

Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social

Víctor Tokman



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Este documento fue preparado por Víctor Tokman, Consultor de la Unidad de Estudios Especiales de CEPAL, bajo el componente de Macroeconomía, equidad y seguridad social, del proyecto CEPAL/GTZ: "Policy Strategies for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean: Promotion of a Socially Sustainable Economic Policy (GER/01/31)", que contó con el apoyo de la Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit (GTZ). El autor agradece la colaboración de E. Fajnzilber y E. Espíndola y los comentarios de A. Uthoff, D. Titelman, J. Weller todos ellos funcionarios de CEPAL. El autor agradece la colaboración de E. Fajnzilber y E. Espíndola y los comentarios de A. Uthoff, D. Titelman, J. Weller todos ellos funcionarios de CEPAL.

Preparado como apoyo al documento "La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad" presentado en el XXXI Período de Sesiones de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), realizado entre los días 20 y 24 de marzo de 2006 en Montevideo, Uruguay.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.82

Copyright © Naciones Unidas, enero del 2006. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción. .

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Estado Bienestar: el referente de la protección social	9
A. Características y tensiones del Estado Bienestar en los países europeos	9
B. La incorporación imperfecta en América Latina	10
C. Cobertura y diversidad entre países latinoamericanos	12
III. Mercados de trabajo, población y protección social: nuevos riesgos	19
A. Los riesgos emergentes en un contexto más inestable e incierto.....	19
B. Mayor vulnerabilidad al desempleo y a la inestabilidad ocupacional	20
C. Privatización, terciarización, informalización y precarización	22
D. Transformación de las familias e incorporación laboral de la mujer	26
E. Transición demográfica acelerada y envejecimiento de la población	28
IV. Protección social y transformaciones en el mercado de trabajo	37
A. Diversidad en la homogeneidad: determinantes de cobertura.....	37
B. Mercado de trabajo y protección social	40
C. Protección y discriminación por género.....	42
D. Una ilustración cuantitativa sobre los efectos de los cambios	44
E. Evolución de la cobertura de protección entre 1990-2002	44
V. Políticas para el empleo y la protección social hacia un pacto de cohesión social	48
A. Inserción laboral y protección social	48
B. Inestabilidad y riesgo: necesidad de intervenir antes	49
C. Cuatro Pilares para un pacto de cohesión social	49
D. Flexi-seguridad y Bienestar: un comentario final.....	68
Bibliografía	69

Índice de cuadros

Cuadro 1	Factores determinantes de la cobertura de la protección social	15
Cuadro 2	Cobertura y variables explicativas según país	16
Cuadro 3	Cobertura de jubilaciones y pensiones de adultos mayores.....	31
Cuadro 4	Pobreza, familias y efecto de las transferencias	32
Cuadro 5	Pobreza relativa según familia donde viven: América Latina y OECD	33
Cuadro 6	Recursos adicionales necesarios para cobertura universal en el 2050.....	34
Cuadro 7	Diversidad en la inserción laboral y protección social.....	38

Cuadro 8	Cobertura de pensiones según inversión ocupacional.....	41
Cuadro 9	Protección social según contrato de trabajo.....	42
Cuadro 10	Evolución de la cobertura de pensiones: 1990-2002 (ARCA).....	45

Índice de recuadros

Recuadro 1	La integración de las políticas laborales pasivas y activas: la exitosa experiencia de Dinamarca.....	63
------------	---	----

Índice de gráficos

Gráfico 1	Crecimiento económico y desempleo en América Latina 1980-2004	21
Gráfico 2	Creación de empleo en América Latina : 1990-2003.....	23
Gráfico 3	Asalariados sin contrato y con contrato temporal.....	24
Gráfico 4	Proyección del crecimiento poblacional de América Latina por sexo y edad 2000-2010	29
Gráfico 5	Pensiones e ingresos per capita.....	33
Gráfico 6	Determinantes laborales de la protección social	39
Gráfico 7	Cobertura y procesos de cambio.....	44
Gráfico 8	Evolución de cobertura de pensiones: 1990-2002 (CIRCA).....	46
Gráfico 9	Pacto de Cohesión Social	50

Resumen

La protección social se vincula estrechamente a la inserción laboral. El sistema más difundido de protección social, el Estado Bienestar, incorpora en su diseño una situación de empleo pleno y estable y un tipo de familia nuclear con separación de roles entre jefe de hogar proveedor de ingresos a través del empleo y cónyuge a cargo del cuidado del hogar y de los hijos. Dicho diseño originario de Europa, se trasladó en diferentes medidas a los países de América Latina y el Caribe. Existe una estrecha interrelación entre protección y mercado de trabajo, por lo que resulta necesario abordar ambas esferas conjuntamente para responder a los cambios permanentes.

En la primera sección se plantean los objetivos y el contenido de este trabajo destacando la interrelación mercado de trabajo-protección social. En la segunda sección, se analiza la incorporación imperfecta, o incluso muchas veces incompatible, del diseño de protección social para países más desarrollados a América Latina. Se identifican las diferencias estructurales, particularmente en los mercados de trabajo y la diversidad de situaciones entre países de la Región. El resultado ha sido coberturas variables que, incluso en los países más avanzados de la Región, están lejos de proporcionar protección social a toda la población.

En la tercera sección se analizan los nuevos riesgos que emergen asociados a las transformaciones en el mercado de trabajo a partir de la globalización. Se destacan, por un lado, la mayor inestabilidad e incertidumbre, la creciente vulnerabilidad al desempleo y a la inestabilidad ocupacional y los cambios en la estructura del empleo que se derivan de los procesos de privatización, terciarización, informatización y precarización. Por otro lado, se identifican los cambios demográficos derivados de la transformación de las familias y la incorporación laboral de la mujer y del avance en la transición demográfica y del envejecimiento de la población. Todos ellos significan nuevos riesgos que se requiere abordar, o afectan a los riesgos existentes que hacen necesario adaptar los diseños de protección social y laboral.

En la cuarta sección se estima la magnitud de los cambios identificados en la sección anterior y su efecto sobre la cobertura de protección social. Dadas las limitaciones en la información disponible, solo se refiere a pensiones. Se analiza la diversidad entre países de la Región, pero a partir de la homogeneidad de los determinantes de cobertura y sus efectos diferenciados. Se presenta también una estimación de la evolución en la cobertura de protección entre 1990 y 2002 para nueve países que cuentan con información, lo que permite además efectuar una estimación para América Latina en su conjunto.

Por último, a partir del Pacto de Cohesión Social propuesto por la CEPAL en el 2004, se profundiza el análisis de las políticas de empleo y protección social. Los cuatro pilares analizados son el empleo, la protección social, las políticas de empleo y la responsabilidad fiscal. Se nutre de la experiencia de países de mayor desarrollo, como Dinamarca, caracterizados por mercados de trabajo organizados y la existencia de políticas laborales, activas y pasivas. La adecuación de las mismas les permite asegurar consistencia entre flexibilidad del mercado de trabajo, seguridad de los afectados y reinserción laboral temprana. Se adapta dicha “flexi-seguridad” a las características estructurales de América Latina y el Caribe, y en particular, a la presencia de un amplio sector informal que excede los análisis de mercados de trabajo organizados y requiere la incorporación explícita de los excluidos. Por ello, se hace necesario incorporar dentro de cada pilar las políticas para el sector informal y en particular, las de bienestar para los que allí laboran. La inclusión productiva, laboral y social constituye un requisito para que las políticas puedan funcionar. La flexi-seguridad es necesaria, también para los países en desarrollo, pues el avance de la globalización requiere mercados flexibles para competir y protección para los afectados en los ajustes. Pero debe completarse en los países de la Región con la inclusión de aquellos que no tienen acceso no solo a la protección social, sino que además carecen de una inserción productiva adecuada. Sin avanzar simultáneamente sobre esta última, los progresos en la primera solo podrán ser parciales. Son necesarios, pero resultarán insuficientes.

I. Introducción

“La mejor forma de protección es el trabajo”. Frase atribuida al Primer Ministro Blair que expresa de manera sintética y clara un punto de partida fundamental para este trabajo. El trabajo pleno, adecuadamente remunerado y estable constituye una fuente primaria de protección social insuperable. Sin embargo, el empleo en esas condiciones no incluye a todos los que están en edad de trabajar e, incluso, no todos los que se encuentran en esa edad están en condiciones de trabajar. Deben enfrentarse los riesgos relacionados con la vejez, los accidentes, las incapacidades y el desempleo. Por ello, la protección social que proporciona instrumentos para enfrentar estos riesgos existe en la mayoría de los países del orbe desde fines del siglo XIX y ha estado en constante transformación. Por otro lado, la interrelación del mercado laboral y la protección laboral y social, constituyen un conjunto necesario al que se debe adecuar permanentemente para responder a los cambios que se registran en ambas esferas.

El mercado de trabajo responde a los ciclos económicos y a las transformaciones estructurales de las economías. Viejos riesgos se ven reforzados y en muchos casos, ampliados por la emergencia de nuevas necesidades de protección. Las políticas de protección social se tornan inadecuadas para enfrentarlas y deben renovarse. Pero su reforma necesaria resulta insuficiente, si no se interviene también en el ámbito del empleo y el trabajo.

El objetivo de este trabajo es analizar esta interrelación e identificar políticas que permitan mantener un nivel de protección social que responda a los viejos riesgos y los nuevos que se derivan de las transformaciones en la situación laboral. En la primera sección, el trabajo revisa la naturaleza e instrumentos de la política de protección social más difundida y que se conoce como el Estado Bienestar. Es este el modelo de protección que inspiró a la mayoría de los países de América Latina y del Caribe y que incluso se introdujo en los países más avanzados de la Región con antelación a países más desarrollados. Es todavía hoy, a pesar de las tensiones y reformas, el sistema de protección social prevaleciente en los países de la Unión Europea. El traslado a América Latina constituye una orientación importante en el diseño de las políticas, pero no logra implantarse a plenitud en países con claras diferencias estructurales que se reflejan en la estructura y características del empleo. El sistema debe responder también a las transformaciones demográficas que de manera inexorable, aunque a ritmos diferentes, se produce en el mundo; así como a la transformación de las familias, beneficiarias en última instancia de las políticas de protección. El resultado ha sido la adopción imperfecta y su menor cobertura. Este aspecto se documenta, también de manera breve, en la segunda sección.

A las tensiones históricas se suman hoy nuevas, relacionadas con los riesgos derivados de las transformaciones estructurales recientes: la globalización, la privatización y la liberalización. Estas transformaciones y las reformas económicas que las acompañaron afectan al empleo y dan

origen a riesgos inexistentes previamente, como el desempleo, y amplifican su magnitud al afectar a grupos de la población previamente más protegidos. Se produce en América Latina una transformación, en cierta manera tardía, de la estructura familiar como resultado de un cambio cultural profundo y en particular, de los avances en la igualdad de oportunidades para las mujeres. Estos temas se analizan en la tercera sección.

Por último en la cuarta sección se examinan las respuestas de políticas públicas para enfrentar los riesgos tanto en el mercado laboral, como en materia de protección social. Las primeras buscan reequilibrar la seguridad asociada al empleo; mientras que las segundas tratan de responder de manera más adecuada a la necesidad de ampliar la cobertura de protección a toda la población. Todo ello en una situación que debe conciliar demandas, muchas veces contradictorias, por flexibilidad y por protección y de proteger a sectores importantes que no logran obtener ingresos suficientes durante su ciclo de vida laboral. El conjunto de estas políticas ha ido configurando un sistema de flexi-seguridad que puede permitir avanzar en la necesaria actualización sistémica (CEPAL, 2004a).

II. Estado Bienestar: el referente de la protección social

A. Características y tensiones del Estado Bienestar en los países europeos

El sistema de protección social más difundido se basa en dos pilares fundamentales: el pleno empleo y la solidaridad sistémica. El empleo para todos, estable y protegido constituye la fuente primaria de protección para los trabajadores y sus familias. La protección debe enfrentar los riesgos de vejez, de accidentes e incapacidades y de desempleo, períodos durante los cuales se interrumpen los ingresos del trabajo. Así surgen los seguros sociales que cubren dichos riesgos mediante pensiones e ingresos que compensan la pérdida de salarios. Estos riesgos se asocian a episodios temporales durante la vida laboral (en el caso de los dos últimos) o bien al término del ciclo laboral (en el primer caso). A su vez, el empleo pleno se alcanza en el marco de una política macroeconómica de tipo keynesiano que permite utilizar plenamente la capacidad instalada. La protección se asocia estrechamente con la inserción laboral.

Para aquellos que no logran insertarse o lo hacen de manera imperfecta, la protección social se asegura mediante la solidaridad sistémica. Constituye una respuesta sistémica porque no queda librada a decisiones individuales, sino que emanan de instituciones creadas para tal propósito. Dos son las instituciones más importantes en la configuración del sistema. Por un lado, una legislación laboral con carácter tutelar destinada a proteger a los trabajadores en un campo de juego desnivelado, mediante la búsqueda de la estabilidad del empleo, de condiciones de trabajo y remuneraciones aceptables y de equilibrar los poderes en la negociación colectiva. Esta legislación es componente importante de una regulación que tiene carácter heterónomo al ser definida y controlada directamente por el Estado. Por otro lado, por un sistema de seguridad social destinado a proteger contra los riesgos mediante seguros solidarios sobre base contributiva para aquellos que pueden aportar y complementado con asistencia social para los que no poseen la capacidad de participar en el financiamiento. Ello configuró la seguridad social en su acepción amplia.

Se protege al trabajador (hombre) y con ello a la familia, lo que define la concepción de familia inherente al modelo. La familia depende del empleo del jefe (hombre) que constituye el proveedor de ingresos y de protección. Las mujeres son responsables de las tareas de cuidado del hogar y de la atención a los niños y ancianos. A través del empleo, el jefe obtiene ingresos estables

para la familia, mientras que la protección laboral y social cubre los riesgos asociados a su función productiva; pero además, la cobertura se hace extensiva para algunos riesgos a otros miembros de las familias, como en salud.

El modelo descrito de manera estilizada en los párrafos anteriores orientó los sistemas de protección social en los países avanzados y en particular, en Europa. Se trasladó, asimismo, a los países de América Latina y el Caribe sirviendo de guía para su instalación progresiva. Surgieron tensiones asociadas a factores demográficos, que afectaron en mayor medida a los países desarrollados que se tradujeron en un aumento de la tasa de dependencia como consecuencia del envejecimiento de la población y del aumento en la esperanza de vida. Ello significó un aumento en la demanda por pensiones y en salud, al mismo tiempo que disminuían los aportes de la población activa. El desajuste se tradujo en desequilibrios financieros que tensionan los sistemas y ponen a las reformas de gran actualidad.

Se produce también una transformación en la estructura familiar perdiéndose la supremacía de las familias biparentales con un proveedor (hombre) principal del ingreso. Las familias se diversifican tanto por el aumento de divorcios y separaciones, como por la expansión de núcleos familiares monoparentales. Al mismo tiempo, aumenta la participación de la mujer en el mercado de trabajo, como consecuencia tanto del avance en la liberalización femenina, como de la necesidad de proveer ingresos adicionales para solventar el presupuesto familiar. En el Reino Unido, por ejemplo, los hogares con un solo ingreso representaban el 70% de los hogares a comienzos de los años sesentas, pero se redujeron al 30% en los noventas. Al mismo tiempo, la proporción de hogares con dos perceptores de ingresos se elevó del 28% al 55% (Buti, Frank y Pench, 2000).

El desempleo en los países de la Unión Europea aumenta y se ubica en torno al 10%; la mitad de los desocupados han estado sin trabajo por más de un año y la mitad se ubica en los rangos más bajos de la escala educacional. El seguro de desempleo, inicialmente previsto para enfrentar situaciones de desempleo cíclico de corta duración y de baja intensidad, fue diseñado también para proteger el ingreso de los trabajadores menos calificados, familias con un solo perceptor y en un marco de negociación colectiva centralizada que permitía comprimir los salarios en el ajuste. Se complementó con bienestar social para cubrir los riesgos de interrupción de ingresos por pérdida de empleo y para asegurar un nivel de ingreso mínimo para la subsistencia.

Para enfrentar estas tensiones y desequilibrios se han introducido reformas, pero al contrario de lo argumentado en círculos interesados, no han significado el reemplazo de los sistemas existentes. Por el contrario, las reformas de los seguros de desempleo se concentraron en aumentar las exigencias y en disminuir los beneficios y el tiempo financiado a cargo del seguro. Esto último, mediante una política activa laboral que contribuye a disminuir los períodos de desempleo. Situación similar se registra en relación a los sistemas de pensiones los que han sido sujetos de reformas paramétricas para lograr los equilibrios financieros. Ello se tradujo, en algunos casos, la extensión de las edades de jubilación y el ajuste de las contribuciones. Ello no significó, sin embargo, que la discusión no haya incorporado propuestas de cambios de carácter sistémico como el paso de sistemas “pay-as-you-go” a sistemas contributivos, o la introducción de subsidios a la contratación como sustitutos parciales de los seguros de desempleo, e innovaciones en el diseño de la protección social para aumentar la eficacia de los recursos involucrados.

B. La incorporación imperfecta en América Latina

El Estado Bienestar se trasladó a América Latina como orientación para el diseño de instituciones y políticas públicas, pero debió enfrentar condiciones estructurales muy diferentes a las prevalecientes en los países desarrollados. El resultado fue en muchos casos una incorporación imperfecta, incluso

incompatible al menos parcialmente, para proporcionar cobertura de protección social a la mayoría de la población en la Región.

Tres diferencias estructurales pusieron en evidencia desde los primeros años las incompatibilidades entre cobertura universal o mayoritaria y factibilidad de alcanzarlo en el contexto prevaleciente en América Latina. La primera es de naturaleza demográfica. La segunda responde a las características de la inserción laboral y la tercera, se relaciona con la limitada capacidad de financiamiento asociada a países menos desarrollados y más pobres.

La transición demográfica y el envejecimiento de la población afecta universalmente a los sistemas de protección y en particular, a la protección a la salud y a la vejez. El aumento en la esperanza de vida significa una mayor carga sobre los sistemas de pensiones y torna más onerosa la atención en salud. Aumenta, asimismo, la relación de dependencia entre beneficiarios y contribuyentes. La esperanza de vida aumentó en el mundo de 61 a 65 años entre los primeros años de los años ochenta y finales del año 2000. En Europa y en América del Norte lo hizo de 74 a 77 años y en América Latina y el Caribe de 65 a 69 años. Existen todavía diferencias, pero las trayectorias apuntan en la misma dirección. Las tasas de dependencia crecen y las proyecciones para mediados de siglo en los países más desarrollados indican que el coeficiente de dependencia (entre los mayores de 64 años y los activos entre 15 y 64 años) alcanzará al 44%, más que duplicando el nivel actual. En los países europeos el coeficiente será incluso mayor y en los de Europa Meridional será de cerca de 60%; es decir, habrá 1,7 contribuyentes por cada jubilado. En América Latina y el Caribe el coeficiente proyectado es de 26,5%, todavía casi cuatro contribuyentes por beneficiario (OIT, 2000). Sin embargo, dicho coeficiente triplica el actual y se combina con una capacidad de contribución efectiva en las edades activas muy inferior a la de los países desarrollados.

No toda la transición demográfica se traduce en mayores necesidades financieras futuras y en aumentos de las tasas de dependencia. La caída de la tasa de natalidad se traducirá en una disminución de la dependencia de jóvenes menores de 15 años con relación a los activos, lo que significará una disminución del gasto en educación. El tamaño de las familias se reduce y aumenta la disponibilidad de mujeres para ingresar al empleo. La disminución de la familia extendida y la incorporación de un perceptor adicional son transformaciones que ya están ocurriendo, particularmente en los países de mayor desarrollo relativo.

Las diferencias en la inserción laboral afectaron también las posibilidades de cobertura de la protección social. Hacia mediados del siglo pasado América Latina era todavía una región en la que el 55% de la fuerza de trabajo laboraba en zonas rurales y dos tercios de ella se ocupaba en la economía campesina, donde el asalarimiento era inexistente (PREALC, 1982). La urbanización, producto de las migraciones del campo a la ciudad, trasladó la presión por empleo a las ciudades. En ellas, como han mostrado numerosos trabajos (Prebisch, R., 1981), el crecimiento insuficiente no permitió una inserción laboral de alta productividad, ni tampoco la expansión de la participación de los trabajadores asalariados en la ocupación, particularmente en la industria manufacturera. Ellos constituían los sujetos por excelencia del modelo de protección laboral y social, tanto por su mayor capacidad contributiva como por la facilidad de recaudación que significa la relación laboral de subordinación. Se observa un proceso de deformación estructural en el empleo, donde los servicios se expanden “prematuramente” en relación a la trayectoria seguida por los países desarrollados en períodos comparables y surge un sector informal que es el resultado más de una estrategia de sobrevivencia que de inserción productiva. Ante la necesidad de obtener ingresos para sobrevivir, se auto generan ocupaciones que por sus características resultan en baja productividad y bajos ingresos. Hacia 1950, solo un tercio de la población activa estaba ocupada en empleos productivos asalariados urbanos, poniendo en evidencia que un sistema de protección social sobre la base de las contribuciones de los trabajadores constituía un diseño que difícilmente podría responder a la fragmentada estructura de empleo prevaleciente.

La introducción de seguros de desempleo fue casi inexistente. Sin embargo, a diferencia de la cobertura para vejez y de accidentes e incapacidades, el riesgo de desempleo no constituyó hasta más recientemente una amenaza para los trabajadores. Ello porque la ocupación campesina e informal permitía ajustar las fluctuaciones del ciclo mediante redistribuciones al interior de la actividad desarrollada sin recurrir al desempleo abierto. Cubrir a los desempleados abiertos hubiera requerido recursos no muy cuantiosos a juzgar por las tasas prevalecientes, por lo general, menores al 5%. Pero en situaciones de subempleo significativo la existencia de cobertura contra el desempleo hubiera transformado el subempleo en desempleo y multiplicado las necesidades de recursos, además de dificultar la administración del seguro en estas condiciones.

La tercera diferencia estructural se deriva de la condición de menor desarrollo relativo. Países pobres y poblaciones con ingresos bajos, más aún con alta concentración de los ingresos y de la riqueza, no poseen el potencial de financiamiento necesario para atender las necesidades de protección social. Los ingresos personales y familiares resultan insuficientes para contribuir a financiar la protección social o en el caso de las pensiones, para distribuir mejor los ingresos a lo largo del ciclo de vida para enfrentar el período de vejez. Los ingresos fiscales, a su vez, resultan insuficientes por la baja carga tributaria que dependía de los ingresos provenientes de tributos al comercio exterior y al consumo.

La transferencia del modelo de protección social no pudo efectuarse a plenitud. Como resultado, hoy subsisten importantes grupos de la población sin cobertura. La incorporación ha sido incompleta o imperfecta, porque las condiciones son diferentes. Además permanecieron a pesar del crecimiento y los riesgos emergentes en las últimas décadas han tendido a magnificar el problema. Se requiere enfrentarlo de manera sistémica, más allá de las mejoras que deben introducirse a los sistemas existentes. Debe reconocerse que esto no significa que el Estado Bienestar esté destinado al fracaso por su exigencia de capacidad contributiva de los asalariados; sino porque además, a diferencia de los países más exitosos en su implementación, tampoco existe capacidad fiscal para asegurar una protección universal.

Ello puede observarse con claridad en materia de pensiones en los países desarrollados. La cobertura universal para los mayores de 65 años está garantizada en varios países, aunque complementada con planes de pensiones adicionales sobre base contributiva. O también, lo opuesto. Protección social sobre base contributiva con mínimos de protección garantizados para los que no logren acumular lo suficiente. Existe una tendencia que se observa en las reformas más recientes en los países desarrollados hacia la convergencia de los sistemas. La mayoría de los que tienen beneficios uniformes han agregado beneficios relacionados con las remuneraciones. Algunos de los que tienen beneficios relacionados a ingresos han agregado niveles mínimos garantizados (C Guillion, J. Turner, C. Bailey y D. Latulippe, 2000). Esta puede constituir una orientación a seguir en América Latina para responder a las demandas existentes y adecuarse a la limitada disponibilidad de recursos. Pero, a diferencia de los países desarrollados, la extensión de la protección social deberá incluir una transformación de la estructura del empleo y posiblemente la introducción de programas que respondan a las características de sectores específicos como el informal.

C. Cobertura y diversidad entre países latinoamericanos

El resultado ha sido una cobertura insuficiente de protección social. Hacia 1980, cuando los países europeos registraban cobertura universal en pensiones,¹ en América Latina solo el 41% de los asalariados tenía cobertura y cerca de la mitad de los países no alcanzaba al 25% de cobertura (C. Mesa-Lago 1985).

¹ Se refiere sólo a cobertura de pensiones por la disponibilidad de información.

Optar por la vía contributiva, significa excluir a grupos importantes de la población. Universalizar la protección sobre la base de recursos fiscales escasos, resulta en beneficios insuficientes o de mala calidad o en la existencia de otros métodos de racionamiento como las listas de espera para la atención en salud. El rediseño debe conciliar ambas vías. No deben tampoco desaprovecharse los mecanismos de protección que emergieron desde la sociedad. Como lo fueron la familia extendida, la economía campesina y el sector informal. En ellos se comparten activos, oportunidades de trabajo e ingresos y los recursos fungibles permite compatibilizar tiempos, funciones y necesidades. Ante las limitaciones de cobertura de la solidaridad sistémica, surgen formas de solidaridad desde la sociedad que tratan de atenuar la falta de empleo, de ingresos y de protección. Se comparte en los hogares y principalmente en la actividad productiva bajo formas de organización que son visualizadas como de baja productividad desde una perspectiva económica, pero que constituyen respuestas que permiten a partir de la familia desarrollar actividades productivas con flexibilidad en el uso del tiempo disponible de los miembros de la familia y de los recursos existentes.

Es necesario también diferenciar entre países dentro de la Región. Existen diferencias en las dimensiones que analizamos en esta sección. Las experiencias en instituciones y diseños de protección son también diversas. Es probable que la receta no pueda ser única, dependerá de la situación de cada país. Pero los lineamientos estratégicos pueden responder a un diseño común. Para esta tarea puede resultar de utilidad mostrar la situación de los países de acuerdo a las tres dimensiones: transición demográfica, estructura de inserción laboral y capacidad financiera. Ellas junto al nivel de cobertura existente son elementos indispensables para avanzar en el proceso de ampliar la cobertura de protección social.

En promedio, América Latina hacia el comienzo de la década de los años 80 registraba una cobertura de protección social de alrededor de 40% de los activos en un entorno que se caracterizaba por factores demográficos relativamente favorables con una esperanza de vida de 65 años y una relación de dependencia de pasivos a activos de 8 por ciento, lo que equivale a 12 activos entre 15 y 64 años por cada pasivo mayor de 65 años. Las posibilidades de extensión de cobertura y de financiamiento se relacionan, como se señaló más arriba, con las características del mercado de trabajo. Para esa época el 35 por ciento de los empleos estaba en zonas rurales. El 53% se ocupaba en sectores modernos, la diferencia laboraba en el sector informal y en la agricultura tradicional. Los asalariados, sin incluir las microempresas de menos de 5 trabajadores, representaban alrededor de la mitad de la ocupación. Los ingresos bajos afectaban al 40% de los hogares y al 48% de la población que se ubicaba bajo la línea de pobreza. La carga tributaria era de alrededor de 12 por ciento del PIB y el gasto social alcanzaba 10 del producto. A su vez, se destinaba poco más del 6% del producto a la seguridad y asistencia social y a la salud (3,6 y 2,5% respectivamente). Estos datos agregados permitían anticipar las dificultades estructurales y financieras que debían enfrentarse para ampliar la protección social. La situación entre países era, sin embargo, diversa.

Al observar los indicadores mencionados se pueden distinguir al menos tres grupos claramente diferentes que muestran distintos grados de madurez demográfica, de modernización de su mercado de trabajo y de su capacidad financiera tanto pública como privada.

En el primer grupo se encontraban Argentina, Chile, Uruguay y Brasil. Este grupo registraba tasas de dependencia mayores o cercanas a 10 por ciento, e incluso en el caso de Uruguay, de 17 por ciento con una esperanza de vida al nacer superior a 70 años. Estaban ya más avanzados en la transición demográfica. También estaban más urbanizadas y modernizadas. Más del 70% del empleo era urbano y en países como Argentina y Uruguay dicha proporción era cercana al 85%. Las ocupaciones de baja productividad en el sector informal y el rural tradicional no superaban el 30% de la ocupación. La pobreza afectaba a menos de un tercio de los hogares y el gasto público social representaba entre el 15 y el 20% del producto interno bruto. El gasto en

seguridad social y pensiones superaba en promedio al 10% del producto y la carga tributaria era del 17.5% del producto. Son estos países los que registran una mayor cobertura de seguridad social en 1980 superior al 67%.

Al otro extremo se ubican países en una etapa más temprana de transición demográfica con tasas de dependencia de pasivos a activos inferior a 8% y una esperanza de vida al nacer de alrededor de 60 años. La ocupación todavía está en proporciones importantes en zonas rurales y en sectores de baja productividad tanto en la ciudad como el campo. Más de la mitad de los hogares está debajo de la línea de pobreza y el gasto público social es de alrededor del 5 % del PIB y el de seguridad social y salud no supera el 3%. La cobertura de seguridad social no supera en la mayoría de los países al 20% de la fuerza de trabajo. En este grupo se ubican los países centroamericanos, (con excepción de Costa Rica y Panamá), Bolivia, Ecuador y República Dominicana.

En una situación intermedia se encuentran los otros países de la Región. Esta caracterización de los países resulta de utilidad para poner de relieve las interrelaciones entre empleo, ingresos y protección social. Además permite ubicar a los países de acuerdo a su grado de madurez demográfica.²

² La agrupación de los países se efectuó de acuerdo al método explicado en el Cuadro 1. Como es habitual existen países que pueden resultar en grupos diferentes si se adopta otra metodología. Entre ellos, Brasil pertenecía más al grupo intermedio que el primero. Costa Rica al contrario y Venezuela pasaría al grupo intermedio.

CUADRO 1
FACTORES DETERMINANTES DE LA COBERTURA DE PROTECCION SOCIAL
(CIRCA 1980)

País	Cobertura 1	Índice 2
Grupo 1		
Uruguay	81,2	3,97
Brasil	95,6	1,54
Argentina	69,1	1,35
Chile	61,7	1,23
Grupo 2		
Panamá	45,6	0,86
Costa Rica	68,3	0,33
México	42,0	0,07
Grupo 3		
Honduras	14,4	-0,14
República Dominicana	14,0	-0,15
Colombia	22,4	-0,54
Perú	37,4	-0,56
El Salvador	11,6	-0,79
Venezuela	49,8	-0,80
Ecuador	23,2	-0,96
Paraguay	14,0	-1,02
Guatemala	33,1	-1,29
Nicaragua	18,9	-1,49
Bolivia	18,5	-1,62

Notas:

1 Porcentaje de afiliados sobre población económicamente activa.

2 Índice. El puntaje acumulado resulta de la selección de la variable más representativa de los factores demográficos (tasa de dependencia y esperanza de vida al nacer), trabajo (urbanización, modernización e informalidad) y capacidad financiera (porcentaje de población bajo de la línea de pobreza, carga tributaria, porcentaje de gasto social sobre el PIB y porcentaje de gasto en seguridad social sobre el PIB). La selección se efectuó con el método econométrico de "componente principal" expresando las variables para cada país como diferencias con respecto a una distribución de media = 0 y varianza = 1 y seleccionando la combinación de mayor correlación para explicar el nivel de cobertura.

Fuentes: Cobertura C. Mesa Lago (1985).
 Índice: Cuadro 2

CUADRO 2
COBERTURA Y VARIABLES EXPLICATIVAS SEGÚN PAIS
(CIRCA 1980)

	Cobertura ¹	Dependencia ²	Esperanza de vida ³	Urbanización ⁴	Formalización ⁵	Informalidad ⁶	Población pobre ⁷	Carga tributaria ⁸	Gasto social ⁹
Grupo 1	76,9	11,55	68,65	75,75	67,425	26,8	30,125	17,45	16,5
Uruguay	81,2	16,7	70,8	82,3	72,8	23,1	17,8	22,4	16,9
Brasil	95,6	7,2	63,1	62,1	55	27,2	48,0	20,7	18,1
Argentina	69,1	13,2	70,1	84,4	73,8	29,8	16,1	11,1	19,3
Chile	61,7	9,1	70,6	74,2	68,1	27,1	38,6	15,6	11,7
Grupo 2	51,97	7,3	70,5	64,33	61,87	28,57	37,87	13	13,57
Panamá	45,6	8,2	70,5	66,2	54,4	30,7	39,6	15,4	18,6
Costa Ric	68,3	6,3	73,5	65,3	72,5	19,1	26,2	11,0	15,6
México	42,0	7,4	67,5	61,5	58,7	35,9	47,8	12,6	6,5
Grupo 3	23,4	6,3	61,8	54,3	48,5	41,5	55,0	9,4	6,4
Honduras	14,4	5,4	61,3	42,8	50,0	40,2	80,5	15,4	7,9
R. Dominicana	14,0	5,7	65,4	58,6	59,3	27,3	46,9	11,0	4,3
Colombia	22,4	6,8	66,6	64,9	58,4	34,4	56,1	8,7	6,8
Perú	37,4	6,6	61,6	58,8	43,0	40,5	47,6	10,7	4,0
El Salvador	11,6	6,2	56,6	47,5	50,9	39,8	45,8	9,5	3,4
Venezuela	49,8	5,8	68,6	79,0	67,0	20,7	40,0	4,2	8,5
Ecuador	23,2	7,6	61,1	48,1	36,4	52,8	62,1	10,1	5,5
Paraguay	14,0	8,5	67,1			55,5	42,2	9,2	3,1
Guatemala	33,1	5,6	58,1	44,5	49,1	40,0	49,1	6,9	3,4
Nicaragua	18,9	5,1	59,3	57,8	47,5	49,0	73,6	9,0	11,1
Bolivia	18,5	6,5	53,7	41,1	23,1	56,4	60,6	8,2	12,4

Notas: ¹ Cobertura: Afiliados / Activos

² Tasa de Dependencia: Población mayor de 65 años / Población entre 14 y 64 años. ³ Esperanza de Vida al Nacer.

⁴ Tasa de Urbanización: Población económicamente activa urbana / Población económicamente activa total, ⁵ Tasa de Formalización: Población económicamente activa en sectores modernos agrícolas y formal urbano / Población económicamente activa total. ⁶ Tasa de Informalidad: Población económicamente en el sector informal urbano / Población económicamente activa urbana. ⁷ Población Pobre: Porcentaje de población debajo de la línea de pobreza. ⁸ Carga Tributaria: Recaudaciones fiscales (incluyendo seguridad social) / PIB. ⁹ Gasto Social: Porcentaje gasto social / PIB. ¹⁰ Gasto Seguridad Social: Porcentaje gasto seguridad social / PIB

Fuentes: ¹ C. Mesa Lago (1985). ²⁻³ OIT (2000). ⁴⁻⁵⁻⁶ PREALC (1982). ⁷⁻⁹⁻¹⁰ CEPAL 2004. ⁸ Datos no publicados ILPES.

Es interesante también vincular este análisis que destaca los factores laborales y financieros más que las características de los sistemas, con un estudio previo de Cepal (C. Mesa Lago, 1985), que incorpora la diversidad de situaciones por países en 1980 en relación a variables directamente relacionadas con los sistemas de seguridad social. La tipología tiene altas coincidencias con la definida en este trabajo incorporando indicadores exógenos a la seguridad social, pero agrega además una perspectiva tanto histórica como futura de los sistemas en cada escenario según el grupo en que se ubique el país considerado.

El primer grupo de países es donde los programas de pensiones se incorporaron más tempranamente en la década del 20. En el grupo intermedio se incorporaron en los años 30 y los programas aparecen en los años 50 en el grupo más bajo. Ya en ese estudio se concluía que el sistema en los países del primer grupo enfrentaba un desequilibrio que tendería a empeorar en el futuro y que harían inevitable una reforma de mayor alcance. Para los del grupo intermedio se detectaba un desequilibrio actuarial y la emergencia de uno financiero a mediano plazo. Mientras para los del grupo bajo no se detectaban desequilibrios financieros pero se ponía énfasis en la necesidad de ampliar la cobertura.

Existía entonces un desajuste estructural entre el sistema de protección que orientó el diseño institucional y financiero y las condiciones de inserción laboral y los ingresos resultantes. Dicho diseño supone un estado de desarrollo avanzado. En países menos desarrollados, la cobertura no puede extenderse a los que se insertan a baja productividad. Sin embargo, las formas tradicionales de producción (tanto rurales como informal urbana), al consolidar riesgos y compartir recursos proporcionan una forma de protección alternativa.

El supuesto, implícito o explícito, detrás de esta estrategia es el reconocimiento de que las diferencias de niveles de desarrollo son transitorias y que las sendas a recorrer por los países en desarrollo serán similares a las de los países hoy desarrollados. Solo serán permanentes las características demográficas y en particular, el envejecimiento de la población. La modernización y la expansión de la capacidad financiera pública y privada permitirán alcanzar una cobertura más amplia de protección social.

Dicho escenario era al menos cuestionable en el pasado dada la no convergencia internacional entre países y la estabilidad de los rankings mundiales (J.A.Ocampo, 2003). A partir de 1980 los cuestionamientos aumentan pues el nuevo escenario de globalización y de reformas económicas afecta al empleo, los ingresos y la protección social. Son estos factores los que analizaremos en la próxima sección.

III. Mercados de trabajo, población y protección social: nuevos riesgos

La extensión de la cobertura de protección social resulta en gran medida de las características estructurales del empleo, la que además evoluciona de manera diferenciada entre países. En la sección anterior ilustramos las diferencias de cobertura entre países que resultan de los distintos estadios en que se encontraban en relación al grado de modernidad de la estructura de ocupación, a su ubicación en el proceso de transición demográfica y a la capacidad fiscal para responder a las necesidades de protección. Ello permite agrupar países que harán necesario matizar las estrategias y políticas que se sugieran.

En esta sección se identificarán los nuevos riesgos emergentes en el escenario de globalización, privatización y liberalización por el que han transitado los países latinoamericanos durante más de dos décadas. Este escenario ha estado acompañado, además, por un intenso proceso de reformas económicas y sociales diseñadas para facilitar la transición desde economías más cerradas, con alta regulación y con mayor participación del Estado a economías más abiertas, menos reguladas y con mayor importancia del sector privado y de los mercados en la asignación de recursos

A. Los riesgos emergentes en un contexto más inestable e incierto

El escenario económico se altera profundamente en las dos últimas décadas del siglo pasado. Tres procesos de cambio son los de mayor importancia. La globalización, la privatización y la liberalización (V. Tokman, 2003). Dichos procesos resultan en una economía mundial diferente y sientan nuevas reglas de funcionamiento para las políticas nacionales, además de limitar las opciones disponibles. Existe menos autonomía para diseñar políticas nacionales y las opciones están más acotadas.

La nueva forma de funcionamiento se caracteriza, además, por una mayor inestabilidad que se transmite más rápidamente. Una economía mundial más integrada, con importancia mayor de los aspectos financieros en un contexto de cambio acelerado en las tecnologías de información, transforma en instantáneo los procesos de difusión tanto de los beneficios, como de los costos involucrados. El régimen macroeconómico bajo el que operan los países cambia. El empleo se relaciona más estrechamente con la demanda externa y la posibilidad de expandir la demanda

interna o de aumentar los salarios por encima de la productividad encuentra restricciones para financiarlos por la imposibilidad de trasladarlos a los precios sin afectar la competitividad.

La globalización jerarquiza la búsqueda de competitividad internacional y favorece la adopción de estrategias defensivas para competir en mercados con demandas fluctuantes. Para ello se busca reducir los costos, particularmente laborales y flexibilizar el proceso de trabajo. La privatización traslada una mayor responsabilidad por la creación de empleo al sector privado. Esto hace necesario una vinculación más estrecha entre las políticas económicas y las sociales. Se requieren incentivos económicos para la inversión y el crecimiento; pero también son necesarias la legitimación social y la percepción de “tratamiento justo” para la permanencia de las políticas y la estabilidad de las reglas de juego.

América Latina se convierte en un continente más inestable. La inestabilidad de largo plazo, medida por la volatilidad del producto interno bruto, es el doble de la de un país industrializado y superior a la de los países del sudeste asiático. La inestabilidad del consumo es aún superior, triplicando la de los países desarrollados y siendo sólo superada para la de los países del África Subsahariana (De Ferranti, D, Perry, G y otros, 2000). Más aún la volatilidad del consumo, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, supera la del producto. Ello muestra la reducida capacidad para atenuar los efectos del ciclo al disponer de escasos activos, menores posibilidades de endeudamiento y un uso poco efectivo de políticas anticíclicas.

Si bien el coeficiente de variación del producto interno bruto registrado en la década del 90 fue inferior al de la década de los ochenta y ligeramente superior al de los setenta, su nivel continúa siendo significativamente mayor que en los países desarrollados (1,7 veces), y las diferencias en relación a la inestabilidad del consumo son crecientes. De 2,4 en los setenta, crecen a 3,1 en los ochenta y a 3,3 veces en los noventa (Cepal, 2000 y De Ferranti, D, Perry, G y otros, 2000).

La alta y no decreciente, inestabilidad genera inseguridad en la medida en que se transmite al empleo y a los ingresos, constituyendo desafíos nuevos para la protección social. A ellos se les agregan otros hechos nuevos derivados de la creciente participación femenina en el mercado de trabajo y al envejecimiento de la población. A continuación nos referiremos a cuatro de estos desafíos que deberán enfrentarse tanto mediante reformas de las políticas laborales como de la protección social. La primera, se refiere al aumento del desempleo y la inestabilidad ocupacional. La segunda, al cambio en la estructura de empleo hacia la privatización, la informalización, la terciarización y la precarización. La tercera, se relaciona con el cambio en las familias y la creciente incorporación de la mujer al trabajo. La cuarta, resulta del envejecimiento de la población y su efecto sobre futuras demandas de protección social y sobre la capacidad contributiva actual.

B. Mayor vulnerabilidad al desempleo y a la inestabilidad ocupacional

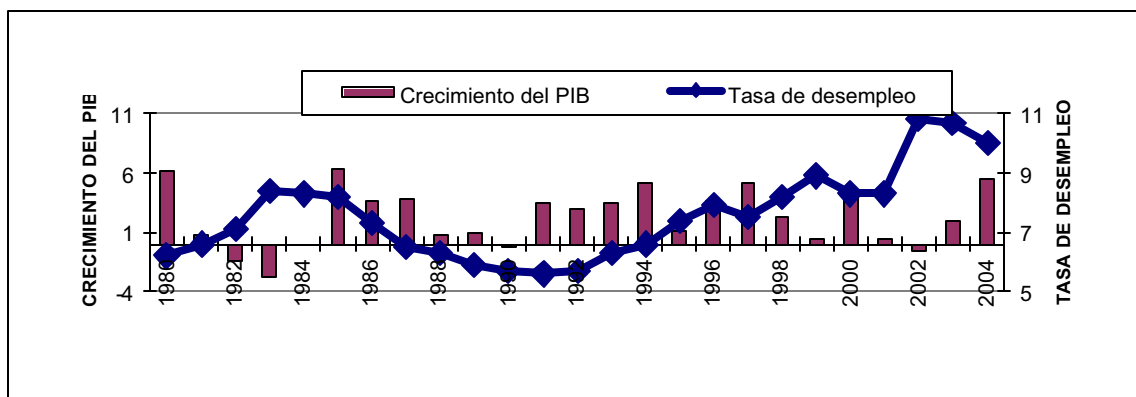
La transformación estructural del empleo en los países latinoamericanos, crecientemente urbana, junto al nuevo escenario económico de mayor inestabilidad, resultan en una mayor vulnerabilidad al desempleo. Ante fluctuaciones en el ritmo de actividad económica el ajuste se produce por reducciones del nivel de empleo, lo que se ha facilitado por reformas laborales dirigidas a flexibilizar la relación laboral mediante la ampliación de las causales de despido, la introducción de nuevos contratos laborales más flexibles y el abaratamiento del costo de despido. Ello ha permitido reducir los tiempos de ajustes, pero como contrapartida ha resultado en mayor desempleo.

Asimismo, la volatilidad de los salarios reales disminuyó en la mayoría de los países de la Región debido al éxito alcanzado en disminuir la inflación. Ello es particularmente importante en países como Argentina, Bolivia, Chile, Brasil y Perú que pasaron de tasas de inflación muy altas (incluso algunos con hiperinflación), a tasas bajas o moderadas. La menor volatilidad de los salarios

reales se traduce por otra parte en una mayor inflexibilidad a la baja, trasladando el peso del ajuste del empleo, contribuyendo de esta manera al aumento del desempleo.

Se observan también asimetrías en los niveles de desempleo durante el ciclo económico. El aumento que acompaña las recesiones, demora en reducirse en las fases de recuperación. Más aún, en la década de los años 90 las expansiones en la tasa de desempleo solo se compensan parcialmente en las reactivaciones del crecimiento resultando aparentemente en una expansión de la tasa “natural” de desempleo. Este comportamiento puede observarse en el Gráfico 1 que incluye las tasa de desempleo y el crecimiento del producto interno bruto desde 1980 hasta el 2004. La década del 80 muestra un comportamiento más convencional de desempleo creciente durante la crisis del primer quinquenio, y reducciones paulatinas hasta comienzos de los años 90. La década de los 90 registra crisis sucesivas: la del “tequila” en 1995 y posteriormente, la crisis “asiática” en 1998-1999 y la de Brasil y Argentina en 2001-2002. Todas ellas resultan en aumentos de la tasa de desempleo con la particularidad que cada crisis sucesiva supera los niveles máximos alcanzados en las crisis precedente. La crisis de mediados de los años 80 eleva el desempleo a niveles superiores al 8 por ciento; la de 1995 registra niveles similares a la anterior pero las dos crisis posteriores encuentran sus máximos en una tasa cercana a 9 y 11 por ciento respectivamente.

GRÁFICO 1
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA 1980-2004



Fuente: CEPAL, 2004a

Este nivel de desempleo post 1980 significa un salto importante con respecto a las tasas prevalecientes en las décadas previas, cuando las tasas se ubicaban en torno al 4 por ciento entre 1950-70. El desempleo constituye entonces un hecho nuevo y crecientemente significativo tanto en términos relativos, por el aumento en las tasas, como absolutos al haberse trasladado la población desde las zonas rurales a las ciudades.

Aumenta también la rotación laboral y disminuye la permanencia en el mismo puesto. La proporción de ocupados con menos de dos años de antigüedad alcanza al 24,5 por ciento del total de ocupados en los países de la OCDE, mientras que en América Latina es de 38,1 por ciento. Lo mismo se observa en lo que se refiere a la permanencia media en el empleo que en la OECD es de 10,5 años y en América Latina de 7,6 años. Datos presentados por el BID (2003), confirman que la tasa de rotación para 12 países, entre los que se incluye México y Brasil, varía entre 16 y 35%, y que los dos países latinoamericanos se ubican en el límite superior con tasas de 33 y 30%, respectivamente. Ellas significan que en un año dado, se crean y destruyen en promedio uno de cada tres empleos.

La mayor flexibilidad se traduce también en una mayor rotación laboral que significa un desempleo friccional. A diferencia de los países de OECD, en América Latina el 36,1% del desempleo fue de corta duración (hasta un mes) en la década de los 90, lo que se compara con el 8,3 en Europa del Este, 11,4 en Europa Continental y 17,3 en otros países desarrollados. En Estados Unidos, la proporción es ligeramente superior a 39,6%. Por el contrario, la desocupación de largo plazo (un año o más) alcanzó al 11,2% en América Latina, muy inferior al 42% de Europa y ligeramente superior al 7,4 de los Estados Unidos. La velocidad de ajuste ante el desempleo en la Región es muy cercana a la de Estados Unidos y en ambos, es más rápida que en los otros países desarrollados (BID, 2003).

Pese a lo anterior, aumenta la incertidumbre pues el desempleo afecta no sólo a los que efectivamente pierden sus empleos y deben reubicarse, sino también a muchos de los ocupados que temen perder sus empleos. Las encuestas señalan que el porcentaje de trabajadores que expresan temor a ser despedidos es muy superior a los que efectivamente se despiden.

C. Privatización, terciarización, informalización y precarización

La segunda dimensión que contribuye a aumentar la inestabilidad y la desprotección es la transformación de la estructura de empleo que genera el nuevo escenario económico, más allá del aumento de la desocupación. Cuatro procesos deben destacarse: la privatización, la terciarización, la informalización y la precarización.

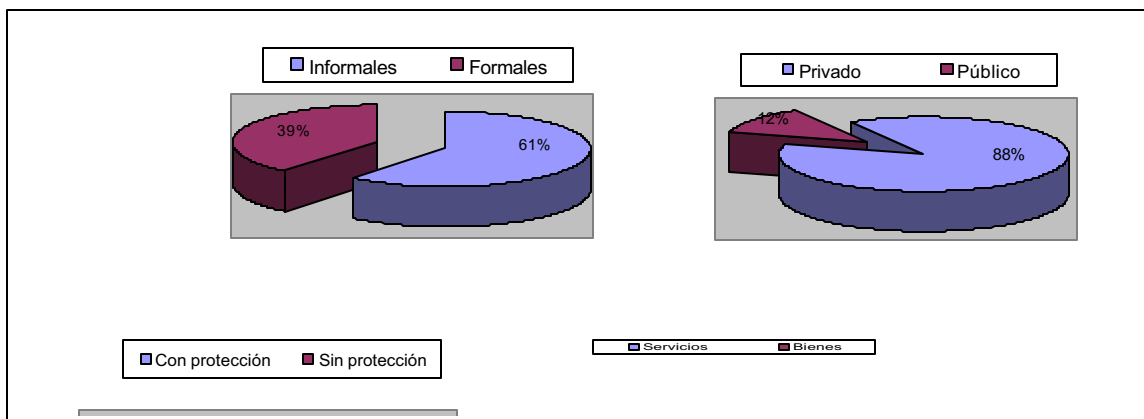
El primer proceso es la *privatización*, esto es, el traslado de empleo del sector público al sector privado. Este traslado se vincula principalmente a la orientación de las reformas económicas que introducen la privatización, tanto para disminuir el déficit fiscal existente, como para proporcionar incentivos a la inversión privada, principalmente extranjera. Por otro lado, la política de ajuste asignó alta prioridad a sanear las cuentas fiscales, lo que se logró en la mayoría de los países de la Región. Dicho ajuste significó en primera instancia una restricción de remuneraciones y posteriormente, una reducción de personal. El aporte del sector público a la creación neta de puestos de trabajo en la década de los años 80 que fue de 15 de cada 100 nuevos puestos creados, disminuye a 12 entre 1990 y el 2003. La reducción del empleo público contribuyó en parte al aumento del desempleo y, el resto, se trasladó al sector privado. La participación del empleo privado en el empleo urbano crece alcanzando a 86,2 por ciento en 2003. La mayoría, sin embargo, no encuentra ocupación en las empresas de mayor tamaño, sino que pasa a engrosar la ocupación por cuenta propia y en microempresas (menos de 5 trabajadores).

El empleo público se ha caracterizado, y en gran medida así continúa siendo, por un régimen estatutario de inamovilidad contractual y plena protección social, lo que en parte compensa las remuneraciones inferiores a las del sector privado. Su traslado al sector privado significa mayor inestabilidad y menor protección, particularmente para los que no encuentran empleo en las empresas de mayor tamaño. A nivel individual no todos experimentan una movilidad descendente en términos de ingresos, pero en general, sufren una reducción de ingresos y experimentan una mayor volatilidad tanto de ingresos como de empleo.

El segundo proceso es la *terciarización*, pues es en estos sectores donde se generan la gran mayoría de los nuevos puestos de trabajo. Ochenta y nueve de cada cien nuevos puestos generados entre 1990 y 2003 fue en servicios. Como resultado la participación de los servicios en la ocupación no agrícola crece de 71,2 a 75,1 por ciento en el período. Casi la totalidad de los nuevos empleos fueron generados en comercio y transportes, pero los servicios personales, sociales y comunales continúan constituyendo cerca de la mitad de la ocupación en servicios. Se registra una expansión en servicios modernos asociados con los servicios financieros y comunicaciones, pero predominan los servicios de menor productividad que en gran proporción, constituyen subempleo. El traslado de

la industria a los terciarios en este contexto significa pérdidas de estabilidad, protección y por lo general, de remuneraciones.

GRAFICO 2
CREACION DE EMPLEO EN AMÉRICA LATINA: 1990 – 2003
(INSERCIÓN LABORAL PARA CADA 100 NUEVOS EMPLEOS)



Fuente: OIT, 2004

El tercer proceso es la *informalización* que consiste en el traslado de sectores más organizados al sector informal bajo la forma de ocupaciones por cuenta propia, en micro-empresas y en el servicio doméstico. Dicho sector crece entre 1990 y 2003 del 42,8 al 46,7 por ciento de la ocupación no agrícola, aportando 61 de cada 100 nuevos puestos de trabajo generados durante el período. Aunque la informalidad es más intensiva para las mujeres que para los hombres (50,1% v/s 44,1%), los hombres aumentan su participación más que las mujeres. La contribución principal de puestos informales se concentra en micro empresas y trabajo por cuenta propia.

El sector informal está constituido por actividades que se desarrollan bajo formas de producción que requieren reducido capital y calificaciones, presentan escasa división de tareas y jerarquización y la mano de obra está constituida por el patrón que también desempeña funciones laborales, los familiares no remunerados y asalariados, generalmente sin contratos de trabajo. El resultado de esta forma de operación es baja productividad e ingresos y desprotección. Debe destacarse, sin embargo, que facilita la distribución del costo de la inestabilidad entre la familia y la unidad de producción. Constituye una alternativa de empleo de alta flexibilidad que permite aprovechar eficientemente los tiempos disponibles de la familia (educación-trabajo de jóvenes y cuidado del hogar-empresa de las mujeres) y utiliza recursos fungibles que también desempeñan funciones tanto domésticas como productivas (casa habitación-empresa, transporte familiar-comercial). De hecho han constituido un mecanismo generado desde la sociedad para enfrentar la carencia de empleo y los riesgos de la desprotección.

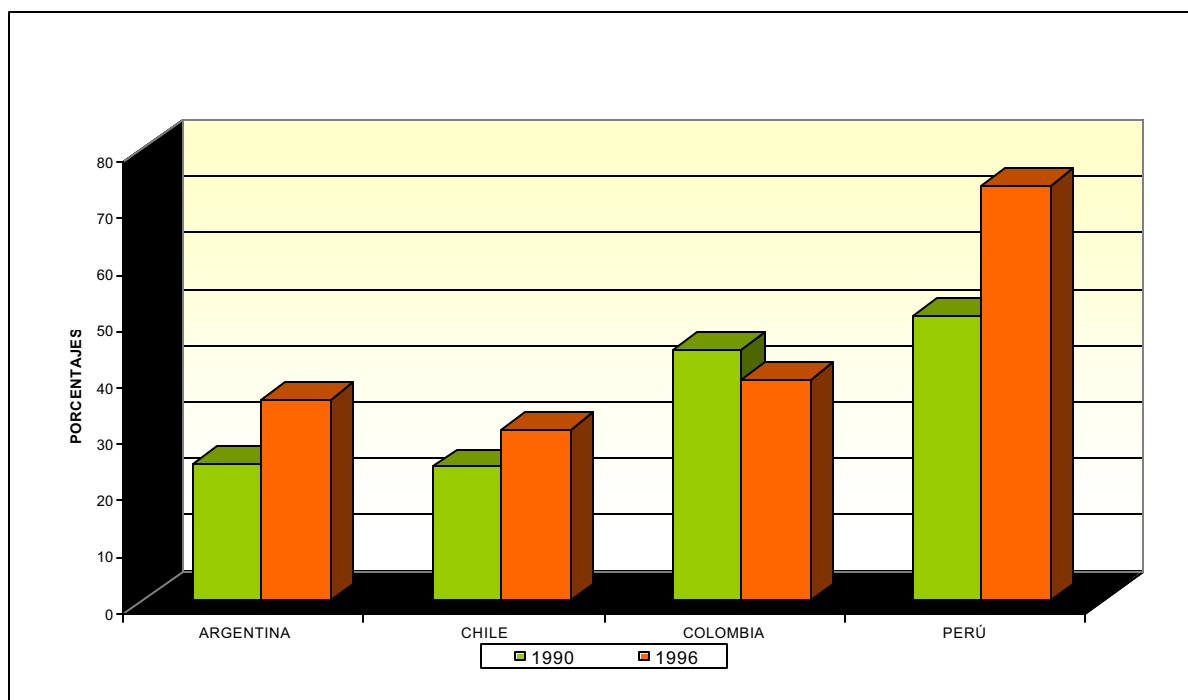
En cierta medida, la expansión del sector informal también resulta de la creciente subcontratación que aprovecha esta forma de producción para abaratar costos de mano de obra o de insumos y eludir las obligaciones laborales e impositivas asociadas a la formalidad. Reformas laborales que buscan la flexibilización por medio de incentivos a la descentralización del proceso de trabajo, como la del Perú en 1993, promueven este tipo de encadenamiento que se convierte en espurio, si no son acompañadas por la introducción de responsabilidades compartidas y/o subsidiarias entre contratantes y subcontratistas.

El cuarto proceso es la *precarización* que resulta de las transformaciones en la estructura de empleo, pero además en parte también por la flexibilización de la relación laboral introducida mediante reformas laborales diseñadas a aumentar la eficiencia, sin prevenir sus efectos sobre la protección laboral y social. Dos formas que adquirieron los efectos de las reformas fueron la introducción de contratos laborales atípicos y el debilitamiento de la inspección del trabajo.

La primera vía consistió en la introducción de reformas de la legislación laboral que permitieron el uso de contratos de muy diversa naturaleza dotados de una mayor flexibilidad que el contrato de duración indeterminada que constituía la forma casi hegemónica en las relaciones laborales antes de las reformas. Esta era consistente con la estabilización del trabajador en su puesto y la penalización del despido. Se introdujeron contratos “promocionales” de diferentes características desde contratos a tiempo fijo, temporales, a tiempo parcial, para jóvenes, para mujeres, para jefes de hogar cesantes y otras modalidades. En casos como el Perú, mencionado más arriba, se introdujo además la externalización del proceso de trabajo mediante la creación de cooperativas de trabajadores o “services”. Las nuevas formas contractuales están dotadas de menor estabilidad garantizada y permiten ajustar mediante despidos de personal, más rápidos y con costos inferiores para las empresas. En algunos casos, aunque no en la mayoría, los contratos atípicos están exentos, total o parcialmente, del cumplimiento de las obligaciones laborales.

El cuadro siguiente muestra información para algunos países que permite observar el crecimiento durante la primera mitad de la década de los años 90 de contratos atípicos y la consiguiente, erosión del contrato por tiempo indeterminado. Información de las encuestas de hogares, aunque no enteramente comparable con la contenida en el gráfico, permite observar que la tendencia continuó y hacia el 2000 en Perú la proporción de asalariados sin contrato y con contrato temporal alcanzaría al 74 por ciento y en Chile al 35,8 por ciento.

GRAFICO 3
ASALARIADOS SIN CONTRATO Y CON CONTRATO TEMPORAL
(COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE ASALARIADOS)



Fuente: V. Tokman y D. Martínez, 1999

También puede observarse que junto a la diversificación de contratos se produce un aumento de los trabajadores sin contrato, lo que significa evadir las obligaciones legales. En parte, ello se debe a falencias en la propia legislación en el establecimiento de responsabilidades; en parte, responde también a la debilidad de la inspección del trabajo en la mayoría de los países. En gran medida es también el resultado de la incapacidad de pago de las empresas, característica fundamental, como veremos más adelante, en la definición del sector informal. Pero la expansión parece también obedecer a la interpretación empresarial de las señales de flexibilización asociadas al discurso de reforma laboral que destaca las rigideces existentes y al mismo tiempo, se acompaña con mayor permisividad de fiscalización en un ambiente institucional de inspección del trabajo débil. Más que flexibilización, el discurso y las reformas transmitieron un mensaje, buscado o no, de desregulación.

Los cuatro procesos analizados se interrelacionan, siendo difícil separar sus efectos. Los cambios en la estructura ocupacional son hacia sectores, puestos y contratos, más inestables y menos protegidos. Más aún, el sector informal, atraviesa sectores y categorías ocupacionales. La desprotección y precarización resultante no se localiza exclusivamente en el mismo, sino que se encuentra también en empresas de mayor tamaño y más organizadas. Ello llevó a la OIT, que fuera la organización que introdujo a comienzos de los años 70 el concepto de sector informal, a modificarlo recientemente en el 2001, incorporando el concepto de economía informal. Este nuevo concepto incluye al sector informal, pero también a todos aquellos que carecen de protección aunque se encuentren ocupados en actividades formales.

La Conferencia Internacional de Estadísticas Laborales en 1991 acordó definir al sector informal para poder identificarlo de manera separada en las cuentas nacionales para determinar su contribución al producto interno bruto. Se acordó que dicho sector debería definirse por las características de las unidades productivas en las que dichas actividades se desarrollan (enfoque empresarial), más que en por las características de las personas involucradas o sus posiciones ocupacionales (enfoque laboral).

El informe del Director General de la OIT (2002) presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo de ese año, sugiere que dado que la definición basada en el enfoque empresarial no captura todas las dimensiones del empleo informal, deberían clasificarse los trabajadores como formales o informales de acuerdo a su status laboral. No propuso, sin embargo, eliminar el uso del término sector informal que ha probado ser de utilidad durante más de tres décadas, sino ampliarlo a economía informal. Este nuevo concepto es incluyente del anterior, pero expandido para incluir no solo relaciones de producción sino también relaciones de empleo.

Los puestos de trabajo y no las personas ocupadas fueron seleccionados como unidades de análisis. Ellas se agregaron a las unidades de producción utilizada en la definición previa de sector informal. Los puestos de trabajo se definen a partir del status de la categoría de empleo y de su carácter de formal o informal, sin que se hayan acordado lineamientos para definir como se determina si un puesto es informal. La innovación principal consiste en incluir como informales a todos los trabajadores independientemente de donde trabajen cuya relación de empleo no esté sujeta a los estándares de la legislación laboral, impuestos, protección social o derechos a ciertos beneficios laborales (vacaciones, permisos por enfermedad, indemnizaciones por despido, etc.). En síntesis, se agregan al sector informal los trabajadores desprotegidos que trabajen en empresas de más de 5 trabajadores.

En un anexo del informe OIT (2002) se ilustra la aplicación de la nueva definición con información de México, (2000). La metodología consiste en identificar los trabajadores que laboran en empresas formales (más de 5 trabajadores) que no tienen protección social, los que constituyen el 25 por ciento de los asalariados en esas empresas. El sector informal, definido a partir de la forma de producción (trabajadores por cuenta propia, empleadores y trabajadores en empresas de menos de 5 trabajadores, servicio doméstico y familiares no remunerados), ocupa al 57 por ciento del total

de ocupación en México. Al extenderse la definición a economía informal, dicho porcentaje se eleva a 65,4 por ciento, aumentando 9,7 puntos porcentuales.

Dos comentarios pueden formularse con respecto a lo anterior. En primer lugar, conceptualmente se combinan dos unidades de análisis, unidad de producción y puestos de trabajo y se los relaciona con el acceso a la protección social. En realidad esta última relación se efectúa de manera parcial, pues al no redefinir completamente los conceptos desde la perspectiva de la protección, quedan todavía incorporados en el sector informal, aquellos que laboran en unidades productivas informales, pero que tienen acceso a protección. Por ende, la economía informal no es sinónimo de desprotección porque contiene un porcentaje de trabajadores con protección en el sector informal, los que en 2002 alcanzaban al 35,6 por ciento de los mismos.

En segundo lugar, desde una perspectiva de políticas laborales se mezclan conceptos que pueden confundir más que contribuir al objetivo de aumentar la protección social de los trabajadores. Los trabajadores sin protección en empresas formales tienen derecho a ella a partir de su relación laboral y en consecuencia, las empresas formales están por ley en la mayoría de los casos, obligados a proporcionarla. El no reconocimiento constituye evasión y como tal es sujeto de fiscalización y penalización. El que exista, puede atribuirse a la debilidad de la inspección, a la permisividad de la autoridad laboral y a zonas grises de contratos atípicos no bien definidos, en algunos casos, o en la mayoría, interpretados con criterios diferentes a las intenciones de los legisladores. Situación diametralmente opuesta es la del sector informal, porque la falta de protección a la que están sometidos la mayoría de los ocupados, se debe a la incapacidad de financiar el acceso a la misma en su totalidad. Aunque como lo muestran algunos estudios (Tokman, 2001), la generalidad cumple con algunas de las obligaciones laborales aunque no todas y particularmente, no con la de contribuciones para jubilaciones y pensiones.

Se suma también el hecho que predominan las ocupaciones independientes e incluso, no remuneradas en el caso de familiares, que no están obligadas en la mayoría de los países a efectuar dichas contribuciones. Para los ocupados en el sector informal, la desprotección es principalmente un resultado, más que una característica de su puesto de trabajo. Su acceso a la protección, de mantenerse en dichas unidades productivas solo vendrá si las mismas logran superar su baja productiva y escaso excedente.

D. Transformación de las familias e incorporación laboral de la mujer

El modelo tradicional de familia nuclear biparental con hijos, donde el padre es el proveedor y la mujer, ama de casa y cuidadora de hijos y ancianos en el hogar, sirvió de base al diseño de la protección social. La misma se orientó a proteger al proveedor y a asegurar un ingreso de reemplazo en caso de interrupción, además de cobertura ante riesgos de accidentes y de salud. Los integrantes de la familia fueron también incluidos subsidiariamente en dicha protección, pero la titularidad de derechos correspondía al jefe de hogar (hombre). Más aún, la definición formal de los miembros dependientes estuvo tradicionalmente basada en el establecimiento de vínculos familiares formales.

Este modelo de familia está cambiando a ritmo acelerado por efecto de los cambios demográficos, económicos y culturales. Las familias nucleares biparentales en América Latina ya no constituyen la mayoría (CEPAL, 2004, Arriagada, 2004). En 2002, constituían el 36% de las familias y habían disminuido su participación en la década de los 90s en 10 puntos porcentuales. En Uruguay, por ejemplo, solo el 28% de las familias respondía al “modelo”. Disminuye también el porcentaje de familias extendidas y compuestas, que presentaban un mayor potencial de compensación de riesgos entre los miembros de la familia.

Como contrapartida, se expande la proporción de familias biparentales con hijos, donde ambos padres desarrollan actividades remuneradas pasando del 27% en 1990 al 33% el 2002. Se expande también la participación de familias monoparentales de 15 a 19 % y, entre ellas, la monoparental con jefa mujer que trabaja las que constituyen el 53% de las familias monoparentales.

Por otro lado, las familias formales tienden a disminuir al registrarse tasas de nupcialidad decrecientes, aumento de las uniones consensuales, aumento de las tasas de divorcio y nulidades y aumentos en la edad de contraer el primer matrimonio. En Argentina, por ejemplo, el porcentaje de uniones consensuales creció del 7 al 18% entre 1960 y 1991; en la ciudad de Buenos Aires el crecimiento fue aún mayor pasando de 1,5% de las uniones al 21% entre 1960 y el 2001. En Brasil las uniones consensuales crecieron del 18 al 28,3% entre 1991 y 2000 y en Chile del 6,3 al 16,1% entre 1982 y 2002 (IBGE, (2002); Rodríguez, J.,(2004); Jelin, E., (2005)). Estos cambios denotan la necesidad de redefinir las bases de reconocimiento de dependientes cuya titularidad se determina, en gran medida, sobre la base de los vínculos familiares formales lo que requiere cambios en las políticas de protección social y en la legislación sobre familias. Como acertadamente señala Jelin (2005), las expectativas sociales acerca de los deberes y responsabilidades de estos nuevos vínculos están cambiando. No se trata de legislar sobre el amor y el afecto, sino de establecer algunos parámetros que incorporen estos vínculos como posibles depositarios de responsabilidades para proteger a personas vulnerables que lo necesitan.

El cambio más notorio se produce en la incorporación de la mujer al trabajo. En América Latina, entre 1990 y 2002, la tasa de participación femenina en zonas urbanas aumentó de 37,9 al 49,7% (CEPAL, 2004). Se reduce la diferencia con la participación de los hombres, pero todavía existe un diferencial de 30 puntos porcentuales.

Asimismo, esta tendencia al crecimiento se observa tanto en países en desarrollo como desarrollados, aunque los niveles de participación femenina son superiores en los más desarrollados. La tasa de participación de las mujeres entre 25 y 54 años en los países de la OCDE varían desde 60% o menos, en Corea, Turquía y los países del sur de Europa; hasta más de 80% en los países Nórdicos y en algunos de los de Europa Central (OCDE, 2005). Las mujeres participan más en los países desarrollados y además, constituye la preferencia expresada por nueve de cada diez familias con niños pequeños, aunque en 1998 solo estaban en esa situación, seis de cada diez de esas familias.

La incorporación de la mujer al trabajo significa un aumento en los hogares nucleares completos con dos proveedores y en particular, entre los sectores más educados y produce mayores ingresos por el mayor número de adultos trabajando. Constituye una vía efectiva para mejorar los niveles de bienestar de las familias y tiende a igualar las oportunidades laborales entre hombres y mujeres. La información disponible muestra que las familias del quintil más alto cuentan con más perceptores que los del más bajo y que la participación de la mujer en el trabajo en las familias pobres constituye una vía efectiva para superar su situación de pobreza. La tasa de participación femenina es mucho mayor en las mujeres insertas en hogares no pobres que en los pobres. Mientras que en el 2002 en promedio para la Región en los hogares no pobres el 55% de las mujeres participaba en el mercado de trabajo, en los hogares pobres dicho porcentaje era del 43%.

Las mujeres están sujetas además, a una tasa de desempleo mayor que los hombres. Cuando acceden al empleo lo hacen en puestos de menor productividad e ingresos, percibiendo alrededor de 35% menos que los hombres. Ello se traduce en pensiones también inferiores a la de los hombres para edades superiores a 65 años, equivalentes al 77% en promedio. A pesar de estas brechas el aporte de las mujeres al total de ingresos del hogar, particularmente en los hogares pobres, permite reducir la pobreza de manera significativa. En promedio, dicha contribución permite reducir la pobreza en alrededor de 10 puntos porcentuales y en algunos casos, como en Uruguay, la pobreza con el aporte de las cónyuges se reduce de 30 al 10 % (CEPAL, 2004).

El cambio en la participación laboral femenina no ha estado asociado a un cambio paralelo en las responsabilidades domésticas de cuidado del hogar y atención a los niños y ancianos, las que en la familia tradicional recaían en la mujer. Según encuestas de uso del tiempo en México y en Uruguay, las mujeres aportan el 85 y el 71% del trabajo doméstico respectivamente. En México, cuando ambos cónyuges trabajan en el mercado laboral, las mujeres laboran 15 horas semanales más al incorporar el trabajo doméstico, a pesar de que en la actividad económica los hombres trabajan 52 horas y las mujeres 37 horas en promedio semanal (CEPAL, 2004). Se genera en consecuencia una tensión en el uso del tiempo que a falta de adecuación, determina una mayor intensidad laboral de las mujeres. A ello se agregan las tensiones derivadas cuando el cumplimiento de un rol afecta el desempeño en la otra función y cuando las conductas requeridas por ambos roles presenten incompatibilidades (Arriagada, 2004).

Se introduce una nueva inseguridad asociada a los cambios en las normas que gobiernan el trabajo remunerado y el trabajo de cuidado no remunerado al marginalizarse esta última función (Applebaum, 2002). Se valoriza la contribución de la mujer para mejorar los ingresos familiares, pero al mismo tiempo las preferencias de contratación continúan siendo la contratación a tiempo completo de trabajadores sin responsabilidades familiares que compitan con la actividad laboral. Para las madres la opción laboral real se reduce a trabajar a tiempo parcial, por menores remuneraciones y sin beneficios sociales. Esto es así principalmente en países donde el cuidado de los niños constituye una responsabilidad privada, como es en Estados Unidos.

E. Transición demográfica acelerada y envejecimiento de la población

Se experimentan también profundas transformaciones demográficas que tienen carácter universal, pero que afectan significativamente a América Latina y el Caribe, dado su estado intermedio de desarrollo. La transición demográfica se produce a ritmo acelerado lo que se manifiesta en una reducción de la tasa de crecimiento de la población del 2,7% registrado en el período 1950-55 al 1,5% en la actualidad. La población tiende a envejecer tanto en números absolutos como en participación. La población de mayores de 60 años crecerá en los períodos 2000-2025 y 2025-2050 entre tres y cinco veces más que la población total respectivamente. La proporción de mayores de 60 años se triplicará entre 2000 y 2050 y en el último año, uno de cada cuatro latinoamericanos será un adulto mayor (CEPAL, 2004).

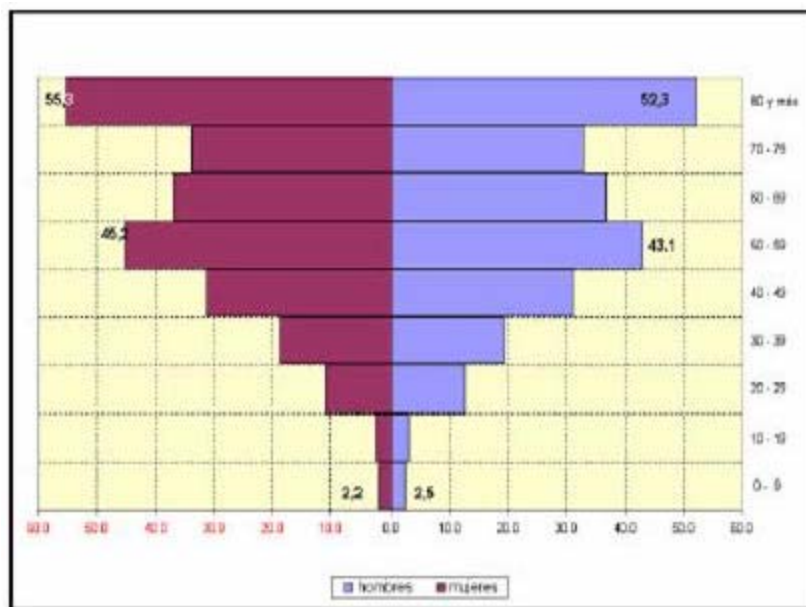
La transición demográfica resulta de la disminución de la tasa de mortalidad a partir de los años 50 y de la caída de la tasa de fecundidad a partir de los años 60. Dicho proceso ocurre de manera diferenciada según los países y define etapas en la evolución del ciclo de transición demográfica³. A comienzos de los años 60 la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños que contenían al 88,5% de la población total estaban en las etapas incipientes o moderada de transición demográfica y sólo Uruguay podía ubicarse en la etapa avanzada. En el primer quinquenio del siglo XXI la situación es radicalmente diferente. Sólo un país (Guatemala) se encuentra en la etapa moderada y el resto se ubica en las etapas plenas y avanzada de transición lo que incluye al 97,8% de la población. En etapa avanzada, con tasas de natalidad inferiores a 22 por

³ El ciclo demográfico puede definirse a partir del comportamiento de las tasas de natalidad y mortalidad en cuatro etapas. La primera, pretransicional, cuando ambas tasas son elevadas y relativamente estables y como consecuencia el crecimiento poblacional es bajo. La segunda, transicional, cuando la mortalidad disminuye y la natalidad se mantiene, elevándose el crecimiento poblacional. La tercera, transicional, cuando la natalidad disminuye y la mortalidad se estabiliza, lo que resulta en un crecimiento menor de la población. Por último, la cuarta etapa postransicional refleja una situación en que ambas tasas son bajas y relativamente estables, con un crecimiento de la población escaso o nulo (CEPAL, 2004).

mil y tasas de crecimiento de la población alrededor del 1%, se encuentran los países del Caribe de habla inglesa, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay.

La transición demográfica afecta también de manera diferenciada a los distintos grupos de edades. Resulta en un aumento de la esperanza de vida al nacer que alcanza en la actualidad a 72 años en promedio para la Región, 6,4 años más que en el primer quinquenio de los años 80, 8 años más que el conjunto de regiones en desarrollo y cercana a la prevaeciente en Europa. Como se observa en el cuadro siguiente, el aumento porcentual presenta una forma de pirámide invertida que denota mayor crecimiento a más edad, alcanzando su máximo en la población de 80 años y más.

GRAFICO 4
PROYECCION DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL DE AMERICA LATINA POR SEXO Y
EDAD, 2000 - 2010
(ESTRUCTURA PORCENTUAL)



Fuente: CEPAL (2004)

Se produce como consecuencia una reducción en la tasa de dependencia entre la población de 0 a 14 años y los de 60 años y más con respecto a la población activa (15-59 años). A medida que los países avanzan en la transición demográfica, la reducción de la tasa de natalidad significa una disminución de la población joven, sin que el aumento de los mayores de 60 años logre compensarla. La dependencia de los pasivos con respecto a la población económicamente activa decrece a valores inferiores a 60 pasivos por cada 100 personas activas. Ello da origen a un “bono demográfico” (CEPAL, 2004), que pueden permitir una liberación de recursos que se dedicaban a la salud materno infantil y educación, para reforzar el gasto en educación y salud en general.

Sin embargo, este “bono” es limitado en el tiempo porque en el curso de la transición los aumentos en la longevidad resultan en un mayor peso de las personas mayores. Ello determina una expansión de la tasa de dependencia que anticipa demanda crecientes en seguridad económica y salud. Hacia el año 2025, el bono se habrá terminado en 10 de los países de la Región y hacia mediados del siglo, ello ocurrirá en la totalidad.⁴

⁴ Los diez países donde el bono se extinguirá en orden decreciente por cercanía de tiempo entre paréntesis son: Cuba (5 años), Chile y Costa Rica (10), Brasil, Colombia, México, Panamá y Uruguay (15) y República Dominicana y Venezuela (20), (CEPAL, 2004). Debe señalarse también que el “bono” generado por desaceleración del crecimiento de jóvenes en edad escolar, puede verse compensado por la necesidad de mejorar la calidad de la educación.

En todos los países de la Región, la proporción y el número de personas de más de 60 años aumentarán sostenidamente. Entre el 2000 y el 2050 se proyecta un aumento de 143 millones de personas mayores las que alcanzarán a 184 millones. Esto significará una tasa de crecimiento de 3,5%, triplicando el nivel del 2000 y equivale a alrededor de 4 veces la tasa de crecimiento de la población total en el mismo período. El porcentaje de personas de 60 años y más que era del 8% en el año 2000 se triplicará y alcanzará al 23,4%, mientras que los mayores de 75 años pasarán del 1,9% al 7,9% en el mismo período. El porcentaje de envejecimiento es variable entre países, alcanzando valores similares o incluso superiores a los registrados en los países europeos (35%) en el 2050 en Argentina, Cuba, Uruguay y varios países del Caribe que en el 2000 registraban porcentajes de mayores de 60 años superiores al 10%.⁵

El envejecimiento de la población impondrá crecientes demandas por protección social y seguridad económica, que se agregarán a las carencias actuales. Además, introducirá nuevas demandas previamente inexistentes o marginales en sociedades jóvenes como las latinoamericanas. Emergerán nuevas demandas en tareas de cuidado de adultos mayores, de atención en salud y de pensiones.

Las familias deberán responder por el cuidado de los mayores, en particular, las mujeres que sumarán esta creciente responsabilidad al cuidado de los niños. Las necesidades de salud, tanto preventiva como curativa, crecerán y se requerirán nuevas ofertas de entretenimiento y uso del tiempo libre que asegure una vejez agradable y socialmente responsable. En particular, es necesario evitar la discriminación que incluyen la mayoría de los seguros de salud que tienden a penalizar a los adultos mayores por el mayor riesgo que significan por su edad y por la complejidad de sus enfermedades potenciales. Por último, surgen necesidades de ingresos para aquellos que no cuenten con ahorros o con pensiones adecuadas a las necesidades. Ello significa ampliar la cobertura de los pasivos y en muchos casos, adecuar los sistemas para favorecer a quienes lo justifiquen sobre base no contributiva.

Sobre estos temas volveremos más adelante al analizar las políticas. Conviene, sin embargo, examinar con mayor profundidad las coberturas de pasivos en materia de pensiones y sus características así como estimar de manera agregada el posible requerimiento adicional de recursos para atender la creciente demanda.

En promedio para los países de América Latina⁶, solo uno de cada tres adultos con 65 y más años percibe una pensión o jubilación. Existe, sin embargo, una alta dispersión entre países como resultado tanto del avance diferenciado del envejecimiento de la población, como del grado de madurez del sistema de pensiones. Brasil y Uruguay presentan una cobertura en torno al 85% y Chile y Argentina entre el 70 y el 75%. El resto de los países no alcanza a cubrir el 45% de los adultos mayores y más de la mitad de los países registra coberturas que indican que menos de 1 de cada 5 personas de 65 y más años recibe ingresos por pensiones. El grado de cobertura es mayor en zonas urbanas que rurales, dos de cada cinco adultos mayores percibe pensiones o jubilaciones en las primeras y solo uno de cada cinco lo hace en las segundas. Dos países que se distinguen por una menor diferencial de cobertura por área geográfica son Brasil y Chile. El primero presenta una cobertura casi-universal en zonas rurales (92%), incluso mayor a la de zonas urbanas, debido a la existencia del programa de Pensiones Rurales introducido con dicho objetivo. En Chile la cobertura urbana, siendo superior a la rural, solo de 1,5 veces mayor y no 2 veces como ocurre con el promedio para el total.

⁵ La definición de los tramos de edades afecta las comparaciones pero no las conclusiones. Si se observa la proyección para las personas de 65 años y más, la participación en la población total más que se duplicará entre el 2000 y el 2050 y alcanzará al 16,8% en promedio para la Región. Ello se compara con una participación en ese año de 15,0% para los países en desarrollo y de 25,9% en los países desarrollados (OIT, 2000).

⁶ Se cuenta con información de encuestas de hogares para 17 países circa 2002. Se refiere al promedio simple. Si se observa el promedio ponderado la proporción sube a 1 de cada 2 personas de 60 años y más, lo que obedece fundamentalmente a la importancia de Brasil en el total.

CUADRO 3
COBERTURA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DE ADULTOS MAYORES
(COBERTURAS POR TRAMOS DE EDAD)

	Sin pensiones ni ingreso del trabajo ^a	60 y más años	65 y más años	70 y más años
Argentina	27,0	56,8	69,3	76,0
Bolivia	41,8	13,2	23,1	24,8
Brasil	13,4	77,5	84,0	89,1
Chile	21,3	66,3	76,6	82,3
Colombia	68,3	24,9	28,4	23,1
Costa Rica	68,3	14,8	22,4	26,9
Ecuador	45,8	21,4	16,1	13,4
El Salvador	53,9	14,4	20,7	20,8
Guatemala	42,0	10,8	21,3	20,9
Honduras	47,3	34,6	23,0	19,1
México	47,8	17,5	28,3	28,0
Nicaragua	62,5	27,6	21,8	17,2
Panamá	36,2	39,7	59,2	58,6
Paraguay	45,1	16,5	25,6	28,0
Perú	45,0	18,2	30,3	32,7
República Dominicana	59,2	11,1	16,0	16,2
Uruguay	10,2	78,8	87,6	92,6
Venezuela	66,9	21,6	18,2	15,2
América Latina				
Promedio ponderado	33,2	49,4	56,6	59,3
Promedio simple	44,6	31,4	37,3	38,1
Mediana	45,5	21,5	24,4	25,9

Nota: ^a porcentaje de adultos de 60 años y más sin ingresos ni transferencias

Fuente: Elaborado en base a tabulados de las encuestas de hogares. CEPAL. Se refieren al 2002 excepto Paraguay (2000) y Brasil, El Salvador, Nicaragua y Perú (2001)

Uno de cada tres adultos de 65 y más años no percibe ni pensiones o jubilaciones ni ingresos del trabajo. Sin embargo, cerca del 80% de los hogares unipersonales de personas de esa edad recibe pensiones. Situación que supera el 85% en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Panamá. La cobertura “individual”, mencionada más arriba, aumenta al 41% si se incluyen los beneficios recibidos por los cónyuges de los de 65 años y más.

En promedio, el 63% de los adultos de 65 y más años es pobre en América Latina, antes de incluir transferencias. En la mayoría de los países, dicho porcentaje supera al 65% y solo en Chile y Costa Rica se ubica en torno al 53%. Las transferencias, principalmente las pensiones y jubilaciones, logran reducir dicho porcentaje al 26% en promedio simple. Para ilustrar las diferencias entre países en cuanto a la cobertura y profundidad de las transferencias basta señalar que, aún después de transferencias, la pobreza afecta todavía en México y Colombia a alrededor de la mitad de los mayores de 65 años. Al otro extremo se encuentra Uruguay que registra menos del 5% en situación de pobreza. A pesar de las diferencias entre países, debe destacarse la importancia de las transferencias para los adultos mayores como mecanismo de reducción de la pobreza. En promedio permite reducirla en alrededor de 58% y en 71% si se considera la mediana.

CUADRO 4
POBREZA, FAMILIAS Y EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS

	Porcentaje de adultos de 65 y más años en familias sin hijos y extendida	Porcentaje de adultos de 65 y más años pobres		Porcentaje de reducción de la pobreza
		antes de transferencias	después de transferencias	
Argentina	85,5	64,5	17,1	-72,6
Brasil	75,9	67,8	16,9	-75,1
Chile	80,0	52,8	15,0	-71,6
Colombia	82,8	64,2	47,0	-26,8
Costa Rica	77,4	52,7	28,7	-45,5
México	78,7	70,5	53,2	-24,5
Uruguay	84,3	67,0	4,9	-92,7
Promedio Simple	80,7	62,8	26,1	-58,4
Mediana	80,0	64,5	17,1	-71,6

Fuente: Uthoff (2005) Estimaciones efectuadas en base a las encuestas de hogares de 1997 para la mayoría de los países incluidos con la excepción de Brasil y Chile que se refieren a 1996.

No obstante lo anterior, como señala Uthoff (2005), la comparación con los países de la OECD, permite observar que ambos destinan un porcentaje similar del PIB al gasto social (entre 8 y 23% en América Latina y entre 8 y 26% en la OECD). Sin embargo, la efectividad para reducir la pobreza en general y en particular, la que afecta a los adultos de 65 y más años es diferente. La pobreza relativa⁷, disminuye para los mayores de 65 años en 83% en comparación con 51% en América Latina. El porcentaje de adultos de 65 años y más es superior en la OECD (21 vs 15%), la pobreza relativa antes de transferencias también es mayor (84 vs 58%), pero la efectividad de la política de transferencias logra revertir la situación, resultando en un nivel de pobreza relativa de 13% en comparación con América Latina que sólo logra reducirla al 27%.

Alrededor del 80% de los adultos de 65 años y más viven en familias sin hijos y en familias extendidas. A diferencia de lo que ocurre en los países de la OECD donde los adultos mayores viven solos, mientras que la familia extendida es menos importante; en América Latina son menos los que viven solos (13%), que los que se integran a familias extendidas (21%). La familia extendida sigue constituyendo un mecanismo de auto-protección que permite compartir ingresos y riesgos más allá de la familia nuclear. Además su participación en el total de familias ha aumentado en las últimas dos décadas. Ello es importante en situaciones donde predominan bajos ingresos y déficit habitacionales y donde la política de transferencias resulta insuficiente para cubrir adecuadamente las carencias. Pueden constituir en parte, como señala Uthoff, A. (2005), una manifestación de las mismas carencias, pero su resultado es un menor nivel de pobreza relativa para los mayores de 65 años y más. La familia extendida registra un nivel de pobreza relativo inferior a la familia nuclear y a la compuesta por jefe de hogar con hijos, particularmente en América Latina. En la OECD las diferencias solo son importantes en relación a familias monoparentales.

⁷ La pobreza absoluta se mide usualmente en América Latina a partir de una línea de pobreza identificándose los hogares cuyos ingresos son insuficientes para cubrirla. La pobreza relativa, utilizada en la OECD, estimándose un índice de bienestar relativo, usualmente equivalente al 50% de la mediana del ingreso total de los hogares. Dicho ingreso, a su vez, se ajusta en función del tamaño y composición de la familia. Uthoff (2005) presenta en detalle la metodología y resultados alcanzados y su comparación con los países de la OECD.

CUADRO 5
POBREZA RELATIVA SEGÚN FAMILIA DONDE VIVEN: AMERICA LATINA Y OECD

	America Latina ¹			OECD ²		
	Porcentaje de hogares	Pobreza relativa		Porcentaje de hogares	Pobreza relativa	
		antes de transferencias	después de transferencias		antes de transferencias	después de transferencias
Adultos 25-65	84,7	28,4	20,7	79,0	21,2	9,4
Pareja con hijos	45,1	26,2	19,9	26,6	13,4	8,4
Jefe con hijos	5,9	37,5	25,3	2,4	64,4	39,1
• Familia extendida	20,6	28,4	18,9	7,7	17,9	8,8
Familia sin hijos	13,2	31,3	18,0	42,4	23,6	8,5
Adultos 65 y más	15,3	58,4	27,3	21,0	83,9	13,5

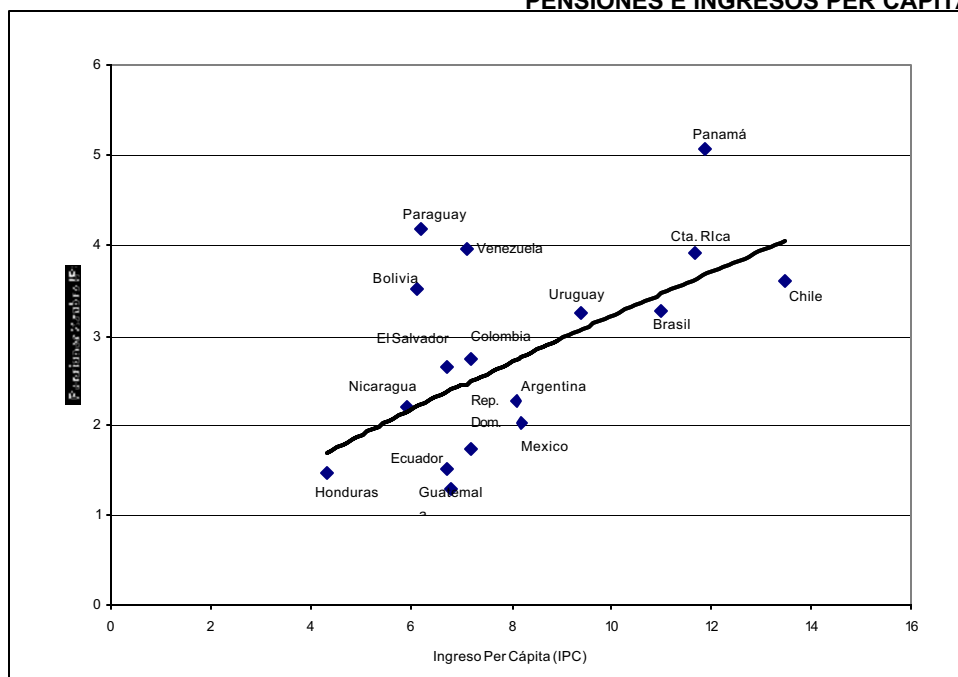
Nota: ¹ Países y años según cuadro anterior.

² Se incluyen Francia (1989), España (1990), Países Bajos (1991), Suecia (1992), Australia, Canadá, Alemania y Estados Unidos (1994) y Reino Unido (1995).

Fuente: Uthoff (2005)

El nivel de las pensiones urbanas es, en promedio, equivalente al 36% del ingreso per cápita. Los países de mayor ingreso se ubican entre el 30 y el 40%. Este es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay. Los países de menor ingreso registran pensiones urbanas que son inferiores al 20% del ingreso por persona son: Ecuador, Guatemala y República Dominicana. Situaciones que se apartan de la generalidad son, por un lado, países con ingresos por persona bajos pero que asignan un porcentaje superiores al 60% de dicho ingreso a pensiones (Paraguay y Bolivia) y, por otro, países como México, donde un ingreso relativamente alto está acompañado por un porcentaje bajo de pensiones.

Grafico 5
PENSIONES E INGRESOS PER CÁPITA



Fuente: Cuadro 6.

Dado el crecimiento previsto en la proporción de personas de mayor edad que deberían recibir pensiones y la concentración de adultos mayores en situaciones de pobreza, resulta interesante estimar los recursos fiscales adicionales que serían necesarios para financiar la expansión de cobertura con el objetivo de alcanzar cobertura universal a niveles de pensiones similares al promedio actual.

Siguiendo la metodología desarrollada por Wilmore (2004?), dada la relación existente entre el nivel de pensiones y el producto por persona y la participación de la población de 65 y más años en el total de la población en la actualidad y su proyección al 2050, puede estimarse el aumento de carga fiscal que se requeriría para financiar una pensión universal del nivel de la actual en dicho año. Los resultados se presentan en el cuadro siguiente.

CUADRO 6
RECURSOS ADICIONALES NECESARIOS PARA COBERTURA UNIVERSAL EN EL 2050

PAISES ^c	1 Ingreso per cápita ^d	2 Pensiones ^d	r= (2)-(1)	3 Población 65 2000 (4)	4 años y más 2050 (5)	p= (5)-(4)	Recursos adicionales (e)	Recursos adicionales (f)
Argentina	8,1	2,26	27,9	9,7	18,5	8,8	2,4	1,5
Bolivia	6,1	3,51	57,5	4,2	11,8	7,6	4,3	-0,9
Brasil ^a	11	3,28	29,8	5,4	18,7	13,3	3,9	2
Chile ^b	13,5	3,6	26,6	7,2	21,6	14,4	3,8	2,64
Colombia	7,2	2,74	38,05	4,7	16,6	11,9	4,5	0,8
Costa Rica	11,7	3,92	33,5	5,3	19,6	14,3	4,7	1,64
Ecuador	6,7	1,5	22,38	5,0	16,3	11,3	2,5	2,5
El Salvador	6,7	2,65	39,55	5	15,4	10,4	4,1	0,5
Guatemala	6,8	1,28	18,82	4	9,1	5,1	0,96	1,3
Honduras	4,3	1,47	34,18	3,4	12,5	9,1	3,1	0,9
México	8,2	2,01	24,51	4,7	19,2	14,5	3,5	2,9
Nicaragua ^a	5,9	2,19	37,1	3,1	12,2	9,1	3,3	0,7
Panamá	11,9	5,08	42,68	5,5	16,9	11,4	4,8	0,2
Paraguay	6,2	4,18	67,41	3,5	11,4	7,9	5,3	-1,7
Perú	6,2			4,7	16,2	11,5		
República Domini	7,2	1,72	23,8	4,3	16,3	12	2,8	2,5
Uruguay	9,4	3,26	34,6	12,9	19,8	6,9	2,3	0,7
Venezuela	7,1	3,96	55,7	4,5	16,3	11,8	6,5	-1,2
Promedio Simple	8,0	2,9	0,36	5,4	16,0	10,6	3,8	0,8
Mediana	7,2	2,8	0,39	4,7	16,3	11,4	3,3	1,7

Notas: ^a 2001. ^b 2003. ^c El resto de los países 2002. ^d en línea de pobreza. ^e Recursos fiscales adicionales requeridos para alcanzar cobertura universal de personas en el 2050 al nivel de pensiones relativas al ingreso per cápita. En puntos adicionales de carga tributaria $t = T/PIB$. Se obtuvo de la siguiente manera: $Dt = r * p$. ^f Igual a ^e con pensión reajustada para pasar de 0,36 a 0,45 del ingreso per cápita en promedio para la Razón entre el 2000 y el 2050

Fuente: Panaroma Social, CEPAL 2004. Columnas 1 y 2, CEPAL, 2004

En promedio para América Latina se requeriría aumentar en 3,8 puntos la carga tributaria para cubrir el 16% de la población que tendría 65 y más años en el 2050 con una pensión equivalente al 36% del ingreso por persona. Si se considera que la carga tributaria generada para el pago de pensiones del 5,4 % de la población que en el año 2000 tenía 65 y más años, la carga total sería equivalente al 5,8%. Por otro lado, si se reajusta la pensión para llegar a un promedio del 40% del ingreso por persona, se requerirían 0,8 puntos adicionales del producto interno bruto.

Estas proyecciones moderan los pronósticos exagerados en relación al efecto del envejecimiento de la población sobre los sistemas de pensiones y en particular, sobre el presupuesto público. Por cierto, un aumento de la carga fiscal de la magnitud estimada no es marginal, pero debidamente financiado, es abordable. Se requiere además descontar las pensiones que de todas maneras percibirán los adultos mayores que serán financiadas con los fondos acumulados durante su vida laboral. Existen, asimismo, alternativas paramétricas en cuanto a la edad de retiro y en relación al nivel de pensión que se asigne. Sobre la edad de retiro existe una experiencia comparativa diversa. Su prolongación permite reforzar el financiamiento del sistema de pensiones, pero afecta la situación de empleo de manera diferenciada dependiendo de si el país en cuestión experimenta abundancia o escasez de mano de obra.

La proyección de recursos requeridos es también sensible según el país de que se trate. Los países que aumentan más aceleradamente la proporción de personas de 65 y más años en el total deberán efectuar un mayor esfuerzo tributario. Tal es el caso de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Venezuela, entre otros. Ello no coincide necesariamente con los países más maduros en términos demográficos, como Argentina, Chile y Uruguay porque ellos ya estaban en estado más avanzado de envejecimiento en el 2000.

IV. Protección social y transformaciones en el mercado de trabajo

En esta sección se analizan los efectos de las transformaciones en el mercado de trabajo sobre los niveles de cobertura de la protección social. Comienza, en primer lugar, con la identificación de la diversidad de cobertura entre países y sus determinantes en la inserción laboral. En segundo lugar, se analiza la asociación entre cobertura y tipo de inserción laboral. En tercer lugar, se examina en mayor profundidad las diferencias de género. Por último, se estima el impacto de los procesos de cambio analizados sobre la protección y se mide la evolución de la cobertura de protección social entre 1990 y 2003.

A. Diversidad en la homogeneidad: determinantes de cobertura

Los países latinoamericanos registran un grado de cobertura nacional de 38,7 por ciento y en zonas urbanas, de 45,4 por ciento. Este promedio es el resultado de situaciones nacionales con diferencias significativas entre ellos. Existe, sin embargo, homogeneidad en las características de inserción laboral y en sus efectos sobre el nivel de protección.

Se abordarán tres de ellas: la urbanización, el asalaramiento y la informalidad. La primera, capta la importancia del empleo urbano en el total, dado que la migración hacia las ciudades aumenta las probabilidades de acceder a protección en comparación con las zonas rurales. La segunda, identifica el avance en la penetración de la división del trabajo en zonas urbanas, mediante el coeficiente de asalariados sobre la ocupación. Por último, la importancia del sector informal urbano en el empleo indica la concentración en actividades de baja productividad. Los datos presentados en el Cuadro 8 y en el Gráfico 6 se refieren a alrededor del 2002 y provienen de elaboraciones de la CEPAL sobre la base de encuestas de hogares de cada país.⁸

⁸ A pesar de la coincidencia de algunas variables presentadas en esta sección con las de los cuadros 1 y 2, los mismos no son comparables por tratarse de fuentes diferentes y por incluir los primeros un conjunto más amplio de determinantes no solo de inserción laboral, sino también, de características poblacionales y de capacidad financiera. Ambos, sin embargo, permiten apreciar el grado de diversidad entre países tanto en 1980 como en 2002(circa).

CUADRO 7
DIVERSIDAD EN LA INSERCIÓN LABORAL Y PROTECCION SOCIAL
(CIRCA 2002)

Países	Cobertura Nacional ¹	Cobertura Urbana ²	Urbanización ³	Asalariamiento ⁴	Informalidad ⁵
Grupo 1	65,1	66,3	79,2	72,4	38,3
Chile	64,9	67,0	86,6	75,5	31,0
Costa Rica	65,3	68,2	59,0	71,3	39,4
Uruguay	n.d.	63,8	91,9	70,5	44,5
Grupo 2	52,1	58,4	72,9	66,2	45,2
Argentina	n.d.	56,0	90,5	73,5	42,5
Brasil	47,8	54,3	81,2	68,8	42,0
El Salvador	49,8	60,5	58,4	60,8	52,5
México	55,1	64,8	69,8	73,1	46,6
Panamá	53,8	66,6	65,6	74,3	37,4
R. Dominicana	44,7	48,0	58,2	59,2	43,2
Venezuela	61,5	n.d.	86,9	53,4	52,2
Grupo 3	15,4	24,8	59,6	55,7	56,8
Bolivia	14,5	21,2	62,4	47,6	62,7
Ecuador	n.d.	32,3	61,4	58,3	54,0
Guatemala	17,8	31,1	46,1	57,1	51,8
Nicaragua	18,3	25,1	56,1	58,5	55,7
Paraguay	13,5	20,2	58,7	59,9	59,4
Perú	13,0	18,7	72,8	53,0	57,4
Promedio Simple	38,7	45,4	69,1	63,4	48,3
Nº de países	13	15	16	16	16

Notas:¹ porcentaje de afiliados sobre ocupación total

² porcentaje de afiliados sobre ocupación urbana

³ porcentaje de población en zonas urbanas

⁴ porcentaje de asalariados sobre ocupación urbana

⁵ porcentaje de ocupados en el sector informal urbano sobre ocupación urbana

Fuentes: Protección Social: Cuadro 9 Asalariamiento e Informalidad: CEPAL (2003)

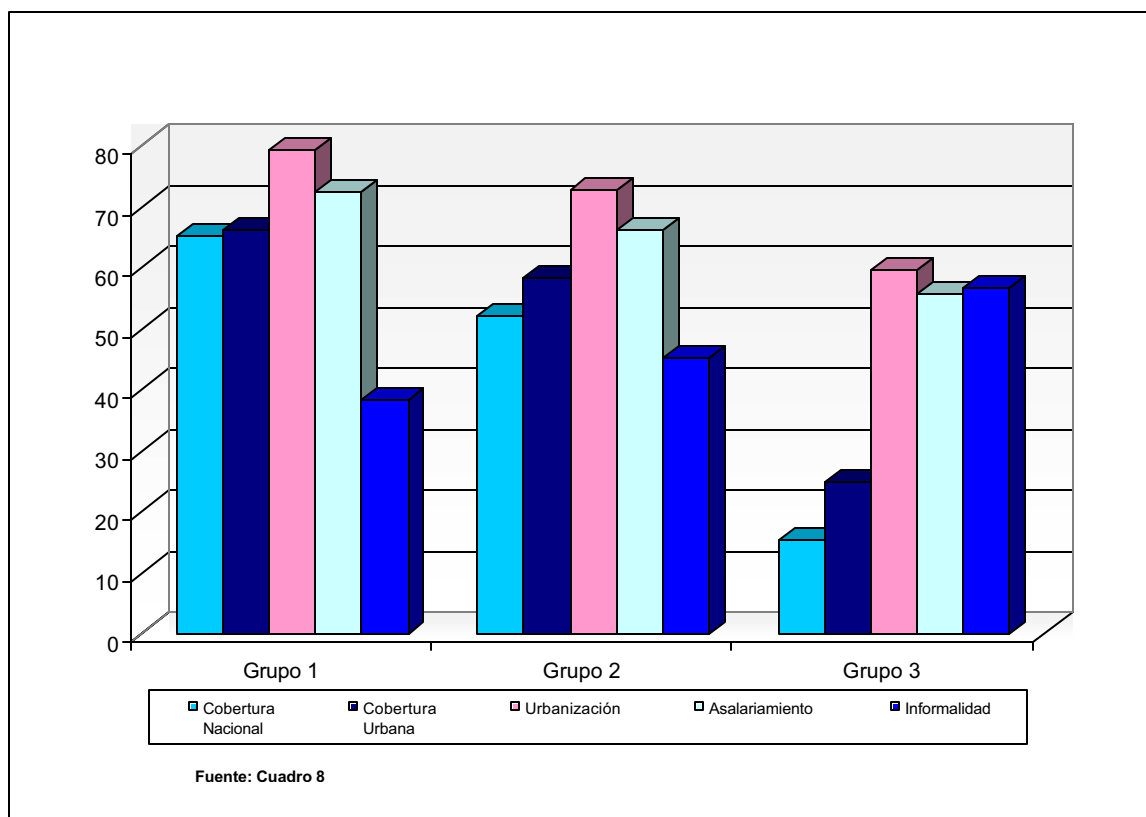
Urbanización: CELADE (2004)

En el cuadro 8 se agrupan los países que presentan mayores similitudes en relación al nivel de cobertura de protección y al grado de avance en los tres determinantes de inserción laboral identificados. Para fines ilustrativos se definen tres grupos a partir de los niveles de cobertura. En el primero se incluyen los países que registran una cobertura, nacional o urbana, superior al 60 por ciento. Esta se asocia, a su vez, con un estado avanzado en el proceso de urbanización (coeficientes superiores al 85 por ciento) y en el de asalaramiento (participación mayor al 70 por ciento) y una menor presencia del sector informal urbano (menos de 40 por ciento). Tres son los países incluidos en este grupo: Chile, Costa Rica y Uruguay.

En el segundo grupo se incluyen los países con cobertura entre 40 y 60 por ciento. La urbanización es superior al 65 por ciento, pero inferior al 85 por ciento del grupo anterior. El asalaramiento se ubica entre 60 y 70 por ciento y el sector informal entre 40 y 50 por ciento de la

ocupación urbana. Se incluyen Argentina, Brasil, El Salvador, México, Panamá, R. Dominicana y Venezuela. En el tercer grupo se incluyen los países restantes con coberturas urbanas inferiores al 40 por ciento y nacionales, menores al 20 por ciento. La ocupación urbana es inferior al 65 por ciento del total, el asalaramiento no alcanza al 60 por ciento de la ocupación urbana y el sector informal supera el 50 por ciento de la ocupación urbana.⁹

GRAFICO 6
DETERMINANTES LABORALES DE LA PROTECCION SOCIAL



Fuente: Cuadro 8.

El promedio de cada grupo permite observar con mayor claridad las diferencias entre los grupos de países. Se observa una estrecha relación entre mayor cobertura de pensiones, tanto nacional como urbana, cuanto mayor es el grado de urbanización y de asalaramiento y cuanto menor es la informalidad. Los dos primeros indican el grado de modernización de la estructura ocupacional y el último, la importancia de formas de producción y de relaciones laborales informales. Los coeficientes de protección, tanto nacional como urbana, en el grupo más avanzado son 4,2 veces superiores a los del grupo más rezagado. El grupo intermedio supera a este último en 3,4 veces. La cobertura nacional presenta diferencias menores en relación a la cobertura urbana en el caso de los dos grupos más avanzados; mientras que en el grupo menos avanzado la cobertura urbana supera la nacional en 60 por ciento al pasar de 15,4 al 24,8 por ciento. Es en este último grupo donde se observa todavía un sector rural significativo en su participación en la ocupación.

Las diferencias en el grado de urbanización, de asalaramiento y de informalidad entre los grupos de países son también similares. Se observan diferencias de 30 y 20 por ciento al compararse

⁹ No todos los coeficientes de los países incluidos en cada grupo se encuentran dentro de los límites definidos, pero la mayoría de ellos cumple con dicho requisito para su inclusión en el grupo de referencia.

el grupo superior e intermedio con el menos avanzado respectivamente; aunque las magnitudes son similares, pero de signo contrario, al referirse a la informalidad.

El análisis anterior señala la necesidad de diferenciar situaciones nacionales al referirse a la cobertura de protección social. Las mismas se relacionan, a su vez, con el grado de avance en la modernización de la estructura ocupacional. Países más urbanizados, con participación mayor de asalariados y con menor informalidad son los que registran mayor cobertura. Es importante también analizar las diferencias de cobertura que existen según la inserción laboral, aún dentro de cada país. Este aspecto se aborda a continuación.

B. Mercado de trabajo y protección social

Los cambios analizados en la sección anterior afectan al empleo, tanto por el aumento del desempleo, como debido a los cambios en su estructura que generan los procesos de privatización, terciarización, informalización y precarización. A ellos se agregan las transformaciones de las familias, la incorporación creciente de las mujeres al trabajo y el envejecimiento de la población. Todos ellos afectan la cobertura de protección social.

Un primer cambio que afecta negativamente la cobertura de protección social es el aumento del desempleo. Los desempleados en su gran mayoría carecen de protección, debido en parte, a que la protección está generalmente asociada al empleo y en parte, al insuficiente desarrollo de seguros que compensen los ingresos perdidos durante el desempleo. En promedio para América Latina, la cobertura medida por la relación entre cotizantes y ocupados urbanos se reduce del 45,4% al 42,1% cuando se refiere a población económicamente activa, que incluye a los desempleados. Se produce entonces un deterioro en el grado de cobertura de 3,3 puntos porcentuales, siendo la caída mayor cuanto más alto es el desempleo. En países como Argentina, Panamá y Uruguay que registraban en 2002 tasas de desempleo en torno al 17% dicho efecto fue de alrededor de 10 puntos porcentuales respectivamente, triplicando el efecto promedio de la Región.

Un segundo efecto que puede contribuir de manera positiva a la extensión de la cobertura es el que se deriva de las migraciones hacia las zonas urbanas. Este proceso, muy intenso en las primeras etapas de urbanización, pierde dinamismo a medida que los países se desarrollan. La cobertura de protección medida como la relación entre cotizantes y ocupados en zonas rurales es de 21,9% en promedio para América Latina, mientras que en zonas urbanas alcanza al 45,4%. Ello significa que el traslado hacia las ciudades permite más que duplicar la cobertura.

Los cambios que se producen en la estructura de empleo en las últimas décadas tienden a afectar negativamente la cobertura de protección social al implicar movimientos desde ocupaciones que gozan de mayor protección a otras menos protegidas o significan una mayor participación de grupos menos cubiertos, como es el caso de las mujeres. Los asalariados, particularmente los urbanos, son los que registran una mayor protección. En promedio para América Latina, la cobertura alcanza a 56,5% y en algunos países, como Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay, cerca del 80% cotiza en la seguridad social.

Entre los asalariados urbanos los funcionarios públicos son los que se encuentran en una situación de mayor seguridad y protección, debido a su régimen laboral que provee de estabilidad y protección, aunque en muchos casos, a costa de menores remuneraciones en comparación con el sector privado. El 82,5% de los empleados públicos en promedio para la Región cotiza, mientras que en promedio solo están cubiertos el 50,4% de los asalariados en el sector privado. La privatización, que resulta en el traslado de trabajadores del sector público al privado, significa una pérdida de protección de 32 puntos porcentuales. La intensidad de la pérdida de cobertura depende principalmente de la estructura de empleo en el sector privado pues la protección de los empleados públicos es alta en todos los países alcanzando un valor modal de cerca de 88%. En países como Bolivia y Paraguay, el traslado al sector privado significa una reducción del grado de protección a

un tercio y un cuarto respectivamente del que se registra en el sector público. Aún en países con mayor homogeneidad ocupacional y sistemas de protección más maduros, como Chile, Costa Rica y Uruguay, las pérdidas de protección serían de 13, 24 y 30 puntos porcentuales, respectivamente.

CUADRO 8
COBERTURA DE PENSIONES SEGÚN INSERCIÓN OCUPACIONAL
(CIRCA 2002)

Países ^b	Ocupados			Ocupados ^a		Asalariados ^a			Ocupados ^a	
	Totales	Urbanos	Rurales	Informales	Formales	Totales	Públicos	Privados	Hombre	Mujer
Argentina		56,0		22,7	68,5	56,0	65,6	51,8	59,0	52,5
Bolivia	14,5	21,2	4,6	9,4	42,8	31,2	70,6	19,9	20,5	22,0
Brasil (01)	47,8	54,3	17,4	24,7	78,3	67,6	87,6	63,0	55,0	53,2
Chile (03)	64,9	67,0	48,8	34,8	81,6	79,5	90,4	77,8	69,4	63,3
Costa Rica	65,3	68,2	60,5	38,4	87,7	79,7	98,1	73,8	71,4	63,2
Ecuador		32,3		11,6	57,4	44,9	88,0	34,2	32,4	32,0
El Salvador (01)	32,9	43,4	14,5	11,0	78,5	60,6	93,4	53,1	43,6	43,2
Guatemala	17,8	31,1	8,5	3,4	63,6	50,9	76,0	47,3	32,8	28,9
México ^c	55,1	64,8	30,8	25,5	81,9	64,7	93,8	58,2	64,5	65,3
Nicaragua (01)	18,3	25,1	7,6	3,6	53,8	39,7	78,5	31,1	24,5	25,9
Panamá	53,8	66,6	29,3	30,6	88,4	78,9	97,5	71,9	63,6	71,1
Paraguay (00)	13,5	20,2	5,0	2,1	48,9	32,4	80,2	21,3	20,9	19,4
Perú (01)	13,0	18,7	2,6	3,4	43,8	30,9	66,3	21,9	21,6	15,1
Rep. Dominicana	44,7	48,0	32,1	14,8	52,6	47,9	47,5	59,3	47,7	48,4
Uruguay		63,8		33,9	88,2	76,9	98,9	69,4	63,6	64,0
Venezuela	61,5			19,9	75,5	61,5	88,3	52,3	58,0	67,1
América Latina										
Promedio Simple	38,7	45,4	21,9	18,1	68,2	56,5	82,5	50,4	46,8	45,9
Promedio Ponderado	45,0	52,3	18,6	21,1	75,5	63,0	83,3	57,7	53,6	51,4

Notas: ^a: Urbano

^b: 2002 excepto en los países que se incluye entre parentesis el año

^c: Sólo asalariado

Fuente: CEPAL, en base a encuestas de hogares de cada país.

Al interior del sector privado existen diferencias sustanciales de cobertura según que la ocupación sea en el sector formal o en el informal. Alrededor del 68% de los ocupados en el sector formal cotizan a la seguridad social, mientras solo lo hacen el 18,1% de los ocupados en el sector informal. La informalización creciente significa una pérdida de cobertura promedio a alrededor de un cuarto de la que se registra en el sector formal. En países con alta informalidad y escasa protección, como Guatemala y Perú, la cobertura de los informales equivale a entre el 5 y el 10% de la registrada en el sector formal.

Al interior del sector informal existen también diferencias de cobertura según predominen los empleos por cuenta propia o los asalariados, sean estos en micro-empresas o en servicio doméstico. En promedio, los trabajadores por cuenta propia no calificados registran una cobertura del 6%, lo que es equivalente a un cuarto de la protección que registran los asalariados en micro-empresas. A su vez, los asalariados en micro-empresas al pasar a una empresa formal (de mayor tamaño) aumentan su probabilidad de acceder a cobertura en promedio del 24 al 66%. Lo anterior destaca la importancia de la categoría ocupacional y el tamaño de establecimiento, los que afectan la probabilidad de acceder a empleos con protección, aún para relaciones laborales similares.

CUADRO 9
PROTECCION SOCIAL SEGÚN CONTRATO DE TRABAJO
(CIRCA 2002)

Países ^c	Asalariados		Cobertura		Cobertura Contrato	
	Con contrato	Indefinido	Con contrato ^b	Sin contrato ^b	Indefinido ^b	Otros ^b
Argentina	83,5	94,1	65,7	5,4	68,9	15,0
Bolivia	38,6	49,6	65,0	9,4	87,6	42,6
Brasil	56,5					
Chile (03)	75,5	79,6	95,6	20,5	96,8	91,0
Ecuador	51,4	84,1	73,9	13,6	78,7	48,2
El Salvador (01)	26,4					
Guatemala	26,3	85,3	78,5	18,0	83,3	50,5
México	52,8	77,6	91,8	14,1	93,8	77,7
Panamá	77,1	80,3	89,7	23,0	91,1	74,4
Rep. Dominicana	44,4					
Promedio asimétrico	53,2	78,7	80,3	14,9	85,7	57,1

Nota: ^a Porcentaje de los asalariados con contrato indefinido sobre los con contrato
^b Porcentaje de asalariados cotizantes sobre el total de asalariados en cada situación contractual
^c Se refiere a 2002 excepto en los que se indica parentesis

Fuente: CEPAL, en base a encuestas de hogares de cada país

La precarización, relacionada con la existencia o no de contratos que regulen la relación laboral y el tipo de contrato al que se tiene acceso, son también determinantes de la probabilidad de cotizar de los trabajadores. Los trabajadores sin contrato escrito representan el 46,8% de la ocupación total en promedio y solo el 14,9% entre ellos, cotiza. La situación es diferente para los que poseen contrato de trabajo escrito, quienes constituyen el 53,2% de los asalariados y tienen una probabilidad de cotizar de 79,5%. A su vez, el 78,7% de los asalariados urbanos con contrato tienen un contrato por tiempo indefinido y el 85,7% entre ellos, cotiza a la seguridad social.

Esta situación contractual sigue siendo la mayoritaria y goza de estabilidad y protección. Sin embargo, su participación se ha visto afectada por el alto porcentaje de trabajadores que laboran sin contrato e incluso, entre los que poseen contrato, por aquellos que laboran bajo contratos atípicos los que constituyen el 18,6% y entre ellos el 57,5% accede a protección social. En la medida que la búsqueda de flexibilidad se manifiesta por una transformación de la estructura de contratos a favor de los atípicos y por un aumento de los sin contratos, se deteriora la cobertura de protección.

C. Protección y discriminación por género

Por último, la cobertura de protección se relaciona con el cambio en las familias y la incorporación de la mujer al trabajo. Al examinarse los niveles de cobertura por sexo sólo se observan diferencias no significativas, aunque a favor de los hombres. En promedio el 46,8% de los hombres cotiza, mientras que el 45,9% de las mujeres está en esa condición. Sin embargo, el indicador de cotizantes en relación a los ocupados cuando se lo utiliza para identificar las coberturas por sexo, es un indicador que no revela la situación real. Por un lado, no captura las diferencias que emergen de la menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo por la distribución de roles predominante en el hogar. Una tasa de participación laboral femenina más reducida se traduce en una diferencia significativa en el acceso a la protección en relación a los hombres para todas las edades.

Por otro, aún cuando se incorporen al mercado de trabajo, el indicador no permite determinar la protección efectiva ya que esta se asocia a las diferentes historias ocupacionales de las mujeres en relación a los hombres. Ellas, en definitiva, condicionan la posibilidad de acceder a pensiones. Cuando lo logran, las diferencias de ingresos durante la vida laboral, resulta en

pensiones más reducidas que los hombres. En promedio, la relación del ingreso por hora de las mujeres comparado con los hombres era del 83% en el 2002 y el valor promedio de las pensiones de las mujeres era equivalente al 77% de la de los hombres (CEPAL, 2003). Perciben ingresos más bajos en términos relativos durante la vida laboral y pensiones inferiores durante la edad de retiro. Además, la maternidad y las funciones de cuidado significan interrupciones en la historia ocupacional que no solo afectan el desarrollo de la carrera ocupacional sino que generan también “lagunas de cotización” que influyen sobre los beneficios después del retiro.

La inestabilidad ocupacional afecta la densidad de cotizaciones y es más importante en el caso de las mujeres. Este efecto existe con independencia del sistema de protección vigente, pero se torna más visible en los sistemas con contribuciones definidas. Por ello, resulta interesante examinarlo en el caso de Chile, país que reformó el sistema de pensiones desde beneficios definidos a contribuciones definidas y que ya cuenta con una madurez de 25 años. Dos estudios recientes, basados en una Encuesta de Protección Social¹⁰, (S. Berstein y A. Tokman, 2005 y S. Berstein, G. Larrain y F. Pino 2005), analizan y cuantifican los efectos mencionados.

Se concluye, en primer lugar, que las diferencias de remuneraciones promedio entre mujeres y hombres se amplían después de la vida laboral al compararse las pensiones. Este deterioro tiende a ser más intenso cuanto mayor es el nivel de escolaridad. En los extremos, el deterioro para los que poseen educación básica es de 4% y para los con educación universitaria alcanza al 52%. Las pensiones reflejan la capacidad de ahorro lograda durante la vida laboral para una cierta rentabilidad de los fondos de pensiones.

El sistema chileno presenta elementos institucionales idiosincrásicos que, por un lado, tienden a suavizar las diferencias, como la existencia de pensiones mínimas garantizadas a las que accede una proporción mayor de mujeres (5,6%) que de hombres (1,6%)¹¹. Por otro lado, en el caso de las mujeres, la edad mínima de jubilación son los 60 años (5 antes que los hombres), lo que junto a una mayor esperanza de vida, redundan en una caída de la pensión. A ello se agrega que los períodos de no participación en el mercado de trabajo para las mujeres se concentran en las edades tempranas, lo que además de afectar su carrera ocupacional significa carencia de aportes al comienzo de la etapa de acumulación con el consiguiente sacrificio de rentabilidad durante largos períodos. La experiencia y la educación también actúan en la misma dirección debido a que en los hombres comienzan a traducirse en mayores remuneraciones relativas desde la incorporación al trabajo y se expanden a lo largo de la vida laboral (S. Berstein y A. Tokman, 2005).

Tres conclusiones adicionales se pueden extraer del segundo trabajo mencionado que ponen en evidencia el sesgo por sexo en el sistema de pensiones chileno. Por un lado, se estima que en el 2035 el 80% de las mujeres tendrá pensiones inferiores a la mínima y no accederán a garantía estatal, en comparación con el 40% de los hombres que se encontrará en esa situación. Ambos sexos constituirán entre 40-50% de los afiliados que no acumularán fondos suficientes para una pensión mínima, ni el número de contribuciones requeridas para acceder a la garantía estatal. Por otra parte, se estima que el 10% de los afiliados tendrá derecho a pensión mínima pero que los hombres podrán financiar la mitad de sus pensiones con fondos propios, mientras que las mujeres solo habrán acumulado para financiar un tercio de las suyas. Por último, se observa una distribución bi-modal de las densidades¹² de contribuciones que se concentra en los extremos cercanos a 0% y 100%, lo que pone en evidencia una significativa rotación de contribuyentes de ambos sexos. Sin embargo, para los que registran densidades de cotización inferiores a 10%, nivel al cual es difícil esperar una

¹⁰ Encuesta de Protección Social 2002 de la Subsecretaría de Previsión Social levantada por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Los datos de esta encuesta están disponibles en www.proteccionsocial.cl

¹¹ Para acceder la garantía estatal, los afiliados que no tengan ingreso suficiente para financiar una pensión mínima, deberán haber efectuado contribuciones durante 240 meses.

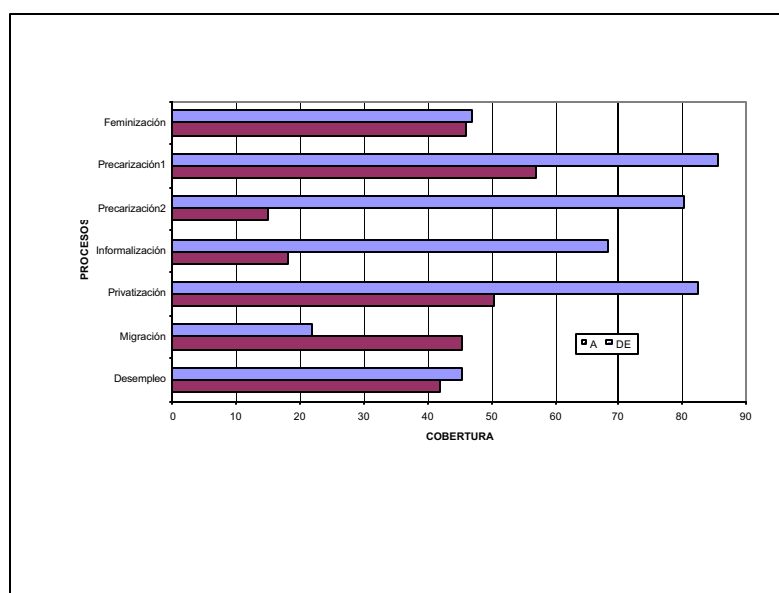
¹² Densidades de cotización se refiere al número de meses contribuidos en relación al número total de contribuciones potenciales.

pensión adecuada en ningún sistema, las mujeres constituyen el 56% en comparación con el total de la muestra donde representan el 41%.

D. Una ilustración cuantitativa sobre los efectos de los cambios

En el gráfico siguiente se pueden observar de manera sintética y para un año determinado, los efectos potenciales de los cambios analizados. El mismo permite apreciar la magnitud del efecto que se registra en el promedio para América Latina al alterarse los niveles de empleo, su estructura y las características de los puestos de trabajo. Se identifica además, la diferencia de protección según la ubicación geográfica y el sexo. En todos los casos, con excepción de las migraciones, significan pérdidas en la probabilidad de acceder a empleos con protección.

**GRAFICO 7
COBERTURA Y PROCESOS DE CAMBIO**



Feminización: Cobertura de hombres v/s mujeres

Precarización1: Cobertura asalariados con contrato por tiempo indefinido v/s otros contratos

Precarización 2: Cobertura asalariados con contrato v/s sin contrato

Informalización: Cobertura ocupado formal v/s informal

Privatización: Cobertura asalariado público v/s privado

Migración: Cobertura rural v/s urbana

Desempleo: Cobertura sobre ocupados v/s sobre Fuerza de Trabajo

Fuente: Cuadros 9 y 10

E. Evolución de la cobertura de protección entre 1990-2002

Las transformaciones señaladas afectan los niveles de cobertura promedio y su evolución en el tiempo. La información disponible es, sin embargo, fragmentaria y restringida. La fuente de información corresponde a las encuestas de hogares procesadas por CEPAL para un año cercano a 1990 y otro en torno a 2002. El cuadro 11 y el gráfico 8 muestran las variaciones en la cobertura de protección para el total de la región y para nueve países, incluyendo un desglose por ubicación geográfica, estrato productivo, categoría ocupacional y sexo.

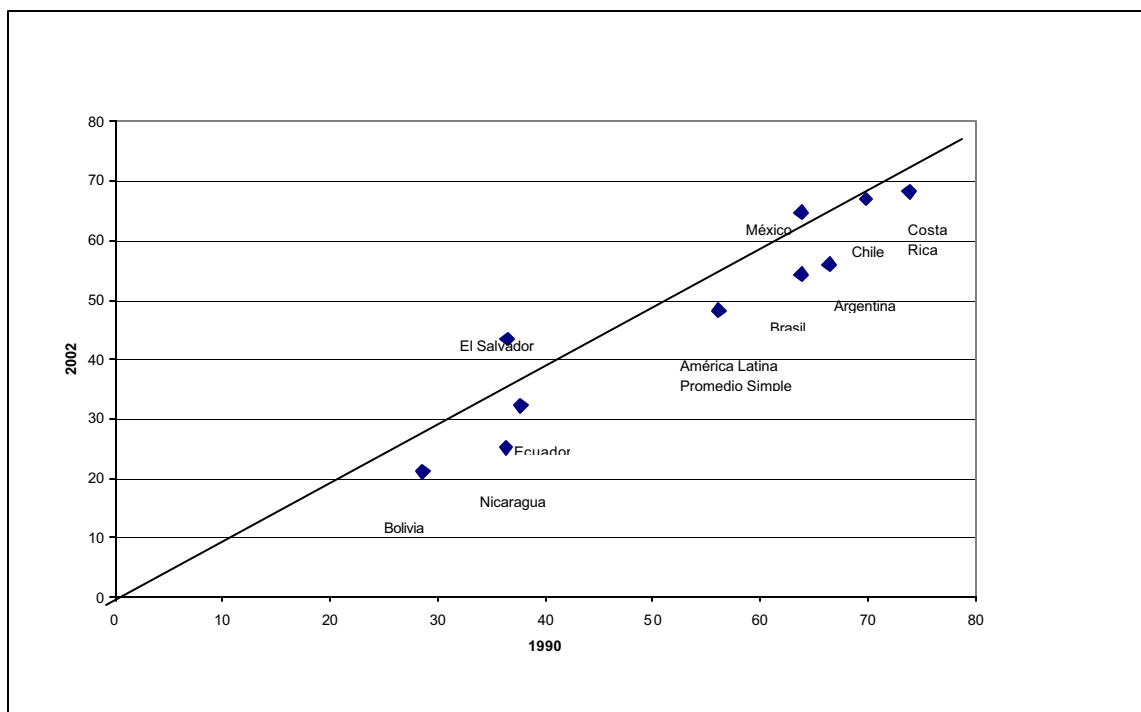
CUADRO 10
EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DE PENSIONES: 1990 - 2002 (ARCA)
(PORCENTAJE DE COTIZANTES SOBRE OCUPADOS)

	Nacional	Urbano	Formales	Informales	Totales	Públicos	Privados	Hombre	Mujer	
Argentina	1990		66,4	89,5	36,6	94,8	92,4	96,2	66,7	65,9
	2002		56,0	69,5	22,7	56,0	65,6	51,8	59,0	52,5
Bolivia	1989		28,6	55,8	10,8	42,6	79,0	23,9	29,1	27,9
	2002	14,5	21,2	42,8	9,4	31,2	70,6	19,9	20,5	22,0
Brasil	1990	52,8	63,8	97,8	33,0				66,9	58,8
	2001	47,8	54,3	78,3	24,7	67,6	87,6	63,0	55,0	53,2
Chile	1990	66,1	69,8	86,4	42,9			77,1	72,0	64,1
	2002	64,9	67,0	81,6	34,8	79,5	90,4	77,8	69,4	63,3
Costa Rica	1990	70,1	73,8	89,1	46,1	83,2	96,2	76,6	76,1	69,6
	2002	65,3	68,2	87,7	38,4	79,7	98,1	73,8	71,4	63,2
Ecuador	1990		37,7	67,6	11,2	55,9	91,6	40,4	38,4	36,5
	2002		32,3	57,4	11,6	44,9	88,0	34,2	32,4	32,0
El Salvador	1995	26,5	36,5	68,5	3,1	56,1	77,6	50,5	40,0	32,2
	2001	32,9	43,4	78,5	11,0	60,6	93,4	53,1	43,6	43,2
México ^a	1989	59,3	63,8	63,1	67,7				61,6	68,3
	2002	55,1	64,8	81,9	25,5	64,7	93,8	58,2	64,5	65,3
Nicaragua	1993	25,9	36,3	59,5	11,5	51,5	82,3	35,1	37,0	35,4
	2001	18,3	25,1	53,8	3,6	39,7	78,5	31,1	24,5	25,9
Promedio Simple	1990	50,1	56,1	76,0	35,2	64,0	86,5	53,8	57,5	54,1
	2002	47,4	48,2	70,2	20,4	54,5	83,1	46,6	49,1	47,0
Promedio Ponderado	1990	54,2	63,6	85,4	35,3		89,8	67,5	65,5	60,4
	2002	49,9	55,5	78,0	23,8		87,7	60,7	56,3	54,3
Nº de países	6	9	9	9		6	6	9	9	

Nota: ^a Solo incluye asalariados

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de cada país.

GRAFICO 8
EVOLUCIÓN DE COBERTURA DE PENSIONES: 1990-2002 (CIRCA)



Fuente: Cuadro 10

Se registra un deterioro en la cobertura de seguridad social del 50,1 al 47,4% a nivel nacional durante el período 1990-2002¹³. La contracción es mayor en zonas urbanas donde la cobertura de los ocupados se reduce de 56,1 a 48,2%, es decir, una pérdida de casi 8 puntos porcentuales durante el período. Esta reducción se observa en 7 de los nueve países incluidos. En México y El Salvador la cobertura aumenta; en los siete restantes países se produce una reducción, aunque de magnitud variable. En Argentina y Nicaragua se reduce en 11 puntos porcentuales, mientras que en Brasil la reducción es cercana a 10 puntos porcentuales¹⁴.

Se registra también una disminución de cobertura con independencia de la posición ocupacional y el sexo. La pérdida en la cobertura de los ocupados en el sector informal es, sin embargo, casi 2,5 veces la experimentada por los que trabajan en el sector formal. La reducción de cobertura es mayor para los hombres que para las mujeres y ambas no difieren significativamente de la reducción de cobertura urbana total. Los asalariados urbanos pierden 9,5 puntos porcentuales de cobertura, la que se produce tanto en el sector público como en el privado. Sin embargo, la reducción de los asalariados públicos es menos de la mitad de la experimentada por los asalariados privados formales.

¹³ Las cifras se refieren al promedio simple. En el cuadro pueden observarse los promedios ponderados para los países incluidos. Las diferencias en las variaciones durante el período no difieren significativamente y los signos son similares. Los promedios ponderados para cada año extremo son superiores a los registrados en los promedios simples para todos los coeficientes de cobertura.

¹⁴ Otra fuente de información para once países en el período 1990-2003, referida a asalariados se publica por la OIT (2004), aunque la fuente utilizada para cada país no se identifica. La misma es consistente con la información analizada en este trabajo para los trabajadores ocupados, incluyendo los asalariados, al mostrar una reducción de cobertura del 66,6% en 1990 al 63,6% en el 2003 como promedio ponderado para América Latina. Ello significa una pérdida de cobertura de 3 puntos porcentuales. La pérdida promedio simple es levemente superior a 1 punto porcentual y por diferencia de medianas muestra una pérdida mayor de 3,7 puntos porcentuales. Los tres indicadores coinciden en señalar una reducción de cobertura. Esta reducción se observa además, en ocho de los once países incluidos mientras que solo en tres aumenta la cobertura.

La información fragmentaria analizada permite concluir que se observa un deterioro en la cobertura de la protección social en promedio y en la mayoría de los países durante los últimos 13 años. Ella a su vez resulta del cambio de la estructura del empleo, pero además es el resultado de pérdidas de protección dentro de cada categoría ocupacional. Los trabajadores más afectados durante el período son los que laboran en el sector informal, que ven disminuir sus ya insuficientes niveles de cobertura y los asalariados en general, pero particularmente los del sector privado debido al cambio en la estructura de contratos desde los de duración indefinida y plena protección a otros atípicos que adquieren diversas modalidades, desde contratos promocionales, de plazo fijo o por tareas, con protección parcial o incluso, sin contratos escritos. Estos últimos predominan en el sector informal, pero aunque con menor intensidad también se utilizan en empresas más organizadas. La información disponible también sugiere que los empleados públicos fueron más exitosos en defender la protección de los puestos para los que permanecieron en el sector, que el nivel de ocupación. Ello se asocia al carácter estatutario de la relación laboral en dicho sector y a la mayor fortaleza relativa de sus organizaciones sindicales.

V. Políticas para el empleo y la protección social: hacia un pacto de cohesión social

A. Inserción laboral y protección social

Hemos analizado en las secciones anteriores la interrelación existente entre la inserción laboral y la protección social. Independientemente del sistema de protección social existente y de sus características y beneficios, la interrelación es evidente. Ella se manifiesta en especial en los sistemas de pensiones, sean estos de beneficios o de contribuciones definidas. Mercados de trabajo donde predomina una inserción precaria resulta en contribuciones insuficientes que en los primeros resulta en déficit, mientras que en los segundos se traducen en beneficios bajos.

Por otro lado, el mercado de trabajo se ha caracterizado en las últimas décadas por su inestabilidad y crecientes niveles de desempleo, lo que se traduce en mayores riesgos para los afectados, en particular, en países como los latinoamericanos, donde los seguros de desempleo o los mecanismos estabilizadores de ingresos son insuficientes o inexistentes.

Por último, la evolución de las políticas de protección, particularmente en materia de pensiones y de salud ha mostrado una pérdida de solidaridad sistémica que traslada a las personas y sus familias la responsabilidad principal para enfrentar los riesgos. Ello es claro, en especial, para aquellos que no se insertan en los sectores organizados y deben recurrir a actividades informales generalmente a bajos niveles de ingresos. Pero la pérdida de solidaridad no se limita a este sector, sino que afecta también al interior de sectores organizados que por el cambio en la naturaleza de su inserción laboral experimentan pérdidas de protección y mayor inestabilidad.

Existe necesidad de enfrentar la situación para asegurar un ambiente con mayores certidumbres y confianza de que existe una respuesta sistémica que, al menos, permita enfrentar los riesgos sin caer en el desamparo. Dichas respuestas, por la naturaleza del problema, no pueden limitarse a actuar de manera parcial sobre un solo segmento de la ecuación trabajo-protección social (F. Bertranou, 2004). Mejorar la situación de inserción laboral y productiva constituye una condición necesaria pero insuficiente, pues al mismo tiempo debe reformarse y completarse el sistema de protección social. Y viceversa: las políticas que se limitan a abordar las imperfecciones del sistema de protección social, resultarán insuficientes si la inestabilidad y la precarización continúan predominando en el mercado de trabajo.

B. Inestabilidad y riesgo: necesidad de intervenir antes

Una segunda cuestión previa es que la inestabilidad y el riesgo se originan en medida importante más allá de los mercados de trabajo y de los sistemas de protección social. Incluso, más allá de las fronteras nacionales pues se transmiten a través de la economía internacional por diversos mecanismos. Situación similar se presenta al interior de los países pues la inestabilidad se presenta a nivel macroeconómico y se traslada al mercado de trabajo. Ello requiere anticipar y actuar en el origen. Sobre este tema existen un conjunto de políticas propuestas tanto a nivel nacional como internacional que escapan a los objetivos del presente trabajo, (véase, CEPAL (2000), J. A. Ocampo (2001), V. E. Tokman (2003a), entre otros).

Solo destacaremos dos ámbitos de política que aparecen como promisorios. El primero se refiere a la política fiscal y en particular, al manejo fiscal con orientación estructural. Ello significa ordenar el gasto público de acuerdo a la evolución esperada de los parámetros de ingresos en una perspectiva de más largo plazo. Una política fiscal con esta orientación permite actuar de manera contra cíclica y atenuar, en lugar de profundizar, las fluctuaciones de corto plazo. Una experiencia exitosa de aplicación de esta regla estructural ha sido la chilena desde el 2000, donde la introducción de un superávit estructural del 1 % como meta permitió aumentar el gasto fiscal más allá de los recursos disponibles en años desfavorables y compensar en periodos de bonanza. Esta orientación ha servido también para moderar las presiones sobre el gasto fiscal que se producen en periodos de expansión. El resultado ha sido un mayor crecimiento y una reducción de la inestabilidad (M. Marcel, M. Tokman y otros, 2001).

El segundo se refiere al manejo de los salarios con flexibilidad a nivel macroeconómico. La introducción de reglas de reajustes y la duración de los periodos de reajustes contribuye a generar certidumbre cuando la situación macro económica se comporta de acuerdo a lo esperado. Sin embargo, la experiencia muestra que las crisis son generalmente impredecibles y cuando ello ocurre, la rigidez en un precio clave como el salario afecta los niveles de empleo, particularmente de los menos calificados, como los jóvenes. Una mayor flexibilidad salarial macro permite distribuir mejor el costo del ajuste y puede contribuir a reducir el período del mismo. El traslado de parte del ajuste a los salarios, permite disminuir el efecto sobre el empleo y atenúa el efecto sobre el desempleo (J. Ramos, 2004).

C. Cuatro pilares para un pacto de cohesión social

El objetivo debería ser implementar un enfoque integrado que pueda conducir a una mayor cohesión social. Cuatro son los pilares sobre los que se requiere actuar. *El primero es la inserción laboral y productiva*, la que debe adecuarse a dos condiciones importantes. Por un lado, a que exista un mercado de trabajo lo suficientemente flexible como para responder a las necesidades de competir en países más abiertos y más integrados a la economía internacional. Por otro, que la inserción laboral y productiva no constituya una vía de exclusión, donde la informalidad signifique más una forma de sobre vivencia más allá de la regulación, que una integración efectiva a la economía y a la sociedad.

El segundo pilar se refiere a la protección social en una doble dimensión. La primera, como garantizadora de protección en tiempos de inestabilidad e incertidumbre. Con ello, se evita la sobre reacción ante los frecuentes ajustes de corto plazo, en economías más flexibles. La sobre reacción es fuente de insatisfacción personal y familiar y tiende, al mismo tiempo, a prolongar y profundizar la magnitud de los ajustes. Para ello se requiere una adecuada protección social. La segunda, va más allá que la anterior pues debe dirigirse a quienes carecen de protección de manera más permanente, los que laboran en el sector informal. No se trata en estos casos de una pérdida de protección transitoria, sino de exclusión social y bajos niveles de ingresos de manera más

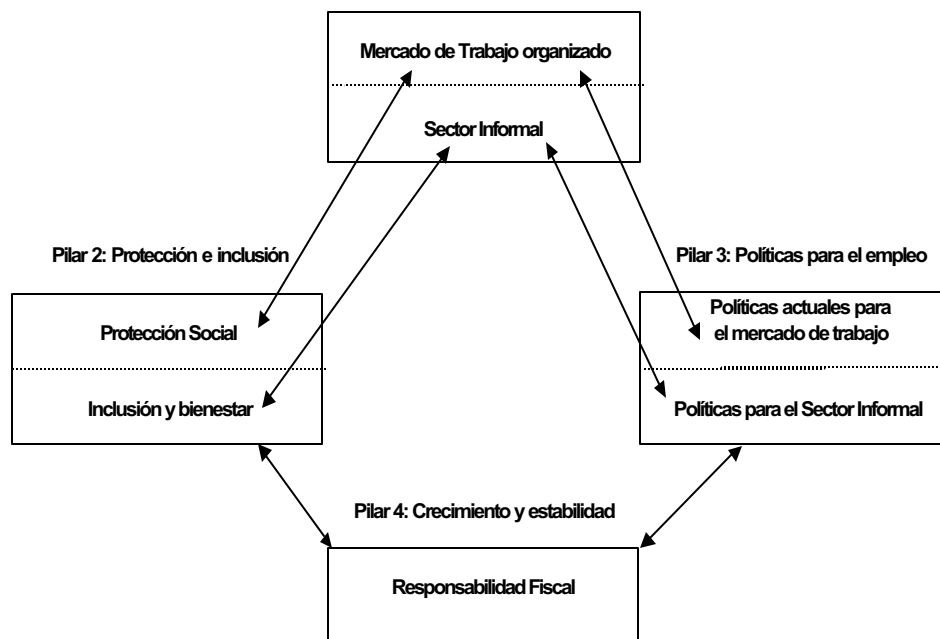
permanente. Para ellos la protección social debe adquirir en muchas ocasiones, condiciones de asistencia social.

El tercer pilar son las políticas activas de empleo. Este pilar, al igual que los anteriores, incluye las políticas dirigidas a facilitar la reinserción laboral y a reducir los períodos de desempleo. Pero también, al igual que en los otros pilares, debe hacerse cargo de aquellos que se encuentran en el sector informal. La demanda en estos casos excede la reinserción laboral y constituye una necesidad de promover y reinsertar también actividades productivas. Cómo transitar de la informalidad a la modernidad, constituye un componente indispensable en una estrategia que persiga una mayor cohesión social.

Por último, *el cuarto pilar lo constituye la responsabilidad fiscal* necesaria para que los recursos demandados para atender las necesidades de protección y apoyo laboral y productivo, sean provistos sin alterar las posibilidades de crecimiento sostenido no inflacionario.

En el siguiente esquema se sintetizan los cuatro pilares que podrían componer el Pacto de Cohesión Social que se propone. Este esquema se elabora a partir del planteo efectuado por CEPAL (2004) e incorpora también la experiencia exitosa de países como Dinamarca, que logra reducir el desempleo conciliando flexibilidad laboral con protección social y políticas activas de empleo (P. K. Madsen, 2002). La existencia de un sector informal de magnitud significativa, la demanda insatisfecha por protección social y la siempre latente historia de responsabilidad fiscal insuficiente, a pesar de la notoria mejora registrada en la última década, requieren completar y adaptar el esquema a una situación estructural de mayor complejidad.

**GRÁFICO 9
PACTO DE COHESIÓN SOCIAL**



1. Pilar 1: Inserción laboral y productiva

Este pilar debe responder a la necesidad de contar con un mercado laboral lo suficientemente flexible para competir en mercados abiertos e inestables. Ello contribuirá a alcanzar un mayor crecimiento del empleo y una reducción del desempleo al reducir la duración de los períodos de ajuste. Pero, por otro lado, a diferencia de los países desarrollados los mercados

laborales en América Latina incluyen más de la mitad de su fuerza de trabajo que se ocupa en actividades de baja productividad, donde la dotación de capital es pequeña, la mano de obra no se organiza bajo relaciones laborales formales y se opera fuera del marco de regulación existente predominante. Es lo que se denomina, sector informal. Para los que allí laboran la inserción laboral se asocia a su inserción productiva, pues la separación de funciones y de propiedad de los medios de producción es más difusa. La flexibilidad es una condición inherente a esta forma de organización, pero ella no se relaciona tanto con la regulación laboral, escasamente aplicable y aplicada, sino con la forma de producción adoptada como estrategia de sobre vivencia. Por ello, aún cuando algunas de las políticas puedan ser comunes con independencia de los sectores en que se trabaje, debe introducirse una diferenciación significativa pues no se trata en el caso del sector informal de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo sino, principalmente, de incorporarlo previamente a la formalidad y de apoyar su desarrollo productivo.

i) Políticas laborales para flexibilización con expansión productiva

Estas políticas son dirigidas principalmente al primer segmento y tienen como objetivo compatibilizar la necesidad de aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo con la de introducir incentivos para invertir en innovación y capacitación como medios para obtener ganancias de productividad.¹⁵ Seis recomendaciones de políticas que pueden contribuir a este objetivo serían las siguientes.

La primera es reorientar la política de flexibilización que, promovida dentro del paquete de reformas económicas, persigue dicho objetivo mediante la introducción de nuevos contratos alternativos al contrato típico de trabajo de duración por tiempo indeterminado. Esta orientación ha traído aparejada altos costos económicos y sociales, ya que su introducción de manera exagerada ha erosionado el contrato de largo plazo y ha introducido una innecesaria inestabilidad y desprotección laboral. Ambos afectan a los trabajadores y a los incentivos para el aprendizaje, la innovación y los aumentos de productividad. Se sugiere introducir límites a la utilización de estos contratos, concentrándose en ampliar las posibilidades de flexibilización en el contrato de largo plazo.

Esta ha sido la experiencia de países como España pionero en la flexibilización laboral mediante contratos atípicos en 1981, que adopta una contrarreforma en 1997 subordinando su introducción a la negociación colectiva. También es el caso de Argentina que sigue una orientación similar de flexibilización mediante nuevos contratos en las reformas de 1991 y 1995, pero con posterioridad limita su uso en las contrarreformas de 1998 y 2000. En Brasil, la reforma de 1998 introduce contratos atípicos, pero condicionados a la creación efectiva de nuevos puestos de trabajo para disminuir el potencial de sustitución de contratos y traslada a la negociación colectiva la determinación de los límites máximos para su introducción.

La reorientación hacia flexibilizar el contrato por tiempo indefinido ha sido también una característica de las reformas laborales que introducen topes a las indemnizaciones y amplían las causales de despido. Más recientemente, y reconociendo las limitaciones y costos de la flexibilización en el margen, tanto Argentina como España, flexibilizan el contrato de largo plazo. La primera, ampliando el período de prueba y reduciendo las indemnizaciones y la segunda, facilitando el tratamiento procesal de los despidos.

La segunda sugerencia consiste en flexibilizar combinando la reducción del costo de despido con el traslado de la protección del puesto al trabajador. Esto último permite facilitar el traslado de su protección y derechos acumulados ante cambios de ocupaciones aún cuando los mismos sean producto de decisiones voluntarias. Experiencias de mayor disponibilidad de las indemnizaciones se encuentran en Perú, Colombia, Panamá y Brasil, países donde las indemnizaciones por despido se transformaron en depósitos a nombre del trabajador en lugar de

¹⁵ Este tema ha sido desarrollado de manera más comprensiva en un trabajo anterior del autor (V.E.Tokman, 2004)

constituir pasivos exigibles a las empresas solo en el evento de despido. Estas modalidades se combinan además con la posibilidad de retiros anticipados limitados para ciertos propósitos específicos como construcción de viviendas. En otros casos, el aumento de liquidez de las reservas se incentiva con la reducción de los toques de indemnización.

La tercera recomendación consiste en flexibilizar las horas de trabajo, lo que sin afectar los límites de duración de jornadas establecidas en los códigos de trabajo, permiten distribuirlos durante un período más largo. Con ello se facilita la adaptación de los tiempos de trabajo a las necesidades de las empresas, disminuyendo costos y aumentando la productividad.

Una cuarta sugerencia se refiere a la flexibilización de los salarios a nivel micro-económico, vinculando las remuneraciones a las ganancias de productividad o a los beneficios de las empresas. El efecto puede ser doble. Por un lado, permite trasladar a los salarios parte del ajuste ante contracciones en la demanda y por ende, disminuye el impacto sobre el nivel de empleo. Por otro, proporciona incentivos para aumentar la productividad.

Aún cuando los estudios disponibles al nivel de empresas son concluyentes en cuanto a los efectos positivos y significativos de esta medida, la misma despierta también resistencia en los comportamientos tanto de trabajadores como de empresarios. Los primeros, aprecian el mecanismo como un instrumento para mejorar sus ingresos, pero la mayoría tiene aversión al riesgo y opta por la seguridad que proporcionan los salarios fijos. Los segundos, reconocen el potencial de aumento de rendimiento pero sus reservas se vinculan a la eventual demanda por mayor acceso de los trabajadores a la información y/o mayor participación en las decisiones de las empresas. Se trata, sin embargo, de acompañarla con un cambio cultural en las relaciones laborales y en los contenidos de la negociación colectiva.

La quinta recomendación se refiere a este último aspecto: la agenda de la negociación colectiva. La misma ha estado concentrada en la reivindicación salarial, dada la historia inflacionaria de los países latinoamericanos. Con buenos fundamentos la principal prioridad de los sindicatos ha sido la recuperación y mejora de los salarios. Ello, sin embargo, a menudo potencia los conflictos y no genera el ambiente necesario para avanzar en temas de importancia para la modernización productiva como el aumento de la productividad y la participación de los trabajadores en los beneficios de dicho proceso.

La inclusión de temas en la agenda de negociación como la capacitación y el aumento de la productividad permitirían hacer un uso más adecuado de los recursos disponibles y serviría para incorporar las preferencias y el conocimiento acumulado por los propios trabajadores. La ampliación de la agenda de negociación colectiva, incluyendo la flexibilización salarial y de empleo, acompañando temas como los mencionados y otros relacionados con la protección social, podrían contribuir a generar un clima de relaciones laborales más propicio para los acuerdos.

La sexta sugerencia de políticas laborales se refiere a la situación de grupos más vulnerables, como mujeres y jóvenes. Ambos requieren una flexibilización dirigida que les permita compatibilizar sus necesidades específicas. Este es el caso de las mujeres casadas con hijos para las que la opción no es entre trabajo y ocio, sino entre tareas de cuidado en la casa (y ocio) y trabajo fuera del hogar. Si bien la tasa de participación laboral femenina depende de hábitos culturales, el nivel de educación de las mujeres y las condiciones prevalecientes en el mercado de trabajo, existe un campo importante para introducir políticas adecuadas para promover contratos a tiempo flexible, sistemas no discriminatorios de impuestos sobre las familias y apoyo a la familia en las funciones de cuidado de los hijos (OECD, 2005).

La existencia de formas contractuales a tiempo flexible constituye un instrumento importante para combinar trabajo con cuidado. La disponibilidad de estos contratos es determinante para la participación de las mujeres en el mercado laboral. Las preferencias por este tipo de contrato difieren entre países. En la OECD, por ejemplo, es el arreglo preferido por las parejas con hijos

pequeños en Alemania, Irlanda, Holanda y el Reino Unido. En Holanda, cerca del 60% de las mujeres entre 25 y 54 años que trabajan lo hacen en ocupación a tiempo parcial. Por otro lado, las mujeres prefieren trabajo a tiempo completo en los países Nórdicos (Suecia y Finlandia), Sur de Europa, Bélgica y Francia. El aspecto negativo de esta inserción laboral flexible es que tiende a segmentar el mercado de trabajo de las mujeres, ya que las ocupaciones que presentan estas características están acompañadas, por lo general, por salarios y beneficios bajos, escasa permanencia en el trabajo y restringidas posibilidades de capacitación y promoción. Para atenuar este efecto algunos países introducen el derecho de alterar las horas trabajadas (lo que incluye trabajar a tiempo parcial, pero también reanudar el trabajo a tiempo completo).

Existe, por otro lado, la necesidad de examinar los sistemas de tributación para evitar que los mismos desincentiven la participación de las mujeres en el mercado laboral. Ello ocurre en los países de la OCDE, por ejemplo, en relación a los impuestos aplicables al segundo perceptor de la familia. La incidencia es mayor sobre el ingreso de la mujer casada por la existencia de impuestos aplicable al conjunto del hogar. Aún cuando se ha permitido separar los ingresos o, al menos optar a ello, la mayor incidencia permanece porque el trabajo femenino significa la pérdida de beneficios por esposa dependiente y se agrava por la introducción, en algunos países, de un número de medidas tributarias basadas en la familia. La OCDE estima que en el 2000-2001 la tasa de impuesto aplicable al segundo perceptor superaba en promedio la del primer perceptor en 40%. Dicho porcentaje en Italia y España alcanzaba a 60% y en el extremo, en países como Islandia e Irlanda, era de 180 y 130% respectivamente.

Situación similar a la analizada en el caso de las mujeres es aplicable también a los jóvenes, lo que requieren condiciones contractuales más flexibles en cuanto al uso del tiempo. La flexibilidad horaria o de duración de la jornada permite a los jóvenes compatibilizar trabajo con educación, ya que en muchos países los jóvenes desempeñan ambas funciones de manera simultánea. Lo mismo ocurre cuando el trabajo debe complementarse con adquisición de nuevas competencias.

La disponibilidad de formas contractuales flexibles para los jóvenes genera también un incentivo para su contratación, ya que la entrada al mercado de trabajo a edad temprana sin experiencia laboral previa y en muchos casos, sin educación completa se traduce en una menor productividad y significa un riesgo que debe asumir la empresa contratante. Este último factor puede justificar también la introducción de salarios mínimos escalonados por edad, como de hecho existen en varios países. La flexibilidad contractual incluiría entonces, tanto la del uso del tiempo como la de remuneraciones. Ambas podrían incentivar la contratación de jóvenes, los que de manera universal y en particular, en los países de América Latina, están afectados por una tasa de desempleo que en promedio duplica la tasa prevaleciente para el país en su conjunto (V. E. Tokman, 2003 y 2004).

ii) Formalización del sector informal

Más de la mitad de la fuerza de trabajo urbana en América Latina no está integrada a los mercados de trabajo formales. Su ocupación se encuentra en pequeñas unidades productivas, muchas de ellas familiares, en ocupaciones por cuenta propia, en servicios domésticos y en el trabajo familiar no remunerado. El sector informal constituye la forma mayoritaria de inserción laboral de los pobres y particularmente, de los más pobres. El 63% del empleo del 40% más pobre está en el sector informal y el 54% de sus ingresos laborales proviene de esas actividades. Para el 10% más pobre los porcentajes son de 74 y 64% respectivamente (V. E. Tokman, 2004).

Por ello, una estrategia de empleo y protección social no puede omitir la consideración explícita de cómo abordar este sector. Es cierto que la expansión económica con incorporación de mano de obra en los sectores modernos, constituye la alternativa más eficiente en cuanto al traslado de mano de obra hacia sectores de alta productividad. Ello permitirá mejorar la productividad y los

ingresos tanto de los que tienen movilidad entre sectores como de los que permanezcan en la informalidad. Por otro lado, la descentralización productiva presenta la potencialidad de reforzar los encadenamientos productivos entre sectores y empresas. Ello es particularmente importante después de un período de apertura que significó la ruptura, al menos parcial, de encadenamientos existentes en el modelo sustitutivo. La recomposición de los encadenamientos puede contribuir a la expansión de mercados para las pequeñas unidades productivas, a la incorporación de nuevas tecnologías y a mejorar la calidad de los productos.

Pero lo anterior no será suficiente dado el alto contingente de población que se encuentra en la informalidad. La pregunta es cómo orientar las políticas dirigidas al sector informal. Esta pregunta ha recibido una serie de respuestas parciales, relativamente similares entre países. Algunas destinadas a facilitar la sobre vivencia, asimilan la informalidad con la pobreza y la exclusión. Otras se dirigen a promover el desarrollo productivo del sector. Ambas pueden inscribirse dentro de las políticas de protección social o de políticas activas que incluyen el mercado de trabajo, pero que comprenden también el desarrollo productivo de las pequeñas unidades. Volveremos sobre estas políticas más adelante.

Nos interesa introducir una perspectiva diferente que consiste en la incorporación de las actividades informales a la formalidad adecuando las condiciones de acceso para facilitar dicho tránsito y generando los incentivos necesarios que impulsen el interés y el compromiso de los potenciales beneficiarios¹⁶. Para este propósito se requiere una aproximación sistémica que incorpore, desde luego, los intentos parciales que se están ya efectuando en varios países de la Región.

El sector informal opera más allá de la regulación. Así evita costos, pero pierde oportunidades de incorporarse plenamente al proceso de modernización. Esta exclusión no es plena, sino que prevalece una integración a medias. Es el resultado de una estrategia que minimiza las sanciones eventuales al cumplir con los requisitos exigidos por las leyes y procedimientos, pero no con todos, o en algunos casos, recurriendo a “adecuar” los requisitos a sus posibilidades¹⁷.

Las políticas tradicionalmente aplicadas han fluctuado entre ignorarlo, perseguirlo o blanquearlo, dependiendo de la orientación de los gobiernos de turno y de la fuerza de los potenciales afectados por su competencia. Estas respuestas constituyen aproximaciones parciales a un problema de mayor envergadura, que es el de facilitar el tránsito desde la informalidad a la modernidad, proceso al que nos referimos a continuación.

Se propone adaptar los requisitos de formalización a las posibilidades de cumplimiento de los informales, sin que ello constituya la introducción de un sistema dual, sino por el contrario, una adecuación del sistema de regulación existente y una convergencia dinámica hacia su cumplimiento pleno. Las regulaciones han sido diseñadas para empresas de mayor tamaño y sectores más organizados, sin contemplar las posibilidades de inclusión de los que no están en condiciones de cumplir los requisitos exigidos. En algunos casos se requerirá reducirlos o cambiarlos; en otros, lo que se requiere es alterar la estrategia para alcanzarlos.

La introducción de sistemas duales no es aconsejable porque generalmente dicha diferenciación resulta inconveniente tanto por razones de eficacia reguladora como de principios. La diferenciación introduce una apertura a la elusión en la recaudación tributaria y establece barreras al crecimiento de las micro empresas cuando fija montos máximos de capital. En el ámbito laboral, afecta principios, porque acepta un trato diferente ante la ley, dependiendo del tamaño de empresa

¹⁶ Para un desarrollo más detallado de esta propuesta véase V. E. Tokman, 2001.

¹⁷ Se recurre a obtener permisos para operar como comercio, pero se desarrollan actividades industriales, se solicita autorización para venta de productos no alimenticios y se comercializan estos productos que son más exigentes en cuanto al cumplimiento de normas sanitarias.

en la que estén ocupados (OIT, 1991). Ello no excluye tratamientos diferenciados en materias impositivas (régimenes simplificados), o financieras (tasas de interés diferenciadas). O aún en temas laborales, como la negociación colectiva, para adaptarla a las características de las pequeñas unidades productivas.

Un primer componente de la estrategia de formalización sería aceptar un marco normativo único, pero reconocer las diferencias inherentes a los informales para cumplirlo plenamente. Se reconoce la existencia de incumplimiento, pero se tolera y se promueve el avance hacia el cumplimiento pleno. Esta lógica de tolerancia se aplica a derechos laborales que constituyen metas a alcanzar y el grado de progreso hacia las mismas es materia de seguimiento, promoción y fiscalización. Obviamente, este criterio no es aplicable a los derechos fundamentales del trabajo los que por constituir derechos humanos trasladados al campo laboral, tienen carácter de obligatorios y universales.

Un segundo componente es la adaptación de los requisitos de formalización para acercarlos a las posibilidades de los informales. Esto se refiere usualmente a los costos que significa cumplir con la legalidad, a los procedimientos y a los mecanismos de formalización. Los costos de la legalidad pueden reducirse sin afectar la unicidad si se reducen para todos los sectores y no solo para los informales. Esta es la orientación predominante en el campo laboral, donde la tendencia hacia la flexibilización y a la reducción de costos no salariales se introduce para aumentar la competitividad de las empresas grandes, pero deberían redundar en una reducción de acceso para los informales. La simplificación de los procedimientos disminuye también las barreras de acceso. Régimenes simplificados de registro, reducción y unificación de trámites y procedimientos, se están introduciendo en muchos países con el objetivo de reducir costos y tiempos involucrados.

Un tercer componente consiste en modificar la orientación con respecto a los mecanismos de formalización. Se trata, en esencia, de facilitar el reconocimiento de la formalidad antes que comenzar por exigir el cumplimiento de las obligaciones que ella impone. Esto puede aplicarse entre otros, al reconocimiento de patrimonio, a la constitución de sujetos reconocidos en la esfera comercial, laboral y tributaria, entre otros.

El reconocimiento de títulos de propiedad como mecanismo de acceso al crédito es de creciente difusión (De Soto, 1986 y 2001). La innovación de la propuesta consiste en simplificar el procedimiento de titulación que reconoce la existencia legal de la propiedad y a adecuarlo a la difundida propiedad “de hecho” de los informales. La titulación abre las posibilidades de reconocimiento de garantías reales y por esa vía, de acceso al crédito.

Un segundo mecanismo de formalización que puede modificarse con el mismo objetivo se refiere a la separación patrimonial entre la persona y el empresario que se obtiene generalmente mediante la constitución de sociedades de diversa naturaleza jurídica. Las mismas no responden, por lo general, a las necesidades de la empresa individual que requiere delimitar la responsabilidad patrimonial del empresario. Para ello existen en algunos países, como Perú y Chile, la empresa individual de responsabilidad limitada. Esta figura jurídica habilita para el paso a la formalidad y sus requisitos podrían reducirse aún más, otorgando personería jurídica de manera automática con el registro de empresario.

Un tercer mecanismo de formalización se refiere al reconocimiento contractual de la relación laboral. En Perú, por ejemplo, el 90% de los contratos de trabajo en actividades informales no son escritos, requisito indispensable para tener acceso a las leyes de promoción del empleo. Existe, sin embargo, el contrato verbal por acuerdo de partes, para cuyo reconocimiento bastaría la evidencia de pagos mensuales o declaración de testigo o el cumplimiento de horarios. La formalización de la relación laboral constituye el primer paso necesario de la informalidad a las relaciones laborales reguladas y protegidas.

Un cuarto mecanismo se refiere al tema tributario. Es normal que los informales no cumplan plenamente con sus obligaciones tributarias. También son frecuentes las campañas de fiscalización dirigidas contra la informalidad justificadas en la necesidad de aumentar las recaudaciones fiscales. El costo de estas campañas es alto y su rendimiento escaso. Por el contrario, su beneficio más importante es la incorporación de la actividad informal como sujeto contribuyente lo que induce a la producción de información contable. Ella, a su vez, es requisito indispensable para el desarrollo de negocios al proporcionar un instrumento clave para que el microempresario incorpore el cálculo económico en su gestión empresarial.

Un último ejemplo para ilustrar la estrategia propuesta se refiere a la cara más visible de la informalidad, el comercio ambulante. La actividad de comercio callejero se desarrolla, por lo general, en violación de las obligaciones tributarias, comerciales y de urbanización. Son visualizadas como competencia desleal para el comercio establecido, como intermediación de productos de contrabando y como pantalla de delincuencia, entre otras interpretaciones. Pero en su mayoría constituyen también actividades legítimas de obtención de ingresos para la sobre vivencia, las que deben desarrollarse en condiciones de alta inseguridad, inestabilidad y sujetas a pérdidas de capital y a demandas de sobornos.

La respuesta usual es la erradicación policial. La persecución sólo obtiene éxitos temporales, porque ante la necesidad de desarrollar la actividad y la imposibilidad de asegurar una presencia permanente de la represión, los ambulantes no tardan en reaparecer. Por ello ha probado ser más eficaz reconocer la legitimidad de la actividad, pero formalizada a través de la reubicación en ferias y espacios limitados. En esas condiciones los ambulantes pueden desarrollarse, disminuir las externalidades negativas y reducir los riesgos, la inseguridad y la inestabilidad recurrente que los afecta.

Las orientaciones anteriores conducen a una visión diferente de la formalización como instrumento para facilitar la incorporación de los informales al proceso de modernización. La extensión de la formalización se justifica, no ya desde la perspectiva de los sectores organizados sino, por el contrario, a partir de los beneficios que el acceso a dicha formalidad puede significar para el desarrollo de las actividades y de las personas ocupadas en el sector informal.

La reorientación estratégica señalada anteriormente se dirige al logro de una transformación cultural. Se trata de contribuir a generar nuevas actitudes y comportamientos que permitan el desarrollo de las actividades informales y de los que allí laboran en un ambiente más propicio para desarrollo integral. La formalización abre la puerta a la ciudadanía económica plena, la que constituye, a su vez, un requisito previo para estar en condiciones de competir con mayores posibilidades de éxito.

Se propone alterar los énfasis actuales y se introduce nuevos derechos y obligaciones. Sugiere trasladar el énfasis prevaleciente de las obligaciones a los derechos, pues estos resultan instrumentales al desarrollo y al progreso social. La habilitación de los derechos puede adicionalmente generar círculos virtuosos, que junto con extender la cobertura del marco de regulación, genere las condiciones para que todos los ciudadanos puedan cumplir con las obligaciones, pero también se benefician. Esto aportaría el incentivo necesario para que los propios informales sean los principales interesados en efectuar este esfuerzo de formalización y transformación. Serían ellos los principales agentes del cambio para su propio beneficio y el de sus familias.

2. Pilar 2: Protección social y bienestar

El segundo pilar del Pacto de Cohesión Social es la protección social y el bienestar. Constituye, en primer lugar, un ámbito necesario de protección social para atenuar los efectos de la mayor inestabilidad del empleo y de los ingresos que se presentan en el nuevo entorno económico más abierto y competitivo. La protección social debe amortiguar los efectos de los ajustes que se

trasladan a las personas y sus familias. Para ello debe compensar la carencia de ingresos de los que pierden sus empleos y disminuir las consecuencias sociales de las fluctuaciones económicas. Con ello, se contribuirá además a atenuar la resistencia a las transformaciones necesarias para acelerar el crecimiento y aumentar la competitividad.

En segundo lugar, las dimensiones de bienestar introducen nuevos requerimientos en materia social en función de la integración social de amplios sectores no plenamente incorporados y de las nuevas demandas que emergen de cambios estructurales¹⁸. El carácter integrador de la política de bienestar, que se abordó parcialmente en la sección anterior en relación a la formalización del sector informal, está vinculado a la incorporación de derechos de ciudadanía y en particular, a la ciudadanía económica. Debe acompañarse también por la inclusión en las políticas de protección social cuya universalización enfrenta dificultades por la inserción productiva de los excluidos. Pueden incluirse además bajo esta misma perspectiva las nuevas demandas para favorecer la incorporación de las mujeres al trabajo y para evitar la exclusión de los adultos mayores.

i). Protección y asistencia social

Entre los instrumentos de protección y asistencia social que contribuyen a financiar la carencia o fluctuación de ingresos se destacan los seguros de desempleo y los subsidios destinados a evitar el retiro de los jóvenes del sistema educativo o a asegurar la atención de salud. A ellos pueden agregarse las indemnizaciones por tiempo de servicio, que constituyen un sustituto imperfecto de los seguros de desempleo. Estos instrumentos permiten compatibilizar los objetivos de flexibilización del mercado de trabajo con la sustentabilidad social de la misma.

Las anteriores constituyen políticas pasivas, porque su objetivo es sustituir los ingresos perdidos, pero por lo general se acompañan de políticas activas cuyo objetivo es facilitar la reinserción laboral y acortar los períodos de desocupación. Estas últimas serán revisadas en el Pilar 3. Hacia fines de la década pasada los países de la Unión Europea destinaban el 3,4% del PIB a políticas activas y pasivas. Alrededor de 2,1% lo absorbían las políticas pasivas. En América Latina los recursos asignados son muy inferiores destinándose el 0,27% en Argentina, un 0,46% en Brasil y un 0,32% en Chile y a diferencia de lo que ocurre en los países europeos, la mayor proporción de los recursos se destina a políticas activas.

Solo seis países han introducido seguros de desempleo en la Región (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela), CEPAL, 2004. En la mayoría se trata de seguros financiados con aportes de trabajadores y empleadores aunque también se incluyen contribuciones del gobierno sea para financiar a los contribuyentes de menores recursos (Chile), o para cubrir los desequilibrios financieros que se registran en la operación de los mismos. En Brasil y Uruguay se financian de rentas generales, aunque en el último país existe también una contribución general de trabajadores y empleadores para financiar conjuntamente pensiones, salud y desempleo.

En general, se dirigen a los trabajadores asalariados con el requisito de un cierto período mínimo de contribuciones y con beneficios proporcionales al salario percibido por un plazo determinado. Su cobertura es limitada por estar condicionados a la capacidad contributiva de los integrantes y a la existencia de una relación laboral estable. Cuando se trata de auto-seguro obligatorio, como el introducido en Chile, los beneficios a recibir son reducidos porque los eventos de desempleo se presentan temprano en el ciclo laboral y son largos como para que los trabajadores estén en condiciones de acumular fondos suficientes para atenuarlos. Por eso, según Blanchard (2005), deben ser acompañados por un seguro público, suficientemente generoso, pero

¹⁸ C.Serrano y D. Racynski, (2005) analizan las diferencias en las nociones de protección y bienestar, asociando la primera a la reparación y la segunda, a su carácter integrador y asociada a los derechos de ciudadanía. Históricamente, la protección y la asistencia social no han estado centradas en la idea de derechos. Es más reciente la asociación de las mismas con los derechos de inclusión debido a la utilización de brechas y de umbrales de vulnerabilidad. Las autoras postulan, sin embargo, que ello no es suficiente pues la idea de derechos y deberes requiere de apropiación ciudadana.

condicionado a la búsqueda y aceptación de trabajos. Esta es la dirección por la que han transitado Dinamarca, Suecia y Holanda, con buenos resultados desde la mitad de los años 80, registrando alta protección y bajo desempleo.

La evidencia muestra que las indemnizaciones por despido son sustitutas de los seguros de desempleo. En los países europeos la existencia de seguros de desempleo generosos, coexisten con reducidas indemnizaciones. El caso opuesto se presenta en América Latina, donde la inexistencia o insuficiencia de los seguros se compensa con indemnizaciones por despido de mayor magnitud. Usualmente se argumentan que deben ser sustitutos y que los seguros son más eficientes para abaratar el costo del despido y promover la flexibilidad, tanto por su menor costo como por trasladar la protección del puesto a la persona. Sin embargo, ambos no son sustitutos perfectos y por ende, es natural que coexistan dada la legitimidad de la compensación a los trabajadores y las limitaciones de los seguros. Pero, si existe un seguro de desempleo adecuado, solo se justifica un papel más limitado de las indemnizaciones.

Otro tipo de estabilizadores de ingresos para compensar por pérdidas o fluctuaciones mayores son los seguros, créditos, o subsidios que permitan financiar temporalmente gastos considerados imprescindibles. Uno de estos ámbitos se refiere a la vulnerabilidad del gasto en educación de los hijos en familias afectadas por el desempleo, que cuando se prolonga en el tiempo, obliga a interrumpir la asistencia a la escuela o a la universidad. Ante la carencia de mecanismos compensatorios, se recurre a una pérdida de capital y se sacrifican los ingresos futuros. Para ello pueden introducirse mecanismos de seguros, o disponibilidad de créditos o becas para facilitar la transición.

ii). Integración social y ampliación de coberturas

Un segundo ámbito de políticas públicas se refiere al bienestar como fue definido más arriba. Esto es, la integración de sectores marginados estructuralmente de la protección social, bajo una perspectiva de los derechos ciudadanos. Entre otros aspectos aparece como prioritaria la ampliación de cobertura de los ocupados en el sector informal, el apoyo a la madre trabajadora en las tareas de cuidado y la atención a los adultos mayores.

Los que laboran en el sector informal, sea como empresarios o trabajadores, carecen de protección tanto laboral como social. Más aún, dada la concentración de pobres en estas actividades, su capacidad contributiva es reducida. Por otro lado, el diseño de las instituciones de seguridad social es inadecuado para atender las demandas latentes, pues responden al supuesto de la existencia de organización formal, con relaciones laborales de dependencia y capacidad de contribución.

Los estudios disponibles sobre el sector informal muestran que las microempresas presentan altos índices de concentración de trabajadores sin protección laboral contra accidentes del trabajo o con cobertura para la vejez. Se ha señalado en el capítulo anterior que, por ejemplo, la cobertura en pensiones en el sector informal es un tercio de la que se registra en el formal. Por otro lado, el 80% de los trabajadores en microempresas no tienen cobertura contra accidentes, ni poseen contrato escrito de trabajo. No se trata tampoco de aplicar con mayor rigurosidad la legislación laboral y de protección social existente; el problema principal es la generación de ingresos insuficientes en este nivel de organización productiva que imposibilita el cumplimiento de las obligaciones. Por ello se puso énfasis en la estrategia de formalización como instrumento para la integración.

Pero además de lo sugerido pueden promoverse otras modalidades, muchas de ellas no contributivas, que permitan mejorar la protección. Existe experiencia en compartir riesgos entre grupos afines, lo que permite suavizar los costos individuales en eventos desfavorables, por ejemplo, en la salud. Las organizaciones mutuales o de ayuda mutua han desempeñado históricamente un papel protector (OIT, 2000). La universalización de coberturas en pensiones y

salud, particularmente para aquellos carentes de recursos propios puede también contribuir en la misma dirección.

Situación similar se presenta en el caso de la madre trabajadora, tendencia que favorece a la igualdad y contribuye a aumentar los ingresos de los hogares. Las tasas de participación femenina, sin embargo, son menores para las mujeres en hogares pobres, porque carecen los recursos necesarios para trasladar las responsabilidades de cuidado de los niños y de los adultos mayores. Aumenta la participación de la mujer en el trabajo y las encuestas muestran también, que las mujeres de matrimonios con hijos pequeños quieren trabajar. Nueve de cada 10 en los países de la OECD así lo expresa a pesar de que en la realidad de esos países es que 6 de cada 10 trabajan en la actualidad (OECD, 2005). Lo mismo ocurre en América Latina, donde incluso en Chile, país que registra una de las tasas de participación más baja del continente, el 47% de las mujeres quisiera trabajar, aunque preferiría hacerlo con contratos que tengan cierta flexibilidad.

Sabemos también que existe discriminación en cuanto al tipo de empleo y de ingresos que obtienen las mujeres al incorporarse al mercado de trabajo y que ello se traslada a pensiones bajas cuando se retiran. Pero además, existe un conflicto y la necesidad de conciliar los tiempos dedicados a las tareas de cuidado con las tareas que asigna el mercado de trabajo. Hay un conflicto que se genera de una nueva inseguridad debido a los cambios en las normas que regulan el trabajo que hacen que se jerarquice el trabajo remunerado, pero al mismo tiempo se desvalorice el trabajo de cuidado. Ello introduce un conflicto que no es sólo de tiempo, sino de valoración social.

Existen políticas públicas en la mayoría de los países que contribuyen a disminuir dicho conflicto. Las mismas combinan recursos, servicios y tiempo en distintas proporciones según los países. Los países europeos de origen latino tienen una política más generosa con el uso del tiempo y por tanto, otorgan permisos maternales y parentales de mayor duración. Los anglosajones optan por menor uso del tiempo, pero compensan con más subsidios y los países nórdicos son generosos en ambas dimensiones (Meil, 2005). Los países latinoamericanos han introducido también permisos maternales, pero la responsabilidad por la absorción de los costos derivados de la interrupción de remuneraciones es variable. En algunos casos, se transfiere al gobierno (Chile), en otros las compensa el seguro social (México) y en un conjunto de países son responsabilidad de los empresarios. En parte son también trasladados a las mujeres, ya que la compensación no es completa.

En relación con las políticas de cuidado existe consenso en la prioridad que debe recibir el cuidado de los niños desde su nacimiento, tanto a nivel pre-escolar como de guarderías o jardines infantiles. Esping-Andersen (2000), sintetiza la importancia de este mecanismo al señalar que permite “quebrar la herencia social y es además, sinónimo de reconciliación entre empleo y maternidad”. Con esta afirmación recoge la potencialidad de esta política ya que el cuidado temprano de los niños, particularmente de los provenientes de hogares pobres, permite contribuir a desarrollar las habilidades cognitivas que constituyen la base sobre la que se desarrollan los conocimientos a partir de la escuela. También contribuye a la sociabilidad de los niños en etapas importantes de su desarrollo y permite quebrar la herencia cultural de los niños de origen más desfavorecido. Al mismo tiempo, favorece a las madres y a las familias al liberar tiempo para las madres de esos hogares para que puedan incorporarse al trabajo y por esa vía, contribuir con ingresos adicionales al bienestar familiar. La adición de un perceptor en los hogares pobres, es el mecanismo más efectivo para salir de la pobreza. Por ello, la universalización de la cobertura de atención a los niños adquiere una alta prioridad.

Se requiere, en consecuencia, adaptar las políticas para corregir las incompatibilidades y proporcionar los incentivos adecuados para la mayor participación laboral femenina sin descuidar la atención de niños y ancianos. Ello puede enfrentarse en diversos planos. Por un lado, en la adaptación cultural para adecuar la distribución de tareas y funciones entre hombres y mujeres. Esto

puede motivarse también adaptando los incentivos como el uso de licencias paternales remuneradas. Por otro lado, es importante la existencia de una política de atención a los niños y adultos mayores.

Un último desafío que se presenta para las políticas públicas de protección social y bienestar es el de responder a la tendencia de envejecimiento de la población. Ello implica, por un lado, que ya no son sólo los niños, sino también los de mayor edad a quienes hay que cuidar. En el 2050, uno de cada cuatro personas en América Latina será un adulto mayor y su esperanza de vida que ya alcanza a 72 años se acercará, particularmente en los países más maduros, a los niveles de los países desarrollados. No se trata sólo de cuidado, sino además existe necesidad de ingresos y de cobertura de salud. Uthoff, (2005) muestra que los países de América Latina logran reducir la pobreza de los mayores de 65 años del 58 al 27% mediante transferencias. A pesar de que este efecto es inferior al registrado en los países de OECD que bajan del 84 al 13,5%, su magnitud es todavía altamente significativa. Se requiere aumentar los recursos, pero además, mejorar el diseño de los instrumentos disponibles.

Esto es válido especialmente en cuanto a la cobertura de salud y pensiones. Es obvio que los adultos mayores son más vulnerables a problemas de salud. En consecuencia, es importante adaptar la provisión de salud para no dejarlos, justamente cuando más se necesita, sin atención. Este aspecto se vuelve crucial cuando en la provisión de salud coexisten prestadores públicos y privados bajo la forma de seguros. Ello redundaría en discriminaciones y exclusiones del tratamiento de enfermedades catastróficas o que requieren tratamientos largos y costosos, los que en su mayoría se concentran en los adultos mayores. La reciente reforma del sistema de salud en Chile trata de responder a este propósito estableciendo garantías de atención para un conjunto de patologías, las que deben ser prestadas tanto por el sistema público como por el privado, con independencia de la edad o el ingreso de los afectados. Para ello se constituye en la esfera privada un fondo especial para responder a enfermedades catastróficas y para evitar la discriminación en los costos de aseguramiento por edad o sexo.

En relación al sistema de pensiones los diseños sobre base contributiva exclusivamente tienden a reproducir en la edad pasiva los ingresos percibidos durante el período de actividad. Los adultos mayores, particularmente los que provienen de una vida laboral informal de ingresos bajos y sin contribuciones mínimas necesarias para acceder a una pensión y las mujeres que presentan una historia ocupacional inestable aún si laboran en sectores más organizados, es muy probable que no alcancen un nivel de ingreso de subsistencia durante la vejez. Los sistemas prevalecientes combinan pensiones contributivas con asistencia social dirigida a los pobres, pero generalmente a niveles insuficientes y dependientes de la situación presupuestaria.

Es esta una preocupación creciente dadas las limitaciones de cobertura de los sistemas previsionales, con independencia de su forma de organización. Por ello, se propone completar los sistemas con la adición de un pilar básico que garantice pensiones adecuadas a todos los adultos mayores de una cierta edad. Dicho pilar debería financiarse con recursos públicos incorporados al presupuesto público, lo que no obsta, para que también puedan introducirse criterios de focalización por ingresos (Banco Mundial, 2005). La incorporación de este pilar debidamente financiada tendrá que acompañarse de una revisión sistémica de los otros pilares existentes, tanto para no desincentivar las contribuciones, como para mejorar los rendimientos de los fondos que se acumulan.

3. Pilar 3: Políticas para el empleo

El tercer pilar está constituido por las políticas para el empleo. De manera similar que en los pilares anteriores deben distinguirse dos ámbitos de políticas que, aunque persiguen algunos objetivos comunes, presentan diferencias que requieren recurrir a un instrumental distinto. El primero, se dirige principalmente al empleo en el mercado de trabajo formal y plantea intervenciones mediante políticas activas cuyo objetivo principal es reinsertar a los desempleados

en los períodos más cortos posibles. El segundo, también busca mejorar la inserción en el empleo, pero dada su concentración en el sector informal, las políticas exceden al mercado de trabajo y deben seguir una orientación comprensiva que permita mejorar la inserción productiva y por esa vía, contribuir a la integración plena de los informales en el proceso de modernización.

i) Políticas laborales activas

Las políticas activas en el mercado de trabajo buscan contribuir a la reinserción laboral en el corto plazo y con ello, contribuir a atenuar el efecto del desempleo y la inestabilidad. La idoneidad de los instrumentos a utilizar depende de las características del mercado de trabajo y del estado del ciclo económico. En las contracciones el desempleo aumenta por insuficiencia de demanda y en las transformaciones la restricción se encuentra en la inadecuación de calificaciones para responder a los requerimientos de los nuevos puestos de trabajo. A ellos se agrega la existencia de asimetrías de información que justifican la introducción de políticas públicas que tiendan a corregirlas mediante una intervención activa para aumentar la transparencia del mercado.

Para responder a la insuficiencia de demanda por empleo se cuenta con experiencia en políticas de creación de empleos directos y en la introducción de subsidios a la contratación. Los primeros son ejecutados directamente por el sector público o a través del sector privado. Es uno de los instrumentos mejor evaluados porque permite obtener un efecto rápido sobre el desempleo y constituye una potente señal de la voluntad política de los gobiernos por enfrentar el problema comprometiendo recursos para tal fin. Estos programas se prestan también para ser focalizados dependiendo de cuales sean los grupos más afectados. En recesiones amplias se tiende a privilegiar la creación de empleos para jefes de hogar. Cuando los efectos se originan por ajustes localizados permiten focalización regional. Además, permiten atenuar las limitaciones de inserción laboral de grupos específicos como los jóvenes. Existe experiencia en todos estos campos con buenos resultados.

Como contrapartida a las ventajas enunciadas se presentan también una serie de limitaciones. En primer lugar, han mostrado ser difíciles de expandir debido a sus altos requerimientos de recursos recurrentes. La experiencia internacional muestra que el apoyo público a estos programas no logra superar el 2 a 3% del PIB anual. Ellos tienden a ser pro-cíclicos, pues cuando se necesita expandirlo, las limitaciones de recursos fiscales son mayores. Por otro lado, pese a que se conciben como transitorios, tienden a perpetuarse por el desarrollo de clientelismo. Dado el tipo de trabajo involucrado no contribuyen a mejorar las calificaciones, excepto en los programas para jóvenes que explícitamente incorporan este objetivo. Por último, su eficacia económica es restringida, debido a las filtraciones que se registran en su ejecución: de cada tres dólares asignados, solo uno llega a los beneficiarios (Hicks y Wodon, 2000; Holzman y Jorgensen, 1999y V.E.Tokman, 2003).

Una alternativa donde existe también experiencia la constituye el uso de subsidios a la contratación. Los mismos pueden cumplir un papel importante cuando el desempleo se asocia a un costo de contratación alto en momentos de contracción económica. A su vez, requieren menos recursos fiscales que los programas directos (D. Bravo, 2005). Trasladan la relación de contratación a las empresas, lo que contribuye a disminuir el clientelismo y una parte de los contratados continúa trabajando en las empresas una vez agotado el subsidio. Existe, sin embargo, el riesgo de que en la fase de contracción económica los subsidios sean utilizados para formalizar trabajadores sin contrato que ya trabajaban en las empresas, disminuyendo el aporte a la creación de nuevos empleos. Aunque, debe reconocerse, mejorarían en este evento la calidad del empleo. La limitación más importante es que a medida que se supera la contracción económica el subsidio puede convertirse en redundante porque la contratación por parte de las empresas podría efectuarse, incluso con salarios no subsidiados.

La reconversión laboral puede también facilitar la reinserción adecuando las calificaciones a los nuevos requerimientos. La recalificación constituye una tarea permanente debido a los cambios tecnológicos continuos que requieren adaptación de los trabajadores. Por ello, se justifican mecanismos con cierta permanencia que faciliten la alternancia entre capacitación y trabajo, pero su ejecución para ser efectiva en el corto plazo, requiere de flexibilidad y descentralización. Resulta difícil anticipar los requerimientos en los sistemas de formación sobre base institucional centralizada con participación reducida de las empresas. Por el contrario, la introducción de subsidios o bonificaciones para capacitación, así como los contratos de aprendizaje, mejoran la relevancia de los conocimientos adquiridos. Es en esta dirección que la construcción de sistemas de certificación de competencias se visualiza como una herramienta adecuada para los propósitos buscados, al reconocer y acreditar las habilidades desarrolladas por los trabajadores a través de su proceso de aprendizaje. Esta acreditación, portable y reconocida, facilita la movilidad laboral y en el caso de los informales, puede incluso facilitar su acceso a la formalidad (M. Schkolnik, 2005).

La intermediación en el mercado de trabajo contribuye también a reducir los tiempos de búsqueda al aumentar la transparencia y facilitar la adecuación de la oferta a la demanda. Las fallas de mercado existentes justifican la introducción de políticas públicas y esta ha sido una respuesta tradicional en el campo de administración del trabajo desde comienzos del siglo XX. Dada la creciente inestabilidad laboral y el aumento del desempleo en los países en desarrollo esta función adquiere mayor importancia. La introducción de manejo de información electrónica aumenta las posibilidades de cobertura. De hecho, en la mayoría de los países de América Latina existen estos mecanismos con diversos grados de alcance, los que, en general, además de reunir la información de desempleados y vacantes y promover su acercamiento, también intervienen con políticas activas de recalificación.

Esta última característica, de combinar instrumentos que actúan desde perspectivas complementarias a partir de una base institucional común, es generalizada. Ella permite aprovechar las interacciones positivas y contribuir a alcanzar resultados más efectivos que los que pueden lograrse mediante la aplicación de cada instrumento por separado. Más recientemente, a raíz del aumento en la duración del desempleo, esta tendencia se ha convertido en la orientación prevaleciente en los países desarrollados al combinar las políticas pasivas con las activas. Es lo que en la Directiva sobre Políticas de Empleo en la Unión Europea se reconoce como “activar la política de empleo”. La misma se refiere a países que en el pasado se caracterizaron por la generosidad de sus seguros de desempleo y porque crecientemente han encontrado problemas financieros y efectos no deseados derivados de un ambiente donde el desempleo aumenta y se extiende por períodos más largos. No se generan tampoco incentivos para la búsqueda de trabajo lo que refuerza la duración del desempleo. Por ello este problema se enfrenta ajustando los beneficios, complementando los instrumentos y estableciendo explícitamente estas vinculaciones de manera obligatoria en la operación. Los seguros de desempleo en los países europeos han ajustado los beneficios tanto en cuanto a montos como duración y han introducido el requisito de que los desempleados se incorporen a programas activos durante un período a tiempo completo con la obligación de aceptar las ofertas de reinserción laboral que surjan.

Aunque no corresponda estrictamente al ámbito de las políticas activas dirigidas al mercado de trabajo cabe mencionar también a la fiscalización de la aplicación de la legislación laboral. Es este un instrumento que se caracteriza por su debilidad en la mayoría de los países de la Región, lo que contribuye a explicar la existencia de un alto grado de desprotección aún en trabajadores ocupados en empresas formales de mayor tamaño. El incumplimiento de la legislación, ante una débil fiscalización, debe corregirse para evitar la informalidad en la formalidad que ameritó la reciente ampliación del concepto introducida por la OIT (2002). Resulta paradójico que en las dos décadas precedentes las reformas económicas e institucionales mejoraron sustancialmente la fiscalización en materias tributarias, arancelarias y financieras. Sin embargo, se erosionó por un lado el campo de fiscalización laboral al promoverse la introducción de contratos de trabajo más

débiles y no se asignó la prioridad necesaria de reforzar las instituciones responsables por la fiscalización (V.E. Tokman y D. Martinez, 1999).

RECUADRO 1

LA INTERACCIÓN DE LAS POLÍTICAS LABORALES PASIVAS Y ACTIVAS: LA EXITOSA EXPERIENCIA DE DINAMARCA

Una ilustración clara de esta estrategia se encuentra en el sistema de compensación ante el desempleo existente en Dinamarca. Cualquier desempleado que es afiliado al seguro de desempleo tiene derecho a percibir beneficios equivalentes al 90% de su ingreso previo por un período máximo de cuatro años, incluyendo períodos de activación. Para los trabajadores de ingresos bajos, el seguro se combina con otras transferencias de ingresos resultando en una tasa de reemplazo de 90%, mientras que para un trabajador medio en tareas de producción la tasa es equivalente al 70%. Para enfrentar los desincentivos potenciales que se derivan de esta alta tasa de reemplazo el sistema requiere que los desocupados estén activos en la búsqueda de trabajo y se les ofrece activación obligatoria a tiempo completo después de 12 meses de desempleo para los adultos y 6 meses para los menores de 25 años. Entre 1979 y 1993 el seguro se complementaba con políticas activas de oferta de trabajo, capacitación y apoyo para la creación de empleos por cuenta propia. Los pobres resultados motivaron una reforma general a partir de comienzos de 1994.

La misma consistió en redefinir las políticas activas y progresivamente reducir los plazos de los beneficios del seguro. Se introdujeron dos períodos de beneficios con uno inicial de 4 años pasivo y un subsiguiente de activación de 3 años. Se cambió la asignación de los beneficios de un sistema regulado en base al desempleo a otro basado en las necesidades del afectado. Se descentralizó la operación a través de los concejos regionales tripartitos, con la flexibilidad para adaptarlos a las necesidades locales. Se eliminó la conexión entre capacitación durante la cual recibía un subsidio sobre el salario, además del beneficio del seguro de desempleo; y, se introdujeron tres tipos de permisos con sueldo remunerados como proporción de los beneficios de desempleo para cuidado infantil, educación y año sabático con el objetivo de promover la rotación laboral. Desde 1994 se acortaron progresivamente los períodos de duración de beneficios del seguro desde cuatro años a 2 en 1996 y a 1 en 1999, además de restringir a 6 meses los beneficios para menores de 25 años. Con ello Dinamarca hacia el año 2000 cumplía con los dos primeros lineamientos de empleo de la UE que recomiendan la activación temprana para desempleados jóvenes y adultos.

Debe señalarse que, aún después de este rediseño instrumental Dinamarca es el país que dedica la proporción más alta de su PIB a políticas laborales destinando cerca del 4,5%, de los cuales alrededor del 3% se destinan a políticas pasivas. Debe también destacarse que la tasa de desempleo disminuyó de 10,2% en 1993 hasta 5,2% en 1999 coincidiendo con el periodo de reforma (P. K. Madsen, 2002).

ii). Políticas para el sector informal

Las políticas de empleo en economías donde los mercados son segmentados, no sólo por las características del mercado de trabajo, sino además por la forma de inserción productiva, deben promover la incorporación plena del sector a la formalidad (de sus unidades productivas y de los ocupados en ellas) y el aumento de la productividad y los ingresos. Se ha señalado más arriba que la orientación general debería ser la incorporación del sector informal a la formalidad. Las políticas públicas que pueden promover dicha integración, sin generar sistemas paralelos, se dirigen a facilitar su inclusión en las distintas esferas de regulación.

En primer lugar, la eliminación de regulaciones innecesarias y la simplificación de trámites y procesamiento. Es esta una política clave para reducir el costo de entrada que se manifiesta en costo financiero y demoras más allá de las justificadas. Se ha analizado la existencia de este problema en los países latinoamericanos derivados tanto de su herencia colonial que influyó en la multiplicidad y complejidad de las normas existentes, como de la organización política y características de la burocracia pública que aumenta los pasos y requisitos de procesamiento para la instalación de empresas, (De Soto, 1986). Se ha colocado esta constatación también dentro de una perspectiva de cautelar el bien común, lo que restringe la amplitud de la desregulación (V. E.

Tokman, 1992). Existe además, acuerdo internacional y apoyo activo de instituciones como el de avanzar en esta dirección dentro de la perspectiva facilitar el desarrollo empresarial Banco Mundial, 2005).

Los países de América Latina han mejorado la situación mediante intervenciones múltiples. Por un lado, la eliminación de normas redundantes. Por otro, mediante la simplificación de trámites, lo que ha significado la unificación en ventanillas únicas y los trámites en línea con la promoción del e-gobierno. En otros, se ha recurrido a invertir la lógica del trámite mediante nuevas leyes como la adoptada en Chile en 2004 de “Silencio Administrativo”. La ley establece que la falta de respuesta a una solicitud después de un plazo breve perentorio, se interpreta como autorización y no viceversa, como es usual, a la espera de respuesta afirmativa. Todo ello puede facilitar la instalación y reducir los costos para el inicio de actividades y permite el acceso a la formalidad. Es evidente, que en materias como las ambientales, las de salud y las laborales, entre otras, deben adoptarse precauciones para cautelar el bien común o el de ciertos grupos más vulnerables. Ello puede requerir introducir plazos más largos e inspecciones de mayor intensidad.

Una segunda área de políticas públicas para el sector informal son las de fomento productivo. El bajo ingreso que se genera en el sector informal es el resultado del acceso restringido a los recursos productivos y los mercados. Es esta la perspectiva que más ha avanzado en el diseño de políticas. Particularmente en lo referente al acceso al capital, considerado incluso, por muchos autores, como el determinante principal para estas actividades del ingreso y su evolución. Los programas para facilitar el acceso de los informales al crédito son numerosos y se encuentran experiencias en todo el orbe. Las modalidades existentes se dirigen principalmente a solucionar la falta de garantías que inhibe el acceso a los sistemas financieros formales. La exclusión introduce una restricción cuantitativa para expandir las actividades y significa un alto costo financiero pues obliga a recurrir a mercados financieros informales con tasas de interés, abiertas o disfrazadas, muy superiores a las normales. Se conocen distintas formas de enfrentar el tema: desde la introducción de garantías solidarias (Perú), hasta el no requerimiento de garantía alguna (Grameen Bank, en Bangladesh y SEWA en India). Con una aproximación diferente se ubica también la propuesta de De Soto, ya comentada, que propone facilitar el reconocimiento legal del capital que poseen los informales. Existe también diversidad de modalidades de organización desde banca especializada hasta departamentos en bancos comerciales y de fomento dirigidos al apoyo de las actividades informales, incluyendo también la presencia importante de organizaciones no gubernamentales. Las evaluaciones muestran resultados positivos en términos de acceso y disminución de costos financieros, en relación a los previamente vigentes para los informales. Entre las limitaciones, sin embargo, se destaca la abundancia de programas que no logran superar su estado de programas pilotos, mientras que los que logran masificar sus actividades constituyen casos excepcionales.

Los programas de capacitación están dirigidos a mejorar el nivel de calificación y de manejo de técnicas gerenciales y de negocios. La reducida escala de las operaciones informales ha requerido también adecuar los instrumentos usuales de capacitación. En los pequeños establecimientos resulta imposible separar empleadores o trabajadores de la producción por la dificultad de reemplazo y los subsidios para la capacitación en el trabajo demandan una dedicación de los más calificados que resulta en costos adicionales. El aprendizaje, sin embargo, ha mostrado ser efectivo al trasladar una institución existente desde los albores de la industrialización a la actividad informal. La certificación de competencias puede contribuir a mejorar el reconocimiento de las calificaciones así adquiridas y a facilitar la movilidad hacia empresas de mayor tamaño. Se han adaptado los programas de capacitación para responder de manera más adecuada a las características de la informalidad. Ello se traduce en cambios de contenidos, otorgando prioridad al desarrollo gerencial, en la promoción de capacitación para grupos de pequeñas empresas, en diagnósticos cruzados entre empresas y en difusión de tecnologías, entre otras.

El acceso a mercados más dinámicos es también un área de políticas importante pues permite mejorar la inserción productiva de las pequeñas actividades productivas, que se desarrollan atendiendo a mercados con escasa capacidad de expansión. Las experiencias se han dirigido al desarrollo de la subcontratación con empresas de mayor tamaño, lo que se refuerza por la creciente tendencia a la descentralización de estas últimas para disminuir costos, particularmente laborales. También se ha avanzado en mejorar el acceso a las compras públicas mediante el aumento de la transparencia del proceso de adquisiciones del Estado y la incorporación de medios electrónicos de más fácil acceso. Debe también mencionarse la experiencia más reciente de vincular las micro y pequeñas empresas a los crecientes mercados de exportación. Esta se promueve en asociación público-privada permitiendo evitar los altos costos de penetración de dichos mercados, disminuyendo los costos de producción a nivel nacional y motivando una articulación productiva más intensa entre empresas.

Pueden, por último, incluirse las políticas sociales como integrantes del apoyo productivo al sector informal dado el efecto directo que tienen sobre las actividades en pequeña escala. Estas se caracterizan por una alta fungibilidad de recursos que atienden tanto la actividad económica, como familiar y de las personas involucradas que se desempeñan tanto como empresarios y trabajadores y como trabajadores y familia. Es claro, por ejemplo, que un gran número de micro-empresas desarrolla sus actividades empresariales desde su casa familiar. Las políticas de vivienda en algunos países han incorporado esta característica en sus programas de vivienda popular, aportando al desarrollo productivo, pero también al social, al permitir conciliar la vida familiar y empresarial en un ambiente físico más adecuado. La atención en salud, particularmente la de carácter preventivo, constituye otro ejemplo que ilustra los efectos productivos favorables de la intervención social para empresas donde las enfermedades están insuficientemente protegidas, en circunstancias que existe una mayor dependencia de sus resultados del aporte laboral del empresario y su familia. Su ausencia significa no sólo un problema de salud, sino que puede afectar la existencia de su unidad de producción.

La tercera, y última área de políticas dirigidas al sector informal, se refiere a la formalización. Sobre este tema ya nos referimos más arriba. Baste aquí reiterar la necesidad de una orientación estratégica que promueva la formalización del sector informal como instrumento para la inserción económica y social. Más aún, la formalización constituye en un requisito para que las políticas de fomento productivo sean viables y efectivas. Para ello hemos propuesto revertir la lógica aplicada en los diferentes ámbitos de regulación estrechamente relacionados al desarrollo de las actividades productivas. De la búsqueda del cumplimiento de las obligaciones como objetivo central, sugerimos habilitar los derechos y facilitar el acceso a los mismos incluso adaptando los requisitos diseñados sin incorporar adecuadamente las características de inserción económica de más de la mitad de población ocupada. El ejercicio de esos derechos, les permitirá alcanzar un mayor desarrollo de sus capacidades productivas y con ello, estarán en condiciones de enfrentar las obligaciones. Se constituirán así en ciudadanos económicos plenos.

No se trata sólo de modificar reglamentos o secuencias, se trata de incorporar a un alto contingente de la población en condiciones similares a las que rigen para los otros ciudadanos con los que habitan el mismo país. Se trata también de trasladar el interés por la integración a los potenciales beneficiarios. Del reconocimiento de la existencia de beneficios potenciales, que no se alcanza mediante la persecución y la sanción, dependerá su grado de participación. Se requiere también un cambio cultural de los involucrados, pues la operación bajo la formalidad hará necesario un esfuerzo de adaptación que sólo se asume si existe una adecuada motivación.

Los informales, paradójicamente, se desenvuelven en un ambiente de negocios que responde a la flexibilidad de formas de producción que se difunden con las transformaciones actuales. Están ubicados cerca de los clientes y pueden responder a las demandas del producto a medida. Sin embargo, las relaciones sociales y económicas serán diferentes, pues las apariencias terminan

cuando las relaciones con clientes deben efectuarse a través de los mercados y deben regirse por exigencias comerciales de calidades y plazos. La producción, en un ambiente de competencia casi salvaje, contribuye a desarrollar un comportamiento individualista, cuando es reconocido que las alianzas estratégicas son un requisito para reducir costos y acceder a mercados. Pero para ello, debe pasarse del individualismo a la asociación, lo que involucra confianza.

El relacionamiento con otros actores, como el gobierno y los bancos, requiere también adaptación. No es lo mismo endeudarse con un familiar o un prestamista informal, que tramitar un crédito en un banco o buscar la participación en un programa de fomento. Por último, el cambio *cultural* no solo se refiere a los informales como individuos o empresarios, sino también afecta a aquellos que desde la formalidad los han considerados como competidores desleales al “beneficiarse” de una operación que no debe asumir los costos de la legalidad. Esto se aplica también para los sindicatos y las organizaciones empresariales que expresan y pretenden representar, las demandas colectivas de sus pares. La inclusión puede ser en beneficio de ambos. Para los informales, para aumentar su capacidad de voz; para los ya formalizados, para legitimar su representatividad.

4. Pilar 4: Responsabilidad fiscal

i). Crecimiento sostenido y estable

Un primer componente de la responsabilidad fiscal es su contribución a alcanzar un crecimiento económico que se mantenga a través del tiempo y que la economía se desempeñe en un marco de estabilidad de precios y con fluctuaciones cíclicas reales moderadas. Al Fisco le corresponde asumir una responsabilidad principal en esta tarea no sólo porque el manejo de las cuentas fiscales incide directamente sobre los objetivos fijados, sino porque además sus decisiones constituyen señales importantes para el sector privado e incluso para el Banco Central responsable del control de la inflación.

Lo anterior introduce la necesidad de manejar las cuentas fiscales sin presentar déficit que se traducen en inflación si son financiados con expansión monetaria, o en sobre contracciones si se recurre a subir la tasa de interés. Este ha sido un comportamiento histórico en América Latina identificado como una de los desequilibrios causales de las altas tasas de inflación. Los gobiernos latinoamericanos otorgaron una alta prioridad a reducir el déficit fiscal con éxito generalizado.

La tarea no se reduce a contribuir a moderar la inflación sino que, además, puede desempeñar también un papel importante en enfrentar el ciclo económico mediante el manejo del gasto público. La innovación en esta materia se refiere al manejo del presupuesto con un criterio estructural que permite mantener una política de gasto orientada por la evolución previsible en un período más largo de los parámetros determinantes de los ingresos fiscales. Como ya mencionamos más arriba, Chile desde el año 2000 introdujo como regla fiscal alcanzar un superávit estructural del 1% del PIB estimado considerando el producto potencial y la evolución previsible del precio del cobre, su principal producto de exportación (M.Marcel, M. Tokman y otros, 2001). En coyunturas recesivas de corto plazo, la regla aplicada permitió mantener una expansión del gasto público más allá del crecimiento previsto del PIB y en consecuencia, desempeña un papel moderador sobre el ritmo de actividad económica. En situaciones expansivas, la regla asegura mantener el crecimiento del gasto pero permite también compensar los recursos gastados durante las coyunturas recesivas, al registrar un superávit efectivo por encima del estructural. Los resultados en el caso de Chile fueron positivos pues contribuyó a moderar los efectos del ciclo sobre la actividad económica y además, permitió ordenar las presiones por expandir o contraer el gasto público que tienden naturalmente a manifestarse de manera pro-cíclica. Lo importante es introducir una regla explícita de manejo estructural, aunque obviamente, el nivel y los indicadores utilizados pueden ser diferentes según los países de que se trate¹⁹.

¹⁹ En el caso de Chile este es un tema en discusión al plantearse la sanción legal del criterio en la preparación del Presupuesto Público, pero sin predeterminedar la continuación del superávit cuya signo y magnitud (a diferencia del adoptado en Maastrich para los países

ii). Manejo del gasto social, pobreza y equidad

Un segundo componente de la responsabilidad fiscal emerge en el papel importante que debe asumir la política de manejo del gasto social para enfrentar la pobreza y mejorar la equidad. Se ha avanzado en la focalización del gasto social con efectos positivos sobre los pobres. Con ello, se aumenta la eficiencia del gasto en condiciones de restricciones de recursos, ya que se concentran los mismos en los que más lo necesitan. El gasto social bajo formas de subsidios o transferencias hacia los grupos más pobres agrega ingresos a las familias en esa condición, pero es también necesario que se diseñen buscando incentivar la inserción más permanente. Ello se puede lograr por la vía de facilitar el acceso al empleo y la conexión con la oferta pública de servicios sociales existente y en particular, en salud, educación y vivienda.

En materia de equidad, existe un creciente acuerdo que, contrariamente a lo sostenido hasta ahora, la capacidad de la intervención fiscal para mejorar la distribución del ingreso tiene mayores posibilidades de ser efectiva por su manejo del gasto que por la política tributaria. La mayoría de los países ha aumentado la participación de los impuestos indirectos y en particular, del impuesto al valor agregado, en las recaudaciones fiscales. Son más simples de administrar y más fáciles para controlar la evasión. A ello se agrega la evidencia de que, por un lado, los impuestos indirectos sólo presentan progresividad hasta las rentas medias, pero no a las altas y son ineficaces para gravar activos y, por otro, que dependiendo de la composición de las canastas de consumo, los impuestos al valor agregado, tienden a ser neutrales. Se traslada al gasto social el desafío de focalización en los estratos de menores ingresos y con ello, el peso de contribuir a la progresividad con la intervención fiscal.

Ambas estrategias, sin embargo, pueden resultar insuficientes para contribuir a la equidad cuando el acceso a los sistemas de protección social demanda aportes de los beneficiarios. La carencia de ingresos adecuados durante las etapas de actividad laboral de los que se encuentran en situación de pobreza que, como señalamos con anterioridad se reproduce en las etapas pasivas, presentan el desafío de universalizar las coberturas imprescindibles a lo largo del ciclo de vida. La adecuada focalización no resulta suficiente cuando la oferta de servicios sociales está segmentada de acuerdo a la capacidad de pago de los contribuyentes. Este es el caso crecientemente en ámbitos como, la salud y la educación. No se trata sólo de focalizar los subsidios a la cobertura de educación primaria o secundaria, sino que debe extenderse a otros niveles como el pre-escolar y el terciario. Para estos últimos, a los que crecientemente acceden en los países exitosos jóvenes provenientes de hogares sin recursos para financiar el alto gasto demandado, se introducen nuevos instrumentos de financiamiento público como, becas y créditos.

El problema no es exclusivamente de financiamiento; lo es además, de políticas sociales más comprensivas. La segmentación de oferta y la discriminación en el acceso, de la que la diferencia de ingresos es sólo un aspecto, contribuyen a la desigualdad de oportunidades y de ingresos. Las políticas sociales deben atenuar estas fuentes de distorsión introduciendo instrumentos compensatorios como los señalados, pero además, regulando los factores de discriminación y de manera coherente, asignando recursos públicos sólo a aquellos segmentos que permitan un acceso amplio.

iii). Necesidades y disponibilidad de recursos

La responsabilidad fiscal consiste también en asegurar que los ingresos adicionales necesarios en gasto social estén debidamente financiados sea con recursos existentes o los que pueden obtenerse generalmente por vía tributaria. Es este un tema que despierta reacciones de muy diversa índole, por lo que se requiere que su tratamiento esté técnicamente fundado más que ideológicamente motivado.

Es importante comenzar por la determinación de necesidades de gasto público e identificar los programas específicos que se requieren financiar. Las propuestas de reformas tributarias cuyo objetivo principal es recaudar más sin especificar el para qué, no contribuyen a generar acuerdos. Avanzando en

de la UE de un déficit de hasta 3%) se justificó en función de la necesidad de adquirir credibilidad internacional que es, obviamente, más exigente con países en desarrollo con una historia de desequilibrios fiscales.

dichos acuerdos sobre la necesidad de introducir nuevas políticas y programas sociales e identificar los recursos involucrados, la discusión sobre financiamiento puede tornarse más operativa. Ello no evita, ni tiene porqué hacerlo, un debate más amplio sobre reforma tributaria. Más aún, dicho debate en el contexto de los tres pilares analizados anteriormente constituye un componente fundamental para acordar un Pacto de Cohesión Social implementable. La participación ciudadana de beneficiarios y contribuyentes en el diseño y ejecución de dicho Pacto puede contribuir a su aplicación efectiva.

En el marco del debate mencionado es importante analizar la carga tributaria existente en un momento dado y sus referentes de comparación internacional. Ello puede contribuir a determinar la flexibilidad existente para la introducción de nuevos tributos. Cabe comenzar con un esfuerzo de administración más efectiva de los impuestos ya existentes, lo que requiere una institucionalidad adecuada para fiscalizar, interpretar, recaudar y resolver los litigios que se presenten. La existencia de altos grados de evasión sin fiscalización efectiva y de diversas formas de elusión tributaria toleradas, no proporcionan una base adecuada para analizar la introducción de reformas tributarias. El acuerdo puede agregar también estabilidad y sostenibilidad al Pacto, porque reformas tributarias que se introducen por pequeñas mayorías parlamentarias tienen corta duración.

Por otro lado, las comparaciones internacionales deben tener en cuenta los niveles relativos de desarrollo y las características del financiamiento de los sistemas sociales. Los países latinoamericanos registran cargas tributarias inferiores a la de los países de la OECD y deben atender necesidades sociales de mayor envergadura como lo es el apoyo a los sectores en situación de pobreza y marginalidad. Pero además, para evaluar la magnitud relativa de gasto social debe incorporarse, en el caso de los sistemas contributivos, los aportes que efectúan los beneficiarios con sus propios fondos. Sistemas contributivos o mixtos, como predominan en la Región subestiman la carga que significa el gasto social en comparación con sistemas, como muchos de los predominantes en Europa, basados exclusivamente en financiamiento fiscal.

D. Flexi-seguridad y Bienestar: Un Comentario Final

El Pacto de Cohesión Social propuesto compuesto por los cuatro pilares analizados: empleo, protección social, políticas de empleo y responsabilidad fiscal, trata de responder a los desafíos que se presentan en América Latina. Se elabora a partir de la experiencia de países de mayor desarrollo, que se caracterizan por mercados de trabajo organizados y donde las políticas laborales, activas y pasivas pueden resultar suficientes, para asegurar la consistencia entre flexibilidad del mercado de trabajo, seguridad de los afectados y reinserción laboral temprana. Por ello en países como Dinamarca la combinación de las partes superiores de los tres primeros pilares, resultan en una propuesta que ha sido exitosa para lograr la flexi-seguridad. Se flexibiliza, pero se protege asegurando que los efectos serán transitorios y que los afectados serán compensados mientras dure el desempleo y ayudados en la reinserción.

La situación es de mayor complejidad en países menos desarrollados como los de la Región. Los mercados de trabajo son segmentados y la inserción laboral presenta características de inserción productiva y laboral al mismo tiempo. La presencia del sector informal no solo excede el análisis de mercados de trabajo, sino que requiere también de incorporación para los excluidos. Por ello se requiere adaptar el Pacto de Cohesión Social incorporando el bienestar como dimensión adicional, al resultar necesario plantearse la integración de los excluidos tanto en lo productivo, como en lo laboral y en lo social. Esa integración constituye un requisito para que las políticas puedan funcionar. No se elimina la flexi-seguridad como estrategia, sino que se la completa al plantearse en materia de protección tanto la social como la de bienestar y en materia de políticas activas tanto las laborales como las de formalización y apoyo productivo

de las actividades informales. Se agrega, por último, el pilar de la responsabilidad fiscal relevante para los países latinoamericanos con una larga historia de desequilibrios fiscales e inflaciones altas.²⁰

²⁰ A juzgar por la experiencia más reciente, muchos de estos países ya han incorporado este comportamiento en el manejo fiscal; mientras que, por el contrario, varios de los países de la UE están mostrando dificultades para cumplir con las metas adoptadas a nivel comunitario.

Bibliografía

- Appelbaum E., (2002), Transformation of Work and Employment and New Insecurities, en P. Auer y C. Daniel (eds), 2002, The Future of Work, Employment and Social Protection, OIT, Ginebra .
- Berstein S., Larrain G., Pino F., (2005), Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 30 años plazo, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile, Santiago.
- Berstein S., Tokman A., (2005), Aumento de la brecha de ingresos autogenerador entre géneros: elementos del sistema de AFP y de inserción laboral que lo explican, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile, Santiago
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2003), Se buscan buenos empleo. Los mercados laborales en América Latina. Informe de Progreso Económico y Social 2004, Washington, D.C.
- Bravo D., Contreras C., Medrano P., (2004), Evaluación de impacto: programas de empleo con apoyo fiscal, Departamento de Economía, Universidad de Chile, diciembre.
- Buti M., Franco D., Pench L., (2000), Reconciling the Welfare State with Sound Public Finances and High Employment, documento de trabajo, Comisión Económica Europea, Bruselas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004, Panorama Social 2004, Santiago.
- _____(2004 a), Desarrollo productivo en economías abiertas, Santiago.
- _____(2000), La brecha de la equidad. Una segunda evaluación, LC/G.2096, Santiago
- De Ferranti D, Perry G. y otros, (2000), Asegurando el futuro en una economía globalizada, Banco Mundial, Washington, D.C .
- Esping-Andersen G., (2003), Against Social Inheritance, en Progressive Futures, New Ideas for the Centre-Left, Policy Network, Londres.
- Esping-Andersen G., (1999), Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford University Press, Estados Unidos.
- Guillion C., Turner J., Bailey C., Latulippe D., (2000), Social Security Pensions. Development and Reform, OIT, Ginebra.
- Holzmann R., Linz R., y otros, (2005), Old Age Income Support in the Twenty First Century: An Internacional Perspectiva on Pension Systems and Reform, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Marcel M., Tokman M. y otros, (2001), Balance estructural del gobierno central, Estudios de Finanzas Públicas, Santiago, Gobierno de Chile, septiembre.
- Mesa-Lago C., (1985), El desarrollo de la seguridad social en América Latina, Estudios e informes de la Cepal 43, CEPAL, Santiago
- ____ (2004), Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social, Serie Financiamiento del desarrollo N 144, CEPAL, Santiago.

- Madsen P.K., (2002a), "The Danish Model of Flexicurity: A Paradise-with Some Snakes", en H. Sarfati y G. Bonori, (eds), Labor market and social protections reforms in international perspective: Parallel or converging tracks? Ashgate.
- ____ (2002), "Security and Flexibility: Friends or Foes? Some Observations from the Case of Denmark". en ILO/Symposium France, Ginebra.
- Ocampo J.A., (2003), Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries, Unpublished, CEPAL, Santiago.
- OECD, (2005), Economic Policy Reforms: Going for Growth, Paris.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2004), Panorama Laboral, 2004, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- ____ (2003), Panorama Laboral, 2003, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- ____ (2000), Informe sobre el trabajo en el mundo 2000, La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación, Ginebra.
- PREALC, (1982), Mercado de Trabajo en Cifras: 1950-1980, OIT, Santiago
- Serrano C., D. Raczynski, (2005), "Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros", no publicado, Santiago.
- Schkolnic M., (2005), Incremento de la productividad y empleabilidad de los trabajadores y certificación por competencias como parte del sistema de protección social: la experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina, CEPAL, División de Desarrollo Social, no publicado, Santiago.
- Tokman V. E., (2004), Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad, CEPAL, Serie Financiamiento del desarrollo, N° 150, Santiago.
- ____ (2003), Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo, en Revista de la CEPAL N° 81, Santiago, diciembre.
- ____ (2002), Desempleo juvenil en el Cono Sur: causas, consecuencias y políticas, Bonn, Fundación Frederick Ehbart.
- ____ (2001), De la informalidad a la modernidad, OIT, Santiago,
- Tokman V. E. y Martínez D., (1999), Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo, OIT, Lima .
- Uthoff A., Ruedi N., (2005), Diferencias en la efectividad de la política social para atenuar la incidencia de la pobreza: un análisis a partir de las encuestas de hogares, Trabajo presentado a la Reunión de Expertos "Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales", CEPAL, Santiago.
- Willmore L., (2001), Universal pensions in low income countries, Initiative for Policy Dialogue, Task Force on Pension Reform and Social Insurance, Working Paper IPD-01-05, September, Columbia University, Estados Unidos