

De los Derechos a la Realidad

**INCENTIVOS,
MERCADOS DE TRABAJO,
Y EL DESAFÍO DE LA PROTECCIÓN
SOCIAL UNIVERSAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Helena Ribe
David A. Robalino
Ian Walker

De los Derechos a la Realidad

Helena Ribe
David A. Robalino
Ian Walker

De los Derechos a la Realidad

Incentivos, mercados de trabajo,
y el desafío de la protección social
universal en América Latina
y el Caribe



THE WORLD BANK
Washington, D.C.

© 2012 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Asociación Internacional De Fomento o Banco Mundial
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

1 2 3 4 15 14 13 12

El presente documento ha sido realizado por el personal del Banco Mundial, con aportaciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los Gobiernos que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Derechos y Permisos

El material en este documento está sujeto a derechos de autor. Debido a que el Banco Mundial apoya la diseminación de su conocimiento, este trabajo podrá ser reproducido, en parte o en su totalidad, para fines no comerciales siempre y cuando se reconozca plenamente este trabajo.

Para solicitar permiso para reproducir este trabajo con fines comerciales, por favor envíe una solicitud con su información completa a: Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; telephone: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; Internet: www.copyright.com.

Cualquier otra consulta respecto a derechos y licencias, incluyendo derechos subsidiarios, deberá ser dirigida a: Oficina del Editor, Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2422; e-mail: pubrights@worldbank.org.

Traductores: Allan Castro y Erwin Aronne

Compuesto por Ediciones Gondo, S.A.

ISBN (Edición papel): 978-84-15506-85-0

ISBN (Edición Libro Electrónico): 978-84-15506-86-7

Visualización completa con LATEO READER, disponible la descarga del READER a través de www.edicionesgondo.com

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por las leyes, que establecen penas de prisión y multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeran total o parcialmente el contenido de este libro por cualquier procedimiento electrónico o mecánico, incluso fotocopia, grabación magnética, óptica o informática, o cualquier sistema de almacenamiento de información o sistema de recuperación, sin permiso escrito de los titulares del *copyright*.

Serie Foro sobre Desarrollo de América Latina

Esta serie fue creada en 2003 para promover debate, diseminar información y análisis, y transmitir la importancia y complejidad de muchos de los temas del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Está patrocinada por el Banco Interamericano de Desarrollo, La Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas, la Institución Brookings, y el Banco Mundial. Los manuscritos seleccionados para publicación representan la más alta calidad de la actividad y la investigación de cada una de las instituciones, y han sido seleccionadas por su relevancia a la comunidad académica, a los formuladores de políticas, investigadores, y lectores interesados.

Miembros del Comité Asesor

Alicia Bárcena Ibarra, Secretaria Ejecutiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Inés Bustillo, Directora, Oficina de Washington, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Augusto de la Torre, Economista Jefe, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

Tito Cordella, Economista Jefe Adjunto, Región de América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

Santiago Levy, Vicepresidente para Sectores y Conocimiento, Banco Interamericano de Desarrollo.

Eduardo Lora, Economista Jefe (a.i.) y Gerente General, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.

Luis Servén, Asesor Senior, Vicepresidencia de Economía del Desarrollo, Banco Mundial.

Títulos en la serie Foro sobre Desarrollo de América Latina

From Right to Reality: Incentives, Labor Markets, and the Challenge of Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean (2012) por Helena Ribe, David A. Robalino e Ian Walker.

Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies (2011) por Robert Devlin y Graciela Moguillansky.

New Policies for Mandatory Defined Contribution Pensions: Industrial Organization Models and Investment Products (2010) por Gregorio Impavido, Esperanza Lasagabaster y Manuel García-Huitrón.

The Quality of Life in Latin American Cities: Markets and Perception (2010) por Eduardo Lora, Andrew Powell, Bernard M.S. van Praag y Pablo Sanguinetti, editores.

Discrimination in Latin America: An Economic Perspective (2010) por Hugo Ñopo, Alberto Chong y Andrea Moro, editores.

The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean (2010) por Emiliana Vegas y Lucrecia Santibáñez.

Job Creation in Latin America and the Caribbean: Trends and Policy Challenges (2009) por Carmen Pagés, Gaëlle Pierre y Stefano Scarpetta.

China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat? (2009) por Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga y Guillermo E. Perry, editores.

Does the Investment Climate Matter? Microeconomic Foundations of Growth in Latin America (2009) por Pablo Fajnzylber, José Luis Guasch y J. Humberto López, editores.

Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean (2009) por Ricardo de Paes Barros, Francisco H.G. Ferreira, José R. Molinas Vega y Jaime Saavedra Chanduvi.

The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure: Lights, Shadows, and the Road Ahead (2008) por Luis Andres, José Luis Guasch, Thomas Haven y Vivien Foster.

Remittances and Development: Lessons from Latin America (2008) por Pablo Fajnzylber y J. Humberto López, editores.

Fiscal Policy, Stabilization, and Growth: Prudence or Abstinence? (2007) por Guillermo Perry, Luis Servén y Rodrigo Suescún, editores.

Raising Student Learning in Latin America: Challenges for the 21st Century (2007) por Emiliana Vegas y Jenny Petrow.

Investor Protection and Corporate Governance: Firm-level Evidence across Latin America (2007) por Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, editores.

The State of State Reform in Latin America (2006) por Eduardo Lora, editor.

Emerging Capital Markets and Globalization: The Latin American Experience (2006) por Augusto de la Torre y Sergio L. Schmukler.

Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America (2006) por Cristian C. Baeza y Truman G. Packard.

Natural Resources: Neither Curse nor Destiny (2006) por Daniel Lederman y William F. Maloney, editores.

Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability (2005) por José Antonio Ocampo, editor.

Privatization in Latin America: Myths and Reality (2005) por Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, editores.

Keeping the Promise of Social Security in Latin America (2004) por Indermit S. Gill, Truman G. Packard y Juan Yermo.

Lessons from NAFTA: For Latin America and the Caribbean (2004) por Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén.

The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America (2003) por William Easterly y Luis Servén, editores.

Globalization and Development: A Latin American and Caribbean Perspective (2003) por José Antonio Ocampo y Juan Martín, editores.

Is Geography Destiny? Lessons from Latin America (2003) por John Luke Gallup, Alejandro Gaviria y Eduardo Lora.

Sobre los autores

Helena Ribe fue la gerente sectorial para Protección Social en la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Ella manejó el programa del Banco para préstamos, asistencia técnica y estudios analíticos para la región, incluyendo los programas de apoyo a la Seguridad Social, empleo, mercado de trabajo activo y transferencias condicionales de efectivo. Ella también dirigió la Comunidad Internacional de Práctica de Transferencias condicionales de efectivo, dedicada al intercambio de conocimiento. Durante su carrera de tres décadas en el Banco Mundial, la Sra. Ribe también ocupó los cargos de Gerente de Sector, Economista Principal, y Líder de Sector en las regiones de África Subsahariana y América Latina y el Caribe, y fue reconocida como una de los expertos principales del Banco en políticas y programas de protección social y mercados de trabajo. La Sra. Ribe se retiró del Banco Mundial en otoño de 2011 y ahora está comprometida como directora de varias organizaciones sin fines de lucro. Ella tiene un doctorado en economía de la Universidad de Yale y un BA de la Universidad de los Andes en Colombia, su país de origen.

David A. Robalino es un economista principal en el Banco Mundial y líder del equipo de trabajo del sector de Protección Social. También se desempeña como co-director del programa de Empleo y Desarrollo en el Instituto de Estudios del Trabajo (IZA). Desde su incorporación al Banco, el Sr. Robalino ha estado trabajando en temas relacionados a la Seguridad Social, los mercados laborales y la política fiscal. Él ha trabajado en varios países de América Latina y el Caribe, Oriente Medio y África del Norte, África Subsahariana y Asia Oriental y del Pacífico. Sr. Robalino Ha publicado extensamente sobre temas relacionados a la macroeconomía y los mercados laborales, la Seguridad Social y las pensiones, el financiamiento de la salud, la economía del VIH/SIDA, y la economía del cambio climático. Antes de unirse al Banco, el Sr. Robalino era investigador en la Corporación RAND. Él era también miembro del Comité Presidencial para la Reforma de la Seguridad Social de Ecuador. Él tiene un doctorado en economía del sector público de la Escuela de postgrado RAND Pardee (Santa Monica, California), así como títulos de la Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (París) y de la Universidad Central del Ecuador (Quito).

Ian Walker es el representante residente del Banco Interamericano de Desarrollo en Tegucigalpa, Honduras. De 2005 a 2011, fue economista principal del equipo de Protección Social del Banco Mundial para la región de América Latina y el Caribe. Antes de unirse al Banco Mundial, el Sr. Walker fue director de ESA Consultores en Honduras. Se desempeñó como asesor económico jefe del gobierno del presidente Maduro, y encabezó el equipo técnico

que desarrolló el programa de la Corporación del Desafío del Milenio de Honduras, y realizó estudios en una amplia gama de temas de desarrollo en América Central y América del Sur, África del Norte y el Medio Oriente y Asia Central. El Sr. Walker es autor de estudios sobre protección social, nutrición y la demanda de servicios públicos, y ha liderado procesos de préstamos para políticas de desarrollo centrados en fortalecer los resultados del desarrollo humano a través de una mejor rendición de cuentas en la región andina. Posee una maestría en economía e historia moderna de la Universidad de Oxford (Reino Unido).

Índice

Prefacio	xix
Agradecimientos	xxi
Abreviaturas	xxiii
INTRODUCCIÓN	1
Bibliografía	4
PARTE I	7
1 UN MARCO CONCEPTUAL PARA LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y SUS IMPLICACIONES DE POLÍTICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	9
Evolución reciente y retos en los sistemas de protección social	10
Un marco de políticas de protección social en América Latina y el Caribe	38
Conclusión	59
Notas	60
Bibliografía	63
2 MERCADOS DE TRABAJO EN LATINO AMÉRICA Y EL CARIBE: «ESTRUCTURA, DINÁMICAS E IMPLICACIONES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL»	67
La estructura de los mercados de trabajo	68
Riesgo del desempleo	79
Dinámicas del mercado laboral	93
Conclusiones	105
Anexo 2.1. La contribución de diferentes sectores al crecimiento del empleo y la productividad del trabajo	107
Anexo 2.2. Descomposición de las tasas de desempleo	110
Anexo 2.3. Datos y métodos para calcular el riesgo de desempleo	114
Notas	127
Bibliografía	129

PARTE II	131
3 LA FINANCIACIÓN PARA LA COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD EN AMÉRICA LATINA	133
Acuerdos organizacionales e institucionales	136
Desempeño de los sistemas de salud «en América Latina y el Caribe»	139
El camino a seguir	163
Conclusión: tres cambios de paradigma	172
Notas	173
Bibliografía	174
4 PROGRAMAS DE PROTECCIÓN DE INGRESOS PARA LA TERCERA EDAD	179
Considerando los sistemas actuales	180
Un marco para la ampliación de la cobertura	204
Integración y coordinación	215
Conclusiones	219
Notas	221
Bibliografía	223
5 GESTIÓN DE RIESGOS DEL MERCADO LABORAL	227
Políticas de protección a los ingresos	229
Los programas activos del mercado de trabajo	256
Implementación y coordinación de las PPIs y de los PAMTs	277
Conclusiones	285
Notas	287
Bibliografía	289
6 APOYO A LOS INGRESOS: AUMENTANDO SU EFECTIVIDAD Y COHERENCIA	295
El surgimiento del apoyo al ingreso como eje central de la protección social en Latinoamérica y el Caribe	297
Patrones de Asistencia Social (AS) y apoyo al ingreso	303
Hacia una mayor coherencia y efectividad	312
Desafíos futuros	338
Notas	343
Bibliografía	346
PARTE III	351
7 ABORDANDO LOS PROBLEMAS TRANSVERSALES	353
El desafío de expandir la Seguridad Social	355
La promoción del capital humano y el acceso a trabajos de calidad	370
Aprovechando las sinergias a través de riesgos y programas	379
El camino hacia adelante	388
Notas	397
Bibliografía	400
GLOSARIO	403

RECUADROS

1.1	El efecto de la fijación de los salarios públicos demasiado altos: el caso del PLANE en Bolivia	35
1.2	Las limitaciones de la financiación total de la SS provenientes de la tributación general	45
3.1	Fragmentación del sistema de salud: el ejemplo de Perú	137
3.2	El impacto del Seguro de Salud no contributiva en el uso de servicios y gastos propios de los asegurados (gasto del propio del bolsillo) en América Latina y el Caribe	149
3.3	Evolución de la política de Chile de acceso universal a los derechos explícitos	165
3.4	Enfoques innovadores para recolectar las contribuciones de seguro social en salud: el caso de Hungría	170
3.5	El uso de subvenciones fiscales para promover la cobertura y formalidad de seguro de salud: la experiencia de EE.UU.	171
4.1	La crisis financiera y los sistemas de pensiones	184
5.1	Beneficios de desempleo en Chile: ahorro con arreglos redistributivos explícitos	252
5.2	Respuestas de los PAMT en tiempos de crisis: el caso de México	259
5.3	Un sistema integrado de servicios de empleo en la República de Corea	279
6.1	Haciendo a los programas de alimentos más efectivos y desarrollando un programa de TCE a gran escala en Perú	311
6.2	La reciente evolución de la red de Seguridad Social de El Salvador	315
6.3	Graduándose de los programas de transferencias de ingresos: ¿constituye un problema?	323
6.4	La transición de programas de empleo de emergencia a programas de protección social sostenibles: Argentina y Bolivia	326
6.5	Las trampas de las TCEs urbanas	341
7.1	La forma correcta e incorrecta de redistribuir	357

FIGURAS

1.1	Cobertura de pensiones contributivas en América Latina y el Caribe, años 1990 a 2000	12
1.2	Tasas de cobertura de pensiones contributivas en la década de 2000, por quintil de ingreso per cápita	13
1.3	Cobertura de seguro de salud contributivo a mediados de la década de 2000	14
1.4	Cobertura de seguro de salud contributivo a mediados de la década de 2000, por decil de ingreso per cápita	15
1.5	Cuentas de ahorro individuales para desempleo, por trabajador empleado	16
1.6	Cobertura de pensión contributiva y no contributiva entre los ancianos en la década de 2000, por quintil de ingreso y fuente	18
1.7	Cobertura de seguro de salud contributivo, no contributivo y combinado a mediados de la década de 2000, por decil de ingreso y fuente	19
1.8	Mandatos de los sistemas de beneficios por desempleo	22

1.9	Impuestos implícitos y subsidios en el sistema de pensión brasileño	25
1.10	Cobertura de hogares por los programas de transferencia condicionada . . .	30
1.11	Costo de los programas de TCE	31
1.12	Un marco conceptual para la protección social	39
1.13	Ejemplos de diferentes mandatos para pensiones.	48
1.14	El mandato obligatorio y los planes adicionales opcionales de un sistema hipotético de seguro de salud.	50
2.1	Transición demográfica en América Latina y el Caribe	69
2.2	Tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y su composición	70
2.3	Cambios pasados y futuros esperados en las tasas de participación.	73
2.4	Fuerza de trabajo por nivel educativo	74
2.5	PIB per cápita, productividad del trabajo y crecimiento del empleo.	76
2.6	Distribución del empleo por sector económico	77
2.7	Fuerza de trabajo por ocupación formal e informal.	78
2.8	Dinámica de las tasas de desempleo.	80
2.9	Riesgo de desempleo por región, Argentina y Brasil	83
2.10	Tasas de ingreso al desempleo y duración del desempleo.	85
2.11	Tasas de creación de empleo y de destrucción de empleo en la manufactura	87
2.12	Riesgo de desempleo por sector en Argentina, Brasil y México	88
2.13	Determinantes de la probabilidad de desempleo en Argentina, Brasil y México.	92
2.14	Determinantes de la probabilidad de salir del desempleo en Argentina, Brasil y México	93
2.15	Empleo formal e informal a través del ciclo de vida en Argentina, Brasil y México.	94
2.16	Distribución de los estados ocupacionales a través del ciclo de vida en la zona urbana de Brasil.	100
2.17	Número de años en el sector formal para los trabajadores mexicanos, 1997-2006.	102
2.18	Entradas y salidas para los trabajadores mexicanos con cinco años en el sector formal.	103
2A3.1	La probabilidad de quedar desempleado	119
3.1	Proporción de gastos de salud mancomunados, por PIB per cápita, distribución global, 2006.	140
3.2	Trabajadores del sector formal en México con seguro de salud social contributivo y cobertura de pensión	146
3.3	Cobertura total de seguro de salud <i>versus</i> cobertura no contributiva, 2006	148
3.4	Contribuciones al IMSS y Seguro Popular, 2008	152
3.5	Gastos per cápita en salud y tasas de mortalidad infantil.	156
3.6	Tasas de inflación de salud <i>versus</i> crecimiento del PIB nominal y las tasas generales de inflación en países seleccionados	161
3.7	Proyección de relaciones de dependencia en países seleccionados	163
4.1	Cobertura de tercera edad y gasto público en pensiones	190
4.2	Tasa de reemplazo brutas a la edad de 60	191

4.3	Cobertura de tercera edad y pobreza	192
4.4	Tasas internas de retorno como función del crecimiento del salario y la esperanza de vida	196
4.5	Cobertura de tercera edad y participación en la fuerza laboral	197
4.6	Cambio en las tasas internas de retorno entre las edades de 60 y 70	199
4.7	Tasas internas de contribuciones relativas a niveles sostenibles	204
4.8	Tipología de las transferencias de ingresos de jubilación	207
4.9	Beneficios contributivos y no contributivos de Chile, 1990-2009	209
4.10	Beneficios contributivos y no contributivos de Bolivia, 1990-2009	210
4.11	Beneficios contributivos y no contributivos de Argentina, 1990-2008	212
5.1	Cobertura de pago de prestaciones por despido en Argentina	232
5.2	Mandatos de los sistemas de protección del ingreso	233
5.3	Situación financiera del sistema de seguro de desempleo en Brasil	247
5.4	Tasas de reemplazo y duración de beneficios en países seleccionados	251
5.5	Un sistema integrado de manejo del riesgo en el mercado laboral	281
6.1	Comparación mundial del gasto en Asistencia Social y gasto en Seguridad Social	303
6.2	Correlación entre el gasto en Protección Social y el Ingreso Nacional Bruto per cápita PPP	304
6.3	Gastos en Asistencia Social como porcentaje del PIB	305
6.4	Correlación entre la Seguridad Social (SS) y la Asistencia Social (AS) como porcentaje del PIB	305
6.5	Aumento de la concentración del gasto en Asistencia Social de Brasil	314
7.1	Productividad del sector informal, impuestos a la nómina, TMEI e incentivos para la informalidad	368
7.2	Salario mínimo en países seleccionados, 2008	373
7.3	Presión tributaria alrededor del mundo	375
7.4	La proporción de la tasa de contribución asignada a beneficios no esenciales	383
7.5	El efecto predicho de la remoción del seguro de desempleo en las densidades de contribución y las edades de jubilación de personas con ingresos promedio en Brasil	384
7.6	Correlación de reclamos por discapacidad y desempleo en Argentina	386
7.7	Innovaciones en políticas e ingreso per cápita	391

TABLAS

1.1	Integración institucional de los sistemas de Seguridad Social con mandato público	21
2.1	Intensidades y propensiones de transición entre sectores en Argentina, Brasil y México	95
2.2	Densidades de contribución del sistema de Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay	98
2A2.1	La estructura del desempleo	111
2A2.2	Tasas estimadas de entrada al desempleo	112
2A2.3	Duración promedio del periodo de desempleo	113
2A3.1	Encuestas y sus características principales	115

2A3.2	Media y desviación estándar para las variables explicativas - Riesgo y salida del desempleo	117
2A3.3	Riesgo promedio de desempleo	120
2A3.4	Coefficientes logit y errores estándar para el modelo completo - Riesgo de desempleo	122
2A3.5	Coefficientes logit y errores estándar para el modelo de no sector económico - Riesgo de desempleo	124
2A3.6	Coefficientes logit y errores estándar para la salida del desempleo	126
3.1	Sistemas de salud integrados <i>versus</i> fragmentados: características clave de financiamiento, 2005-06.	138
4.1	Distribución de riesgos entre el Estado y los individuos en los sistemas de pensión	183
4.2	Mecanismos de financiamiento en los principales sistemas de pensión . . .	187
4.3	Organización institucional de los sistemas de pensión nacionales	188
5.1	Sistemas de protección del ingreso.	230
5.2	Procedimientos generales para el despido de trabajadores redundantes . . .	245
5.3	Costos de trabajo relacionados con la protección del ingreso	246
5.4	Barreras al empleo y formas de superarlas.	261
5.5	PAMT en América Latina y el Caribe, países seleccionados.	262
5.6	Análisis de impacto y de costo-beneficio del programa Jóvenes.	265
5.7	Oficinas de servicios de empleo públicas, países seleccionados	267
6.1	Distribución de los subsidios para la Seguridad Social y la Asistencia Social	301
6.2	Coefficiente de Gini y la proporción del ingreso para el quintil más bajo, 1987-2005.	302
6.3	Patrones de gasto en Seguridad Social y en Asistencia Social.	306
6.4	Series de tiempo en gasto en Asistencia Social	307
6.5	Cobertura de hogares de los programas de transferencias de ingresos de efectivo y en especies	308
6.6	Presupuesto, cobertura poblacional, costo por beneficiario y asignación de los programas de TCE	317
6.7	Cantidades de beneficios de las TCE comparadas con el ingreso o gasto pre-transferencia	318
6.8	Impacto de los programas de TCE en los índices nacionales de pobreza . .	319
6.9	Efecto de las TCE en la demanda y resultados de salud.	322
6.10	Programas de empleo temporal en América Latina y el Caribe desde el año 2000	332
7.1	Tipología de los programas para jóvenes y mercado de trabajo para atender sus necesidades	377
7.2	Condiciones iniciales que dan forma a las opciones de política en el sistema de protección social	390

Prefacio

América Latina se mantiene como la región con mayor desigualdad en el mundo, y una región donde la pobreza es mayor de lo que debe ser, dado su nivel de desarrollo económico. En la década pasada, sin embargo, la desigualdad cayó en 12 de los 17 países de la región para los cuales existe disponibilidad de datos comparables, y un número de estudios ha atribuido una parte no trivial de esa reducción a una expansión de los sistemas de protección social de la región. En algunos países, una proporción importante de la reducción de la pobreza absoluta parece haber sido impulsada por innovaciones de protección social a gran escala, tales como las transferencias monetarias condicionadas y pensiones «sociales» no contributivas.

Sin embargo, el proceso mismo de experimentación y crecimiento orgánico por el cual los programas de asistencia social y de Seguridad Social se han desarrollado en varios países ha generado sistemas incompletos y fragmentados, los cuales traen un número de desafíos a los responsables de las políticas en la región. La cobertura de la Seguridad Social contributiva se mantiene muy baja y está restringida a los trabajadores del sector formal. La redistribución dentro del sistema de seguros es usualmente opaca y frecuentemente regresiva. La fragmentación y la redistribución mal diseñada también crea desincentivos no deseados para el trabajo y el ahorro. Al mismo tiempo, las mejoras en la efectividad con la que los instrumentos promueven la inversión en capital humano y facilitan las transiciones a empleos de calidad se mantienen tanto necesarias como posibles.

Construyendo en cuidadoso y detallado análisis de una riqueza de información sobre los programas de protección social a través de América Latina y el Caribe, este libro enfrenta estos desafíos en forma extensa pero accesible. Aunque el análisis es extenso, los autores se enfocan en tres preguntas fundamentales que deben ser enfrentadas por cualquier esfuerzo para fortalecer la protección social en la región: ¿Cómo pueden los programas proteger a los más vulnerables sin promover la informalidad y reducir los incentivos al trabajo y el ahorro? ¿Cómo pueden los programas asegurar que los escasos recursos públicos son usados para subsidios que son transparentes, justos y efectivos, y no para beneficios regresivos y mal enfocados hacia los trabajadores del sector formal? Finalmente, ¿Cómo pueden los programas fortalecer el desarrollo del capital humano para que más trabajadores móviles que la región necesita sean capaces de asegurarse a sí mismos a través de ahorros o de arreglos de riesgo-compartido, y por tanto reducir la vulnerabilidad y la necesidad de subsidios?

Al proveer respuestas a estas preguntas de forma ingeniosa y basada en la evidencia, este volumen hace una importante contribución al creciente debate entre formuladores de políticas y actores sociales en América Latina y el Caribe sobre los costos e ineficiencias de lo

que al presente son sistemas dualísticos de Seguridad Social para trabajadores formales, y de asistencia social para los demás. Por necesidad, dicha contribución es informada por una amplia comprensión sobre cómo funcionan los mercados laborales de la región, y especialmente del desafío planteado por la prevalencia de la informalidad.

Los autores desarrollan un atractivo marco conceptual para los principios generales de la reforma de protección social, señalando la importancia de las respuestas conductuales de trabajadores, empresas, y proveedores de servicios a las reglas e incentivos incluidos en las políticas y programas de protección social. Pero las propuestas están también fundamentadas en un profundo conocimiento de las complejas realidades de la región. Ellos reconocen que los puntos de partida, las limitantes, y las elecciones sociales variarán según el país, y evitan la trampa de recomendar una simple plantilla. En lugar de esto, el libro invita a los formuladores de políticas en todo lugar a enfrentar el desafío de construir un sistema de protección social integrado que trate a la población con igualdad; proveyendo una red de seguridad inclusiva; que promueva la eficiencia en la provisión de servicios; y fortalezca los incentivos para construir capital humano más flexible, para trabajar, y para ahorrar. Si esta invitación es aceptada, los resultados podrían combinar una mayor equidad con un impulso al desempeño económico de la región.

AUGUSTO DE LA TORRE
Economista Jefe
Región de América Latina y el Caribe
El Banco Mundial

Agradecimientos

Este volumen presenta los hallazgos del trabajo comisionado por la Oficina del Economista Jefe y preparados por la Unidad de Protección Social en la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, bajo la supervisión de Augusto de la Torre y Helena Ribe. Una versión resumida de los hallazgos del estudio, escrita por Helena Ribe, David A. Robalino, e Ian Walker, fue publicada por el Banco Mundial bajo el título *Alcanzando Protección Social Efectiva para Toda América Latina y el Caribe: De los Derechos a la Realidad* (título original en inglés: *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean: From Right to Reality*). Este volumen presenta el análisis detallado de cada área de política de protección social y de los desafíos transversales.

Helena Ribe, David A. Robalino, e Ian Walker escribieron el capítulo 1, con Javier Baez y Andrew Mason; David A. Robalino escribió el capítulo 2 con Eduardo Zylberstajn; Christoph Kurowski e Ian Walker escribieron el capítulo 3; David A. Robalino y Rafel Rofman escribieron el capítulo 4; David A. Robalino escribió el capítulo 5 con Maria Laura Sanchez Puerta; Helena Ribe e Ian Walker escribieron el capítulo 6 con Francesca Lamanna; y David A. Robalino e Ian Walker escribieron el capítulo 7.

Trabajos de trasfondo y otras contribuciones valiosas provinieron de Pablo Acosta, Rodolfo Beazley, Fabio Bertranou, Ramon Castano-Yepes, Aline Coudouel, Wendy Cunningham, Vanessa da Silva Moreira, Mario di Filippo, Alvaro Forteza, Ariela Goldschmit, Jason Hobbs, Theresa Jones, Ricardo Charles Manzano, Edmundo Murrugarra, Christina Novinsky, Francisco Ochoa, Susan Parker, Jose Luis Salas, Manuel Salazar, John Scott, Veronica Silva, Maria Concepcion Steta, Sarah Thomson, Elio Valladares, Manuela Villar, Alejandro Yepes, y Eduardo Zylberstajn.

El equipo reconoce agradecidamente el consejo y comentarios de Verónica Alaimo, Caridad Araujo, Laura Chioda, Tito Cordella, Augusto de la Torre, Pablo Fajnzylber, Francisco Ferreira, Margaret Grosh, Marcelo Giugale, Keith Hansen, Richard Hinz, Robert Holzmann, Dorothy Kronick, William Maloney, John Nash, Ana Revenga, Jamele Rigolini, Jaime Saavedra, Ilias Skamnelos, Andras Uthoff, Salvador Valdés-Prieto, Milan Vodopivec, y Hélio Zylberstajn. Fiona Mackintosh editó el primer borrador. Se da un agradecimiento especial a Lerick Kebeck, quien coordinó el complejo proceso de producción del reporte y del libro en diferentes etapas durante 2010 y 2011 y administró las respuestas de los autores a preguntas de los editores. Sandra Leon Bolourian y Julie Nannucci también contribuyeron a la producción del documento en fases críticas del proceso.

Abreviaturas

AFHD	Ayuda a Familias con Hijos Dependientes
AIL	Agencia de Intermediación Laboral
AS	Asistencia Social
BD	Beneficio Definido
BDH	Bono de Desarrollo Humano
BD-PAYG	Beneficio Definido por retención o prepago (PAYG: pay-as-you-go)
BPC	Bono de Prestacao Continua
BPE	Beneficios de Promoción de Empleo
CAID	Cuenta de Ahorros Individual para Desempleo
CAND	Cuenta de Ahorros Nocial para Desempleo
CARICOM	Comunidad del Caribe
CD	Contribución Definida
CD-CF	Contribución Definida Completamente Financiada
CIS	Comprobación de Ingresos Sustitutiva
CONAFE	Consejo Nacional de Fomento Educativo (México)
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (México)
CPS	Complemento de Pensión Solidaria
CTD	Contribuciones Teóricas Definidas
ECSN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (México)
ENOE	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FGTS	Fondo de Garantía por Tempo de Serviço (Brasil)
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FIS	Fondo de Inversión Social
GPM	Garantía de Pensión Mínima
HUC	Hacer Una Conexión
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Argentina)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Informática (México)
ISAPRE	Instituciones de Salud Previsional
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (México)

IVA	Impuesto al Valor Agregado
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MNC	Marco Nacional de Calificaciones
MRMT	Manejo de Riesgos del Mercado de Trabajo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PACFO	Programa de Alimentación Complementaria para Grupos en Mayor Riesgo (Perú)
PAMSE	Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación
PAMT	Programas Activos del Mercado de Trabajo
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Uruguay)
PANFAR	Programa de alimentación y nutrición para familias en alto riesgo (Perú)
PASIS	Programa de Asistencia Social de Pensiones
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (El Salvador)
PAYG	Retención o prepago de contribuciones (del inglés «pay-as-you-go»)
PBS	Pensión Básica Solidaria
PDHT	Programa de Desarrollo de Habilidades de Trabajo
PEA	Población Económicamente Activa
PEE	Programa de Estabilización de Empleo
PET	Programa de Empleo Temporal (México)
PETI	Programa de Eradicacao de Trabalho Infantil (Brasil)
PIB	Producto Interno Bruto
PLANE	Plan Nacional de Empleo de Emergencia (Bolivia)
PLANFOR	Plano Nacional de Formação Profissional (Brasil)
PME	Pesquisa Mensal de Emprego (Brasil)
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PPI	Política de Protección de los Ingresos
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PS	Protección Social
PTFN	Programa Temporal para Familias en Necesidad
RPS	Red de Protección Social (Nicaragua)
SD	Seguro de Desempleo
SDE	Subsidio de Demandante de Empleo
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social (México)
SEDLAC	Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SNS	Servicio Nacional de Salud
SPSU	Sistema de Protección Social Universal (El Salvador)
SS	Seguro Social
SSE	Sistema de Seguro de Empleo
SSS	Seguro Social de Salud
SUF	Subsidio Único Familiar (Chile)
TCE	Trasferencias Condicionadas de Efectivo
TIR	Tasa Interna de Retorno

TMEI	Tasa Marginal Efectiva de Impuesto
UAIBE	Unidad de Asistencia e Intermediación para Búsqueda de Empleo
UARE	Unidad de Apoyo al Reentrenamiento y Empleo
UPI	Unidad de Protección de los Ingresos

Introducción

América Latina y el Caribe (LAC) se conoce internacionalmente como el hogar de algunos de los programas y políticas de protección social (PS) más innovadores del mundo. En las últimas dos décadas, muchos sistemas de PS de ALC han sido transformados; las políticas de PS han aumentado en importancia, y el gasto en PS ha crecido. Muchos países han reformado sus sistemas de pensiones para hacer que los beneficios sean proporcionales a los ahorros y para reducir su exposición a futuros déficits fiscales.

Muchos países tienen sistemas de seguro social de salud específicos para proporcionar atención médica gratuita o subsidiada a las familias más pobres. Tal vez lo más notable ha sido la introducción de los sistemas de transferencias monetarias condicionadas bien focalizadas que han llevado a millones de familias pobres al ámbito de la PS por primera vez y se han adoptado como modelo por los países en desarrollo en todo el mundo.

A pesar de estos progresos recientes, todavía queda mucho por hacer para convertir el derecho a la protección social, que está consagrado en las constituciones y leyes de la mayoría de los países de ALC, en una realidad para la mayoría de los residentes de ALC. En el corazón de este reto está una baja cobertura de la Seguridad Social contributiva (SS), que las recientes reformas no han resuelto.

La principal dificultad es que los sistemas obligatorios de la región para la prestación de pensiones, seguro de salud y beneficios de desempleo no son aptos para cubrir a los trabajadores en el sector informal, que constituyen la mayoría de la fuerza laboral en la mayoría de los países.

Otro problema es que los sistemas de SS en la mayoría de los países de ALC están fragmentados, lo que significa que existen esquemas paralelos que ofrecen diferentes beneficios a diferentes segmentos de la fuerza de trabajo, incluso cuando estos hacen contribuciones similares. Esta disposición restringe la movilidad laboral, genera desigualdades y aumenta los costos. Para cerrar la brecha de cobertura, varios países han introducido programas de SS no contributivos (como las pensiones sociales), pero en algunos casos este paso ha creado sistemas duales, empeorando la fragmentación, y puede haber creado incentivos para la informalidad.

En muchos países, el sistema de SS redistribuye el ingreso entre los miembros del plan a través del efecto implícito de reglas sobre las contribuciones y beneficios. Aunque la intención original era la de favorecer a los miembros del plan de ingresos más bajos, en la práctica, la redistribución resultante suele ser regresiva. Además, los impuestos y las subvenciones implícitas resultantes distorsionan los incentivos y pueden inducir a la evasión y a otros comportamientos no deseados, como la jubilación anticipada o la reducción de los esfuerzos

de búsqueda de empleo. Los subsidios implícitos han causado serios problemas de sostenibilidad fiscal global, ya que en la práctica, no siempre se financian íntegramente mediante las aportaciones de los miembros del plan y sus empleadores. El resultado es que las pensiones, subsidios de desempleo y los sistemas de seguros de salud tienen déficits, que deben ser financiados con impuestos generales sobre las generaciones actuales y futuras.

Del mismo modo, los programas de asistencia social de la región, que proporcionan transferencias focalizadas a los hogares más pobres, todavía tienen que alcanzar su máximo potencial en la prevención de la pobreza y promover el desarrollo del capital humano. Este fracaso es, en parte, debido a la mala calidad de los servicios de salud y educación prestados a los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas.

Además, los desafíos relacionados con la implementación de programas de asistencia social en las zonas urbanas podrían socavar los resultados de la focalización y obstaculizan la eficacia de su inscripción, así como los mecanismos de salida. Para algunos tipos de programas de transferencia de ingresos, la posibilidad de efectos de desincentivación del mercado de trabajo, similares a los derivados de los programas de SS subsidiados, es un problema.

Otros problemas están relacionados con los programas activos del mercado laboral. Muchos de estos programas no están diseñados para superar los obstáculos que impiden el acceso de los trabajadores a buenos puestos de trabajo. Formación, la principal forma de apoyo ofrecido en estos programas, a menudo es dependiente de la oferta, y beneficia a los trabajadores del sector formal. Los servicios de intermediación de búsqueda de empleo, y las intervenciones para aumentar las posibilidades laborales de los trabajadores poco cualificados, en particular de los jóvenes, están poco desarrollados.

La crisis financiera de 2008-09 ha demostrado que los sistemas de PS de ALC siguen estando mal equipados para proporcionar a la mayoría de los trabajadores una protección adecuada contra la crisis. Muchos de los que pierden su empleo no recibirán ninguna compensación que los ayude hasta su encontrar su próximo trabajo, y no tendrán acceso a los servicios de empleo para ayudarles a encontrar trabajo.

El entorno socioeconómico actual en los países de ALC es propicio para hacer frente a estos retos mediante la reforma de los sistemas de PS. El consenso social es cada vez mayor sobre la necesidad de una distribución más equitativa del ingreso y de la inclusión social, y hay un reconocimiento general de que la mejora de las políticas de protección social pueden contribuir a la consecución de esos objetivos.

Este volumen hace un balance de las recientes reformas a la PS en ALC y traza un camino a seguir para mejorar los resultados, específicamente la cobertura del programa y la adecuación de las prestaciones. Asimismo, contribuye a los debates de política sobre el diseño de SS, la asistencia social y los programas del mercado de trabajo.

El estudio se basa en una extensa literatura sobre la reforma de los sistemas de PS en ALC (Baeza y Packard 2006, De Ferranti *et al.* 2000; CEPAL 2006; Gill, Packard y Yermo 2004; Grosh *et al.* 2008; Levy 2008; Mesa-Lago 2008). Un tema central es que un sistema de protección social que funcione bien debe tener en cuenta las realidades de los mercados laborales de la región, especialmente la persistencia de altos niveles de empleo en el sector informal, donde es difícil que los gobiernos impongan mandatos como SS obligatoria. También se deben tener en cuenta los posibles efectos de las políticas y programas en el

comportamiento de los beneficiarios y los proveedores de servicios, esto es, los incentivos y desincentivos que ofrecen para trabajar, ahorrar, asegurar, y para operar los programas de manera eficiente.

Estos temas se han presentado de diferentes maneras en la literatura reciente. Levy (2008), por ejemplo, mostró que algunos sistemas de PS subvencionados podrían estar alentando la informalidad y podrían socavar el crecimiento de la productividad. Baeza y Packard (2006) argumentaron a favor de la financiación del seguro de salud con impuestos generales para superar los problemas de exclusión. Gill, Packard y Yermo (2004) analizaron el fracaso de muchos de los sistemas de pensiones de contribución de financiamiento definido de ALC para aumentar la cobertura y la eficiencia. Grosh *et al.* (2008) puso de relieve la importancia de una sólida y bien diseñada red de protección social para ayudar a las familias a invertir en su futuro y gestionar el riesgo, así como el alivio de la pobreza actual.

Este volumen pretende avanzar el debate por medio de (1) el desarrollo de un marco normativo común para el sistema de PS de la región en su conjunto, incluyendo seguro de salud, (2) proporcionar directrices sobre la manera de ampliar la cobertura a través de la racionalización de los mecanismos de financiación y el diseño de arreglos redistributivos y (3) plantear el caso para mejorar la coordinación de políticas y programas. El último punto es importante. Hasta la fecha, el diseño de las reformas de PS no ha prestado suficiente atención al impacto que un programa puede tener en el desempeño de los demás.

El volumen está organizado en tres partes. La Parte I ofrece una visión general de los principales retos que enfrentan los encargados de formular políticas en la reforma de los sistemas de PS en ALC y presenta una visión para su futuro desarrollo. En el capítulo 1 se destacan los principales desafíos y se esboza un marco conceptual y de políticas para hacer frente a ellos. Se muestra que los sistemas de la región han logrado avances importantes, pero que aún queda mucho por hacer para garantizar que todos los ciudadanos estén protegidos de los riesgos, sean apoyados en ahorrar para la vejez, y se les dé la oportunidad de salir de la pobreza. Se presenta un marco de políticas que pone de relieve los tres objetivos de la PS de mantener el nivel de consumo, la prevención de la pobreza y la promoción del capital humano para reducir la vulnerabilidad de la población, por ejemplo, mediante la mejora de las oportunidades del mercado de trabajo y la ampliación de las opciones de auto asegurarse. El marco muestra cómo los diferentes tipos de instrumentos de PS (como el ahorro, la mancomunación de riesgos y programas de transferencia) ayudan a lograr esos objetivos, sino que también analiza los arreglos institucionales y mecanismos de financiación (como las contribuciones de los trabajadores y de las empresas y las transferencias del fondo de los impuestos generales) que los sistemas PS pueden emplear.

Por último, el marco destaca cómo los instrumentos de PS pueden afectar indirectamente el comportamiento de los individuos y las empresas, el comportamiento de los proveedores de servicios de PS, y los resultados fiscales. Este marco conceptual se utiliza para definir un conjunto de principios de cómo los sistemas de PS de ALC podrían hacer frente a los desafíos de aumentar la cobertura y la adecuación de las prestaciones en una economía caracterizada por la informalidad de gran escala persistente, sin que al mismo tiempo se refuercen los incentivos a la informalidad.

El capítulo 2 se centra en mayor detalle sobre la naturaleza de los mercados laborales en la región y proporciona el contexto empírico de los problemas que se abordan en el resto del volumen. Esto demuestra que, a diferencia de los supuestos que subyacen en el modelo de Bismarck de la Seguridad Social, los mercados laborales de América Latina y el Caribe se caracterizan por niveles elevados y persistentes de la informalidad y por la alta rotación de empleo y la movilidad laboral significativa entre empleos y sectores. Estas características tienen importantes implicaciones para el diseño de sistemas eficaces e inclusivos de protección social.

La Parte II explora en detalle las implicaciones de este marco para la reforma de los programas de PS de ALC. Se trata, a su vez, con la protección contra los choques en salud (capítulo 3), pensiones (capítulo 4), la protección contra los riesgos del mercado de trabajo (capítulo 5), y apoyo a los ingresos para las familias pobres (capítulo 6).

Cada capítulo presenta una evaluación detallada de la cobertura actual, la adecuación, diseño de programas, y los efectos en los incentivos en relación con el tipo de riesgo a que se dirigen, y se resumen las opciones y las medidas de política para el desarrollo futuro.

Cada capítulo se centra en los problemas institucionales y económicos de la adaptación de los programas a las realidades del mercado de trabajo e identifica los posibles modelos de programas para minimizar los efectos no deseados sobre los trabajadores del mercado de trabajo y el comportamiento de ahorro, en las actitudes de las empresas hacia la informalidad, y sobre el desempeño de los proveedores de PS.

Por último, la tercera parte (capítulo 7) destaca los efectos de la interacción entre los subsistemas de PS y aboga por una estrategia de reforma informada por una visión global y coherente para el futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. Se centra en temas y lecciones que trascienden el riesgo y áreas de intervención tradicionales.

El objetivo es ir más allá de las estrategias limitadas de pensiones, seguros de salud, la protección por desempleo, y las redes de seguridad contra la pobreza, primero considerando cómo cada una de ellas afecta a las demás y luego identificar oportunidades de sinergia en el diseño de sistemas de ahorro y de mancomunación del riesgo que cubran conjuntamente más de uno de los riesgos tradicionalmente abordados por los sistemas de PS. También se analiza la economía política de la reforma, destacando la forma en que las condiciones iniciales (por ejemplo, las reformas que ya están en su lugar) pueden afectar el camino que cada país lleva hacia la implementación de un sistema de protección social más eficaz e inclusivo.

Bibliografía

- Baeza, Cristian, and Truman Packard. 2006. *Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America*. Washington, DC: World Bank.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, Luis Servén, Francisco Ferreira, Nadeem Ilahi, William Maloney, and Martin Rama. 2000. *Securing the Future in a Global Economy*. Washington, DC: World Bank.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean). 2006. «Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing, and Solidarity.» ECLAC, Santiago de Chile.
- Gill, Indermit S., Truman Packard, and Juan Yermo. 2004. *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*. Washington, DC: World Bank.

- Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc, and A. Ouerghi. 2008. *For Protection and Promotion*. Washington, DC: World Bank.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2008. *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Parte I

1

Un marco conceptual para los sistemas de protección social y sus implicaciones de política para América Latina y el Caribe

Este capítulo detalla los avances recientes en la ampliación de la cobertura de la Protección Social (PS) en Latino América y el Caribe (LAC), pone de relieve los desafíos futuros y presenta un marco conceptual y de políticas para la comprensión de las oportunidades y las dificultades que enfrentan los hacedores de política y como atienden estos desafíos. La discusión abarca: (1) la Seguridad Social (SS) para las pensiones, la salud y los riesgos de desempleo (compensación al consumo); (2) las redes de programas para Seguridad Social y de prevención de la pobreza, y (3) Los programas del mercado laboral para aumentar el acceso a buenos puestos de trabajo mediante la reducción de las limitaciones a las oportunidades de empleo, fomentar la inversión en capital humano y el desarrollo de destrezas y habilidades, especialmente para los más vulnerables.

El capítulo comienza con una revisión de los desarrollos más recientes, destacando los cinco desafíos que enfrentan los hacedores de políticas de protección social en LAC:

- *Superar el estancamiento de la cobertura de la Seguridad Social (SS)*. Nuevos datos entre países en el ámbito de los programas contributivos y no contributivos para apoyo a los ingresos por envejecimiento, la salud, y protección por desempleo, muestran que la cobertura prácticamente no ha cambiado desde hace más de una década en la mayoría de los mismos.
- *Reducir la fragmentación institucional de los sistemas de Seguridad Social (SS)*. La fragmentación conduce a diferencias inequitativas de los beneficios entre los aseguradores y los grupos de población beneficiaria, agravándose recientemente por el desarrollo *ad hoc* de programas subsidiados.
- *Continuar alejándose de disposiciones de financiamiento a la Seguridad Social (SS) subsidiadas y de tipo regresivo*. Estas disposiciones crean como efecto incentivos perversos en los esfuerzos dirigidos al trabajo y el ahorro e interfieren con un mayor fortalecimiento de la sostenibilidad financiera de los sistemas de Seguridad Social (SS).

- *Reforzar la lucha contra la pobreza y la acumulación de capital humano resultante de los programas de transferencias de ingresos.* Este desafío implica más fortalecimiento a la focalización de los programas, mejorando su capacidad de respuesta a las crisis, y evitar los efectos desalentadores del mercado laboral.
- *Aumentar el acceso a buenos puestos de trabajo.* Este desafío consiste en fortalecer los programas activos del mercado laboral (PAMT), mejorando la pertinencia de programas de formación y aumentando la eficiencia en la búsqueda de empleo y el proceso de emparejamiento.

La segunda sección del capítulo describe un marco conceptual y de política que ayudará a los formuladores de políticas a hacer frente a estos desafíos. El marco delimita el papel potencial de los instrumentos de política de PS para alcanzar los objetivos de compensación al consumo, la prevención de la pobreza y el desarrollo del capital humano. En él se destacan las interacciones reales y potenciales entre las áreas de riesgo y de políticas, y subraya la importancia de las respuestas conductuales de los trabajadores, las familias, los empleadores y los proveedores de servicios en el diseño de las normas para los sistemas de PS. Este marco luego se utiliza para elaborar recomendaciones, las cuales deben ser tomadas en consideración por los hacedores de política en la medida que trabajan en el fortalecimiento de los sistemas de PS de la región.

Evolución reciente y retos en los sistemas de protección social

Muchos países de la región han rediseñado los programas contributivos de Seguridad Social para hacerlos financieramente más auto sostenibles y crear fuertes incentivos para trabajar y ahorrar. Este nuevo rediseño ha dado lugar a importantes avances hacia sistemas de pensiones sostenibles y equitativos, en los cuales los beneficios por retiro (más allá de un piso mínimo) son proporcionales a la cantidad que cada trabajador ahorra durante su vida laboral. En el área de la salud, el desarrollo de los servicios nacionales de salud (SNS) más fortalecidos y de esquemas de Seguridad Social subsidiada y mejor focalizados ha mejorado el acceso a una buena calidad de servicios de salud y estimulado la protección financiera de las familias pobres. Algunos países han fortalecido el seguro de desempleo (SD) y reformado los pagos de prestaciones mediante el desarrollo de cuentas de ahorro individuales para desempleo (CAHID). Estas cuentas de ahorro ofrecen a los trabajadores protección a los ingresos ante la pérdida del empleo, sin socavar el incentivo a trabajar. Estas pueden ser combinadas con arreglos redistributivos específicos para proteger a los trabajadores de bajos ingresos de los riesgos de desempleo. Estos se convertirían en logros significativos debido a que la reforma de las pensiones, los sistemas de salud, las transferencias o subsidios siempre son políticamente difíciles de alcanzar.

Muchos países han racionalizado y ampliado también sus *redes no contributivas de Seguridad Social*, alejándose de los programas de asistencia *ad hoc*, de los precios subsidiados y se han dirigido hacia las transferencias de efectivo bien focalizadas. Los programas de transferencias condicionadas en efectivo (TCE) han sido adoptados por la mayoría de los países de la región, beneficiando a millones de los hogares más pobres, que previamente

fueron excluidos de los programas de protección social (PS). El modelo de TCE se adoptó por primera vez en América Latina y ahora se ejecuta en todo el mundo. El mismo introdujo el requisito a los beneficiarios de las transferencias a hacer uso de servicios básicos de salud, nutrición y servicios de educación. De este modo, el enfoque de TCE ha dado lugar a un cambio radical en las actitudes de los hacedores de política en muchos países en desarrollo hacia una racionalidad, al proporcionar apoyo a los ingresos de los hogares más pobres. Anteriormente, muchos hacedores de política estuvieron preocupados de que los beneficiarios se podrían volver dependientes de esos beneficios y que los programas podrían ser insostenibles en el largo plazo. Tales preocupaciones habían bloqueado el desarrollo de las redes de seguridad en muchos países.

Se ha alcanzado cierto progreso al hacer los *programas del mercado de trabajo* más efectivos a través de intervenciones que abordan simultáneamente los problemas relacionados con la falta de habilidades (técnicas o no) y con las dificultades en búsqueda de empleo, especialmente en los jóvenes de bajos ingresos y trabajadores no calificados. Un buen ejemplo de esto son los programas *Jóvenes* los cuales se han establecido para apoyar a las personas de corta edad en el periodo de transición de la escuela al ámbito laboral en varios países de América Latina. Estos programas han tenido éxito en el aumento del número de oportunidades de empleo y el nivel de los salarios. Su éxito se puede atribuir a varios factores: (1) proporcionan la formación que se ve impulsada por la demanda del mercado laboral (2) utilizan un proceso de licitación en elección de los proveedores de formación o capacitación, y (3) ofrecen incentivos financieros consistentes tanto para los empleadores y empleados.

Estos avances son importantes, pero no han resuelto todos los problemas. Este estudio sostiene que los hacedores de política deben ahora hacer frente a los cinco principales desafíos que enfrentan los sistemas de protección social (PS) en LAC. Estos se discuten en las siguientes secciones.

Desafío I: La cobertura de Seguridad Social contributiva sigue siendo baja y limitada para sector formal

Un desafío clave de PS que enfrentan los países de LAC es la necesidad de ampliar la cobertura de Seguridad Social contributiva a una proporción mucho mayor de la fuerza de trabajo. No hay indicador unificado de la cobertura de la Seguridad Social (SS), pero los datos de cobertura de los programas derivados de las encuestas de hogares realizadas para este estudio, cuentan una historia en común—en la mayoría de los países de LAC, solo una minoría de los trabajadores tiene acceso a las pensiones, a seguro de salud contributivo y seguro por desempleo (SD). En general, los trabajadores de bajos ingresos, aquellos trabajando en pequeñas empresas, y los que viven en zonas rurales tienen menos probabilidades de ser cubiertos por un seguro. Los trabajadores del sector formal a menudo disfrutan de un conjunto multidimensional de beneficios sociales, mientras que los trabajadores del sector informal y los desempleados tienen un acceso limitado al sistema de protección social.

En la década de 1990, en la mayoría de países de la región, las tasas de cobertura de pensiones para la población económicamente activa (PEA) estaban por debajo de 40 por

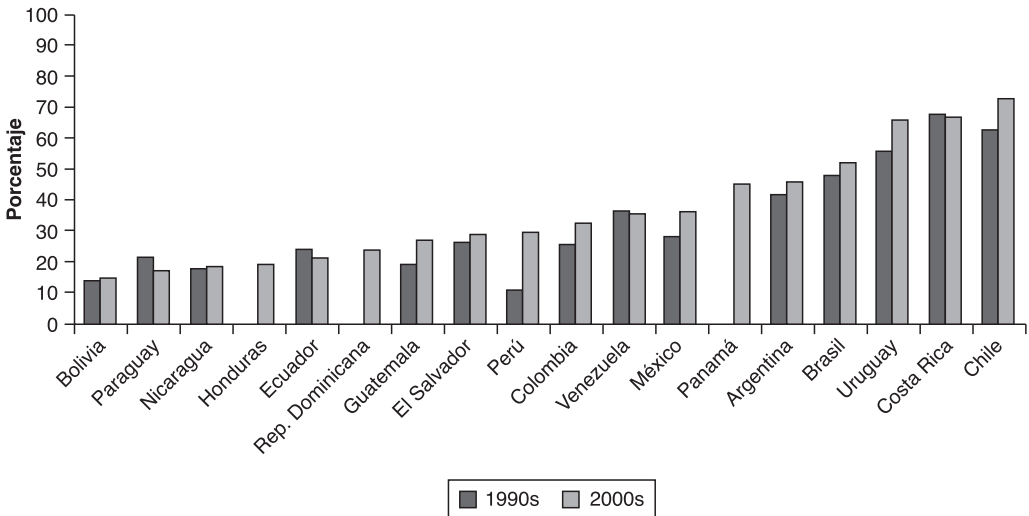
ciento. De los 18 países de la región, 13 tenían tasas de cobertura por debajo del 40 por ciento. En el 2000, solo Chile, Costa Rica y Uruguay estaban proporcionando el beneficio de protección a través de pensiones, con una cobertura de más de la mitad de su PEA, mientras que Argentina, Brasil y Panamá proveían una cobertura entre 40 y 50 por ciento. A pesar de las reformas estructurales que tuvieron como objetivo dar a los trabajadores más incentivos para ser beneficiarios, la cobertura se incrementó ligeramente. Entre los 15 países, sobre los cuales se dispone de datos comparables en las décadas de 1990 y 2000, las tasas de cobertura se redujeron en 4 países, se mantuvieron casi sin cambios en 5 países, y mostraron un modesto aumento en 6 países (véase la figura 1.1).¹

Por otra parte, la cobertura de pensiones está sesgada de las personas en la parte inferior de la distribución del ingreso.² A mediados de la década del 2000, la cobertura en el quintil más bajo de ingresos estaba por debajo del 10 por ciento, en 10 de los 18 países de la muestra (con un rango de 0,2 por ciento en Bolivia y 8,0 por ciento en Colombia). En contraste, en el otro extremo de la distribución del ingreso, la cobertura fue, en promedio, aproximadamente del 60 por ciento (véase la figura 1.2). Chile y Costa Rica son las excepciones, con una cobertura que se extendió de manera más uniforme a lo largo de los grupos de diferentes ingresos. En la mayoría de países, la desigualdad se mantuvo más o menos constante entre los años 1990 y mediados de la década del 2000.

Las diferencias de cobertura también son evidentes por región y tipo de empresa. La cobertura en las zonas rurales es de solo un tercio del nivel en las áreas urbanas. La cobertura en el sector primario es menor que en la industria manufacturera y servicios. La cobertura en el sector privado es menor que en el sector público. Asimismo, la cobertura es

FIGURA 1.1

Cobertura de pensiones contributivas en América Latina y el Caribe, años 1990 a 2000
(porcentaje de la población económicamente activa que aporta a los sistemas de pensión)

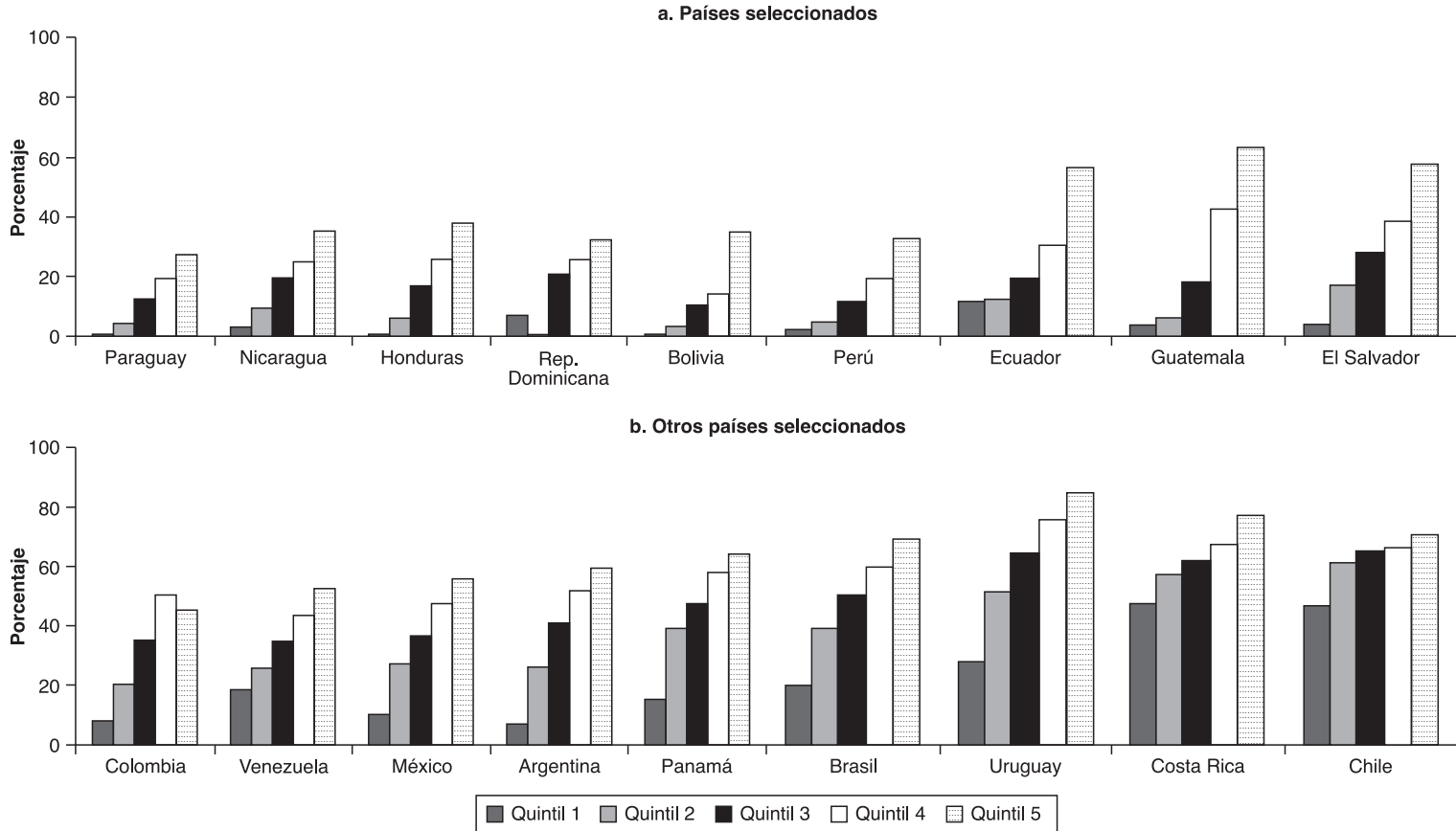


Nota: Los datos corresponden al año más cercano a 1995 (para la década de 1990) y a 2009 (para la de 2000).

Fuente: Rofman, Lucchetti, Ourens y Oliveri 2011.

FIGURA 1.2

Tasas de cobertura de pensiones contributivas en la década de 2000, por quintil de ingreso per cápita
(porcentaje de la población económicamente activa que aporta a los sistemas de pensión)



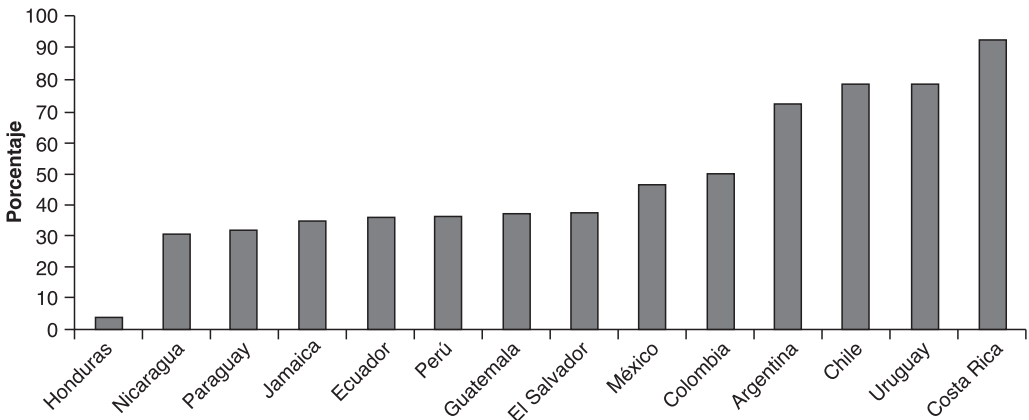
Fuente: Adaptado de Rofman, Lucchetti, Ourens y Oliveri 2008.

menor entre los empleados de pequeñas empresas, los trabajadores independientes (por cuenta propia) y los desempleados.

En la gran mayoría de los países de la región, el acceso a servicios de salud es un derecho constitucional. Todos los ciudadanos tienen acceso a las redes de proveedores de servicios de salud y a los servicios nacionales de salud (SNS). Paralelamente, en una gran proporción de los países operan sistemas de seguro de salud contributivos, los que comúnmente ofrecen beneficios superiores a los previstos por los SNS. La cobertura de los sistemas contributivos más generosos es relativamente baja. Solo cuatro países tienen una cobertura entre el 70 y el 90 por ciento; el resto de países tienen una cobertura por debajo del 50 por ciento, consecuentemente, dependen en primera instancia de los SNS (ver figura 1.3). Como resultado, una proporción relativamente baja de los costos de salud en LAC están cubiertos por el financiamiento por prepago, como consecuencia, los gastos en salud provenientes del bolsillo de los beneficiarios son relativamente altos. Estos arreglos afectan especialmente a los pobres, porque —como en el caso de las pensiones— ellos están menos propensos a ser parte del sistema de seguro social de salud contributivo (SSS). Sin embargo, el acceso de los trabajadores de medianos y bajos ingresos en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay es notablemente mejor que en otros países de LAC (figura 1.4).

No hay datos disponibles sobre la cobertura de los beneficios por desempleo de los hogares, pero la evidencia disponible sugiere que un porcentaje bajo de los desempleados recibe algún tipo de beneficio. La mayoría de los países se basan en indemnización por despido (prestaciones sociales) como el principal sistema de protección a los ingresos. La indemnización por despido es, sin embargo, no confiable debido a que los empleadores no hacen las provisiones necesarias para la financiación de sus pasivos o deudas con el programa, y es difícil obligarlos a pagar. De hecho, en Argentina, menos del 3 por ciento de los trabajadores

FIGURA 1.3
Cobertura de seguro de salud contributivo a mediados de la década de 2000
(% de la población cubierta)

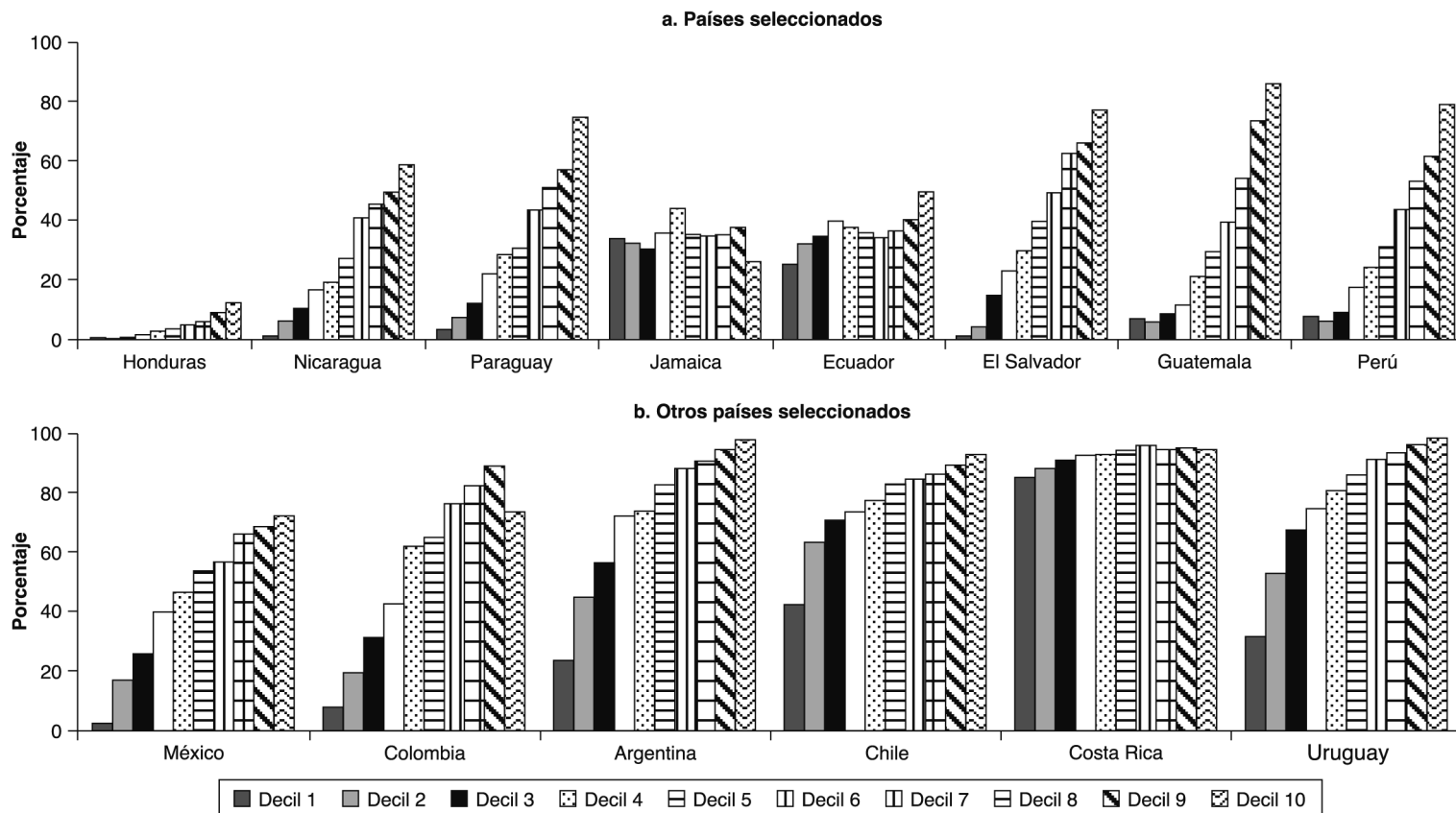


Nota: Un hogar es clasificado como asegurado si por lo menos un miembro del hogar está cubierto por un seguro de salud contributivo.

Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial en base a datos de encuestas de hogares, para el año más reciente disponible.

FIGURA 1.4

Cobertura de seguro de salud contributivo a mediados de la década de 2000, por decil de ingreso per cápita (% de la población cubierta)



Nota: Un hogar es clasificado como asegurado si por lo menos un miembro del hogar está cubierto por un seguro de salud contributivo.

Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial en base a datos de encuestas de hogares, para el año más reciente disponible.

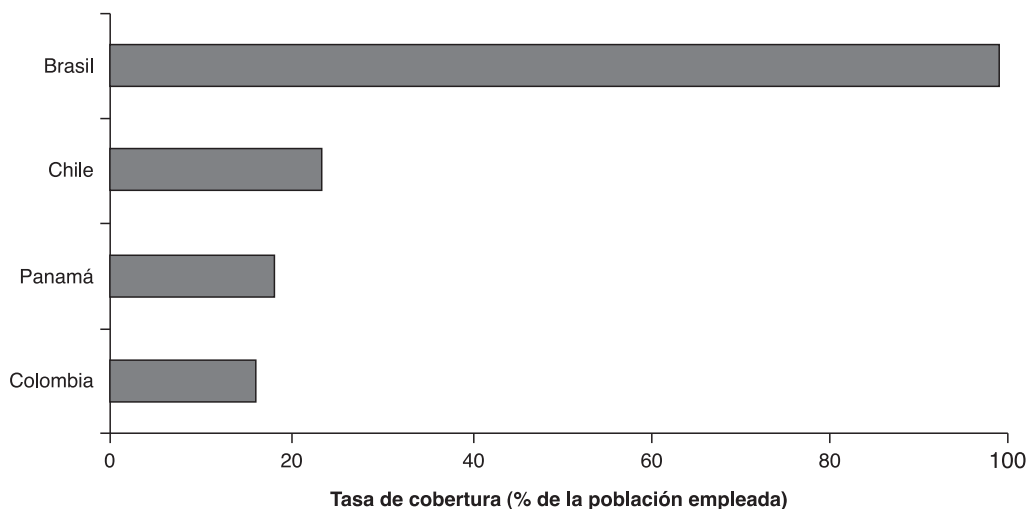
desempleados reciben indemnización por despido. En cambio, en los países que han desarrollado seguro de desempleo (SD) o CAHID, las tasas de cobertura son extremadamente bajas. Solo Brasil tiene tantas cuentas por desempleo, como número de trabajadores empleados—en otros países, menos de una cuarta parte de la mano de obra tiene cobertura (figura 1.5).

La baja de la cobertura de los sistemas de SS en LAC no es sorprendente. Los gobiernos de esta región diseñaron sistemas basados en el modelo de Bismarck, en el cual los derechos de la SS son proporcionales a las cotizaciones obligatorias hechas por los trabajadores y sus empleadores. Los hacedores de política asumieron que a medida que las economías de la región se desarrollaran, la mayoría de la fuerza de laboral llegaría a estar empleada en aquellos empleos asalariados formales, de esa forma las contribuciones a la SS podría hacerse cumplir. Sin embargo, una parte considerable de la población activa sigue trabajando en el sector informal y la agricultura, lo que hace difícil hacer cumplir o aplicar la Seguridad Social. Era demasiado optimista esperar que la productividad en las pequeñas y medianas empresas, las cuales son una fuente importante de puestos de trabajo, fuera siempre lo suficientemente alta como para cubrir los costos o contribuciones a la Seguridad Social. Para empeorar las cosas, los sistemas de SS de la región no lograron incorporar incentivos para hacer cumplir las regulaciones (incluyendo el pago de impuestos). El mal gobierno, la incertidumbre regulatoria y la corrupción han reducido los beneficios esperados de la formalidad de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, han favorecido la evasión a la Seguridad Social.

En el siglo XXI, más de la mitad de la fuerza laboral en LAC está empleada en el sector informal y carece de cobertura de Seguridad Social. En muchos países, lejos de disminuir, la informalidad ha aumentado en las últimas décadas. El nivel más bajo de la informalidad está en Chile, alrededor del 40 por ciento, el más alto esta en Bolivia, cerca de 75 ciento.³

FIGURA 1.5

Cuentas de ahorro individuales para desempleo, por trabajador empleado



Nota: 1 = 100%

Fuente: Ferrer y Riddell 2008.

La situación se complica aún más por el hecho de que, para cualquier trabajador, la informalidad no es necesariamente una condición estable. Muchos trabajadores se mueven hacia adentro y hacia afuera del sector informal (consecuentemente, del sistema de Seguridad Social) en muchas ocasiones durante su vida laboral. En Argentina, Chile y Uruguay, por ejemplo, un trabajador con ingresos promedio dedica solo la mitad de su vida laboral a contribuir a la Seguridad Social. Para los trabajadores de bajos ingresos y los jóvenes de estos países, las densidades contributivas de las pensiones son por lo general menos de 40 por ciento, y la rotación de la membresía a la SS es consecuentemente más alta.⁴

En respuesta al problema de la baja cobertura de la Seguridad Social contributiva, muchos gobiernos de LAC han introducido las pensiones no contributivas y sistemas de seguro de salud.⁵ Estos sistemas han sido un medio importante para cerrar la brecha de cobertura y ampliar el acceso a las personas de bajos ingresos y los pobres (véanse las figuras 1.6 y 1.7). Generalmente, sin embargo, estos programas no están bien integrados con los programas contributivos y tienen problemas de sostenibilidad financiera e incentivos, los cuales se discuten en el reto o desafío III.

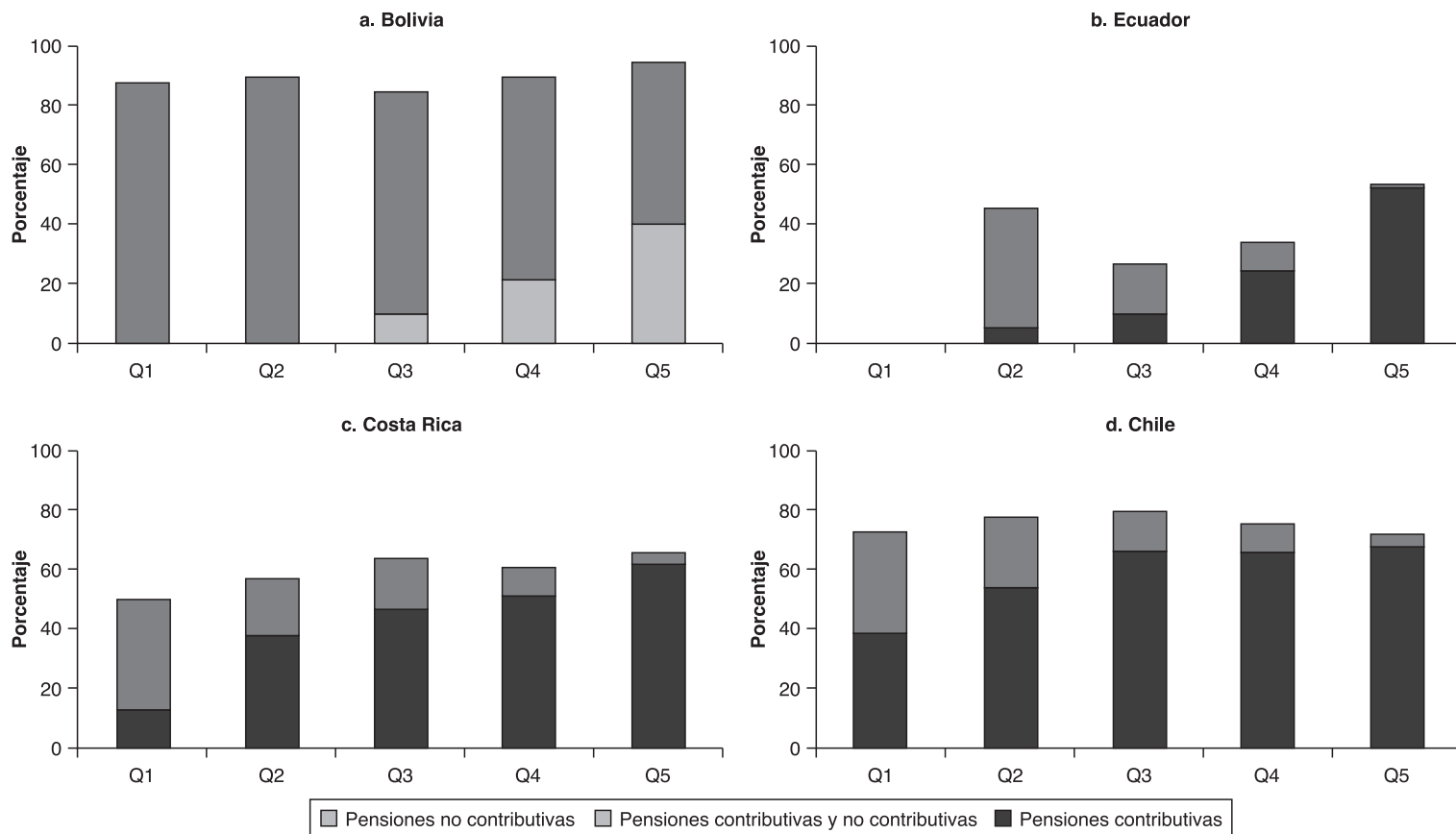
En el caso de la salud, los programas no contributivos varían en gran medida en el diseño, difiriendo en las poblaciones objetivo, los beneficios, y las disposiciones administrativas. Dos tipos principales se pueden distinguir: (1) programas focalizados con beneficios integrales, pero inferiores al seguro social de salud (SSS), y (2) programas con beneficios limitados para grupos prioritarios de salud (por ejemplo, madres y niños). Ambos tipos de programas podrían ser administrados por el servicio nacional de salud (SNS) (proporcionando un subsidio adicional para algunos usuarios de los sistemas nacionales de salud, como en el caso de México,⁶ por ejemplo), por el SSS (creando una ventana no contributiva para las personas del sector informal, como en Colombia, por ejemplo), o por agencias de seguros independientes (como en Chile y República Dominicana, por ejemplo).

Desafío II: Los sistemas de Seguridad Social de la región se encuentran fragmentados y descoordinados

Además de mostrar tasas de cobertura globales bajas, los sistemas de Seguridad Social contributivos de los países de LAC han crecido de manera *ad-hoc*, produciendo a menudo múltiples programas e instituciones cuyos mandatos respecto a los beneficios y los beneficiarios no están claros. En la mayoría de los casos, no está claro cómo los parámetros del sistema, reglas y los derechos a los beneficios están relacionados. Muchos países tienen sistemas múltiples de protección a los ingresos (como el seguro de desempleo (SD), sistema de pensiones y sistemas de seguro de salud que funcionan en paralelo, a menudo sin coordinación. Por ejemplo, ocho países tienen sistemas de protección de los ingresos fragmentados. Nueve países han integrado plenamente los sistemas de pensiones y cuatro tienen parcialmente sistemas integrados. Sin embargo, cuatro países todavía tienen sistemas múltiples y descoordinados (Brasil, México, Paraguay y Perú). Como se discute más adelante, la fragmentación es especialmente común en el caso de los sistemas de salud. Dentro de la Latino América Continental, solo Brasil tiene un sistema integral;⁷ el resto países tienen dos o más sistemas separados (tabla 1.1).⁸

FIGURA 1.6

Cobertura de pensión contributiva y no contributiva entre los ancianos en la década de 2000, por quintil de ingreso y fuente
(% de la población mayor a 65 años de edad)



Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial adaptado de Rofman, Lucchetti y Ourens 2008.

FIGURA 1.7
Cobertura de seguro de salud contributivo, no contributivo y combinado a mediados de la década de 2000, por decil de ingreso y fuente (% de la población cubierta)

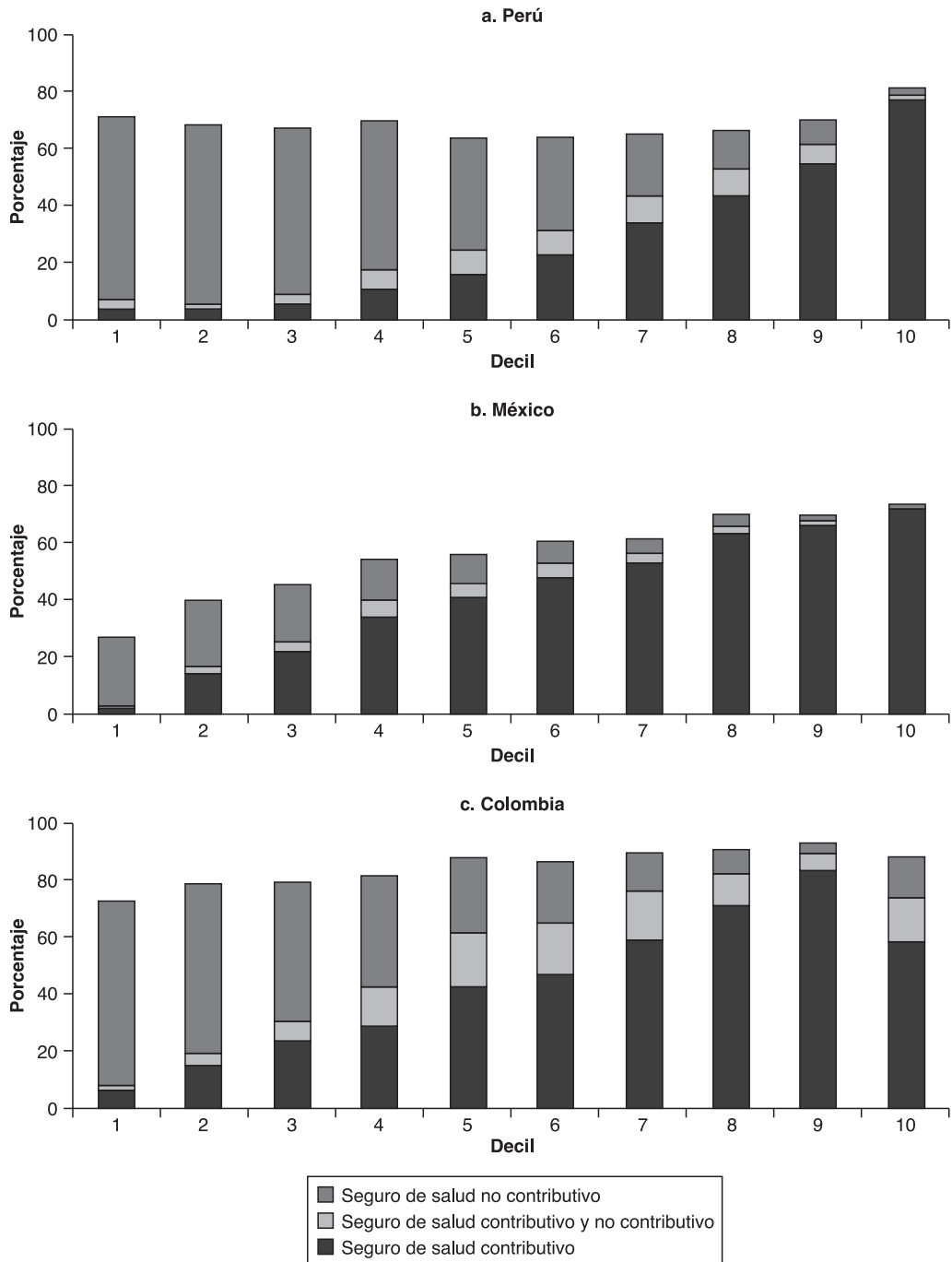
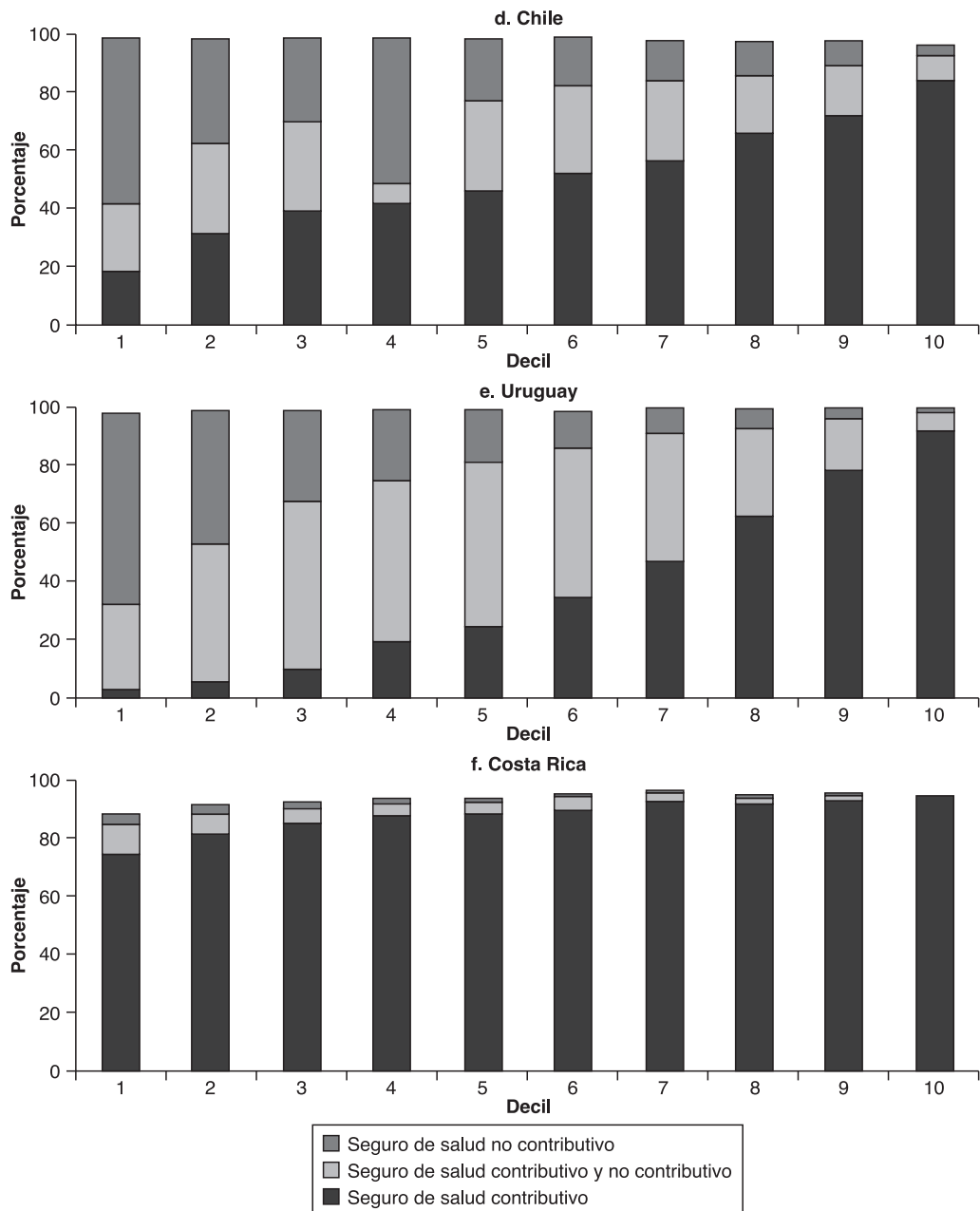


FIGURA 1.7

Cobertura de seguro de salud contributivo, no contributivo y combinado a mediados de la década de 2000, por decil de ingreso y fuente (% de la población cubierta) (continuación)



Nota: Una persona es clasificada como asegurada si por lo menos un miembro del hogar está cubierto por un seguro de salud contributivo, no contributivo, o por ambos tipos.

Fuente: Estimados por el personal del Banco Mundial en base a datos de encuestas de hogares para el año 2006 o su año más cercano.

TABLA 1.1

Integración institucional de los sistemas de Seguridad Social con mandato público

	<i>Protección al ingreso</i>	<i>Pensiones</i>	<i>Salud</i>
Argentina	No	Parcialmente	No
Bolivia	Sí	Sí	No
Brasil	Sí	No	Sí
Chile	No	Sí	No
Colombia	No	Parcialmente	No
Costa Rica	n.a.	Parcialmente	No
República Dominicana	n.a.	n.a.	No
Ecuador	No	Sí	No
El Salvador	Sí	Sí	No
Guatemala	Sí	Parcialmente	No
Honduras	Sí	No	No
México	Sí	No	No
Nicaragua	Sí	Sí	No
Panamá	No	Sí	No
Paraguay	Sí	No	No
Perú	No	No	No
Uruguay	No	Sí	No
Venezuela	No	No	No

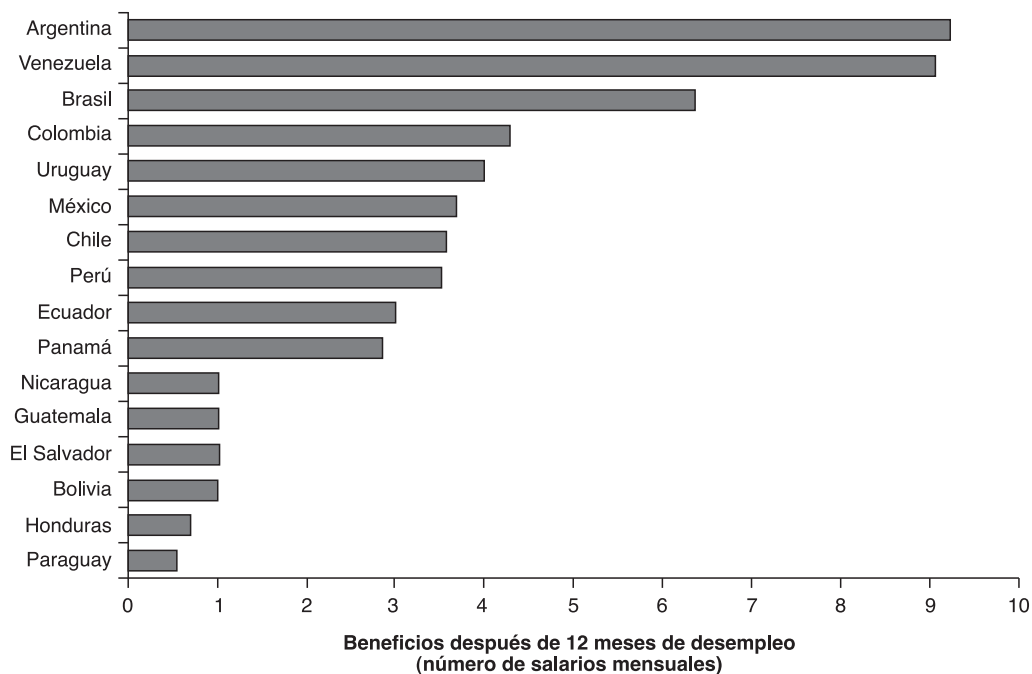
Nota: n.a. = no aplica. La tabla indica si los sistemas de Seguridad Social de los tres sectores están integrados. *Sí* significa que el sector tiene solo un sistema, *no* significa que el sector tiene más de un sistema, y *parcialmente* significa que el sector tiene más de un sistema, pero que los sistemas están parcialmente integrados.

Fuente: Datos de país del Banco Mundial.

La región tiene una amplia variación en los beneficios ofrecidos por los programas de Seguridad Social. De hecho, en las pensiones, las tasas de sustitución para el trabajador promedio fluctúan de 120 por ciento en Uruguay hasta un mínimo de 33 por ciento en México.⁹ Del mismo modo, los beneficios de desempleo pueden ser reclamados durante un periodo tan corto hasta de dos semanas (en Paraguay), a más de nueve meses (en Argentina). No es sorprendente que las diferencias entre países en cuanto a las preferencias sociales y las condiciones políticas y económicas debieran dar lugar a diferencias en los mandatos de la Seguridad Social. Sin embargo, las variaciones observadas no reflejan necesariamente que los hacedores de política hagan elecciones deliberadas sobre los objetivos de los programas. Más bien, el patrón de beneficios y contribuciones tiende a ser el resultado de la suma de decisiones *ad hoc* realizadas a lo largo de la historia del programa, en respuesta a problemas específicos—como la necesidad de la sostenibilidad financiera— o para atender demandas políticas a fin de aumentar los beneficios. Además, de la existencia del seguro de desempleo como de las pensiones,¹⁰ también existe una amplia variedad entre los programas o diseños de Seguridad Social (SS) dentro de un mismo país (véase la figura 1.8). Por ejemplo, los planes de SS de los funcionarios públicos y los militares normalmente son más generosos que los planes para los trabajadores del sector privado.

En el caso de la salud, los gobiernos de la región han abordado los retos de diferentes maneras, dejando a los países de LAC con una compleja herencia de sistemas o programas y

FIGURA 1.8
Mandatos de los sistemas de beneficios por desempleo
(trabajador promedio)



Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial en base a datos nacionales.

subsistemas. Los países en LAC tienen dos configuraciones básicas de sistemas de protección social en el área de la salud: (1) sistemas nacionales de servicios de salud independientes, que se financian de los impuestos generales y que deben proveer protección financiera y de servicios de salud a la población en general (como en Brasil y varios países del Caribe), y (2) una combinación de los sistemas de SSS y el SNS. Los sistemas de Seguridad Social en salud son financiados con cargo a los impuestos sobre la nómina y las contribuciones de los usuarios. Ellos a menudo operan programas separados para los empleados del sector público y el privado y combinan el seguro de salud con otras formas de SS, como ser: los sistemas de pensiones (como en Ecuador, Honduras y México, por ejemplo). En algunos países, el SSS y SNS operan adicionalmente programas no contributivos focalizados.

Esta fragmentación de los sistemas de salud de LAC está reflejada en los mandatos (paquetes de beneficios) diferenciados, formas de recaudación de impuestos (impuestos sobre la nómina y las contribuciones de los usuarios vs. los ingresos generales), y (a menudo) redes independientes de proveedores. Los sistemas de salud de dos niveles ofrecen diferentes coberturas para los usuarios de los sistemas contributivos y no contributivos (SSS y SNS).

Debido a las limitaciones presupuestarias, el mandato de los sistemas no contributivos es limitado, con énfasis normalmente centrado en la atención primaria y secundaria. Debido a décadas de problemas de regulación y falta de inversión en los sistemas de entrega, la

calidad de los servicios tiende a permanecer baja. En general, el financiamiento de la salud y la producción de servicios siguen estando integrados. Los ministerios de salud, que son los que administran los sistemas de gestión del presupuesto de los sistemas del SNS, como regla general, manejan los hospitales y las clínicas.¹¹ El presupuesto se transfiere, casi como un derecho, a los proveedores, para cubrir los salarios y beneficios de sus empleados, sin ningún seguimiento de los resultados, la productividad o la calidad. Del mismo modo, la mayoría de los sistemas del SSS combinan la producción de servicios y seguros. Como resultado, los proveedores del SNS y del SSS operan en paralelo, duplicando la infraestructura de prestación de servicios. La ausencia de vínculos entre la financiación y la productividad o la calidad y la duplicación de la infraestructura de prestación de servicios tienen implicaciones negativas para la eficiencia.

La heterogeneidad de los planes y los mandatos de los programas de SS en LAC es inequitativa e ineficiente. Es inequitativa porque los trabajadores son tratados de forma diferente por el sistema público en función del lugar donde trabajan. Es ineficiente por cuatro razones: primer lugar, porque múltiples sistemas fragmentan el mercado laboral y restringen la movilidad de la mano de obra. En Ecuador y Uruguay, por ejemplo, los trabajadores que cambian de empleo pueden perder sus derechos de pensión. Este riesgo reduce los incentivos para moverse de un puesto de trabajo a otro y puede afectar negativamente el crecimiento de la productividad. En segundo lugar, la fragmentación hace los grupos de riesgo para aseguramiento más pequeños y eleva los costos asociados con los requerimientos de reservas. En tercer lugar, los costos administrativos pueden aumentar debido a que la existencia de múltiples sistemas reduce las economías de escala (debido a que una gran proporción de los costos administrativos es fija). En cuarto lugar, en el caso de la salud, la exclusividad mutua entre los programas de salud y la falta de elección por parte de los consumidores de los programas y los proveedores de cuidados de la salud conducen a ineficiencias significativas en la producción de atención o cuidados a la salud (por ejemplo, baja utilización de la capacidad de los servicios de salud y la asignación sub-óptima de la atención) y puede dar lugar a distorsiones en el mercado de trabajo (desde el momento en que la elección del trabajo puede estar influenciada por los beneficios no transferibles). El sistema mexicano de salud es un ejemplo clásico.

Un problema relacionado, y que disminuye la coherencia global del sistema de Protección Social, es la falta de coordinación, tanto en el diseño de diferentes tipos de programas de SS y entre la asistencia social y las políticas y programas del mercado laboral. Las reformas orientadas hacia el apoyo a los ingresos en la vejez, la salud y la lucha contra la pobreza se han aplicado solo de manera fragmentada, a la vez que los hacedores de política han dado poca atención a las interacciones entre estas reformas. Pocos países han coordinado programas activos del mercado de trabajo (PAMT) con los programas de protección a los ingresos. Del mismo modo, las políticas en materia de pensiones por discapacidad son rara vez coordinadas con las políticas de beneficios por desempleo. Esta falta de coordinación puede ser vista en Chile y Argentina, donde los beneficios por incapacidad a veces sustituyen los beneficios por desempleo. Una mejor coordinación reduciría los costos (ayudando a reducir el nivel de las contribuciones de Seguridad Social necesaria para un nivel dado de la cobertura), mejoraría los incentivos (que resultaría en menos fraude y evasión) y conduciría a mejores resultados.

Desafío III: La redistribución al interior del sistema de Seguridad Social no es clara, y a menudo regresiva, y puede distorsionar los incentivos para trabajar y ahorrar

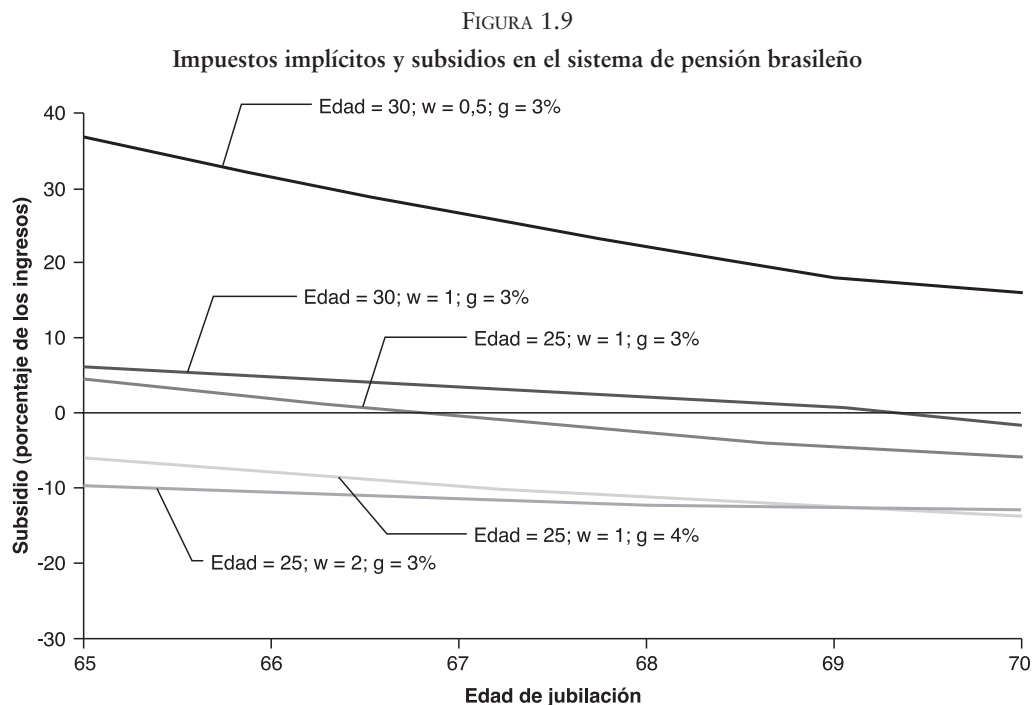
La cobertura de SS para las personas de bajos ingresos en América Latina es limitada. Para los extremadamente pobres, inscribirse en los programas de SS contributiva al costo total de esta es difícil, y a menudo imposible. Incluso los moderadamente pobres, que no tienen una cierta capacidad de ahorro, por lo general son excluidos de estos programas, ya que muchos de ellos trabajan en pequeñas empresas donde la productividad es demasiado baja como para cubrir el costo total de la SS obligatoria. Además, las personas de bajos ingresos en América Latina suelen tener relativamente altas tasas de descuento, preferencias por la liquidez y una correlativa baja demanda de ahorro y Seguridad Social a largo plazo.

Los hacedores de política en LAC han introducido dos tipos de intervenciones para ampliar el alcance de los sistemas de protección social a los trabajadores de bajos ingresos. El primer tipo consiste de programas puros de lucha contra la pobreza, los cuales se discuten en la siguiente sección (desafío IV). El segundo tipo, discutido en esta sección, consiste de subvenciones a la SS.

Hay dos tipos de subsidios de la Seguridad Social. Los *subsidios implícitos* que operan cuando los miembros del plan dentro de los sistemas contributivos reciben beneficios cuyo valor (valores actuarialmente ponderados) supera el valor de sus contribuciones. Estos beneficios a menudo son financiados a través de impuestos sobre la nómina y las contribuciones a la Seguridad Social aplicadas a los demás miembros del plan (aquellos cuyos beneficios están por debajo del valor de sus contribuciones). En algunos casos, los subsidios implícitos también son financiados por transferencias fiscales a base de los impuestos generales para cubrir el déficit del fondo de seguro. Los *subsidios explícitos* financian las pensiones no contributivas, programas de desempleo, o los programas de seguro de salud, y por lo general son financiados de los ingresos fiscales globales. En términos de la redistribución, el primer tipo de subvención es a menudo regresiva, mientras que la segunda es, en la mayoría de los casos, progresiva. Si no están cuidadosamente diseñados, ambos pueden generar como efectos más bien incentivos negativos sobre la oferta de trabajo y el ahorro y reducir la participación en la Seguridad Social contributiva.

Subsidios implícitos e impuestos no transparentes. Los sistemas de Seguridad Social contributiva de los países de LAC están plagados por subsidios e impuestos implícitos y no transparentes. Los subsidios complejos cruzados dentro de los programas resultan en grandes variaciones en el indicador de contribuciones pagadas a beneficios recibidos. Algunos miembros del plan sistemáticamente reciben más de lo que aportan (una subvención), mientras que otros reciben sistemáticamente menos (un impuesto).¹² La figura 1.9 ilustra esta tendencia, utilizando el caso del sistema de pensiones en Brasil. Dependiendo de los ingresos y cuando las personas se inscriban y se jubilan, ellos recibirán un subsidio o pagaran un impuesto al sistema —y el nivel tanto de la subvención, como del impuesto puede ser alto.

La figura 1.9 también ilustra la variación considerable en el nivel de subsidio (impuesto) recibido (pagado), dependiendo de cuando las personas se inscriben, cuando se retiran, y lo que ganan. En el ejemplo de Brasil ilustrado aquí, las reglas formales sugieren que los



Nota: w = salario; g = crecimiento. Cada línea da el valor del subsidio (o impuesto) esperado, como una función de la edad de jubilación. El subsidio o impuesto es expresado como un porcentaje del salario del trabajador. Cada línea es asociada con una respectiva edad de afiliación, dado un salario de ingreso (expresado como proporción de los ingresos promedio), y la tasa de crecimiento para este salario.

Fuente: Cálculos de los autores.

trabajadores de bajos ingresos reciben subsidios implícitos, como lo hacen aquellos que retrasan su inscripción o cuyos salarios crecen lentamente. Pero cuando se combinan todos estos efectos, el resultado más común en toda la región es que se tienen impuestos implícitos o subsidios que son regresivos. Este sucede, en parte, porque los trabajadores de altos ingresos tienen más probabilidades de permanecer en el sistema el tiempo suficiente para calificar a los beneficios. Por el contrario, los trabajadores con salarios bajos tienden a experimentar mayor inestabilidad laboral, y están menos propensos a completar los periodos de carencia o crisis necesarios para tener derecho a los beneficios (véase Forteza, Lucchetti y Pallares 2009). En el caso de las pensiones, las fórmulas de beneficios definidos tienden a pagar mayores tasas de retorno a los trabajadores con crecientes historias salariales (por lo general los trabajadores calificados) que a aquellos con historiales salariales planas (por lo general, los trabajadores no calificados y los de cuello azul).¹³

De forma similar, muchos sistemas de seguridad de salud se basan en las contribuciones sobre los ingresos de los usuarios, en vez de hacerlo sobre los costos de los paquetes de los servicios de salud. La intención de esta práctica es inducir la transferencia de los ricos hacia los trabajadores de bajos ingresos que no están asegurados. También es posible que jóvenes, de bajo riesgo, con bajos ingresos individuales subsidien la cobertura de los de alto riesgo y alto ingreso individual. Pero, en la práctica, dichas reglas pueden socavar los incentivos de los asegurados para expandir la cobertura hacia los trabajadores de bajos ingresos, por

causa de que sus contribuciones podrían no cubrir sus costos. Al punto que los trabajadores de bajos ingresos quedan fuera del sistema, por tanto la esperada redistribución progresiva falla en materializarse.

La redistribución regresiva puede tomar lugar entre los miembros del plan y otros individuos que actualmente no están cubiertos por el sistema de SS, incluidas las futuras generaciones. En muchos sistemas de SS de LAC, el desequilibrio del balance entre contribuciones y beneficios genera grandes y severos déficit de los flujos de efectivo del sistema que deben ser cubiertos por medio de transferencias fiscales. En un estudio reciente hecho a ocho sistemas de SS de LAC, se encontró un subvención promedio anual PPA (Paridad del poder adquisitivo) de \$62 por persona (Linder, Skoufias, y Shapiro, 2006).

Los subsidios estimados (como un porcentaje del total de beneficios transferidos y que toman en cuenta solo los costos de los déficit que ocurren en los sistemas de SS) fueron los siguientes: Argentina un subsidio de 57 por ciento, Brasil un 40 por ciento, Chile un 56 por ciento, Colombia un 77 por ciento, República Dominicana un 0 por ciento, Guatemala un 25 por ciento, México un 84 por ciento y Perú un 89 por ciento.¹⁴ Debido a que los beneficiarios de la mayoría de sistemas de SS están en la parte superior de la distribución del ingreso, los subsidios para cubrir dichos déficit son regresivos. El mismo reporte usa información de la encuesta de hogares para analizar la distribución de esos subsidios y confirman que dicha incidencia era altamente regresiva. En promedio, 58 por ciento de los beneficiados de los subsidios estaban en el quintil más alto de la distribución del ingreso, y solo un 3 por ciento de estos beneficios estaban en el quintil más bajo. En contraste, la asistencia social no contributiva canaliza el 26% de los beneficios a aquellos que están en el quintil más bajo y solo un 14% a los que están en el quintil más alto. Aunque el valor de los beneficios promedios de la asistencia social es solo un cuarto de los programas de seguros, es relativamente mucho más grande el impacto que genera en el ingreso de los hogares de bajos ingresos, incrementando los ingresos de los beneficiarios en el quintil más bajo en 13 por ciento, en promedio, comparado con el 2 por ciento, para la Seguridad Social (Lindert, Skoufias, y Shapiro, 2006).

Las cifras citadas en el párrafo anterior toman en cuenta solo el costo del déficit actuarial en el sistema de SS. La situación podría ser incluso peor si el déficit actuarial de los PAYG (Retención o prepago de contribuciones, del inglés «pay-as-you-go») y de los sistemas de SD fueron tomados en cuenta. Una forma de medir el tamaño de este problema es estimando las obligaciones del sistema (en otras palabras, el valor presente de los pagos futuros de las pensiones resultantes de los derechos adquiridos a la fecha) y comparándolas con los así llamados activos PAYG (el valor presente de las futuras aportaciones recibidas de los contribuyentes, neto de los derechos de pensiones adicionales que se acumularan bajo los acuerdos actuales). En varios países de LAC la diferencia resultante (la llamada insuficiencia para las obligaciones del sistema) representa un exceso del 100 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) (Holzmann, Palacios, And Zevine, 2004).

Los impuestos implícitos y los subsidios afectan también el comportamiento de los individuos en los mercados laborales. Por ejemplo, bajo ciertas reglas existentes, el indicador de derechos de pensión con respecto a las contribuciones puede ser afectado por el tiempo en que los trabajadores trabajaron y se retiraron, también debido al historial de sus carreras, y por la frecuencia (densidad) de sus contribuciones (cotizaciones). La regla que mejor define

los sistemas de pensiones en LAC, es que penaliza a los trabajadores que deciden retirarse más tarde dándole los proporciones más bajas de retorno, además de crear incentivos para retirarse temprano (véase capítulo 4). Estos incentivos son el resultado de las fórmulas de beneficios basados en salarios finales, que también crean incentivos para inflar los salarios cerca del retiro. Similarmente, el valor de los subsidios de los trabajadores que reciben del SD, muchas veces depende de la frecuencia y la duración de sus periodos de desempleo.

Ambas formas de financiamiento de la redistribución implícita en los sistemas contributivos (Impuesto aplicados sobre la nómina a los empleadores, y un elemento fiscal en las contribuciones de los empleados que superan los valores de los beneficios) tienen adicionalmente la desventaja que incrementan la brecha fiscal.¹⁵ Considerable evidencia internacional indica que este incremento puede reducir los niveles de empleo y promover la informalidad. En las regiones de Europa y Asia Central un incremento del 10% en la carga impositiva, se estima que condujo a una reducción de entre el 3% y 6% en la relación de empleo a población (Rutkowski 2007). Un estudio reciente en Turquía encontró que el traslado de las contribuciones de Seguridad Social a los salarios es bajo para los trabajadores de bajos ingresos, por lo que el aumento de las contribuciones conduce directamente a un aumento de los costos salariales y a la reducción del empleo (Betcherman y Pagés 2008). Colombia ha experimentado un aumento en los impuestos de nómina de más de 10 puntos porcentuales (41,0 a 51,5 por ciento) entre 1989 y 1996, por lo que se estima que ha provocado un descenso en el empleo formal, de 4 a 5 por ciento (Kugler y Kugler 2003).

La Financiación de los beneficios de Seguridad Social (SS) a través de contribuciones obligatorias de los trabajadores y sus empleadores se justifica por el hecho de que, en ausencia de un mandato legal, muchos trabajadores podrían ahorrar, y por tanto, se estarían asegurando así mismos muy poco. Esto crea la externalidad negativa debido a la necesidad de crear redes de Seguridad Social financiadas con fondos públicos. Sin embargo, cuando las contribuciones *adicionales* se aplican para financiar la redistribución (en otras palabras, para pagar los beneficios de otras personas), estas contribuciones aumentan la presión fiscal en los trabajadores que les financian y es probable que tengan un efecto negativo en el empleo formal. Las opciones alternativas para financiar el elemento de solidaridad del sistema de protección social se discuten en la parte III.¹⁶

Programas no contributivos subsidiados de manera explícita. Como se discutió en el desafío II, muchos países han establecido programas de SS no contributivos financiados con cargos a la tributación general de los trabajadores en los sectores informales, rurales o urbanos. Estos programas han cerrado la brecha en la cobertura, pero han causado sus propios problemas, sobre todo cuando los beneficios que estos ofrecen se reducen debido a que el trabajador está recibiendo beneficios de un programa contributivo. Los programas no contributivos están diseñados a menudo bajo la premisa de que los trabajadores están empleados ya sea totalmente en el sector formal (y por lo tanto cubiertos por la Seguridad Social) o completamente fuera de este (por lo que requieren ser cubiertos por los programas no contributivos). Sin embargo, como se discutió, muchas personas entran y salen del sistema de Seguridad Social durante su vida laboral, a veces como resultado de sus propias preferencias (véase Perry *et al.* 2007).

Cada vez que los trabajadores que toman empleos del sector formal pierden el beneficio de una transferencia no contributiva, los beneficios perdidos actúan como un impuesto

implícito en el trabajo del sector formal. Del mismo modo, si los beneficios no contributivos se reducen cuando una persona recibe beneficios contributivos, el resultado es un aumento en la tasa marginal efectiva de impuesto (TMEI) en los ingresos del sector formal. La garantía mínima de pensión en Brasil y la pensión mínima en Chile (antes de la reforma de 2008) ilustran este punto. En cada caso, la cantidad del subsidio depende (inversamente) sobre el valor de la pensión contributiva a la que la persona tiene derecho. La TMEI es de 100 por ciento: por cada unidad de aumento en la pensión contributiva, la transferencia de pensión mínima se reduce en una unidad. Como resultado, los trabajadores de bajos ingresos encuentran que el contribuir más no aumenta el total de su pensión.¹⁷

Una alta TMEI puede reducir las densidades de cotización mediante el aumento de la cantidad de tiempo que las personas trabajan en el sector informal. El resultado en términos de informalidad adicional dependerá de la productividad relativa de los sectores formales e informales. Si la productividad (y, por lo tanto, los salarios) en el sector formal son mucho más altos que en el sector informal, incluso las altas aportaciones al seguro social, y las altas TMEI sobre las transferencias, no llevará a las personas a preferir empleos en el sector informal, ya que las ganancias netas del sector formal serían aún mayores. Sin embargo, si la diferencia en la productividad (y los salarios) fuera demasiado pequeña para compensar el costo de las aportaciones al seguro social y las TMEI sobre las transferencias, entonces los trabajadores preferirían empleos en el sector informal. Entre más generoso un programa, mayor es la probabilidad que influya en el comportamiento de los trabajadores.¹⁸

En el caso de los programas de seguro de salud no contributivos, hay necesidad de más evidencia sobre sus efectos en el trabajo informal. En el año 2010, el régimen de salud subsidiado de México, el Seguro Popular, ofrecía beneficios netos¹⁹ que eran superiores a las del régimen de seguro médico formal administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Esta práctica podría esperarse que aumentara la probabilidad de que los individuos tomarán empleos del sector informal y redujeran las afiliaciones al IMSS. Los estudios disponibles, sin embargo, no encuentran ninguna disminución significativa, hasta el momento, en las afiliaciones al seguro médico del IMSS en las zonas urbanas como resultado del Seguro Popular. En las zonas rurales, la cobertura del IMSS se ha reducido ligeramente (de 14,0 por ciento a 11,2 por ciento). En general, se estima que a nivel nacional, el efecto de desplazamiento del Seguro Popular ha reducido la cobertura del IMSS en un 0,7 por ciento de la población. Esta reducción debe contrastarse en contra del aumento del 7,1 por ciento de cobertura proporcionada por el Seguro Popular, dando una ganancia neta global en la cobertura del 6,4 por ciento de la población (Parkery Scott 2008). Sin embargo, el balance podría cambiar a mediano y largo plazo, cuando los efectos de desplazamiento del Seguro Popular podrían ser mayores. En Colombia, algunos empleadores habrían comenzado a requerir a los trabajadores obtener un seguro médico a través del esquema no contributivo antes de la contratación, pero no hay ninguna evidencia clara sobre el tamaño de tales efectos. En general, la base científica para la comprensión de este tipo de efectos interactivos en LAC sigue siendo limitada. Se necesita más investigación para mejorar nuestra comprensión de los efectos negativos de las opciones de seguro médico no contributivas en la informalidad, y de las características de diseño que podría ayudar a minimizarlos.

Estos temas son importantes porque la evidencia disponible sugiere que la informalidad implica costos económicos significativos. Las unidades de producción informales tienden a tener una baja productividad ya que son incapaces de beneficiarse de economías de escala y tienen dificultades para acceder a los mercados y al crédito. Por lo tanto, cualquier política que genera incentivos a la informalidad puede socavar el crecimiento. Levy (2008) ha argumentado que el desarrollo reciente del Sistema de Protección Social de México ha impulsado involuntariamente el crecimiento a pequeña escala de empresas informales que son intrínsecamente no competitivas y cuyo potencial de crecimiento es limitado.

Los acuerdos de redistribución y los incentivos económicos son dos caras de la misma moneda. Los arreglos redistributivos mal diseñados no solo es probable que sean regresivos, pero también pueden cambiar el comportamiento de trabajadores y empresas, reduciendo el empleo en el sector formal e incrementando los costos del programa. Entre menos transparente es un sistema de redistribución, más propenso es a la chabacanería, el fraude y el abuso.

Desafío IV: La eficacia y el impacto en el capital humano de los programas de apoyo a los ingresos deben ser mejorados

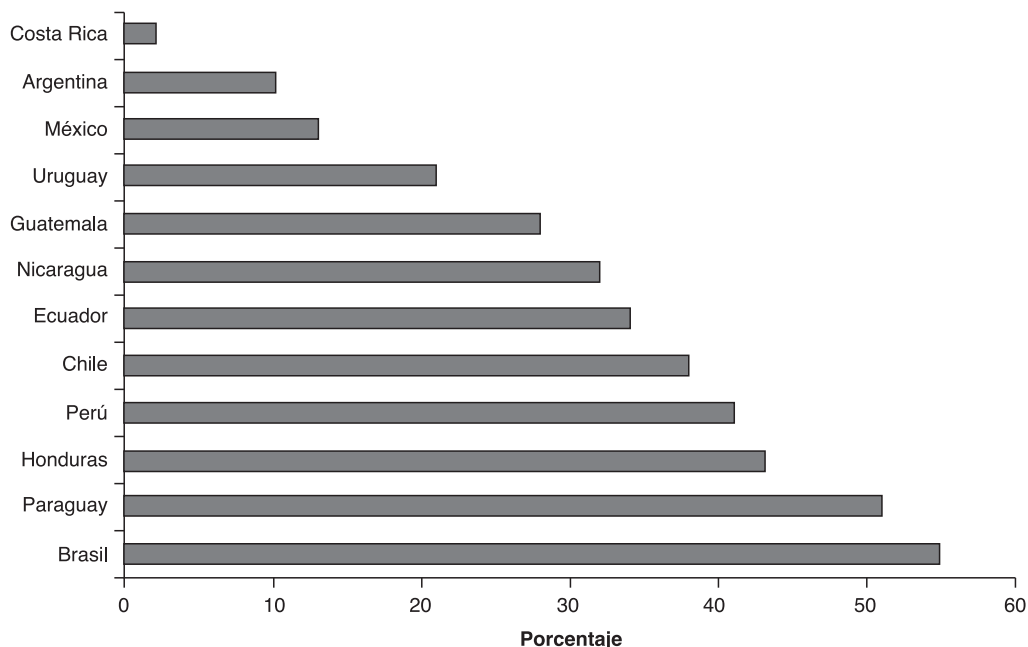
Los programas de apoyo a los ingresos focalizados en la pobreza a gran escala, los cuales proporcionan un piso mínimo de ingreso para las personas extremadamente pobres, son ahora una parte importante de la arquitectura de la PS en LAC (véase figura 1.10). La elegibilidad para estos programas se basa normalmente en los niveles de pobreza, mediante la focalización geográfica, verificación de los hogares, o auto-selección. Las transferencias focalizadas han sustituido gradualmente los subsidios al consumo no focalizados (por ejemplo, en alimentos o combustible).

Por ejemplo, en México, *Progresá* (ahora *Oportunidades*) reemplazó los subsidios en el maíz y el combustible (Hanlon, Barrientos y Hulme 2010). El apoyo a los Ingresos incluye programas de dinero en efectivo y en especie (a base de alimentos), pero los programas de dinero en efectivo son cada vez más frecuentes y han tendido a sustituir las transferencias en especie.

Los principales tipos de transferencia de dinero en efectivo en LAC son las TCE, programas de empleo, y las transferencias de dinero en efectivo no condicionadas destinadas a grupos específicos (como familias, niños o personas mayores). Las TCE existen en 16 países de LAC, con presupuestos que van desde el 0,1 por ciento del PIB en Chile, Costa Rica, y Perú hasta el 0,6 por ciento del PIB en Ecuador (véase figura 1.11). En muchos países, entre ellos Argentina, Bolivia, Colombia, México, Perú y Uruguay, los *programas de empleo* se han aplicado —a menudo en situaciones de crisis— con el objetivo de mejorar los efectos del desempleo. El mecanismo de focalización principal en este caso es la auto-selección de aquellos dispuestos a trabajar por el salario ofrecido, pero muchos programas tienen reglas de clasificación adicionales. Por ejemplo, los beneficiarios del programa de empleos *Jefes* de Argentina deben tener dependientes; para el programa de *Empleo en Acción* en Colombia, deben ser calificados como pobres mediante un test de pruebas proxy, y para el *Programa Empleo Temporal* (PET) de México ellos tienen que vivir en una zona rural pobre. Otro modelo emergente —prevaliente especialmente en el Cono Sur— son las *transferencias*

FIGURA 1.10

Cobertura de hogares por los programas de transferencia condicionada
(% de hogares con por lo menos un programa)



Nota: Incluye programas basados en efectivo, o en alimentos.

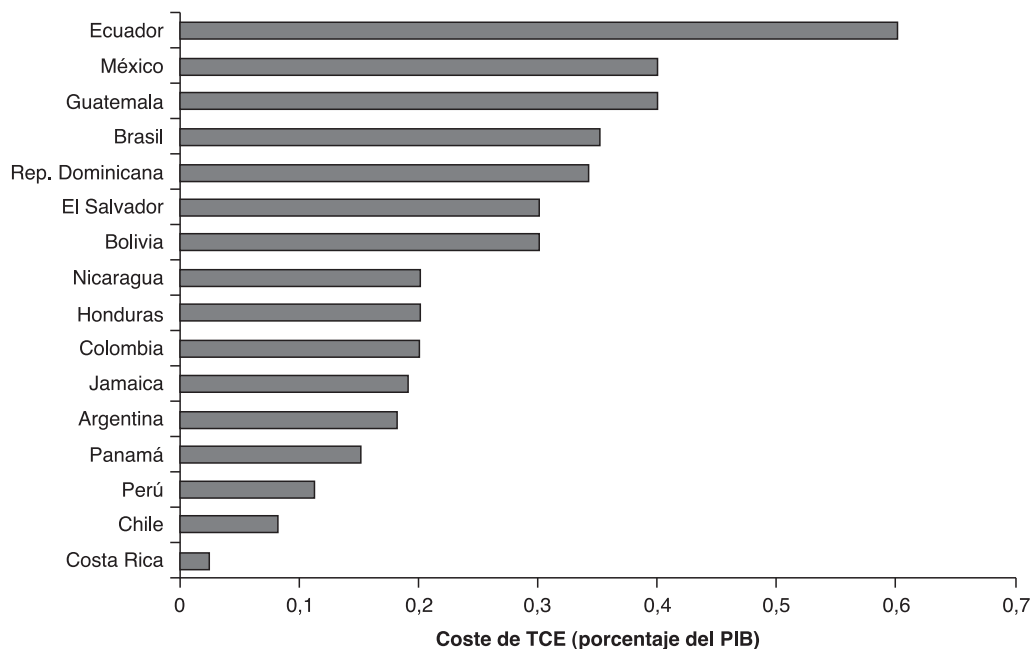
Fuente: Cálculos por el personal del Banco Mundial en base a datos de encuestas de hogares para el año 2008 o su año más cercano.

no condicionadas en efectivo dirigidas a la pobreza y al status demográfico, tales como beneficios para la niñez, pensiones por invalidez, y asignaciones familiares. Un ejemplo es *Asignación Familiar*, el sistema de asignaciones familiares introducido como parte del *Plan de Equidad de Uruguay*, que surgió a partir del programa *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social* (PANES). Otros ejemplos incluyen la pensión de vejez y discapacidad (*Beneficio de Prestación Continua*) en Brasil, el *Universal Child Allowance* en Argentina, y el subsidio familiar (*Subsidio Único Familiar*) en Chile.

Los programas de transferencia de ingresos de LAC no siempre pueden ser colocados cuidadosamente en una de estas categorías, y en algunos países se están desarrollando nuevos modelos. Por ejemplo, PANES en Uruguay combinó su programa de *Ingreso Ciudadano* para los hogares extremadamente pobres con un componente de empleo denominado *Trabajo Por Uruguay*. El programa de empleo *Jefes* en Argentina se convirtió tanto en un programa de beneficio de empleo y formación denominado *Seguro de Capacitación y Empleo*, como en un programa de TCE llamado *Familias*, que ahora está siendo sustituido por las asignaciones familiares focalizadas en la pobreza.

Ahora que los programas de apoyo a los ingresos se han consolidado como un elemento importante del Sistema de Protección Social en LAC, es necesario abordar varios temas para mejorar el impacto futuro de los programas dirigidos al apoyo a los ingresos. Cuatro desafíos pendientes para esta clase de programas de protección social se analizan a continuación:(1)

FIGURA 1.11
Costo de los programas de TCE
 (como % del PIB)



Fuente: Estimados por el personal del Banco Mundial en base a datos de encuestas de hogares para el año 2008 o su año más cercano.

reforzar la focalización, (2) garantizar la calidad de la salud complementaria y programas de educación, (3) mejorar la capacidad de respuesta a las crisis, y(4) evitar los efectos perversos a los incentivos del mercado laboral.

Reforzar la focalización. La focalización y los resultados de la reducción de la pobreza de los Programas de transferencia de ingresos de LAC son positivos, pero también son desiguales, y la expansión urbana puede diluirlos. Durante la última década, las tendencias del coeficiente de Gini en LAC han comenzado a mejorar, y los programas de transferencia de ingresos tales como las TCE han jugado un papel importante en el cambio de tendencia (Ferreira, Leite y Ravallion 2009, López-Calva y Lustig 2010, Paes de Barros, Foguel y Ulyseia 2006). En muchos casos, se han producido avances significativos a un costo fiscal modesto. Las TCE representan en promedio el 0,25 por ciento del PIB, cubren 16,90 por ciento de la población, y gastan el equivalente a un 3,10 por ciento del ingreso promedio per cápita por hogar beneficiario. Aunque no son caras, la focalización estricta en la pobreza extrema se traduce en que la mayoría de las TCE son capaces de proporcionar beneficios relativamente generosos, en comparación con el ingreso antes de la transferencia. Como resultado de ello, su impacto en la capacidad de gasto y el nivel de pobreza de los beneficiarios es significativo. En México, *Oportunidades* ha reducido la brecha de la pobreza en un 19 por ciento. En Brasil, *Bolsa Familia* ha reducido la brecha de la pobreza en un 10 por ciento.²⁰ En Ecuador, la reducción ha sido un 14 por ciento (Fiszbein y Schady 2009).

Pero no todos los programas de transferencias tienen un impacto claro y costo-efectivo en la pobreza. Las pruebas de evaluación sugieren que la focalización de muchos programas de empleo no ha sido muy fuerte —sobre todo en comparación con los programas de TCE. Los programas de empleo alcanzan normalmente alrededor del 2 por ciento de la PEA, por lo que su impacto distributivo es necesariamente limitado. Los montos de sus beneficios son generalmente mucho más grandes que las TCE. Por ejemplo, *Construyendo Perú* tiene un beneficio de \$153 al mes, que es 10 veces el beneficio del programa de TCE peruano *Juntos* (\$15 al mes). Esta cantidad de beneficios relativamente grande hace del programa de empleo una opción costosa y también vuelve atractivos los programas para los trabajadores menos pobres. La mayoría de los países limitan el gasto en programas de empleo a alrededor del 0,2 por ciento del PIB. Las excepciones son *Jefes* en Argentina, que tuvo un beneficio modesto de \$45 por mes y 2 millones de beneficiarios, y alcanzó al 13,0 por ciento de la PEA a un costo del 0,8 por ciento del PIB en el punto más alto de la crisis económica; y *PANES* en Uruguay, que alcanzó al 7,2 por ciento de la población a un costo del 0,5 por ciento del PIB.

Sea cual sea el tipo de programa que se elija para canalizar apoyo a los ingresos a las familias más pobres, mantener una focalización estricta será un reto continuo. La presión crece para ampliar aún más estos programas en zonas urbanas, en las que ahora residen una gran proporción de los hogares extremadamente pobres de la región. Entre los principales programas de TCE que recientemente han ampliado la cobertura urbana están *Bolsa Familiar* (Brasil), *Familias en Acción* (Colombia) y *Oportunidades* (México). Las considerables variantes de la pobreza entre los hogares de las zonas marginales urbanas, junto con los factores de política económica, pueden hacer difícil el focalizar la pobreza eficazmente en las zonas urbanas. Esto requiere el fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza mediante la definición de reglas de elegibilidad claras, registros sólidos de los beneficiarios y una administración financiera transparente. Otro enfoque interesante para fortalecer la focalización es utilizar estimaciones basadas en encuestas sobre los niveles de pobreza para «identificar» la distribución de los demandantes que surgen del sistema, como lo hace *Bolsa Familia* en Brasil.

Las TCE y programas similares necesitan mejorar los procedimientos para inscribir y graduar a los beneficiarios en el momento oportuno. Si lo hacen, fomentarán la salida de las familias que ya no son pobres, y abrirán el espacio para incorporar nuevos beneficiarios. A principios de 2010, el programa *Bolsa Familia* de Brasil retiró al 6 por ciento de los beneficiarios que no habían actualizado sus registros, abriendo el camino para incorporar nuevas familias que calificaban para el programa más recientemente. Las TCE deben asegurarse de que la práctica de la verificación de condiciones (o corresponsabilidades) se adapte a los entornos urbanos.

Garantizar la calidad de los programas de salud y de educación complementarios. Los servicios de salud, nutrición y educación de baja calidad limitan a menudo los impactos del programa de desarrollo humano de las TCE.²¹ Los programas de apoyo a los ingresos tienen el potencial para aumentar la capacidad de ingresos a largo plazo de los beneficiarios al aumentar la acumulación de capital humano a través de los efectos en los ingresos y (en el caso de las TCE) a través de condicionalidades respecto a la nutrición, la salud y la educación que van unidas al programa de afiliación. Las evaluaciones muestran que las TCE en LAC han aumentado la matrícula escolar y las tasas de asistencia y han reducido las tasas

de abandono escolar (Behrman, Sengupta y Todd 2000; Britto 2004, 2007; Gertler 2004, Rawlings 2005, Schultz 2004). Las mismas han aumentado la afluencia a la vacunación y visitas a los centros de salud orientados a consultas sobre crecimiento y desarrollo (Bouillon y Tejerina 2006; Britto 2007, Rawlings 2005).

Hasta ahora, y sin embargo, las TCE han producido solamente modestas mejoras en los resultados de educación, salud y nutrición. Esta situación indica que garantizar la asistencia, por sí sola, no es suficiente. Los gobiernos también necesitan mejorar la calidad de los servicios de salud y educación, que en muchos lugares siguen siendo deficientes, y garantizar el acceso a los mismos. La mala calidad, vinculada a los sistemas de financiación inadecuados y un débil sistema de rendición de cuentas, es un problema tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas marginales.

Garantizar el acceso de las familias más pobres a todos los programas a los que tienen derecho, con buena calidad, se está convirtiendo en un reto importante para la política social en LAC. La región tiene muchas comunidades rurales remotas sin acceso físico decente a los servicios de salud y también experimenta un rápido crecimiento de asentamientos urbanos que a menudo son un problema de capacidad sobre extendida. La lucha contra tales cuestiones requerirá un enlace más fuerte entre los programas de transferencia de efectivo y las autoridades de salud y educación.

El programa *Juntos* de Colombia y *Chile Solidario* de Chile están desarrollando modelos interesantes que van más allá de las transferencias en efectivo para fortalecer en general la protección social para los más vulnerables. Este enfoque implica un patrón complejo de gestión intersectorial, el cual requiere lo siguiente: (1) la identificación de todos los beneficios disponibles en la red de PS, (2) acuerdos formales entre las instituciones que intervienen para proporcionar servicios a los mismos beneficiarios, y (3) compartir el proceso de focalización y selección de los beneficiarios. En este modelo, las TCE son temporales, y la intervención social prioriza los vínculos permanentes entre los beneficiarios y la red estable de PS en el país, asegurándose de que al final del programa, las familias aprendan sobre y como hacer un uso eficaz de esa red.

Mejorar la capacidad de respuesta ante las crisis. La capacidad de respuesta ante las crisis de los programas dirigidos sigue siendo limitada. Aunque su principal objetivo es hacer frente a la pobreza estructural, los programas de apoyo a los ingresos pueden ayudar cuando las conmociones afectan a sus beneficiarios. Pero la crisis de alimentos, combustible y finanzas conocida en inglés como «la crisis triple f» (food, fuel and financial) de 2008-09 y la desaceleración económica mundial de 2009 ha demostrado que este potencial es todavía poco desarrollado. Durante estas crisis, algunos países de LAC fueron capaces de ajustar los valores de los beneficios o de los umbrales de elegibilidad de las TCE para contrarrestar los efectos inflacionarios y proteger el consumo para los más pobres.²² Pero solo 6 programas de las TCE (de los 16 en la región) fueron capaces de hacerlo.²³

Otros programas tuvieron flexibilidad presupuestaria y administrativa insuficiente para responder de forma ágil ante la crisis. La capacidad de respuesta ante las crisis sigue siendo por lo tanto un reto para el futuro.

Otro reto es que la crisis no afecte solo a los que se encuentran en pobreza extrema, quienes son el objetivo de los programas de las TCE. Los gobiernos también necesitan

herramientas para apoyar a otras familias menos pobres afectadas por las conmociones co-variadas. Como se ha mencionado, la respuesta más común a los puntos más altos de desempleo entre los trabajadores no asegurados es utilizar los programas de empleo. Este tipo de programas en LAC incluyen *Trabajar y Jefes* en Argentina, el componente *Trabajo por Uruguay* del PANES en Uruguay y, *El Plan Nacional de Empleo de Emergencia* (PLANE) en Bolivia, *Empleo en Acción* en Colombia, *Construyendo Perú* en Perú y *PET* en México. Estos programas generalmente han tenido un impacto positivo sobre la situación del empleo y la pobreza de los beneficiarios. *Jefes* en Argentina redujo el desempleo en general en 2,5 puntos porcentuales, redujo la tasa de pobreza nacional en 2,0 puntos porcentuales, y redujo la pobreza extrema entre sus beneficiarios en un 10 por ciento (Galasso y Ravallion 2003). Las evaluaciones del *PLANE* de Bolivia indicaron que el programa tuvo efectos positivos en los ingresos de sus beneficiarios, especialmente las mujeres (Landa y Lizárraga 2007). En Colombia, *Empleo en Acción* incrementó el consumo de las familias beneficiarias en un 9 por ciento (DNP 2004).

El interés en los programas de empleo fue recuperado en el contexto de la crisis financiera y económica mundial como una forma viable de proteger a las personas sin seguro contra las conmociones del desempleo, y sobre todo proporcionar una red de seguridad para trabajadores durante las recesiones y las crisis. Sin embargo, los programas de empleo por lo general tienen un impacto moderado sobre los altos costos del desempleo, por lo que todavía hay un margen considerable para mejorar su diseño y fortalecer su impacto. Los salarios deben mantenerse tan bajos como sea legalmente posible para permitir que los programas asistan a un mayor número posible de beneficiarios y proporcionar incentivos para que los trabajadores acepten empleos en otros lugares. También, como regla general, los programas deberían ser reducidos cuando los niveles de desempleo se recuperan. En algunos casos, los programas de obras públicas también se pueden implementar junto con las oportunidades de formación y programas del mercado laboral activo para ayudar a los beneficiarios a encontrar un empleo permanente.

Cómo evitar los efectos perversos de los incentivos del mercado laboral. Algunos programas de transferencias de ingresos pueden desalentar la oferta de trabajo y crear incentivos a la informalidad. A pesar de los efectos positivos en los desarrollos recientes de los programas de apoyo a los ingresos en LAC, existe la preocupación de que los programas podrían debilitar los incentivos al trabajo, desplazar personas del sector formal, y conducirlos a ser dependientes del bienestar social. Al igual que con los programas de SS no contributivos, cuando la elegibilidad depende de tener un ingreso por debajo de un límite establecido, el beneficio dirigido de las transferencias de ingresos se convierte en un impuesto marginal sobre cualquier sector de ingresos por encima del límite de afiliación al programa. Este impuesto puede causar que los beneficiarios dejen de buscar empleo o se inclinen por las reglas para trabajar en el sector informal a la vez que reclaman la transferencia. Un buen diseño puede evitar que este problema surja en cualquiera de las dos principales clases de programas de transferencias que existen en LAC —programas de empleo y TCE— pero un buen diseño, valga la salvedad no es una característica de cada programa.

En el caso de los programas de empleo, los beneficiarios normalmente deben trabajar o participar en capacitación o entrenamiento, de tal manera que no puedan reclamar el

beneficio y permanecer inactivos. Este diseño es similar al diseño de ayuda por desempleo bajo el marco de las reformas del bienestar social al trabajo en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),²⁴ y debería reducir el problema de riesgo moral. Sin embargo, la evidencia sugiere que los factores del diseño tales como, las reglas del programa y los niveles de beneficios en los programas de empleo de LAC pueden afectar de varias maneras la interacción entre la formalidad, la informalidad y la tasa de la participación de la fuerza laboral.

Un problema obvio es que, cuando los programas de empleo exigen requisitos de trabajo imprecisos, es probable que se dé un efecto de aumento en la demanda de trabajo informal entre los beneficiarios. El segundo problema común es que los salarios a menudo son demasiado altos. Idealmente, los programas de empleo deben pagar los salarios que sean más bajos que el salario de mercado, para garantizar la libre selección de los beneficiarios pobres y así evitar incentivos que distorsionen el mercado laboral. Pero debido a los requerimientos legales o los factores de política económica, los salarios de los programas de empleo a veces están por encima del salario del mercado (sector informal) de la mano de obra no calificada, que normalmente es inferior al salario mínimo legal. En estos casos, los programas de empleo se vuelven caros, y los salarios relativamente altos pueden desalentar a las personas a ir a la búsqueda de otro empleo. El tercer problema común es que puede ser difícil eliminar los programas de empleo si las reglas de salida claras no se definen desde el principio. La experiencia de PLANE en Bolivia ilustra los efectos de establecer salarios relativamente altos y no tener reglas de salida establecidas desde el principio (véase el recuadro 1.1).

RECUADRO 1.1

El efecto de la fijación de los salarios públicos demasiado altos: El caso del PLANE en Bolivia

PLANE (Plan Nacional de Empleo de Emergencia) fue un programa temporal de empleo de emergencia que funcionó en Bolivia entre el 2002 y 2005. Fue creado en respuesta a un rápido aumento del desempleo abierto (del 6 por ciento a 9 por ciento de la población en edad de trabajar entre 1999 y 2002) y en el subempleo (arriba del 16 por ciento al 21 por ciento en el mismo período). Durante esos tres años, financió alrededor de 800,000 empleos mensuales. El ochenta por ciento de los fondos para PLANE provenían de donantes bilaterales. La población objetivo eran los pobres mayores de 25 a 55 años. Los empleados trabajaron durante 7 horas diarias durante un máximo de 10 semanas. El salario mensual de los trabajadores no calificados fue de Bs 480 (un poco por encima del salario mínimo), mientras que trabajadores calificados recibieron Bs 1.600 al mes. Se asignaron recursos mediante la focalización geográfica en base a un índice de necesidades básicas insatisfechas por municipio. PLANE se extendió mucho más allá de la crisis y se volvió difícil de cerrar debido a la percepción que los beneficiarios tenían de tener derecho a un empleo permanente. En 2006, el gobierno entrante de Morales decidió cerrar PLANE pero se encontró con una fuerte oposición de un sindicato de los empleados de PLANE. Finalmente, PLANE se fusionó con un proyecto de fondo social, *Pro País*, y a los beneficiarios de PLANE se les dio la opción de trabajar temporalmente en el proyecto *Pro País*.

Fuente: Banco Mundial 2006; Landa 2003.

Se evaluó el efecto de los altos salarios en un programa de empleo de manera rigurosa para el caso del programa de empleo *Jefes* en Argentina. Durante el periodo 2003-04, cuando el beneficio alcanzado por el programa *Jefes* fue del 75 por ciento del salario mínimo del sector formal, la participación en el programa redujo la probabilidad que los trabajadores se desplazaran hacia un empleo formal en 3,5 puntos porcentuales. Sin embargo, durante 2004-05, los ingresos del sector formal aumentaron considerablemente, mientras que el beneficio de *Jefes* permaneció fijo en términos nominales. Como resultado de ello, el efecto desalentador desapareció (Gasparini, Haimovich y Olivieri 2006). Una opción para facilitar la fijación de los salarios de los programas de empleo a un nivel adecuado es designar los programas de empleo como programas de formación.

Los programas de TCE en general están bien diseñados y han evitado la creación de este tipo de problemas. La evidencia confirma que, hasta el momento, no han habido efectos desalentadores al empleo como resultado de los programas de TCE en LAC. Por el contrario, estos programas pueden haber dado lugar a efectos positivos en el trabajo e ingresos debido a la mayor capitalización de las familias pobres.²⁵ Este resultado no es sorprendente. Debido a la forma como las TCE son diseñadas, a priori es mucho menos probable que vayan a provocar efectos adversos a los incentivos del mercado laboral. En la mayoría de los países, la elegibilidad se basa en test de pruebas proxy que no se actualizan con frecuencia. Por lo tanto, es poco probable la creación de un impuesto marginal implícito al ingreso, lo que podría desalentar el empleo. Además, niveles de beneficios de los programas de las TCE normalmente son demasiado pequeños para alentar a la gente a renunciar a otras oportunidades de ingresos, solo por mantener su beneficio de las TCE.²⁶

Otra opción para reducir los efectos de los desincentivos del mercado laboral es el desarrollo de nuevas condiciones de comportamiento exigibles por las TCE en los mercados laborales urbanos las cuales se deben centrar más en los requisitos para participar en la búsqueda de formación y trabajo —similar a los requisitos de los programas de bienestar social de empleo en países de la OCDE. El desafío V explora las opciones para fortalecer el acceso a los empleos para los trabajadores de bajos ingresos.

Desafío V: El acceso a buenos empleos necesita incrementarse

Muchos de los empleos que han sido creados en LAC en los últimos años son de baja calidad, empleos del sector informal, que se caracterizan por la baja productividad e ingresos y por la inseguridad. Estos puestos de trabajo emplean principalmente a trabajadores no calificados y a jóvenes. En muchos países, el PIB per cápita ha crecido principalmente como resultado de un aumento en la tasa de empleo y no a causa de un aumento de la productividad promedio de los trabajadores.²⁷

Muchas de las causas de estos pobres resultados del mercado laboral están fuera del ámbito de la PS. Estos incluyen problemas en el entorno empresarial, que debilitan los incentivos para invertir, para adoptar nuevas tecnologías, y para incorporar nuevos productos al mercado. Sin embargo, las políticas de PS pueden hacer una diferencia en el mercado laboral. Estas pueden facilitar la creación de empleo y la movilidad laboral de los trabajadores mediante la reducción de las cargas de impuesto (que siguen siendo altas en muchos de

los países de LAC), facilitando la normativa sobre contratos laborales, y garantizando que los trabajadores tengan acceso a los programas de protección de ingresos adecuados. Además, los PAMT bien diseñados pueden abordar los desajustes derivados de la falta de información entre los participantes del mercado laboral o de los desequilibrios en la estructura entre la oferta y la demanda de habilidades. Sin embargo, pocos de los sistemas de protección a los ingresos de LAC y los PAMT tienen pendiente desarrollar esta tarea.

La mayoría de los sistemas de protección de ingresos de LAC todavía dependen de la indemnización por despido, la cual es una opción ineficaz, para compensar el consumo de los trabajadores que pierden sus puestos de trabajo. La cobertura de los programas de seguro de desempleo (SD) o cuentas de ahorro individual por desempleo (CAHID), las cuales son opciones más eficaces, es muy baja. Al mismo tiempo, los PAMT en LAC han evolucionado con un propósito determinado y no como una respuesta fundamentada sobre las fallas del mercado que necesitan ser tratadas. Los sistemas están fragmentados, y muchas instituciones diferentes están involucradas en el diseño e implementación de programas que a menudo actúan sin coordinación. El objetivo principal de los PAMT han sido los programas de formación, que tienden a ser determinados por la oferta y a menudo no alinean los incentivos de los administradores de programas, buscadores de empleo, y empleadores. Los programas de asistencia para la búsqueda e intermediación de empleo no están lo suficientemente desarrollados, y los sistemas de monitoreo y evaluación son generalmente débiles.

Los PAMT también tienden a centrarse en la prestación de servicios a aquellos en el sector formal, y por lo tanto dejan de lado a los trabajadores informales y a los pobres. La mayoría de los programas operan en asociación con los empresarios del sector formal y no para atender las necesidades de los pequeños productores en el sector informal. Los programas ayudan principalmente a los trabajadores que han completado su educación secundaria, de tal manera que los pobres y los trabajadores no calificados tienen menos probabilidades de beneficiarse. Como se ha señalado bajo el Desafío IV, algunos países han creado programas de empleo para ayudar a los trabajadores pobres a imbuirse en las fluctuaciones de la demanda de trabajo y a proporcionar apoyo a corto plazo para compensar el consumo de los trabajadores sin seguro; sin embargo, estos programas son costosos, tienen una cobertura limitada, y rara vez se coordinan con los servicios de búsqueda y formación de los PAMT.

Las altas cargas de impuestos innecesarios son otro factor que limita el acceso a buenos puestos de trabajo en muchos países de LAC. Como se comentó anteriormente, las altas cargas de impuestos pueden disminuir la demanda de mano de obra del sector formal y fomentar la informalidad. Las estimaciones del tamaño de las cargas de impuestos en la región varían entre el 15 por ciento (Chile) y el 55 por ciento (Colombia).²⁸ A menudo, la carga de impuestos refleja la proliferación de los beneficios no esenciales, tales como las instalaciones recreativas, cuidado de niños, o las asignaciones familiares. En algunos sistemas de pensiones pagados a plazos (como en Brasil, Nicaragua o Uruguay), surge el riesgo de que la carga de impuestos tendrá que aumentar aún más, ya sea a través de una mayor contribución y los impuestos sobre la nómina, para alinear los ingresos del sistema con los costos, o por medio del aumento de impuesto sobre la renta para financiar el déficit. El envejecimiento de la población también ejerce presión sobre los gastos de salud y sobre la tasa de contribución necesaria en los sistemas de SSS.

Un marco de políticas de protección social en América Latina y el Caribe

En esta sección se presenta un marco conceptual y de políticas para entender los objetivos y elementos de un sistema de protección social, las interacciones entre instrumentos y programas dentro del sistema, y su impacto en la economía como un todo. Este marco es entonces utilizado como recordatorio del capítulo 1 para desarrollar las cinco implicaciones de política, las cuales responden a los cinco desafíos para incrementar la cobertura y adecuación de la protección social en LAC. Seguidamente se usará este marco en las partes II y III de este volumen para atender en detalle los desafíos en cada una de las mayores áreas de las políticas de protección social (pensiones, seguro de salud, desempleo, y los programas activos del mercado de trabajo; Así como, los programas de apoyo de los ingresos contra la pobreza).

Marco conceptual: Hacia un entendimiento del sistema de protección social (PS)

El marco desarrollado aquí distingue tres diferentes niveles— objetivos, instrumentos y mecanismos de financiación—y pone particular énfasis en las reacciones de comportamiento de los trabajadores, los hogares, las empresas y proveedores de servicios de protección social a las reglas e incentivos del sistema.

Objetivos. La compensación del consumo y prevención de la pobreza son ampliamente reconocidos como objetivos de cualquier sistema de PS.²⁹ Cuando un shock se materializa y reduce los ingresos, las políticas se deben implementar para que todos los individuos y los hogares puedan reemplazar parte de sus ingresos y, por lo tanto, compensar el consumo. Para prevenir la pobreza, el sistema PS no solo debe proteger a las personas de bajos ingresos contra los shocks, pero también proveer transferencias adicionales para aumentar su capacidad de consumo a largo plazo pero a un nivel mínimo socialmente aceptable.

El esquema desarrollado en este estudio también hace explícito el objetivo de promover el capital humano para aumentar la capacidad de ingresos de los individuos, reducir su exposición al riesgo, y les ayudan a enfrentar los riesgos relacionados a la idiosincracia.³⁰ El objetivo es dar a las personas de bajos recursos un incentivo para invertir en su propio capital humano y promover el uso productivo del mismo, de hecho, facilitando su acceso a empleos.³¹ Este aumento del capital humano contribuye a reducir su exposición a riesgos tales como enfermedad o desempleo, ya que las personas mejor educadas y saludables tienen menos probabilidad de estar desempleados o enfermarse. Accesos más fáciles a puestos de trabajo o al crédito también reduce el riesgo de desempleo marginal. Tener acceso a más actividades productivas con mayores ingresos da a la gente más opciones para crear estrategias de prevención al riesgo.

Estos tres objetivos tienen claras ganancias. Si el sistema de PS falla para promover el capital humano como una forma de reducir los riesgos y estimular la protección privada e individual, el sistema se verá obligado a gastar más en programas de compensación del consumo público, así como, en programas de prevención a la pobreza. Por otra parte, poner muy poco énfasis en la compensación al consumo crearía mayores necesidades para

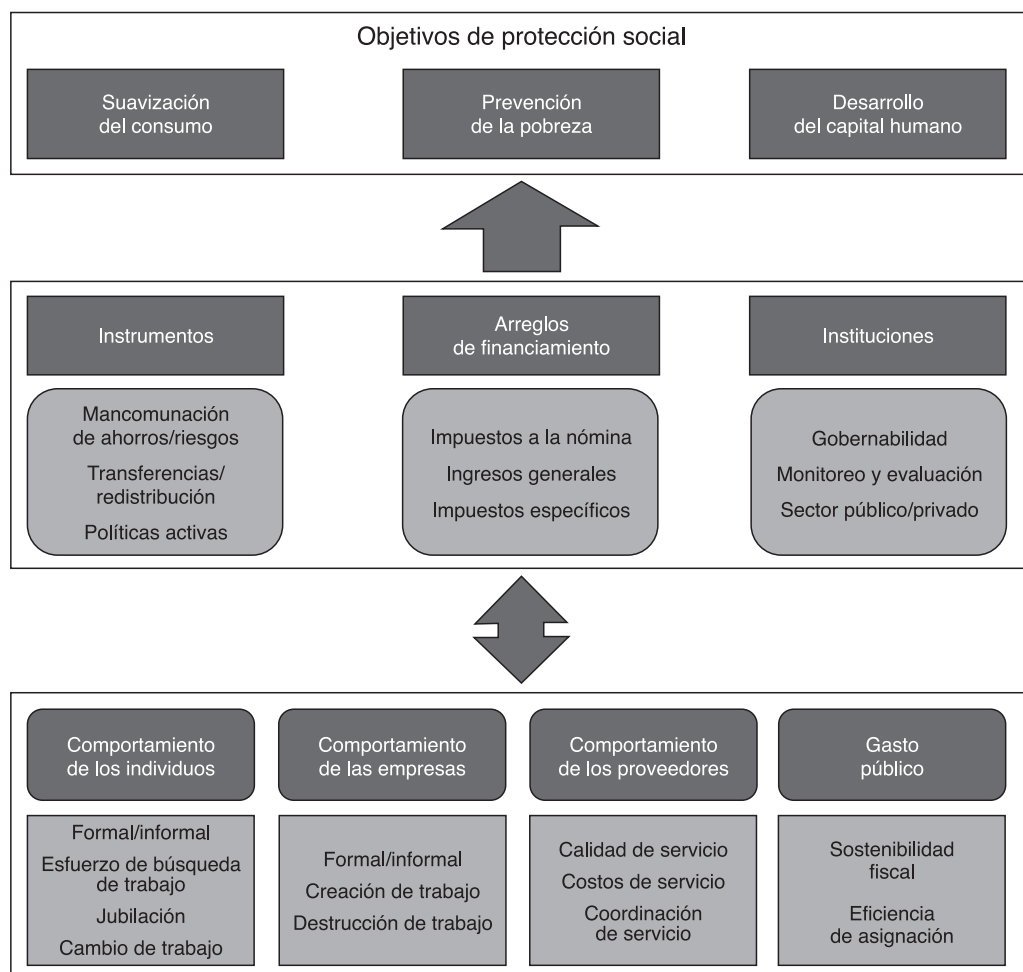
la creación de programas de asistencia más extensos para los pobres; Así como, alguna gente caería en la pobreza debido a la falta de acceso a los programas de Seguridad Social.

Para lograr estos tres objetivos, el marco distingue tres tipos de opciones de política: (1) la elección de los instrumentos y programas, (2) la elección de los mecanismos de financiamiento, y (3) la elección de los mecanismos de implementación. Varias combinaciones de estos tres tipos de políticas son posibles, lo que explica la diversidad de sistemas de PS a lo largo de la región. Es evidente que cada opción de política afectará el comportamiento de los individuos, empleadores y proveedores y también la eficiencia del gasto público (véase la figura 1.12).

Instrumentos. Los instrumentos disponibles para hacer frente a los dos primeros objetivos son los programas de SS, que promueven el ahorro y la cobertura de riesgo (aseguramiento)

FIGURA 1.12

Un marco conceptual para la protección social



Fuente: Autores.

y transferencias focalizadas (redistribución).³² El ahorro y la cobertura de riesgos son formas alternativas de compensación al consumo.³³

Las transferencias focalizadas son el principal instrumento de prevención de la pobreza, pero también forman parte de un sistema de Seguridad Social (SS) bien diseñado para asegurar que las familias de bajos ingresos tengan acceso a la cobertura. El régimen de ahorro analizado en este informe son regímenes obligatorios de pensiones de contribución definida, cuentas de ahorro individual para desempleo (CAHID), y cuentas de ahorro de seguro de salud. En todos estos casos, las personas ahorran dinero en cuentas para financiar su consumo si su ingreso disminuye como resultado de desempleo, incapacidad o retiro, o si sus gastos se incrementan como resultado de una enfermedad. La agrupación de riesgos incluye pensiones anualizadas (las cuales aseguran contra la imprevisibilidad de hechos en la vida de un individuo después del retiro), el seguro de desempleo o la indemnización por despido y el seguro de salud. En estas disposiciones, los individuos y los empleadores pagan una prima o cotización (por lo general sobre la base de los ingresos de cada trabajador). Estos se acumulan en un fondo colectivo para financiar las prestaciones pagadas a los miembros afectados por desempleo, enfermedad, u otros riesgos o acontecimientos de la vida.

La redistribución a través de transferencias es otra herramienta importante para proteger personas con limitada capacidad de ahorro y las personas condenadas a la pobreza. Esta herramienta opera a través de programas tales como las garantías de pensión mínima, seguro de salud subsidiado, y diversas formas de asistencia social o programas de apoyo a los ingresos.

El marco distingue entre redistribución sistemática y no sistemática y entre la redistribución explícita e implícita. No hay redistribución en las disposiciones puras de ahorro, ya que el ahorro de cada persona es para sí misma. En un acuerdo de riesgo de cobertura pura, la redistribución de los ingresos es no sistemática, es decir, todos los miembros afectados por el portafolio de riesgos enfrentan los mismos riesgos, por lo que ellos tienen la misma probabilidad de recibir una transferencia. Sin embargo, en el sistema típico de SS de LAC donde todos los individuos no enfrentan ese mismo balance entre tasas de cotización y riesgos, algunas reglas (como los niveles de beneficio mínimo) pueden hacer los sistemas de redistribución del ingreso sistemáticos; así, algunos miembros del plan recibirán sistemáticamente más de lo que ellos han aportado, lo que implica que otros miembros del plan recibirán sistemáticamente menos.

La redistribución resultante es normalmente más *implícita que explícita*, en el sentido de que no es claro saber a priori qué grupos reciben las transferencias y cuales lo financian. Tampoco es claro el costo real de las transferencias. Como resultado de ello, es difícil controlar los efectos de incentivos negativos. Por otra parte, la redistribución explícita, está dirigida a grupos específicos, el nivel de transferencias es definido en forma adelantada, los costos son conocidos y pueden ser adaptados los mecanismos de financiamiento más eficientes.

En cuanto al tercer objetivo, *la promoción del capital humano*, que tiene como objetivo reducir los riesgos de los individuos mediante la mejora de los resultados en el mercado laboral, los instrumentos analizados en este informe incluyen los servicios de salud, las transferencias condicionadas de efectivo (TCE), y los programas activos del mercado de trabajo (PAMT). Los servicios de salud y nutrición —en especial aquellos enfocados en el embarazo y en los primeros años de vida— pueden tener un impacto importante sobre los

resultados del capital humano (tanto en el crecimiento físico y el nivel cognitivo). Además de tener un efecto directo en la prevención de la pobreza, las TCE también dan a los hogares de bajos ingresos un incentivo para invertir en la educación de sus hijos y la salud. Por otra parte el objetivo principal de los PAMT es mejorar el emparejamiento entre la oferta de las competencias o habilidades poseídas por los trabajadores potenciales y las de la demanda del mercado laboral. Estos programas incluyen capacitación, reentrenamiento, y programas de re-certificación de habilidades o destrezas (que tienen como objetivo hacer que los individuos sean más aptos para el empleo) y programas que proveen intermediación en el mercado laboral, asistencia en la búsqueda de empleo y la asignación de subsidios o ayudas (las cuales buscan eliminar las limitaciones de búsqueda de trabajo).

Disposiciones institucionales y mecanismos de financiación. Un sistema de protección social puede tener diferentes fuentes de ingresos y niveles de financiación. Las opciones de hecho pueden tener implicaciones fiscales y del mercado de trabajo. Así como también, puede afectar la cobertura y la adecuación de la PS. La mayoría de los sistemas de PS en LAC se financian de tres maneras: (1) por impuestos sobre la nómina (pagados por los empleadores) y las contribuciones a la Seguridad Social (pagadas por los empleados y recolectadas en el lugar de trabajo),³⁴ (2) por los ingresos generales del gobierno, y (3) por impuestos específicos. Los impuestos sobre la nómina y las contribuciones a la Seguridad Social financian principalmente los programas de SS (por ejemplo, las pensiones, beneficios por desempleo y servicios de salud), aunque varios países también utilizan los impuestos sobre la nómina para financiar los PAMT.

Los ingresos generales son la forma más adecuada para financiar los programas de asistencia social, como los TCE y los gastos de salud para aquellos sin cobertura para la Seguridad Social. Sin embargo, también son utilizados a menudo en los países de LAC para cubrir el déficit en los sistemas de SS donde las contribuciones de los miembros del plan no son lo suficiente para cubrir los beneficios prometidos. En los países que han introducido pensiones capitalizadas, las imposiciones tributarias generales también se utilizan para financiar los costos de transición, es decir, el costo para honrar los compromisos de pensiones ya adquiridas por el viejo sistema en el momento de la reforma. Los impuestos específicos se han introducido más recientemente en algunos países para financiar tanto los programas de asistencia social y de SS.³⁵

Adicionalmente, cualquier programa de PS puede ser financiado, o de prepagado (retención) de contribuciones, o una mezcla de los dos. En los programas financiados, los ingresos procedentes de los impuestos, contribuciones y transferencias se acumulan y se invierten en activos financieros. El programa se considera solvente si el valor presente de sus obligaciones proyectadas no excede del valor de sus activos financieros. Por otra parte, En los sistemas de retención, no hay acumulación de activos financieros. Los ingresos procedentes de los impuestos y las contribuciones se utilizan directamente para financiar los beneficios. Como se ha discutido, de prepagado de contribuciones PAYG está bien equilibrado si el valor presente de las obligaciones proyectadas no excede al valor presente de la corriente futura de ingresos (los llamados activos de retención o prepagado de contribuciones PAYG) más sus activos de inversión. En la práctica, pocos sistemas son PAYG puros. La mayor parte de los sistemas son parcialmente, pero no completamente, financiados.

En cuanto a los programas relacionados a la salud, la solvencia y la liquidez son esenciales a corto plazo. De hecho las atenciones a la salud a menudo requieren ser provistas de una manera urgente. En los casos extremos, los retrasos en el suministro de tratamiento pueden poner en riesgo la vida y pueden aumentar el riesgo de complicaciones (incluyendo la infección), lo que lleva a un aumento en los costos. Por lo tanto, es preferible que la mayor parte del costo de las contribuciones y subsidios sean pre pagados por adelantado y agrupados para eliminar las barreras económicas a fin de acceder al cuidado de la salud en el momento que se necesita. De esta manera se desprende que los beneficios de salud en los sistemas de los SS normalmente no son provistos en efectivo (el reembolso de los gastos), sino en especie (la prestación directa de servicios por un proveedor acreditado, gratuita en el momento de ser demandada).

La efectividad de cualquier programa de PS depende de las disposiciones elegidas para su ejecución. Estos incluyen la organización institucional, estructuras de gobierno, sistemas de gestión y administrativos, sistemas de informática y los sistemas de monitoreo y evaluación. Las decisiones tomadas por los responsables de política en relación con estos acuerdos determinarán la rendición de cuentas del programa a los usuarios y proveedores de fondos, los incentivos que se crean para los gerentes y proveedores, y, en última instancia, sus costos operacionales y la calidad de sus servicios.

Los efectos indirectos y las respuestas conductuales. El marco utilizado en este estudio resalta cómo el diseño de Políticas Sociales (instrumentos, mecanismos de financiamiento y las disposiciones institucionales) afectan la conducta de los individuos, las empresas y los proveedores e influye en los presupuestos públicos y la eficiencia del gasto público.

Los instrumentos de PS y los mecanismos de financiación influyen en las decisiones de la población en edad de trabajar. Estas opciones incluyen la decisión de, ya sea para participar en la fuerza laboral, o tomar un empleo en el sector formal e informal, declarar los ingresos a las autoridades fiscales, cuánto tiempo invierte en la búsqueda de un empleo, cuando retirarse, si se intenta «engañar al sistema» solicitando los beneficios por incapacidad. Los trabajadores tomarán estas decisiones en respuesta a las fórmulas de beneficio y elegibilidad de las condiciones de los programas de protección social, el nivel requerido de contribuciones de Seguridad Social, el impuesto implícito resultante o subsidio a los participantes del programa. De hecho, si las contribuciones a la Seguridad Social se incrementan, pero los beneficios permanecen sin cambios, el salario neto de los trabajadores del sector formal disminuye y la carga entre el costo total de la mano de obra de las empresas y los salarios que los trabajadores se llevan a casa aumentan; el resultado podría ser el desalentar el esfuerzo laboral y fomentar la informalidad.

En general, cuanto menos transparentes sean las reglas sobre los beneficios y los impuestos, más propensas son las reglamentaciones a ser abusadas, y lo más probable es que induzcan a un comportamiento indeseable. El abuso de las normas y el comportamiento indeseable, a su vez, puede aumentar los costos fiscales de los programas, reducir la productividad de las empresas y la producción, y causar una redistribución regresiva (favoreciendo a los no pobres).

El diseño de los sistemas de PS también influye en el comportamiento de las empresas y empleadores, que actúan en respuesta a las regulaciones de contratación y despido y al

nivel del impuesto sobre la nómina, que afecta a los costes laborales. Estas políticas puede influir en las decisiones de los empresarios para invertir, para operar en el sector formal e informal, para financiar la capacitación de sus empleados, y para contratar o despedir trabajadores (como se refleja en las tasas de rotación y los niveles de empleo).

El tercer conjunto importante de actores cuyo comportamiento puede verse afectado por el diseño de políticas de PS es el de los proveedores de beneficios y servicios de PS. Las disposiciones institucionales para los programas de protección social pueden afectar el rendimiento de los mismos de diversas maneras. Por ejemplo, reglas bien analizadas sobre cómo el desempeño de los administradores es recompensado (o penalizado) proporcionan un incentivo para administrar los programas en función de los mejores intereses de los miembros, para hacerlos más eficientes, y mejorar su calidad.

Otro ejemplo es la forma en que las disposiciones pueden afectar la financiación de un programa. Por ejemplo, los sistemas de seguimiento y evaluación podrían ofrecer pruebas convincentes de que un programa está dando buenos resultados, lo que podría, a su vez, persuadir al gobierno a aumentar la financiación del programa y dar a sus directivos una mayor autonomía para diseñar y poner en práctica sus propios planes de acción y políticas de recursos humanos.

El desempeño de los proveedores también puede verse afectada por la contratación y los sistemas de pago. En los países con fondos de pensiones privados, los sistemas de contratación afectan los costos administrativos del programa, el cual, a su vez, influye en el valor de las anualidades. En los sistemas de salud, la forma en que las aseguradoras o los agentes de financiación acuerdan con los proveedores de servicios afecta el costo y calidad de los servicios. Como se ha indicado anteriormente, en muchos sistemas de salud, el financiamiento y la prestación de servicios están organizacionalmente integrados. Los sistemas de SNS reciben presupuestos para operar clínicas y hospitales. Del mismo modo, los sistemas de SSS a menudo combinan funciones de producción de servicios y de aseguramiento. La eficiencia de los sistemas se podría intensificar si estas dos funciones fueran separadas (véase la discusión más adelante).

Finalmente, las políticas de PS afectan el presupuesto del gobierno con impacto en los gastos corrientes y las futuras obligaciones del mismo. Tales pasivos deben ser analizados con cautela. En un sistema de pensiones tipo PAYG, por ejemplo, un cambio de política que no tiene impacto aparente en el corto plazo sobre el presupuesto produciría grandes pasivos para las cuales no hay presupuesto en el futuro, lo que es análogo a deuda pública. Del mismo modo, el costo de un programa de transferencias condicionadas de efectivo que es fiscalmente sostenible en el corto plazo, puede ser inalcanzable cuando se tienen en cuenta las tendencias demográficas. Las políticas de PS también afectan la eficiencia global del gasto público. Los recursos fiscales gastados en PS, representan normalmente una parte considerable del presupuesto del gobierno, potencialmente podrían destinarse a otros programas. Si la tasa de retorno social de programas de protección social disminuye en relación a la de otros programas, la eficacia de la asignación del sistema fiscal se reducirá. La evaluación de los costos de oportunidad es una tarea difícil, pero es importante reconocer las ganancias potenciales relacionadas en la financiación de los programas de protección social.

Implicaciones de política del marco conceptual

Esta sección presenta los pasos clave para permitir a los hacedores de políticas de PS en LAC convertir el derecho a la protección social en una realidad para millones de trabajadores de toda la región. Las ideas centrales son: (1) que la Seguridad Social contributiva debe abrirse a los trabajadores del sector informal de manera opcional con adecuados incentivos financieros e institucionales, (2) que los beneficios de la SS deben estar en función al valor de contribuciones, y (3) que los subsidios deben ser transparentes, dirigidos a trabajadores con capacidad de ahorro limitada, y financiados por los impuestos generales. Donde sea posible, los programas de SS que cubren diferentes poblaciones o riesgos deberían ser consolidados y sus paquetes de beneficios armonizados. Al mismo tiempo, los programas de protección social dirigidos a la reducción de la pobreza deberían ser orientados según criterios de pobreza, y las reglas del programa deberían evitar crear desincentivos para trabajar o ahorrar. Se debe poner más énfasis en las intervenciones que promueven el capital humano y reducen la vulnerabilidad mediante el fortalecimiento de los vínculos de los programas de protección social a la mejora de la salud, la nutrición y resultados de la educación. Los hacedores de política necesitan mejorar el diseño de los PAMT para ayudar a los trabajadores más vulnerables (especialmente los jóvenes que ingresan al mercado laboral y los trabajadores no calificados de bajos ingresos) a conseguir mejor calidad de puestos de trabajo y evitar el desempleo de larga duración. Por último, los hacedores de política deberían coordinar las políticas a través de diferentes tipos de programas para aprovechar las sinergias potenciales y efectos cruzados y evitar la adopción de políticas con objetivos en conflicto.

Los cinco pasos clave para implementar esta agenda responden a los cinco desafíos para aumentar la cobertura y la adecuación de la PS y son los siguientes:

- *Abrir programas de SS contributivos a todos los trabajadores, independientemente de donde trabajen.* Este paso no solo significa mantener seguro obligatorio en el sector formal, sino también promover la inclusión de trabajadores del sector informal en los programas de SS contributivos, con incentivos financieros e institucionales adecuados.
- *Revisar los mandatos de los programas de SS.* El objetivo es hacer escogencias explícitas acerca de la cobertura y los beneficios que se ofrecen a las personas con diferentes niveles de ingresos. Estas elecciones deben ser adecuadas, eficientes y asequibles.
- *Hacer los subsidios transparentes y progresivos.* La idea es eliminar impuestos y subsidios implícitos en los programas de SS y avanzar hacia un sistema unificado de subsidios que estén focalizados según los medios. Estas subvenciones disminuirían gradualmente a medida que los ingresos del beneficiario aumentan y serían financiados con los ingresos generales. Esta disposición haría la redistribución más progresiva y evitaría la distorsión de los incentivos que enfrentan los trabajadores y los empleadores.
- *Hacer los sistemas de PS más coherentes.* El objetivo es integrar o armonizar programas paralelos y aprovechar las oportunidades para distribuir los ahorros y grupos de seguros entre los riesgos existentes. Los responsables políticos deben racionalizar las interacciones entre los programas de SS, programas de redes de seguridad y PAMT.
- *Profundizar en la red de protección social contra la pobreza y el desarrollo de programas para facilitar el acceso a mejores empleos.* Se necesitan transferencias en efectivo

o en especie para trabajadores y las familias en extrema pobreza que no tienen la capacidad de para participar en la Seguridad Social contributiva, incluso a través de ayuda mediante subsidios. Un objetivo clave es garantizar que estas redes de Seguridad Social estimulen a las familias pobres a invertir en educación, salud y nutrición para evitar la transmisión inter generacional de la pobreza. Paralelamente, los PAMT son necesarios para ayudar a los trabajadores de bajos ingresos y poco calificados a aumentar su oportunidad a ser empleado y facilitar la movilidad laboral y búsqueda de empleo. Entre más trabajadores aptos para el empleo, mas es el aumento de sus ingresos y se reduce su vulnerabilidad, aliviando así la presión sobre los otros elementos del sistema de PS.

Abriendo a todos el acceso a la Seguridad Social

El objetivo central es dar a todos los ciudadanos o residentes el acceso al mismo sistema de SS —bajo las mismas reglas y condiciones— independientemente del lugar en que trabajan.

La SS financiada con contribuciones de los beneficiarios (y cotizaciones patronales, si está disponible) se mantendría obligatorio en el sector formal. Esta propuesta, por lo tanto, es distinta de aquellas que eliminarían sistemas de SS basados en cotizaciones y se mueve a la financiación de los sistemas de SS basados en impuestos. Los inconvenientes de pasar a un sistema de SS totalmente basado en impuestos en LAC se analizan en el recuadro 1.2. Según la propuesta aquí, la SS también estaría abierta a los trabajadores del sector informal, de manera voluntaria. Los programas en consideración no serían especiales, o sea programas de segunda clase, sino más bien el mismo disponible para el sector formal, con los mismos paquetes básicos de contribuciones y beneficios.

La ampliación de la cobertura de los sistemas contributivos para el sector informal y los trabajadores agrícolas rurales presenta varios desafíos. Estos trabajadores se emplean a menudo en pequeñas empresas o son trabajadores por cuenta propia. A menudo son no calificados, con bajos ingresos y capacidad de ahorro limitada. Ellos muchas veces no están empleados permanentemente y sus ingresos fluctúan estacionalmente. También tienden a tener altas tasas de descuento y preferencias personales fuertes por la liquidez. Muchos tienen poco contacto o acceso a los servicios financieros e instituciones del sector.

RECUADRO 1.2

Las limitaciones de la financiación total de la SS provenientes de la tributación general

Estudios anteriores han argumentado que, cuando regímenes no contributivos paralelos existen, no es efectivo financiar la SS a través de impuestos a la nómina de los empleadores y las contribuciones a la SS de los trabajadores, ya que pueden surgir problemas relacionados con el bajo nivel de empleo y la prevalencia de la informalidad. Estos problemas han llevado a algunos expertos a abogar por sistemas sin beneficiarios de las aportaciones, lo cuales ofrecerían paquetes de prestaciones básicas (salud, pensiones y beneficios de desempleo) a todos los ciudadanos o residentes, sin importar su nivel de ingreso o el lugar donde trabajan. Los costos

(continúa)

serían sufragados totalmente con los ingresos generales y los impuestos asignados. Aquellos que deseen protección adicional o seguro tendrían libertad para inscribirse en los planes voluntarios y complementarios que podrían ser administrados por el sector público o privado.^a

A pesar de que esto es atractivo en principio, la propuesta no ha ganado mucha atracción entre los hacedores de políticas de LAC. Muchos países han incrementado significativamente los gastos en salud y de apoyo a los ingresos a través de financiamiento vía impuestos, pero fuera de la reforma de salud en Brasil, hay pocos casos de sistemas de SS desplazándose enteramente a una base impositiva general. Esto sugiere que tal cambio radical en la estructura y financiación de la SS puede no ser factible en el corto y mediano plazo en muchos países de la región, especialmente teniendo en cuenta las restricciones fiscales, legales, y las limitaciones de tal transformación.

En la práctica, la propuesta de pasarse del todo a una financiación de la Seguridad Social basada en impuestos hace enfrentar varios inconvenientes potenciales en LAC. Uno de ellos es la existencia de instituciones fuertes de Seguridad Social que ya ofrecen seguro de salud, pensiones, y, a veces, las prestaciones por desempleo-beneficios que son mayores que los paquetes «básicos» que podrían ser financiados sobre una base de impuestos. Para estar al alcance, la propuesta de pasarse a paquetes básicos implicaría reducciones en los mandatos de los sistemas actuales o sea del paquete de beneficios.

Este problema se ve agravado por el bajo nivel de ingresos fiscales generales (por ejemplo, impuestos sobre la renta o los impuestos al consumo) en muchos países de la región. Los países con un fuerte componente de financiación basado en los impuestos para la PS (por ejemplo, en la Unión Europea) normalmente tienen relativamente fuertes bases impositivas progresivas, con bajos niveles de evasión, que proporcionan una base adecuada para la financiación sustancial de los beneficios mínimos de desempleo y de salud, y también las garantías de pensión. En América Latina, donde la base impositiva es estrecha y el alcance de una reforma fiscal es limitada, los ministros de finanzas suelen ser reacios a recortar las contribuciones de los trabajadores y de los empleadores a la SS y también a estar preocupados por el costo de oportunidad de las transferencias que subvencionan a la población entera, independientemente de sus ingresos. Si el presupuesto y los impuestos que financian esto son tomados como dados, desplazándose a un sistema en el cual los beneficios básicos de SS fueran subvencionados por todos, podría inducir a una redistribución regresiva del ingreso.

Al mismo tiempo, los acuerdos voluntarios están expuestos a la miopía estándar sobre los problemas —lo cual justifica en primer lugar, la intervención del gobierno. Desde este punto de vista, es importante tener en cuenta que el objetivo del sistema SS no es solo la prevención de la pobreza, sino también la compensación al consumo.

Por último, si al menos algunos trabajadores valoraran el mandato del sistema de SS y el pago de las contribuciones relacionadas con los beneficios que ellos reciben (lo cual no sería considerado un impuesto), entonces la carga tributaria requerida también es reducida al tener un elemento de las contribuciones de los trabajadores en la financiación de la SS.

^a Véase Perry *et al.* (2007) y Levy (2008) para una discusión general y Baeza y Packard.

Fuente: Elaboración propia.

Para ofrecer servicios a estos trabajadores, los programas de SS necesitan adoptar las medidas y sistemas apropiados para la recaudación de las cotizaciones y pagos. En primer lugar, los programas tienen que ser atractivos-ofreciendo incentivos o subsidios fiscales para

persuadir a la gente a unirse. Estos mecanismos son a menudo necesarios, ya que incluso cuando los mandatos de seguro universal se crean *de jure*, la realidad es que es muy difícil hacer cumplir un mandato sobre la población que trabaja en el sector informal. Se consideran las pensiones de Costa Rica y los programas de seguro de salud, así como, el sistema de pensiones reformado de Chile a partir de 2008, los cuales usaron las contribuciones estatales para reemplazar la contribuciones ausentes de los empleadores para los trabajadores por cuenta propia (Mesa-Lago 2008a, 2008b). En segundo lugar, debido a que en muchos casos, estos trabajadores no son asalariados, sus contribuciones necesitan ser establecidas en forma de pagos fijos, no como proporción de los salarios, y escalas de contribución, también necesitan dar cabida a personas con diferente capacidad de ahorro. Por lo tanto, los beneficios de un individuo tienen que ser directamente proporcionales a sus contribuciones, además de los subsidios sujetos a verificación de lo que ellos han recibido. En tercer lugar, se necesita un mecanismo proactivo para comercializar los programas de seguros y recaudar contribuciones (por ejemplo, agencias móviles que podrían establecerse en los mercados y viajes a zonas geográficas remotas). En cuarto lugar, los costos de transacción tienen que reducirse debido a que las contribuciones de muchos de estos trabajadores son probablemente pequeñas.³⁶ En quinto lugar, las restricciones deberían de flexibilizarse en los períodos de carencia para el pago de beneficios, ya que muchos miembros del plan pueden no ser capaces de alcanzar altas densidades de cotización o contributivas.

Algunos de estos problemas pueden resolverse, en parte, por la subcontratación, tales como las cooperativas o las asociaciones sectoriales de la agricultura y los sectores de servicios para inscribir trabajadores y recaudar las aportaciones. Esta práctica generaría economías de escala y reduciría los costos de transacción. Ideas como esta se discuten en más detalle en la siguiente sección.

Revisando los mandatos (paquetes de beneficios) de los programas de Seguridad Social

Para cada programa de SS, el primer paso es definir sus objetivos en términos de la cobertura y los beneficios a ser ofrecidos a las personas con diferentes niveles de ingresos. Ningún conjunto de mandatos de PS (o paquetes de beneficios) es «correcto». Las alternativas tomadas variarán de un país a otro, reflejando las preferencias sociales sobre el equilibrio adecuado entre la responsabilidad de los individuos y la del Gobierno.

En general, los factores que deben tenerse en cuenta al definir los mandatos de los programas de SS incluyen *la adecuación de los beneficios, la eficiencia del programa, así como su viabilidad y sostenibilidad*. Los beneficios deben ser suficientes para garantizar que los individuos pueden mantener un nivel de vida digno y no caer en la pobreza después de un choque o evento de la vida. Ellos no deben de establecerse a tal nivel que desalienten a las personas a ahorrar y a distorsionar sus decisiones de oferta de trabajo. Tampoco debe el elemento subsidiado de los beneficios poner una carga insostenible a las finanzas públicas (asequibilidad y sostenibilidad).

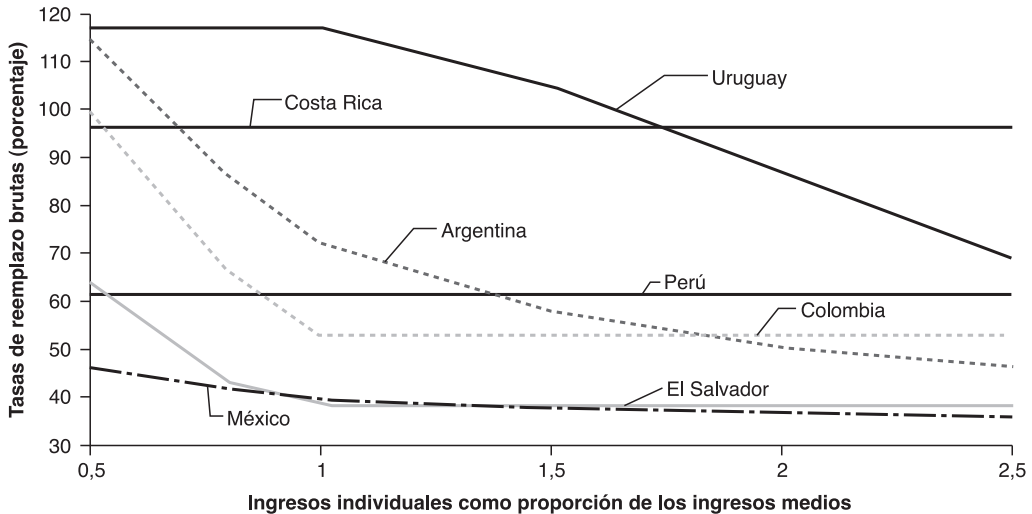
Es evidente que estos límites son difíciles de definir a priori. Las partes interesadas necesitan hablar sobre el impacto económico de los mandatos alternativos, los cuales variarían en

función del nivel de desarrollo económico del país, estructura demográfica, la productividad del trabajo, la distribución del ingreso, la disponibilidad de sus recursos naturales, la eficiencia de su sistema tributario, y la medida de sus disposiciones de PS informales. Los países más ricos pueden permitirse sistemas de SS más generosos que los países pobres, porque tienen más recursos fiscales y porque una menor proporción de hogares necesitan subsidios.

Los mandatos de las pensiones y los programas de SD (ya sea financiado o de retención) pueden caracterizarse por tres variables de política: (1) una tasa de sustitución focalizada, (2) un nivel de beneficio mínimo, y (3) un techo máximo de cobertura sobre los ingresos. Estas tres variables determinan los beneficios que los individuos recibirán.³⁷ La condición de un beneficio mínimo aumenta tasa de sustitución para los trabajadores de bajos ingresos y es un factor importante en la prevención pobreza. Por otra parte la creación de un techo, reduce la tasa efectiva de sustitución para los trabajadores de ingresos altos. Aquellos que desean un mayor nivel de consumo después de su jubilación requerirían de ahorros adicionales más allá de lo que el sistema obligatorio les requiere (véase la figura 1.13).

La caracterización del régimen del sistema de seguro de salud es más compleja, sin embargo, se aplican principios similares. El desafío es encontrar un equilibrio entre los dobles objetivos de mejorar los resultados en la salud y proteger a las personas contra las consecuencias financieras originados por una mala salud. El mandato es normalmente definido en términos de enfermedades o la cobertura (listas positivas) o no cobertura (listas negativas) de las atenciones a la salud, por el sistema. Las reglas también determinan la parte del

FIGURA 1.13
Ejemplos de diferentes mandatos para pensiones



Nota: Una línea plana implica la falta de una garantía mínima de pensión y la ausencia de un techo para los ingresos cubiertos (como en Costa Rica). La pensión mínima aumenta la tasa de reemplazo para los trabajadores de bajos ingresos. El techo en los ingresos cubiertos reduce las tasas de reemplazo para los trabajadores de altos ingresos. En Uruguay, por ejemplo, el techo es cercano al 100 por ciento de los ingresos promedio.

Fuente: Cálculos de los autores.

costo del plan a ser cubierta por el no asegurado (deducibles anuales) y la parte del costo de tratamientos específicos que deben ser pagados por la persona asegurada (tasas de usuario o copagos). De esa manera las alternativas sociales explícitas necesitan ser hechas en base a los gastos de salud a ser cubiertos por el sistema de SS y también en relación a aquellos a ser cubiertos por el individuo (ya sea con fondos propios o a través de los seguros voluntarios). Esta relación podría variar con el nivel de ingresos, por ejemplo, dando a los individuos de más altos ingresos mayores deducibles. En los países de LAC, el régimen de los sistemas de SSS busca asegurar el acceso de una cobertura universal de servicios básicos de salud debido a que los servicios de salud preventivos, maternal y a la niñez son importantes para mejorar los resultados del capital humano para las nuevas generaciones de niños y tener características de buen mérito.

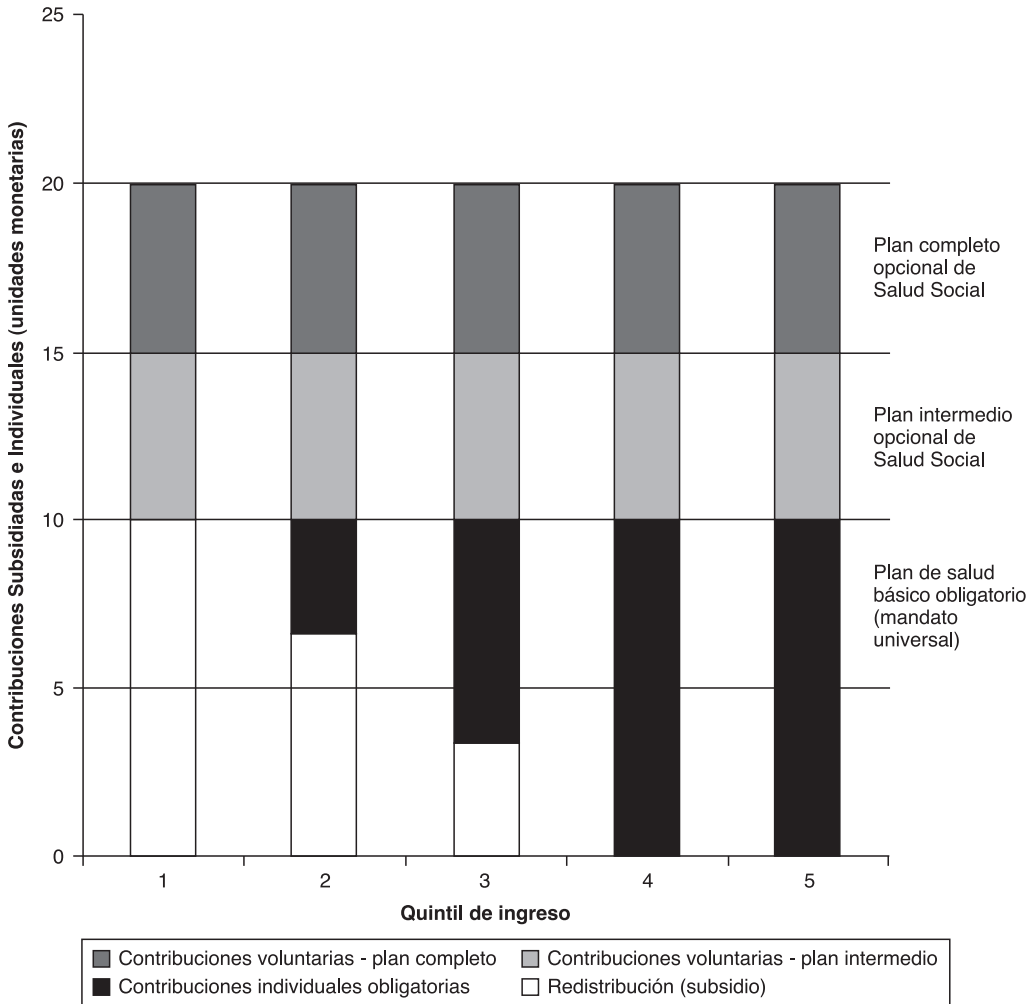
Se presenta una ilustración de estos conceptos en el caso de los seguros de salud en la figura 1.14. Un paquete básico es obligatorio para todos, y se utilizan medios de verificación de subvenciones para asegurar que los pobres pueden pagarlo. En este ejemplo, para aquellos del quintil más bajo, el subsidio representa el 100 por ciento del costo del paquete obligatorio, mientras que para los de los dos quintiles más altos, el subsidio se reduce a cero. Además del paquete básico obligatorio, habría paquetes opcionales tales como un plan intermedio o un plan completo, que podría ser comprado con contribuciones voluntarias adicionales.

La reducción de la incertidumbre sobre la evolución de los beneficios en el tiempo, es importante al definir el régimen de los programas de SS. Un error común —a menudo visto en las pensiones y los programas de protección de ingresos en LAC— es definir los parámetros en términos nominales y ser discrecional sobre el ajuste a los beneficios para compensar la inflación. Aun con una modesta inflación, el valor real de los beneficios que se han fijado en términos nominales puede cambiar radicalmente con el tiempo. Del mismo modo, en un clima inflacionario, un techo de cobertura sobre las ganancias que se fija en términos nominales gradualmente excluye la cobertura de seguro sobre la mayor parte de los seguros. Tales prácticas crean incertidumbre sobre las tasas de sustitución efectiva reales o tasas de reembolso. Por esta razón, es normalmente preferible vincular los parámetros a variables macro específicas —por ejemplo, las pensiones mínimas y los techos de cotización se pueden definir como una parte de los ingresos medios, mientras que los beneficios pueden ser indexados automáticamente a la inflación durante el período de pago.

Haciendo los sistemas de subvención a la Seguridad Social transparentes y progresivos

Ampliar la cobertura de la Seguridad Social a todos implica necesariamente subvenciones públicas, porque mucha gente, como ser los trabajadores no calificados en empleos de baja productividad no tienen suficiente capacidad de ahorro para cubrir el costo total de los riesgos contra los que ellos necesitan estar asegurados. Es importante la forma en que estos subsidios son diseñados y financiados. Las transferencias implícitas que son financiadas de los impuestos sobre la nómina y las contribuciones excesivas de la Seguridad Social, las cuales son actualmente la forma predominante de subvención en muchos sistemas de SS

FIGURA 1.14
El mandato obligatorio y los planes adicionales opcionales de un sistema hipotético de seguro de salud



Fuente: Autores.

de LAC, pueden ser regresivos y costosos y también pueden distorsionar los incentivos. La eliminación de la redistribución implícita de los sistemas contributivos es importante por tres razones: (1) para orientar los subsidios disponibles a los que más lo necesitan; (2) para reducir las consecuencias de comportamientos no deseados (transferencias focalizadas afectan menos trabajadores, por lo general los que tienen menor productividad, lo que reduce el riesgo de pérdidas de la producción), y (3) para hacer más eficiente el financiamiento, por ejemplo, mediante la reducción de la carga fiscal.

La alternativa es pasar a un sistema de subsidios focalizados explícitos, que en la medida de lo posible, se financian con cargo a los ingresos generales. Por lo tanto, todos los ciuda-

danos (o residentes), independientemente de su lugar de trabajo, tendrían los mismos derechos a la cobertura de la Seguridad Social— pero contribuirían a la financiación de los beneficios en proporción a sus ingresos. Trabajadores de altos ingresos tendrían que pagar en su totalidad las contribuciones o primas correspondientes a los riesgos que están cubriendo, mientras que las personas de bajos ingresos pagarían solo una parte de estas cantidades. Las subvenciones serían usadas para completar los beneficios o contribuciones de estos trabajadores de bajos ingresos para alcanzar el nivel de objetivo mínimo. Las subvenciones o subsidios constituirían un incentivo financiero para inscribirse en la Seguridad Social.

Adicionalmente, una red de seguridad independiente, con total asistencia social subsidiada y con programas de apoyo a los ingresos, continuaría siendo utilizada para crear un techo de consumo a largo plazo para los pobres. Las características esenciales de un sistema de transferencias y subvenciones que funcione bien incluyen condiciones claras de elegibilidad para los subsidios, sistemas funcionales de focalización para identificar los beneficiarios de los subsidios, y la eliminación de la redistribución implícita. El sistema también necesitaría definir la fuente de financiamiento de los subsidios.

Eliminando la redistribución implícita. La eliminación de la redistribución implícita simplemente significa que en el centro del sistema de SS, ya sea si es financiado o de prepagado (PAYG), las contribuciones de cada individuo, se fijaran a un nivel tal que financiaran el costo esperado de los beneficios recibidos. Esta política no implica que la redistribución desaparecería o que los sistemas reformados carecerían de todas las formas de solidaridad. La redistribución es importante por razones de equidad y eficiencia (externalidades), pero también donde sea posible, debería llevarse a cabo por separado de la función de aseguramiento del sistema de PS.

La implicación de este cambio, en la práctica, es que el SS estaría basada ya sea en disposiciones de ahorro (por lo que los beneficios son determinados por el ahorro que los individuos acumulan), o agrupación de riesgos no redistributiva (por lo que los individuos pagarían primas que reflejan el costo de los beneficios y el riesgo de que el evento asegurado se materialice). En el caso de las pensiones, el instrumento natural a ser usado durante la fase de acumulación es el ahorro; durante la fase de pago es la agrupación de riesgos. El ahorro es probable que sea la opción preferida para los beneficios por desempleo, dada la dificultad de adquirir agrupación de riesgos actuarialmente justa y los problemas relacionados con el riesgo moral. Por otra parte la agrupación de riesgos es el instrumento clave, porque los costos de atención a la salud pueden superar con creces la capacidad de ahorro. El capítulo III discutirá cómo estos conceptos generales se pueden aplicar a las pensiones, el desempleo, y el seguro de salud.

Este enfoque también ayudaría a aumentar la sostenibilidad financiera de los programas de SS. Las disposiciones al ahorro son sostenibles por definición—son funcionales cada vez que los trabajadores han acumulado ahorros en sus cuentas (ya sea financiado o no financiero). Las disposiciones de cobertura de riesgo pueden ser sostenibles, siempre y cuando las primas de seguro cubren los costos esperados de los beneficios otorgados. Claramente, los gobiernos tendrían ocasión de hacer frente a obligaciones sin financiamiento existentes, como en el caso de la mayoría de los sistemas de pensiones con el financiamiento de prepagado o retención (PAYG). Los cambios en las fórmulas de los beneficios pueden evitar la acumulación de nuevos pasivos sin financiamiento, pero no eliminara la deuda actual.³⁸

Las condiciones de elegibilidad y los niveles de beneficios para las transferencias explícitas. La elegibilidad de los subsidios idealmente debe basarse en los ingresos y la capacidad de ahorro y no en la ocupación de los trabajadores, sector económico o el empleo en el sector formal o informal. Una subvención que se limita al sector informal es el equivalente económico a un impuesto sobre el trabajo formal y puede aumentar en parte el trabajo informal en la economía. Del mismo modo, una subvención limitada a trabajadores del sector formal sería excluir a los trabajadores menos calificados y de bajos ingresos y sería probable que sea regresivo.

El importe de la subvención es importante para determinar las respuestas de comportamiento. Las transferencias que son bajas en relación con los ingresos es poco probable que cambien la conducta. Sin embargo, las garantías de pensiones mínimas que son grandes en relación a los ingresos pueden fomentar la jubilación anticipada o la reducción de densidades de cotización o contributivas. Del mismo modo, subsidios grandes al desempleo (o una elegibilidad de larga duración para los beneficios) pueden crear riesgo moral y alargar los períodos de desempleo, aumentando así los costos y comprometiendo la sostenibilidad del programa (ver Robalino *et al.* 2008).

Es difícil definir exactamente cuando una transferencia llega a ser demasiado grande, pero los ingresos promedios, los salarios mínimos, y la línea de la pobreza pueden proporcionar información útil que sirvan como puntos de referencia. Las pensiones mínimas o subsidios de desempleo iguales o mayor que el salario mínimo probablemente reducirían los incentivos para trabajar. En general, el enfoque recomendado es comenzar con beneficios modestos, ya que es políticamente más fácil ampliar los programas, que hacerlos pequeños.

En todos los casos, cuando las condiciones de elegibilidad son diseñadas, los responsables de política deberían tener en cuenta las implicaciones en cuanto a costos y reacciones conductuales. Por ejemplo, la edad de jubilación es un factor importante en el diseño de las transferencias de pensiones. Tiene que ser lo suficientemente alta como para no generar incentivos para que los trabajadores se retiren temprano o reduzcan la cantidad de tiempo que trabajan. Indexar la edad de jubilación a la esperanza de vida —de modo que a medida que la gente vive más, ellos trabajan durante más tiempo— puede reducir considerablemente los costos a largo plazo de las pensiones sociales (véase Piggot, Robalino y Jiménez-Martín 2009). Los periodos de consolidación (acumulación) son un instrumento menos eficaz para controlar los costos, debido a que los beneficios compensatorios a la pobreza en la vejez serían pagados a aquellos que no contribuyen por suficientes años para calificar por su pensión. En contraste, en el caso de los beneficios por desempleo, la mejor manera de evitar el riesgo moral y controlar los costos es tener un periodo de acumulación para la elegibilidad del beneficio y limitar la duración del mismo.

Mecanismos de focalización. Siempre que sea posible, las pruebas de medios deben utilizarse para asignar subsidios. Para un determinado nivel de beneficios, las pruebas de medios pueden reducir los costos del programa; y, para un presupuesto dado, significa que las pruebas de medios, pueden hacer posible dar mayores beneficios a quienes más los necesitan. Un estudio reciente realizado en la República de Kyrgystan, Níger, Panamá y la República de Yemen mostro que, dadas las restricciones presupuestarias que afrontan esos países, las pensiones universales se extenderían muy estrechamente por lo que dejarían de tener un gran impacto en términos de reducción de la pobreza (véase Grosh y Leite 2009).

Como se señaló anteriormente, sin embargo, el uso de pruebas de medios crea automáticamente un efecto alentador. Las pruebas de medios junto con una alta Tasa Marginal Efectiva de Impuesto (TMEI) podría afectar la renta de las personas cercanas a la línea de elegibilidad, lo que podría afectar sus incentivos laborales. Los trabajadores que tratan de evitar el impuesto (o para preservar el subsidio) podrían decidir trabajar menos o tener empleos del sector informal. La magnitud de este problema dependerá de la cantidad de la transferencia y la especificación del punto límite de ingresos o punto de corte. Cuanto mayor sea la cantidad de transferencia y cuanto mayor sea el punto límite de ingresos (de manera que más personas son potencialmente elegibles), mayor es el efecto probable.

Para un nivel de beneficio dado, sin embargo, entre más baja es la TMEI, mayor será el coste del programa. Por lo tanto, los responsables de política deben valorar el *trade-off* entre la necesidad de proteger los incentivos al trabajo (que aboga por el establecimiento una TMEI inferior) y la necesidad de controlar los costos fiscales (que aboga por una mayor TMEI) (ver Piggot, Robalino y Jiménez-Martín 2009). Una solución a este problema es reducir los subsidios gradualmente a medida que los ingresos de los beneficiarios aumentan mediante una cláusula de desgravación gradual. Este enfoque crearía una MTEI inferior repartida en diversos niveles de ingresos en lugar de una alta MTEI que afecta solo a un punto específico en la escala de ingresos. Estimaciones hechas en Chile sugieren que las tasas de reajuste óptimas o de desgravación gradual deben establecerse a menos del 50 por ciento del ingreso marginal. Sin embargo, al diseñar estos sistemas, los responsables de política también deben tener en cuenta los costos del sistema en consideración y los posibles problemas de credibilidad para el sistema que pueden ser creados por errores de focalización.

Transferencias ex ante vs. transferencias ex post. Las transferencias que están dirigidas a los trabajadores con capacidad de ahorro limitada para subsidiar el acceso a la SS de las pensiones, las prestaciones por desempleo, y el cuidado de la salud pueden tomar la forma de contribuciones de contrapartida (*matching contributions*) *ex ante* (a fin de completar las primas requeridas para alcanzar el nivel de beneficios objetivo) o de beneficios adicionales no contributivos *ex post* (para completar los beneficios adquiridos o ganados al nivel mínimo de renta especificada). Las pensiones sociales son un ejemplo de un beneficio *ex post*. Para los beneficios por desempleo, los gobiernos podrían considerar igualar las contribuciones de los trabajadores con las CAHID (*ex ante*) o les podrían pagar beneficios por desempleo subsidiados cuando sus ahorros en las CAHID se agoten (*ex post*). Sin embargo, en el área de la salud, como se ha señalado anteriormente, existe una fuerte racionalidad para las subvenciones o subsidios *ex ante*. Para asegurarse de que las restricciones de liquidez no impiden el acceso oportuno, los costos de los servicios deben ser pagados por adelantado, y no reembolsarle al usuario.

En principio, las transferencias *ex ante* tienden a producir mejores incentivos para cotizar y pueden costar menos que las transferencias *ex post*, por lo menos en el caso de pensiones y beneficios por desempleo. La oferta de hacer coincidir las contribuciones o cotizaciones con los fondos de pensiones podría persuadir a los trabajadores de los sectores de la economía informal y la agricultura a inscribirse y ahorrar, lo que reduce los costos de las pensiones sociales en el futuro.

Las simulaciones realizadas con los modelos no conductuales sugieren que (dependiendo de la elasticidad de la tasa de recolección de la disponibilidad de cotizaciones o

contribuciones de contrapartida) el uso de cotizaciones o contribuciones de contrapartida puede costar hasta un 20 por ciento menos (en valor presente) de las pensiones sociales ex post-financiadas (véase Palacios y Robalino 2009). Modelos de comportamiento sugieren que pasar de una garantía de pensión mínima a cotizaciones de contrapartida podría aumentar las densidades contributivas al tiempo que se reducen los costos fiscales considerablemente³⁹ (para una discusión del caso Brasileño, ver Robalino *et al.* 2008.) Para el caso de las transferencias por desempleo, la principal ventaja del enfoque de las cotizaciones de contrapartida es que da a los trabajadores un incentivo para trabajar. Si los trabajadores pueden guardar los subsidios a su CAHD, independientemente de si se quedan sin empleo, los períodos de desempleo podrían ser más cortos, y un sistema basado en contribuciones de contrapartida por lo tanto, podría costar menos.

Desafortunadamente, ha existido una limitada experiencia internacional con transferencias ex ante. Algunos países, como China e India, tienen implementadas contribuciones de contrapartida para las pensiones, pero estas iniciativas no han sido evaluadas, y se sabe poco acerca de los parámetros clave —la elasticidad entre el nivel de emparejamiento y la tasa de recolección. La única evidencia rigurosa viene del Plan 401 (k) en los Estados Unidos, donde las contribuciones de contrapartida han demostrado que aumentan las contribuciones a planes de pensiones voluntarios. Estos resultados, sin embargo, no pueden ser extrapolados plausiblemente a los sectores informal y agrícola en los países de ingreso medio y de bajos ingresos. Ningún país ha implementado transferencias de SD ex ante. El sistema más cercano es el sistema de beneficios por desempleo de la República de Corea, en el que trabajadores que encuentran trabajo antes de que su derecho a beneficios por desempleo termine, pueden recuperar parte de su balance, pero el impacto de esta política sobre la duración de los períodos de desempleo no se ha estudiado.

Sin embargo, hay potencialmente importantes beneficios fiscales y de eficiencia en el uso de las subvenciones *ex ante* para ayudar a los trabajadores de bajos ingresos a completar el costo de las primas de seguro de desempleo, por lo que las experiencias de los países que aplican tales programas deben ser supervisadas y evaluadas. Los gobiernos de LAC deberían de considerar la implementación de programas piloto de subvenciones *ex ante*, y los donantes, igualmente, deberían considerar la financiación de las evaluaciones de impacto de estos programas pilotos, dada la externalidad asociada a disponer de información fiable sobre su desempeño.

Los mecanismos de financiación. Las dos principales alternativas para la financiación de los programas redistributivos son los impuestos sobre la nómina y el presupuesto general. El presupuesto general se financia con los impuestos (incluyendo el impuesto al valor agregado [IVA], así como los impuestos al consumo, ingresos, y al comercio) o de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales. Algunos países (como Francia) utilizan impuestos pre determinados para financiar la Seguridad Social. Tales impuestos, sin embargo, crean rigideces en el presupuesto lo que puede reducir la eficiencia del gasto público. Así que la elección de la financiación básica se encuentra entre los impuestos sobre la nómina y las contribuciones a la Seguridad Social, por una parte, y en los ingresos generales, por la otra.

El problema con el uso de los impuestos de nómina para financiar los subsidios es que aumentan la presión fiscal por encima de la cantidad necesaria para cubrir el SS de los

trabajadores a cuyo nombre se recaudan. Las cargas impositivas son altas en varios países de LAC y pueden reducir el empleo e impulsar la informalidad. Por esta razón, la mejor opción sería la de financiar las transferencias a través de los ingresos generales. También es importante entender el costo de oportunidad de los recursos involucrados. Dadas las restricciones macroeconómicas en el gasto fiscal total, la implementación de un programa amplio de transferencia de ingreso, por ejemplo, podría requerir que el gobierno gaste menos en educación, salud, o infraestructura. Tales costos de oportunidad merecen cuidadosa atención por parte de los hacedores de política.

Haciendo los programas de protección social más coherentes

El tercer desafío es hacer que la SS sea más coherente, mediante la integración o, al menos, la armonización de programas paralelos, aprovechando la oportunidad de distribuir en forma compartida los ahorros y los grupos de seguros entre los riesgos y coordinar las políticas entre los distintos programas de SS, de seguros, de asistencia social y de programas del mercado de trabajo. Esta sección hace algunas sugerencias sobre cómo avanzar en esta agenda. Esta considera primero las medidas para aumentar la coherencia interna de la SS mediante la armonización de los paquetes de beneficios y la simplificación y unificación de las instituciones y programas. Seguidamente discute las oportunidades para desarrollar vínculos entre los diferentes tipos de Seguridad Social (como las Pensiones y el Seguro de Desempleo) y, también, las oportunidades para mejorar la interacción entre los programas de SS, programas de protección social, y los Programas Activos del Mercado de Trabajo. Este segundo nivel de integración tendría las siguientes ventajas: (1) reduciría los costos al dispersar las fuentes de ahorros de un individuo entre riesgos (como el desempleo y los ingresos en la vejez), (2) evitaría los efectos adversos de interacción entre los programas de SS, y (3) explotaría el efecto derrame, lo positivo, entre los programas.

Integrando o armonizando programas paralelos. En términos de organización institucional, la recomendación de este informe es que los países deberían buscar la manera de racionalizar los múltiples programas y avanzar hacia sistemas integrados de pensiones, beneficios de desempleo y seguro de salud. Esta integración podría tener lugar en el marco del ejercicio de redefinición de los mandatos de los diversos sistemas. Aun cuando la integración institucional completa no es posible, una más limitada armonización puede recorrer un largo camino orientado a la mejora de la equidad, aumentando la eficiencia y reduciendo los costos. Independientemente de que institución administra los programas, los paquetes de beneficios similares deben ser ofrecidos a todos y cada uno. Mecanismos de financiación similares deberían ser utilizados y los mismos sistemas integrados de subsidios deberían funcionar. En esencia, los subsidios financiados con los ingresos generales del gobierno deben asignarse para recargar o aumentar las aportaciones y los beneficios de las personas con limitada capacidad de ahorro, independientemente del programa en que estén inscritos.

Si la meta está limitada a la *integración horizontal* (es decir, la integración esquemas de Seguridad Social que cubren el mismo riesgo), una estrategia posible para lograr esto en el largo plazo es exigir a las nuevas generaciones de trabajadores a matricularse en un siste-

ma común de seguridad que cubra los programas básicos, los obligatorios, permitiendo al mismo tiempo la existencia sobre ellos de planes ocupacionales complementarios. Mientras tanto, los hacedores de política podrían armonizar las fórmulas de los beneficios y condiciones de elegibilidad entre los distintos programas. El desarrollo de acuerdos para que los beneficios sean transferibles a través de los diferentes esquemas sería una medida muy sensible en el corto plazo, y que probablemente no encuentre resistencia por parte de los interesados. Uno de tales acuerdos es el *Caribbean Community Social Security Portability Agreement* en el año de 1,996, que facilitaba la movilidad laboral dentro y entre los países en el mercado laboral regional del Caribe.

Compartiendo ahorros entre riesgos. Los beneficios económicos y de bienestar que puede resultar de la integración de los programas de SS son importantes. La integración del componente de auto-seguro (ahorros) de los programas puede reducir la suma total de ahorros necesarios para proporcionar un nivel dado de aseguramiento, en comparación con tener programas separados. Por lo tanto, los fondos de ahorro comunes puede aumentar el bienestar (Orszag y Stiglitz, 1999).

Un ejemplo de agrupamiento de ahorros es la integración de los beneficios por desempleo y pensiones. Las reglas de la mayoría de las CHID permiten que cualquier saldo no utilizado en la cuenta individual del trabajador pueda ser aplicado para ayudar a financiar su pensión de jubilación, lo que es una característica natural de su diseño. La transacción, inversa, sin embargo, en la que durante la vida laboral de una persona los excesos de riqueza o saldos de las pensiones no se puede utilizar para financiar los beneficios por desempleo, normalmente no está permitida.⁴⁰ Sin embargo, utilizando los excedentes de las pensiones para cubrir los riesgos a corto plazo puede ayudar a trabajadores administrar mejor los riesgos durante toda su vida y reducir sus tasas de cotización. Si las reglas permiten que la riqueza excedente de las pensiones financien los beneficios, entonces para cualquier nivel dado de beneficios de desempleo, los trabajadores y los empleadores puede contribuir menos y el gobierno puede subsidiar menos.

Esta idea podría ser puesta en práctica en los países con CAHID (financiadas o nocionales), si los países fueran a permitir que los trabajadores sigan recibiendo beneficios por desempleo (hasta un límite) después que el balance en las cuentas de ahorro por desempleo se conviertan en negativo y los subsidios del gobierno se hayan agotado. Entonces los beneficios se financiarían en este punto como «préstamo» del saldo o balance de su cuenta de pensiones. Los trabajadores tendrían dos opciones a la hora de regresar al trabajo: (1) no devolver los fondos, lo que implicaría recibir una pensión más baja; y (2) devolver los fondos a través de cotizaciones adicionales a las pensiones, mientras sigue activo en el mercado laboral. Es evidente que, para asegurar que suficientes ahorros a largo plazo sean preservados para financiar una pensión adecuada, sería necesario delimitar cuanta riqueza de las pensiones podría ser usada (para una discusión del óptimo nivel de endeudamiento, ver Robalino *et al.* 2008).

Efectos seccionales entre los programas de seguros. El desempeño de cualquier Programa de SS puede verse afectado por el diseño de otros programas de SS. El comportamiento de un individuo (por ejemplo, la decisión de trabajar o no, la elección entre un empleo en el sector formal o en el sector informal, y las decisiones de ahorro) se ve influido por todo el conjunto de beneficios de Seguridad Social y no solo por las características de un programa

en particular. Así que es natural que el diseño de un programa de seguro pudiera aumentar o disminuir el impacto de otro. La evaluación de estas interacciones no es fácil, y no deben ser ignoradas.

La cuestión principal es especificar el paquete de beneficios proporcionados por el sistema de SS en su conjunto. En muchos países, este paquete va más allá del núcleo de beneficios (como las pensiones por vejez, invalidez, sobrevivencia y seguro de salud, y SD), que incluye prestaciones familiares, licencia de maternidad, licencia por enfermedad, gastos fúnebres, cuidado de niños, vivienda y programas *ad hoc*, tales como las formación profesional y los beneficios por deportes y recreación (como en México y Colombia). El problema es que los individuos aplican diferentes valores (subjetivos) sobre los beneficios incluidos en el paquete. Las personas sin hijos, por ejemplo, no están, interesadas en las prestaciones familiares y los beneficios de cuidado de niños. Muchas personas no están interesadas en las instalaciones deportivas.

Cuando el beneficio percibido (subjetivo) por cualquier contribuyente de cualquier elemento en el paquete es cero, la contribución a la Seguridad Social que lo financia se convierte en un impuesto puro sobre los ingresos del trabajo de esa persona, lo que aumenta su carga de impuesto personal. Una opción posible sería la de limitar el paquete obligatorio a los programas que cubren los riesgos sociales para los cuales los acuerdos privados probablemente fallarían. Este enfoque limitaría el mandato del sistema de Seguridad Social para el seguro de salud, pensiones (los tres tipos), y las prestaciones por desempleo.⁴¹ De este modo, mejoraría los incentivos y reduciría la tasa de contribución y la carga de impuestos.⁴²

Los hacedores de política deberían ser conscientes de los efectos cruzados entre los programas. Por ejemplo, un estudio reciente en Brasil muestra que el diseño del sistema de protección de ingresos afecta las densidades de la cotización de pensiones y la edad de las jubilaciones (Robalino *et al.* 2008). Lo contrario también es cierto: los cambios en el sistema de pensiones puede afectar las densidades contributivas en el sistema de protección de los ingresos, la asimilación de los beneficios y, en última instancia, los gastos fiscales. Los casos de las prestaciones de invalidez y de desempleo en Argentina y Chile también cuentan. Si cada sistema no está diseñado con el otro en consideración, entonces pueden ocurrir fugas con personas que vuelven a las prestaciones de invalidez cuando la demanda de trabajo cae. Cuanto más débil la capacidad institucional para controlar la elegibilidad para las pensiones de invalidez, más propenso será el sistema a los abusos (ver capítulo 7).

Efectos cruzados entre el seguro y otros programas. Se pueden lograr las ganancias potenciales al coordinar la SS y los PAMT y los programas de SS y la asistencia social.

Los beneficios de protección de ingresos pueden dar a la gente un incentivo para participar en los PAMT y en los servicios de intermediación del mercado de trabajo (empleo y búsqueda de trabajo). Esta participación, a su vez, ayuda a los programas de intermediación llegar a la masa crítica de participantes que se necesita para que sea viable. Los empleadores participarán solo si el número de posibles candidatos es grande, y los solicitantes de empleo participarán solo si el número de posibles ofertas de trabajo es grande también. Al mismo tiempo, la prestación de asistencia en la búsqueda de empleo y formación y reentrenamiento pueden reducir el riesgo moral en el sistema de beneficios por desempleo al asegurarse que los beneficiarios invertirán su tiempo en actividades que les ayudarán a conseguir un nuevo empleo.

El principal problema con respecto a la relación entre la asistencia social y el programa de SS es coordinar el diseño e implementación de las transferencias en el contexto de los sistemas redistributivos *de dos niveles*. El primer nivel incluiría un sistema de asistencia social general que actuaría como una red de seguridad para *todos* los pobres. La segunda capa o nivel incluiría programas redistributivos que haría la transferencia redistributiva condicional a los beneficiarios que participan en el sistema de Seguridad Social. Para que este sistema dual funcione, los hacedores de política tendrían que calibrar montos en las transferencias. Si los programas de lucha contra la pobreza no contributivos fueran demasiado generosos, los incentivos para participar en la Seguridad Social se reducirían. Por otro lado, si los subsidios de SS fueran demasiado altos o estuvieran disponibles para los no pobres, así como para los pobres, estos podrían ser regresivos.⁴³

Profundización de las redes de seguridad y facilitación del acceso a mejores empleos

Los objetivos de cualquier sistema de PS incluyen la prevención de la pobreza, la promoción de inversiones en capital humano, y el aumento de las oportunidades de ingresos, aumentando así la capacidad de ahorro y la reducción de la vulnerabilidad, en particular: Las personas jóvenes de bajos ingresos; los trabajadores no calificados; y, los pobres. Los programas focalizados contra la pobreza tienen un papel clave que desempeñar en esta agenda. Muchos países de LAC han fortalecido las redes de transferencia de la Seguridad Social en los últimos años, a través de instrumentos tales como, transferencias de dinero en efectivo condicionadas y no condicionadas y programas de empleo. Además de garantizar un nivel mínimo de ingresos para los hogares más pobres, las TCE buscan mejorar los resultados del capital humano. Estas seguirán desempeñando un papel clave en la superación de las restricciones de liquidez que enfrentan los pobres, mientras promueven las inversiones en capital humano. Los problemas de la pobreza también pueden ser abordados a través de más oportunidades de empleo, lo que podría lograrse mediante la mejora de la legislación laboral, la reducción de los costos de mano de obra (mediante la reducción de impuestos salariales), y la mejora de la calidad de la educación (que está fuera del alcance de este informe). Tales cambios, sin embargo, pueden tardar mucho tiempo en materializarse. En el corto y mediano plazo, las políticas y programas deben facilitar la *movilidad de la mano de obra*, aumentar el potencial de los trabajadores no calificados a ser empleados, que ya están en el mercado, ayudar a los nuevos participantes a adquirir más y mejores destrezas, y reducir las *limitaciones de la búsqueda de empleo* para mejorar la concordancia entre la oferta y la demanda disponible de destrezas y habilidades.

Para facilitar la *movilidad de la mano de obra*, los hacedores de política deberían considerar abandonar la indemnización por despido, y sustituirla por los subsidios por desempleo y darle a las empresas una mayor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos. Los trabajadores necesitan una mejor protección a los ingresos frente al desempleo involuntario y más apoyo en el proceso de cambio de puestos de trabajo o en el aprendizaje de nuevas destrezas y la adaptación respectiva cuando el progreso tecnológico hace obsoletos sus actuales puestos de trabajo.

Los sistemas de SD que incluyen programas de capacitación y de intermediación laboral pueden ayudar a estos objetivos. Estos sistemas también pueden ayudar a controlar las implicaciones inevitables de riesgo moral involucradas ante la alternativa de recibir una renta mientras no se trabaja. Como se hace ya en muchos países de la OCDE, los solicitantes del subsidio deberían estar obligados a tomar la iniciativa en la búsqueda de empleo o a participar en capacitaciones para aumentar sus posibilidades de empleo como condición previa para obtener apoyo a los ingresos. Las experiencias internacionales indican que los servicios de empleo están entre los PAMT más costo-efectivos (OCDE 2006; Betcherman, Olivas, y Dar 2004).

La evidencia sugiere que los PAMT bien diseñados y focalizados pueden aumentar la posibilidad de empleo de los trabajadores poco calificados, reducir sus restricciones de búsqueda de empleo, y protegerlos durante las recesiones. Los factores que pueden limitar su potencial de empleo incluyen la diferencia de destrezas técnicas y no técnicas.

Las *restricciones de búsqueda de empleo*, por otra parte, están relacionadas con factores que limitan el intercambio de información entre los trabajadores y los empleadores potenciales. Por lo tanto implican problemas de información y de acceso, así como de señalización y también pueden estar relacionadas con la insuficiencia de recurso humano, social, o físico requerido para el éxito del autoempleo. Además, las fluctuaciones cíclicas transitorias de la inversión y la producción, además de los choques resultantes de los cambios tecnológicos o de la transición demográfica, pueden reducir la demanda de trabajo y justificar las intervenciones del gobierno. Este estudio recomienda que la protección a los ingresos y los PAMT sean integrados a un sistema de gestión de riesgo del mercado de trabajo, que incluya intervenciones horizontales estándar que le sirvan a todos los trabajadores en todos los países y entornos económicos; así como, intervenciones verticales que se focalizan en grupos específicos en riesgo como los jóvenes de bajos ingresos y los pobres.

Conclusión

Este capítulo ha destacado los principales desafíos que enfrentan los sistemas de PS de LAC, ha desarrollado un marco conceptual de política para la PS, y de acuerdo con ese marco ha sentado los principios generales para la forma en que los hacedores de política podrían reformar los sistemas de PS para ampliar la cobertura y alcanzar de mejor manera las tres funciones básicas de la PS: compensación al consumo, prevención de la pobreza y promoción del desarrollo del capital humano. El siguiente capítulo contiene un análisis detallado de los mercados laborales de la región, lo cuales resaltan aún más la importancia de los desafíos planteados por los efectos de la informalidad y de los incentivos para el diseño de sistemas de PS en LAC. La parte II luego explora las implicaciones del marco de política aquí desarrollado para cada tipo principal de sistemas de PS incluidos: las pensiones, seguro de salud, seguro por desempleo y PAMT, y redes de programas de seguridad contra la pobreza. La parte III se refiere a los efectos interactivos de todas las áreas del programa y cierra con reflexiones sobre la política económica de los procesos de reforma de la PS de la región.

Notas

1. La cobertura de las pensiones se puede medir ya sea en la etapa de cotización o en la etapa de pagos, pero independientemente de la forma en que se mide, la cobertura de pensiones en LAC es baja, con desigualdades significativas entre la distribución del ingreso. Los datos citados en el texto se basan en la tasa de cobertura de la PEA, pero Forteza, Lucchetti, y Pallares (2009) muestran que la cobertura en la etapa de pago se asemeja a las tendencias y las desigualdades de la PEA.

2. Véase Mesa-Lago (2008b).

3. Esto está documentado en el capítulo 2, figura 2.7.

4. Los datos de Argentina, Chile y Uruguay están documentados en el capítulo 2, tabla 2.2. La facturación se mide por la *tasa de transición*, que se define como el porcentaje de los individuos en una categoría de género, edad o ingresos determinada que dejan el sistema de Seguridad Social en un mes determinado (por razones distintas de la jubilación).

5. Los planes de seguro no contributivos de salud también responden a los pobres y limitados servicios de salud ofrecidos por el SNS, que de por sí enfrenta restricciones presupuestarias.

6. Los sistemas de SNS a menudo acumulan las cuotas de los usuarios (copagos) provenientes de algunos servicios. Como esta práctica puede perjudicar el acceso universal efectivo, se han creado ventanillas libres especiales para los servicios del SNS, en forma de programas de seguro médico integral que reembolsan las clínicas del SNS por el variado costo de los servicios proporcionados a los pobres.

7. La integración aquí se refiere en general a la integración esquemas de mandatos. Incluso en el caso de Brasil (donde el sistema principal del SSS fue fusionado con el sistema público para crear el Sistema Único de Salud, SUS) existen elementos de desintegración, ya que algunas agencias del gobierno federales, estatales y municipales ofrecen un seguro de salud privado a los miembros del personal y hay aun esquemas separados para las fuerzas armadas y la policía.

8. Muchos de los Estados insulares del Caribe no incluidos en esta tabla tienen sistemas de SNS autónomos.

9. Consulte el capítulo 4, figura 4.2 para obtener más información.

10. Las variaciones de las pensiones se muestran en el capítulo 4, figura 4.2.

11. En algunos casos, la operatividad de los hospitales y las clínicas ha sido descentralizada a los gobiernos sub-nacionales. Esto es común en las repúblicas federales (como Brasil y Argentina) y también ha ocurrido en Estados unitarios como Perú.

12. La redistribución sistemática es diferente a la redistribución no sistemática de ingresos que existe dentro de cualquier acuerdo de riesgo compartido dado. En un grupo de riesgo en el que todas las personas aseguradas enfrentan los mismos riesgos (o, en su defecto, en la que los riesgos varían, pero los miembros contribuyen con primas que reflejan sus riesgos diferenciales), el ingreso no se redistribuye de manera sistemática. Cualquier redistribución sería resultado simplemente de la incidencia al azar de los eventos asegurados. A veces las personas «ganarían» (recibir los beneficios), y veces «perderían» (solo pagar las primas). En contraste, la redistribución sistemática se produce cuando los individuos en el grupo no contribuyen como una función de sus riesgos específicos. El resultado es que sus contribuciones no reflejan los costos esperados (probabilidad ponderada) de su plan de beneficios.

13. Este punto se ilustra gráficamente en el capítulo 4, figura 4.4.

14. Para la tabulación detallada, consulte el capítulo 6, tabla 6.1. En algunos casos, los subsidios reflejan los costos de transición de la *reforma* de pensiones y, por tanto exageran el elemento de subvención del sistema de seguro social a largo plazo. Sin embargo, estos costos de transición son a largo plazo y en su mayoría se benefician los hogares no pobres a expensas del fondo de los impuestos generales.

15. La presión fiscal o carga fiscal se define como la diferencia entre el costo total del trabajo a cargo del empleador (que incluye impuestos sobre la nómina) y el pago que se lleva a casa (que es igual al salario bruto menos las contribuciones a la Seguridad Social de los trabajadores e impuestos sobre la renta). En principio, las contribuciones a la Seguridad Social que son directamente proporcionales a los beneficios de Seguridad Social no se consideran un impuesto. Del mismo modo, los impuestos sobre la nómina son directamente proporcionales a los beneficios que pueden ser considerados parte del paquete de compensación y, por lo tanto, tienen menor efecto negativo sobre el empleo.

16. El Impuesto sobre la renta también contribuye a la carga fiscal, pero son normalmente menos progresivos como las contribuciones a la SS. Además, hay poca evidencia de que sean menos aceptables para los trabajadores que las contribuciones del SS, por lo que un cambio de las contribuciones del SS hacia el impuesto sobre la renta como fuente de financiación sería poco probable que conduzcan a reacciones negativas. El impuesto sobre la renta tiende a ser más eficiente que los impuestos sobre la nómina recaudados sobre los empleadores. La cuestión general de las opciones sociopolíticas que se hará en la estructuración del sistema de impuestos entre los diferentes tipos de instrumentos para la obtención de ingresos —tales como los impuestos sobre las ventas, impuesto sobre la renta y el impuesto sobre la propiedad— va más allá del alcance de este estudio. Para una opinión excelente, el lector puede consultar Auerbach y Shaviro (2008).

17. En el caso de algunos programas no contributivos, tales como el fondo de pensión social de Bolivia (Renta Dignidad), que al entrar en el sector formal no conducen a una pérdida de beneficios no hay impuesto. El costo de una pensión universal, sin embargo, es mucho más alta (Véase Holzmann, Robalino y Takayama 2009). Para muchos de los servicios nacionales de salud que entran en el sector formal esto no conduce a una pérdida de los beneficios del programa de subsidios. La disponibilidad de un servicio de salud gratuita de calidad similar a la proporcionada a través del sistema de seguro contributivo, sin embargo, hace que el valor del beneficio contributivo sea nulo y por lo tanto convierte la contribución correspondiente en un impuesto.

18. Esta idea se ilustra en el capítulo 7, figura 7.1.

19. El beneficio neto de un programa de seguro se define como el valor esperado del beneficio menos el costo de la cotización. En los programas no contributivos, por definición, los beneficios netos igualan a los beneficios brutos.

20. Paes de Barros, Foguel y Ulysea (2006) encontraron una fuerte relación de causalidad entre el Bolsa Familia y la reciente reducción en el coeficiente de Gini de Brasil.

21. Se espera que el aumento de la demanda para tales servicios debido a las TCE dará lugar a una respuesta de la oferta correspondiente, en su caso —esto ha ocurrido en algunos casos, pero no siempre se materializa.

22. La evidencia también es clara, cuando los beneficios en efectivo que están condicionados a la utilización de los servicios de salud, nutrición, y educación pueden hacer una gran diferencia en cómo los hogares reasignan su suministro de empleo y de ingresos en respuesta a las crisis, ayudando a reducir las respuestas de adaptación a corto plazo que tienen consecuencias negativas a largo plazo. Janvry y Sadoulet (2006) mostraron que los beneficiarios de *Oportunidades* tenían menos probabilidades de responder a las crisis sistemáticas o idiosincrásicas al retirar a sus niños de la escuela que los hogares que no están matriculados en el programa.

23. Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Panamá.

24. Para una revisión de cómo los programas de asistencia social en los países de la OCDE afectan los mercados laborales, véase Grosh *et al.* (2008). Moffitt (1992, 2002) estimó que el apoyo a la renta para las madres solteras en los Estados Unidos (bajo el programa de Ayuda a Familias con Hijos Dependientes, o AFHD) redujeron su esfuerzo de trabajo en alguna parte entre el 10 y un 50 por ciento debido a que las reglas del programa convirtieron el monto del beneficio en un impuesto

implícito sobre cualquier ingreso del trabajo. Esto condujo a las reformas de bienestar laboral de la década de 1990 en los Estados Unidos y Europa, el propósito de los cuales era eliminar incentivos para que los beneficiarios de la renta destinados a perseguir el desempleo o la informalidad. En los Estados Unidos, el Programa Temporal para las Familias Necesitadas (PTFN) incorporó muchos elementos de diseño que animaron a los beneficiarios a trabajar. Como resultado de estas reformas, el desempleo abierto y el empleo informal (trabajo clandestino) se redujeron de manera drástica.

25. Skoufias y Di Maro (2006) encontraron que *Progresá* no tuvo un efecto significativo en la participación de fuerza laboral adulta en México. Maluccio y Flores (2004) encontraron que la Red de Protección Social en Nicaragua no tuvo ningún efecto sobre las tasas de participación de los adultos o en las horas trabajadas por las mujeres. Leite (2006) simuló el efecto de *Bolsa Familia* de Brasil en el esfuerzo de trabajo para adultos y encontró que el programa tenía poco impacto. Por otro lado, dos estudios encontraron que una considerable (y deseable) reducción del trabajo infantil se asoció con la participación de las TCE en Ecuador y en otros países como resultado de los efectos ingresos y las condicionalidades de educación (Schady y Araujo 2008, Skoufias y Parker 2001).

26. En cambio, cuando los programas de TCE utilizan la renta auto-declarada como base para la elegibilidad del programa —como se hace, por ejemplo, por *Bolsa Familia* en Brasil— el riesgo es mayor de manera que (si el beneficio fueralo suficientemente alto) podrían desalentar el trabajo o desplazar a los trabajadores al trabajo informal. Diversos enfoques posibles pueden hacer frente a este problema, incluyendo: (1) permitirle a las personas permanecer en el programa por una cantidad significativa de tiempo antes de que sus ingresos se vuelvan a evaluar; (2) tener diferentes puntos de corte de ingresos para la entrada y salida del programa, lo que permitiría que los ingresos de los beneficiarios aumenten sin la necesidad de salir del programa; y (3) estrechar la subvención por encima de un cierto nivel de ingresos en lugar de eliminarla de una vez.

27. Para obtener información detallada sobre este punto, véase el capítulo 2, figura 2.5.

28. Consulte el capítulo 7, la figura 7.3 para información detallada sobre este punto.

29. Para las definiciones anteriores de la protección social, véase Ehrlich y Becker (1972). Véase también Holzmann y Jorgensen (2000) para un análisis de la gestión del riesgo social marco y De Ferranti *et al.* (2000) para una discusión del marco de la Seguridad Social integral.

30. Los riesgos idiosincrásicos son aquellos que pueden afectar a cualquier individuo u hogar en un grupo de riesgo dado, pero que se materializan solo para algunos de ellos. La enfermedad y el desempleo son ejemplos de ello.

31. Este estudio trata sobre el acceso a puestos de trabajo, pero no al crédito.

32. El ahorro y el seguro voluntario que tienen como objetivo complementar la cobertura en sistemas obligatorios a través de acuerdos privados —el denominado tercer pilar— no son mencionadas en el presente informe.

33. Como se analiza en el marco de la Seguridad Social integral desarrollado por Ehrlich y Becker (1972), la elección óptima entre el ahorro y la mancomunación de riesgos o agrupación de riesgos depende del tamaño y la probabilidad del riesgo. En general, cuanto mayor es la probabilidad de un evento y menor es su costo esperado, mayor es la inclinación hacia el ahorro y viceversa. Por lo tanto, las personas podrían ahorrar para financiar los beneficios de las pensiones y de desempleo, pero el alto costo y la baja probabilidad de que algún evento de salud extrema hace que se abogue por la agrupación de riesgos.

34. Cuando las contribuciones al seguro social financian los programas de PS redistributivos, por lo menos parte de la cotización puede considerarse impuesto.

35. Se puede argumentar que los impuestos destinados forman parte de los ingresos gubernamentales en general.

36. Véase Sluchinsky (2009) para una discusión de los nuevos sistemas que pueden facilitar el registro y la recaudación de las cotizaciones.

37. En un sistema de capitalización, el monto de los ahorros deben ser elegidos teniendo en cuenta estos factores. En el caso del sistema PAYG, dada la tasa de reemplazo específica, los hacedores de política deben establecer el tipo de cotización correspondiente.

38. Ellos podrían eliminar los desequilibrios acumulados solo si las cotizaciones se situaran por encima del valor de los beneficios de los contribuyentes de hoy en día, un enfoque que no se recomienda aquí. Si los «derechos adquiridos» se conservan cuando se implementa una reforma para reequilibrar las contribuciones y los beneficios, el gobierno debería reconocer esto (por ejemplo, mediante la emisión de bonos transables a la institución de pensiones para devolver poco a poco los ingresos generales). Los pasivos no financiados de los empleadores también se pueden incluir en los sistemas de indemnización por despido. Un cambio ordenado por parte del gobierno hacia las cuentas de ahorro de desempleo que incluyan estos pasivos históricos, podría ser costoso para los empleadores (Kugler, 2005). Tales derechos adquiridos podrían ser «protegidos,» sin embargo, a manera que solo los nuevos beneficios se acumularan en las cuentas de ahorro.

39. Los modelos de comportamiento son los que tienen en cuenta las respuestas previstas de los trabajadores a los incentivos en el sistema de seguridad.

40. Una excepción es México, donde los trabajadores desempleados pueden retirar de sus cuentas de pensiones individuales o bien el 10 por ciento del saldo o el valor del salario de 75 días, la cantidad que sea menor, pero la cuenta de pensiones no está conectada a las cuentas de ahorro de desempleo. Por otra parte, este tipo de retiro puede llevarse a cabo solo una vez cada cinco años.

41. Beneficios tales como las asignaciones familiares, que son las transferencias puras y no implican riesgos, serían eliminados del paquete. Estas transferencias pueden tener un papel en la asistencia a la gran cantidad de familias de bajos ingresos, pero deben ser integradas con otras transferencias específicas en el sistema de asistencia social y financiadas con los ingresos generales.

42. Esto se ilustra en el capítulo 7, figura 7.4.

43. Este punto se refiere a los sistemas duales donde la cobertura del seguro social no es universal y la financiación proviene de una combinación de contribuciones de los usuarios y de los fondos de subsidios por impuestos. En contraste, los sistemas de seguro universal financiados por impuestos pueden ser progresivos desde un punto de vista distributivo, aunque —como se argumenta en el recuadro 1.2— podrían enfrentar dificultad al establecer los mandatos adecuados.

Bibliografía

- Auerbach, J. Alan, and Daniel N. Shaviro, eds. 2008. *Institutional Foundations of Public Finance*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Baeza, Cristian, and Truman Packard. 2006. *Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America*. Washington, DC: World Bank.
- Behrman, Jere, Piyali Sengupta, and Petra Todd. 2000. «El Impacto de Progresia sobre el Rendimiento Escolar durante el Primer Año de Operación.» In *Progresia. Educación. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, ed. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), 125-83. Mexico: SEDESOL.
- Betcherman, Gordon, Karina Olivas, and Amit Dar. 2004. «Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries.» Social Protection Discussion Paper 0402, World Bank, Washington, DC.
- Betcherman, Gordon, and Carmen Pagés. 2008. «Estimating the Impact of Labor Taxes on Employment and the Balances of the Social Insurance Funds in Turkey.» Synthesis Report, World Bank, Washington, DC.

- Bouillon, César Patricio, and Luis Tejerina. 2006. «Do We Know What Works? A Systematic Review of Impact Evaluations of Social Programs in Latin America and the Caribbean.» Working Paper, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Britto, Tatiana. 2004. «Conditional Cash Transfers: Why Have They Become so Prominent in Recent Poverty Reduction Strategies in Latin America?» Working Paper 390, Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands.
- 2007. «The Challenges of El Salvador's Conditional Cash Transfer Programme, Red Solidaria.» IPC Country Study 9 (September), International Poverty Centre, Brasilia.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, Luis Servén, Francisco Ferreira, Nadeem Illahi, William Maloney, and Martin Rama. 2000. *Securing the Future in a Global Economy*. Washington, DC: World Bank.
- De Janvry, Alain, and Elisabeth Sadoulet. 2006. «When to Use a CCT versus a CT Approach?» Paper presented at the Third International Conference on Conditional Transfers, Istanbul, July 26-30.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2004. «Programa Empleo en Acción: Condiciones nciales de los beneficiarios e impactos de corto plazo.» Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.
- Ehrlich, Isaac, and Gary S. Becker. 1972. «Market Insurance, Self-Insurance, and Self-Protection.» *Journal of Political Economy* 80 (4): 623-48.
- Ferreira, Francisco H.G., Phillipe Leite, and Martin Ravallion. 2009. «Poverty Reduction without Economic Growth? Explaining Brazil's Poverty Dynamics, 1985-2004.» *Journal of Development Economics* 93 (1): 20-36.
- Ferrer, Ana M., and W. Craig Riddell. 2009. «Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America: Overview and Assessment.» Discussion Paper 0910, World Bank, Washington, DC.
- Fiszbein, A., and N. Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Forteza, Alvaro, Leonardo Lucchetti, and Montserrat Pallares. 2009. «Measuring the Coverage Gap.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 23-40. Washington, DC: World Bank.
- Galasso, E., and M. Ravallion. 2003. «Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes and Jefas.» Working Paper 11/03, World Bank, Washington, DC.
- Gasparini, L., F. Haimovich, and S. Olivieri. 2006. «Labor Informality Effects of the Programa Jefes de Hogar.» Center for Distributive, Labor and Social Studies, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Gertler, Paul. 2004. «Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment.» *American Economic Review* 94 (2): 336-41.
- Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc, and A. Ouerghi. 2008. *For Protection and Promotion*. Washington, DC: World Bank.
- Grosh, Margaret, and Philippe Leite. 2009. «Defining Eligibility for Social Pensions: A View from a Social Assistance Perspective.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 161-86. Washington, DC: World Bank.
- Hanlon, Joseph, Armando Barrientos, and David Hulme. 2010. *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. Sterling, VA: Kumarian Press.
- Holzmann, Robert, and Steen Jørgensen. 2000. «Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond.» Social Protection Discussion Paper 0006, World Bank, Washington, DC.

- Holzmann, Robert, Robert Palacios, and Azta Zevine. 2004. «Implicit Pension Debt: Issues, Measurement, and Scope in International Perspective.» Social Protection Discussion Paper 0403, World Bank, Washington, DC.
- Holzmann Robert, David Robalino, and Noriyuki Takayama, eds. 2009. *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. Washington, DC: World Bank.
- Kugler, A. 2005. «Wage-Shifting Effects of Severance Payments Savings Accounts in Colombia.» *Journal of Public Economics* 89 (2-3): 487-500.
- Kugler, A., and M. Kugler. 2003. «The Labor Market Effects of Payroll Taxes in a Middle-Income Country: Evidence from Colombia.» CEPR Discussion Paper 4046, Centre for Economic Policy Research, London.
- Landa, C.F. 2003. *Transferencia De Recursos Hacia Los Más Pobres. Un Análisis del PLANE-I con Escenarios Contrafactuales*. La Paz, Bolivia: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.
- Landa, Fernando, and Susana Lizárraga. 2007. «Evaluación de Impacto del PLANE III: Un Programa que Permitted Adquirir Experiencia Laboral a los Obreros.» *Revista de Análisis Económico* 22: 109-42.
- Leite, Phillippe. 2006. «Effects of Bolsa Escola on Adult Labor Force Participation.» Draft, World Bank, Washington, DC.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Lindert, K., E. Skoufias, and J. Shapiro. 2006. «Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean.» Social Protection Discussion Paper 0605, World Bank, Washington, DC.
- Lopez-Calva, Luis Felipe, and Nora Claudia Lustig. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Maluccio, J.A., and R. Flores. 2004. «Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan Red de Protección Social.» FCND Discussion Paper 184, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2008a. *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- 2008b. «Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America.» Social Policy and Employment Program Paper 36, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Moffitt, Robert. 1992. «Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review.» *Journal of Economic Literature* 30 (1): 1-61.
- Moffitt, Robert A. 2002. «Welfare Programs and Labor Supply.» In *Handbook of Public Economics*, ed. Alan J. Auerbach and Martin Feldstein, 2393-2430. Amsterdam: Elsevier.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2006. *Boosting Jobs and Incomes*. OECD Employment Outlook. Paris: OECD Publishing.
- Orszag, P., and J. Stiglitz. 1999. «Rethinking Pension Reform: Ten Myths about the Social Security System.» Paper presented at the conference «New Ideas about Old Age Security,» World Bank, Washington, DC, September 14-15.
- Paes de Barros, Ricardo, M.N. Foguel, and G. Ulyseia. 2006. *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Palacios, Robert, and David Robalino. 2009. «Matching Contributions as a Way to Increase Pension Coverage.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 187-202. Washington, DC: World Bank.

- Parker, S.W., and J. Scott. 2008. *An Evaluation of the Mexican Seguro Popular Program: Work and Formal Sector Participation*. Washington, DC: World Bank.
- Perry, G.E., B. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason, and J. Saavedra. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, DC: World Bank.
- Piggot, J., D. Robalino, and S. Jimenez-Martin. 2009. «Incentive Effects of Retirement Income Transfers.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 125-48. Washington, DC: World Bank.
- Rawlings, L.B. 2005. «A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs.» *International Social Security Review* 58 (April-September): 133-61.
- Robalino, David, Eduardo Zylberstajn, Helio Zylberstajn, and Luis Eduardo Afonso. 2008. «An Ex-Ante Evaluation of the Impact of Social Insurance Policies on Labor Supply in Brazil: The Case for Explicit over Implicit Redistribution.» Social Protection Discussion Papers 0929, World Bank, Washington, DC.
- Rofman, Rafael, Leonardo Lucchetti, and Guzmán Ourens. 2008. «Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage.» Social Protection Discussion Paper 0616, World Bank, Washington, DC.
- Rutkowski, Jan. 2007. «Labor Taxes and Employment in ECA.» Unpublished paper, World Bank, Washington, DC.
- Schady, Norbert, and María Caridad Araujo. 2008. «Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador.» *Economía* 8 (2): 43-70.
- Schultz, Paul T., 2004. «School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progresa Poverty Program.» *Journal of Development Economics* 74 (1): 199-250.
- Skoufias, Emmanuel and Vincenzo Di Maro. 2006. «Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentive and Poverty.» Policy Research Working Paper 3973, World Bank, Washington, DC.
- Skoufias, Emmanuel, and Susan W. Parker. 2001. «Conditional Cash Transfers and their Impact on Child Work and Schooling.» FCND Brief 123, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Sluchinsky, Alexi. 2009. «Administration of Social Pensions.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 203-14. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2006. «Bolivia Social Protection Review,» World Bank, Washington, DC.
- Banco Mundial, 2006. «Bolivia Social Protection Review,» WorldBank, Washington, D.C.

2

Mercados de trabajo en Latino América y el Caribe: «Estructura, dinámicas e implicaciones para el diseño de políticas de protección social»

El principal objetivo de este capítulo es identificar las características de los mercados de trabajo en Latino América y el Caribe (LAC) mismas que deben ser tomadas en cuenta en el diseño de políticas de protección social (PS). La motivación no reside solamente en la necesidad que estas políticas sean sensibles a la dinámica de los mercados laborales, si no que, e igualmente importante, que algunas de estas dinámicas sean determinadas a través del diseño de Programas de Protección Social PS.

Este capítulo se construyó basado en varios estudios analíticos sobre los mercados laborales realizados en años recientes, en particular el Reporte del Banco Mundial sobre «Informalidad» en LAC (Perry *et al.* 2007) y el relativo a «Juventud», también en LAC (Cunningham *et al.* 2008) el cual cubre asuntos relacionados a los mercados laborales; así mismo, el reporte sobre «Desempleo y Crecimiento» (Pages, Pierre, y Scarpetta 2008). La intención de este capítulo es no solo ampliar este trabajo analítico, si no sacar de ellos las implicaciones de políticas en relación a la protección PS.

Un tema importante a lo largo de toda esta temática es que en tiempos de normalidad, el principal problema que enfrentan la mayor parte de los países Latino Americanos no ha sido la falta de empleos, si no la calidad y productividad de los puestos de trabajo creados. En general y desde principios de la década de los años 1990's, la mayor parte de los países han tenido un record positivo en la creación de empleo. El principal problema ha sido más bien la caída y estancamiento en la productividad del trabajo: Los salarios reales, en promedio, han sido de un poco menos del 1% por año, la proporción de empleos en el sector informal se ha incrementado y la cobertura de la Seguridad Social se ha estancado.

Estas tendencias reflejan el hecho que las economías no han asignado recursos a actividades con mayor productividad y mayor valor agregado. De hecho, en su mayor parte, las nuevas empresas que entran al mercado de productos —las cuales tienden a ser aquellas que introducen nuevas tecnologías y productos— han sido pequeños negocios en sectores de

baja tecnología los cuales tienen una tasa baja de sobrevivencia y que han tenido poco impacto en la productividad del sector.

Las razones de la falta de inversión en actividades productivas desde tiempo atrás pueden ser explicadas, en parte, a las políticas y regulaciones macroeconómicas que afectan las tasas relativas de retorno de las inversiones en diversos sectores y al ambiente empresarial (por ejemplo, acceso al financiamiento e infraestructura, cumplimiento de contratos, el sistema de impuestos y competencia). Sin embargo, las políticas de PS habrán también jugado un papel importante para estimular a los trabajadores a entrar en el sector informal de la economía, coaccionando la movilidad de la fuerza de trabajo, manteniendo la carga de impuestos alta, y en el fracaso en atender asuntos relacionados a la disparidad entre empleos y destrezas. Este capítulo discute como las políticas de PS en LAC necesitan adaptarse a las dinámicas de los mercados de trabajo, y contribuir a la creación de más y mejores empleos.

Este capítulo está organizado en tres secciones. La primera sección compara la estructura de los mercados de laborales en diferentes países, poniendo especial atención al tamaño de la fuerza de trabajo, su composición por nivel de destrezas y su asignación sectorial en la economía y por ocupaciones, dados los actuales patrones de crecimiento. La segunda sección se enfoca en el desempleo, discutiendo en amplios términos la estructura del desempleo, sus riesgos y duración. Asimismo, trata asuntos relacionados a la búsqueda de empleo y emparejamiento. La sección final discute la movilidad de la fuerza de trabajo y en particular, las transiciones entre el empleo formal e informal.

La estructura de los mercados de trabajo

Los mercados de trabajo (laborales) en Latino América son heterogéneos. Relativamente, pequeños mercados de trabajo como los de Honduras y Costa Rica coexisten con grandes mercados como el de Brasil. Mientras el mercado de trabajo es principalmente urbano en Chile, alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo en la República Bolivariana de Venezuela vive en las áreas rurales. En Bolivia, la fuerza de trabajo está casi equilibrada entre hombres y mujeres, sin embargo, en Honduras solamente el 30% de las mujeres en edad de trabajar participan en la misma. Por otra parte, en Guatemala alrededor del 80% de quienes participan en el mercado laboral tienen un bajo nivel educativo, sin embargo, en Argentina y Uruguay, trabajadores con bajo nivel de destrezas representan menos del 30% de la fuerza de laboral. Y, mientras en México menos del 15% de la fuerza laboral se encuentra empleada en actividades primarias, en Brasil, El Salvador, y Uruguay esta proporción es de más del 40%.

El resumen que sigue presenta las grandes tendencias y características de los mercados laborales en LAC, pero el lector debe tener en mente que este no considera algunos aspectos ligados a la idiosincrasia a nivel de cada país debido a su brevedad.

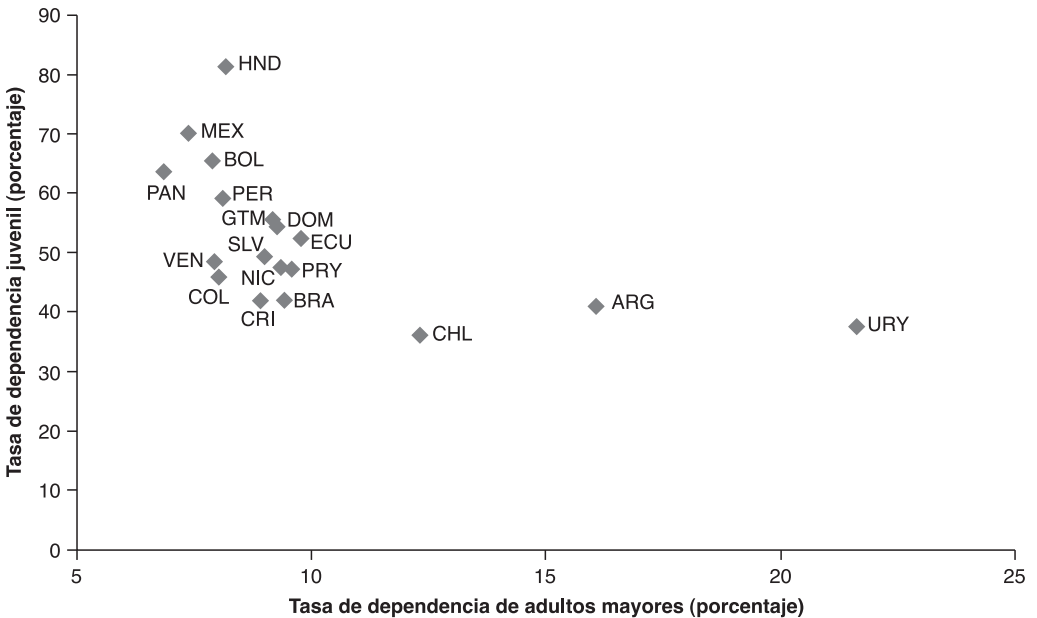
La fuerza laboral

Una primera característica de los mercados de trabajo en LAC es que debido a la favorable demografía (un gran flujo de gente joven), la fuerza de trabajo continuara expandiéndose. De

hecho, todos los países en la región están completando la segunda fase de la expansión demográfica.¹ Aunque los indicadores de juventud y vejez dependiente varían considerablemente (ver figura 2.1), las poblaciones de todos los países de LAC son más jóvenes que las del resto del mundo, y particularmente más jóvenes que las de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).² Como resultado, los países de LAC continúan experimentando altas tasas de crecimiento de la población, y la proporción de personas en edad de trabajar continua incrementándose. Estos dos factores han alimentado el crecimiento de la fuerza de trabajo. Entre 1996 y 2006, en la mitad de los países de la región, la fuerza de trabajo creció más de 3 por ciento por año (ver figura 2.2.), promediando en un 5.5 por ciento la tasa de crecimiento por año en Honduras. Solamente en Chile y El Salvador promediaron menos del 2 por ciento de crecimiento de la fuerza de trabajo. La expectativa de que las tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo disminuyan, estará en función de la medida en que la transición demográfica se complete y que la tasa de crecimiento de la población, así como, la proporción de aquella población en edad de trabajar empiecen a disminuir. Sin embargo, la tendencia actual es que la fuerza de trabajo para la región crezca en promedio del 2 por ciento por año, entre hoy y el año 2020. El crecimiento de la población continuara explicando alrededor de la mitad del crecimiento, seguido por el crecimiento en la proporción de la población en edad de trabajar (ver los paneles c y d de la figura 2.2).

Otra característica de los mercados de trabajo en LAC es la creciente participación de las mujeres en la fuerza laboral, la cual se explica solamente en parte por una mejor educación y la expansión de los sectores tradicionalmente femeninos. Aunque las altas tasas de

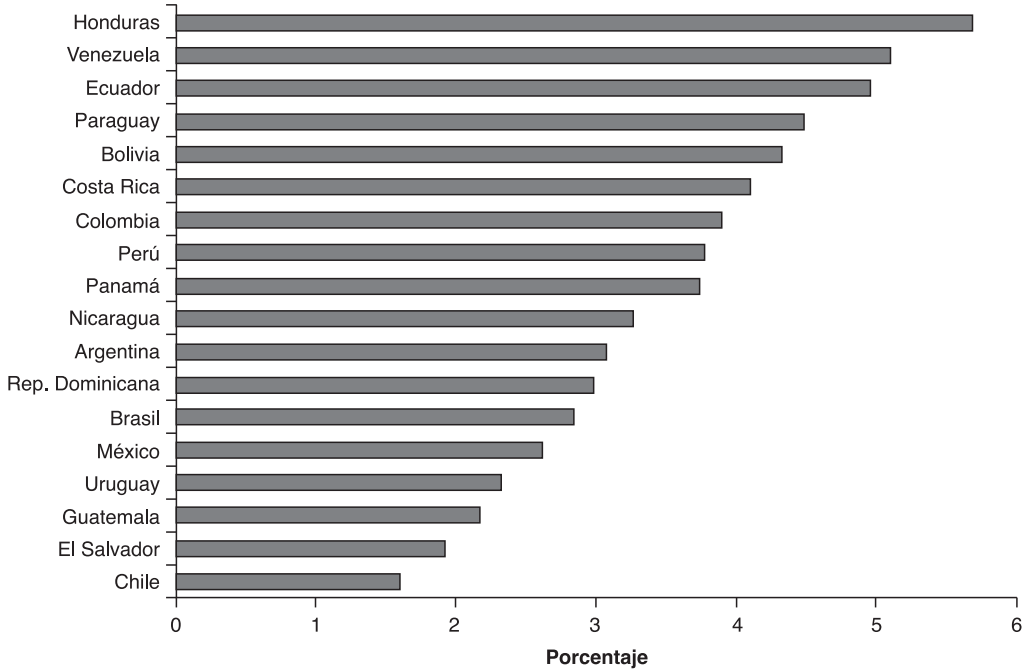
FIGURA 2.1
Transición demográfica en América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos de los autores en base a datos provistos por el equipo de pensiones de la unidad de protección social y trabajo del Banco Mundial.

FIGURA 2.2
Tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y su composición

a. Crecimiento promedio, 1996-2006



b. Crecimiento promedio esperado, 2006-2020

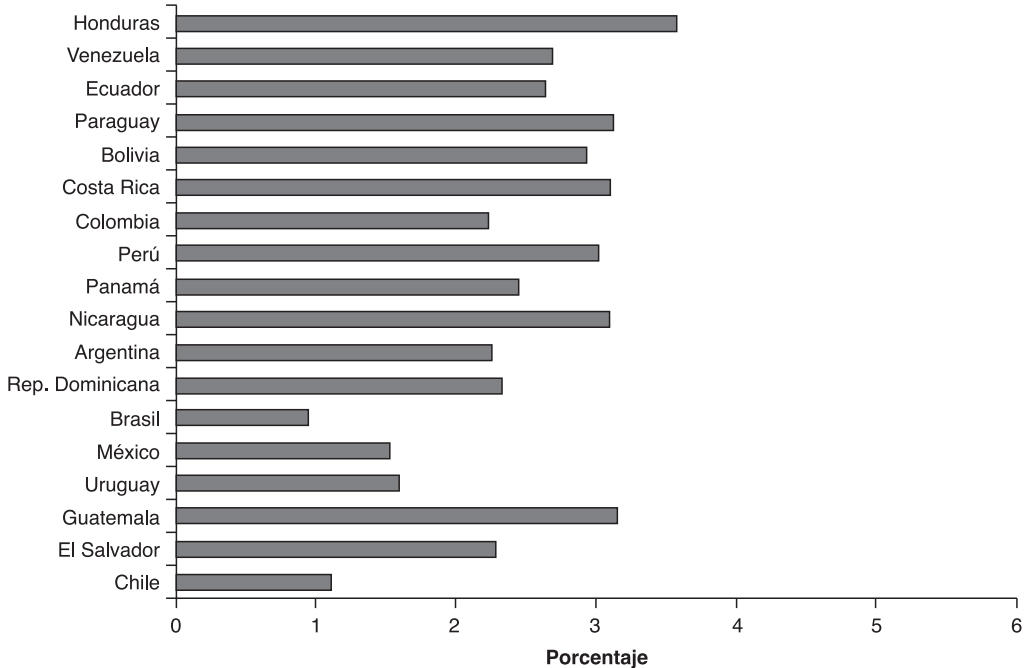
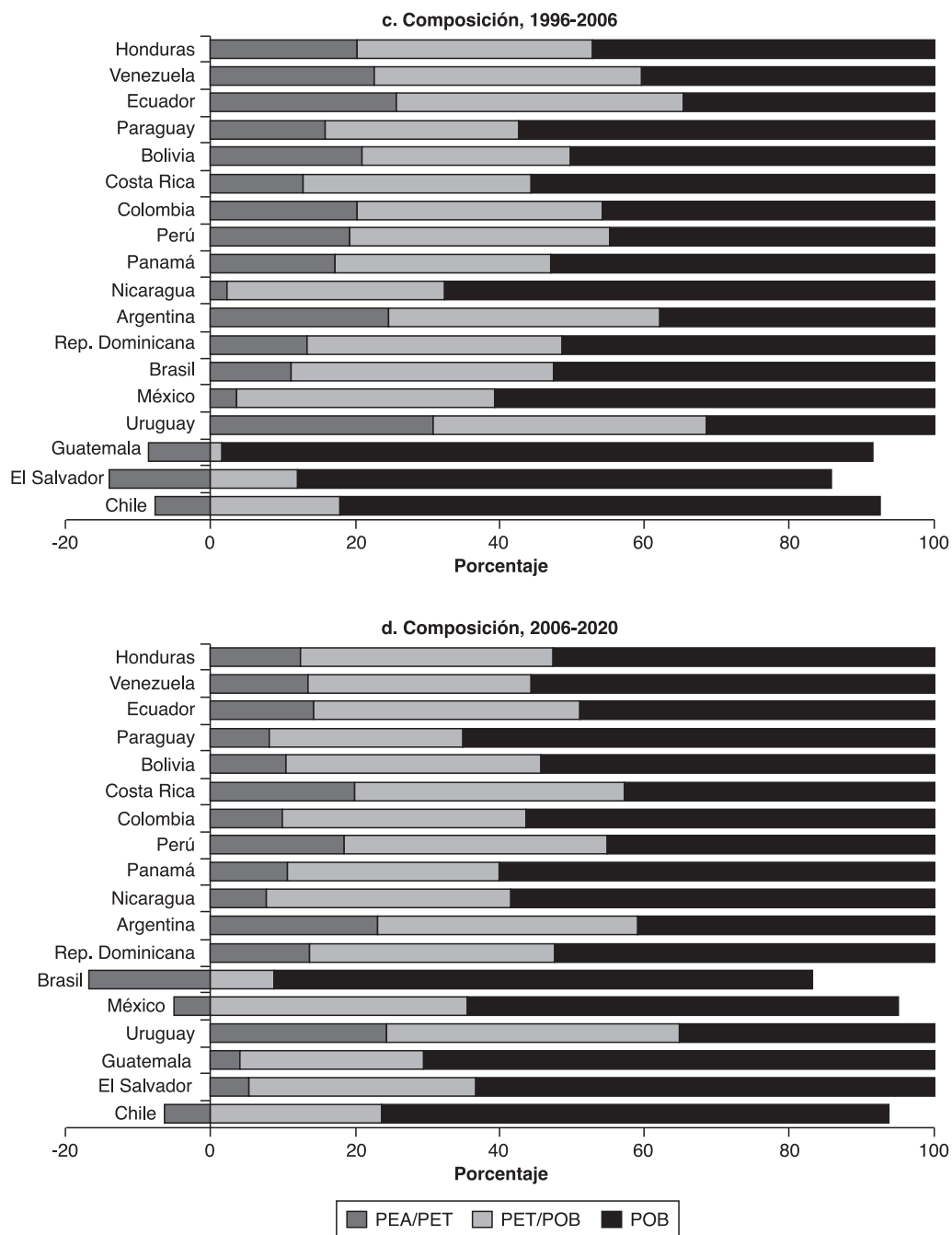


FIGURA 2.2

Tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y su composición (continuación)



Nota: PEA = Población Económicamente Activa; PET = Población en Edad de Trabajar; POB = Población.
 Fuente: Cálculos de los autores en base a datos de la Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial).

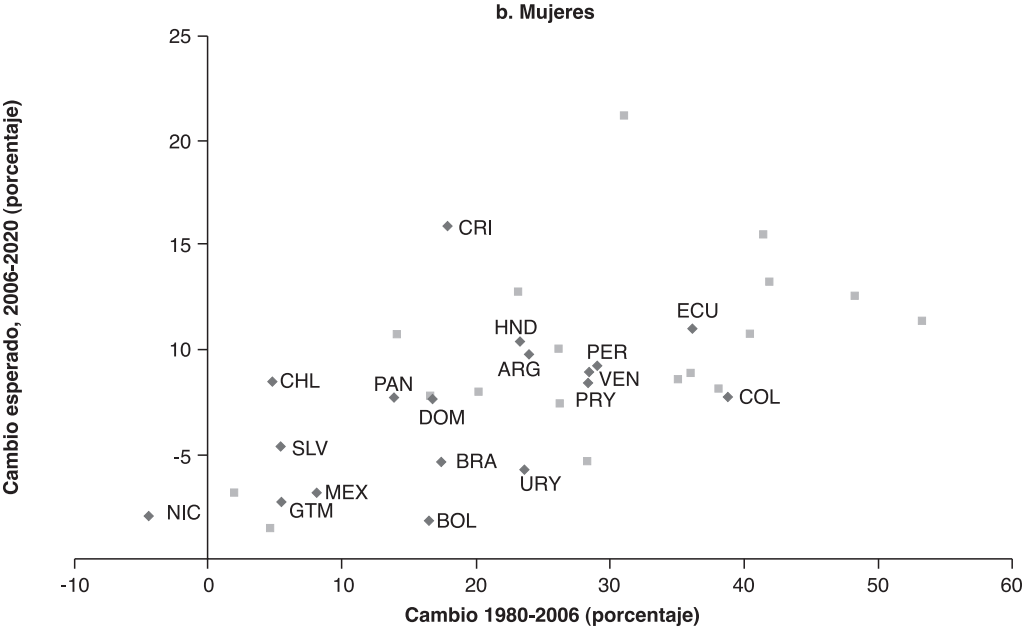
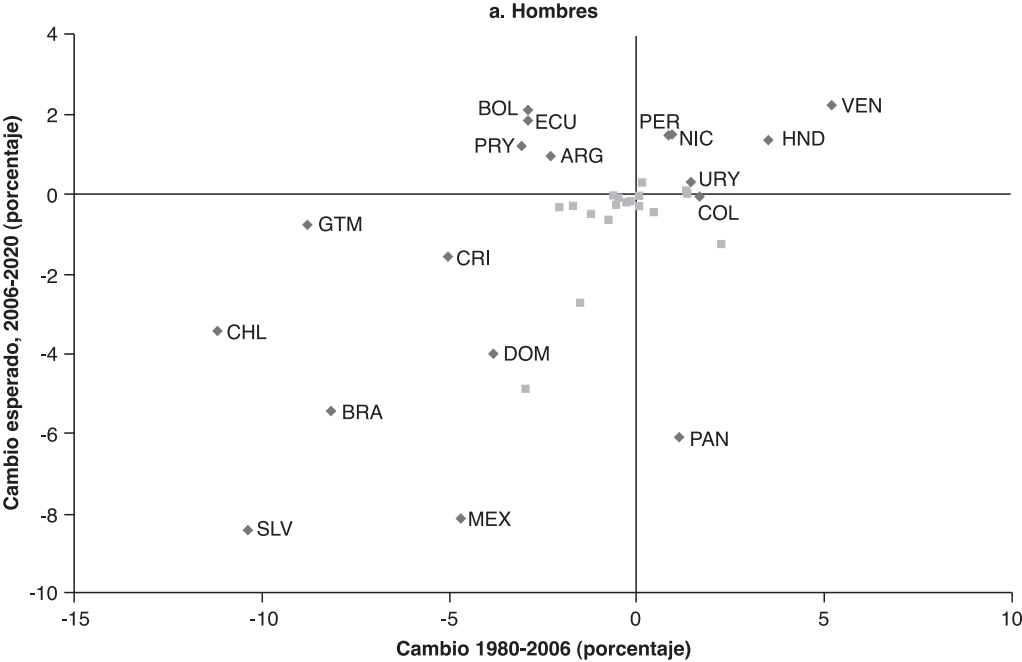
participación no han sido la principal razón atrás del crecimiento de la fuerza de trabajo, sin embargo, el incremento en tasas de participación ha sido espectacular, y las mujeres han sido las conductoras de esto. En general, el crecimiento de la tasa de participación ha explicado menos del 25% del crecimiento de la fuerza de trabajo durante la última década. Sin embargo, en la mayor parte de los países, las tasas de participación se han incrementado desde principios de los 80's (ver figura 2.3 panel a) a pesar de la caída en la tasa de participación de los hombres, particularmente en el grupo de los 15 a 34 años, en parte como resultado de la alta tasa de matrícula en educación superior (ver figura 2.3, panel a). Consecuentemente, es el incremento en las tasas de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, en los grupos de 15 a 34 años y de 35 a 54 años, respectivamente, lo que explica las tasas más altas de participación agregadas (ver figura 2.3 panel b).

Las razones para estas tendencias son diversas, y sorprendentemente, la educación no es el principal factor.³ Desde el lado de la oferta, las investigaciones más recientes sugieren que (1) mayor nivel de educación entre las mujeres explica solo el 30% del incremento en las tasas de participación, el resto proviene de los incrementos en las tasas de participación de las mujeres a cada nivel educativo,⁴ y (2) las tasas de fertilidad decrecientes han tenido efectos mixtos.⁵ Las tasas de participación son más altas para las mujeres con hijos, sin embargo, a medida que el número de hijos aumenta, la tasa de participación cae. Similarmente, desde el lado de la demanda, la expansión desde los sectores tradicionalmente femeninos cuenta solamente para el 30% de incremento en las tasas de participación.⁶

Una tercera característica de los mercados de trabajo es que a pesar de marcadas mejoras, el nivel educativo de los grandes segmentos de la fuerza de trabajo es bajo. Desde los últimos 15 años, la proporción de trabajadores con un nivel medio de educación (definida como tener la educación secundaria) ha incrementado en todos los países de Latino América y el Caribe.⁷ El incremento promedio anual en esta proporción desde principios de los años 90's ha fluctuado entre 0,25 y 2,00 puntos porcentuales por año. Los incrementos más rápidos se han observado en México, seguido de Brasil y Venezuela, mientras que los más bajos incrementos se han dado en Argentina, Colombia y Honduras (ver figura 2.4, panel a). Similarmente, todos los países a excepción de Bolivia y Guatemala incrementaron la proporción de aquellos con un nivel educativo alto (definido como el nivel de educación universitario). Aun así, entre el 27 por ciento (Chile) y el 79 por ciento (Guatemala) de la fuerza de trabajo tiene un bajo nivel de educación (primaria) (ver figura 2.4, panel b). En 10 de los 18 países analizados, la proporción de aquellos trabajadores con bajos niveles de educación es mayor al 50%, incluido Brasil. La proporción de aquellos trabajadores con alto nivel de educación fluctúa entre el 3 por ciento (Guatemala) y 28 por ciento (Argentina). Solamente, en tres países mas (Chile, Panamá y Uruguay) la proporción de aquellos trabajadores con un nivel de educación superior está arriba del 20%.

Al mismo tiempo, hay evidencia mixta acerca de las tasas de retorno en educación. Durante los años 90's, a pesar del incremento en el número de trabajadores con niveles de educación media y superior, los salarios de estos trabajadores se incrementaron o se mantuvieron constantes en relación a los trabajadores no calificados; los salarios de aquellos con alto nivel educativo se han incrementado más rápido que el de aquellos con solo nivel de educación medio. Por otra parte, los salarios de aquellos con educación media han crecido a tasas similares al de aquellos trabajadores no calificados. Como resultado varios estudios

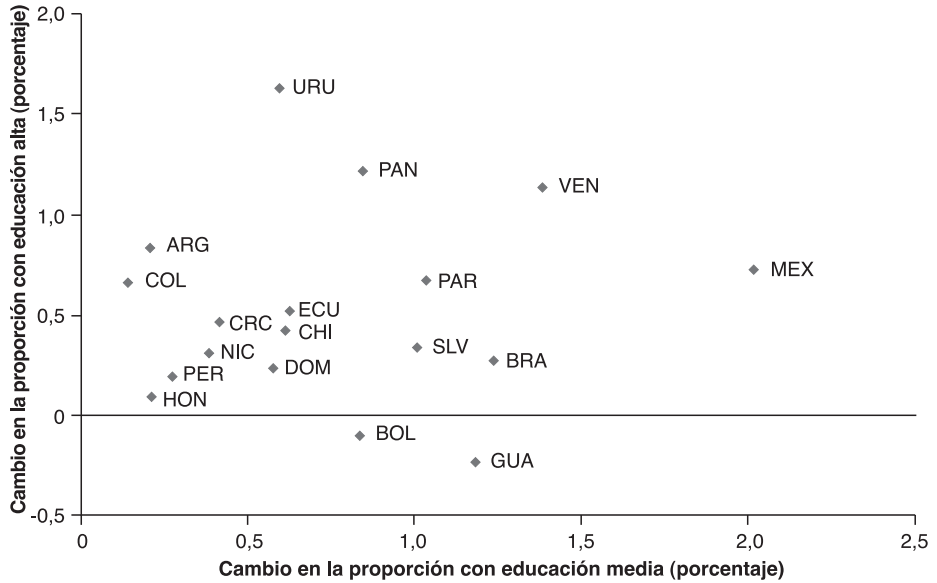
FIGURA 2.3
Cambios pasados y futuros esperados en las tasas de participación



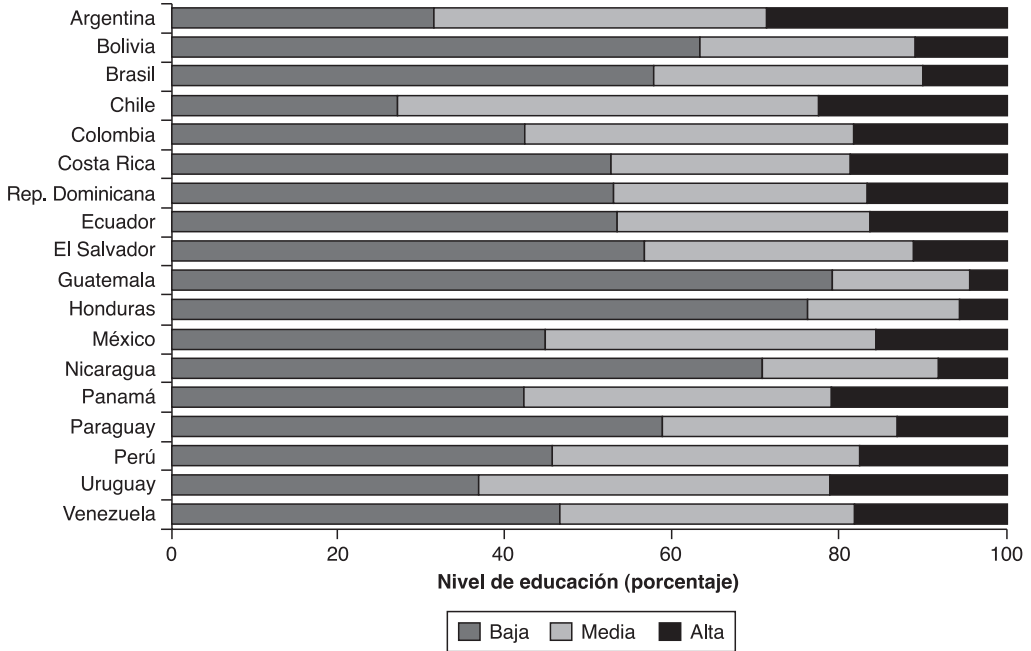
Nota: Los puntos anotados (diamantes) se refieren al grupo de 15 a 34 años de edad. Los puntos sin anotación (cuadrados) se refieren al grupo de 35 a 54 años de edad.
Fuente: Cálculos de los autores en base a datos de CEDLAS.

FIGURA 2.4
Fuerza de trabajo por nivel educativo

a. Cambios en la proporción de la fuerza de trabajo, 1990-2006



b. Fuerza de trabajo por nivel de educación, año más reciente disponible



Nota: Baja educación se refiere a educación primaria o menos; educación media se refiere a educación secundaria; educación alta se refiere a educación post-secundaria.

Fuente: Cálculos de los autores en base a datos de CEDLAS.

han documentado un incremento en las tasas de retorno de la educación durante el periodo en referencia.⁸ Es interesante notar, que el incremento en la demanda de trabajadores calificados no parece reflejar el reacomodamiento del empleo entre sectores, sino más bien un incremento en la demanda de trabajadores calificados dentro de los sectores, más probablemente como resultado del cambio en la tecnología.⁹ Recientemente, sin embargo, las tendencias parecen haberse revertido y las tasas de retorno en educación en muchos países han caído, sugiriendo ya sea una disminución en la demanda de trabajadores calificados (sin importar la especialización) o problemas relacionados al emparejamiento de destrezas.¹⁰

Creación de empleo

Durante la década pasada, la mayor parte de los países han podido crear suficientes fuentes de trabajo como para equiparar la tasa de crecimiento de la fuerza laboral, aunque al costo de un bajo crecimiento de la productividad de la mano de obra. De hecho los países de Latino América han sobrepasado a otras regiones en lo que se refiere a creación de empleo. La tasa de crecimiento de la población empleada (ocupada) como proporción de la población en edad de trabajar ha sido la principal fuerza en el crecimiento del PIB per capita, seguida por el crecimiento mismo de la población en edad de trabajar. La contribución del crecimiento de la productividad del trabajo ha sido muy pequeña. Como resultado países como Colombia, Argentina, Nicaragua y Panamá han creado empleos más rápido que el crecimiento de la fuerza de trabajo (Fuerza Laboral), lo cual implica una reducción en las tasas de desempleo. Países como Chile y República Dominicana se han acercado a esta situación. Solamente Perú y Venezuela, y en algún grado, Brasil, han expandido el empleo a una tasa que es más baja que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo (ver figura 2.5).

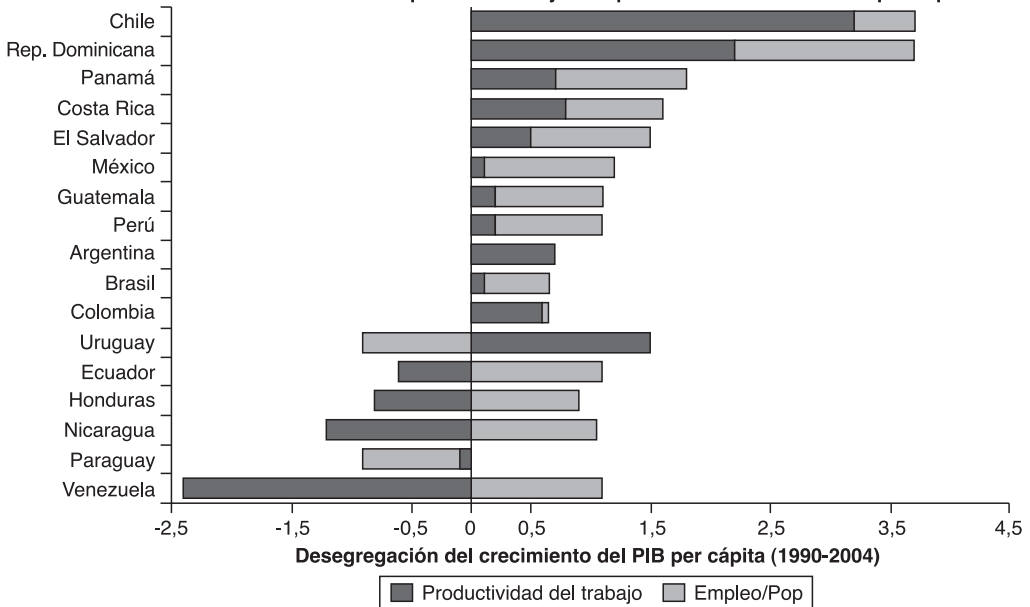
Sin embargo, más nuevos empleos han sido creados en actividades de baja productividad en el sector de servicios. Los mayores contribuyentes a la tasa de crecimiento del empleo han sido los sectores de ventas al por mayor y al detalle, restaurantes, y hoteles, seguidos por los servicios sociales comunitarios y personales. Estas actividades cuentan por más de la mitad del crecimiento en el empleo en la mayor parte de los países y cerca del 70% en República Dominicana, El Salvador y Perú (ver anexo 2.1). Este reacomodamiento de trabajos hacia el sector servicios es consistente con la experiencia internacional, la cual ha mostrado que, a medida que las economías se desarrollan, el empleo disminuye en la agricultura y aumenta en la manufactura y más tarde en el sector servicios. El problema en la mayor parte de los países LAC es que los trabajos se han concentrado en actividades de baja productividad (como una medida del valor agregado por trabajador) dentro del sector servicios. La productividad de las ventas al mayoreo y al detalle, restaurantes, y el sector de hotelero, es en promedio el 54% en relación a la productividad del sector manufactura. Mientras la productividad del sector energía y minería representa más de ocho veces la productividad del sector manufacturero (ver anexo 2.1).¹¹

Sobre todo pareciera que hay una tendencia a declinar en el empleo en las empresas más productivas, y a incrementarse en las empresas menos productivas. Esto puede ser observable cuando descomponemos la tasa agregada de crecimiento de la productividad del trabajo en partes, como la que viene del crecimiento más alto de la productividad *dentro de*

FIGURA 2.5

PIB per cápita, productividad del trabajo y crecimiento del empleo

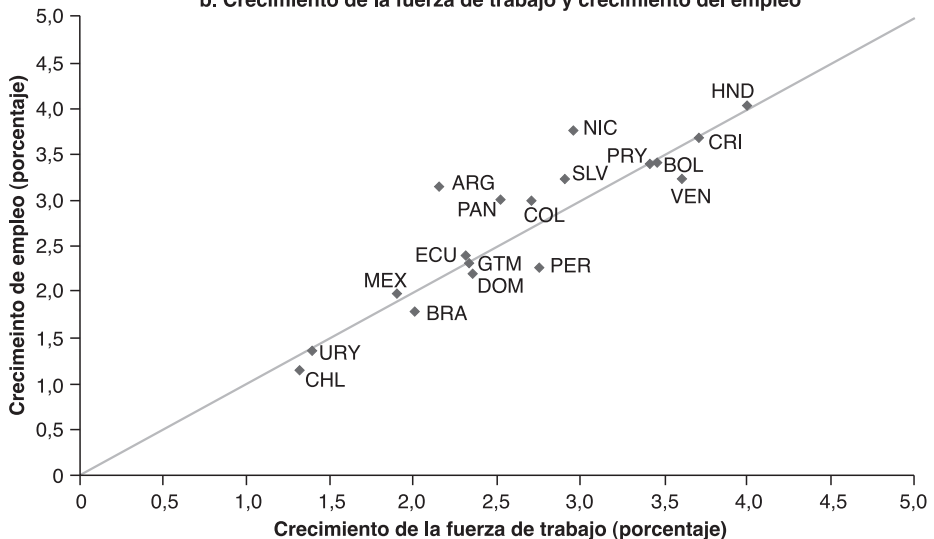
a. Contribución de la productividad y el empleo al crecimiento del PIB per cápita



Desegregación del crecimiento del PIB per cápita (1990-2004)

■ Productividad del trabajo ■ Empleo/Pop

b. Crecimiento de la fuerza de trabajo y crecimiento del empleo



Nota: Empleo/Pop = Cociente del empleo/población. La composición está basada en la siguiente identidad: $GDP_{pc} = \alpha E/Pop = \alpha * s$ donde α es la productividad promedio por individuo empleado y s es la proporción de la población empleada (la cual en si misma depende de la proporción de la población en edad de trabajar y las tasas de empleo). La tasa de crecimiento del PIB per cápita es por tanto igual a la suma de la tasa de crecimiento de la productividad y la tasa de crecimiento de la proporción de población empleada. Claramente, como es definido aquí, la «productividad» puede cambiar por factores no relacionados con el progreso tecnológico tales como el incremento en el número de horas que los individuos empleados trabajan.

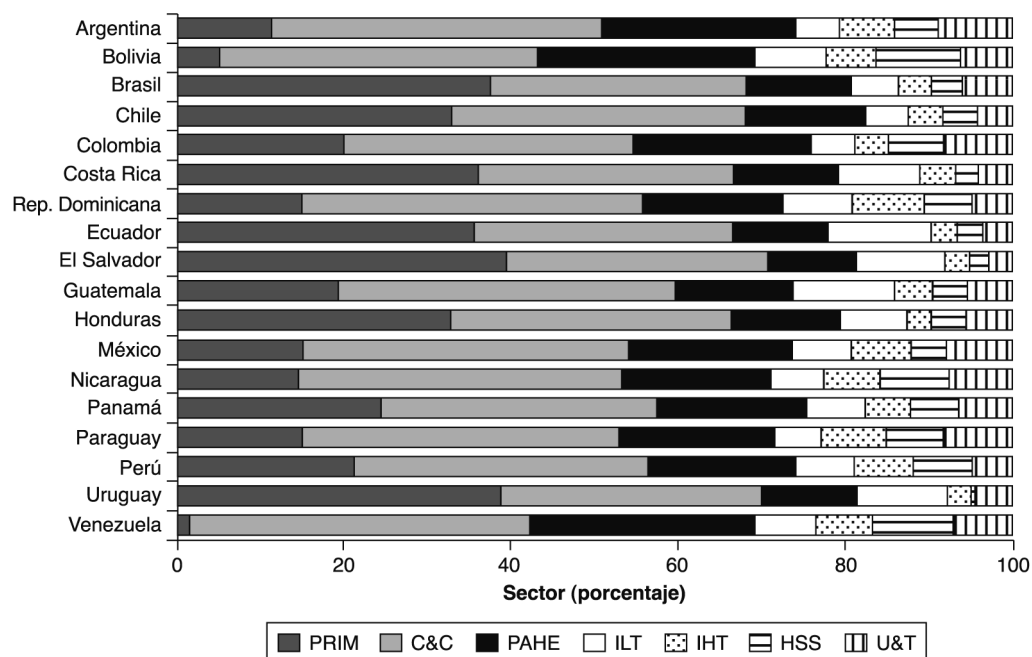
Fuente: Cálculos de los autores en base a datos de CEDLAS.

los sectores, la del *desplazamiento neto* de empleo de sectores de baja productividad a los de más alta productividad, y aquella que captura los cambios conjuntos en la productividad sectorial y las porciones del empleo. En el caso de Latino América este análisis muestra que en todos los países los efectos que vienen de *dentro de los sectores* y el *desplazamiento neto* son ambos positivos, aunque el último parece muy pequeño. El efecto conjunto, sin embargo, es negativo en todos los países sugiriendo que el empleo se está alejando de las industrias donde la productividad del trabajo está creciendo más rápidamente.¹²

Hoy, a lo largo de muchos países, la mayoría de la fuerza laboral continua siendo empleada en sectores de baja productividad, principalmente en actividades primarias y comercio. Estos dos sectores contabilizan entre el 25 y 57 por ciento de todos los trabajos. En Ecuador, Honduras, Nicaragua, y Perú, más de la mitad de todos los empleos están en estos dos sectores. Solamente, en Argentina y Uruguay estos dos sectores proveen menos del 30 por ciento de todos los empleos. Un tercer grupo de sectores incluye a la administración pública, educación y servicios relacionados a la salud, los cuales proveen el 13 por ciento (El Salvador) y 37 por ciento (Venezuela) de todos los trabajos. Los sectores más productivos en la mayor parte de los países (industrias de alta y baja tecnología, servicios con altas destrezas y habilidades, transporte y energía) contabilizan menos del 20 por ciento de todos los trabajos (ver figura 2.6).

FIGURA 2.6

Distribución del empleo por sector económico



Nota: PRIM = actividades primarias; C&C = construcción y comercio; PAHE = administración pública, salud, y educación; ILT = industrias de baja tecnología; IHT = industrias de alta tecnología; HSS = servicios muy calificados; U&T = servicios básicos y transporte. IHT, HSS, y U&T son sectores de alta productividad.

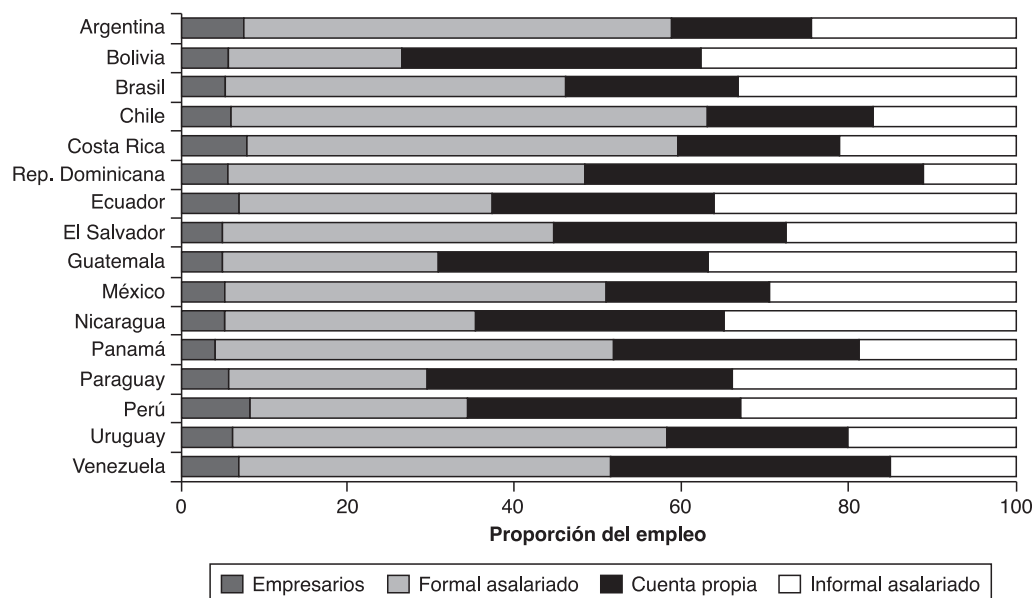
Fuente: Cálculos de los autores en base a datos de CEDLAS.

La otra característica común entre países es que, en cualquier momento del tiempo, una gran proporción de la fuerza de trabajo es empleada en el sector informal con alta prevalencia de empleo no asalariado (ver figura 2.7).¹³ Se ha estimado que en 2007 la proporción de empleo informal en Latino América estuvo cerca al 47%, arriba del 43% registrado en 1990.¹⁴ El país con el más bajo nivel de informalidad (empleo en el sector informal) es Chile (37 por ciento), y el país con el nivel más alto es Bolivia (73 por ciento). En la mitad de los países la Informalidad ha crecido desde inicio de la década de 1990. Dentro del sector informal, una gran porción de los empleos es acaparada por trabajadores no calificados auto empleados. Sin embargo, a lo largo de todos los países, el trabajo informal no asalariado representa entre el 10 y el 20 por ciento de los empleados (ver figura 2.7).

Aunque la *informalidad* o *sector informal* no tiene necesariamente una connotación negativa (como lo discutiremos más adelante, muchos trabajadores escogen tomar empleos en el sector informal), hay dos preocupaciones principales acerca de esta tendencia. Primero, los trabajadores en el sector informal tal vez no tendrán acceso a adecuar los sistemas de compensación al consumo. En segundo lugar, la *Informalidad* puede reducir toda la productividad económica a medida que los negocios del sector informal tienden a ser tan pequeños que no desarrollan economías de escala y tienen menos probabilidad de acceso al crédito que las empresas del sector formal, así como a capacitación y otros elementos básicos que estimulan la productividad.¹⁵ Este capítulo argumentara que el desafío para las

FIGURA 2.7

Fuerza de trabajo por ocupación formal e informal



Nota: Informal asalariado se refiere a empleados asalariados que trabajan en empresas pequeñas. El sector informal incluye estos trabajadores asalariados y a los empleados por cuenta propia de baja calificación.

Fuente: Cálculos de los autores en base a datos de CEDLAS.

Políticas de PS hoy, no solamente se extienden a sistemas de compensación del consumo hacia los trabajadores informales —muchos de los cuales no ganan salarios— pero también para eliminar cualquier incentivo que estimule el sector informal en primer lugar.

Riesgo del desempleo

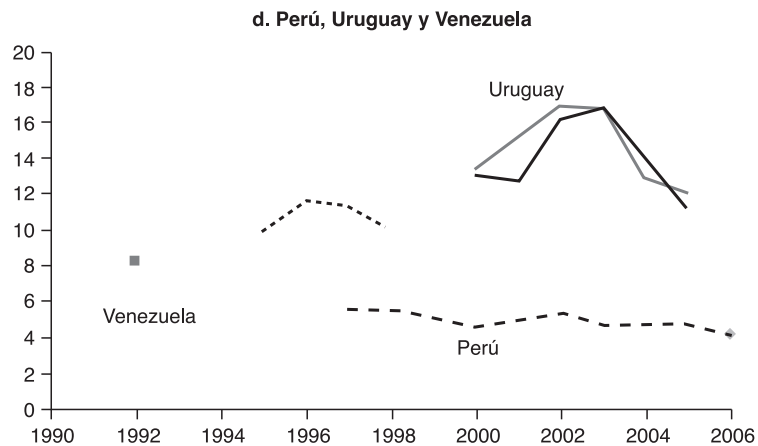
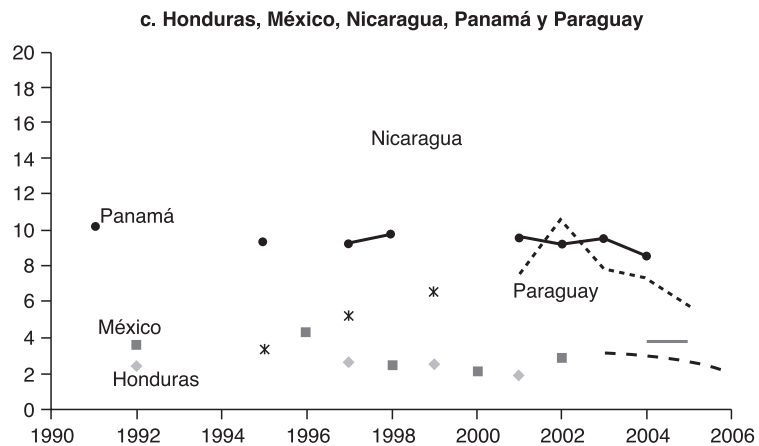
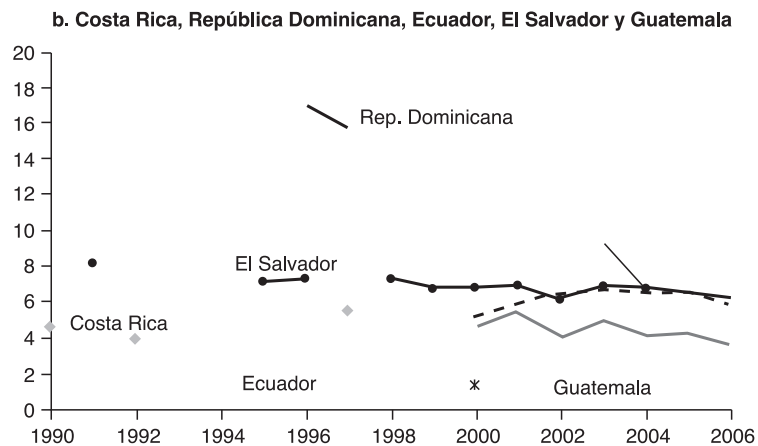
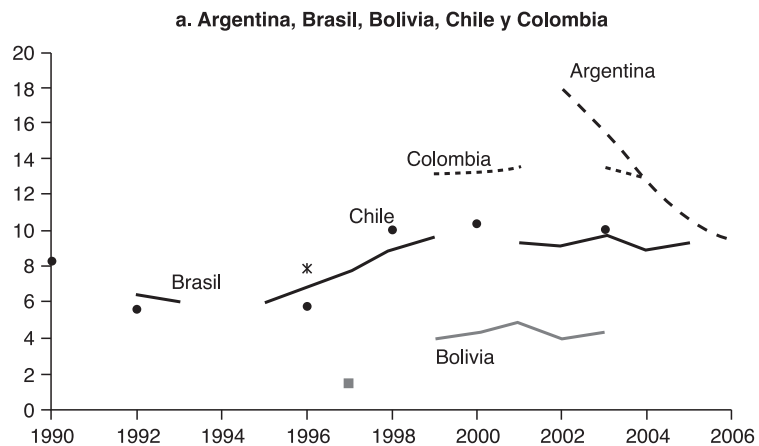
Uno de los objetivos de las políticas de protección social es ayudar a los trabajadores a manejar los riesgos asociados con la pérdida de un empleo. Este objetivo requiere intervenciones para que los trabajadores puedan compensar o amortiguar sus niveles de consumo durante periodos de desempleo, así como, otras intervenciones para dirigirse al atender fallas de mercado que incrementan las posibilidades de que los trabajadores pierdan su trabajo (por ejemplo factores que incrementan la probabilidad que los nuevos negocios quiebren) o que hagan más difícil para ellos encontrar un nuevo trabajo (por ejemplo factores que limitan la creación de nuevas empresas o negocios y trabajos o que hagan difícil llenar vacantes). Estas políticas son los temas del Capítulo 5. Esta sección discute las principales características del desempleo en los países de Latino América. Comienza con una vista general de las tasas de desempleo, los flujos hacia el desempleo y la duración de los ciclos del desempleo a lo largo de la región. Seguidamente, provee un análisis más detallado de los micro determinantes de los riesgos asociados al desempleo y la duración del desempleo en los casos de Argentina, Brasil y México.¹⁶

La estructura del desempleo

Antes de la crisis financiera actual, las tasas de desempleo en LAC variaron ampliamente, de 2,1 por ciento en Guatemala y Honduras a 12,9 por ciento en Colombia.¹⁷ La dinámica ha diferido considerablemente entre los países de la región, los cuales pueden ser categorizados en tres grupos: aquellos que han mantenido estables y relativamente bajas (5 por ciento) tasas de desempleo (Bolivia, Guatemala, Honduras, México y Perú); aquellos países que han mantenido estables pero altas tasas de desempleo (5 por ciento) (Colombia, Costa Rica, El Salvador, y Panamá); y aquellos que han experimentado amplias fluctuaciones en las tasas de desempleo con altas tasas alcanzando la figura de dos dígitos (Argentina, Brasil, Chile, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela) (ver figura 2.8).

Una característica común de las tasas de desempleo a lo largo de los países y continentes es que las mismas varían por edad, genero, habilidades, ocupación y región. La pregunta es ¿Por qué existen estas diferencias? Diferencias por edad y genero pueden ser entendidas fácil y justamente, debido a que la asignación de la fuerza de trabajo entre las edades y el género son exógenas (en otras palabras, no pueden ser afectadas por una política al menos en el corto y mediano plazo). Sin embargo, las diferencias por destrezas, ocupación y región son más difíciles de explicar. ¿Porque la fuerza laboral no se aleja de las regiones, ocupaciones y destrezas con altas tasas de desempleo hacia aquellas con bajas tasas de desempleo?

FIGURA 2.8
Dinámica de las tasas de desempleo



Fuente: CEDLAS.

Las tasas de desempleo en todos los países de Latino América son inequívocamente más altas entre los jóvenes y las mujeres. En todos los casos, la tasa de desempleo para el grupo entre las edades de 15 a 24 años es más alta que la del grupo de los 25 a 64 años de edad, la que a su vez es más alta que la del grupo de 65 años. Los promedios simples a lo largo de todos los países son, respectivamente, 14,4%, 5,1% y 2,9%. Este fenómeno no es único a la región; en la mayoría de los países del mundo, este patrón se mantiene sin importar los niveles de ingreso de los individuos. El efecto género es también consistente. Las tasas de desempleo para las mujeres son más altas que las de los hombres en la mayoría de los países, promediando 6,2% y 4,2%, a través de la región de LAC. Las excepciones son El Salvador, Honduras, y México, donde las tasas de desempleo son significativamente más bajas para las mujeres, y Guatemala, donde la tasa para las mujeres iguala a la de los hombres. Sin embargo, entre el grupo de edades de entre los 15 y 24 años, solamente en El Salvador es la tasa de desempleo de las mujeres menor que la de los hombres (ver anexo 2.2).

Estas diferencias en las tasas de desempleo pueden ser explicadas por la creciente porción de gente joven y mujeres en la fuerza laboral, tal como se discutió en la sección previa. De hecho, si la fuerza de trabajo es asignada exógenamente por edad y género, los tres factores que pueden afectar la tasas de desempleo serían: (1) la productividad del trabajo, la cual tiene un efecto negativo; (2) factores relacionados a la presión salarial,¹⁸ los cuales tienen un efecto positivo; (3) la porción de edad y género dada en el total de la fuerza laboral, lo cual también tiene un efecto positivo. Factores por presión salarial varían improbablemente por edad y género, y si sucediera probablemente serían más altos entre los trabajadores de mayor edad y entre los hombres. La productividad puede explicar las diferencias en las tasas de desempleo, pero la productividad del trabajo relativa entre edades y género probablemente cambiara dramáticamente en el tiempo. Consecuentemente, los factores que quedan y que más probablemente expliquen las diferencias en las tasas de desempleo por edad y género son la entrada o flujo de gente joven y mujeres hacia la fuerza de trabajo.

Las tasas de desempleo también varían por el nivel educativo, el cual puede reflejar, en parte, el desequilibrio entre la oferta y demanda para destrezas y habilidades. En todos los países a excepción de cinco (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Uruguay, y Venezuela) las tasas de desempleo son más altas para los individuos con un nivel de educación media o secundaria que las tasas de aquellos con un nivel educativo bajo (primaria). En la mitad de los países, la gente con alto nivel educativo tiene tasas de desempleo mayores que los trabajadores no calificados. Y aunque en la mayoría de países aquellos con un nivel de educación alto tienen tasas más bajas de desempleo que aquellos con un nivel de educación medio, las tasas de desempleo de este último segmento de la población se han incrementado más rápido que las tasas correspondientes a los de nivel de educación alto (Pages, Pierre, y Scarpetta 2008, capítulo 3). Las únicas excepciones son Argentina, Costa Rica, y México donde las tasas de desempleo de los trabajadores no calificados se han incrementado más rápido. En esencia, en algunos países, los trabajadores calificados parecen tener probablemente menos probabilidades de encontrar un empleo que concuerde con el salario de reserva que aquellos trabajadores no calificados o menos calificados.

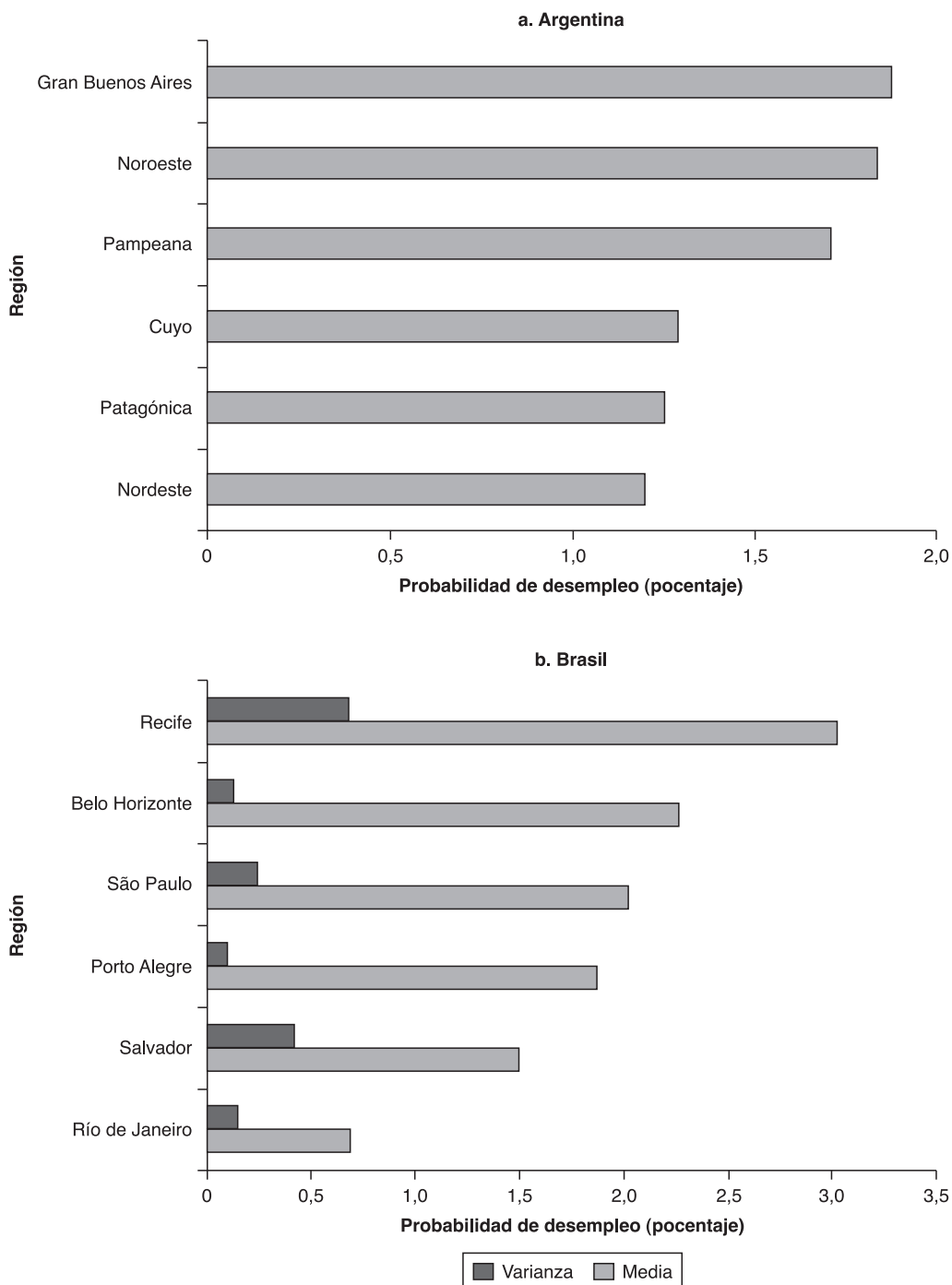
La evidencia adicional de la falta de articulación de las habilidades o destrezas entre los trabajadores calificados es la creciente dispersión en los salarios dentro de este grupo. De hecho, la dispersión de los salarios entre los individuos con título universitario parece estar

incrementándose más rápido que entre aquellos con solamente educación primaria o secundaria. (Pagés, Pierre, y Scarpetta 2008, cap. 3). Una explicación o interpretación de esta tendencia es que a pesar del incremento en la demanda de mano de obra calificada los prospectos de trabajo para los graduados con ciertos diplomas o títulos son escasos debido a que sus destrezas o habilidades no son las que los empleadores necesitan. En otras palabras, algunos graduados están adquiriendo destrezas (técnicas u otras) que están en alta demanda y así recibir salarios más altos, mientras otros no lo están. Esta explicación se sostiene en forma especulativa y más investigación a nivel de país es necesaria (ver Aede y Wolker, por venir). Sin embargo estudios en otros países y regiones han mostrado que los graduados en estas áreas o temas como administración de empresas, economía, leyes y humanidades enfrentan un considerable riesgo de desempleo.¹⁹ Una pieza de evidencia más fuerte de las posibles desarticulaciones en las destrezas o habilidades es que en algunos países de LAC, el promedio de tiempo que toma llenar una vacante para un trabajo calificado es más largo que el promedio internacional.²⁰ Encuestas sobre el clima de inversión también sugieren que la falta de destrezas y habilidades son más pronunciadas en las nuevas empresas, empresas grandes y empresas en sectores de alta productividad, así como, en empresas que experimentan fuerte crecimiento económico.

Algunos factores pueden explicar porque algunos trabajadores no adquieren las destrezas o habilidades que se demandan en sectores donde las tasas de desempleo son más bajas. En el caso de los países con altas tasas de desempleo entre los trabajadores no calificados, la baja calidad de la educación primaria y secundaria y las limitaciones crediticias tienden a determinar grandes proporciones de población joven que emprenden y culminan estudios post secundarios. Entre los países con altas tasas de desempleo entre trabajadores calificados (como Nicaragua y Perú), la educación terciaria es a menudo de baja calidad y se enfoca en asuntos que no tienen demanda en el mercado laboral. Las razones usuales para esta falta de concordancia son: (1) estructuras de gobiernos en universidades y centros de capacitación que reducen los incentivos para diseñar el currículo que responda a las necesidades de los empleadores; (2) mecanismos de financiamiento que subsidian inversiones en carreras con bajos salarios y altas tasas de desempleo; y, (3) falta de conocimiento por parte de los estudiantes acerca de los prospectos de diferentes carreras en el mercado laboral. Sin embargo, una explicación completa o total del fracaso en adquirir las habilidades y destrezas en demanda requiere más investigación y análisis.

Finalmente, estas son diferencias regionales importantes en las tasas de desempleo, lo cual indica que hay posiblemente disparidades entre las tasas regionales de entrada y salida al mercado laboral y de las de pérdida y creación de empleos. En todos estos países analizados, excepto Costa Rica y El Salvador, las tasas de desempleo son más altas en las áreas urbanas que en las áreas rurales. En el caso de Argentina y Brasil, hay evidencia de grandes variaciones entre provincias o Estados. En Argentina, de hecho, la tasa de desempleo es más alta en el Gran Buenos Aires que en las regiones del noreste, mientras en Brasil, el riesgo es más alto en Recife que en Rio de Janeiro (ver la figura 2.9). Estas disparidades regionales implican que, ya sea que las salidas debido a la migración, no son suficientemente altas para compensar las tasas crecientes de destrucción de empleos (de hecho, en la medida que las industrias están mal situadas) o la creación de empleo no es lo suficientemente rápida para absorber la creciente fuerza laboral. Desafortunadamente, hay aun muy poca investigación

FIGURA 2.9
Riesgo de desempleo por región, Argentina y Brasil



Fuente: Cálculos de los autores en base a datos de CEDLAS.

sobre la movilidad regional de la fuerza de trabajo entre países. Se necesita hacer más trabajo a nivel de país sobre las limitantes en la movilidad regional del trabajo de manera que las políticas de PS puedan ser diseñadas para eliminar o mitigar los efectos de las mismas.

Flujos hacia adentro y su duración

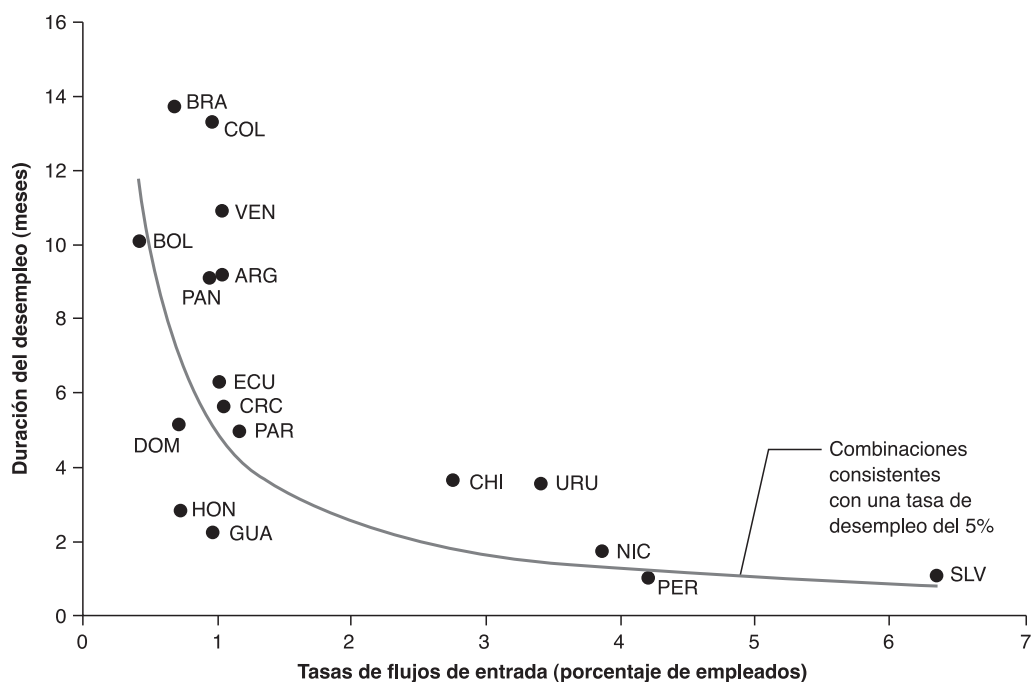
Las tasas de desempleo por categorías de trabajo discutidas anteriormente son determinadas en última instancia por la tasas de entrada al desempleo y por la duración de los periodos del mismo. De hecho, para una dada tasa de entrada, entre más larga la duración del desempleo es más alta la tasa de desempleo. Entender esta descomposición es importante desde el punto de vista de políticas debido a que políticas muy diferentes son necesarias para atender las altas tasas de entrada en vez de los largos periodos de desempleo. Desafortunadamente en los países latinoamericanos, la información estadística agregada existente se refiere solamente a las tasas de desempleo y a la duración del desempleo (ver anexo 2.2), esta discusión se basa en las tasas de entrada imputadas y consecuentemente, necesita ser interpretada con prudencia.

Al nivel agregado, los países pueden ser agrupados en dos categorías: aquellos con bajas tasas de entrada y largo periodo de duración y aquellos con altas tasas de entrada y corto periodo de duración. El primer grupo incluye Bolivia, Brasil, Colombia y Venezuela donde las tasas de duración promedio del desempleo son de más de seis meses. El segundo grupo incluye países como El Salvador, Nicaragua y Perú donde cada mes más del 4% de la fuerza de trabajo llega a estar desempleada (ver figura 2.10). Lo importante a resaltar aquí es que aun en países con tasas de desempleo relativamente bajas, como es el caso de Bolivia, los hacedores de políticas deberían preocuparse de los periodos de larga duración del desempleo. Similarmente en países donde la duración del desempleo es relativamente corta como Chile y Perú, los hacedores de política deberían preocuparse por las altas tasas de entrada hacia el desempleo.

En general, las tasas estimadas de entrada son más altas para la gente joven y los trabajadores no calificados.²¹ Las diferencias más, marcadas están entre los jóvenes trabajadores (edades 15-24) y los trabajadores adultos (de más de 25 años de edad). En Argentina, de hecho, la tasa de entrada para los trabajadores jóvenes se estima que es del 3 por ciento del grupo, sin embargo la tasa de entrada para los trabajadores adultos es de solamente 0,6 por ciento, las tasa más altas de entrada para los jóvenes se encuentra en Chile, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay sobrepasando el 7 por ciento. En general las tasas de entrada para los trabajadores jóvenes son de dos a seis veces más altas que las tasas de entrada para los trabajadores adultos. Las tasas de entrada entre los trabajadores no calificados también son más altas en la mayoría de los países (las excepciones son Bolivia, República Dominicana, Guatemala, Honduras y Perú). Las diferencias entre las tasas de entrada de aquellos con bajos niveles educativos y aquellos con altos niveles educativos fluctúan entre el rango de 10 por ciento en Panamá a 350 por ciento en Costa Rica.²² Como se discutió en la sección anterior, altas tasas de entrada (en otras palabras, riesgos más altos de desempleo) para la gente joven y los trabajadores no calificados pueden ser explicadas por las más altas probabilidades de que estos grupos participen en el sector informal de la economía.

FIGURA 2.10

Tasas de ingreso al desempleo y duración del desempleo



Nota: Los países con tasas de desempleo menores a 5 por ciento se ubican por debajo de la línea. En el anexo 2 se presenta una descripción de la metodología utilizada en los cálculos.

Fuente: Cálculos de los autores.

Por otra parte, la duración del desempleo es más larga para las personas de la tercera edad, los trabajadores educados, las mujeres y aquellos que viven en las áreas urbanas. Entre más larga la duración del desempleo para los trabajadores educados, mujeres y de las áreas urbanas, más de la mano con altas tasas de desempleo. Para los jóvenes la relación es al revés: mientras la duración del desempleo es más corta, entre los jóvenes que entre trabajadores adultos y de edad, la tasa de desempleo es más alta. Esta situación es explicada por las tasas de entrada más altas discutidas anteriormente. En otras palabras, la gente más joven cambia de empleo con una mayor frecuencia como resultado de tener un riesgo de pérdida de trabajo más alto, pero también por tener una tasa más alta en la búsqueda y colocación de empleo. Los trabajadores no calificados, quienes tienen tasas más altas de entrada al desempleo, tienen también periodos más cortos de desempleo que los trabajadores calificados y consecuentemente tienden a tener menores tasas de desempleo.

Los largos periodos de desempleo para ciertos grupos también estarían explicados por un bajo indicador de número de vacantes en relación al número de desempleados, pero también a la ineficiencia del proceso de colocaciones. En el caso de los trabajadores calificados, en particular, la larga duración del desempleo sería el resultado de falta de concordancia de las capacidades, destrezas o habilidades y el tipo de empleo, así como, los altos salarios de reserva. La larga duración del desempleo a lo largo de todos estos aspectos también reflejaría

un problema más grande de falta de concordancia influido principalmente por tres factores: (1) Falta de sistemas de intermediación de empleos bien desarrollados; (2) problemas de señalización entre los trabajadores menos calificados; (3) bajos esfuerzos de búsqueda de empleo por aquellos trabajadores desempleados de largo plazo para quienes la probabilidad de encontrar un empleo disminuye en el transcurso del tiempo. Hasta este punto, sin embargo, no se ha sido realizado hasta ahora un acercamiento comprensivo sobre la importancia de cada uno de estos factores.

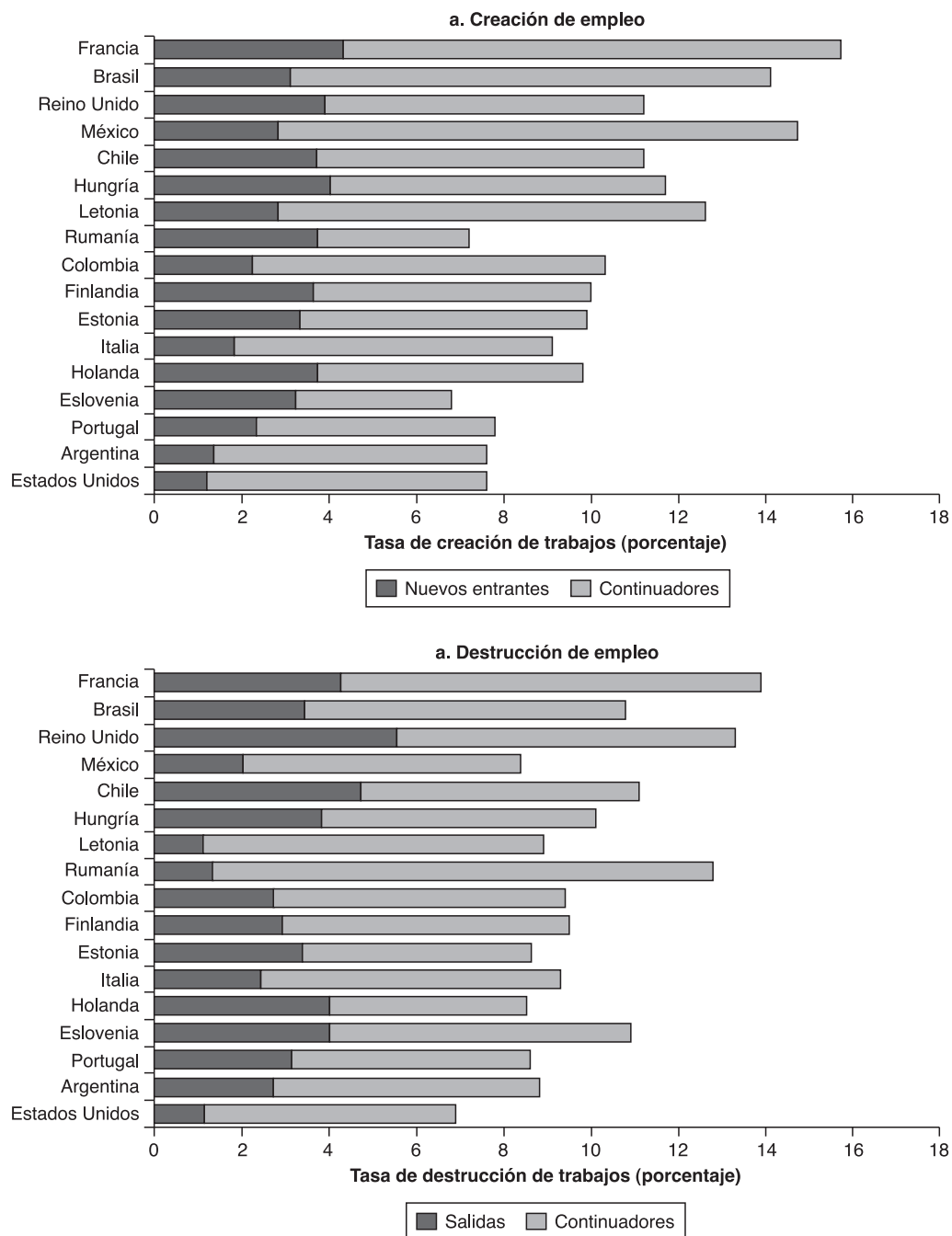
Micro determinantes de los riesgos del desempleo

De manera más amplia se puede afirmar que el riesgo de desempleo depende de las decisiones de las empresas para contratar o expandirse, las cuales determinan las tasas de creación y destrucción de empleos. Esta dinámica ha sido analizada en un reciente estudio de cinco países Latino Americanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) que utilizó información a nivel de empresas comparable o contrastable a aquella de los países de la OCDE y algunos países del este de Europa (Bartlesman, Haltiwanger y Scarpetta 2004). El estudio considera solo las firmas del sector formal, de manera que dejó por fuera una parte importante del mercado laboral. Sin embargo, el estudio rindió algunas interioridades importantes. El mismo mostro que la redistribución del empleo parece ser alta en los países de LAC analizados —aproximadamente hasta un cuarto de los empleos fueron creados o destruidos en un periodo de una año—. Esto es el resultado de tasas de creación y destrucción de empleo muy altas, que inclusive resultaron ser más altas que las registradas en los países industrializados (ver figura 2.11). El número de nuevas firmas entrando al mercado es también más grande en LAC que en los países de la OCDE, pero muchas no sobreviven por mucho tiempo. En Argentina, Colombia y México solamente el 50% a 55% de las nuevas firmas sobreviven más allá del segundo año de actividad. La tasa es aun más alta en Chile (70%), pero aun así sigue estando debajo de la tasa de comparación del resto de los países alrededor del mundo.

Debido a que la dinámica de las firmas difiere por tipo de actividad, también hay diferencias clave entre los riesgos de desempleo por sector. De hecho, en Argentina y Brasil las tasas de desempleo son más altas en la construcción y el sector servicios incluyendo hoteles y restaurantes domésticos, servicios financieros seguidos por la industria. Los sectores menos riesgosos están en la minería, energía, y no sorprendentemente, en la administración pública. Sin embargo, el patrón de riesgo es diferente en México. El sector construcción permanece como el de mayor riesgo de desempleo, pero es seguido por el de los servicios financieros y otros servicios como restaurantes y hoteles. Los riesgos de desempleo en el sector agricultura se encuentran entre los más bajos en México (ver figura 2.12).

También hay evidencia que los riesgos de desempleo son más altos en el sector informal que en el sector formal de la economía. En Argentina, Brasil y México los trabajadores asalariados del sector informal enfrentan casi el doble de riesgos que los trabajadores asalariados del sector formal.²³ La variación en el transcurso del tiempo también es más alta; trabajadores del sector informal están sujetos a una mayor volatilidad. En Argentina y Brasil el riesgo para el trabajador informal auto empleado es menor en comparación al riesgo

FIGURA 2.11
Tasas de creación de empleo y de destrucción de empleo en la manufactura



Nota: Los datos son para empresas con 20 empleados o más. La suma de las tasas de creación de empleo y de destrucción de empleo resulta en la tasa de rotación laboral. Los números son para años desde 1990.
Fuente: Barltesman, Haltiwanger y Scarpetta 2004.

FIGURA 2.12
Riesgo de desempleo por sector en Argentina, Brasil y México

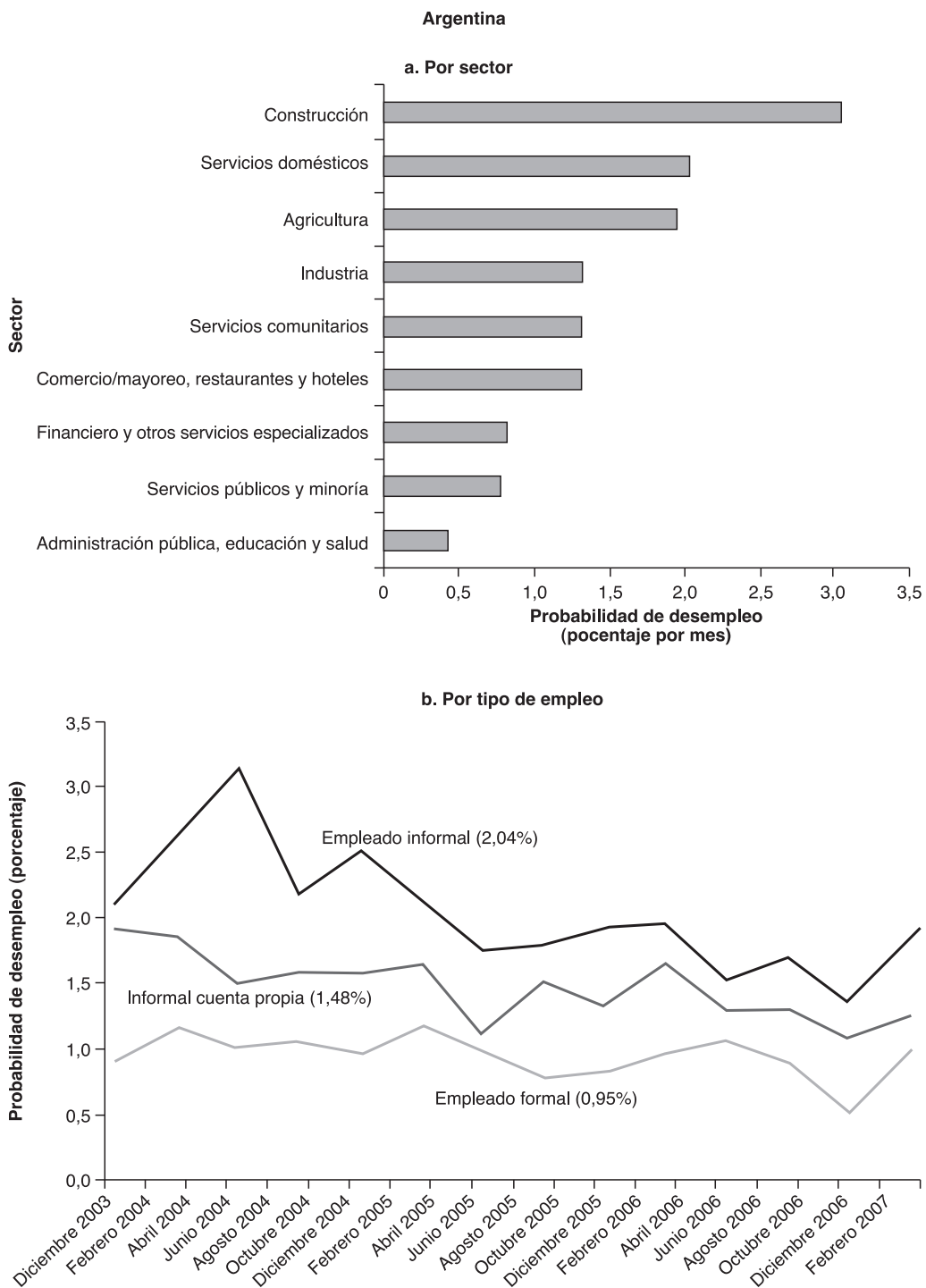


FIGURA 2.12
Riesgo de desempleo por sector en Argentina, Brasil y México (continuación)

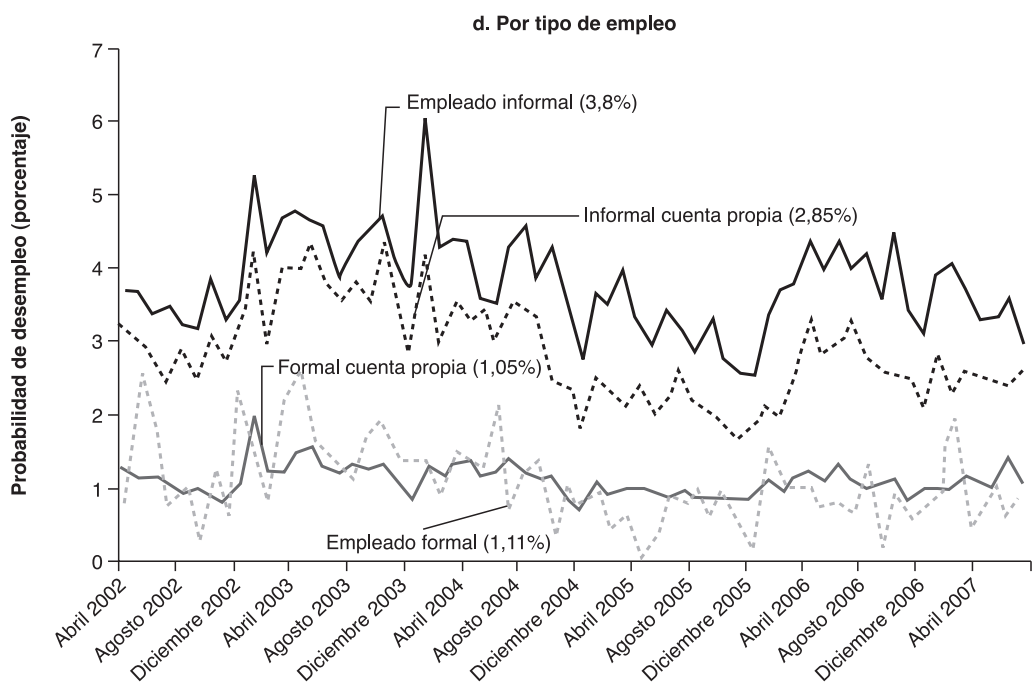
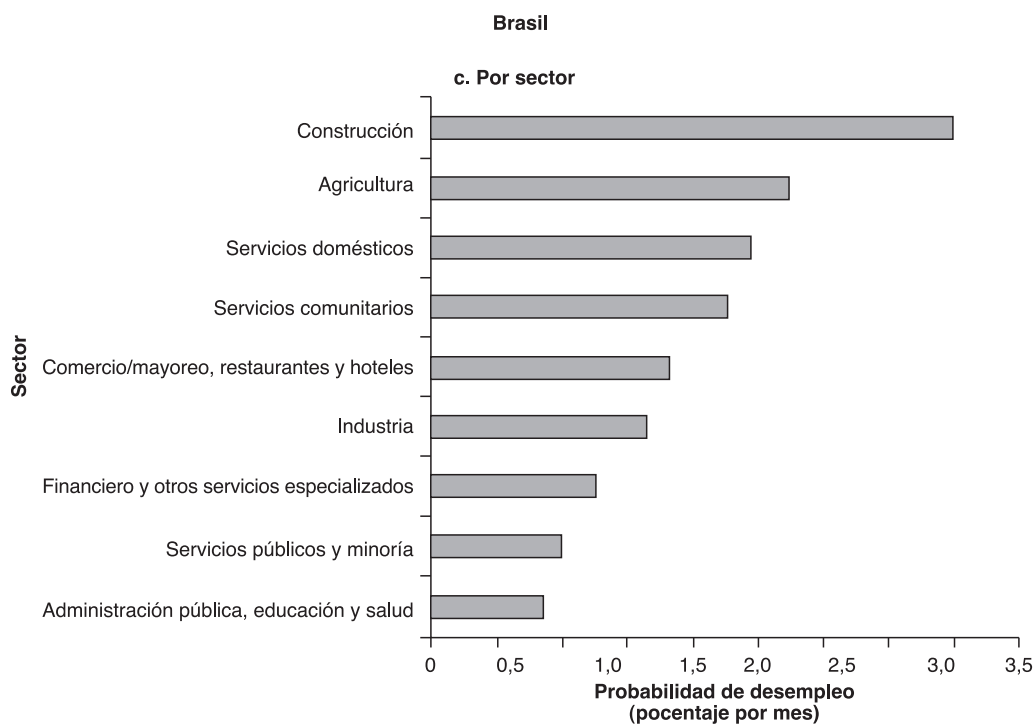
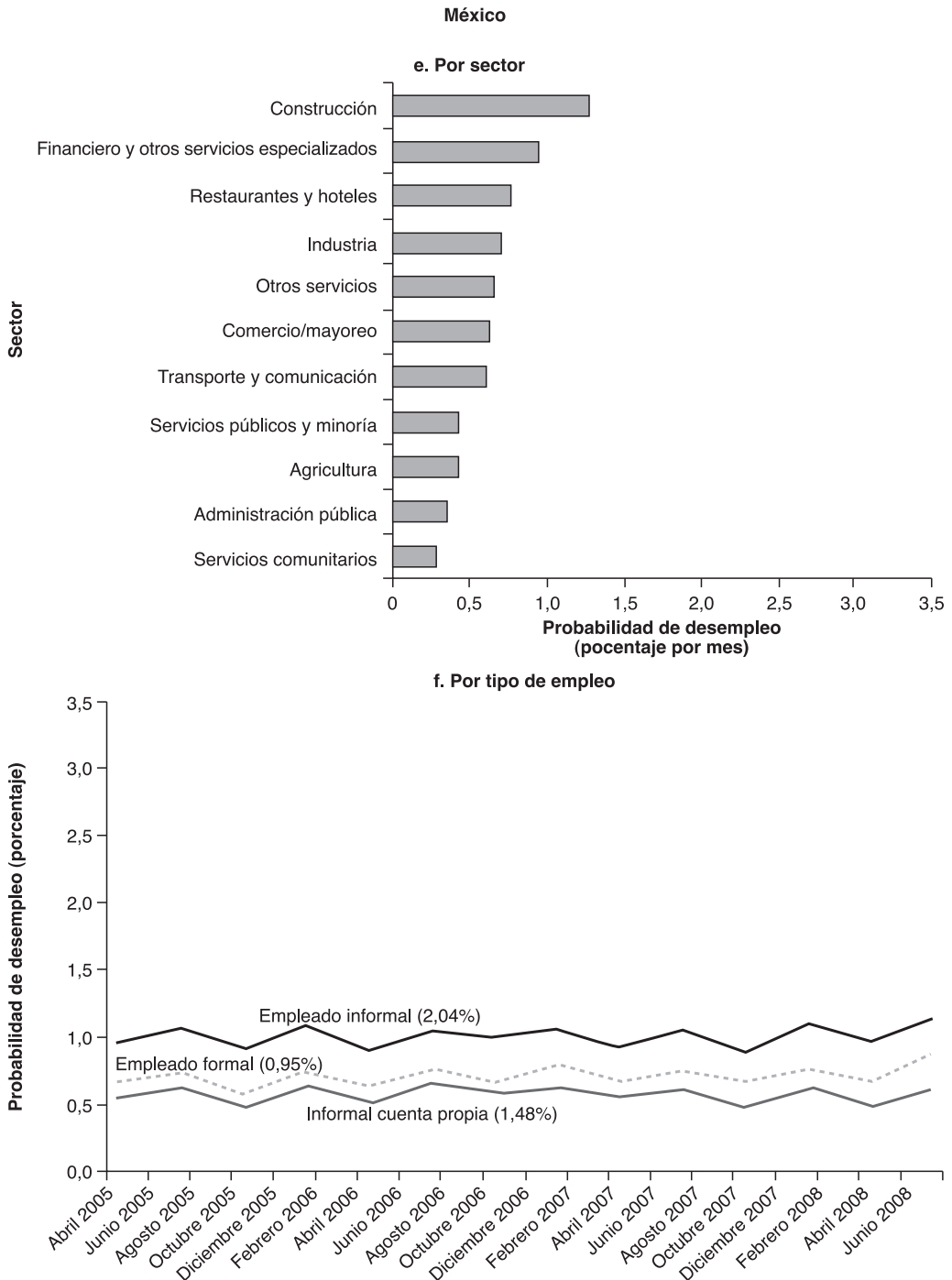


FIGURA 2.12
Riesgo de desempleo por sector en Argentina, Brasil y México (continuación)



Fuente: Cálculos de los autores con base en encuestas de población activa de cada país.

enfrentado por el trabajador informal asalariado, pero es aun más alto que el del trabajador del sector formal. La situación es diferente en México donde el trabajador informal auto empleado enfrenta un riesgo de desempleo tan bajo como el de los trabajadores de sector formal asalariado. En general, los trabajos formales duran en promedio de cuatro a seis años para los hombres y las mujeres también. Por otra parte, los trabajos asalariados del sector informal duran en promedio alrededor de un año para ambos, hombres y mujeres. Para los hombres el auto empleo dura menos que un poco más de dos años, y de uno a dos años para las mujeres en todos los países.²⁴

Tasas de entrada y de salida al desempleo a nivel individual

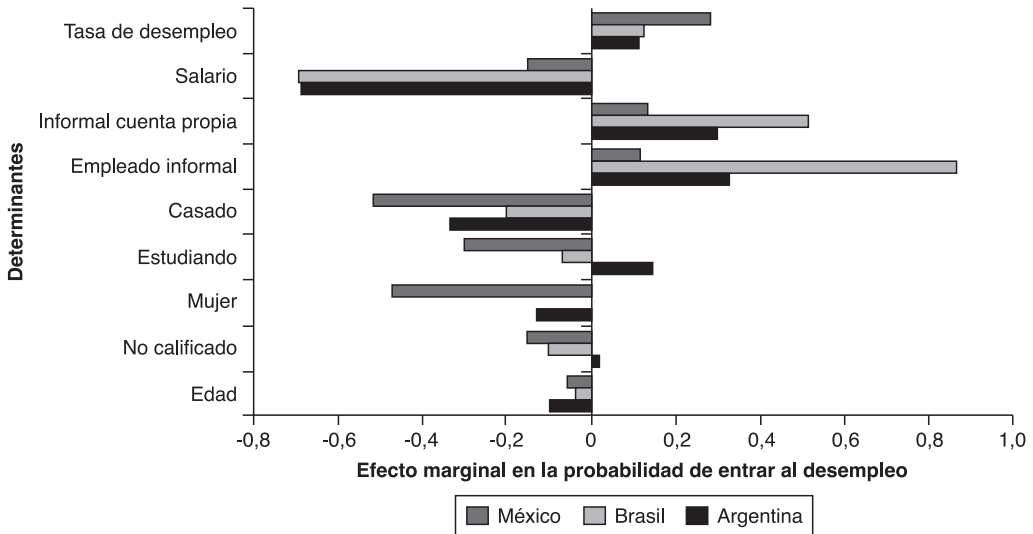
Para propósitos de política, es importante observar el efecto que tienen los factores económicos e individuales en la probabilidad de entrada y salida al desempleo. Al hacer esto es posible identificar los grupos específicos que están en riesgo— de hecho, no toda la gente joven, solamente aquellos trabajando en el sector informal. Además las tasas de entrada y salida necesitan ser tomadas en cuenta cuando se diseñan los sistemas de beneficio de desempleo debido a que determinan el costo de los programas, el tipo de redistribución que emerge bajo varios tipos de diseños y consecuentemente asuntos relacionados a los incentivos (ver capítulo 5).

Esta apartado de la sub sección observa los resultados de modelos simples de probabilidad de llegar a estar desempleado (si esta empleado) o encontrar un trabajo (si está desempleado) en Argentina, Brasil y México. Los resultados de estos modelos confirman las interioridades, descritas arriba, acerca del papel de los ingresos y la educación en la determinación del riesgo de desempleo, así mismo clarifican el papel jugado por la educación (ver figura 2.13). Los hallazgos son los siguientes:

- A medida que los ingresos se incrementan la probabilidad de estar desempleado, disminuye en los tres países.
- Desempleado y auto empleado en el sector informal tienen un riesgo más alto de desempleo que los trabajadores del sector formal.
- En todos los casos, manteniendo todo lo demás constante, el riesgo de desempleo disminuye con la edad. Los trabajadores más jóvenes enfrentan riesgos de desempleo más altos que los trabajadores de más edad.
- Después de las ganancias, el papel de las destrezas o habilidades para influenciar el desempleo no es claro. Manteniendo todo lo demás constante, los trabajadores no calificados tienen menores probabilidades de llegar a estar desempleados que los trabajadores calificados en México, pero una más alta probabilidad en Brasil y una probabilidad similar en Argentina.
- Otra predicción importante sobre los riesgos de desempleo a nivel individual es que, y no sorprendentemente, la tasa agregada de desempleo en la economía (entre más alta la tasa de desempleo, más alto el riesgo de desempleo). Otros importantes pronosticadores son el género (las mujeres enfrentan menor riesgo que los hombres de llegar a estar desempleadas en los tres países), el estatus civil (individuos casados que tienen menor

FIGURA 2.13

Determinantes de la probabilidad de desempleo en Argentina, Brasil y México



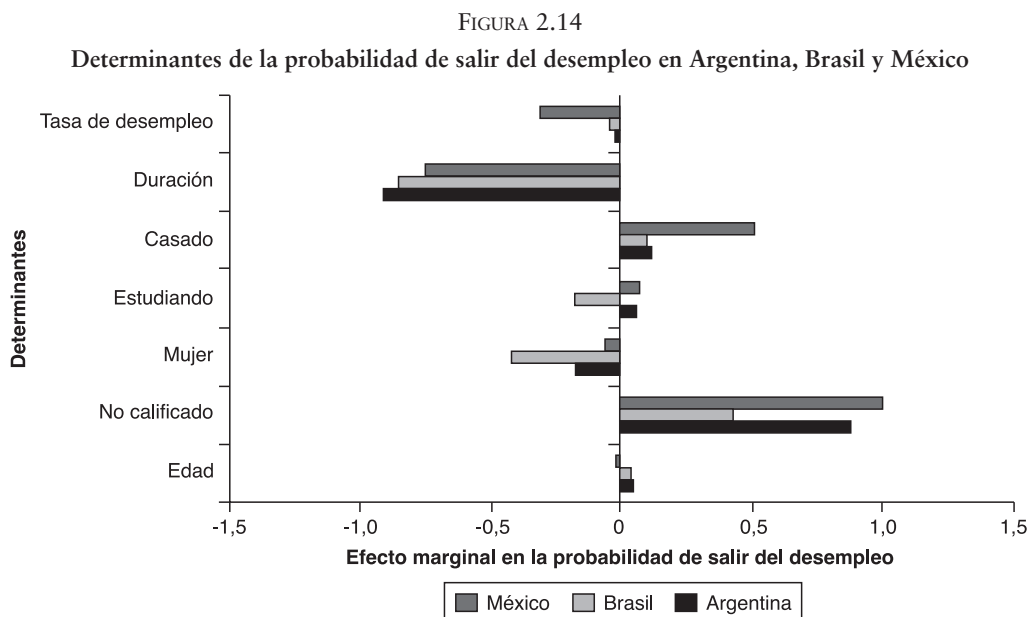
Nota: Los datos y métodos para calcular los riesgos de desempleo son explicados en el anexo 3.

Fuente: Cálculos de los autores.

probabilidad de llegar a estar desempleado que la gente soltera), y el estatus escolar (efectos de ir a la escuela varían por país).

En términos de las tasas de salida del desempleo, la duración del periodo de desempleo y los niveles de destrezas son importantes pronosticadores (ver figura 2.14).

- Entre más tiempo un individuo ha estado desempleado, más baja es su probabilidad de salir del desempleo.
- Una vez de controlada la duración del desempleo, la edad no tiene efecto significativo. Sin embargo, como se discutió en la sección anterior y se ha mostrado en otros estudios, la duración de los periodos de desempleo es actualmente más corta para los trabajadores jóvenes que para los trabajadores de mayor edad.
- En todos los países, manteniendo todo lo demás constante, los trabajadores no calificados tienen más probabilidad de salir del desempleo que los trabajadores calificados (el efecto de los salarios de reserva).
- Como se mencionó antes, otros factores que influyen las tasas de salida son: la tasa de desempleo en la economía (entre más alta esta, más baja la probabilidad de salida); género (las mujeres tienen más bajas probabilidades de salir del desempleo que los hombres); y, el estatus civil (los individuos casados tienden a salir del desempleo más rápido que la gente soltera).



Nota: Los datos y métodos para calcular los riesgos de desempleo son explicados en el anexo 3.

Fuente: Cálculos de los autores.

Dinámicas del mercado laboral

Dentro de los sistemas de PS, los programas de Seguridad Social en LAC han sido diseñados bajo el supuesto que a medida que las economías se desarrollan, el número de personas empleadas en el sector formal se incrementa. El supuesto predominante ha sido que el mercado laboral está inherentemente fragmentado, por un lado trabajadores en el sector formal y por el otro aquellos trabajando informalmente en el otro sector. Sin embargo, la realidad parece ser diferente. De hecho, en la actualidad los trabajadores se mueven más frecuentemente entre el sector formal e informal y de adentro hacia afuera del sistema de Seguridad Social. Consecuentemente es vital entender estas transiciones y sus posibles causas para diseñar programas de Seguridad Social efectivos. Esta sección repasa los principales hallazgos de recientes estudios (Bosch and Maloney 2007; Perry *et al.* Capítulo 2) que observan la transición entre el trabajo formal e informal (Argentina, Brasil y México) y los movimientos hacia adentro y hacia afuera del sistema de Seguridad Social (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay).²⁶

Movilidad entre los sectores formal e informal

Hay evidencia que la participación en el sector formal laboral, trabajo asalariado informal, y el auto empleo cambia a través del ciclo de vida. En Argentina, Brasil y México de hecho, los trabajadores jóvenes tienen más probabilidad a estar empleado en el sector informal que en el sector formal y muy pocos están auto empleados. Hasta la edad de 30 años,

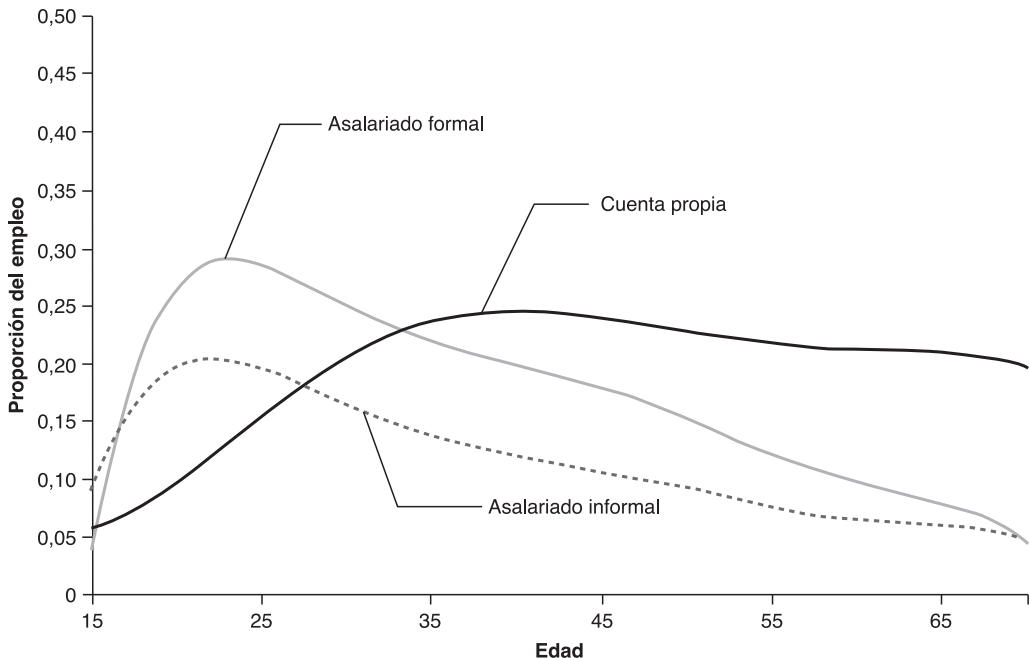
la proporción de aquellos trabajadores en el sector formal se incrementa, mientras que la proporción de trabajadores en el sector informal disminuye. La proporción de auto-empleados empieza en cero pero gradualmente se incrementa durante el ciclo de vida. Así, alrededor de la edad de 55 años, la proporción de trabajo en el sector formal y auto empleados son similares, o ese auto empleo es ligeramente mayor (figura 2.15).

Estudios recientes sobre la relación entre empleo formal e informal encuentran que los individuos se mueven entre los sectores y entre diferentes tipos de trabajo a lo largo de sus vidas. Los trabajadores jóvenes tienden a comenzar en el sector informal y gradualmente se mueven hacia el empleo formal, y eventualmente una gran proporción de ellos se mueve hacia el auto empleo. Sin embargo, esta tendencia no implica que el trabajo asalariado informal sea justamente un estado transitorio que es eventualmente abandonado. De hecho, el 84% de los trabajadores asalariados del sector informal en Argentina y República Dominicana nunca han tenido un trabajo asalariado formal.

También hay evidencia considerable sobre la movilidad del sector formal al informal. De hecho, ya sea el año dado, el 24,7% de los trabajadores del sector informal en Argentina emigraran hacia un trabajo en el sector formal, y el 9,2% de los trabajadores emigraran hacia un trabajo en el sector informal. En Brasil y México estos datos son de 46,8% y 6,9% y 41,2% y 9,3%, respectivamente. Mientras a primera vista los flujos de empleo del sector informal hacia el sector formal parecen ser más grandes que lo contrario (sugiriendo

FIGURA 2.15

Empleo formal e informal a través del ciclo de vida en Argentina, Brasil y México



Nota: Las proporciones reflejan patrones observados en Argentina, Brasil y México.

Fuente: Cálculos de los autores en base a Perry *et al.* 2007.

una preferencia por los trabajos formales), a menudo los flujos parecen ser similares en tamaños después de ajustarse a las probabilidades de separación. De esa manera en Brasil y México, la propensión entre hombres a moverse de los empleos informales al auto empleo entre los hombres es la misma (simétrica a) como la propensión a moverse en la misma dirección.²⁷ En Argentina y México, la propensión entre los hombres para moverse entre el trabajo asalariado formal e informal es también simétrica a la propensión a moverse en la otra dirección. Las propensiones son también simétricas entre las mujeres en Brasil (ver tabla 2.1). *Por consiguiente la evidencia sugiere que, en algún grado los trabajadores escogen*

TABLA 2.1
Intensidades y propensiones de transición entre sectores en Argentina, Brasil y México

	Hombres			Mujeres		
	Cuenta propia	Informal	Formal	Cuenta propia	Informal	Formal
<i>Argentina</i>						
Intensidades						
Cuenta propia	—	0,219	0,034	—	0,293	0,029
Informal	0,258	—	0,247	0,242	—	0,143
Formal	0,025	0,092	—	0,020	0,071	—
Propensiones						
Cuenta propia	—	0,516	0,081	—	0,447	0,044
Informal	0,285	—	0,273	0,269	—	0,159
Formal	0,121	0,439	—	0,019	0,032	—
<i>Brasil</i>						
Intensidades						
Cuenta propia	—	0,201	0,091	—	0,159	0,047
Informal	0,308	—	0,468	0,210	—	0,414
Formal	0,037	0,069	—	0,017	0,069	—
Propensiones						
Cuenta propia	—	0,472	0,213	—	0,245	0,073
Informal	0,279	—	0,425	0,200	—	0,395
Formal	0,167	0,310	—	0,079	0,314	—
<i>México</i>						
Intensidades						
Cuenta propia	—	0,265	0,175	—	0,180	0,042
Informal	0,259	—	0,412	0,139	—	0,362
Formal	0,055	0,093	—	0,019	0,115	—
Propensiones						
Cuenta propia	—	0,530	0,349	—	0,238	0,056
Informal	0,298	—	0,474	0,132	—	0,344
Formal	0,252	0,432	—	0,078	0,461	—

Nota: Las intensidades indican la probabilidad de que un trabajador se mueva a través de un sector; pero no permiten ninguna inferencia sobre la deseabilidad o facilidad de entrada; combinan esto último con cualquier disposición intrínseca a separarse. Las propensiones estandarizan la probabilidad de separación y por tanto facilitan comparar entrantes en un particular sector terminal de los distintos sectores de origen.

Fuente: Bosh y Maloney 2007.

activamente el trabajo asalariado informal y el auto empleo. En el caso del auto empleo, por ejemplo una historia que sería consistente con el patrón del ciclo de vida es que algunos individuos entran al sector informal mientras los jóvenes ganan experiencia y probablemente acumulan ahorros, pero enseguida serían gastados en la creación de algún negocio o moverse hacia el auto empleo. Se ha sugerido también que las mujeres transitaran hacia el auto empleo para adecuar sus responsabilidades de cabeza de familia que se incrementan con la edad (en otras palabras después que han tenido niños).²⁸ La historia alternativa de que los trabajadores después de una determinada edad no pueden encontrar trabajo en el sector formal y moverse hacia el auto empleo, como último recurso, es menos consistente con la leve disminución en la probabilidad de estar empleado en el sector formal. En cualquier caso, aun si esto es correcto en algunos casos valga la redundancia es improbable que esta sea la única explicación.

En el caso de los trabajos asalariados en el sector informal, la historia es más compleja. Primero está claro que estos trabajos prevalecen más entre los jóvenes y los de menor nivel educativo. Aun en la ausencia de las rigideces nominales que segmentarían al mercado, hay barreras que evitan que la gente joven entre al sector formal. De hecho, no tener experiencia de trabajo hace difícil a los trabajadores dar indicios de sus destrezas o habilidades a los empleadores en el sector formal. Para los trabajadores jóvenes no calificados (por ejemplo, los jóvenes que se retiran de los centros educativos sin haber completado al menos un curso completo de educación secundaria). Encontrar un trabajo en el sector formal probablemente sea más dificultoso. Sin embargo, también es posible que algunos trabajadores prefieran trabajar en el sector informal, particularmente si los trabajos del sector informal dan a ellos mayor flexibilidad a las horas de trabajo, ingresos similares y acceso a la Seguridad Social (como ser seguro de vida y pensiones) a través de arreglos no contributivos.²⁹

De hecho, muchos trabajadores del sector informal les gustan sus trabajos. Datos reportados por ellos mismos provenientes de encuestas han mostrado que una proporción significativa de trabajadores en el sector informal no consideran sus trabajos como opciones laborales de menor categoría. De hecho, alrededor del 30% de los hombres y el 37% de las mujeres en los trabajos asalariados informales dicen que ellos no quieren tener un trabajo en el sector formal (Perry *et al.* 2007, capítulo 2). Esta porción está positivamente correlacionada con la edad, con un 23% de hombres y 28% de las mujeres entre las edades de 19 y 24 años prefiriendo sus trabajos en el sector informal, comparado con un 55% de hombres y un 70% de las mujeres entre las edades de 55 y 70 años. Entre las razones dadas para preferir un trabajo asalariado en el sector informal están ingresos más altos (6% de los hombres 2% de las mujeres); tener más tiempo para dedicarse a otras actividades (7% de hombres y mujeres); tener tiempo para el cuidado de la casa (18% de las mujeres); y simplemente gustar de la actividad en cuestión (67% de los hombres y 60% de las mujeres).

Entre los auto-empleados, las proporciones de aquellos que no quieren tener un trabajo en el sector formal son aun más altas: 68% de hombres y 55% de mujeres. Entre los hombres las razones dadas son más altos ingresos (18% de los encuestados) y preferencia de la actividad (65 por ciento). Entre las mujeres se dan las dos mismas razones —más altos ingresos (10%) y preferencia de la actividad (44%)— pero también ellas enfatizan el querer flexibilidad para el cuidado de sus hijos (26%). El estudio más reciente que compara los ingresos en el sector formal e informal también encontró incentivos relativamente pequeños

para los trabajos en el sector formal que se disipan con el nivel de ingresos individuales (Vothelo y Ponczek 2008).

Un estudio (Bosh y Maloney 2008) sobre los flujos brutos de trabajadores durante los periodos de expansión y contracción de la economía de Brasil y México ha desafiado la visión de que el sector informal es solamente un depósito para la mano de obra residual. El análisis en cuestión mostro que el empleo formal como una porción de la población en la edad trabajar es pro cíclico; durante los periodos los descensos o caídas de la actividad económica el empleo formal disminuye mientras el empleo informal se incrementa.³⁰ En promedio un 1% de caída en la producción (de la tendencia seguida) incrementa la porción de empleo informal en 0,2 por ciento y disminuye la porción de mano de obra formal en 0,5 por ciento. Este resultado es consistente con la visión del sector informal como un empleador de último recurso, con la excepción de que el estudio también mostro que empleo formal demás bajo nivel es principalmente explicado por tasas más bajas de éxito en la búsqueda de trabajo en el sector formal y no por tasas más altas de despido. Sin embargo, en los caso de estos dos países (Brasil y México), los movimientos de trabajo del sector informal al sector formal y del formal al sector informal son ambos pro cíclicos lo cual contradice el punto de vista que durante periodos de baja actividad las tasas de transición del sector formal al sector informal siempre se incrementan (en otras palabras son contra cíclicas). De hecho, la evidencia para Brasil y México demuestra que durante los periodos de baja actividad el sector informal no actúa como un buen amortiguador. Los flujos del sector formal al informal disminuyen.

Movimientos hacia afuera y hacia adentro del sistema de Seguridad Social

Esta subsección discute un análisis de las transiciones hacia dentro y hacia afuera del sistema de Seguridad Social en Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.³¹ El valor agregado de este análisis en relación al anterior es que los trabajadores pueden ser observados a lo largo de periodos muy largos de tiempo; de esta manera fue así posible conseguir estimados precisos de las densidades contributivas (en otras palabras el porcentaje de tiempo durante la vida laboral que las personas cotizan al sistema de Seguridad Social), el cual últimamente determina el nivel de beneficios que ellos reciben (si ellos cumplen el periodo necesario de cobertura).

Argentina, Chile y Uruguay. El principal hallazgo para estos tres países es que solamente una proporción pequeña de trabajadores han completado las densidades contributivas; la mayoría de los trabajadores contribuyen al sistema de Seguridad Social menos del 50% del tiempo.

En Argentina la mitad de la muestra tubo densidades contributivas menores al 56,7% y en Chile y Uruguay estas densidades contributivas fueron de 47,4 y 61,0 por ciento, respectivamente (ver tabla 2.2). En estos tres países cerca de un tercio de los trabajadores tienen densidades contributivas menores al 25%. El caso de Argentina también muestra que las densidades contributivas fueron más altas en el componente redistributivo del sistema de pensión que en el componente de ahorros —una media de 60 por ciento *versus* 55,6 por ciento—, respectivamente. Adicionalmente y nada sorprendente, las densidades contributivas fueron

TABLA 2.2
 Densidades de contribución del sistema de Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay
 (% de la fuerza de trabajo)

	Argentina		Chile		Uruguay	
	Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
Total	55,0	56,7	47,2	47,4	58,4	61,0
Sexo						
Hombre	56,9	61,2	53,0	55,4	59,6	63,0
Mujer	55,0	55,6	39,7	35,7	57,0	58,1
Quintil de ingreso						
Quintil más pobre	44,1	36,9	28,6	21,9	42,9	31,4
Segundo quintil	51,4	48,0	43,0	40,9	55,9	54,8
Tercer quintil	54,5	54,5	48,7	50,3	60,3	62,9
Cuarto quintil	58,6	65,6	56,4	59,7	64,4	71,4
Quintil más rico	67,7	88,9	60,5	65,6	68,5	85,7
Edad						
20	34,7	20,0	44,9	45,1	49,0	47,6
35	69,2	83,3	51,9	54,2	69,6	86,7
50	68,0	85,0	42,3	48,6	71,6	92,4

Fuente: Forteza et al. 2009.

más altas para los asalariados que para los auto empleados —una media de 78,9 *versus* 65,6 por ciento— y para los hombres que para las mujeres.

La edad juega un papel importante para explicar las densidades contributivas y sugiere que aun cuando sean jóvenes, los trabajadores emigran entre trabajos en el sector formal e informal. En Argentina, la tasa media de contribución para trabajadores jóvenes (edades entre 20 a 34 años) es de 20 por ciento, mientras la tasa para trabajadores de mayor edad (35 a 54 años) es de 85 por ciento. En Chile y Uruguay, estas figuras son 45,1 y 54,2 por ciento y 47,6 y 86,7 por ciento, respectivamente.

Estos datos son consistentes con los hallazgos presentados en las sub secciones previas que establecen que los trabajadores jóvenes tienen más probabilidades de trabajar en el sector informal que los adultos; sin embargo, estos resultados también indican que los trabajadores jóvenes no permanecen continuamente en los empleos del sector informal —ellos se mueven de adentro hacia afuera del sector—. De hecho en Argentina, se puede esperar que alrededor del 7% al 8% de los trabajadores entre las edades de 18 a 25 años abandonen el sector informal cada año, y alrededor del 3 por ciento de aquellos fuera del sector se puede esperar que regresen. Similares porcentajes pueden ser observados en Chile y Uruguay.

Las tasas de salida del sistema de Seguridad Social declinan con la edad a lo largo de los países (para hombres y mujeres), pero las tasas de entrada se incrementan o disminuyen dependiendo el país. En Argentina las tasas de entrada se incrementan con la edad. Por otra parte en Chile las tasas se incrementan al inicio (de la edad de 25 a 30 años) para después mantenerse constantes o declinar. En Uruguay, ellas disminuyen desde el comienzo. La creciente probabilidad de estar empleado en el sector formal en la primera mitad del ciclo

de vida (ver secciones previas) así refleja diferentes combinaciones de entradas y salidas. Por ejemplo, en Argentina los trabajadores están menos propensos a abandonar los empleos formales con la edad pero también más propensos a adquirirlos. En Chile una porción creciente de trabajadores del sector formal queda principalmente explicada por decrecientes tasas de salida.

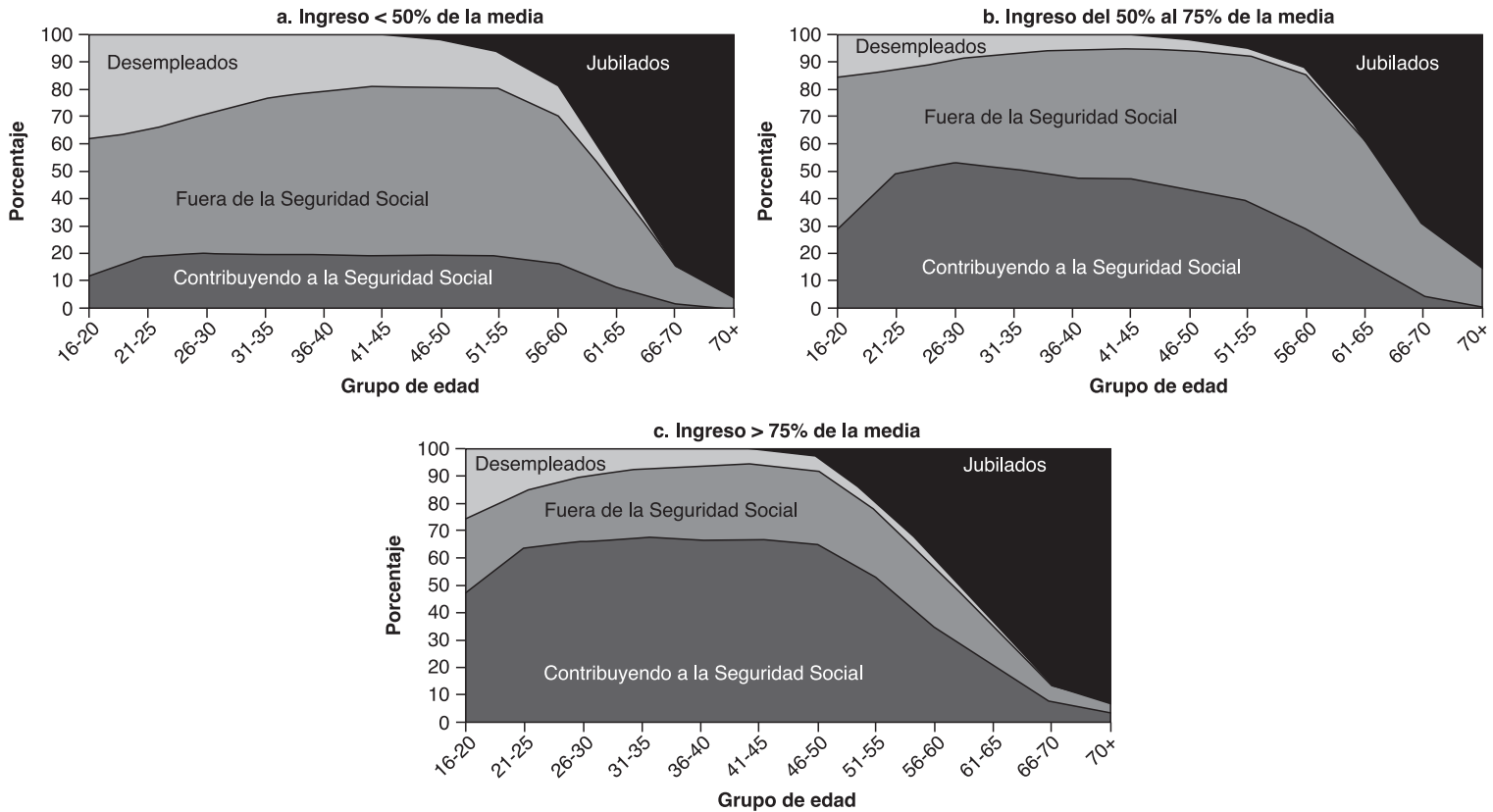
No sorprendentemente, los ingresos también tienen un efecto notorio en las densidades contributivas. Por ejemplo, trabajadores en el quintil más pobre, en Argentina, tienen una densidad media contributiva de 36,9 por ciento, comparados con una media de 88,9 por ciento para aquellos situados en el quintil más rico. Las figuras para Chile y Uruguay son de 21,9 por ciento y 65,6 por ciento y de 41,4 a 85,7 por ciento, respectivamente. Desafortunadamente, no es posible separar transiciones que son intencionales de aquellas que son sin intención. Sin embargo, el análisis de la sección anterior sugiere que el riesgo de desempleo (el cual estaría más cerca a una transición sin intención) no puede por sí mismo explicar estas transiciones. Los riesgos de desempleo son más bajos en la mayoría de los casos.

Brasil. El estudio sobre Brasil (Robalino *et al.* 2008) observa cuanto tiempo los individuos gastan entrando y saliendo del sistema de Seguridad Social durante el ciclo de vida. La distribución típica de cada grupo de edad —en términos de quien contribuye al sistema de Seguridad Social de quien está afuera del sistema de Seguridad Social, de quien está desempleado o se ha retirado— está fuertemente correlacionada con el ingreso (ver figura 2.16). De hecho, los individuos de baja ingresos (primer panel) dedican menos tiempo contribuyendo al seguro social que aquellos trabajadores que ganan altos ingresos (tercer panel). Ellos también gastan más tiempo estando desempleados y están propensos a retirarse más tarde. En el medio de la distribución de la renta, la probabilidad de contribuir al seguro social es más alta, pero la participación parece bajar después de la edad de 30 años, más probablemente como resultado de transiciones más frecuentes hacia el auto empleo (ver análisis anterior). Los trabajadores de ingresos medios se retiran más tarde que todos los otros. En todos los casos, y no sorprendentemente, la gente joven tiene más altas probabilidades de llegar a estar desempleadas.

El estudio en consideración también muestra que el diseño del sistema de Seguridad Social por sí mismo puede afectar las densidades contributivas (las edades de retiro). Tres programas fueron analizados: el sistema de cuentas individuales de ahorro para desempleo (Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio o FGTS); los sistemas de seguro contra desempleo; y, el sistema de pensiones. Los resultados muestran que el sistema de pensiones da a los trabajadores de altos y bajos ingresos un incentivo para atrasar el retiro.³² Esto es en parte debido a que los individuos que atrasan su retiro reciben una tasa implícita de retorno más alta sobre sus contribuciones (ver capítulo 4 sobre las pensiones). Sin embargo, al mismo tiempo, el sistema de pensiones puede reducir las densidades contributivas de los trabajadores de altos ingresos o puede ya sea incrementar o disminuir las densidades contributivas de los trabajadores de bajos ingresos (dependiendo de los niveles de aversión al riesgo, preferencia por el consumo y tiempo libre, y otras características individuales). Lo intuitivo atrás de estos resultados es que tasas altas de retorno sobre las contribuciones también permiten a los individuos alcanzar objetivos de ahorro con menos participación en el sistema de Seguridad Social (o menos empleo en el sector formal). Además, para los trabajadores de bajos ingresos, una vez que el nivel de la pensión contributiva se acerca a la garantía mínima

FIGURA 2.16

Distribución de los estados ocupacionales a través del ciclo de vida en la zona urbana de Brasil



Nota: Las distribuciones fueron derivadas usando las encuestas de hogares PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra Domicílios) para 1990-2006. Para una descripción de la metodología usada para cambiar de cohortes transversales a longitudinales, ver Robalino *et al.* (2008). Los funcionarios públicos y los militares están excluidos de la gráfica.

Fuente: Robalino *et al.* 2008.

de pensión (igual al 42 por ciento del promedio de los ingresos), las contribuciones adicionales no conllevan a altas pensiones; hay un impuesto marginal implícito de 100 sobre las contribuciones (ver capítulo 3).

Los sistemas de beneficio por desempleo (seguro contra desempleo y el FGTS) también afectan las edades de retiro y las densidades contributivas. Este incrementa las edades de retiro, reduce las densidades contributivas de los trabajadores de altos ingresos y puede incrementar o disminuir las densidades contributivas de los trabajadores de bajos ingresos. Por otra parte, el FGTS tiene poco efecto en la edad de retiro de los trabajadores de altos ingresos, pero incrementa la edad de retiro de los trabajadores de bajos ingresos. También este incrementa las densidades contributivas de los trabajadores de altos y bajos ingresos (ver capítulo 5). El efecto es natural a medida que las contribuciones al FGTS son pagadas por los empleadores. Manteniendo todo lo demás constante, entre más tiempo los individuos participan en el sector formal, más altos los ahorros que ellos acumulan en sus cuentas por desempleo.

México. El análisis para México tomo 9,2 millones de trabajadores quienes están afiliados al sistema de Seguridad Social mexicano (Instituto Mexicano de Seguridad Social) al primero de julio de 1997 y se les dio seguimiento a los largo del tiempo. Más precisamente el estudio, registró si los trabajadores estuvieron adentro o afuera del sistema en los periodos del 1 de julio de cada año entre 1997 y 2006.³³ Con esta información, se registraron dos indicadores: *la duración promedio de los empleos formales y la frecuencia de entrada y de salida*. Los indicadores después fueron tabulados por ingreso (siempre alto, siempre bajo, alto/bajo),³⁴ edades (viejo o joven),³⁵ y genero. El estudio mostro que el tiempo transcurrido en el sistema de Seguridad Social está altamente correlacionado con el ingreso; trabajadores de bajos ingresos tienen una densidad contributiva mucho más corta que los trabajadores de altos ingresos. Entre todos los trabajadores, el tiempo promedio transcurrido como afiliados en el sistema fue de 6,7 años.

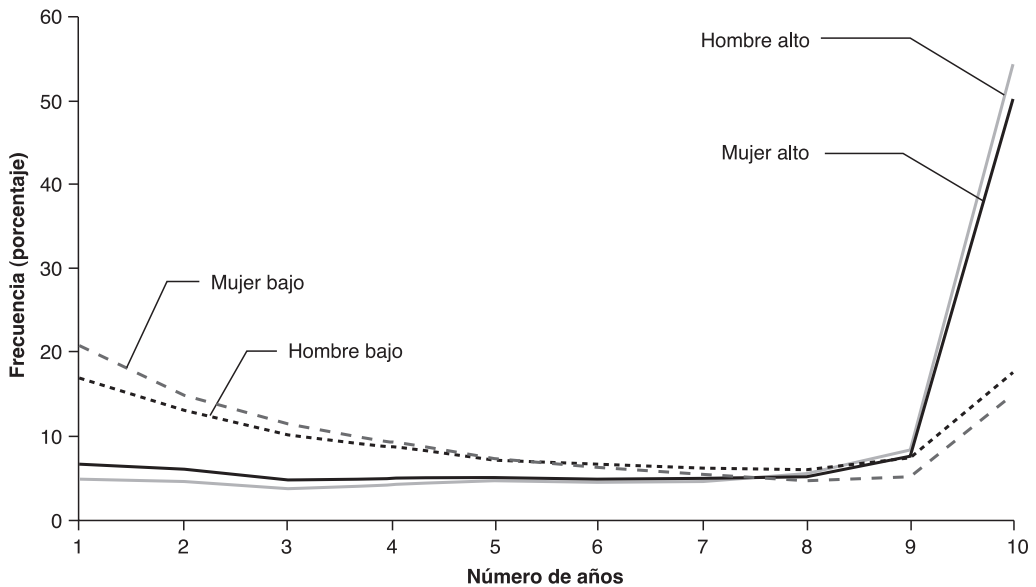
Sin embargo, los trabajadores de altos ingresos estuvieron un promedio de 7,7 años en el sistema, comparado con 4,9 años de los trabajadores de bajos ingresos. De hecho entre los trabajadores de altos ingresos el 51,6 por ciento tenía un empleo en el sector formal durante todo el periodo de análisis y solamente 5,9 por ciento tenía un empleo formal por solamente un año. Entre los trabajadores de bajos ingresos la historia es casi todo lo contrario. Solamente el 16,2 por ciento tenían un empleo formal durante el periodo, mientras el 19,5 por ciento mantenía un empleo formal por un año.

Los trabajadores de mayor edad tiene densidades contributivas más altas que los trabajadores jóvenes, al igual que los hombres las tienen sobre las mujeres, pero el efecto ingreso domina. Entre los trabajadores jóvenes, el 53,9 por ciento mantenía un empleo en el sector formal continuamente durante el periodo, comparado con el 48,5 por ciento entre los trabajadores de mayor edad y de altos ingresos. Sin embargo, entre los trabajadores de bajos ingresos estas proporciones fueron al revés —13,1 por ciento para los trabajadores jóvenes, en comparación con un 23,1 por ciento para los de mayor edad—. La comparación de hombres y mujeres muestra que los hombres siempre gastan más tiempo en trabajos del sector formal que las mujeres, esto sin importar su nivel de ingreso; pero las mujeres de más altos ingresos estuvieron más tiempo en el sector formal que los hombres de menores ingresos (ver figura 2.17).

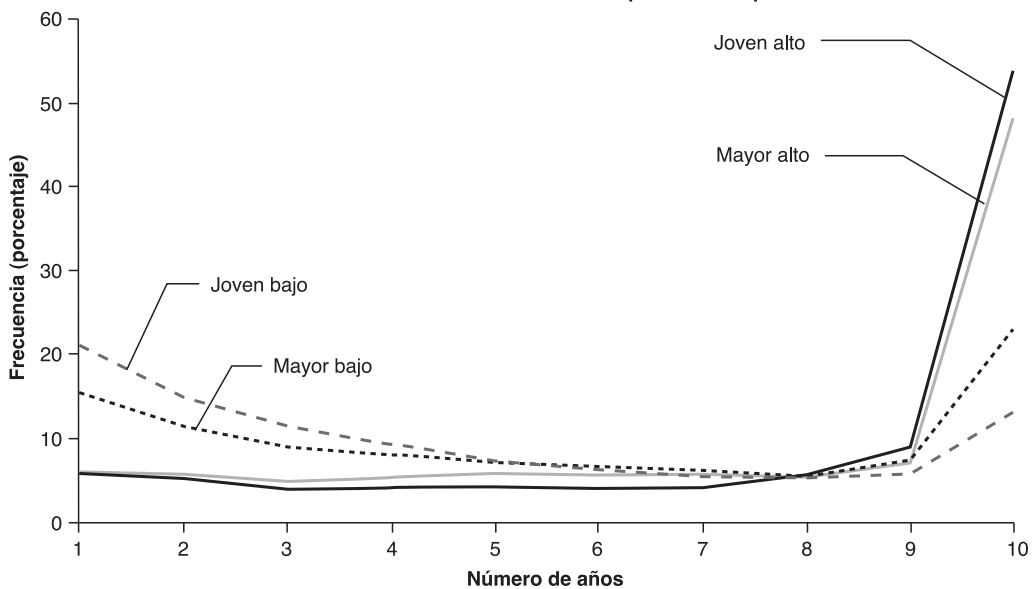
FIGURA 2.17

Número de años en el sector formal para los trabajadores mexicanos, 1997-2006

Distribución del número de años de empleos formal por genero



Distribución del número de años de empleos formal por edad



Nota: Los paneles muestran el número de años que el individuo contribuyó al sistema de Seguridad Social entre julio de 1997 y julio de 2006. Solamente las contribuciones en julio de cada año son tomadas en consideración, lo que significa que los movimientos hacia dentro o fuera del sistema dentro de un año determinado son ignorados. Los trabajadores con altos ingresos son aquellos que ganan igual o más que tres veces el salario mínimo. Los trabajadores de bajos ingresos son aquellos que ganan menos de tres veces el salario mínimo.

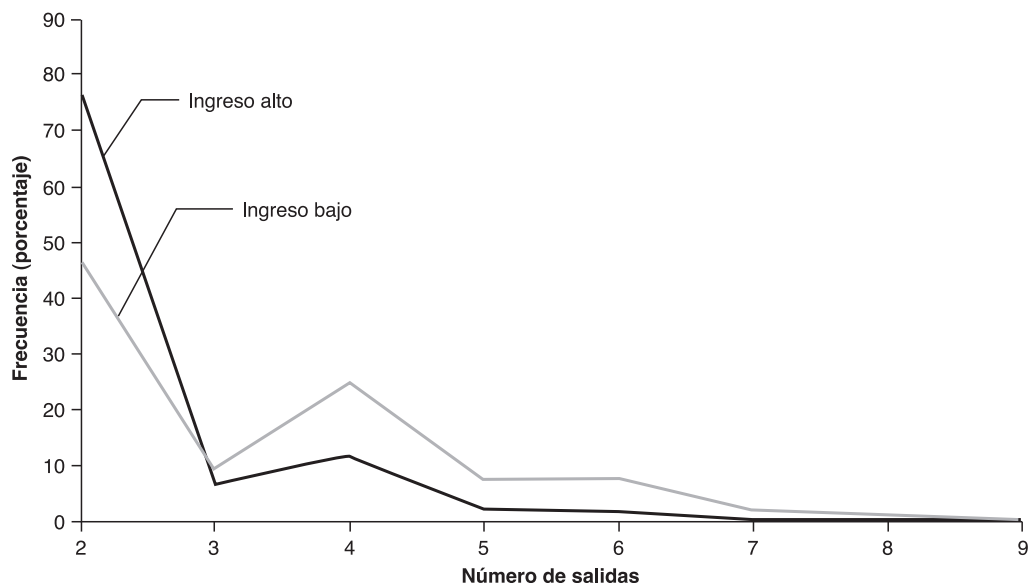
Fuente: Basado en Levy 2008, capítulo 5.

El estudio también computo un índice de movilidad que muestra que los movimientos hacia adentro y afuera del sistema de Seguridad Social son frecuentes. Trabajadores jóvenes tiene mayor movilidad que los trabajadores viejos. Por otra parte, trabajadores de bajos ingresos tienen mayor movilidad que los trabajadores de altos ingresos. Por ejemplo, entre los trabajadores de altos ingresos que mantuvieron un empleo informal por cinco años, alrededor del 80 por ciento se movió solamente una vez fuera del sistema de Seguridad Social en un periodo de 10 años (por ejemplo, ellos habrían contribuido por dos años, salieron del sistema por un rato, y después volvieron y contribuyeron por tres años más). Por otra parte, entre los trabajadores de bajos ingresos, solamente el 45 por ciento se movió fuera del sistema tan solo una vez. La mitad se movió más de tres veces y el 30 por ciento más de cinco veces durante un periodo de 10 años (ver figura 2.18). Uno de los hallazgos problemáticos es el caso de México, la información no hizo posible diferenciar entre empleos y cambios en el status de el empleo (si contribuye o no a la Seguridad Social). De esa manera, un trabajador podría haber perdido cobertura sin cambiar de trabajo. Sin embargo, lo fundamental es que, ya sea que los trabajadores cambien de trabajo o no, la naturaleza intermitente de las contribuciones a la Seguridad Social es un asunto importante tanto en México, como en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

El estudio sobre México enfatiza el papel que juegan los arreglos no contributivos en explicar densidades contributivas más cortas y el incremento de la informalidad en general. Hay dos programas de consideración: el Seguro Popular (seguro de salud subsidiado) y las

FIGURA 2.18

Entradas y salidas para los trabajadores mexicanos con cinco años en el sector formal



Nota: Los datos son para trabajadores que mantuvieron trabajos en el sector formal por cinco años durante el periodo 1997-2006. Los trabajadores con altos ingresos son aquellos que ganan igual o más que tres veces el salario mínimo. Los trabajadores de bajos ingresos son aquellos que ganan menos de tres veces el salario mínimo.

Fuente: Basado en Levy 2008, capítulo 5.

pensiones sociales. El estudio argumenta que cuando el gobierno diseña programas para aquellos que no tienen cobertura de Seguridad Social, los mismos reducen implícitamente los diferenciales entre los ingresos de los sectores formal e informal. Pero dicho en otros términos, ellos imponen un impuesto implícito al trabajo formal. Manteniendo todo lo demás constante (*ceteris paribus*), entre más alto el impuesto implícito y más bajos los diferenciales en la productividad del trabajo entre los dos sectores (para un dado nivel de experiencia o destreza), más fuerte es el incentivo para que los trabajadores tomen empleos en el sector informal (ver también la discusión en el capítulo 7).

Resumen de Hallazgos: Dos preguntas emergen de los cinco países casos: (1) ¿Por qué los trabajadores no contribuyen continuamente a la Seguridad Social? Y (2) ¿Por qué las densidades contributivas se esparcen, particularmente, en el caso de los trabajadores de bajos ingresos y la gente joven?

Parte de la respuesta a la primera pregunta reside fuera de la perspectiva de las políticas de PS. Choques exógenos pueden conducir a los trabajadores fuera de los empleos del sector formal, de hecho en un periodo de baja actividad económica. Por varias razones los trabajadores se verán forzados a moverse a regiones o sectores (por ejemplo, hacia la agricultura) donde la cobertura de la Seguridad Social es menos prevaiente. Los trabajadores casuales o estacionales naturalmente tienen antecedentes de contribución muy esporádicos. Finalmente, algunos trabajadores (como ser los trabajadores no calificados) enfrentarán barreras de entrada hacia el sector formal, y de esa manera, después de perder un trabajo, estarán largos periodos de tiempo en el sector informal.

Sin embargo, la discusión detallada arriba sugiere que las políticas de protección social pueden jugar un papel importante en las reducciones de las densidades contributivas. De hecho, dependiendo del diseño del sistema, el mismo, puede proveer más o menos incentivos para afiliarse. Los tres factores esenciales en la determinación de los incentivos son: 1) El paquete de beneficios de Seguridad Social y como son valorados por los diferentes individuos, 2) el nivel de impuestos a la nomina y las contribuciones a la Seguridad Social, y 3) la existencia de cualquier transferencia que es dada a los individuos que no participan en el sistema de Seguridad Social. Entre más bajo el valor que ponen los trabajadores al paquete de beneficios de la Seguridad Social, más altos son los impuestos; y entre más altas sean las transferencias, más débiles los incentivos para afiliarse (ver capítulo 7 para una discusión más detallada de estos temas).

Parte de la respuesta a segunda pregunta es que los trabajadores de bajos ingresos y la gente joven tienden a ser vulnerables a los shocks externos y más sensitivos a los efectos de los impuestos implícitos y subsidios. También, como se menciono anteriormente, manteniendo todo lo demás constante, los trabajadores de bajos ingresos y la gente joven enfrentan riesgos mayores de desempleo. Ellos tienen mayores probabilidades de tomar trabajos de corto plazo, y aun en el sector formal y más probablemente enfrenten barreras de entradas al sector formal. Los trabajadores de bajos ingresos también enfrentan tasas marginales de impuestos más altas desde el momento en que las transferencias están diseñadas sobre la base del ingreso. De esta manera los individuos con ingresos cerca a la línea de elegibilidad son más afectados por las transferencias. Trabajadores de bajos ingresos y la gente joven están menos propensos a disfrutar algunos de los beneficios del sistema contributivo. De hecho, en el caso

de Brasil los trabajadores de bajos ingresos utilizan menos el seguro contra desempleo debido a que ellos están menos propensos a cumplir con las condiciones de elegibilidad (Robalino *et al.* 2008). Por otra parte la gente joven se beneficia menos del seguro de salud y dadas las altas tasas de descuento dará menos valor a los ahorros forzados de mediano plazo.

Conclusiones

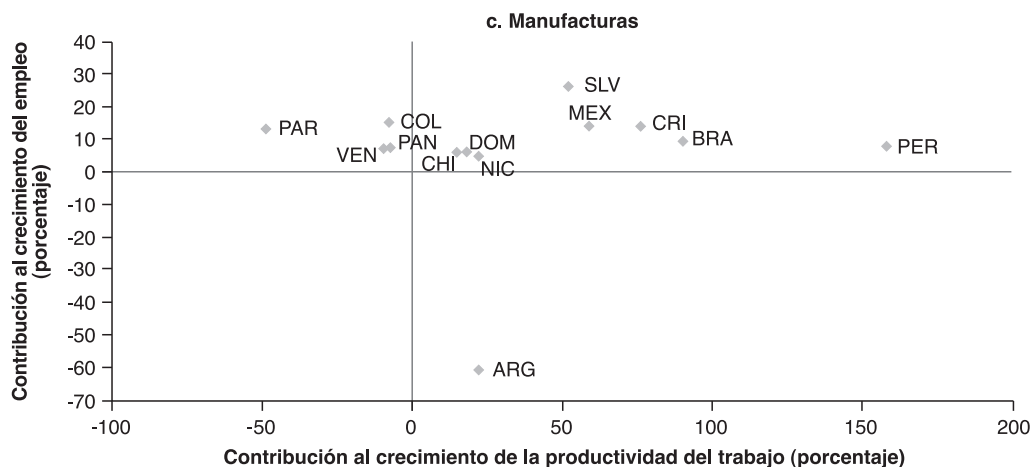
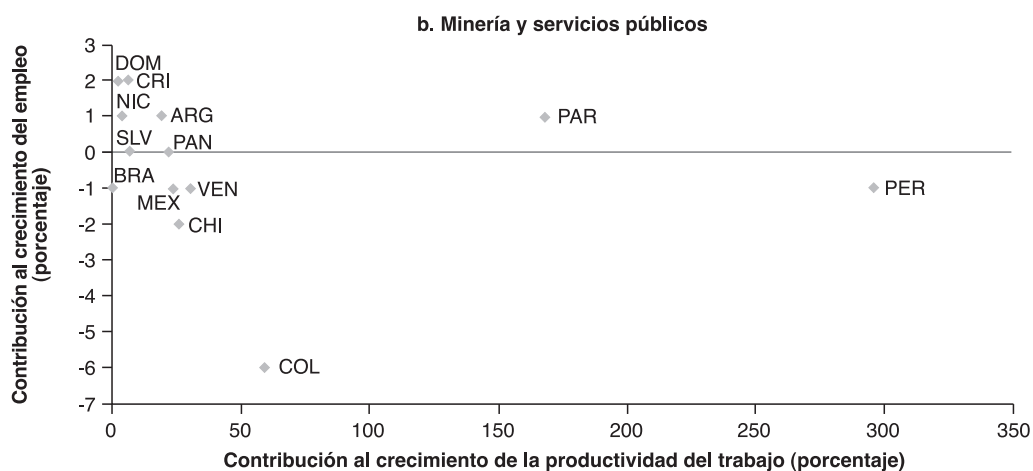
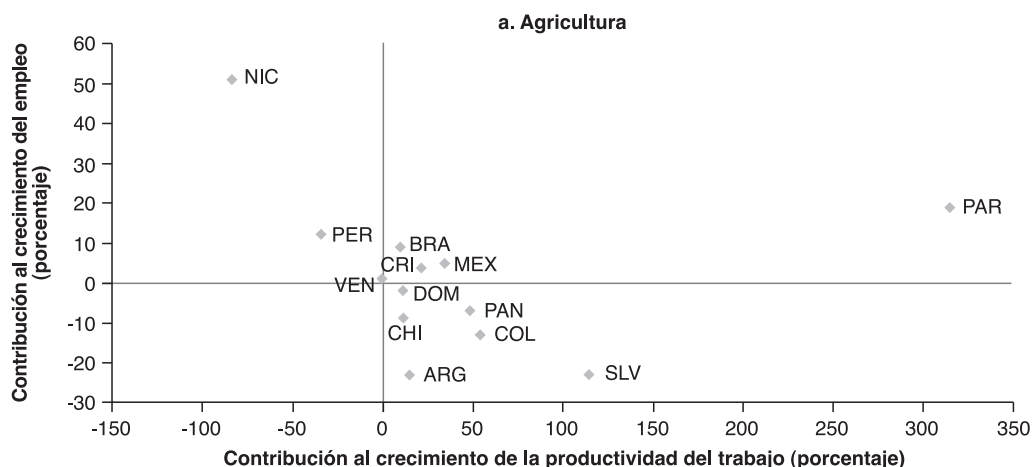
Las principales implicaciones de la discusión contenida en este capítulo para el diseño de políticas de protección social pueden ser resumidas como sigue:

- *Las políticas de protección social pueden contribuir a la creación de trabajos de mejor calidad.* Este capítulo ha mostrado que a lo largo de varios países los sectores de baja productividad abarcan una gran proporción de todos los empleos y que una gran porción de trabajadores está involucrado en actividades del sector informal. Adicionalmente menciona que todavía hay una gran cantidad de trabajadores sin ninguna destreza o habilidad. El estudio también encontró que, dado que los países aplican políticas a nivel macro que mejoran el ambiente empresarial y estimulan la inversión e innovación, en forma complementaria los programas de PS pueden atender los problemas referidos de la siguiente manera: 1) facilitando la movilidad de fuerza de trabajo entre sectores y regiones (a través de la introducción de mejores sistemas de protección salarial y más regulaciones laborales flexibles), 2) manteniendo las contribuciones a la Seguridad Social a niveles razonables, 3) capacitando a los trabajadores no calificados e incrementando su elegibilidad laboral, 4) certificando las habilidades y destrezas de los trabajadores en el sector informal, y 5) ayudando a vincular habilidades con trabajos dentro y entre sectores. Los programas específicos diseñados a alcanzar estos objetivos serán discutidos en el capítulo 5.
- *Para controlar los riesgos del desempleo son necesarios programas de protección salarial bien diseñados.* Este capítulo ha mostrado que los riesgos del desempleo son altos para varios grupos debido a la alta probabilidad de pérdida de trabajo y/o las más largas duraciones del desempleo. El riesgo de perder un empleo es más alto para los trabajadores jóvenes, trabajadores de bajos ingresos y trabajadores no calificados. Mientras que por otro lado, estos grupos tienden a permanecer desempleados por periodos más cortos de tiempo que el promedio (debido a sus más bajos salarios de reserva). Por otra parte, ellos están más propensos a estar trabajando en el sector informal y consecuentemente a tener menos acceso a la Seguridad Social. Como resultado el buen diseño de programas de protección salarial asociados con los servicios de reentrenamiento y re empleo son necesarios para estos grupos.
- *En términos generales hay una necesidad de reconsiderar los programas de Seguridad Social y adaptarlos a las dinámicas de los mercados de trabajo.* Dada la movilidad de la fuerza de trabajo entre ocupaciones y entre los sectores formal e informal, los sistemas contributivos que cubren solamente los trabajadores del sector formal son insuficientes. Sin embargo, que hayan sistemas contributivos y no contributivos paralelos no parece ser la estrategia más eficiente. De esa manera los hacedores de política necesitan

surgir con sistemas integrados, que no discriminen a los trabajadores dependiendo de donde ellos trabajan (sector u ocupación), así como, también asegurarse que el diseño incentive, en vez de desincentivar, el empleo en el sector formal.

- *La gente joven representa un desafío especial que llama a intervenciones bien dirigidas.* Como se discutió en la primera sección, la fuerza de trabajo en la mayoría de los países continuara expandiéndose rápidamente influenciada en parte por el crecimiento del número de gente joven que está entrando al mercado laboral. El reto no es tanto encontrar un trabajo para ellos —la primera sección de este capítulo mostro que, en la mayoría de los casos, los trabajos existen— si no ayudar a ellos a encontrar trabajos más productivos y seguros. Adicionalmente, continuar con las reformas en el sistema educativo y con los programas activos del mercado de trabajo, se puede jugar un importante papel en el incremento de las contrataciones y facilitación para la búsqueda de empleo (ver capítulo 5).
- *En todos los casos, el diseño de políticas y programas de protección social deberían basarse en un acercamiento a las condiciones locales y las dinámicas del mercado de trabajo.* Este capítulo ha delineado amplias tendencias comunes a lo largo de los mercados laborales de Latinoamérica, pero la realidad es que estos mercados son heterogéneos. El actual diseño e implementación de políticas de protección social requieren un entendimiento más completo sobre los asuntos relacionados a: riesgos de desempleo y a los choques asociados a los ingresos, al alcance de la falta concordancia de las habilidades y destrezas y problemas de información y señalización en el mercado laboral, y a los determinantes de las transiciones que hacen los trabajadores entre estados laborales, ocupaciones, sectores económicos y regiones.

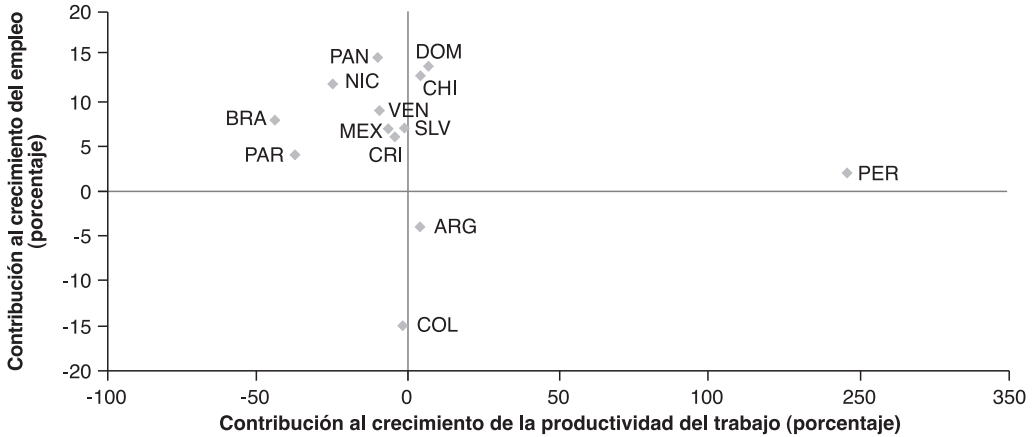
Anexo 2.1. La contribución de diferentes sectores al crecimiento del empleo y la productividad del trabajo



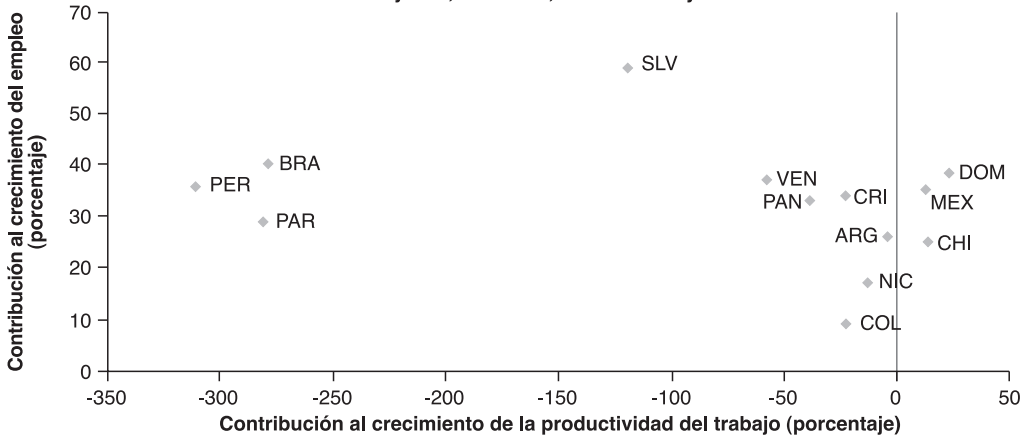
ANEXO 2.1

La contribución de diferentes sectores al crecimiento del empleo y la productividad del trabajo (continuación)

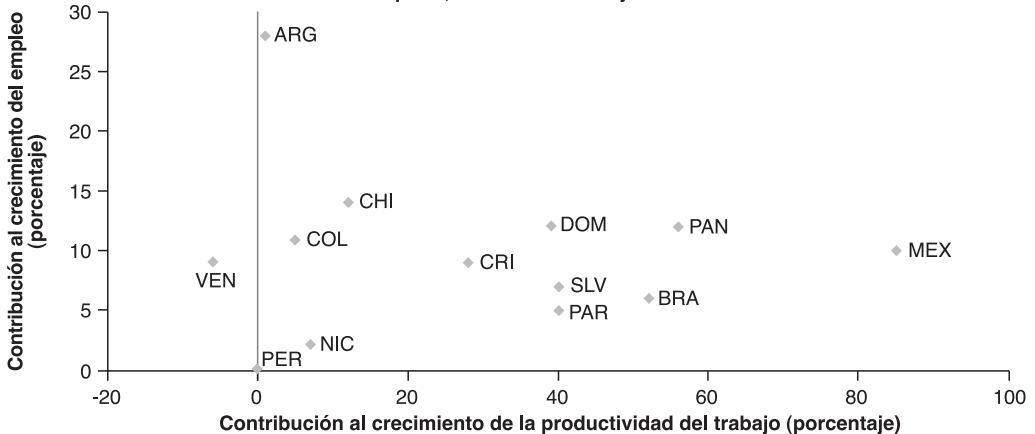
d. Construcción



e. Mayoreo, comercio, restaurantes y hoteles

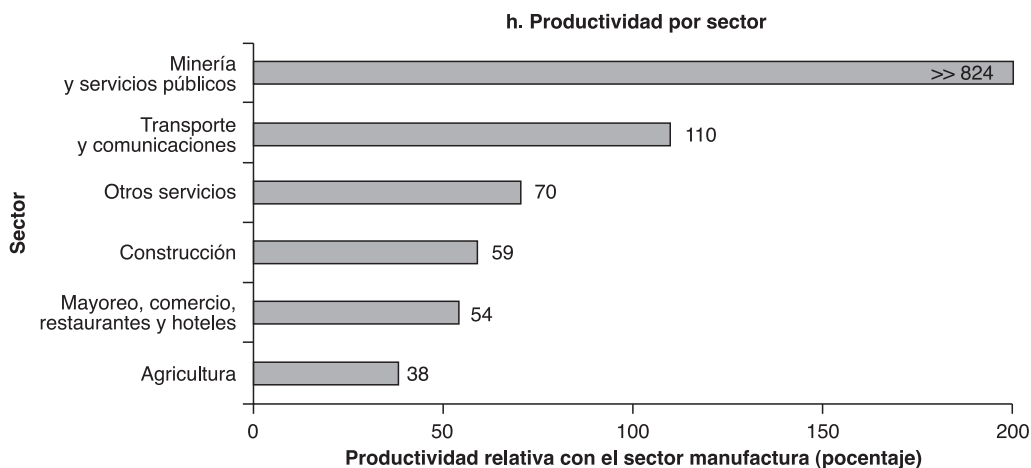
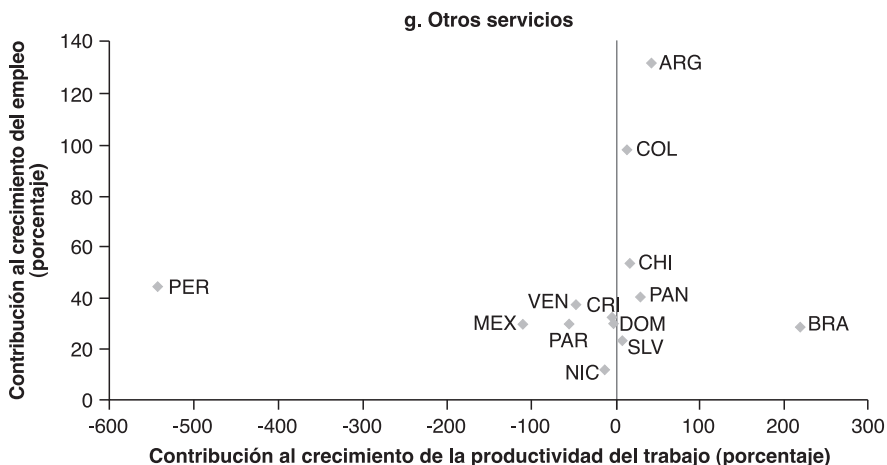


f. Transporte, almacenamiento y comunicaciones



ANEXO 2.1

La contribución de diferentes sectores al crecimiento del empleo y la productividad del trabajo (continuación)



Nota: En el panel h, el promedio fue calculado para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

Fuente: Basado en Pagés, Pierre y Scarpetta 2008.

Anexo 2.2. Descomposición de las tasas de desempleo

El cálculo de las tasas de flujo de entrada dada la tasa de desempleo y la duración del período de desempleo se basan en los siguientes supuestos.

El número de desempleados en el período t está dado por $U_t = U_{t-1} - bU_{t-1} + sE_{t-1}$, donde E indica el número de empleados. La dinámica para la tasa del desempleo puede ser el resultado de dividir por E_t : $\frac{U_t}{E_t} = \frac{U_{t-1}}{E_t}(1 - b) + s \frac{E_{t-1}}{E_t}$.

En estado de equilibrio, $\frac{U_t}{E_t} = \frac{U_{t-1}}{E_{t-1}} \Leftrightarrow \frac{E_t}{E_{t-1}}$. Por lo tanto, la tasa de desempleo se da por $u = \frac{U_t}{E_t} = \frac{s}{b}$. Si g no es muy diferente de 1, $u = s \cdot d$. La variable d es la duración del des-

empleo y es la inversa de la tasa de flujo de salida: $d = 1/b$. De hecho, la duración promedio del desempleo está dada por la proporción de los desempleados en el número de nuevas vacantes: $d = U/V$, y el número de vacantes es igual a los flujos de salida del desempleo: $V = bU$ (véase tabla 2A2.1 a la 2A2.3 para los datos y los resultados de los cálculos).

Tabla 2A2.1
La estructura del desempleo

País	Año	Adultos (25-64)										Jóvenes (15-24)		
		Edad				Género		Educación			Área		Género	
		Total	(15-24)	(25-64)	(65+)	Mujer	Hombre	Baja	Media	Alta	Rural	Urbana	Mujer	Hombre
Argentina	2006	9,5	23,2	6,6	5,7	8,1	5,5	8,0	7,4	4,2	0,0	6,6	28,3	19,4
Bolivia	2004	4,3	9,5	2,7	1,0	3,6	2,0	1,9	3,0	5,5	0,5	4,1	10,6	8,6
Brasil	2005	9,3	19,4	6,2	2,1	8,5	4,4	6,0	7,6	3,8	1,7	7,1	24,9	15,3
Chile	2003	10,0	21,5	8,1	4,5	10,0	6,9	8,6	8,7	6,3	5,4	8,42	6,51	8,0
Colombia	2004	12,9	24,7	9,9	3,5	12,8	7,6	7,7	12,2	10,3	6,3	11,0	30,1	20,9
Costa Rica	2006	5,9	13,9	3,6	3,8	5,5	2,4	4,4	3,5	1,7	3,8	3,5	19,5	10,6
República Dominicana	2006	3,7	7,3	2,9	0,3	4,0	2,3	2,0	4,3	3,3	1,9	3,4	11,7	5,0
Ecuador	2006	6,3	12,8	4,6	1,8	7,4	2,7	3,8	5,8	5,0	2,7	5,5	18,9	9,0
El Salvador	2004	6,8	11,5	5,2	7,3	2,5	7,1	5,2	5,2	4,8	5,7	4,9	9,41	2,7
Guatemala	2004	2,1	3,8	1,5	1,3	1,5	1,5	1,1	2,7	2,6	1,1	1,8	4,5	3,5
Honduras	2006	2,1	3,7	1,5	0,4	1,3	1,7	1,1	2,8	3,0	0,6	2,4	4,8	3,2
México	2005	3,8	8,9	2,4	2,2	1,4	3,0	1,9	2,3	3,7	1,9	2,5	6,5	10,4
Nicaragua	2005	6,6	10,2	5,3	1,8	5,9	4,9	4,1	7,7	8,0	2,9	6,7	15,0	8,3
Panamá	2004	8,6	19,4	6,3	1,1	8,3	5,0	4,2	7,9	7,0	3,7	7,4	23,0	17,6
Paraguay	2005	5,8	12,3	3,6	1,8	4,6	2,9	3,7	3,9	3,1	1,8	4,8	16,2	9,9
Perú	2006	4,2	8,8	3,0	1,1	3,8	2,4	1,7	3,9	4,5	0,4	4,3	10,1	7,7
Uruguay	2005	12,1	29,3	8,8	4,6	11,8	6,0	10,4	9,1	5,5	—	8,8	34,7	25,2
Venezuela	2005	11,4	19,8	9,3	7,8	10,5	8,4	9,0	9,9	8,9	—	9,3	24,1	17,3
Promedio	—	—	14,4	5,1	2,9	6,2	4,3	4,7	6,0	5,1	2,5	5,7	17,7	12,4
Correlación	—	—	0,959	0,987	0,635	0,951	0,944	0,947	0,942	0,682	0,612	0,963	0,937	0,944

Nota: — = no disponible.

Fuente: Basado en datos de CEDLAS.

Tabla 2A2.2
Tasas estimadas de entrada al desempleo

País	Año	Total	Adultos (25-64)													Jóvenes (15-24)			
			Edad				Género			Educación			Área			Género			
			(15-24)	(25-64)	(65+)	>	Mujer	Hombre	>	Baja	Media	Alta	>	Rural	Urbana	>	Mujer	Hombre	>
Argentina	2006	1,0	3,0	0,6	0,5	4,6	0,7	0,6	1,1	0,9	0,7	0,4	2,6	—	0,6	—	3,4	2,7	1,3
Bolivia	2004	0,4	1,3	0,2	0,1	6,2	0,2	0,2	1,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,0	0,3	0,1	1,2	1,4	0,3
Brasil	2005	0,7	2,0	0,3	0,1	5,8	0,4	0,3	1,4	0,3	0,4	0,2	1,6	0,1	0,4	0,2	2,3	1,7	1,4
Chile	2003	2,8	7,0	2,1	1,3	3,4	2,4	1,9	1,3	2,7	2,3	1,2	2,3	1,8	2,1	0,9	9,2	5,6	1,6
Colombia	2004	1,0	2,2	0,7	0,2	3,3	0,9	0,5	1,8	0,6	0,8	0,6	1,0	0,5	0,7	0,7	2,9	1,7	1,7
Costa Rica	2006	1,0	2,7	0,6	0,5	4,5	0,8	0,5	1,6	0,8	0,5	0,2	3,5	0,6	0,6	1,1	3,6	2,1	1,7
República Dominicana	2006	0,7	1,6	0,5	0,0	3,1	0,6	0,5	1,1	0,5	0,7	0,5	0,9	0,4	0,6	0,6	3,0	1,0	3,1
Ecuador	2006	1,0	2,7	0,7	0,2	4,2	0,9	0,5	1,8	0,6	0,8	0,6	1,1	0,5	0,7	0,7	3,3	2,4	1,4
El Salvador	2004	6,3	10,9	4,9	5,0	2,2	2,3	6,7	0,3	5,7	4,3	4,1	1,4	6,4	4,4	1,5	7,7	13,1	0,6
Guatemala	2004	1,0	1,9	0,6	2,6	3,4	0,9	0,5	1,9	0,5	1,1	0,6	0,8	0,4	0,7	0,6	2,4	1,7	1,4
Honduras	2006	0,7	1,6	0,5	0,1	3,5	0,4	0,5	0,8	0,5	0,5	0,7	0,8	0,4	0,6	0,6	2,2	1,4	1,6
Nicaragua	2005	3,9	8,4	2,5	0,7	3,3	2,4	2,6	0,9	2,8	3,5	1,7	1,7	2,1	3,0	0,7	12,6	6,7	1,9
Panamá	2004	0,9	2,9	0,6	0,1	5,2	0,7	0,5	1,3	0,5	0,7	0,5	1,1	0,5	0,6	0,8	3,5	2,6	1,3
Paraguay	2005	1,2	2,5	0,7	1,3	3,6	0,8	0,6	1,4	0,8	0,9	0,4	2,0	0,6	0,8	0,7	3,3	2,1	1,6
Perú	2006	4,2	10,6	2,6	1,8	4,2	3,3	1,9	1,7	1,7	3,6	3,1	0,5	0,7	3,6	0,2	13,5	8,6	1,6
Uruguay	2005	3,4	8,9	2,3	1,4	3,8	2,9	1,8	1,6	3,1	2,3	1,2	2,5	—	2,3	—	10,6	7,6	1,4
Venezuela	2005	1,0	2,5	0,8	0,3	3,3	0,7	1,0	0,7	0,9	0,8	0,6	1,6	—	0,8	—	2,4	2,9	0,8
Correlación	—	—	0,965	0,992	0,780	—	0,865	0,929	—	0,941	0,978	0,946	—	0,866	0,991	—	0,820	0,988	—

Nota: — = no disponible.

Fuente: Basado en datos de CEDLAS.

Tabla 2A2.3
Duración promedio del periodo de desempleo (meses)

País	Año	Adultos (25-64)											Jóvenes (15-24)	
		Edad				Género		Educación			Área		Género	
		Total	(15-24)	(25-64)	(65+)	Mujer	Hombre	Baja	Media	Alta	Rural	Urbana	Mujer	Hombre
Argentina	2006	—	7,7	10,2	11,8	11,8	8,4	8,8	10,8	11,9	0,0	10,2	8,2	7,1
Bolivia	2004	10,1	7,2	12,7	15,3	14,9	9,7	11,5	14,0	13,3	10,7	12,8	8,6	6,0
Brasil	2005	13,7	9,8	18,1	22,7	20,4	15,0	18,0	18,5	18,0	19,6	18,1	10,6	8,8
Chile	2003	3,6	3,1	3,9	3,5	4,2	3,6	3,1	3,8	5,3	2,9	4,0	2,9	3,2
Colombia	2004	13,4	11,1	14,8	23,2	14,4	15,5	12,8	15,2	17,1	12,0	15,3	10,2	12,0
Costa Rica	2006	5,6	5,2	6,1	7,7	6,9	4,9	5,4	7,1	7,4	5,9	6,1	5,4	5,0
República Dominicana	2006	5,1	4,5	5,5	14,3	6,8	4,3	4,2	6,1	6,6	5,1	5,7	3,9	5,2
Ecuador	2006	0,3	4,7	7,1	8,3	8,3	5,5	6,0	7,5	8,4	5,1	7,5	5,7	3,7
El Salvador	2004	1,1	1,1	1,1	1,5	1,1	1,1	0,9	1,2	1,2	0,9	1,1	1,2	1,0
Guatemala	2004	2,2	2,0	2,5	0,5	1,6	3,1	2,3	2,5	4,4	2,5	2,6	1,9	2,0
Honduras	2006	2,9	2,2	3,2	7,8	3,3	3,2	1,9	5,8	4,3	1,7	3,7	2,2	2,3
Nicaragua	2005	1,7	1,2	2,2	12,7	2,4	1,9	1,4	2,2	4,7	1,4	2,2	1,2	1,2
Panamá	2004	9,1	6,6	11,1	15,8	12,4	9,8	7,8	11,4	13,8	7,81	1,9	6,5	6,6
Paraguay	2005	5,0	4,9	5,2	1,3	5,5	4,9	4,8	4,5	8,3	3,1	5,7	4,9	4,8
Perú	2006	1,0	0,8	1,2	0,6	1,1	1,3	1,0	1,1	1,5	0,6	1,2	0,8	0,9
Uruguay	2005	3,6	3,3	3,8	3,4	4,0	3,3	3,4	4,0	4,4	—	3,8	3,3	3,3
Venezuela	2005	10,9	7,9	12,0	22,5	16,0	8,8	9,8	13,0	15,3	—	12,0	10,2	6,0
Average	—	6,1	4,9	7,1	9,6	8,0	6,1	6,1	7,6	8,6	5,3	7,3	5,2	4,7
Correlación	—	—	0,986	0,992	0,929	0,979	0,977	0,969	0,983	0,987	0,835	0,992	0,984	0,937

Nota: — = no disponible.

Fuente: Basado en datos de CEDLAS.

Anexo 2.3. Datos y métodos para calcular el riesgo de desempleo

El análisis de los riesgos de desempleo y salidas de desempleo se realizó para tres países diferentes: Argentina, Brasil y México. Antes de continuar con la descripción de los datos y los métodos utilizados en el análisis de ellos, es importante aclarar la definición de riesgo de desempleo.

El riesgo se define simplemente como la probabilidad de que un trabajador se convierta en desempleado en el período t dado que él o ella trabajó en período $t - 1$. Un punto obvio, pero que es importante es que los trabajadores que dejan su puestos de trabajo porque han salido de la población económicamente activa no son considerados en el cálculo ya que no se conviertan en desempleados. La salida del desempleo, por otra parte, es la situación exactamente opuesta: es la probabilidad de que un trabajador consiga un empleo en el período t , dado que él o ella estaba desempleada en el período $t - 1$.

Si los datos longitudinales sobre el empleo están disponibles, el cálculo es a continuación sencillo, como muestran las siguientes secciones.

Los datos

Los datos disponibles para los tres países tienen muchas similitudes, pero también algunas diferencias. Las principales características de los paneles se resumen en la tabla 2A3.1.

El objetivo principal era crear un panel para cada país, haciendo posible poder observar individuos en dos periodos diferentes en el tiempo. Para Argentina, los datos utilizados fueron la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que se lleva a cabo cada tres meses por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Para Brasil, la Pesquisa Mensal de Emprego (PME), o la Encuesta Mensual de Empleo del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE) era la fuente de información.³⁶ Por último, en el caso de México, se utilizaron datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática). Vale la pena mencionar que tanto el INEGI y el INDEC han hecho los micro-datos disponibles en sus sitios web. Además, a pesar de que las encuestas brasileñas se producen una vez al mes, los tres paneles se construyeron con un intervalo de tres meses entre las observaciones de manera que los resultados pudieran ser comparados adecuadamente.

Para identificar las variables que afectan el riesgo de desempleo, se tuvieron que hacer algunos ajustes. Variables como la edad, el sexo y los ingresos estaban disponibles directamente en todas las encuestas, pero otras, como la ocupación, si el trabajo estaba en el sector formal o informal, y el sector económico en el que la persona trabajó —tenía que ser construido. Los siguientes párrafos describen los métodos utilizados para construir algunas de las variables.

En primer lugar (y más importante) está la ocupación. Se definieron ocho categorías diferentes: (1) desempleado, (2) funcionario público, (3) empleado informal, (4) empleado independiente informal, (5) empleador informal, (6) empleado formal, (7) empleado independiente formal, y (8) empleador formal.

En Argentina, la encuesta EPH tiene una pregunta para determinar la categoría ocupacional. Haciendo caso omiso de los que no sabían cómo responder y los que no eran económi-

TABLA 2A3.1
Encuestas y sus características principales

	<i>Argentina (EPH)</i>	<i>Brasil (PME)</i>	<i>México (ENOE)</i>
Proveedor	INDEC	IBGE	INEGI
Frecuencia	Cada tres meses	Cada mes	Cada tres meses
Regiones incluidas	Todo el país	Seis áreas metropolitanas	Todo el país
Periodo disponible	Tercer trimestre de 2003 hasta el primer trimestre de 2007	Marzo 2002 hasta noviembre de 2008	Primer trimestre de 2005 hasta el cuarto trimestre de 2008
¿Longitudinal?	Sí	Sí	Sí
Esquema de participación	Dos entrevistas en dos trimestres consecutivos, una ausencia de dos trimestres, y dos entrevistas adicionales en dos trimestres consecutivos; en cada trimestre, 50% de la muestra cambia (2-2-2)	Cuatro entrevistas en cuatro meses consecutivos, una ausencia de cuatro meses, y otras cuatro entrevistas en cuatro meses consecutivos; en cada mes, 25% de la muestra cambia (4-4-4)	Cinco entrevistas consecutivas; en cada trimestre, 20% de la muestra cambia

Nota: EPH = Encuesta Permanente de Hogares; PME = Pesquisa Mensal de Emprego; ENOE = Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo; INDEC = Instituto Nacional de Estadística y Censos; IBGE = Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística; INEGI = Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Informática.

Fuente: Análisis de los autores.

camente activos o desempleados, hay cuatro respuestas posibles: patrón (empleador), cuenta propia, obrero o empleado, y trabajador familiar sin remuneración. Una persona que había elegido la última opción (sin remuneración) se excluyó de la muestra, todas las demás que estaban empleadas se clasificaron como pertenecientes al sector formal o informal, según al criterio utilizado en Pok (2001). Todos los empleados de las empresas con cinco trabajadores o menos fueron considerados como informales.³⁷ Una vez que se concluyó esta clasificación, todo lo que quedaba era definir que era un funcionario público. A tal fin, todos los que estaban empleados y habían respondido que su institución o empresa pertenecía al sector económico de la *administración pública, defensa y Seguridad Social obligatoria* fueron considerados como funcionarios públicos.

Hay otra variable que cabe destacar en Argentina: los años de educación. En los datos de Brasil y México, los años de educación eran explícitos, pero en los datos de Argentina, la única información disponible era sobre el nivel educativo del entrevistado. Para mantener la información sobre los tres países similar, el nivel educativo se convirtió en años de educación y se ubicó en una de cinco categorías: menos de un año, de 1 a 3 años, de 4 a 7 años, de 8 a 10 años y 11 años o más. La información se agrupó de esta manera porque así es como estaba disponible en la encuesta brasileña (mientras que los datos de México tenían el número exacto de años).

Para Brasil, el criterio utilizado para clasificar a los trabajadores en las ocho categorías mencionadas anteriormente es completamente diferente. En ese país, el trabajo formal o informal se define en función de si el trabajo es con o sin *carteira*, que no es más que una tarjeta expedida por el Ministerio de Trabajo que debe ser firmada por el empleador cada vez que él o ella contratan a alguien. A tal efecto, la encuesta preguntaba a los trabajadores empleados si ellos contribuyeron al sistema de Seguridad Social. Todos los que tienen una *carteira* deben contribuir por ley. Incluso los trabajadores independientes que contribuyen pueden ser considerados como trabajadores del sector formal, ya que la *carteira* es lo que se necesita legalmente para que se les califique de esa manera.

En México, se usaron tres preguntas de la ENOE para clasificar a los trabajadores en las mismas ocho categorías: (1) *posición en la ocupación*, que indica si el trabajador es un empleado, un empleador, o un trabajador independiente, (2) *tipo de Unidad económica-subtotales* (el tipo de empresa o unidad económica), que indica si la empresa es informal o no, y (3) tamaño de la unidad económica-subtotales (tamaño de la empresa), que indica si la empresa es pequeña, mediana o grande o si es parte del gobierno. En esta última categoría solo se utilizó para identificar los funcionarios (en contraste con la manera en que se determinó la condición de los funcionarios para Argentina).

Hay algunas otras variables que fueron construidas bajo los mismos criterios para las tres encuestas. Entre ellas estaba el estado civil ficticio, que se estableció a uno cuando el individuo informaba que estaba casado o vivía con otra persona, y que en caso contrario era cero.

Por último, se definieron 11 sectores de la economía: (1) la agricultura, (2) servicios públicos y minería, (3) la industria, (4) la construcción, (5) ventas al por menor y al por mayor (6) Restaurantes y hoteles, (7) transporte y comunicación, (8) servicios financieros y otros servicios altamente calificados, (9) servicios comunitarios, (10) la administración pública, y (11) otros o no especificados. Para clasificar cada individuo en una de estos grupos, se utilizó el Clasificador de Actividades para Encuestas Socio demográficas para Brasil y Argentina ya que este es un sistema de clasificación utilizado en todo el Mercosur. Para México, se utilizó en su lugar el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte.

Una vez que se utilizaron todas las variables, los tres paneles se podrían construir. Esto se logró mediante la identificación de cada individuo en cada encuesta y a continuación, en busca de él o ella en el próximo período (es decir, en el próximo período de tres meses, incluyendo el caso de Brasil).

La tabla 2A3.2 muestra los valores promedio y las desviaciones estándar para todas las variables utilizadas en el análisis. La figura 2A3.1 muestra el riesgo de desempleo para cada periodo disponible en cada encuesta, mientras que la tabla 2A3.3 muestra los riesgos promedio de desempleo de todas las variables diferentes en los tres países.

Procedimiento econométrico: Logit

Para estimar el efecto de cada variable sobre el riesgo de desempleo, el procedimiento econométrico utilizado fue la regresión logística, o modelo logit. En simples términos, este procedimiento permite calcular la probabilidad de que un evento ocurre dadas ciertas características

TABLA 2A3.2
Media y desviación estándar para las variables explicativas -
Riesgo y salida del desempleo

Variable	a. Riesgo de desempleo					
	Argentina		Brasil		México	
	Media	Error estándar	Media	Error estándar	Media	Error estándar
Número de observaciones	105.149		623.062		1.678,288	
Edad	39,6	12,8	37,4	12,2	38,1	13,3
Edad ²	1.731,3	1.083,8	1.548,0	985,3	1.627,4	1.113,9
Dummies de educación						
< 1 año	0,006	0,074	0,026	0,159	0,044	0,206
1 a 3 años	0,064	0,245	0,056	0,230	0,077	0,266
4 a 7 años	0,218	0,413	0,235	0,424	0,212	0,409
8 a 10 años	0,400	0,490	0,185	0,388	0,269	0,443
11 años o más	0,313	0,464	0,498	0,500	0,398	0,490
Sector económico a $t - 1$ dummies						
Agricultura	0,014	0,118	0,006	0,079	0,100	0,299
Servicios básicos y minería	0,014	0,119	0,008	0,088	0,012	0,107
Industria	0,118	0,322	0,164	0,370	0,159	0,366
Construcción	0,088	0,284	0,075	0,263	0,086	0,280
Comercio minorista y mayorista	0,201	0,401	0,222	0,416	0,194	0,395
Restaurantes y hoteles	0,030	0,171	0,044	0,205	0,062	0,241
Transporte y comunicación	0,063	0,243	0,069	0,253	0,053	0,225
Finanzas y otros servicios de alta calificación	0,241	0,427	0,228	0,419	0,060	0,237
Administración pública	0,116	0,320	0,054	0,226	0,104	0,305
Servicios comunitarios	0,037	0,189	0,026	0,159	0,098	0,297
Otros o no especificados	0,078	0,268	0,105	0,307	0,068	0,251
Mujer	0,405	0,491	0,430	0,495	0,358	0,479
En la escuela en $t - 1$	0,073	0,260	0,106	0,308	0,051	0,220
Casado en $t - 1$	0,629	0,483	0,575	0,494	0,633	0,482
Dummies ocupación en $t - 1$						
Funcionario público	0,116	0,320	0,080	0,272	0,068	0,251
Trabajador informal	0,192	0,394	0,201	0,401	0,123	0,328
Cuenta propia informal	0,201	0,401	0,161	0,368	0,124	0,330
Empleador informal	0,031	0,172	0,020	0,139	0,019	0,136
Trabajador formal	0,435	0,496	0,473	0,499	0,551	0,497
Cuenta propia formal	0,002	0,041	0,035	0,184	0,079	0,269
Empleador formal	0,013	0,113	0,030	0,170	0,037	0,188
Salario relativo en $t - 1$	1,119	1,412	1,041	1,644	0,843	1,199

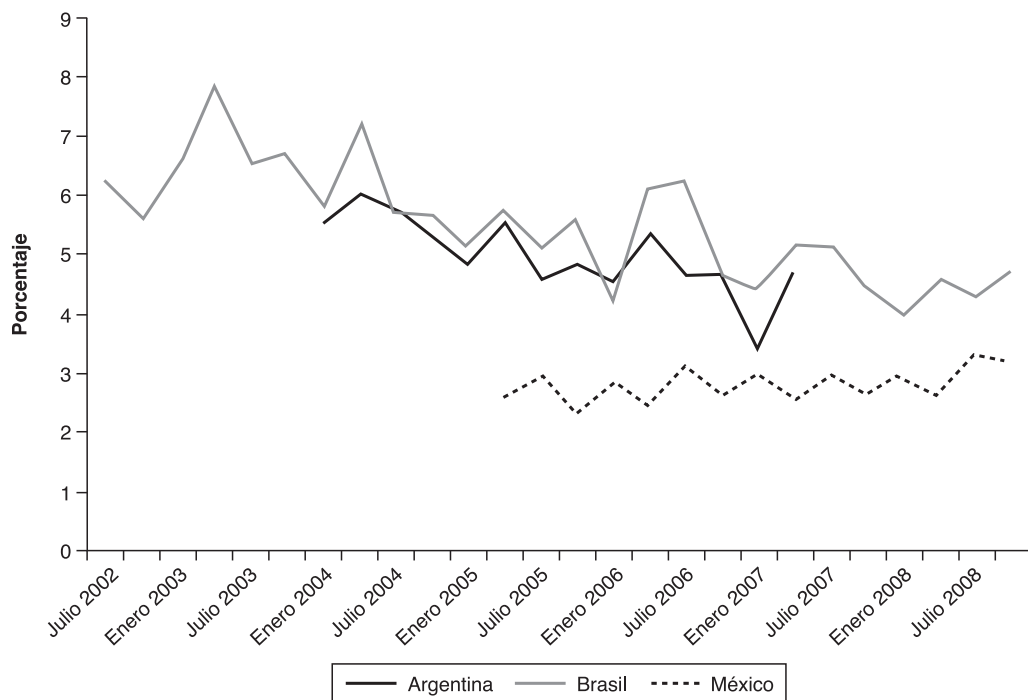
TABLA 2A3.2
**Media y desviación estándar para las variables explicativas -
 Riesgo y salida del desempleo (continuación)**

a. Riesgo de desempleo						
Variable	Argentina		Brasil		México	
	Media	Error estándar	Media	Error estándar	Media	Error estándar
Dummies de temporalidad						
1 ^{er} trimestre	0,290	0,454	0,230	0,421	0,202	0,401
2.º trimestre	0,200	0,400	0,248	0,432	0,267	0,399
3 ^{er} trimestre	0,212	0,409	0,276	0,447	0,267	0,442
4.º trimestre	0,297	0,457	0,245	0,430	0,265	0,441
Tasa de desempleo	10,118	1,925	10,097	1,592	3,446	0,311
b. Salida del desempleo						
Número de observaciones	7.732		46.938		25.379	
Edad	31,8	13,0	28,9	10,4	30,7	11,7
Edad ²	1.182,5	1.013,4	942,7	724,4	1.078,9	880,3
Dummies de educación						
< 1 año	0,005	0,070	0,021	0,144	0,024	0,154
1 a 3 años	0,063	0,243	0,045	0,208	0,048	0,213
4 a 7 años	0,197	0,398	0,207	0,405	0,172	0,378
8 a 10 años	0,480	0,500	0,248	0,432	0,307	0,461
11 años o más	0,255	0,436	0,479	0,500	0,448	0,497
Mujer	0,464	0,499	0,537	0,499	0,326	0,469
En la escuela en $t - 1$	0,165	0,371	0,221	0,415	0,071	0,257
Dummies de la duración del periodo de desempleo**						
Menos de 1 mes	0,153	0,360	0,217	0,412	0,638	0,481
1 a 3 meses	0,252	0,434	0,284	0,451	0,227	0,419
3 a 6 meses	0,130	0,336	0,172	0,377	0,089	0,285
6 a 12 meses	0,121	0,326	0,157	0,364	0,032	0,177
1 año o más	0,344	0,475	0,171	0,376	0,014	0,117
Casado en $t - 1$	0,347	0,476	0,345	0,475	0,383	0,486
Dummy de no-blanco	—	—	0,584	0,493	—	—
Dummies de temporalidad						
1 ^{er} trimestre	0,255	0,436	0,211	0,408	0,107	0,309
2.º trimestre	0,231	0,422	0,255	0,436	0,252	0,434
3 ^{er} trimestre	0,215	0,411	0,284	0,451	0,469	0,499
4.º trimestre	0,299	0,458	0,250	0,433	0,171	0,377
Tasa de desempleo	10,735	1,950	10,333	1,586	3,430	0,341

Nota: — = no disponible.

Fuente: Cálculos de los autores en base a EPH, PME y ENOE.

FIGURA 2A3.1
La probabilidad de quedar desempleado



Fuente: Cálculos de los autores en base a datos de encuestas descritos en este anexo.

de las variables involucradas.³⁸ Dado que nuestro análisis podría ser reducido si el individuo se convierte en desempleado (o empleado) en el período t dadas sus características durante el período $t - 1$, la regresión logística se ajustaba a nuestras necesidades.

Resultados

Los resultados de la primera ronda de estimaciones se muestran en la tabla 2A3.4.

Debido a una fuerte correlación entre ocupaciones y sectores económicos, los resultados anteriores es necesario se lean con extrema precaución. Observe que en México la mayor parte de los coeficientes para el sector económico tiene un signo negativo (aunque algunos no son estadísticamente significativos), lo que significaría que la probabilidad de perder el empleo es menor para todos los sectores en comparación con a la referencia dummy, la administración pública. Sin embargo, este hallazgo no es cierto (ver tabla 2A3.3). La explicación para este comportamiento aparentemente extraño es que existe también el efecto de la ocupación. Observe también que todos los coeficientes de ocupación son positivos excepto uno, lo que significaría que el riesgo de desempleo es mayor para casi cada uno de ellos que para la referencia dummy, los funcionarios públicos. Por otra parte, cuando se añade los valores de coeficiente de cualquier sector económico con cualquier coeficiente de ocupación,

TABLA 2A3.3
Riesgo promedio de desempleo

<i>Variable</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>México</i>
Toda la población	4,99	5,59	2,77
Sexo			
Hombre	4,83	4,58	2,69
Mujer	5,20	6,82	2,97
Ocupación			
Funcionario público	0,83	0,32	1,04
Trabajador informal	6,26	4,71	3,09
Cuenta propia informal	4,49	2,60	1,79
Empleador informal	1,17	1,10	1,75
Trabajador formal	2,88	1,74	2,17
Cuenta propia formal	3,94	0,94	0,76
Empleador formal	0,53	0,28	0,56
Educación			
< 1 año	5,84	5,50	1,47
1 a 3 años	5,26	4,96	1,71
4 a 7 años	6,77	5,61	2,38
8 a 10 años	5,69	7,46	3,31
11 años o más	1,88	4,87	3,07
Ingreso relativo (porcentaje)			
< 25	8,69	2,84	1,93
25-50	5,82	3,53	2,51
50-75	4,66	2,12	2,63
75-100	3,25	1,50	2,17
100-150	1,89	1,08	1,60
150-200	1,03	0,80	1,25
200 o más	0,81	0,42	0,89
Grupo de edad (años)			
16-20	13,21	15,98	6,84
21-25	8,75	8,33	5,10
26-30	4,94	5,83	3,18
31-35	3,60	4,37	2,24
36-40	3,05	3,78	1,78
41-45	3,09	3,31	1,57
46-50	3,21	2,92	1,48
51-55	3,28	2,71	1,48
56-60	3,40	2,47	1,56
61-65	4,11	2,18	1,40
66 o más	5,07	2,00	0,92

TABLA 2A3.3
Riesgo promedio de desempleo (continuación)

<i>Variable</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>México</i>
Sector económico			
Agricultura	5,96	3,33	1,32
Servicios básicos y minería	2,26	2,42	1,31
Industria	4,01	2,25	2,14
Construcción	9,40	4,70	3,94
Comercio minorista y mayorista	3,91	2,59	1,91
Restaurantes y hoteles	5,35	3,29	2,34
Transporte y comunicación	3,44	2,07	1,88
Finanzas y otros servicios de alta calificación	2,26	1,82	2,81
Administración pública	0,84	0,83	1,04
Servicios comunitarios	3,99	3,14	0,84
Otros	5,52	3,05	2,02

Fuente: Cálculos de los autores en base a la EPH, PME, y la ENOE.

el resultado es positivo, excepto en algunos casos de empleadores formales o formales independientes. Este resultado es exactamente lo mostraron los datos (ver tabla 2A3.3).

Ante esta aparente contradicción, una segunda estimación se muestra en la tabla 2A3.5. Este modelo no toma en cuenta los sectores económicos.

Los resultados para el modelo de salida del desempleo se muestran en la tabla 2A3.6.

TABLA 2A3.4

Coeficientes logit y errores estándar para el modelo completo - Riesgo de desempleo

Variable	Argentina				Brasil				México			
	Estimado	Error	Wald	Valor	Estimado	Error	Wald	Valor	Estimado	Error	Wald	Valor
		estándar		P		estándar		P		estándar		P
Intercepto	-3,1713	0,6510	23,7	0,0000	-4,8628	0,1734	786,9	0,0000	-3,2865	0,1052	976,1	0,0000
Edad	-0,0944	0,0076	152,6	0,0000	-0,0370	0,0048	59,2	0,0000	-0,0581	0,0026	490,2	0,0000
Edad ²	0,0009	0,0001	97,5	0,0000	0,0000	0,0001	0,5	0,0000	0,0004	0,0000	139,0	0,0000
Dummies de educación ^a												
< 1 año	0,0129	0,2358	0,0	0,9565	-0,1034	0,0555	3,5	0,0624	-0,2367	0,0365	42,1	0,0000
1 a 3 años	0,3796	0,0757	25,1	0,0000	-0,1711	0,0409	17,5	0,0000	-0,1680	0,0274	37,6	0,0000
4 a 7 años	0,3398	0,0584	33,8	0,0000	-0,1051	0,0244	18,6	0,0000	-0,166	0,0168	98,0	0,0000
8 a 10 años	0,3804	0,0512	55,3	0,0000	-0,0408	0,0237	2,9	0,0861	-0,1422	0,0142	99,6	0,0000
Dummies del sector económico en $t - 1$ ^b												
Agricultura	1,1776	0,1745	45,5	0,0000	0,5462	0,1168	21,9	0,0000	-0,5550	0,0653	72,2	0,0000
Servicios básicos y minería	1,1454	0,2229	26,4	0,0000	0,2786	0,1476	3,6	0,0591	-0,5502	0,0884	38,8	0,0000
Industria	0,9658	0,1403	47,4	0,0000	0,3891	0,0699	31,0	0,0000	-0,2583	0,0626	17,0	0,0000
Construcción	1,6076	0,1393	133,2	0,0000	0,9456	0,0713	175,8	0,0000	0,4356	0,0634	47,2	0,0000
Comercio	0,7558	0,1365	30,6	0,0000	0,3540	0,0687	26,5	0,0000	-0,2750	0,0626	19,3	0,0000
Restaurantes y hoteles	1,0347	0,1556	44,2	0,0000	0,5098	0,0760	45,0	0,0000	-0,0903	0,646	2,0	0,1624
Transporte y comunicación	0,8733	0,1498	34,0	0,0000	0,4312	0,0748	33,2	0,0000	-0,2492	0,0661	14,2	0,0002
Finanzas y otros servicios altamente calificados	0,6713	0,1399	23,0	0,0000	0,2185	0,0686	10,2	0,0014	0,0944	0,0642	2,2	0,1415
Servicios comunitarios	0,9331	0,1563	5,7	0,0000	0,5021	0,0812	38,3	0,0000	-0,9479	0,0671	199,7	0,0000
Otros o no especificados	0,8836	0,1463	36,5	0,0000	0,2557	0,0716	12,8	0,0201	-0,2082	0,0637	10,7	0,0011
Mujeres	-0,1271	0,0421	9,1	0,0025	0,0004	0,0206	0,0	0,9853	-0,3673	0,0135	745,2	0,0000
En la escuela en $t - 1$	0,1443	0,0618	5,5	0,0195	-0,0680	0,0262	6,7	0,0094	-0,2673	0,0229	136,3	0,0000
Casados en $t - 1$	-0,3311	0,0380	76,1	0,0000	-0,2004	0,0133	99,2	0,0000	-0,5032	0,0133	1.425,3	0,0000

TABLA 2A3.4

Coeficientes logit y errores estándar para el modelo completo - Riesgo de desempleo (continuación)

Variable	Argentina				Brasil				México			
	Estimado	Error estándar	Wald	Valor P	Estimado	Error estándar	Wald	Valor P	Estimado	Error estándar	Wald	Valor P
Dummies de ocupación en $t - 1^c$												
Empleado informal	0,5279	0,1077	24,0	0,0000	1,7550	0,0872	404,8	0,0000	0,7170	0,0702	104,4	0,0000
Cuenta propia informal	0,5009	0,1082	21,4	0,0000	1,4052	0,0889	249,8	0,0000	0,7822	0,0707	122,4	0,0000
Empleador informal	-0,5876	0,1943	9,1	0,0025	0,9526	0,1221	60,9	0,0000	0,5972	0,0812	54,1	0,0000
Empleado formal	0,2008	0,1066	3,6	0,0595	0,8876	0,8760	104,0	0,0000	0,8045	0,0680	139,9	0,0000
Cuenta propia formal	0,7609	0,3498	4,7	0,0296	0,8680	0,1131	58,9	0,0000	0,2094	0,0759	7,6	0,0058
Empleador formal	-1,3017	0,3945	10,9	0,0010	0,2208	0,1674	1,7	0,1873	-0,1643	0,0868	3,6	0,0584
Salario relativo en $t - 1$	-0,6864	0,0307	501,4	0,0000	-0,6924	0,0249	74,8	0,0000	-0,2010	0,0091	488,9	0,0000
Dummies de estacionalidad ^d												
1 ^{er} trimestre	0,0651	0,0473	1,9	0,1688	0,0871	0,0252	11,9	0,0195	0,0005	0,0685	12,3	0,0004
3 ^{er} trimestre	-0,0482	0,0520	0,9	0,3542	-0,0509	0,0236	4,6	0,0312	0,0031	0,0219	0,0	0,8888
4. ^o trimestre	-0,0218	0,0629	0,1	0,7287	-0,0650	0,0261	6,2	0,0127	-0,0070	0,0165	0,2	0,6725
Tendencia	0,0163	0,0206	0,6	0,4295	0,0033	0,0007	24,1	0,0000	0,0023	0,0016	2,2	0,1421
Tasa de desempleo	0,1115	0,0443	6,3	0,0118	0,1251	0,0093	182,9	0,0000	0,2875	0,0296	94,4	0,0000

Fuente: Cálculos de los autores en base a la EPH, PME, y la ENOE.

^a Referencia: 11 o más años.^b Referencia: Administración pública.^c Referencia: Funcionario público.^d Referencia: Segundo trimestre.

Tabla 2A3.5

Coefficientes logit y errores estándar para el modelo de no sector económico - Riesgo de desempleo

Variable	Argentina				Brasil				México			
	Estimado	Error estándar	Wald	Valor P	Estimado	Error estándar	Wald	Valor P	Estimado	Error estándar	Wald	Valor P
Intercepto	-2,7661	0,6445	18,4	0,0000	-4,6226	0,1677	759,9	0,0000	-3,2842	0,1049	980,2	0,0000
Edad	-0,0967	0,0076	163,9	0,0000	-0,0369	0,0048	59,7	0,0000	-0,0572	0,0026	477,2	0,0000
Edad ²	0,0009	0,2346	100,8	0,0000	0,0000	0,0181	0,3	0,5884	0,0004	0,0000	112,7	0,0000
Dummies de educación ^a												
< 1 año	0,1859	0,2346	0,6	0,4281	-0,0130	0,0548	0,1	0,8121	-0,1514	0,0357	18,0	0,0000
1 a 3 años	0,5810	0,0732	63,1	0,0000	-0,0731	0,0401	3,3	0,0684	-0,0629	0,0266	5,6	0,0180
4 a 7 años	0,5089	0,0559	83,0	0,0000	-0,0337	0,0234	2,1	0,1511	-0,0710	0,0161	19,4	0,0000
8 a 10 años	0,4703	0,0493	90,9	0,0000	-0,0049	0,0233	0,0	0,8325	-0,0798	0,0139	33,0	0,0000
Mujeres	-0,3186	0,0362	77,4	0,0000	-0,1390	0,0181	58,8	0,0000	-0,4708	0,0127	1.365,9	0,0000
En la escuela en $t - 1$	0,1404	0,0615	5,2	0,0224	-0,1031	0,0260	15,8	0,0001	-0,2984	0,0227	172,0	0,0000
Casado en $t - 1$	-0,3196	0,0378	71,5	0,0000	-0,1931	0,0201	92,5	0,0000	-0,5168	0,0133	1.510,7	0,0000
Dummies de ocupación en $t - 1$ ^b												
Empleado informal	1,1351	0,0821	191,2	0,0000	1,9600	0,0832	555,3	0,0000	0,6483	0,0331	383,7	0,0000
Cuenta propia informal	1,1075	0,0833	176,6	0,0000	1,6894	0,0842	402,1	0,0000	0,6675	0,0342	381,9	0,0000
Empleador informal	-0,0136	0,1814	0,0	0,1185	1,2494	0,9405	111,2	0,0000	0,6523	0,0524	154,9	0,0000
Empleado formal	0,7468	0,0812	84,7	0,0000	1,0812	0,0826	171,3	0,0000	0,5318	0,0304	306,0	0,0000
Cuenta propia formal	1,3228	0,3431	14,9	0,0001	1,1173	0,1094	104,3	0,0000	-0,1781	0,0438	16,5	0,0000
Empleador formal	-0,7040	0,3882	3,3	0,0698	0,4493	0,1648	7,4	0,0064	-0,3774	0,0616	37,6	0,0000
Salario relativo en $t - 1$	-0,7154	0,0305	550,9	0,0000	-0,7043	0,0246	822,9	0,0000	-0,704	0,0085	307,8	0,0000

TABLA 2A3.5

Coefficientes logit y errores estándar para el modelo de no sector económico - Riesgo de desempleo (continuación)

Variable	Argentina				Brasil				México			
	Estimado	Error estándar	Wald	Valor P	Estimado	Error estándar	Wald	Valor P	Estimado	Error estándar	Wald	Valor P
Dummies de estacionalidad ^c												
1 ^{er} trimestre	0,0670	0,0472	2,0	0,1556	0,0879	0,0252	12,2	0,0005	0,0693	0,0195	12,7	0,0004
3 ^{er} trimestre	-0,0517	0,0518	0,0	0,3181	-0,0526	0,0236	5,0	0,0257	0,0054	0,0218	0,1	0,8056
4.º trimestre	-0,0262	0,0627	0,2	0,6756	-0,0674	0,0260	6,7	0,0096	-0,0074	0,0165	0,2	0,6523
Tendencia	0,0191	0,0206	0,9	0,3529	0,0034	0,0007	24,8	0,0000	0,0038	0,0016	5,8	0,0160
Tasa de desempleo	0,1115	0,0441	6,4	0,0115	0,1239	0,0092	179,9	0,0000	0,2806	0,0296	90,2	0,0000

Fuente: Cálculos de los autores en base a la EPH, PME y la ENOE.

^a Referencia: 11 años o más.

^b Referencia: Funcionario público.

^c Referencia: Segundo trimestre.

TABLA 2A3.6

Coeficientes logit y errores estándar para la salida del desempleo

Variable	Argentina				Brasil				México			
	Estimado	Error estándar	Wald	Valor P	Estimado	Error estándar	Wald	Valor P	Estimado	Error estándar	Wald	Valor P
Intercepto	-1,3307	0,6314	4,4	0,0351	-1,4432	0,1773	66,2	0,0000	1,3207	0,2379	30,8	0,0000
Edad	0,0428	0,0120	12,7	0,0004	0,0379	0,0066	32,9	0,0000	-0,0111	0,0075	2,2	0,1398
Edad ²	-0,0006	0,0002	16,0	0,0001	-0,0006	0,0001	41,6	0,0000	0,0000	0,0001	0,0	0,9364
Dummies de educación ^a												
< 1 año	0,8801	0,3460	6,5	0,0110	0,4331	0,0739	34,3	0,0000	1,0024	0,1223	67,2	0,0000
1 a 3 años	0,4821	0,1122	18,5	0,0000	0,2822	0,0535	27,8	0,0000	0,9288	0,0872	113,5	0,0000
4 a 7 años	0,4402	0,0793	30,8	0,0000	0,2854	0,0292	95,8	0,0000	0,7019	0,0463	229,7	0,0000
8 a 10 años	0,1127	0,0652	3,0	0,0841	0,0922	0,0286	10,4	0,0013	0,3819	0,0350	119,1	0,0000
Mujeres	-0,1701	0,0491	12,0	0,0005	-0,4232	0,0220	370,1	4,00,0	-0,0628	0,0316	4,0	0,0469
En la escuela en $t - 1$	0,0552	0,0748	0,5	0,4606	0,1753	0,0302	33,8	0,0000	0,0677	0,0572	1,4	0,2360
Dummies de duración del desempleo ^b												
Menos de 1 mes	0,9086	0,0736	152,3	0,0000	0,8503	0,0377	507,6	0,0000	0,7476	0,1115	44,9	0,0000
1 a 3 meses	0,6200	0,0630	96,9	0,0000	0,6969	0,0365	363,9	0,0000	0,5842	0,1138	26,4	0,0000
3 a 6 meses	0,4056	0,0778	27,2	0,0000	0,5899	0,0402	215,6	0,0000	0,3582	0,1187	9,1	0,0026
6 a 12 meses	0,2287	0,0812	7,9	0,0049	0,2336	0,0428	29,8	0,0000	0,0651	0,1313	0,2	0,6198
Casado en $t - 1$	0,1142	0,0590	3,8	0,0526	0,0991	0,0261	14,4	0,0001	0,5113	0,0374	186,5	0,0000
Dummy de no-blanco	—	—	—	—	-0,3118	0,0222	197,3	0,0000	—	—	—	—
Tendencia	-0,0129	0,0208	0,4	0,5335	-0,0008	0,0008	0,9	0,3337	0,0128	0,0045	8,3	0,0039
Tasa de desempleo	-0,0147	0,0430	0,1	0,7327	-0,0409	0,0108	14,2	0,0002	-0,3118	0,0534	34,1	0,0000

Nota: — = no disponible.

Fuente: Cálculo de los autores en base a la EPH, PME y la ENOE.

^a Referencia: 11 o más años.

^b Referencia: Más de 1 año.

Notas

1. Durante la primera fase, las tasas de mortalidad descienden rápidamente, la esperanza de vida se expande, pero las tasas de fecundidad siguen siendo elevadas. Este es un período de rápido crecimiento de la población y una tasa de dependencia decreciente. Durante la segunda fase, las tasas de fecundidad también comienzan a disminuir rápidamente. La consecuencia es una disminución del crecimiento de la población y una reducción de la tasa de dependencia de los jóvenes, lo que contribuye a una mayor reducción de la tasa de dependencia total. Sin embargo, como la tasa de dependencia de la tercera edad comienza a aumentar y la proporción de la población en edad laboral comienza a disminuir, la tasa total de dependencia también se incrementa. La mayoría de los países de LAC se encuentran actualmente en el centro de la segunda fase.

2. El único país con una tasa de dependencia de la tercera edad ya alta es Uruguay. Cuba, no incluido en esta imagen, tiene la segunda población más vieja de LAC después de Uruguay y se prevé que superará a Uruguay para el 2025. (World Bank, Equipo de Protección Social, Empleo y Pensiones.)

3. La teoría estándar es que la decisión de participar en el mercado laboral refleja una evaluación de costos y beneficios. Por lo tanto, entre mejores oportunidades de trabajo, menor discriminación, y buena paga, las tasas de participación mejoran. Las tasas de participación también aumentan por el menor costo de vida de los hogares (menos hijos y más acceso a guarderías). Asimismo, en general, las tasas de participación tienden a aumentar entre más educación tengan las mujeres (lo que mejora sus perspectivas de trabajo); la caída de las tasas de fertilidad ayudan también. Además, los factores culturales, por ejemplo, la evolución del papel de las mujeres en el hogar y las tendencias hacia una mayor independencia pueden influir en las percepciones acerca de los costos y beneficios (véase Abramo y Valenzuela, 2005). Al mismo tiempo, puede ser una cuestión de necesidad. Por ejemplo, en igualdad de condiciones, las mujeres con hijos son más propensas a participar en el mercado laboral, en particular las madres solteras. La evidencia en LAC es compatible con una combinación de estos tres factores.

4. Véase Pagés, Pierre y Scarpetta (2008).

5. Las tasas de fecundidad han disminuido rápidamente. A principios de la década de 1970, la tasa global de fecundidad fue de más de 5 hijos por mujer, pero ésta disminuyó a 2,7 para el año 2000. Consulte la base de datos CELADE.

6. Véase Pagés, Pierre y Scarpetta (2008).

7. El bajo nivel de educación se define al tener la educación primaria o menos, un nivel medio de educación se refiere a tener una educación secundaria, y un alto nivel de educación se refiere a tener una educación universitaria.

8. Véase de Ferranti *et al.* (2003).

9. Véase Sánchez-Páramo y Schady (2002).

10. Véase Pagés, Pierre y Scarpetta (2008).

11. Estos promedios se aplican solo a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

12. Véase Pagés, Pierre y Scarpetta (2008). Cuando se realizó este análisis en el sector manufacturero de Argentina, Chile, Colombia, El Salvador y Venezuela, surgió un resultado similar. La duración del plazo fue positivo en todos los países, pero el cambio neto fue negativo en cuatro (Argentina, Colombia, El Salvador y México). El plazo cruzado fue nulo o negativo en todos los países excepto en Argentina. Los autores del análisis sostienen que hay dos factores que explican estos resultados: la pérdida de las ventajas comparativas en las industrias más dinámicas y la reducción del tamaño de las industrias intensivas en capital (que tienen el mayor potencial para generar puestos de trabajo) a favor de las actividades intensivas en recursos naturales (que tienen efectos menores sobre el empleo). Las excepciones son Costa Rica, El Salvador y México, donde las industrias de ensamblaje

(electrónica, computadoras, automóviles y ropa) han estado desarrollándose y sirviendo al mercado de los EE.UU.

13. El sector informal se define aquí (sobre todo con fines de comparación) como los trabajadores autónomos no calificados y los asalariados en pequeñas empresas. La fuente de datos es la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC).

14. Véase Perry *et al.* (2007). La informalidad es, en parte, cíclica: la tasa tiende a aumentar durante las recesiones y las crisis y disminuye en períodos de crecimiento. Pero el nivel secular de la informalidad sigue siendo muy elevado en LAC.

15. Para una discusión, véase Perry *et al.* (2007); Levy (2008).

16. Estos tres países fueron seleccionados porque tienen datos disponibles de encuestas de panel de la población activa.

17. La idea en este capítulo ha sido describir el mercado laboral y los programas que se relacionan bajo condiciones «normales». Claramente, varios de los programas discutidos aquí también pueden desempeñar un papel fundamental durante las recesiones. Estos se discuten con más detalle en el capítulo 5.

18. Estos son los factores que impiden que los salarios se ajusten a la recesión.

19. Véase, por ejemplo, el estudio longitudinal de la educación superior Tunecina (Banco Mundial 2007).

20. La mediana de LAC y el tiempo promedio son, 2,79 y 5,76, respectivamente. Relativo a una mediana del trabajo y un promedio de 2,15 y 3,82. En Brasil y Ecuador, la mediana del tiempo y el promedio son 7,00 y 14,32 y 5,60 y 8,77, respectivamente. China, Grecia, India, República de Corea, Portugal y España tienen una mediana y los tiempos promedio por debajo de la media mundial.

21. Las tasas son también más altas para las mujeres que para los hombres. En República Dominicana, por ejemplo, la tasa de flujo de entrada de las mujeres es 3,5 veces mayor que la de los hombres. Como se muestra en la siguiente sección, sin embargo, estas diferencias de género se invierten cuando es controlada por otros factores como la educación y los ingresos.

22. Véase tabla 2A2.2.

23. Resultados similares son válidos para Venezuela (véase Duryea *et al.* 2006).

24. Véase Duryea *et al.* (2006) y Bosch y Maloney (2007).

25. Véase el anexo 2.3 para una descripción de la metodología.

26. Los países han sido seleccionados en base a la disponibilidad de información.

27. La tendencia a pasar de un sector a otro corrige la probabilidad de la separación (véase la nota de la tabla 2.1).

28. Véase Perry *et al.* (2007).

29. Algunas historias interesantes de México sobre los tipos de transiciones que se pueden observar entre el trabajo asalariado formal, el trabajo informal asalariado, y el autoempleo se pueden encontrar en Levy (2008, 91).

30. Esto se refiere tanto al trabajo por cuenta propia y al trabajo informal asalariado.

31. Los análisis para Argentina, Chile y Uruguay fueron preparados en el contexto de este estudio. Aunque las fuentes de datos difieren (debido a las diferencias en la estructura de las bases de datos administrativas), los métodos y la presentación de los resultados son similares (véase Forteza *et al.* 2009). Los casos de Brasil y México son basados en dos estudios anteriores (Levy 2008; Robalino *et al.* 2008) que utilizaron diferentes fuentes de datos y métodos analíticos. En los cinco países, sin embargo, el mismo tipo de indicadores (densidad contributiva y las tasas de transición) fueron analizados. Aunque los resultados no son directamente comparables, las asuntos planteadas son similares.

32. En las simulaciones, los trabajadores con ingresos «altos» fueron los que ganan el 100 por ciento de los ingresos promedios y los que tenían ingresos «bajos» fueron los que ganaban el 50 por ciento de los ingresos promedios.

33. Este enfoque implica que no se registran movimientos dentro del año.
34. Un alto salario se refiere a tres veces el salario mínimo o más, mientras que un bajo salario se refiere a menos de tres veces el salario mínimo.
35. «Jóvenes» son los que tenían 35 años de edad o menos para 1997 y «viejos» a los que eran mayores de 35 años.
36. Esta encuesta se lleva a cabo solo en seis áreas metropolitanas: São Paulo, Río de Janeiro, Salvador, Recife, Belo Horizonte y Porto Alegre. Hay aproximadamente 47,5 millones de personas que viven en estas áreas, lo que corresponde aproximadamente al 24 por ciento de la población total del país.
37. Como señala Pok (2001), hay un gran debate desde que la EPH fue puesta en marcha sobre cómo medir el sector informal. El criterio más común es el que se utilizó en este trabajo, es decir, el número de trabajadores en cada empresa. El principal argumento es que las pequeñas empresas tienen muchas probabilidades de ser informales.
38. Véase Greene (2000) para una explicación técnica.

Bibliografía

- Abramo, L., and M.E. Valenzuela. 2005. «Women's Labor Force Participation Rates in Latin America.» *International Labour Review* 144 (4): 369-400.
- Aedo, Cristian, and I. Walker. Forthcoming. «Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean.» Human Development Department, Latin America and the Caribbean Region, World Bank, Washington, DC.
- Bartelsman, Eric, John Haltiwanger, and Stefano Scarpetta. 2004. «Microeconomic Evidence of Creative Destruction in Industrial and Developing Countries.» Background paper for *World Development Report 2005*, World Bank, Washington, DC.
- Bosch, Mariano, and William Maloney. 2007. «Comparative Analysis of Labor Market Dynamics Using Markov Processes: An Application to Informality.» IZA Discussion Paper 3038, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- 2008. «Cyclical Movements in Unemployment and Informality in Developing Countries.» IZA Discussion Paper 3514, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Bothelo, Fernando, and Vladimir Ponczek. 2008. «Segmentation in the Brazilian Labor Market.» Textos para Discussão 231, Getulio Vargas Foundation, São Paulo, Brazil.
- CELADE (Consejo Latino Americano de Desarrollo). United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). <http://www.eclac.org/Celade/>
- Cunningham, Wendy, Linda McGinnis, Rodrigo Garcia Verdu, Cornelia Tesliuc, and Dorte Verner. 2008. «Youth at Risk in Latin America and the Caribbean.» *Directions in Development*, World Bank, Washington, DC.
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Indermit Gill, J. Luis Guasch, William E. Maloney, Carolina Sánchez-Páramo, and Norbert Schady. 2003. *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington, DC: World Bank.
- Duryea, S., G. Marquéz, C. Pagés, and S. Scarpetta. 2006. «Mobility between Formal and Informal Jobs: Evidence from Transition and Latin American Countries.» Unpublished paper, International Development Bank and World Bank, Washington, DC.
- Forteza, Alvaro, Ignacio Apella, Eduardo Fajnzylber, Carlos Grushka, Ianina Rossi, and Graciela Sanroman. 2009. «Work Histories and Pension Entitlements in Argentina, Chile and Uruguay.» Social Protection Discussion Paper 0926, World Bank, Washington, DC.
- Forteza, Alvaro, Leonardo Lucchetti, and Montserrat Pallares. 2009. «Measuring the Coverage Gap.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*,

- ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 23-40. Washington, DC: World Bank.
- Greene, W.H. 2000. *Econometric Analysis*. 4th ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Pagés, Carmen, Gaëlle Pierre, and Stefano Scarpetta. 2008. *Job Creation in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and Policy Challenges*. Washington, DC: World Bank.
- Perry, G.E., B. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason, and J. Saavedra. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, DC: World Bank.
- Pok, Cynthia. 2001. «La Medición del sector informal en Argentina.» Background paper for the Latin American Regional Workshop on Statistics in the Informal Economy, Santiago, Chile, October 16-18.
- Robalino, David, Eduardo Zylberstajn, Helio Zylberstajn, and Luis Eduardo Afonso. 2008. «An Ex-Ante Evaluation of the Impact of Social Insurance Policies on Labor Supply in Brazil: The Case for Explicit over Implicit Redistribution.» Social Protection Discussion Paper 0929, World Bank, Washington, DC.
- Sánchez-Páramo, C., and N. Schady. 2002. «Off and Running?: The Rising Demand for Skilled Workers in Latin America.» Policy Research Working Paper 3015, World Bank, Washington, DC.
- SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean). CEDLAS and the World Bank, La Plata, Argentina, and Washington, DC. <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/>. Accessed November 2008.
- World Bank. 2007. «Republique Tunisienne: Dynamique de l'emploi et adéquation des formations.» World Bank, Washington, DC.

Parte II

3

La financiación para la cobertura universal de salud en América Latina

Los sistemas de salud contribuyen a los objetivos de protección social en dos importantes maneras. Primero y ante todo, mejorar la salud y aumentar así el capital humano. Lo hacen mediante el acceso a servicios de salud, que muchos países han englobado en sus constituciones como un derecho humano básico. Aún los responsables de formular políticas en todo el mundo siguen luchando por reformar los sistemas de salud para garantizar este derecho que es una realidad para todos. Buscan tanto proporcionar acceso físico a servicios de salud de buena calidad y eliminar los obstáculos financieros para acceder a ellos cuando sea necesario. Los retrasos en el suministro de tratamiento médico pueden poner vidas en riesgo y también puede conducir a complicaciones médicas o la propagación de enfermedades infecciosas, que a su vez, aumentan los costos.

En segundo lugar, los sistemas de salud mitigan las consecuencias económicas de la mala salud, ayudando a suavizar el consumo de los hogares y evitar la pobreza. Los riesgos financieros asociados a los problemas de salud incluyen los costos de atención de la salud y la pérdida de ingresos (debido a la propia enfermedad o la necesidad de cuidar a un enfermo miembro de la familia, hace que sea imposible trabajar). Solamente los costos de atención médica, aún para un solo caso de enfermedad individual, pueden superar con creces la capacidad de ahorro de la mayoría de los hogares, empujándolos a la pobreza.

Así que la distribución de riesgo, como oposición al ahorro es fundamental para evitar un efecto negativo duradero en la economía y el bienestar social de los hogares afectados. Distribución significa que las contribuciones de los miembros de un grupo (o «fondos compartidos») se combinan para cubrir los gastos médicos de estos miembros de acuerdo con sus necesidades de salud.¹

Sin embargo, en América Latina y el Caribe (ALC), el nivel de la distribución de riesgo para la salud es bajo. La mitad del gasto en salud se financia de su propio bolsillo, y la falta de acceso a los mecanismos de distribución es particularmente grave para las personas pobres.

La mayoría de los sistemas de salud en América Latina se enfrentan a dos desafíos estructurales, a la eliminación de barreras de acceso a servicios de salud de calidad equitativa y eficiente.

En primer lugar, los sistemas tienden a ser fragmentados horizontalmente, con atención para diferentes grupos de población llevados a cabo por diferentes organizaciones y gobernados por normas diferentes. En segundo lugar, dentro de cada fragmento horizontal de estos sistemas, el financiamiento y el suministro es generalmente proporcionado por la misma entidad (es decir, que están integradas verticalmente).

En la mayor parte de América Latina y el Caribe, los sistemas de salud están fragmentados horizontalmente. Muchos países cuentan con el Sistema de Seguro Social de Enfermedad (SSE) con múltiples esquemas contributivos, típicamente asociadas con diferentes empleadores en los sectores público y privado. De forma paralela, el Sistema de Servicio Nacional de Salud (SNS), que está abierta a todos, se refiere principalmente a los excluidos del Seguro Social de Salud, específicamente los trabajadores pobres e informales y sus familias. Con el tiempo, las reformas que intentaron mejorar el acceso, la calidad y eficiencia de la atención en salud tienen aún más fragmentado los sistemas del Seguro Social de Salud (SSS) y el Servicio Nacional de Salud (SNS) en múltiples esquemas y programas operados por diferentes organizaciones, bajo los modelos de distribución competitivos o descentralizada. En este contexto, la afiliación de individuos con un determinado esquema, programa u organización determinan su derecho a obtener los beneficios, incluido el acceso a los servicios, la calidad de éstos, y el grado de protección financiera. La fragmentación horizontal ha hecho que los sistemas de salud propensos a las desigualdades e ineficiencias, crea estructuras complejas de contribución con incentivos que tienen el potencial de distorsionar los mercados laborales, ya que los trabajadores podrían tratar de cambiar de trabajo, ya sea para beneficiarse de un plan de salud determinado o para evitar contribuir a un plan que no valoramos.

La mayoría de los sistemas de salud de la región también están integrados verticalmente, de manera que dentro de cada fragmento horizontal, la misma entidad financia y produce servicios. La mayoría de los sistemas de SSS combinan ambos, el financiamiento y la producción de servicios.

Del mismo modo, los sistemas SNS están a cargo de los ministerios de salud que administran el presupuesto de salud y operan en los hospitales y clínicas. Esta integración vertical a menudo tiene consecuencias negativas para la eficiencia.

Cuando los sistemas de financiación están vinculados a los sistemas de prestación de servicios, es difícil para ellos inducir y recompensar los aumentos en la eficiencia de los proveedores, el cual es casi como un derecho para los proveedores de servicios. Por lo general, la mayor parte del presupuesto se transfiere para cubrir los salarios y beneficios de sus empleados, que no están vinculados a la productividad o a los indicadores de calidad. Cuando se combina con un alto grado de desintegración horizontal, la integración vertical de financiamiento y provisión en paralelo del seguro social (SS) y los SNS, crean cruces en la infraestructura de los servicios de salud y por consiguiente, por debajo de la productividad nominal.

En este capítulo se examina la reciente evolución de los sistemas de salud en América Latina y sugiere un camino de reforma. Las principales preocupaciones hacen eco del libro como en su conjunto: (1) la forma de garantizar una cobertura adecuada para todos y reducir la fragmentación y la inequidad de la cobertura entre diferentes grupos de población; (2) cómo desarrollar sistemas de recaudación de ingresos que sean justos, junto con

los sistemas de subsidios que sean transparentes y progresivos y no distorsionen los mercados de trabajo, y (3) cómo crear instituciones más fuertes y los incentivos para una mayor eficiencia.

Se examinan las reformas en las últimas dos décadas y resume los problemas que subsisten, haciendo hincapié en el papel de los acuerdos de financiamiento en el rendimiento de los sistemas de salud. Se propone un camino hacia una mayor cobertura y una mayor equidad mediante el aumento de la coherencia de los acuerdos de financiación. Al mismo tiempo, aboga a favor de la promoción vertical y la separación entre el seguro y las funciones de servicio de producción para mejorar la eficiencia. El capítulo no tiene un modelo sencillo para la reforma. Los países de ALC tienen un complejo legado de los sistemas y subsistemas de salud.

Hay dos tipos de acuerdos básicos en los sistemas públicos obligatorios de protección social de la salud en ALC: (1) Sistemas Independientes del SNS, que se financian con impuestos generales y prestan servicios a la población en general, y (2) Sistemas de Seguro Social de Salud (SSS) combinado con el Servicio Nacional de Salud (SNS) o con las redes públicas de proveedores. Sistemas de SSS se financian principalmente de impuestos sobre la nómina de contribuciones basado en las ganancias. En algunos países, están subsidiados por los regímenes no contributivos, que están dirigidos a los pobres o grupos de salud prioritarios. También se combina con SNS o con las redes de proveedores públicos que prestan servicios a las personas sin seguro. En los últimos años, todos estos modelos han sufrido oleadas de reformas que han tratado de mejorar la cobertura, la equidad o la eficiencia. Por ejemplo, muchos de los sistemas de SSS y sistemas de SNS se han desarrollado mediante la adición de sistemas para los pobres que se financian con los impuestos generales y la oferta de subsidios focalizados. Otros sistemas han sido objeto de reformas para promover la eficiencia a través de la separación de financiación y provisión de servicios. Los retos inmediatos que enfrenta esta gama tan amplia de sistemas son variados y por países. En todas partes, el margen de maniobra para los encargados de formular políticas está limitado por factores políticos económicos (que incluyen los intereses creados de agencias de seguros y financiación, beneficiarios, y los productores y proveedores) y por las limitaciones fiscales. Por último, las prioridades socioeconómicas varían entre los países.

Esta compleja realidad requiere un enfoque no dogmático a la reforma, una que promueva una transición gradual hacia los resultados deseados de diversos puntos de partida. Este enfoque se denomina una «tercera vía» para diferenciar tanto lo de la situación actual y de los enfoques, a veces dogmático significa, que buscan reorganizaciones radicales de los sistemas de salud. En línea con esta filosofía, el capítulo presenta recomendaciones para la navegación hacia la meta de la cobertura universal y una mayor eficiencia. Mientras que el capítulo se centra en los sistemas combinados, que se enfrentan a los mayores desafíos para mejorar la cohesión, muchas de sus recomendaciones son válidas para todos los acuerdos de sistemas. El proceso de reforma propuesto incluye los siguientes pasos: (1) avanzar hacia la estandarización de los planes de beneficios básicas, (2) reformar la recaudación de ingresos y los sistemas de distribución, para garantizar que la financiación total es suficiente y que los subsidios públicos sean transparentes, bien orientados, y que sea poco probable que distorsionen los incentivos del mercado laboral, y (3) promover un fuerte nexo contractual entre los agentes de financiamiento y proveedores, uno que promueva la calidad y eficiencia y permite que las estructuras de la red sean racionalizadas.

El resto de este capítulo está estructurado de la siguiente manera. La segunda sección proporciona una visión general de los arreglos institucionales y de la organización de los sistemas de salud en ALC. En la tercera sección se evalúa el desempeño de los sistemas de salud y proporciona un resumen de los desafíos que enfrentan. La cuarta sección se basa en las experiencias recientes en la región de ALC y en el mundo para proponer una forma que logre una mayor equidad y eficiencia, y la última sección se presentan las conclusiones.

Acuerdos organizacionales e institucionales

Los sistemas de salud de todo el mundo adoptan una variedad de arreglos organizacionales e institucionales para el financiamiento y la prestación del servicio. El financiamiento incluye la recaudación de ingresos, el aporte en común de fondos, y la compra de servicios. La prestación de servicios incluye servicios personales y no personales. Los servicios personales tienden a ser curativos, por ejemplo, el tratamiento de la neumonía, mientras que los servicios no personales son a menudo preventivos y tienen un fuerte grado de «Bien común» por ejemplo, el control de vectores de enfermedades.

A lo largo del siglo pasado, tres modelos organizativos e institucionales han surgido: los Servicios Nacionales de Salud, el Seguro de Salud Contributivo Social y el Seguro Voluntario de Salud Privado. En casi todos los países, varios de estos modelos coexisten en varias formas y permutaciones. Los Servicios Nacionales de Salud se financian con impuestos generales, y los servicios son proporcionados por un conjunto integrado de proveedores públicos. La elegibilidad para recibir estos servicios está determinada por la ciudadanía o país de residencia, por lo que la cobertura es por definición universal. Los Sistemas de Seguros de Salud Social Contributiva se financian con los impuestos de nómina y las ganancias basadas en las contribuciones de los beneficiarios. En la mayoría de las regiones del mundo, contratan proveedores externos para la producción de servicios, pero en América Latina, muchos sistemas de SSS todavía operan bajo sus propias redes de proveedores. La inscripción es obligatoria comúnmente para todos los trabajadores. Sin embargo, las contribuciones son difíciles de aplicar en trabajadores del sector informal, por lo que la cobertura universal solo puede lograrse cuando mecanismos de financiación adicionales (tales como programas específicos de subsidio) se ponen en marcha. Por último, el Seguro Privado de Salud Voluntario es financiado por primas valoradas de riesgo. Al igual que en los Sistemas Sociales de Seguro de Salud, las Aseguradoras de Salud Privado suelen contratar los servicios de atención médica, pero la elegibilidad para los servicios depende de la cuantía de las contribuciones hechas por el individuo.

Un alto grado de fragmentación horizontal caracteriza a la mayoría de los sistemas de salud en ALC. La fragmentación se produce cuando los acuerdos organizacionales e institucionales varían entre los diferentes grupos de población. Un tipo de fragmentación se produce cuando diferentes organizaciones llevan a cabo funciones del sistema de salud bajo diferentes normas, otro tipo ocurre cuando las funciones del sistema de salud se llevan a cabo bajo normas diferentes dentro de la misma organización, y un tercer tipo se produce cuando las funciones del sistema de salud se llevan a cabo bajo la misma norma, pero por diferentes organizaciones (por ejemplo, en sistemas descentralizados). Como ejemplo, el recuadro 3.1 ilustra la fragmentación del sistema de salud peruano.

RECUADRO 3.1

Fragmentación del sistema de salud: el ejemplo de Perú

El sistema de salud peruano está fragmentado en seis diferentes subsistemas de financiación con la prestación de servicios realizada por cinco diferentes tipos de redes. El Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Salud conjuntamente financian los servicios nacionales de salud, que son operados por los gobiernos regionales a través de las Direcciones Regionales de Salud (DIRESA). El Ministerio de Finanzas parte de los canales de la financiación a través de un sistema de seguro de salud dirigido (*llamado SIS*), que cubre los costos de los usuarios de los servicios nacionales de salud para las familias pobres. El Ministerio de Trabajo cuenta con un sistema independiente de seguro de salud para los trabajadores con empleos formales, llamado ESSALUD, que es financiado por los trabajadores y las contribuciones del empleador. El Ministerio de Defensa cuenta con un *sistema de seguro de salud* para las fuerzas armadas, y el Ministerio del Interior cuenta con un *sistema de seguro de salud* para la Policía Nacional. *Los sistemas de seguros* del Ministerio de Trabajo, Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior cada uno opera con sus propios sistemas de hospitales y clínicas, contratando servicios externos que no se pueden ofrecer de forma interna. Por último, las aseguradoras privadas de salud ofrecen cobertura de servicios de salud a aquellos que están dispuestos y son capaces de pagar por ello, los servicios son entonces prestados por hospitales y clínicas privadas. En un principio, *el SIS* opera esquemas diferentes para diferentes grupos de población. Había un plan de seguro de Salud Escolar gratis para los niños y jóvenes de entre 3 y 17 y un programa de Seguro de Salud Infantil y Materno para las mujeres embarazadas y para las madres con bebés y niños de hasta 4 años de edad. En años recientes, el gobierno ha armonizado los diferentes programas en un solo paquete para las familias y se ha ampliado la cobertura rápidamente. Su intención es limitar el plan no contributivo para las familias en los dos deciles de ingresos más bajos y desarrollar un régimen contributivo, subsidiado parcialmente por las familias dentro del tercer decil de ingreso.

Una reforma legislativa reciente (2009) va a crear un marco de seguro de salud universal, cuando se aplique, poco a poco se armonizarán todos los planes de seguros, que les obligan a ofrecer un paquete estándar de beneficios mínimos ya sea bajo un plan no contributivo, parcialmente subvencionado o un esquema de financiamiento contributivo.

Fuente: PAHO 2008; CNPSS 2007.

Horizontalmente los sistemas de salud fragmentados están frecuentemente plagados de problemas de diseño que dificultan su desempeño. Son propensos a tratar personas injustamente (en el sentido de que personas similares se enfrentan a diferentes costos o disfrutan de diferentes beneficios). La coexistencia de diferentes normas operativas puede producir incentivos y desincentivos complejos tanto para los beneficiarios y proveedores, algunos de los cuales pueden causar efectos adversos imprevistos.

La fragmentación también puede conducir a la duplicación de procedimientos administrativos y logísticos, en la infraestructura de prestación de servicios, y de las reservas financieras, y el aumento de los costos totales del sistema.

Los países de ALC se pueden dividir en dos grupos de acuerdo a la manera como están organizados sus sistemas de salud (tabla 3.1).² El primer grupo comprende 12 países con sistemas integrados, donde los gobiernos se basan exclusivamente en los servicios nacionales de salud para brindar atención médica a través de un único esquema.

TABLA 3.1

Sistemas de salud integrados *versus* fragmentados: características clave de financiamiento, 2005-06

	<i>Sistemas integrados: Antigua y Barbuda; Barbados; Brasil; Cuba; Dominica; Granada; Guyana; Haití; Jamaica; San Cristóbal y Nieves; San Vicente las Granadinas; Trinidad y Tobago</i>	<i>Sistemas fragmentados: Argentina; Bahamas; Belice; Bolivia; Chile; Colombia; Costa Rica; República Dominicana; Ecuador; El Salvador; Guatemala; Honduras; México; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; Santa Lucía; Surinam; Uruguay; Venezuela</i>
Población total	215,5 millones (38,5% de la región)	344,0 millones (61,5% de la región)
PIB per cápita promedio (PPA)	US\$9.430	US\$10.650
Gasto total en salud como porcentaje del PIB (PPP)	7,4	6,6
Gasto en Seguridad Social de salud como porcentaje del gasto total en salud	0,0	30,4
Gasto total en salud por el gobierno como porcentaje del gasto total en salud	51,3	52,3
Gastos en planes de salud privado prepagados como porcentaje del gasto total en salud	7,9	4,4
Gasto total en salud pagado del bolsillo como porcentaje del gasto total en salud	31,9	37,4
Otras fuentes de gasto en salud (por ejemplo, financiamiento externo) como porcentaje del gasto total en salud	8,9	5,9

Nota: PIB = Producto Interno Bruto, PPA = Paridad del Poder Adquisitivo.

Fuente: Cuentas nacionales de salud.

El segundo grupo está compuesto por 21 países con sistemas fragmentados, donde los gobiernos proporcionan servicios a través de múltiples sistemas de SSS o la combinación de sistemas de SSS y elementos del SNS. Varios países de este grupo han sido objeto de creciente fragmentación en los últimos años, como consecuencia directa de los esfuerzos para mejorar el acceso y calidad de los servicios de salud para los grupos de población sin seguro de salud social.

En línea con el enfoque de este estudio sobre la mejora de la coherencia de los Sistemas de Protección Social de ALC (SPS), este capítulo se centra en los países que tienen sistemas de salud fragmentados. Sin embargo, además de los problemas específicos derivados de la fragmentación horizontal, estos sistemas también experimentan problemas que son comunes a muchos de los sistemas más integrados de la región, incluyendo, por ejemplo, defectuosos acuerdos de pago, en el contexto de la financiación y la prestación verticalmente integrada. Por lo tanto las recomendaciones correspondientes son relevantes para los sistemas de salud de la región en su conjunto.

Desempeño de los sistemas de salud «en América Latina y el Caribe»

En esta sección se evalúa el desempeño de los sistemas de salud en América Latina, con un enfoque especial en los sistemas fragmentados. Se inicia con una revisión completa de la cobertura y la suficiencia de los beneficios. Luego se examinan los mecanismos de redistribución (impuestos y subsidios) y sus efectos; y finalmente, la eficiencia de los sistemas y la sostenibilidad financiera.

Sistema de organización y adecuación de los beneficios

Aunque la mayoría de los países de ALC han declarado un derecho universal a la cobertura de asistencia médica, en realidad, el panorama es mixto. La cobertura, en este contexto, significa tener acceso, como mínimo, a un paquete socialmente aceptable de los servicios de salud de buena calidad, acorde a las necesidades e independientemente de los ingresos, la condición social o de residencia (Nitayarumphong 1998). En la mayoría de los países de ALC, el acceso a la asistencia médica o de salud es un derecho constitucional que está reflejado en el libre acceso de todos los ciudadanos a los servicios nacionales de salud (o, por lo menos a las redes públicas de proveedores). En los países con un sistema fragmentado, los trabajadores, empleados en el sector formal suelen utilizar sistemas de SSS; otros (a menos que tengan un seguro privado) utilizan el sistema del SNS, por lo que la financiación en el SNS tiende a ser altamente progresivo.

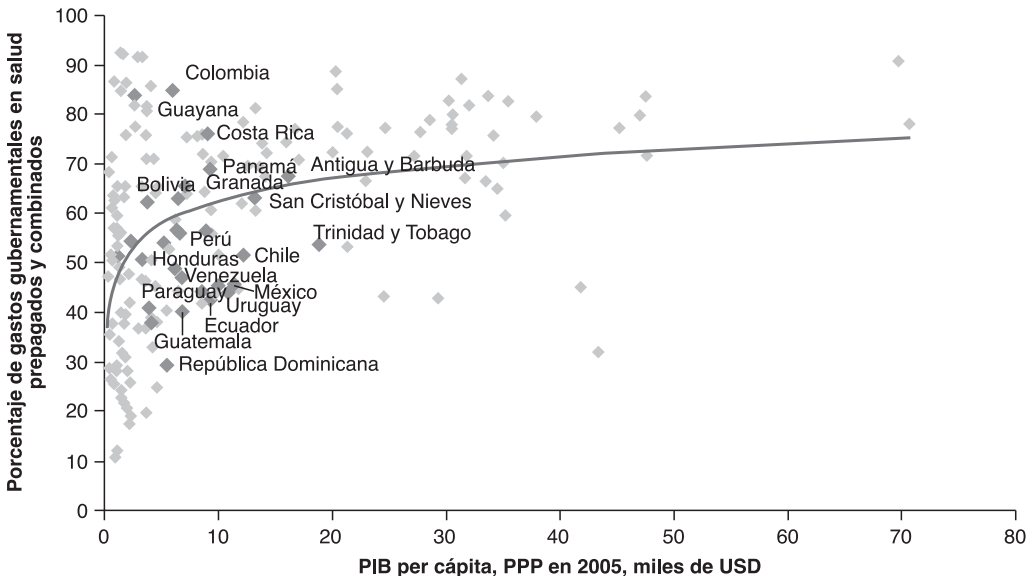
Sin embargo, la financiación de los sistemas de salud de ALC es a menudo insuficiente para permitir a los beneficiarios desarrollar su capital humano, suavizar su consumo, y mantenerse fuera de la pobreza. Esta financiación inadecuada se refleja, sobre todo, en el nivel relativamente bajo de fondos compartidos. Como se señaló anteriormente, la distribución de riesgo a priori (ya sea financiado por las contribuciones de los trabajadores y empleadores a través de los impuestos generales) es fundamental para que los sistemas de salud deban

proporcionar beneficios adecuados, eliminar las barreras financieras a los servicios, y distribuir el costo de los gastos de salud a través de los hogares. Sin embargo, el nivel de los fondos compartidos para la atención de la salud en la mayoría de los países de ALC es relativamente bajo en términos globales (figura 3.1). Esto implica que una alta proporción de los costos de asistencia médica se financian de su propio bolsillo o con recursos propios, lo que socava la cobertura efectiva, especialmente para los pobres, que a menudo no pueden acceder a la mayoría de los fondos compartidos.

Desde hace tiempo se reconoce que el acceso limitado de los hogares pobres a servicios de buena calidad financiados por los fondos de los programas de seguro de salud da lugar a resultados de salud desiguales. La solución de este problema ha sido la motivación que hay detrás de numerosas y recientes reformas del sistema de salud en los países de ALC. Sin embargo, estos no siempre han sido exitosos en tratar el problema de la fragmentación horizontal subyacente. Existen al menos tres tipos de fragmentación que están asociados con las desigualdades. El primero y más importante es la separación organizativa y financiera de los servicios de salud nacionales y planes sociales de seguro médico. El segundo es la fragmentación geográfica de las redes de proveedores de servicios de salud, junto con el uso de un inflexible presupuesto histórico que no reflejan con exactitud las necesidades relativas de sus poblaciones beneficiarias. Este problema se produce dentro de los servicios nacionales de salud y de los planes sociales de seguro de salud por igual. El tercer tipo de

FIGURA 3.1

Proporción de gastos de salud mancomunados, por PIB per cápita, distribución global, 2006



Nota: PIB = Producto Interno Bruto, PPP = Paridad del Poder Adquisitivo. Los diamantes negros representan los países de ALC; los diamantes grises representan países fuera de ALC. Los datos son para 192 países. Los gastos mancomunados son aquellos que no son financiados del bolsillo. Estos incluyen gastos financiados por seguros de salud sociales y privados y de recaudación fiscal general.

Fuente: Cálculo de los autores en base a Banco Mundial 2008b y WHOSIS.

fragmentación se produce cuando las aseguradoras sociales de salud (o compradores) operan en competencia (o dentro de la competencia administrada).

La separación organizativa y financiera de los sistemas contributivos de seguro de salud social y los servicios nacionales de salud. Durante el siglo 20, los Sistemas Contributivos del sistema de SSS se establecieron para los trabajadores asalariados y sus familiares en la mayoría de LAC. En un desarrollo paralelo, muchos gobiernos también establecen sistemas de SNS para las personas excluidas de SSS (principalmente los pobres).

Debido a las limitaciones presupuestarias para la financiación del SNS, un patrón ha emergido, en el que los Sistemas Contributivos de SSS proporcionan una amplia gama de beneficios a acomodados grupos de población, mientras que los sistemas SNS proporcionan un rango más estrecho a los beneficios de los pobres y a los trabajadores informales y sus dependientes o familiares. En muchos casos, los gobiernos han comenzado a cobrar tarifas a los usuarios para ayudar a financiar sus sistemas de SNS, que afectan desproporcionadamente a familias de bajos ingresos.

Por otra parte, la calidad de los servicios proporcionados por los sistemas SNS ha sido en general más bajo que el de los sistemas de SSS.

El núcleo del problema es la diferencia en los niveles de financiación entre regímenes contributivos SSS y del SNS. En México, por ejemplo, antes de la Reforma del 2003, el gasto público por beneficiario fue seis veces mayor en el sistema de SSS.³ Estas diferencias han dado lugar a grandes disparidades en el rendimiento, ya que los niveles de financiamiento son un factor determinante del acceso y calidad de los servicios. El acceso, la calidad y honorarios, a su vez, influyen en la demanda y el uso de los servicios, y (por tanto) en los resultados de salud. Además, la falta de acceso y la baja calidad puede hacer que las personas utilicen proveedores alternativos (principalmente en el sector privado), por lo cual generalmente tienen que pagar de su bolsillo, lo que refuerza los efectos empobrecedores de la mala salud. Estos patrones se pueden observar en México, antes de las reformas introducidas en 2003. En ese momento, los usuarios del SNS tuvieron un índice de 20 por ciento más bajos de utilización e inscritos el 40 por ciento más alto del desembolso por gasto (de la renta disponible de los hogares) que los usuarios de los sistemas de SSS contributivo (Gakidou *et al.* 2006; Torres y Knaul, 2003). Asimismo, en Colombia, antes de la reforma implementada en 1993 el desembolso por gastos de los hogares en el decil más bajo de ingresos, que se basaba en el SNS, fue del 40 por ciento más alto que el de aquellos en el decil más alto, que se cubre principalmente por el sistema de SSS (Castaño, Arbeláez, y Giedion, 2002). Asimismo, cuando existen planes independientes de SSS, para los funcionarios públicos, la policía y los militares en general estos ofrecen condiciones de cobertura más generosas.

¿Qué explica las diferencias de niveles de financiación entre los esquemas contributivo de SSS y del SNS? En primer lugar, las fuentes y los mecanismos de recaudación de ingresos diferentes. Los sistemas de SSS se financian principalmente con los impuestos sobre la nómina (Pagada por los empleadores) y las contribuciones basado en las ganancias (pagado por los empleados) y en ocasiones también subsidiados con ingresos del gobierno general.

Los sistemas de SNS se financian íntegramente con los ingresos de las administraciones públicas. A veces se argumenta que las contribuciones sobre la nómina son una fuente más segura de financiamiento de los ingresos generales, debido a que son menos vulnerables a

los ciclos de las políticas económicas y presupuestarias, pero la evidencia para esto es débil (Schieber *et al.* 2006; Wagstaff 2007).

En segundo lugar, la coexistencia de sistemas de SSS y SNS hace más fácil aumentar la financiación de los sistemas de SSS y más difícil aumentar la financiación de SNS. En los Sistemas Contributivos de SSS, todos los que contribuyen son susceptibles de utilizar el sistema, por lo que es más fácil negociar aumentos en las contribuciones. Por el contrario, cuando los sistemas SNS no son el único proveedor universal, la población en conjunto que paga impuestos contribuye a cubrir a aquellos que utilizan el sistema.

El aumento de la financiación implica por lo tanto aumentos generales en materia tributaria, y este requiere el apoyo político de los contribuyentes, muchos de los cuales (en sistemas fragmentados) ni siquiera utilizan el SNS. Como se discutió en el capítulo 2, en muchos países el grupo objetivo para el SNS (trabajadores del sector informal y los desempleados pobres) es muy grande, por lo que los impuestos requeridos para proporcionar fondos similares al sistema SSS serían muy altos. En consecuencia, los responsables de las políticas pueden encontrar políticamente factible aumentar las contribuciones sociales de seguro de salud que aumentan la financiación de los servicios de salud nacional.⁴ Al mismo tiempo, la estricta separación financiera del SSS y sistemas SNS evita cualquier transferencia de fondos a través de sistemas.

Una de las causas de las disparidades en el financiamiento es la diferencia en definir derechos. Como se señaló anteriormente, la mayoría de los países de ALC tienen libre acceso a la SNS para todos los ciudadanos. Sin embargo, no existe un derecho específico a un determinado paquete de servicios. Por el contrario, los sistemas de SSS a menudo confieren un derecho contractual a las prestaciones de salud específicas y niveles de atención, a veces presentada como una lista de las intervenciones. Esto generalmente va de la mano con la queja, mediación, y los sistemas de arbitraje y un mayor grado de rendición de cuentas a los beneficiarios.

Financiación de las redes de proveedores de servicio basados en los gastos históricos. Los proveedores de servicios de salud descentralizados financiados por el presupuesto histórico están comúnmente asociados con las disparidades en la adecuación de las prestaciones.

Esta disparidad ocurre en ambos sistemas, SSS contributivo y los sistemas SNS. Delegar la responsabilidad de la cobertura de los servicios a los proveedores locales de hecho, separa los usuarios en grupos de riesgo geográficamente limitados. Cuando se combina con las normas de financiación que destinan fondos sobre la base de costos históricos o el uso de pautas, este arreglo puede perpetuar y agravar geográfica disparidades en el acceso a los servicios de salud de buena calidad y, en última instancia, en los resultados de salud.

Los responsables políticos han intentado dos enfoques para la lucha contra las desigualdades en sistemas descentralizados. El primero es ajustar las fórmulas de asignación de recursos.

Por ejemplo, en la década de 1990, la fórmulas de asignación de recursos de Colombia para los departamentos (autoridades regionales) y los municipios comenzaron a tomar en cuenta los niveles de pobreza, indicadores de calidad de vida, las necesidades básicas insatisfechas, las fuentes de contribuciones fiscales propias de los gobiernos locales y la eficiencia administrativas. Esta práctica reduce la proporción de los fondos entre los más ricos y

las municipalidades más pobres 42 a 1 en 1994 y de 12 a 1 en 1997 (Bossert *et al.* 2003). Del mismo modo, Inglaterra utiliza una fórmula de asignación basada en factores de riesgo para la salud, como la edad y el género y el costo de la atención en diferentes localidades (Diderichsen 2004). Alternativamente, varios los países de ALC han introducido programas de seguro de salud no contributivos con las asignaciones per cápita (o por familia) para un paquete de beneficios definidos. En general, alejándose de los presupuestos históricos se han reducido desigualdades en la asignación de financiación dentro de ambos sistemas, el SSS contributivo y el SNS.

Las aseguradoras y los compradores que operan en condiciones de competencia o competencia administrada. Algunos sistemas de SSS han adoptado acuerdos organizacional e institucional que fragmentan aún más sus fondos de riesgo y pueden crear disparidades en la adecuación de las prestaciones. Dos modelos han surgido: la competencia y la competencia administrada. Ambos apuntan a mejorar la calidad del servicio y eficiencia; al mismo tiempo, que prestan los sistemas propensos a las desigualdades, en tanto los beneficios disponibles para los diferentes grupos de población y la inclusión o exclusión de los individuos para el tratamiento. Esta sección se centra sobre estas implicaciones de equidad, en las siguientes secciones se discutirán los resultados para la eficiencia y la sostenibilidad financiera de los sistemas de salud en cuestión.

Bajo el modelo de competencia adoptada por los países del cono sur, las agencias de seguros de salud para los afiliados compiten para los inscritos en la base de paquetes de beneficios, dejando a algunas personas sin cobertura suficiente.

Por ejemplo, en Chile, los trabajadores formales deben contribuir con un 7 por ciento fijo de sus ingresos. Los aseguradores luego ofrecen paquetes de beneficios que se calibran para tener en cuenta la contribución financiera absoluta del individuo y los factores de riesgo para la salud. Aunque el seguro sea obligatorio, lo que garantiza que la cobertura sea alta, este sistema originalmente ocasiona a que algunos individuos (aquellos con pequeñas contribuciones, pero de alto riesgo) tengan insuficiente protección financiera contra los altos costos de atención de salud. Para corregir este problema, en 2005, el gobierno introdujo garantías mínimas de salud.⁵ Bajo el modelo de competencia administrada, aprobada en Colombia y la República Dominicana, las agencias de compra de compiten para los inscritos en la base de la calidad de servicio, lo que mitiga el riesgo de infra seguro, pero puede crear disparidades en la calidad del servicio. Bajo este enfoque, todas las contribuciones al sistema se agrupan. Agencias de compra (o los administradores de riesgo) reciben cantidades fijadas por habitante para cada persona asegurada y están obligados a entregar un paquete de prestaciones uniforme. Por lo tanto, compiten por los clientes sobre la base de la calidad del servicio. La experiencia europea con competencia regulada sugiere que esto alienta a las aseguradoras a mejorar la calidad de sus servicios administrativos. Sin embargo, este sistema no ha aumentado la calidad de la atención, porque la mayoría de las aseguradoras no han adoptado la contratación estratégica de los proveedores de servicios de salud (Gresz *et al.* 2002).

Hay cuatro posibles razones para esto: (1) la regulación limita las posibilidades de contratación selectiva, (2) la competencia entre los proveedores es limitado (por ejemplo, los hospitales funcionan como monopolios locales), (3) los fondos no tienen la capacidad para

contratar estratégicamente y (4) los fondos tienen incentivos suficientes para contratar estratégicamente ya que les resulta más fácil para maximizar las ganancias a través de la selección de riesgos y la colusión.

Un problema común en virtud de la competencia y los modelos de competencia administrada es la selección de riesgos. Esto ocurre cuando, en un intento de maximizar los beneficios, las aseguradoras o los administradores de riesgo seleccionan deliberadamente los afiliados que tienen menos probabilidades de necesitar los servicios de salud. Esto también se conoce como «descreme» o «cosecha de cerezas». Las aseguradoras analizan la información sobre la edad del afiliado, la historia clínica y el uso de atención médica en el pasado, utilizando sofisticados sistemas actuariales como grupos de atención clínica o de diagnóstico ajustados.

Como resultado, las personas con altos niveles previstos en los gastos de salud en el futuro tienen dificultades para inscribirse con las aseguradoras o instituciones que requieren de afiliación para obtener servicios de salud. La experiencia europea sugiere que, incluso cuando la selección de riesgos es ilegal (es decir, los aseguradores deben aceptar los beneficiarios, con independencia de sus riesgos médicos), los fondos se aplican a estrategias encubiertas para seleccionar riesgos, por ejemplo, a través del marketing estratégico que se dirigen a los más jóvenes y saludables (como Internet-solo comercialización e inscripción) (Buchner y Wasem 2003). Así que a menos que haya una aseguradora pública de última instancia, algunos individuos de alto riesgo tienden a permanecer sin seguro. Cabe señalar que en Chile, la gran mayoría de los adultos mayores (personas de alto riesgo) están inscritos con el asegurador público FONASA (Titelman, 2000).

La prevención de selección de personas que poseen riesgo más en salud de riesgo es un reto permanente para los responsables de las políticas de salud en todo el mundo. Algunos países exigen que las aseguradoras acepten todos los residentes, pero todavía tienen que encontrar formas efectivas para hacer cumplir este mandato. Y como se ha señalado anteriormente, incluso en sistemas formales de reclamos establecidos, mediación y arbitraje, las aseguradoras han encontrado formas de evadir las reglas. Algunos países han utilizado reaseguro obligatorio en un esfuerzo para desalentar la selección de riesgos. Por ejemplo, el esquema de SSS de Colombia requiere que las aseguradoras y las instituciones que requieren de afiliación para obtener servicios de salud prevengan el riesgo de sufrir pérdidas financieras. Sin embargo, no hay evidencia empírica de que el reaseguro obligatorio reduzca el comportamiento de selección de riesgo en los mercados competitivos de seguro de salud. Algunos países han comenzado un mecanismo piloto de compensación de riesgos de financiación que se ajustan sobre la base de los perfiles de riesgo de salud de afiliados. Este enfoque ha tenido cierto éxito en los sistemas europeos de SSS, pero la mayoría de los países de la región carecen de sistemas de información de salud lo suficientemente sofisticados como para producir los datos necesarios sobre los riesgos para la salud de las personas.

Iniciativas para aumentar la cobertura de seguros

La insatisfacción con las persistentes diferencias en los beneficios de SNS y los planes de SSS ha llevado a los encargados de formular políticas a llevar a cabo importantes reformas de

los sistemas de salud en América Latina en las últimas décadas. Muchos países han tratado de ampliar la cobertura del seguro social de salud mediante la creación de planes no contributivos.

Estas reformas a menudo han tenido éxito en la reducción de las desigualdades en el financiamiento de la salud y en aumentar el uso de los servicios de salud de buena calidad de las poblaciones objetivo. Sin embargo, todavía quedan algunos retos, y están surgiendo otros nuevos a partir de las propias reformas. En esta sección se examinan los desafíos que enfrentan los regímenes contributivos, se analiza el impacto de los planes no contributivos, se discute el papel potencial de los planes parcialmente subsidiados, y se analizan los efectos de las reformas en los sistemas de financiamiento de la salud en su conjunto.

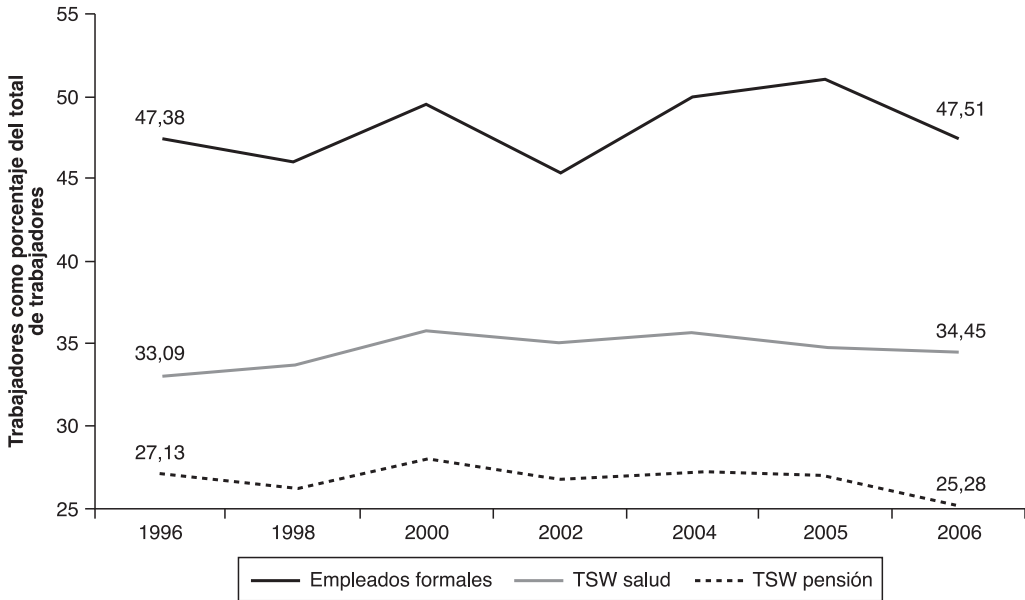
El papel de los regímenes contributivos. Históricamente, los responsables de hacer política consideran las desigualdades entre los beneficiarios de los servicios nacionales de salud y los sistemas de seguro social de salud como un problema transitorio. Se supone que, como el mercado de trabajo formal se expandió, la gran mayoría de las personas son elegibles para el seguro social de salud contributivo. Sin embargo, como se discutió en los capítulos 1 y 2, en América Latina este proceso se ha estancado. Por ejemplo, en México entre 1996 y 2006, el SSS contributivo y la cobertura de las pensiones estaban estancadas. En 1996, los trabajadores del sector formal y los experimentados trabajadores independientes constituyeron el 47,4 por ciento de la fuerza laboral. Diez años más tarde, el total había crecido solo un 0,2 por ciento (figura 3.2). Asimismo, en Colombia, a pesar de un fuerte crecimiento económico en los últimos años, el sector formal se ha estancado en torno al 35 por ciento de la fuerza laboral, y son pocos los contribuyentes se han añadido nuevos al esquema de SSS (Castaño, 2008).

Además, muchos trabajadores se mueven dentro y fuera del empleo formal durante toda su vida. En muchos países, el SSS contributivo se termina poco después de finalizar el empleo, dejando a los individuos y familias sin cobertura mientras el trabajador está desempleado. La extensión de la cobertura del SSS de los trabajadores entre puestos de trabajo es un reto importante. Muchos trabajadores también dejan el sistema cuando se jubilan. Las reglas varían de sistema a sistema, pero en general, los que no reúnen los requisitos para recibir beneficios de pensión también pierden su seguro de salud. En otros casos, los beneficios de los jubilados de seguro de salud son limitados.

Además de la tendencia de las empresas a evitar el pago de impuestos, incluidos los impuestos sobre las remuneraciones basadas en las cotizaciones sociales, los sistemas de seguro social de salud se enfrentan a cinco retos en inscribir los trabajadores informales y a los trabajadores independientes. En primer lugar, es difícil imponer contribuciones del SSS a los trabajadores informales y los autónomos. En segundo, el sector informal y los trabajadores independientes no puede ser capaz de permitirse el lujo de pagar las contribuciones requeridas en su totalidad, es decir, sin subsidios. Su capacidad de pago también puede variar con el tiempo, lo que les impide hacer contribuciones regulares. Por ejemplo, muchos trabajadores agrícolas dependen de trabajos temporales o no se les pagan regularmente (a los trabajadores del café en Colombia se les paga dos veces al año). En tercer lugar, muchos trabajadores informales viven en lugares con acceso limitado a los servicios de salud. En cuarto lugar, la mayoría de los sistemas SSS están basados en la contribución de primas así

FIGURA 3.2

Trabajadores del sector formal en México con seguro de salud social contributivo y cobertura de pensión



Nota: TSW = Total de empleados asalariados. Según Gasparini y Tornarolli (2007), los trabajadores formales son definidos aquí como empleadores, empleados asalariados en empresas grandes (más de cinco empleados), y trabajadores por cuenta propia de alta calificación (aquellos con educación terciaria). TSW salud se refiere a trabajadores asalariados con el derecho a seguro de salud a través de su empleo. TSW pensión se refiere a trabajadores asalariados con el derecho a una pensión a través de su empleo. *Fuente:* ENIGH (Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares en México), datos de 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2005, y 2006.

que hay un desincentivo para inscribirse de las personas que reciben altos ingresos y que tengan percepción de mantenerse en buena salud, ya que sus contribuciones basadas en ganancias será alta y sus costos esperados de salud serán bajos. Por último, por la misma razón que las contribuciones se basan en los ingresos, los mismos sistemas de SSS tienen pocos incentivos para contratar a trabajadores con salarios bajos, cuyos costos de salud son propensos a superar sus contribuciones.

Los esfuerzos para promover la inscripción voluntaria en el SSS y los regímenes de Seguridad Social han hecho poco para ampliar su cobertura. Algunos países han tratado de alentar a los trabajadores que ganan poco o mal pagados para inscribirse, reduciendo la cuota pagada por los trabajadores al tiempo que aumenta la cuota pagada por el empleador. Entre 1997 y 2007, por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) incrementó la cuota del empleador de 13,9 por ciento al 19,0 por ciento del salario mínimo por mes, al tiempo que redujo la contribución de los trabajadores de 2,0 por ciento a 0,72 por ciento (IMSS 2008; Sánchez 2003). Sin embargo, no hay evidencia de que estos cambios tuvieron algún impacto importante en la inscripción. Algunos países han introducido regímenes de contribución voluntaria dirigidos a trabajadores informales no pobres y a los por cuenta propia.

Estos grupos pueden unirse a los sistemas de seguros de salud bajo diferentes reglas de contribución, de igual forma el seguro de salud no está ligado con otros beneficios de la Seguridad Social. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido muy exitosos. La cobertura voluntaria del IMSS ha alcanzado solo el 5 por ciento de la población objetivo. Estos bajos niveles de inscripción en el SSS voluntario sugieren que es poco atractivo para la población objetivo, es decir para los trabajadores informales no pobres y a los auto empleados. Es difícil determinar los niveles de ingresos de los trabajadores del sector informal y los de cuenta propia, por lo que las primas se fijan generalmente como una tarifa plana única que cubre el riesgo actuarial de toda la población objetivo. Sin embargo, estas tarifas planas algunas veces son inasequibles para algunos hogares. Al mismo tiempo, los hogares de bajo riesgo no tienen ningún incentivo para inscribirse al tiempo que perciben los costos de hacerlo que son sustancialmente mayores que los beneficios.

El papel de los regímenes no contributivos. En respuesta a la falta de aportación al SSS para ampliar la cobertura, muchos países de ALC (América Latina y el Caribe) han desarrollado alternativas no contributivas. Estos sistemas varían en su diseño, con diferencias significativas en las prestaciones y de las poblaciones objetivo. Se pueden distinguir dos tipos principales de los planes de seguro no contributivos: (1) aquellos con beneficios integrales dirigidos a los pobres, y (2) aquellos con beneficios limitados para grupos prioritarios de salud.

El modelo de un régimen de seguro no contributivo dirigido a los pobres ha sido adoptado en varios países, como Chile, Colombia, República Dominicana y México. Este tipo de sistema puede ser operado por los sistemas de SSS o SNS. Tiene varias ventajas potenciales sobre el tradicional enfoque de los servicios nacionales de salud. En primer lugar, que garantiza el acceso a un paquete de beneficios definidos explícitamente, abriéndose la posibilidad de que todos puedan tener acceso a los derechos de seguro de salud similar, en cambio, los sistemas de SNS en ALC tienden a tener poca idea sobre los derechos. En segundo lugar, garantiza la financiación ex ante a través de una prima definida, en cambio, los sistemas SNS están expuestos a los vaivenes del proceso presupuestario y, a menudo se basan en tarifas que se encuentran fuera del propio bolsillo de los usuarios. En tercer lugar, facilita la focalización de los beneficios a los grupos prioritarios, especialmente, a los pobres, por el contrario, los sistemas SNS ofrecen acceso universal. En cuarto lugar, facilita el uso de un acuerdo de compra estratégicas para mejorar la eficiencia del sistema, en cambio, los sistemas SNS comúnmente están integrados verticalmente. Sin embargo, como se verá más adelante, estos beneficios no siempre surgen en la práctica.

El modelo de beneficios limitados dirigidos a grupos prioritarios de salud ha sido adoptado en Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú. Estos programas están vinculados a los sistemas de SNS, en lugar de los sistemas de SSS. Estos persiguen objetivos similares a los de los sistemas de SSS no contributivos, en una limitada escala. Ellos introducen algunos beneficios explícitos para sus beneficiarios; además, eliminan las tarifas al usuario para garantizar el libre acceso a sus servicios en el punto de la demanda. Además, facilita la selección de los beneficios a los grupos prioritarios de salud (principalmente las mujeres embarazadas y los niños sin cobertura de seguro de salud contributivo). También crean incentivos para aumentar la producción de servicios mediante el pago de las redes de proveedores y

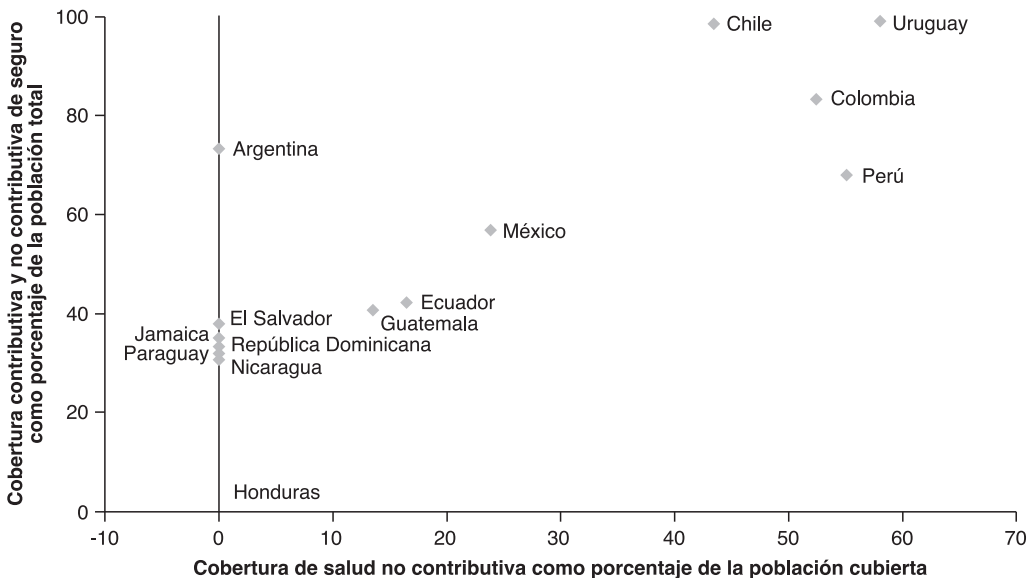
unidades del SNS sobre la base de honorarios por servicio, buscando así hacer frente a la capacidad de subutilización.

Esquemas no contributivos de ambos tipos han tenido un impacto notable sobre la cobertura de seguro de salud en ALC. En el 2006, la cobertura total en Chile y Uruguay era casi 100 por ciento, con 40 por ciento y 60 por ciento de la población, respectivamente, cubiertas por regímenes no contributivos. De manera similar, Colombia tuvo una cobertura total de más del 80 por ciento, en donde el seguro no contributivo cubre el 53 por ciento de la población. En Perú, en general la cobertura fue de 65 por ciento, y el esquema no contributivo proporcionó alrededor de la mitad de la cobertura total. En México, la cobertura fue cerca del 60 por ciento, en donde aproximadamente el 30 por ciento de los beneficiarios pertenecen al esquema no contributivo. En Ecuador y Guatemala, la cobertura general estaba en el intervalo de 40 a 60 por ciento, y los regímenes no contributivos cubiertos entre 15 y 25 por ciento de la población (figura 3.3).

Para aquellos que están cubiertos, los regímenes de seguro no contributivos han incrementado la adopción de servicios y han reducido los gastos pagados de su propio bolsillo. En Colombia, el 75 por ciento de los que tienen seguro de salud no contributivo utilizan los servicios médicos cuando lo necesitan, en comparación con el 58 por ciento de los que no poseen seguro (Giedion, Díaz, y Sovedoff 2007). Con la introducción del seguro de salud no contributivo, en general los gastos propios de las personas que poseen seguro (gastos pagados de su propio bolsillo) en Colombia se han reducido drásticamente, pasando del 44 por ciento del gasto total en salud en 1993 a un 8 por ciento en 2003. Los gastos por catástrofe (arriba del 40 por ciento de los ingresos) se redujo por el asegurado en más de

FIGURA 3.3

Cobertura total de seguro de salud *versus* cobertura no contributiva, 2006



Fuente: Cálculos de los autores en base a las encuestas de gastos nacionales de 2006 para países seleccionados.

un 4 por ciento más que las personas que no tienen seguro (Flórez *et al.* 2008) (recuadro 3.2). Sin embargo, estos sistemas también mostraron deficiencias importantes, que se describen en los siguientes párrafos.

RECUADRO 3.2

El impacto del Seguro de Salud no contributiva en el uso de servicios y gastos propios de los asegurados (gasto del propio del bolsillo) en América Latina y el Caribe

Los sistemas de seguro de salud no contributiva eliminan las barreras financieras para la población que desee acceder. En teoría, dada la oferta de servicios de salud, los comportamientos de riesgo, e ingresos, estos esquemas deben aumentar el uso de servicios de salud y reducir los gastos de su propio bolsillo asociados con cualquier nivel de servicio a utilizar. Este aumento ha ocurrido, para ambos regímenes, tanto para los que extienden sistemas de seguro de salud (SSS) contributivo para los pobres, como para aquellos que garantizan acceso gratuito a los servicios del SNS a determinada población objetivo.

El régimen de seguro de salud no contributiva colombiano (Régimen Subsidiado) aumentó el uso de los servicios de salud de sus afiliados, en comparación con las personas sin seguro (Giedion, Díaz, y Sovedoff 2007). Esto se debe principalmente a la mayor demanda de las mujeres, los niños, y las personas mayores, especialmente en las zonas urbanas (Gaviria, Medina y Mejía 2006).

En México, los que tienen seguro de salud no contributivo (Seguro Popular) tienen una mayor hospitalización y uso de los servicios ambulatorios comparable a las personas sin seguro (Bleich *et al.* 2007; Sosa-Rubí, Galarraga, y Harris 2007). La afiliación con Seguro Popular está asociada más para los tratamientos de hipertensión y la presión arterial y un mayor uso de los servicios obstétricos.

En Bolivia, el esquema del seguro de salud no contributivo Seguro Universal Materno Infantil garantiza el libre acceso a un paquete integral de servicios del SNS para las mujeres embarazadas y los niños (hasta la edad de cinco), que se ha asociado con un aumento en la demanda de estos servicios. Además, la probabilidad de la mujer de dar a luz con la asistencia de asistentes de parto calificados se ha incrementado en un 16 por ciento. La proporción de los niños menores de cinco años que recibieron atención por enfermedades diarreicas aguda y las infecciones respiratorias también se incrementó (Banco Mundial 2004).

Chile también garantiza un paquete mínimo de beneficios de salud a todos los ciudadanos, independientemente de las contribuciones (véase el recuadro 3.3 más adelante en este capítulo).

El impacto del seguro de salud no contributivo de protección financiera se puede medir examinando la disparidad entre los gastos propios (gastos de su propio bolsillo) de los asegurados y no asegurados, condicionando la mala salud. La evidencia sugiere que los regímenes no contributivos mitigan el impacto de la mala salud en el ingreso familiar y la pobreza. En Colombia, la inscripción en el seguro de salud no contributivo redujo los gastos de «su propio bolsillo» de los miembros inscritos a pesar del aumento producido en el uso de medicamentos (Castaño y Zambrano 2006). Por otra parte, la probabilidad de que los usuarios asegurados en los servicios ambulatorios y hospitalarios se sitúe por debajo del umbral de pobreza debido a problemas de salud se ha reducido en 10 puntos porcentuales, en comparación con los no asegurados (Bitrán *et al.* 2004). Evidencia de que los gastos por catástrofe en salud han disminuido se ha documentado para los afiliados del seguro de salud no contributivo en México (Cavagnero *et al.* 2006; Hernández-Torres *et al.* 2008; Knaul *et al.* 2006).

La primera deficiencia de los planes de seguro no contributivo es que la mayoría ofrece beneficios inferiores a los del sistema contributivo. El ideal de ofrecer a los pobres beneficios similares a los del seguro contributivo, financiado con subsidios supeditados a una comprobación, se ha mostrado esquivo. Por ejemplo los sistemas de seguro no contributivos en Colombia y México cubren principalmente los servicios primarios y secundarios, mientras que el régimen contributivo ofrece beneficios a todos los niveles. Del mismo modo, los planes de seguro no contributivos en Argentina, Bolivia y Ecuador ofrecen solo servicios de salud materna e infantil. Las excepciones notables a esta tendencia general, son Costa Rica y República Dominicana, donde la política nacional define un conjunto básico de servicios para todos los ciudadanos.

Por otra parte, los esquemas no contributivos luchan por superar impedimentos estructurales que incluyen servicios de racionamiento o restricciones al ofrecer los servicios. En primer lugar, los regímenes no contributivos a menudo no logran acceder a las redes de proveedores con suficiente capacidad para proporcionar toda la gama de servicios. Este fracaso es especialmente probable cuando los sistemas de seguro no contributivo están primordialmente vinculados a las redes del SNS, como en México y la República Dominicana. Además, los beneficiarios a menudo tienen poco conocimiento de sus derechos. Un estudio reciente encontró que el 44 por ciento de los que tienen seguro de salud no contributivo en República Dominicana no entienden los beneficios. Este tipo de conocimiento limitado obstaculiza la demanda de servicios y también desmejora la efectividad del servicio al momento de que el usuario tenga una queja y de los sistemas de arbitraje.

El tercer problema común es la limitada expansión del servicio debido a las restricciones fiscales. Tener vínculos explícitos entre los beneficios y las facilidades de prima facilita el proceso de presupuestación, pero las asignaciones con frecuencia han sido insuficientes para satisfacer a la población afiliada objetivo. El progreso hacia las metas de afiliación ha sido particularmente lento donde los gobiernos financian al SNS y a los esquemas contributivos de forma paralela. Por ejemplo, la República Dominicana estableció un régimen no contributivo en 2001 y estableció el objetivo de lograr una cobertura completa de los pobres para el año 2010. Pero el gobierno sigue financiando completamente el SNS de forma paralela, lo que ha limitado los recursos disponibles para el régimen de seguro no contributivo. Por el 2007 —seis años después de la reforma que creó el seguro de salud no contributivo— la cobertura se ha ampliado a solo un tercio de los 3,4 millones de la población objetivo (Banco Mundial 2008a).

Otro problema frecuente con los planes de seguro no contributivo es la imposibilidad de llegar a una parte de su población objetivo. Por ejemplo, en 2005, el Sistema de Identificación de Beneficiario Colombiano (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, SISBEN) tenía un estimado de exclusión de error del 19 por ciento. Esto implica que alrededor de 4 millones de personas no estaban recibiendo los beneficios previstos. Un factor que contribuye es que los pobres a menudo carecen de la documentación necesaria de identificación, en República Dominicana, se estima que un millón de personas son elegibles para ello (Banco Mundial 2008a).

El papel de los regímenes contributivos subsidiados. Un enfoque complementario es proporcionar subsidios parciales para aumentar el acceso al SSS contributivo. Estos programas están

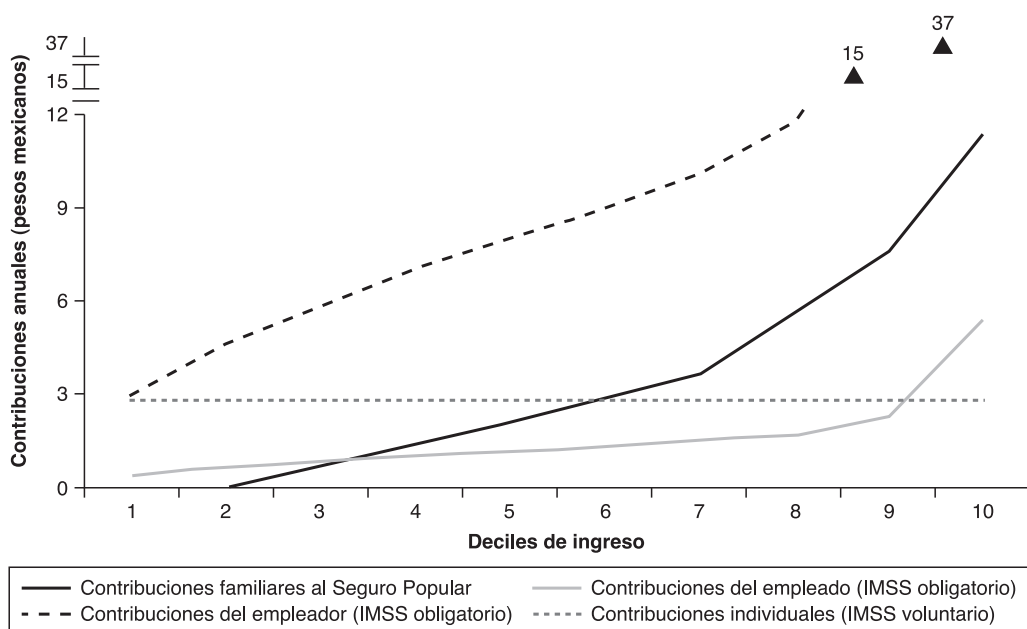
dirigidos a aquellos que tienen alguna capacidad de pago, pero no pueden pagar el costo completo del régimen de SSS contributivo. El monto de subsidio se basa de acuerdo a los ingresos. Tales sistemas pueden ser diseñados con la retirada del subsidio de forma cónica de manera que las tasas efectivas marginales de impuestos estén asociadas con la pérdida del subsidio a medida que el aumento del ingreso se mantenga compatible con los incentivos laborales. Este enfoque podría ampliar tanto la base de ingresos y resolver los problemas de incentivos que surgen de ofrecer un programa de subsidio completo a algunas categorías de trabajadores con capacidad de contribución.

Algunos países de ALC han comenzado a experimentar con estos sistemas. El más avanzado es México, donde el gobierno utiliza pruebas sistematizadas que incluyen indicadores y variables para clasificar a los hogares y ha establecido diferentes niveles de contribución para cada decil de ingreso. Los hogares que se encuentran en los dos deciles de ingresos más bajos (y otros grupos prioritarios) son admitidos a un esquema no contributivo. A partir del tercer decil en adelante, hay aportes progresivamente crecientes. Hasta ahora, sin embargo, los resultados de la experiencia mexicana no son alentadores. Las estimaciones basadas en los datos del censo indican que más del 50 por ciento de todos los hogares asegurados deben pagar contribuciones, pero solo el 7 por ciento lo hacen. Parece que las pruebas sistematizadas clasifican mal a muchos hogares, y también hay problemas para el cumplimiento de pagos (Scott 2006). En República Dominicana, el marco legal prevé un régimen subsidiado, contributivo, pero aún no se ha implementado. Colombia está estudiando la posibilidad de tal esquema.

Efectos de las reformas en los sistemas de financiamiento de la salud. En muchos países, la introducción de los planes de subsidio ha aumentado la fragmentación del financiamiento de salud, provocando ineficiencias y falta de coordinación. Como se ha visto anteriormente, los gobiernos han creado tantos regímenes no contributivos y regímenes subsidiados contributivos, a menudo, manteniendo el financiamiento de los servicios nacionales de salud. Esta práctica crea tensión fiscal que obstaculiza el aumento de escala de los planes de seguro, la introducción de un nuevo proveedor en los sistemas de incentivos, y la compra estratégica de los servicios. A menudo, los nuevos planes son administrados por nuevas organizaciones con sus propios medios administrativos, procedimientos operaciones y sistemas de información, que causan problemas de coordinación e ineficiencias. Incluso aun cuando los esquemas subsidiados se crean dentro de los servicios nacionales de salud, los desafíos ocurren. En los casos en que los paquetes de beneficios son distintos, la proliferación de diferentes esquemas dificulta la portabilidad de la cobertura del seguro.

La fragmentación también ha creado incentivos financieros complejos para los empleadores, los trabajadores y los trabajadores autónomos para inscribirse en diferentes esquemas. En México, las empresas tienen un incentivo para alentar al personal a unirse a cualquiera de los dos regímenes no contributivos o subsidiados parcialmente del Ministerio de Salud, llamada conjuntamente Seguro Popular, o el plan voluntario de la IMSS, ya que ninguno de estos sistemas requiere una contribución del empleador (figura 3.4). Los incentivos para los empleados y los trabajadores autónomos varían, dependiendo de sus ingresos. Basándose únicamente en los costos de seguro de salud, aquellos que se encuentran en los tres deciles de ingresos más bajos que deseen reducir al mínimo sus contribuciones

FIGURA 3.4
Contribuciones al IMSS y Seguro Popular, 2008



Fuente: Cálculos de los autores en base a datos del Ministerio Mexicano de Salud (para Seguro Popular) y datos del IMSS.

tendrían un incentivo para inscribirse en el Seguro Popular. Aquellos que se encuentran del cuarto al noveno deciles tendrían un incentivo para inscribirse en el régimen obligatorio del IMSS, y los del último decil, para inscribirse en el esquema IMSS voluntario. En la práctica, la situación es más compleja, ya que las decisiones de las empresas sobre si se debe ser formal o informal también deben tener en cuenta las obligaciones tributarias, mientras que las opciones de los trabajadores también tendrán en cuenta los paquetes de beneficios de los diferentes sistemas. Otras complicaciones surgen ya que la pertenencia en los esquemas del IMSS está vinculada a la participación obligatoria en otros programas de seguros.

La fragmentación de los sistemas de seguro de salud potencialmente podría crear incentivos que socavan la inscripción en SSS contributivo y fomentar la informalidad. El problema no es nuevo. En la mayoría de los países de ALC, por muchos años, los servicios nacionales de salud han ofrecido una alternativa a la aportación al SSS. Sin embargo, los sistemas alternativos de seguros subsidiados que ofrecen mejor paquetes de beneficios que el SNS podría aumentar el incentivo para evadir el SSS contributivo.

El incentivo es probable que sea especialmente marcado solo para aquellos con niveles de ingresos más cerca del valor límite para la elegibilidad a los esquemas no contributivos.

En el caso de los programas de seguro de salud no contributivos, existe la necesidad de obtener mayores evidencias sobre sus efectos en el trabajo informal. En el 2010, el régimen de salud subsidiado en México, Seguro Popular, ofrecía beneficios netos que fueron más altos que los del régimen de seguro de salud formales operado por la IMSS.⁶ Esta práctica

puede esperar que aumente la probabilidad de que los individuos tomen empleos del sector informal y reduzca la afiliación al IMSS. Los estudios disponibles, sin embargo, no encontraron una disminución significativa, hasta ahora, en afiliación al seguro de salud IMSS en las zonas urbanas. En las zonas rurales la cobertura del seguro de salud en IMSS se ha reducido ligeramente (de 14,0 por ciento a 11,2 por ciento). En general, se estima que en todo el país, el efecto de desplazamiento de Seguro Popular ha reducido la cobertura del IMSS en un 0,7 por ciento de la población. Esta reducción debe ser contrastada con el aumento de la cobertura del 7,1 por ciento prevista por el Seguro Popular, dando una ganancia neta total de la cobertura del 6,4 por ciento de la población (Parker y Scott 2008). Sin embargo, el equilibrio puede cambiar en el mediano y largo plazo, cuando los efectos de desplazamiento de Seguro Popular puedan ser mayores. En Colombia, algunos empleadores, han comenzado a exigir a los trabajadores a obtener un seguro de salud bajo el esquema no contributivo antes de que los contraten, pero no hay evidencia clara sobre el tamaño de tales efectos (CIDER 2007). En general, la evidencia base para la comprensión de este tipo de efecto de interacción en ALC sigue siendo limitada. Se necesitan más investigaciones para comprender mejor los efectos secundarios negativos en la informalidad de las opciones de seguro médico no contributivas, así como el diseño de modelos que podrían ayudar a minimizar los mismos.

Los efectos distributivos de los sistemas de financiamiento de salud de ALC

La redistribución es una dimensión importante de los sistemas de financiamiento de salud de ALC, con patrones que dependen de las fuentes de ingresos junto con las reglas sobre los programas de acceso de contribución de seguro de salud. Las fuentes de ingresos incluye los impuestos sobre la nómina (pagado por los empleadores), los ingresos de la Seguridad Social (pagadas por los empleados), las primas fijas (pagados por el asegurado), los ingresos generales (financiados principalmente de los impuestos sobre los recursos naturales, ingresos y consumo), y los pagos propios de servicios «de su propio bolsillo» (pagados por los usuarios). Las opciones acerca de las fuentes de ingresos de los distintos programas determinan los subsidios (o impuestos) que los diferentes individuos reciben (o pagan).

En los sistemas de financiación pública de ALC, existe una redistribución en favor de aquellos con los costos de salud más altos (como las familias con niños pequeños y personas de edad), a expensas de aquellos con menores costos (como los jóvenes). Esta redistribución es el caso de los sistemas nacionales de servicios de salud, así como sistemas de SSS, que, a diferencia de los sistemas de seguros privados, no cobran la diferencia, son calificados con primas de riesgo basadas en el costo del seguro.⁷ Esto implica que las personas en edad de trabajar, normalmente pagan más que el costo de sus necesidades de salud (cuando pueden darse el lujo de hacerlo) para compensar los subsidios que pudieron haber recibido en su infancia y que esperan recibir cuando sean viejos.

En los sistemas de financiación pública de ALC, también existe a menudo la redistribución a favor de los pobres, que, sin embargo, puede ser compensado por los altos niveles de gastos regresivos efectuados de su propio bolsillo. Los ingresos de impuestos generales destinados a financiar el seguro de salud no contributivo o de los servicios nacionales de

salud en ALC tienden a ser altamente progresivo, ya que los beneficiarios son principalmente los pobres. Los ingresos basados en las contribuciones que se utilizan para financiar el SSS son también a menudo progresivos, y que están a favor de los miembros que ganan menos. Sin embargo, en contraste, las subvenciones de los impuestos generales para cubrir los déficits del sistema SSS son normalmente regresivas (porque los beneficiarios en su conjunto no son pobres). Los gastos de salud efectuados de su propio bolsillo —los costos remanentes no cubiertos por la agrupación— tienden a ser mayor, en relación con los ingresos, para los pobres. Esto es debido a que los pobres tienen menos acceso a los acuerdos del programa (del seguro). Como resultado de ello, renuncian a la atención de salud (por lo tanto, sus gastos en salud públicos y privados combinados son más bajos) y, al mismo tiempo, pagan una parte de su atención de salud en institutos privados. Por el contrario, los más acomodados suelen tener un seguro muy completo y enfrentan correspondientemente menores gastos a cargo de su propio bolsillo.

Los impuestos generales es una de las principales fuentes de financiamiento de la salud en América Latina y es el principal mecanismo de redistribución. Cuando los ingresos generales se utilizan para financiar los servicios de salud para los pobres y para los trabajadores informales, se tornan en un subsidio progresivo sobre la renta. Sin embargo, dado que los servicios del SNS están abiertos a todos, el impacto progresivo del financiamiento del SNS depende en muchos casos sobre el alcance y la calidad de la atención siendo inferior a la de los programas de SSS. De lo contrario, todo el mundo utilizaría el SNS. Desafortunadamente, tales diferencias no puede ser fácilmente limitada a los aspectos no médicos de la atención de salud (por ejemplo, la calidad de un hotel en las habitaciones de hospital), la calidad de atención de los médicos también suele ser inferior. Sin embargo, la orientación basada en la calidad inferior puede empujar a los sistemas abiertos del SNS hacia un equilibrio de baja calidad, el cual no es un resultado políticamente aceptable. Una forma alternativa para enfocar los recursos de subsidios a los pobres es a través de la muestra de pruebas. Esto ha sido hecho por los sistemas de seguros no contributivos, que se dirigen a los pobres y excluyen a los trabajadores informales y los matriculados en SSS contributivo. En Colombia, el 90 por ciento de los seguros de salud no contributiva va al más pobre 60 por ciento de la población (DNP 2006). Sin embargo, no es siempre fácil evitar errores de inclusión. Por ejemplo, los datos de la encuesta sugieren que más de la mitad de los inscritos en SSS no contributivo de México no califican para el programa (Scott 2006).

El financiamiento de los impuestos sobre la nómina y contribuciones relacionadas con los ingresos de la Seguridad Social normalmente implica redistribución implícita en favor de los miembros más pobres del régimen. En la mayoría de los esquemas de SSS en ALC, quienes tienen mayores ingresos pagan más, a pesar de que sus necesidades de salud no sean mayores. Sin embargo, este efecto es limitado por toques de ganancias en las fórmulas de contribución. A veces, tales techos se fijan muy bajos. Por ejemplo, el límite máximo de ingresos de un plan de SSS mexicano es de EE.UU. \$ 90 por mes.⁸ Además, los trabajadores mejor pagados tienden a tener acceso a una mejor calidad de los servicios. Como resultado de estos factores, algunos altos perceptores de ingreso pueden ser ganadores netos y los trabajadores de bajos ingresos aún podrían salir perdiendo.

El uso de los impuestos sobre la nómina y las contribuciones a la Seguridad Social que son transparentemente reasignados a pagar por el cuidado de la salud de la gente más pobre

es inusual en ALC. Colombia es, evidentemente, el único país que tiene un subsidio. El programa SSS contributivo recoge un impuesto explícito del 1,5 por ciento de pago, destinado al régimen de seguro de salud no contributivo.⁹ Este impuesto constituye más del 35 por ciento de los fondos para el sistema de seguro no contributivo, que cubre el 40 por ciento de la población; el resto proviene de los impuestos generales. Como se verá en el capítulo 7, estos mecanismos de financiamiento aumentan la presión fiscal y puede contribuir a la reducción del empleo y crecimiento del sector informal.

El uso de los impuestos generales para financiar el déficit global del sistema SSS puede ser altamente regresivo. Muchos de los sistemas de SSS contributivo de ALC están luchando para manejar su déficit, que surgen de las contribuciones limitadas, paquetes de beneficios ilimitados e ineficiencias (que se examinan en la siguiente sección). Los gobiernos a menudo han tenido que cubrir los déficit. En algunos casos, esta práctica se ha institucionalizado en forma de subsidios regulares. En México, por ejemplo, el gobierno contribuye con un subsidio anual de alrededor de EE.UU. \$ 220 por familia inscrita en SSS. Dado la cobertura de SSS en ALC, esta práctica es altamente regresiva.

La debilidad de los sistemas de información puede dificultar el uso eficaz del ingreso general para mejorar la redistribución. En ALC, la mayoría de los sistemas de información no pueden identificar a los beneficiarios en todos los programas, e identifican normalmente los hogares y no a individuos. Como resultado, los individuos pueden beneficiarse de varios programas diferentes al mismo tiempo. En México, se estima que 925.000 familias (alrededor de 5 por ciento de la población total asegurada) están inscritas en al menos dos de los tres principales programas de seguro social de salud. Todos estos sistemas reciben subsidios del gobierno (el llamado contribución social). El costo anual de los subsidios duplicados se estima a EE.UU. \$ 200 millones (cálculos de los autores con base en la ENIGH 2006).

Eficiencia

La eficiencia de un sistema de salud es en gran medida independiente de los mecanismos de recaudación de ingresos. Las mismas estrategias se pueden implementar para aumentar eficiencia en los sistemas sociales de seguro de salud y los servicios nacionales de salud. En general, estas estrategias implican reducir costos o mejorar la calidad (Incluyendo el acceso), o ambos. Los mecanismos para la mejora de la eficiencia se pueden agrupar en dos grandes categorías: (1) creando incentivos para el financiamiento de agentes y proveedores, y (2) el fortalecimiento de la planificación y coordinación del sistema de salud. Las fuentes de ineficiencia en ambos Sistemas de SNS y de SSS se basan en la integración vertical. La ausencia de competencia y la elección hace que sea difícil para el brazo financiero del sistema la contratación de proveedores de forma favorable. La fragmentación de forma horizontal provoca ineficiencias del sistema al solicitar duplicación de capacidades y creación de nuevas programaciones y coordinaciones.

En los sistemas de salud fragmentados, las ineficiencias son perpetuadas por la falta de reformas de coordinación que surgen de la debilidad de los marcos regulatorios y plataformas institucionales. En México, por ejemplo, la Ley General de Salud no ofrece un marco único para acreditar facilidades de servicios de salud, y las normas son diferentes para los

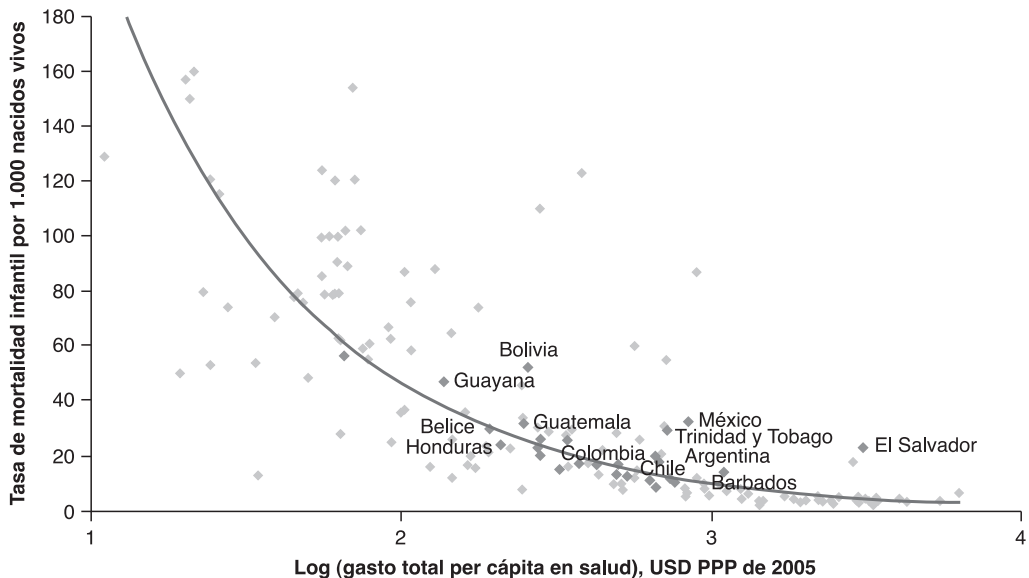
servicios nacionales de salud y cada sistema de seguro social de salud. Solo recientemente la Ministra de Salud reforzó el papel del Consejo General de Salubridad para coordinar el sistema de salud, y las diferencias en la infraestructura de los servicios de salud entre los sistemas siguen siendo un obstáculo para la creación común de normas.

Las mejoras de eficiencia son una fuente potencial de financiamiento para mejorar los servicios. La evaluación comparativa alrededor del país, del gasto en salud per cápita y los resultados de salud sugieren que existe un amplio margen para éstos. Por ejemplo, en la mayoría de los países de ALC, la mortalidad infantil sigue siendo relativamente alta, dado el nivel de gasto en salud (los puntos de observación están por encima de la curva ajustada) (figura 3.5). La crisis económica de 2008-09 ha centrado atención en la explotación de logros potenciales a través de la eficiencia.

En un esfuerzo por mejorar la eficiencia, en los años 1980 y 1990, muchos gobiernos descentralizaron la provisión de servicios de salud y contrataron con proveedores de servicios privados. La descentralización tuvo como objetivo fortalecer la rendición de cuentas y dar a los administradores incentivos financieros para mejorar la prestación de servicios (Homedes y Ugalde 2005). Algunas reformas también permitieron a los sistemas contributivos SSS privatizar sus redes de servicios de salud y los contratos con los proveedores privados para ofrecer a los consumidores más opciones y crear incentivos financieros para los proveedores para aumentar la productividad y la calidad (Fiedler 1996).

Más recientemente, varios países de ALC han separado el financiamiento de la salud con la prestación de servicios. La separación puede tener lugar dentro de la misma organización,

FIGURA 3.5
Gastos per cápita en salud y tasas de mortalidad infantil



Nota: PPP = Paridad del Poder Adquisitivo. Los diamantes negros representan los países de ALC; los diamantes grises representan países fuera de ALC. Los datos son para 192 países.

Fuente: Cálculos de los autores en base a indicadores de World Development Indicators 2008, para 2005.

o diferentes organizaciones pueden hacerse cargo del financiamiento y la provisión del servicio. Esto abre oportunidades para introducir incentivos financieros para los proveedores públicos para mejorar su rendimiento. También potencialmente permite a las aseguradoras contratar con diferentes proveedores públicos, eliminando duplicación inútil de las instalaciones y ofrecer los beneficios de las economías de escala. En términos más generales, abre oportunidades para las agencias de financiamiento para decidir qué, cómo y con quién contratar para mejorar el sistema y rendimiento, este enfoque se conoce como compras estratégicas (Busse *et al.* 2007). En ALC, la separación de funciones ha sido la más exitosa en los sistemas de SSS contributivo. En República Dominicana, por ejemplo, el antiguo Instituto de la Seguridad Social se transformó en un administrador de salud de riesgo, y sus unidades de servicio se transformaron en una red de proveedores de salud pública.

En general, sin embargo, la separación del financiamiento y provisión del servicio sigue siendo un tema pendiente. Pocos países han realizado tales reformas, e incluso en los que ya lo han hecho, el financiamiento se asigna a menudo directamente a los proveedores, sin la supervisión del rendimiento o la competencia por contratos. Por ejemplo, en República Dominicana, la reforma creó una nueva agencia financiera para el sistema de seguro de salud no contributivo, pero el Ministerio de Salud sigue proporcionando servicios regionales de salud con la mayor parte de su presupuesto. Del mismo modo, los hospitales públicos de Colombia y los sistemas de Salud del Estado en México están siendo financiados por el gobierno central. La mayoría de estos proveedores públicos no tienen ni la capacidad ni la autonomía para responder a los incentivos potenciales de los acuerdos de pago por desempeño y la contratación competitiva. El proveedor autónomo se ve obstaculizado, sobre todo, por una falta de control sobre las funciones de recursos humanos. Por ejemplo, en República Dominicana, las funciones de gestión se han transferido a la Servicios Regionales de Salud, pero la nómina sigue siendo administrado y controlado por el Ministerio de Salud (Vujicic, Ohiri y Sparkes 2009).

Las estrategias de compras podría ser mejor alineado con los objetivos del sector. Las estrategias de compra de los servicios para mejorar los incentivos de proveedores y hacer un uso más eficiente de la capacidad existente de prestación de servicios siguen siendo poco comunes. La mayoría de las agencias de financiamiento ofrecen los proveedores públicos contratos globales «un solo tamaño cubre a todos». Por ejemplo, en el subsistema de seguro de salud no contributivo (Seguro Familiar de Salud) en República Dominicana, la Agencia Nacional de Seguro de Salud contrata primero con toda la regional de servicios de salud para brindar atención de salud a sus afiliados. Además, las agencias de financiamiento suelen pagar por la atención primaria sobre una base per cápita y para la atención secundaria y terciaria sobre una base de pago por servicio. Esta disposición alienta a los proveedores para promover la demanda de atención más cara, que va en contra del objetivo estratégico de fortalecer la atención primaria. Por otra parte, los compradores rara vez utilizan presupuestos futuros.

La falta de compras estratégicas entre los regímenes que coexisten, surgen grandes consecuencias para el desempeño del sistema de salud. El resultado se torna en duplicación generalizada de la infraestructura y los altos niveles de capacidad ociosa. La otra cara de la moneda es la paradoja de que las familias puedan vivir cerca de un centro de salud, pero no tienen acceso a sus servicios. En el 2007, aproximadamente el 5 por ciento de los niños

en México que viven cerca de un centro no tenían acceso adecuado a la salud servicios, porque sus familias no estaban afiliados a la aseguradora (Secretaría de Salud 2008).

La eficiencia en la prestación de servicios también se ve obstaculizada por la falta de cumplimiento de estándares de acreditación. La acreditación certifica que las facilidades han cumplido con los requisitos mínimos de calidad y les da un incentivo no financiero para cumplir con esas normas. Es comúnmente una condición previa formal para competir por los fondos públicos y los contratos. Sin embargo, los mecanismos de acreditación en muchos países no están desarrollados, y las normas de calidad mínima han sido creadas recientemente. Además, los proveedores a menudo no cumplen con los estándares mínimos de calidad. En México, el Seguro Popular requiere facilidades de los servicios de salud para ser acreditados, pero, en el 2008, solo el 31 por ciento de todas las instalaciones que prestan servicios a la población objetivo del programa reunieron los criterios de acreditación (Secretaría de Salud 2008). En República Dominicana República, el nivel es aún más baja —aproximadamente el 21 por ciento (Banco Mundial 2008a). Información acerca de la acreditación es a menudo mal difundido, y las normas no suelen aplicarse. En Colombia, muchos de los compradores realizan contratos con los proveedores no acreditadas a precios más bajos que los de los proveedores acreditados (Castaño 2008).

La eficiencia en la prestación de servicios también se ve obstaculizada por el sistema de información del paciente que no ha sido informatizado. Las diferentes redes de proveedores suelen utilizar diferentes formatos para recopilar información de los pacientes, tales como historias clínicas y los resultados de las pruebas. Sin informatización, es difícil transferir los registros médicos de los pacientes entre los centros, incluso dentro del mismo esquema. La falta de un sistema de información integrada del paciente conduce a la repetición de servicios y dificulta aún más el intercambio de servicio de entrega de los sistemas.

Algunos países han ido más allá de la separación del financiamiento y de servicios entrega al introducir los modelos competitivos de seguros de salud. Como se discutió anteriormente, estos modelos se dividen en dos categorías principales. En el marco del modelo-concurso, las aseguradoras compiten por los afiliados sobre la base de las primas y paquetes de beneficios, este modelo puede ser visto en Chile. En el marco del modelo-administrado de competencia, los administradores de riesgo de salud compiten en la base de la calidad de la atención que ofrecen para los afiliados. Ellos reciben una asignación fija per cápita del fondo del gobierno central y proporcionar un paquete de beneficios estándar a los afiliados. Comúnmente, los administradores de riesgo para la salud También están autorizados para ofrecer paquetes de beneficios complementarios para los que pueden establecer primas. Ejemplos de este modelo incluyen los Esquemas de SSS contributivo en Colombia y la República Dominicana (Castaño 2008; Banco Mundial 2008a). En algunos casos, la competencia se ha introducido a abrir agencias privadas de seguros a más usuarios, mejorando así la equidad y la eficiencia. Por ejemplo, en Argentina, más de 300 obras sociales fueron atendidas exclusivamente a determinados grupos de trabajadores. En la década de 1990, las reformas les permitieron ofrecer un seguro de salud a todos los trabajadores del sector formal, un cambio que introdujo la elección y la competencia en base de las primas y paquetes (Cavagnero *et al.* 2006).

En contraste con la competencia entre proveedores de servicios de salud, no hay evidencia de que la competencia entre las aseguradoras haya aumentado la eficiencia de los sistemas

de salud en América Latina o en otros lugares. De hecho, la evidencia de Alemania y los Países Bajos sugiere que se podría dar el caso a la inversa, es decir, los beneficios de la compra de mejora no compensarían el aumento de transacciones de costos (Gresz *et al.* 2002; Schut, Gresz y Wasem 2003; Zok 1999). Esta falta de efecto parece ser debido al cliente y el comportamiento asegurador. Estudios sugieren que solo una pequeña fracción de la población cambiará los proveedores en el mercado de seguros. Por otra parte, los que hacen diferencia en los proveedores es que tienden a ser jóvenes, en buen estado de salud y bien educados. En lugar de competir a través de la mejora de la calidad del servicio de salud y los costos, muchos de las agencias de seguro se han centrado en la mejora de sus servicios administrativos.

Sostenibilidad financiera

La sostenibilidad financiera de los sistemas de salud, es decir, el equilibrio entre ingresos y costos, suele ser delicado. Los sistemas de salud suelen ser sistemas de pagar-e-irse de reparto, con reservas insignificantes. Por ejemplo, en 2007 el Instituto Mexicano del Seguro Social destina menos del 0,2 por ciento de su ingreso como reserva para equilibrar las fluctuaciones anuales en la demanda de servicios, y destina al Seguro Popular de México solo el 1,0 por ciento del presupuesto para este fin (CNPSS 2008). Cuando las organizaciones SSS o SNS se quedan sin dinero, tienen que negociar ajustes presupuestarios o los rescates, pedir prestado contra sus asignaciones presupuestarias e ingresos futuros, o (en el último de los casos) suspender los servicios.

Ya se han discutido varios factores que afectan a la sostenibilidad financiera de los sistemas de salud incluyen mandato del sistema, la organización y los arreglos institucionales y los acuerdos de recaudación de ingresos. El tamaño y la composición del conjunto de prestaciones, calidad del servicio, y los mecanismos implícitos o explícitos de racionamiento, afectan los costos. Acuerdos organizacionales e institucionales afectan el comportamiento de las agencias financieras y los proveedores, así como los costos de transacción del sistema, y por lo tanto influyen en la eficiencia. Por el lado de los ingresos, la mezcla de fuentes de ingresos y la recolección de arreglos determina los niveles de financiamiento.

Las decisiones sobre los mandatos y los niveles de financiamiento se toman a menudo *ad hoc* y aislados uno del otro. Los mandatos deben reflejar un consenso social sobre un nivel adecuado de atención, estar alineado con las prioridades del sector salud, y tener en cuenta la relación costo-efectividad de las intervenciones. En la práctica, sin embargo, a pesar de que las Constituciones políticas suelen establecer amplios derechos a la salud, los mandatos del sistema siguen siendo vagos. En respuesta, los tribunales a veces intervienen para aclarar los derechos jurídicos constitucionales o derechos de otra índole, a menudo no en decisiones *ad hoc* vinculado a los mandatos presupuestarios (Banco Mundial 2008c). El resultado es que el racionamiento implícito debe utilizarse para cuadrar intento ambicioso con un financiamiento limitado. Pocos sistemas tienen procedimientos actuales en lugar para poder evaluar el impacto financiero de la incertidumbre y los riesgos en torno a las necesidades de salud, comportamientos de búsqueda de tratamiento y el costo estructuras. En cambio, las decisiones de financiamiento de los sistemas de SNS a menudo son impulsadas

por consideraciones políticas de los costos de oportunidad en el contexto nacional de negociaciones presupuestarias. Para los sistemas de SSS, muchas veces son afectados por las preocupaciones sobre el impacto de los impuestos sobre la nómina de los costes laborales y la competitividad. Sin embargo, las limitaciones financieras de muchos sistemas contributivos de SSS son suaves, ya que pueden acceder a los rescates financiados con los ingresos fiscales generales.

El costo en la salud por la inflación no ha sido un problema mayor para la sostenibilidad financiera de los sistemas de salud de América Latina en los últimos años. En la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, en particular los Estados Unidos) hay una constante presión al alza sobre el gasto en salud de, a menudo tecnologías de alto costo y los aumentos de precios de los medicamentos. Además, los cambios demográficos (envejecimiento) conducen a un aumento de la prevalencia de las enfermedades crónicas no transmisibles, que pueden ser costosos de tratar. Otro factor es la alta elasticidad del ingreso de la demanda de servicios de salud: aumenta a medida que mejoran las condiciones de vida. Como resultado de estos factores, el costo en los servicios de salud tiende a superar tanto el índice de precios al por menor y el producto interno bruto (PIB). Sin embargo, este fenómeno no es particularmente marcado en Latinoamérica. En los últimos 10 años, la inflación en salud de Colombia y México promedió entre 1 y 2 puntos porcentuales por encima de inflación general, pero estuvo por debajo del crecimiento nominal del PIB (figura 3.6).

El envejecimiento de la población también amenaza con disminuir la base de ingresos de los sistemas de salud en Latinoamérica. En la mayoría de los países de América Latina, el envejecimiento de la población aumentará las tasas de dependencia, revirtiendo las recientes reducciones que estaban vinculados a la caída de las tasas de fecundidad. De 2005 a 2009, la tasa de dependencia está disminuyendo en Chile, Cuba y Bolivia. Sin embargo, las proyecciones muestran que en Chile y Cuba se inclinan hacia el alza, y rápidamente se aproximan a los niveles de países de altos ingresos como Francia (figura 3.7). Los sistemas de sueldos financiados estarían siendo afectados por este proceso, dado que una proporción menor de la población asegurada va a trabajar. Lo mismo ocurrirá con los sistemas de Seguridad Social, ya perciben sus fondos de los impuestos generales, que se percibe sobre todo en la población económicamente activa. En ambos casos, las contribuciones de los que trabajan tendrán que aumentar para financiar los servicios de salud por la creciente participación de la población que no está trabajando.

Por último, la agrupación de paquetes de protección social también puede poner en peligro la sostenibilidad financiera del sistema de salud, a menos que las contribuciones estén vinculadas a los beneficios y haya separación contable. Por ejemplo, cuando los fondos para la salud y los ingresos del seguro de vejez se agrupan, cada uno debe ser individualmente sostenible para evitar poner en peligro la sostenibilidad del otro. Antes de 1995, el IMSS agrupaban los fondos para el seguro de salud y sistemas de pensiones, y las contribuciones al sistema de pensiones eran constantemente utilizados para financiar los déficit recurrentes de la salud y programas de seguridad maternal. Un estudio prevé que el IMSS, en su totalidad, empezaría a asumir déficit en el 2004 (Marier y Mayer 2007). Las reformas a partir de 1995 separaron el financiamiento para el seguro de salud y pensiones, y la política se modificó para garantizar la sostenibilidad financiera de cada sistema. A pesar de estos cambios,

FIGURA 3.6
 Tasas de inflación de salud *versus* crecimiento del PIB nominal
 y las tasas generales de inflación en países seleccionados

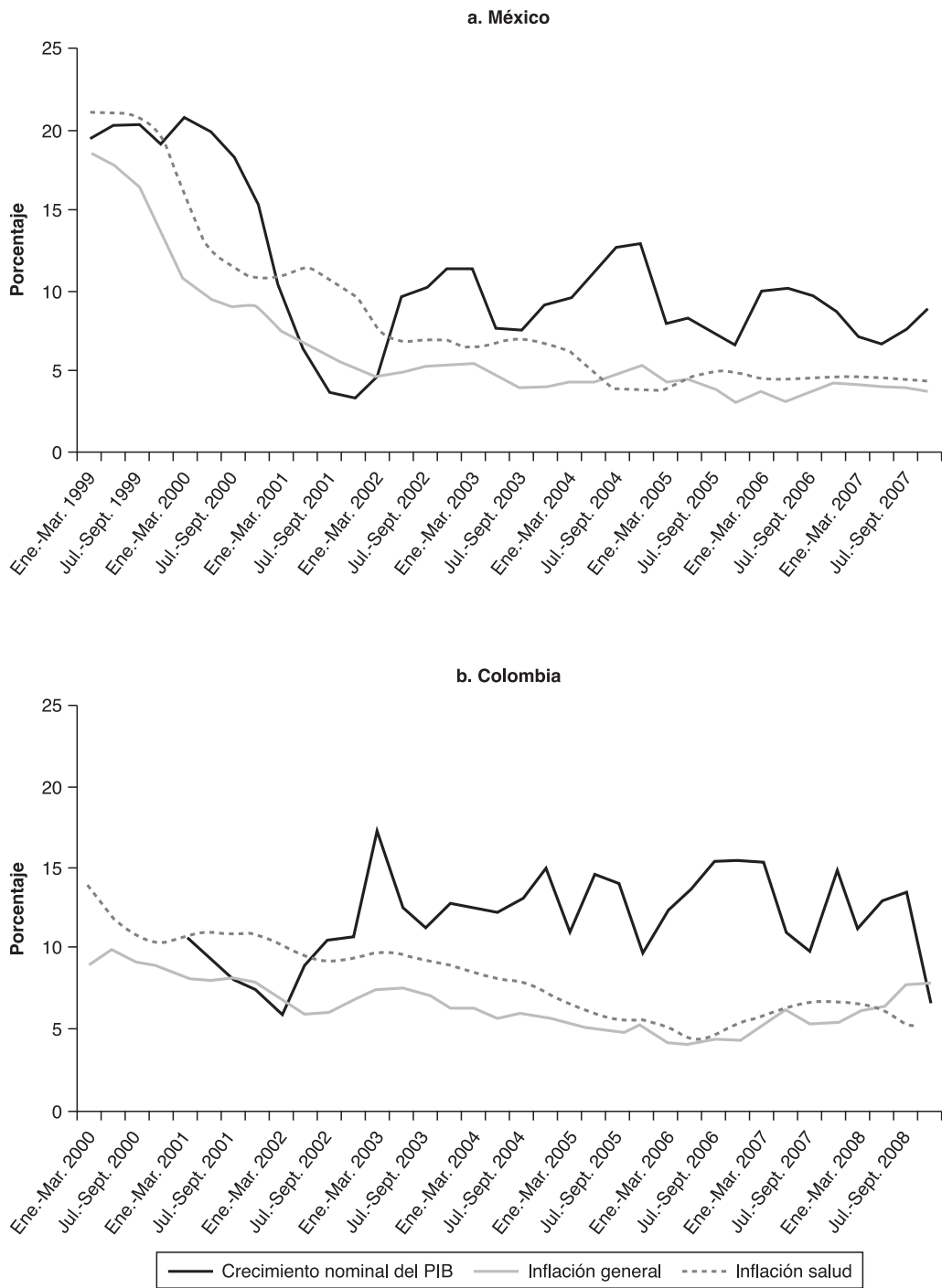
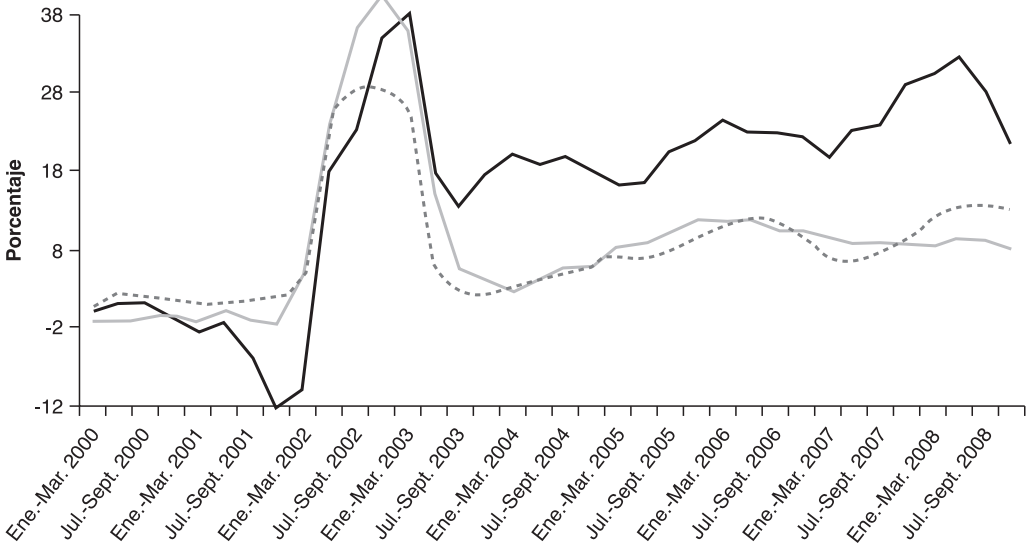


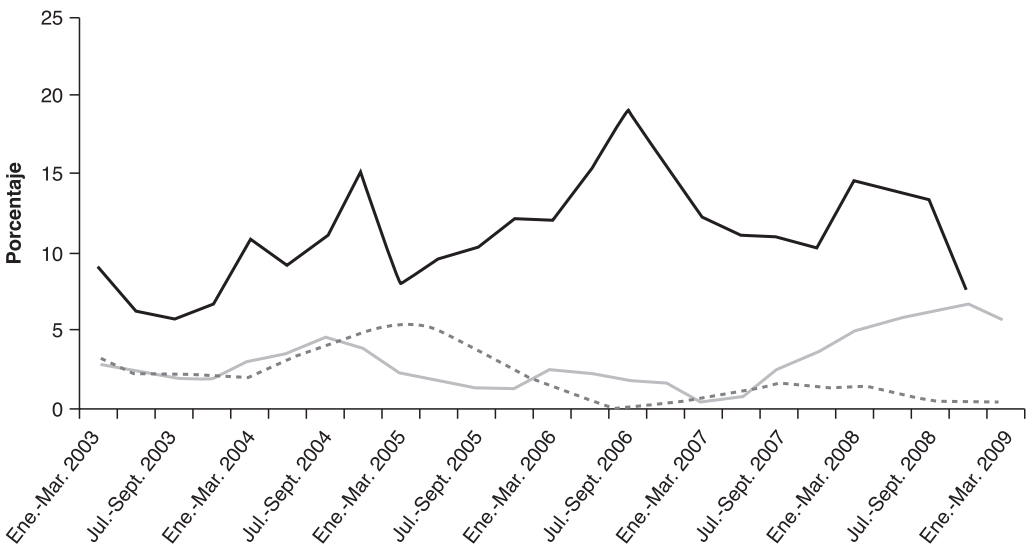
FIGURA 3.6

Tasas de inflación de salud *versus* crecimiento del PIB nominal
y las tasas generales de inflación en países seleccionados (continuación)

c. Argentina (Buenos Aires)



d. Perú (Lima)

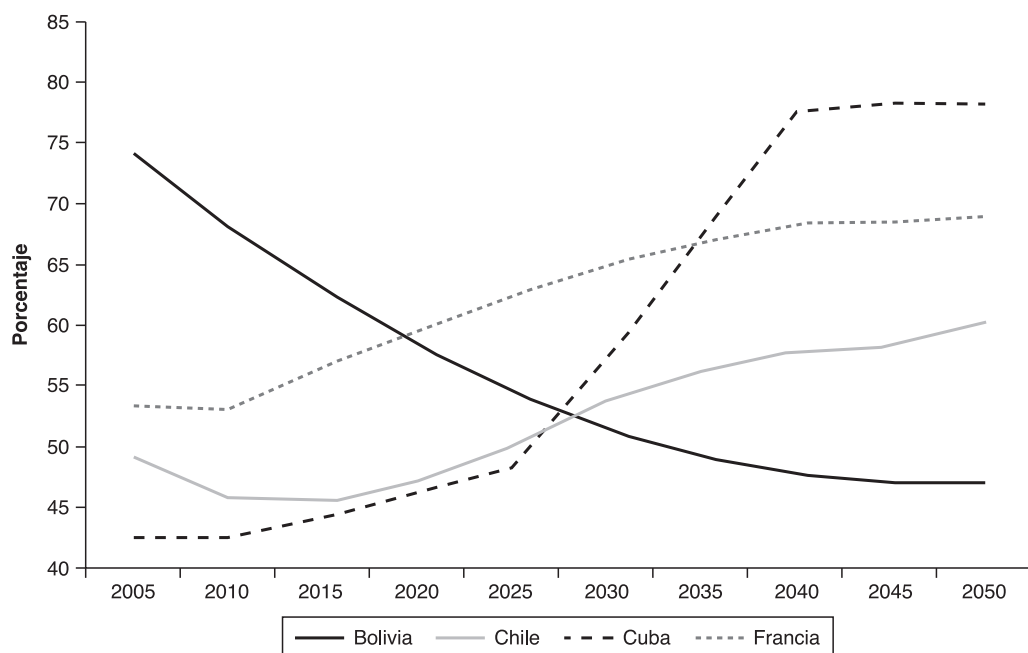


— Crecimiento nominal del PIB — Inflación general - - - - - Inflación salud

Nota: Datos para Argentina y Perú son para la ciudad capital solamente.

Fuente: Banco de México (<http://www.banxico.org.mx/>); Banco de la República de Colombia (<http://www.banrep.gov.co/index.html>); Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina (<http://www.indec.gov.ar/>); Instituto Nacional de Estadística e Informática, República de Perú (<http://www.inei.gob.pe/>).

FIGURA 3.7
Proyección de relaciones de dependencia en países seleccionados



Fuente: Cálculos de los autores en base a proyecciones de población de la Red de Desarrollo Humano del Banco Mundial.

la sostenibilidad financiera del IMSS continuó comprometida por las pensiones que disfrutaban sus propios empleados. IMSS tuvo que utilizar sus reservas para cubrir el déficit. En respuesta, en 2004, IMSS introdujo las cuentas de ahorro para empleados nuevos, que ayudarían a recuperar su sostenibilidad financiera.

El camino a seguir

Dada la diversidad de los sistemas de salud de América Latina, no hay reforma para alcanzar la cobertura universal. Sin embargo, los principios y los desafíos son el mismo para todos los países. El objetivo es asegurar que todos los individuos busquen un acuerdo físico y financiero que facilite el acceso a un paquete de servicios de salud. Hay dos principales retos estructurales: en primer lugar, la promoción de la coherencia para que la atención a diferentes grupos de población no sea prestado en formas diferentes, que socava la equidad y distorsiona los incentivos del mercado de trabajo; y segundo, separar el financiamiento y provisión, que a menudo son integradas dentro de la misma entidad. Las cuestiones fundamentales a decidir son los siguientes: (1) ¿Cuál es el «mandato» de los sistemas de salud? ¿Qué problemas de salud se deben tratar y que servicios preventivos y curativos deben ser proporcionados, y para quién? (2) ¿Cómo se financiará el sistema? ¿Cuáles deberían ser

las fuentes de ingresos? ¿Cómo se debe organizar el uso de los recursos? ¿Qué papel deben desempeñar los subsidios? (3) ¿Cómo se deben proveer los servicios de salud, y como los organismos de financiamiento deben relacionarse con los proveedores? ¿Cuál será el papel del sector público y privado en la operación de los sistemas de salud y la provisión de servicios preventivos y curativos?

Teniendo en cuenta los desafíos de la implementación a gran escala, las reformas estructurales, un enfoque alternativo es mover los sistemas existentes gradualmente a los paradigmas deseados. Esta «tercera vía» se centra en la organización funcional en lugar de reformas y se caracteriza por las mejoras incrementales en lugar que por un «big bang» o la alternativa de no hacer nada. Esto concierne a tres áreas de política: (1) estandarizar los beneficios para asegurar el acceso a servicios de salud adecuados para todos, (2) el fortalecimiento de riesgo compartido y mejorar la recaudación de ingresos y sistemas de subsidios y evitar resultados adversos del mercado laboral, y (3) utilizando los recursos más eficientemente. Esta sección presenta las opciones en cada una de estas áreas, identificando algunas opciones obvias y discutir los «trade-offs» críticos.

Estandarizar beneficios para garantizar el acceso a servicios de salud adecuados para todos

Beneficios estandarizados son fundamentales para dar a los usuarios acceso a todos los sistemas de una atención adecuada. En el pasado, la mayoría de los beneficiarios SNS no tenían derechos explícitos a cualquier servicio en particular. En los últimos años, algunos seguros de salud no contributivos han comenzado a definir con precisión lo que está cubierto, el uso de listas positivas y negativas. Debido a las limitaciones presupuestarias, estos programas han comenzado a ofrecer beneficios limitados en comparación con las de los sistemas contributivos de SSS. En este caso, la política recomendada es ampliar gradualmente el paquete hasta que proporcione el conjunto deseado de beneficios integrales, y para negociar un espacio presupuestario, para que el financiamiento esté en línea con los beneficios. También es necesario mejorar la definición de los derechos y limitaciones de los contratos de seguros del contribuyente a los sistemas SSS, cuyos paquetes de beneficios suelen ser vagos o, en modelos de la competencia, desiguales.

Los beneficios estandarizados deben estar alineados con las prioridades del sector salud. El desafío es encontrar un equilibrio entre el doble objetivo de mejorar los resultados de salud y proteger a las personas contra la consecuencia financiera de la mala salud. Para maximizar los resultados de salud, las normas deben priorizar intervenciones costo-efectivas que aborden las condiciones comunes, sobre la base de carga de morbilidad. Sin embargo, para proteger los afiliados contra los efectos empobrecedores de gastos por catástrofe, los paquetes de beneficios necesitan incluir intervenciones de alto costo que normalmente abordan condiciones menos frecuentes. La tendencia en América Latina y otras regiones es con el mandato de servicios de salud básica y rentable. Este desarrollo se debe en parte a limitaciones en la capacidad de proveer universalmente intervenciones complejas de salud; es también, en parte debido a la importancia de las intervenciones preventivas, maternas e infantiles para mejorar los resultados del capital humano y de su condición de «bienes de mérito».

Otra alternativa de gestión de la compensación es establecer un fondo exclusivo para enfermedades catastróficas. Por ejemplo, en adición al Seguro Popular, que cubre la atención primaria y secundaria, México ha establecido el Fondo para gastos catastróficos en salud para financiar al seleccionado, alto-costo en intervenciones de salud para los residentes sin seguro de salud social.

También es importante para superar mecanismos de racionamiento implícitos, especialmente en SNS y programas subvencionados SSS. Gran parte de la población todavía no tienen a los servicios a los que tienen derecho, debido a la inaccesibilidad geográfica. Incluso cuando existen servicios de salud, la mala calidad de cuidado y largos tiempos de espera actúan como mecanismos de racionamiento al desalentar la aceptación. Otra limitación es el hecho de que muchas personas pobres no comprenden plenamente sus derechos a la salud. Por último, los pagos de los usuarios a médicos, que se deben pagar de su bolsillo crean barreras financieras para hogares de bajos ingresos. Algunos países han comenzado a abordar estos retos a través de la definición de estándares de servicio y programas de acreditación para los centros de salud. En 2002, Chile creó un conjunto de paquetes de garantía de servicios de salud, los cuales fueron otorgados a los beneficiarios para enfermedades elegibles con los estándares de calidad establecidos y los plazos para el acceso (recuadro 3.3).

RECUADRO 3.3

Evolución de la política de Chile de acceso universal a los derechos explícitos

En la década de 1980, Chile estableció un sistema de Seguro contributivo de salud obligatorio con una compañía de seguros financiada con fondos públicos (FONASA) y múltiples aseguradoras privadas con fines de lucro (ISAPRE) que operan en competencia. Ciudadanos indigentes y trabajadores desempleados tienen derecho a los servicios gratuitos de la aseguradora pública. Todos los demás tenían que inscribirse, ya sea con el público o un seguro privado y contribuir con el 7 por ciento de sus ingresos, hasta un límite establecido. Para el año 2004, estaba claro que el sistema fue sometido a desigualdades sistemáticas. Mientras FONASA ofreció un plan universal de salud, la escasez de recursos obstaculizó el acceso oportuno de los beneficiarios a los servicios de salud de buena calidad. Al mismo tiempo, los beneficios definidos ISAPRE se basaron en contribuciones mensuales y los riesgos para la salud (con exclusión de condiciones preexistentes de salud), dejando a los individuos con cobertura insuficiente.

En el 2004, Chile aprobó una ley que garantizaba el acceso universal a los paquetes de beneficios para la salud básica, denominado AUGE, que incluyó estándares mínimos de tratamiento para enfermedades peligrosas y de alto costo. El número de condiciones cubiertas aumentó de 25 en 2005 a 56 en 2007. El programa cubre la atención primaria, preventiva y curativa, atención de emergencia, y enfermedades dirigidas, que se seleccionan basadas en su gravedad, la carga de la enfermedad, el costo de la atención y la equidad. La ley garantiza la cobertura para todos los beneficiarios del sector público y privado. Asegura la calidad de la atención de los proveedores acreditados y el acceso a la atención mediante el establecimiento y hacer cumplir los tiempos máximos de espera. La protección financiera frente a los graves problemas de salud no incluidos en el AUGE se abordó mediante la creación de un fondo gubernamental para cubrir enfermedades graves especificadas a un bajo costo para el usuario. Sin embargo, la demanda

.../...

de este fondo ha superado a lo asignado en el presupuesto, lo que lleva a un déficit. Las condiciones de salud que no están incluidas en la lista de 56 condiciones de asegurados ni elegibles por el fondo de enfermedades serias permanecen sin seguro.

Fuentes: Zuñiga Fajuri 2007; Banco Mundial 2008a, 2008b.

La estandarización de los beneficios afecta potencialmente el comportamiento de la afiliación y mercado laboral. Le ayuda a disuadir a las personas a elegir trabajos basados sobre los beneficios asociados, no portables. Sin embargo, si los mandatos (incluyendo calidad de servicio) de los sistemas no contributivos comienzan a aproximarse uno a otro bajo los actuales arreglos de financiamiento y redistribución, existe el riesgo de que los mecanismos de autoselección que históricamente han limitado la demanda de servicios del SNS y los programas de seguro de salud no contributivos comiencen a romper con similares sistemas no contributivos que estén disponibles, más trabajadores evitarían contribuir a SSS.

Mejorar la distribución, recaudación de ingresos y sistemas de subsidios y evitar situaciones adversas en el mercado laboral

El reto principal para el financiamiento de la salud en América Latina es mejorar la distribución de riesgos. En la actualidad, la distribución de riesgos abarca aproximadamente 50 por ciento de los gastos en salud. La distribución del riesgo es necesaria porque los costos de las intervenciones de salud van más allá de la capacidad de ahorro de la mayoría hogares. Por otra parte, los subsidios son necesarios porque muchos hogares pobres no pueden darse el lujo de pagar su parte de los costos combinados. Los responsables de crear políticas eligiendo entre las diferentes fuentes de ingresos y los mecanismos de recolección deberán garantizar que los hogares con poca o ninguna capacidad de ahorro tienen acceso a fórmulas de distribución. Más allá de este objetivo, su elección debe estar guiada por dos objetivos: en primer lugar, garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, y en segundo lugar, la reducción de las distorsiones en los mercados laborales. Los principales instrumentos disponibles de financiamiento de los costos combinados son los ingresos fiscales generales y las contribuciones obligatorias de los trabajadores. El último método puede basarse en los ingresos (en cuyo caso se acumulan en un elemento de redistribución) o se puede basar en el costo del seguro (primas planas o de riesgo ajustada).

El aumento general de los ingresos de los fondos comunes de los costos de atención de salud de los pobres. La mayoría de los países de América Latina deben asignar los ingresos fiscales más generales a los fondos comunes de los costos de salud de los pobres. El financiamiento ha sido insuficiente para los sistemas que se basan en los ingresos generales, tales como el SNS y las armas subsidiadas de los sistemas SSS. Aunque las ganancias de eficiencia todavía tienen un papel para jugar, se necesitan más fondos para lograr resultados satisfactorios de salud de los hogares con poca o ninguna capacidad de ahorro.

Comparadores internacionales sugieren que en la mayoría de los países de la región, un objetivo razonable para ingresos generales para cubrir los costos de salud para los pobres sería de 3 por ciento a 4 por ciento del PIB. En particular, cada vez menos países económicamente desarrollados necesitan orientar mejor estos recursos. Los gobiernos suelen subsidiar los programas para los no pobres (por ejemplo, cubriendo los déficits generales en contributiva SSS) y los sistemas deben planificar para reducir estos subsidios regresivos. De preferencia, se deben usar estos fondos para aumentar el financiamiento conjunto para los pobres.

Una opción es la de canalizar esta financiación adicional a través de los sistemas de SNS. El problema aquí es que el acceso universal podría implicar la asignación de ingresos a los no pobres, lo que, a su vez, puede desalentar la afiliación a los sistemas de SSS y, en consecuencia distorsionan los mercados laborales. Los países que quieren mejorar el SNS usados solo por los pobres podrían considerar el establecimiento de tarifas a los usuarios que desalienten el uso del SNS por los que pueden potencialmente acceder a los programas SSS. Sin embargo, las tarifas a los usuarios del SNS que se limitan a los que tienen alternativas (SSS) las opciones son difíciles de aplicar en la práctica, y las tasas generalizadas del usuario pueden llevar a errores de exclusión. El Salvador recientemente abolió las tarifas al usuario por este motivo. Una alternativa es tener tasas generalizadas de usuario pero para establecer un fondo para permitir el libre acceso a la mejora de los servicios del SNS para aquellos identificados como pobres a través de medios de prueba. Este modelo se está utilizando en Ecuador, Bolivia y Perú. Países con las bases impositivas relativamente fuertes podrían estar preparados a asignar considerables recursos de ingresos a los no pobres, también, pero en ese caso el conclusión lógica es la de absorber el sistema de SSS en el SNS (como era 178 desde la derecha a la realidad hecho en Brasil). Si el sistema tributario general es lo suficientemente progresista, el efecto de distribución de un SNS universales será similar a la de un sistema SSS, evitando al mismo tiempo los incentivos laborales negativos en el mercado más allá del efecto vinculado a la recaudación de los impuestos sobre la renta.

Una segunda opción es la de canalizar fondos adicionales a través de esquemas de seguros subsidiados. Como se mencionó anteriormente, muchos países de América Latina tienen desarrollado esquemas de este tipo en los últimos años. Algunos ejemplos son Argentina, Chile, Colombia, República Dominicana y México. Estos esquemas tienen ventajas sobre los sistemas tradicionales de SNS en las que ofrecen beneficios específicos garantizados y están dirigidos a los pobres. En el lado negativo, pueden sufrir de errores importantes de inclusión y puede desalentar la afiliación SSS y promover la informalidad. Una de sus limitaciones ha sido que, debido a las limitaciones fiscales y el deseo de evitar efectos negativos en el mercado-ellos ofrecen mandatos limitados. El reto para el futuro es aumentar su financiamiento para que puedan mejorar la calidad y oportunidad de sus servicios, sin socavar la parte contributiva del sistema. Los países pueden elegir entre tres modelos de financiamiento. En primer lugar, bien pueden orientar los subsidios a los pobres. En segundo lugar, pueden ofrecer esquemas con los beneficios que son similares a los de los sistemas de SSS y que están cofinanciados por contribuciones de los usuarios y los subsidios, que son desembolsados gradualmente a medida que aumentan los ingresos. Estos sistemas deben estar abiertos a la población en su conjunto (en lugar de a los individuos sin cobertura SSS), y las reglas de contribución total deben ser coherentes con los delos sistemas SSS. En tercer

lugar, se puede subsidiar un paquete estandarizado, la salud básica para la población como un todo. Cualquiera que sea el modelo utilizado, el reto consiste en minimizar la resultante fragmentación. Normalmente, no es recomendable tener múltiples programas subsidiados, tales como un sistema de SNS y un SSS sistema subsidiado SSS por separado. A menos que sustituyan completamente el SNS, sistemas de seguros subsidiados crean ramas adicionales del sistema de financiamiento con sus propios procedimientos administrativos, normas de acceso y procedimientos para la adquisición de servicios. El resultado es un aumento de los costos de transacción y muchas veces incompatibles incentivos del proveedor. Los países deben decidir cuál es el modelo que se va a desarrollar para el acceso subsidiado.

Reformando el financiamiento tributario de los SSS. Los impuestos sobre la nómina e ingresos basados en las contribuciones que financian los esquemas tributarios de América Latina tienen varias desventajas. Como se observa en la tabla 3.1, estos instrumentos financian el 30 por ciento de todo el gasto en salud y aproximadamente la mitad del financiamiento mancomunado en los países con sistemas de SSS. Su primera deficiencia es que excluyen a los trabajadores del sector informal. La segunda es que las contribuciones no están vinculadas a los beneficios. Esta disposición genera redistribución no transparente a través de subsidios cruzados entre diferentes usuarios dentro del sistema. Dependiendo de su estado de salud y sobre su comportamiento en la búsqueda del tratamiento, algunas personas reciben subsidios, mientras que otros obligados a pagar más que el costo del servicio que utilizaron el cual es un incentivo a la evasión. Además, la vinculación de los montos de las contribuciones a nivel de los salarios, cuando los costos de seguros no están en función de los salarios, da a los programas interés en evitar la incorporación de nuevos miembros que tienen niveles de ingresos bajos, debido a que sus contribuciones serán inferiores al costo esperado del seguro. Los programas tienen un incentivo para «parpadear» a la evasión de los trabajadores peor remunerados porque pierden dinero en su seguro. La tercera deficiencia es que las contribuciones se limitan a los trabajadores activos, así que el envejecimiento de la población eroga el financiamiento de los sistemas. Por último, los ingresos de las contribuciones basadas en aumentar los costos de mano de obra y pueden reducir el empleo formal.

Fuentes alternativas potenciales de financiamiento para SSS incluye las primas del seguro, impuestos específicos y los ingresos generales. Todas estas opciones pueden ayudar a reducir la exclusión, para disminuir los efectos del envejecimiento de la población sobre sostenibilidad financiera, y para disminuir el efecto de los impuestos sobre nómina en los costos de mano de obra. Muchos Sistemas de SSS en todo el mundo han introducido instrumentos alternativos de financiamiento. Sin embargo, pocos han remplazado por completo los ingresos basados en las contribuciones; que normalmente se basan en una combinación de instrumentos de financiamiento. Los párrafos siguientes discuten los pros y los contras de los enfoques mixtos.

Las primas pueden ser valoradas como riesgosas o planas, cada tipo tiene diferentes ventajas y también inconvenientes. Las Primas Riesgosas son calculadas para reflejar los costos promedios de los grupos con características actuariales similares, como la edad, el género, las condiciones médicas existentes, y el uso previo de los servicios de salud. Este enfoque (que es estándar en seguro de salud privado) tiene la ventaja de reducir la redistribución implícita.

El inconveniente, sin embargo, es que la capacidad de pago seguro de salud y el costo del cuidado de la salud no están bien correlacionados: las familias con jóvenes, niños y ancianos (costos tienden a ser altos) tienen normalmente limitada capacidad para obtener ingresos. Alternativamente, las primas pueden ser planas, basados en el costo promedio de los beneficios del plan de salud de todos los miembros. Este enfoque implícitamente incorpora un elemento de consumo del ciclo de vida suavizado en el sistema de financiamiento de la salud, aunque no reduce redistribución implícita.

Los sistemas que adopten primas basadas en los costos necesitan complementarlos con subsidios para asegurar que las personas con limitada capacidad de ahorro pueden participar. Como se mencionó anteriormente, estos subsidios pueden ser asignados en base al ingreso de los hogares, con los más pobres completamente exentos.

Los sistemas que se adoptan basados en costos necesitan ser complementados con subsidios que aseguren que esos con capacidad limitada de ahorro puedan participar. Como se ha discutido anteriormente estos subsidios pueden ser distribuidos basados en el ingreso, eximiendo a los más pobres y otros teniendo subsidios de forma cónica. Lo negativo en este caso es la capacidad requerida y los costos de examinar gran parte de la población. Alternativamente la primas pueden ser clasificados por grupos (como niños) quienes son los principales receptores de los servicios de salud.

Otra opción es usar impuestos de mercado e impuestos generales de los ingresos para complementar las contribuciones de los trabajadores al SSS. Esta opción ha sido tratada en muchas naciones OSD por ejemplo la preocupación por los altos costos de trabajo y enfrentando altos niveles de crecimiento de dependencia socavando la sostenibilidad financiera del sistema de salud. En 1991 Francia redujo la contribución de los empleados debajo de 1 por ciento de los salarios al aplicar un impuesto a los ingresos. Un tercio de los ingresos de Francia del seguro social ahora viene de este impuesto. Por las mismas razones, Holanda y Alemania ha comenzado a sustituir la nómina de sueldos y contribuciones basadas en ganancias con ingresos generales (Lisac, 2006, Paris, y Polton 2004). Aunque este acercamiento no hace nada por fortalecer la relación entre costo y beneficio y reduce los desincentivos a los trabajadores de bajo riesgo para que apliquen a programas para la contratación de empleados con baja paga. En América Latina los ingresos regulares usualmente han sido usados para financiar déficits en sistemas de esquemas contributivos de seguros de salud. Como discutido anteriormente este acercamiento puede ser muy regresivo pero puede ser difícil de resistir. Recientemente Colombia ha decidido introducir lo llamado el «Impuestos de Pecado» en alcohol y tabaco para sostener el financiamiento para el contributivo y no contributivo de los SSS. México ha decidido hacer una virtud fuera de una necesidad y creo las «Contribuciones Sociales» que es un subsidio general del gobierno a todos los sistemas de seguro de salud social. Sin embargo, como discutido en las secciones anteriores, dado los retos encarados por muchas naciones de América Latina para que expanda su acceso a un acuerdo, la prioridad debería ser extender esquemas subsidiados para los pobres.

Todos estos instrumentos financieros tienen virtudes y desventajas, por esta razón, sistemas maduros de salud tienden a utilizar una mezcla de diferentes instrumentos, el sistema Francés combina nómina de pagos y las contribuciones basadas en los ingresos e impuestos de los ingresos, y los ingresos generales. Empezando en 2011 Alemania financio seguros sociales de salud desde una mezcla de nóminas de pagos y contribuciones de los ingresos,

y tarifas planas e ingresos generales. En los siguientes años es usual que los sistemas SSS de los países Latinoamericanos se alejaran de la exclusiva dependencia de las nóminas de pagos y contribuciones de ingresos hacia una más amplia y más estratégica combinación de fuentes de ingresos.

Los ingresos que se deben cumplir y fomentar afiliaciones. Sin importar que el ingresos vengan de los impuestos de la nómina de sueldos, las contribuciones basadas en las ganancias, primas basados en los costos, existe un enfoque para mejorar la captación. Una opción interesante es crear un sistema de información online que permita los centros de salud que verifican estatus de salud de los clientes como ha sido utilizado en Hungría. Los beneficios no dejaran de servir a los que no están afiliados o los que están detrás con sus contribuciones, pero deben de reportar a la oficina de impuestos (recuadro 3.4). Otras naciones de Europa de este están adoptando sistemas similares. Un posible inconveniente es que el prospecto de ser requerido a pagar atrasos de las contribuciones puede desalentar a la gente que use los servicios preventivos o buscar ayuda hasta que sus enfermedades estén avanzadas. Habrá un impacto negativo en los resultados de salud y el costo de los sistemas se puede incrementar, por el alto costo de los tratamientos tardíos. Una segunda limitación es que si los servicios alternativos del sector privado están disponibles, pacientes más saludables podrían evitar el sistema. El uso de las contribuciones basadas en las ganancias les daría un incentivo para hacerlo. Es muy temprano para decir si y hasta qué punto estos efectos llegaran.

La lucha contra la evasión por el sistema de negocios informal es difícil, pero los créditos de los impuestos pueden ayudar. En las firmas informales ni pagan impuestos ni hacen contribuciones a los seguros sociales, y su fuerza laboral enfrenta un alto grado de inseguridad social. Ofreciendo a las pequeñas firmas créditos de impuestos o subsidios para compensar el costo de aplicar las contribuciones SSS podrían ayudar a resolver el problema: Primero podría incrementar la cobertura de los beneficios de salud entre la población más vulnerable y segundo porque reduciría el porcentaje de efectividad de los impuestos, puede

RECUADRO 3.4

Enfoques innovadores para recolectar las contribuciones de seguro social en salud: el caso de Hungría

En 1998, Hungría introdujo el seguro social de salud contributivo. Todos los residentes debe inscribirse, y aquellos con ingresos deben contribuir un 7 por ciento. El acceso a los servicios de salud está abierto a todos los residentes, sin embargo, un sistema de información en línea está disponible en todos los centros de salud el cual permite que el personal verifique la afiliación y el estado de contribución de cada paciente. Los clientes no contributivos no se despachan, pero se informan a la Delegación de Hacienda, que tiene derecho a cobrar contribuciones con carácter retroactivo hasta por cinco años. Cuando los clientes dicen que no tiene ingresos, los contactos de los establecimientos de salud del programa de asistencia social para confirmar esto. El sistema requiere el uso del registro personal mismo números de la Seguridad Social y los sistemas de información tributaria.

Fuente: OMS, 2007.

incentivar la formalización de estas pequeñas firmas. Este acercamiento ha sido utilizado en los Estados Unidos. Sin embargo, es usualmente difícil de convencer empleados informales a que voluntariamente entren a esta red de impuestos y los sistemas financiados de salud que están centrados en las exoneraciones de impuestos por la compra de seguros puede llevar a una distribución regresiva de la subsidios públicos (recuadro 3.5).

Mayor eficiencia en el uso de los recursos

Muchos países en Latinoamérica, necesitan incrementar fondos mancomunados para la salud —pero hay otros considerables alcances para incrementar la eficiencia en el uso de los fondos existentes. Como lo vimos anteriormente en este capítulo el mayor problema de los SNS y SSS es la captura de los fondos de financiamiento de los sistemas de seguro por su propia red y sus proveedores. Estos reciben los fondos automáticamente usualmente basado en presupuestos históricos sin ninguna relación al desempeño.

La separación vertical del financiamiento de salud de la provisión de servicio ofrece oportunidades para aumentar la eficiencia. Cuando estas dos funciones han sido llevadas por entidades separadas en plena competencia promueve el uso de contratos y mecanismos de pago que promueven el incremento de eficiencia de los proveedores. Existen muchas variedades de modelos contractuales. Existe una creciente acumulación en Europa con arreglos que combina presupuestos globales futuros con pago adicionales unidos a los servicios de producción o calidad. Este tipo de arreglos ayudarían a controlar los costos al fijar techos de gastos, promoviendo intervenciones eficientes al costo y premiando a los proveedores por el buen desempeño.

RECUADRO 3.5

El uso de subvenciones fiscales para promover la cobertura y formalidad de seguro de salud: la experiencia de EE.UU.

El sistema de salud de EE.UU. se basa principalmente en los seguros privados proporcionados por empleadores. Sesenta y dos por ciento de los estadounidenses tenía el empleador de la salud de seguros en 2006. Este sistema es compatible con varios tipos de pesado subsidios del sistema, incluyendo los créditos fiscales de impuestos, exclusiones y deducciones para promover la cobertura de seguro de salud. Los empleadores reciben un completo sobre la renta federal corporativo y la deducción de impuestos de nómina por sus contribuciones para la cobertura de salud de sus empleados. Estos subsidios cuestan al gobierno por 150 dólares EE.UU. millones de dólares al año en impuestos federales sobre Sociedades pérdidas. Este enfoque promueve generosos paquetes de seguros (los llamados «Cadillac planea») y ha contribuido a los aumentos en el costo de la salud planes de manera más general. Por otra parte, discrimina a los desempleados y los trabajadores del sector informal, que no tienen seguro relacionado con el trabajo, y por lo tanto hace que el acceso de la salud para los ricos y los pobres más desigual.

Fuente: Reschovsky y Hadley 2004.

La separación del financiamiento y la provisión funcionaran solo si los proveedores tengan la capacidad y la autoridad para la toma de decisiones para responder a los incentivos resultantes. Los que elaboran las políticas han asumido muchas veces que cambiando incentivos conllevaran a las mejoras en el desempeño sin preguntar si los proveedores tienen la capacidad y autonomía necesaria para responder. En las mayorías de las redes públicas los proveedores necesitan ser otorgados mayor autoridad sobre sus negocios y mejorar sus instrumentos de entrenamiento y herramientas particularmente en el manejo de recursos humanos y sistemas de información.

Separar el financiamiento de las provisiones de servicio hace el camino para la compra cruzada de servicios y mejorar la funcionalidad de la integridad de la entrega de servicios de salud. Muchos países de América Latina han traslapado las redes que pertenecen a diferentes sistemas de financiamiento (SNS, SSS). La compra cruzada de a través de las redes de proveedores incrementarían inmediatamente el acceso a los beneficiarios y también incrementaría la capacidad de uso. Sería facilitado estandarizando y estableciendo contratos y mecanismos de pago, estableciendo sistemas de salud y estándares para la acreditación de facilidades de salud.

Los principios de compras estratégicas a través de las redes y sistemas también pueden ser aplicados a los sistemas no personales. Países en América Latina han sido los líderes en el área. Argentina fue la primera en establecer el mecanismo basado en el desempeño para los sistemas de salud públicos, y otros países han seguido el ejemplo. El impacto de esta reforma aún debe ser evaluado, pero está claro que ha incrementado la capacidad de los sistemas de salud públicos para entregar servicios no personales de salud.

Logrando el balance de la inversión pública en servicios de salud personal y no personal es otro tema importante de eficiencia. Introduciendo esquemas no contributivos de salud que se enfoca en beneficios personales de salud pueden socavar los fondos para los servicios no personales, comúnmente proveído por las redes SNS. Existe una necesidad de valorar de nuevo este balance en la luz de los nuevos retos de la región. Lo más importante, es la aparición de nuevas enfermedades infecto-contagiosas (Influenza AH1N1 y dengue), así como las enfermedades no contagiosas.

Finalmente países que han adoptado modelos financieros competitivos pueden necesitar que su uso necesite ser valorados de nuevo. No existe evidencia que estos modelos hayan mejorado la calidad médica de los servicios o la eficiencia de los mismos. Claro, la evidencia de Europa sugiera que la marcha atrás pudiera ser el caso, eso es, mejorando los precios de compras no sobrepasen el incremento en los costos de transacción. Mas allá los sistemas están propensos a la selección, dejando a la población de alto riesgo no asegurada o amenazando la sostenibilidad financiera de las agencias públicas.

Conclusión: tres cambios de paradigma

La búsqueda de una «tercera vía» para lograr la cobertura universal requerirá importantes cambios de paradigma en los sistemas de salud de América Latina. En este capítulo se inició haciendo hincapié en las diversas historias y las rutas dependientes de los sistemas salud en América Latina. Opciones de reforma en última instancia dependerá de los niveles de

desarrollo económico, la fortaleza de los sistemas tributarios, las capacidades administrativas de sistemas de salud, y, sobre todo, las preferencias sociales de la población de la región. Sin embargo, el análisis de este capítulo se ha destacado tres cambios de paradigmas que son relevantes para orientar los procesos de reforma.

El primer cambio crítico de paradigma implica garantía de los gobiernos de beneficios adecuados y explícitos para todos. Este cambio mejorará la equidad, resultados de salud, la protección financiera y la movilidad del mercado de trabajo. La búsqueda de la adecuación implicará necesariamente la eliminación de las barreras al acceso de todos tipos: físico, financiero, educativo y cultural. También se define por las decisiones políticas sobre el tipo de mandato imperativo y la decisión sobre el financiamiento público de los costos de salud compartidos a los que tienen capacidad de pago.

El segundo cambio de paradigma implica la sustitución gradual de la nómina de sueldos y los ingresos basados en las contribuciones como el principal mecanismo de financiamiento del seguro obligatorio de salud social. Este cambio facilitará la expansión de seguro social de salud, reducir el impacto negativo sobre empleo formal, y fortalecer su sostenibilidad financiera. Financiamiento alternativas incluyen el costo basados en la primas, impuestos asignados, y en general los ingresos. Cada una de estas fuentes alternativas de ingresos tiene virtudes y deficiencias, los sistemas de salud para la Seguridad Social deberían basarse en una combinación de mecanismos de financiación diferentes, incluyendo la nómina y los beneficios basados en contribuciones, donde las ventajas se refuerzan mutuamente y desventajas se mitigan.

El tercer paradigma que implica el fortalecimiento de la compra en plena competencia de servicios. Este cambio dará a los proveedores incentivos para operar eficientemente. Por otra parte, la adquisición cruzada de servicios entre redes aumentará el acceso a los servicios y mejorar la productividad de los servicios proveedores. Este cambio les dará incentivos a los proveedores para operar eficientemente.

Esta «tercera vía» es menos radical que las reformas estructurales de la abolición de la naturaleza pluralista de los sistemas de salud de América Latina por completo, pero si se aplica con éxito aún requerirá un amplio consenso social y político. Ofreciendo una forma viable de avanzar y darle un nuevo impulso a los contratos sociales que llevaron a los países de América Latina a consagrar la salud como un derecho constitucional, fortalecerá los sistemas de salud para que reúnan las necesidades de salud bajo limitaciones razonables.

Notas

1. Consulte el capítulo 1 para una discusión de fondo común de riesgos frente a los ahorros para asegurar contra un determinado riesgo.

2. La agrupación que aquí se propone se corresponde con el énfasis de este estudio sobre las consecuencias de la fragmentación horizontal. Para más clasificaciones detalladas de los sistemas de salud en la región, véase Londoño y Frenk (1997) y Mesa-Lago (2008).

3. Entre 1995 y 2000, el gasto público en el SNS era Mex \$ 516 por cápita al año, mientras que los sistemas de SSS contributivo administrado por el Instituto Mexicano Instituto pasó Mex \$ 2.562 y el Instituto de Seguridad Social de Empleados Públicos Mex pasó 3.128 dólares per cápita por año (Parker y Scott 2008).

4. Este problema no se plantea de la misma manera en los sistemas integrados. En ese caso, los estudios sugieren que la distinción entre el aumento de los impuestos sobre la nómina como diferencia de otras formas de imposición no es muy importante (Wagstaff 2007).

5. Para más información sobre la evolución de las garantías mínimas de salud de Chile, véase recuadro 3.3).

6. El beneficio neto de un programa de seguro se define como el valor esperado del beneficio menos el costo de la contribución. En los programas no contributivos, por definición, los beneficios netos equivalen a los beneficios brutos.

7. En contraste, las primas de riesgo puro implican que no existe redistribución ni ninguna índole. Cada persona paga el costo actual estimado de su propio plan.

8. La norma estima 25 salarios mínimos, el cual es el equivalente a unos US\$90.

9. Todo esto además de las contribuciones del 12 por ciento del salario para el propio seguro de salud de los trabajadores del sector formal.

Bibliografía

- Bitran, R., U. Giedion, and R. Muñoz. 2004. «Fondos de riesgo, ahorro y prevención: estudio regional de políticas para la protección de los más pobres de los efectos de los choques de salud: Estudio de caso de Chile.» Background paper for *Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America*, Cristian C. Baeza and Truman G. Packard, eds. Washington, DC: World Bank.
- Bleich, Sara, David M. Cutler, Alyce S. Adams, Rafael Lozano, and Christopher J.L. Murray. 2007. «Impact of Insurance and Supply of Health Professionals on Coverage of Treatment for Hypertension in Mexico: Population Based Study.» *BMJ* (7625): 875.
- Bossert, Thomas, Osvaldo Larrañaga, Ursula Giedion, José Jesus Arbelaez, and Diana Bowser. 2003. «Decentralization and Equity of Resource Allocation: Evidence from Colombia and Chile.» *Bulletin of the World Health Organization* 81: 95-100.
- Buchner, Florian, and Jurgen Wasem. 2003. «Needs for Further Improvement: Risk Adjustment in the German Health Insurance System.» *Health Policy* 65 (1): 21-35.
- Busse R., J. Figueras, R. Robinson, and E. Jakubowski. 2007. «Strategic Purchasing to Improve Health System Performance: Key Issues and International Trends.» *HealthcarePapers* 8: 62-76.
- Castano, Ramon. 2008. «Horizontal Segmentation of Health System: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats: The Case of Colombia - Concept Note.» World Bank, Washington, DC.
- Castano, Ramon, Jose Arbelaez, and Ursula Giedion. 2002. «Equitable Financing, Out-of-Pocket Payments and the Role of Health Care Reform in Colombia.» *Health Policy and Planning* 17: 5-11.
- Castano, Ramon, and Andres Zambrano. 2006. «Biased Selection within the Social Health Insurance Market in Colombia.» *Health Policy* 79 (2-3): 313-24.
- Cavagnero, Eleonora, Guy Carrin, Ke Xu, Ana Mylena Aguilar-Rivera. 2006. «Health Financing in Argentina: An Empirical Study of Health Care Expenditure and Utilization.» Innovations in Health Financing Working Paper 8, FUNSALUD-Instituto Nacional de Salud Pública, Mexico.
- CIDER (Interdisciplinary Center for Studies on Development). 2007. «Informal Sector Work in Colombia: A Case Study of Bogotá.» Final Research Report. University of Los Andes, Bogotá, Colombia.
- CNPSS (Comisión Nacional de Protección Social en Salud). 2007. «Informe de resultados; Segundo semestre del 2006.» Comisión Nacional de Protección Social en Salud, Secretaría de Salud, México, D.F.
- 2008. «Informe de Resultados 2007.» Comisión Nacional de Protección Social en Salud, Secretaría de Salud, México, D.F.

- Diderichsen, Finn. 2004. «Resource Allocation for Health Equity: Issues and Methods.» Health, Nutrition and Population Discussion Paper, World Bank, Washington, DC.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2006. «Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza.» Bogotá, Colombia.
- ENIGH (Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares). 2006. National Institute of Statistics and Geography, Aguascalientes, Mexico.
- Fiedler, J. 1996. «The Privatization of Health Care in Three Latin American Social Security Systems.» *Health Policy and Planning* 11 (4): 406-17.
- Figueras, J., R. Robinson, and E. Jakubowski, eds. 2005. *Purchasing to Improve Health Systems Performance*. European Observatory on Health Systems and Policies Series. Maidenhead, England: Open University Press.
- Flórez, C.E., U. Giedion, R. Pardo, and E. Alfonso. 2008. «El Impacto sobre el hogar de un evento adverso en salud: El efecto amortiguador del aseguramiento.» Informe final, Preliminar.
- Gakidou, E., R. Lozano, E. González-Pier, J. Abbott-Klafter, J.T. Barofsky, C. Cahn, D.M. Feehan, D.K. Lee, H. Hernández-Llamas, and C.J.L. Murray. 2006. «Evaluating the Impact of the 2001-2006 Mexican Health Reform: An Interim Report Card.» *Lancet* 368 (9550): 1920-35.
- Gasparini, L., and L. Tornarolli. 2007. «Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata.» Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Gaviria, A., C. Medina, and C. Mejía. 2006. «Evaluating the Impact of Health Care Reform in Colombia: From Theory to Practice.» Documentos CEDE 2682, Universidad de Los Andes-CEDE, Bogota.
- Giedion, U., Y.B. Díaz, and B. Sovedoff. 2007. «The Impact of Subsidized Health Insurance on Access, Utilization and Health Status: The Case of Colombia.» World Bank, Washington, DC.
- Gresz, S., P. Groenewegen, J. Kerssens, B. Braun, and J. Wasem. 2002. «Free Choice of Sickness Funds in Regulated Competition: Evidence from Germany and the Netherlands.» *Health Policy* 60 (3): 235-54.
- Hernández-Torres, J., L. Ávila-Burgos, A. Valencia-Mendoza, and O. Poblano-Verástegui. 2008. «Seguro Popular's Initial Evaluation of Household Catastrophic Health Spending in Mexico.» *Revista de Salud Pública* 10 (1): 18-32.
- Homedes, N., and U. Ugalde. 2005. «Why Neoliberal Health Reforms Have Failed in Latin America.» *Health Policy* 71 (1): 83-96.
- IMSS (Mexican Institute for Social Security). 2008. «Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social, 2006-2007.» IMSS, México, D.F.
- Knaul, Felicia Marie, Héctor Arreola-Ornelas, Óscar Méndez-Carniado, and Martha Miranda-Muñoz. 2006. «Preventing Impoverishment, Promoting Equity and Protecting Households from Financial Crisis: Universal Health Insurance through Institutional Reform in Mexico.» Innovations in Health Financing Working Paper 1, FUNSALUD-Instituto Nacional de Salud Pública, Mexico.
- Kurowski, C. 2008. «Dominican Republic.» Health Policy Note, World Bank, Washington, DC.
- Lisac, M. 2006. «Health Care Reform in Germany: Not the Big Bang.» Health Policy Monitor. <http://www.hpm.org/survey/de/b8/2>.
- Londoño, J. L., and J. Frenk. 1997. «Structured Pluralism: Towards an Innovative Model for Health System Reform in Latin America.» *Health Policy* 41 (1): 1-36.
- Marier, P., and J. Mayer. 2007. «Welfare Retrenchment as Social Justice: Pension Reform in Mexico.» *Journal of Social Policy* 36 (04): 585-604.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2008. «Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America.» Social Policy and Employment Program Paper 36, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.

- Mills, A. 2007. «Strategies to Achieve Universal Coverage: Are There Lessons from Middle Income Countries?» World Health Organization, Geneva.
- Nitayarumphong, S., 1998. «Universal Coverage of Health Care: Challenges for the Developing Countries.» In *Achieving Universal Coverage of Health Care*, ed. S. Nitayarumphong and A. Mills, 3-24. Nonthaburi, Thailand: Office of Health Care Reform, Ministry of Public Health.
- PAHO (Pan American Health Organization). 2008. «Social Protection in Health Schemes for Mother, Newborn and Child Populations: Lessons Learned from the Latin American Region.» PAHO, Washington, DC.
- Parker, S. W., and J. Scott. 2008. «An Evaluation of the Mexican Seguro Popular Program: Work and Formal Sector Participation.» World Bank, Washington, DC.
- Reschovsky, J. and J. Hadley. 2004. «The Effect of Tax Credits for Nongroup Insurance on Health Spending by the Uninsured.» *Health Affairs* (February): 113-27.
- Sánchez, G. 2003. «La reforma a la Ley del IMSS de 1997 en la rama de enfermedades y Maternidad: Efectos financieros y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos.» *Ensayos* 22: 37-90.
- Sandier, S., V. Paris, and D. Polton. 2004. «Health Care Systems in Transition: France.» European Observatory on Health Systems and Policies, Copenhagen.
- Schieber, G., C. Baeza, D. Kress, and M. Maier. 2006. «Financing Health Systems in the 21st Century.» In *Disease Control Priorities in Developing Countries*, ed. D.T. Jamison, J.G. Breman, A.R. Measham, G. Alleyne, M. Claeson, D.B. Evans, P. Jha, A. Mills, and P. Musgrove, 225-42. New York: Oxford University Press.
- Schut, F., S. Gresz, and J. Wasem. 2003. «Consumer Price Sensitivity and Social Health Insurance Choice in Germany and the Netherlands.» *International Journal of Health Care Finance and Economics* 3 (2): 117-39.
- Scott, J. 2006. «Seguro Popular Incidence Analysis.» In *Decentralized Service Delivery for the Poor*, vol. 2, ed. M.R. Sanchéz, 147-66. Washington, DC: World Bank.
- Secretaría de Salud. 2007. «Proyectos prioritarios a impulsar en el 2007.» Secretaría de Salud, México D.F.
- 2008. «Evaluación al Seguro Popular 2008.» Secretaría de Salud, México D.F.
- Sosa-Rubi, S., O. Galarraga, and J. Harris. 2007. «Heterogeneous Impact of the “Seguro Popular” Program on the Utilization of Obstetrical Services in Mexico, 2001-2006: A Multinomial Probit Model with a Discrete Endogenous Variable.» NBER Working Paper 13498, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Titelman, Daniel. 2000. «Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes.» Serie Financiamiento del Desarrollo 104, ECLAC, Santiago de Chile.
- Torres, A.C., and F. Knaul. 2003. «Determinantes del gasto de bolsillo en salud e implicaciones para el aseguramiento universal en México: 1992-2000.» *Caleidoscopio de la Salud*, FUNSALUD, México, D.F.
- Vujicic, Marko, Kelechi Ohiri, and Susan Sparkes. 2009. «Background Country Study for the Dominican Republic.» In *Working in Health: Financing and Managing the Public Sector Health Workforce*, ed. Marko Vujicic, Kelechi Ohiri, and Susan Sparkes, 165-98. Directions in Development Series, Washington, DC: World Bank.
- Wagstaff, A. 2007. «Social Health Insurance Reexamined.» Policy Research Working Paper 411, World Bank, Washington, DC.
- WHO (World Health Organization). 2007. «The New Dutch Health Insurance Scheme: Challenges and Opportunities for Better Performance in Health Financing.» Health System Financing Discussion Paper 3, World Health Organization, Geneva.
- WHOSIS (World Health Organization Statistical Information System). Life Tables for WHO Member States. http://www.who.int/healthinfo/statistics/mortality_life_tables/en/.

- World Bank. 2004. «Health Sector Reform in Bolivia: A Decentralization Case Study.» Country Study 27929, World Bank, Washington, DC.
- 2008a. «Social Insurance and Labor Supply: Assessing Incentives and Redistribution.» Draft Technical Report, Human Department, LAC Region, World Bank, Washington DC.
 - 2008b. *World Development Indicators 2008*. Washington, DC: World Bank.
 - 2008c. «Adjusting Conditional Cash Transfer Programs to Urban Areas. Lessons from the International Seminar CCTs in Urban Areas» (seminar presentation, October 29, 2008). World Bank, Washington, DC.
- Zok, K. 1999. *Anforderungen an die Gesetzliche Krankenversicherung: Einschätzungen und Erwartungen aus Sicht der Versicherten*. Bonn: Wissenschaftliches Institut der AOK.
- Zuñiga Fajuri, A. 2007. «Sistemas sanitarios y Reforma AUGE en Chile.» *Acta Bioethica* 13 (2).

4

Programas de protección de ingresos para la tercera edad

América Latina y el Caribe (ALC) constituyen una región heterogénea. Esa heterogeneidad es evidente en la forma de prestar protección social a las personas de la tercera edad. Durante los últimos 30 años, han habido numerosas reformas de pensiones que han modificado el panorama del sistema de pensiones.¹ La primeras de estas reformas se centraron principalmente en el aumento de la sostenibilidad fiscal y la reducción de la fragmentación, mientras que las más recientes reformas han centrado cada vez más en la ampliación de la cobertura, especialmente del beneficio de cobertura para la tercera edad a través de diversos tipos de instrumentos, incluyendo tanto los sistemas contributivos y no contributivos. Aunque los elementos comunes son evidentes a través de los sistemas de pensiones y las reformas en la región, también hay una variación considerable, que es impulsada por una serie de factores específicos relacionados con la economía de cada país, las instituciones y las restricciones políticas.

A pesar de estas importantes reformas, la seguridad de ingresos para la tercera edad en la región sigue enfrentando desafíos serios: (1) la cobertura sigue siendo baja y ha estado estancado durante la última década, (2) Los sistemas no están bien adaptados a un mercado laboral con una fuerza de trabajo cada vez más móvil, que afecta a los derechos y los ahorros de pensión, (3) la redistribución del ingreso que se lleva a cabo generalmente no es progresiva, (4) excesiva fragmentación institucional afecta a la movilidad laboral, la equidad y los costos administrativos, (5) varios de los restantes sistemas de retención fiscal «pay-as-you-go» (PAYG) todavía se enfrentan a la incertidumbre en cuanto a su sostenibilidad financiera, y (6) el diseño de la fase de pago, la competencia, los gastos administrativos y de gestión de carteras de muchos sistemas de capitalización todavía se están elaborando. La reciente crisis financiera ha suscitado dudas sobre la seguridad de los sistemas actuales y la duda en cuanto a su capacidad para resistir grandes shocks (perturbaciones) en los mercados financieros y laborales.

Este capítulo proporciona una visión general de las políticas de protección del ingreso para la tercera edad en los países de ALC. En él se destacan los logros y también las áreas en donde se requieren más reformas para que la protección social sea más eficaz e inclusiva. El capítulo se basa en anteriores estudios regionales,² dos informes recientes de algunos países, y la literatura general sobre las pensiones, y adopta una perspectiva amplia, teniendo en

cuenta tanto los programas contributivos y no contributivos (universales o específicos). La atención se centra en temas relacionados con la cobertura y la adecuación de las prestaciones, la redistribución, los incentivos y la organización de la sostenibilidad financiera e institucional de los sistemas de la región en cuanto a la protección a la tercera edad. El capítulo amplía el trabajo hasta la fecha en dos direcciones: se dirige a (1) la manera de diseñar políticas para ampliar la cobertura, incluyendo el diseño de los sistemas no contributivos (o las transferencias de ingresos de jubilación), y (2) cómo mejorar la integración horizontal del sistema de pensión para hacer que sus diferentes componentes sean más coherentes.

El capítulo está organizado en cuatro secciones. En la primera sección se hace un balance de los sistemas actuales y reformas recientes. En la segunda sección se desarrolla un marco integrado para la expansión de la cobertura. La tercera sección discute maneras de hacer que los sistemas sean menos fragmentados y promuevan la movilidad laboral. En la última sección se presentan algunas conclusiones.

Considerando los sistemas actuales

Los gobiernos suelen establecer sistemas públicos de pensiones para reducir la miopía y la pobreza. El concepto de la miopía se refiere a la tendencia de los individuos a dejar de planificar para el futuro y sub-ahorrar mientras están jóvenes, solo para lamentar este comportamiento posteriormente. Por supuesto, algunas personas simplemente no tienen los medios para ahorrar lo suficiente para la jubilación durante sus años de actividad y caen en la pobreza en la tercera edad. Por lo tanto, los gobiernos suelen establecer sistemas de pensiones obligatorias para cumplir dos objetivos principales: en primer lugar, para que las personas sigan recibiendo una parte determinada de sus ingresos previos a la jubilación (suavización del consumo), y segundo, para asegurar que todas las personas tienen suficientes ingresos durante la tercera edad (función de adecuación). Algunos sistemas también tienen como objetivo redistribuir el ingreso como un objetivo social secundario.³

Para lograr estos objetivos, los gobiernos han adoptado enfoques muy diferentes. Algunos países ofrecen **pensiones de beneficios definidos (BD)**, otros definieron **pensiones de contribución definida (CD)**, y otros, transferencias de beneficios iguales para todos. Algunos países recurren a la financiación de PAYG, otros tienen sistemas financiados en su totalidad, y otros utilizan los ingresos generales o una combinación de mecanismos de financiación.

También hay diferencias en la organización y la gestión institucional de los sistemas. Algunos países cuentan con un sistema integrado que es administrado centralmente por el sector público, mientras que otros países tienen muchos sistemas diferentes y dependen de la gestión privada descentralizada.

No hay un diseño que sea superior a los demás en todos los casos, pero sin importar el diseño que se elija, debe cumplir con un conjunto de seis principios básicos (Holzmann, Dorfman y Hinz 2008). En primer lugar, el sistema debe intentar conseguir la cobertura universal de la población de edad avanzada, al tiempo que garantice que las prestaciones son adecuadas para permitir un nivel de vida digno en la tercera edad. En segundo lugar, el sistema debe ser equitativo en el sentido de que no hace discriminación entre los ciudadanos.

En tercer lugar, el sistema debe ser financieramente sostenible y asequible. Este principio implica que los compromisos futuros de los beneficios pueden ser financiados con los ingresos actuales y futuros, y que la carga fiscal resultante pueda ser apoyada por la economía. En cuarto lugar, si el sistema redistribuye ingresos, la redistribución debe ser transparente y progresiva. En quinto lugar, el sistema debe minimizar las distorsiones en la economía, en particular en el mercado de trabajo. Por último, las disposiciones administrativas más eficientes deberían ser adoptadas.

Esta sección comienza con la descripción de la organización institucional de los sistemas de pensiones distintos de ALC y luego evalúa su desempeño en relación con los seis principios antes mencionados.

Reglas e instituciones

Dada la amplia variación en el diseño de los sistemas de pensiones de la región, es útil para clasificarlos en tres categorías basadas en (1) cómo se distribuyen los riesgos, (2) cómo se financia el sistema, y (3) cómo el sistema está organizado o estructurado y gestionado. La distribución de los riesgos se relaciona principalmente con el tipo de fórmula de prestaciones que utiliza el sistema. Los dos extremos son los beneficios fijos, que están garantizados en términos reales por el gobierno y no se puede cambiar en respuesta a cualquier choque, y en el otro extremo los sistemas en que el valor de la pensión depende de la cantidad de dinero que los individuos han ahorrado, la tasa de retorno de esos ahorros, y la esperanza de vida en la jubilación. En medio de este espectro se encuentran los sistemas BD, en que el gobierno garantiza una cuota determinada de los ingresos previos a la jubilación del individuo, condicionado a lo mucho que el individuo haya contribuido.

En cuanto a la financiación, hay tres alternativas principales: (1) la financiación de las pensiones en curso a través de los impuestos sobre la nómina y las contribuciones a la Seguridad Social de reparto (financiamiento), (2) las pensiones de financiación a través de los ahorros individuales (sistemas de capitalización), y (3) las pensiones de financiación de los ingresos generales. Por último, en cuanto a organización y gestión, hay tres cuestiones (que no son mutuamente excluyentes) para considerar: (1) si el sistema está integrado (un sistema para todos) o no, (2) si su gestión es centralizada o descentralizada, y (3) si su gestión es pública o privada.

Distribución de riesgos. Los individuos en los sistemas de pensiones están sujetos a riesgos relacionados con el mercado de trabajo, las finanzas, la inflación, y la esperanza de vida. El riesgo del mercado de trabajo se refiere a la posibilidad de que, en un momento dado, un individuo puede tener un trabajo que no genera suficientes ingresos para contribuir al sistema de pensiones o que no está cubierto por el sistema de pensiones. Como se discutió en el capítulo 2, en los países de ALC, el riesgo de mercado del trabajo es alto, y, como resultado, muchos trabajadores tienen bajas densidades de cotización. Por lo tanto, el riesgo de mercado de trabajo es relevante tanto para los sistemas de pensiones de CD y BD.

El riesgo financiero está asociado a las fluctuaciones de la tasa de rendimiento de los activos en los que los ahorros del trabajador han sido invertidos. Este riesgo afecta a los

sistemas CD más que los sistemas de pensiones BD porque estos últimos dependen del valor de estos activos al momento del retiro.

El riesgo de inflación es la posibilidad de que la inflación reduzca el valor real de las pensiones en el tiempo, y esto es relevante ambos sistemas CD y BD, que afecta principalmente a la fase de pago.

Por último, el riesgo de la esperanza de vida afecta a las personas en los sistemas donde el valor de la pensión de jubilación depende del tiempo que el trabajador pueda vivir.

La creación de los sistemas de pensiones en América Latina durante el siglo 20 fue una respuesta a una evaluación por los responsables políticos que encontró que demasiado riesgo fue asumido por los individuos o familias. Los primeros sistemas y la mayoría de las reformas introducidas hasta mediados de 1980, destinadas a seguir trasladando algunos de los riesgos para el Estado al ordenar el pago de prestaciones a las personas mayores, independientemente de sus esperanzas de vida y con independencia de las tendencias fiscales o financieras.

Sin embargo, esta política comenzó a ser considerada una carga demasiado pesada sobre algunos presupuestos de los gobiernos y con el tiempo dio paso a algunas de las reformas de los años 1980 y 1990.

Las reformas de los años 1980 y 1990 introdujo componentes del sistema de CD en los sistemas de pensiones, pasando así de nuevo un poco de riesgo a los trabajadores. En algunos países, hubo intentos de difundir estos riesgos entre cohortes (como en el caso de rentas vitales) o incluso a través de las generaciones (mediante el uso de los principios de valoración de libros para algunos activos). El cambio nunca fue terminado, sin embargo. En varios casos (en particular en Argentina y Uruguay), los sistemas se convirtieron verdaderamente en «multipilar», y los trabajadores fueron obligados a participar en esquemas CD y esquemas BD. En otros países, el Estado continuó ofreciendo ciertas garantías básicas (incluyendo una pensión mínima), como una manera de tomar algo de riesgo de los hombros de los participantes.

Hoy en día, existe una heterogeneidad considerable en la región en cómo el riesgo se distribuye a través del sistema de pensiones, y los países pueden clasificarse en tres grupos principales. Algunos países tienen sistemas de pensiones que transfieren la mayor parte de los riesgos a los trabajadores (aunque con algún tipo de protección colectiva); este grupo incluye a Perú y El Salvador. En el otro extremo, hay países como Brasil y Venezuela, donde la mayoría de los riesgos son asumidos por el Estado. En el medio, hay países como Chile, Costa Rica y Uruguay, donde la distribución del riesgo entre los individuos y el Estado es más equilibrada (tabla 4.1).

Las reformas más recientes, adoptadas después de 2005, han hecho hincapié en la importancia de abordar los riesgos del mercado de trabajo. Durante la década de 1990, las reformas tendieron a centrarse en los riesgos financieros y demográficos, mientras que solo unos pocos países (Brasil es el más visible), aprobaron reformas que protegen a los trabajadores contra los riesgos del mercado de trabajo mediante la creación de pensiones de los trabajadores rurales o pensiones para los trabajadores del sector informal.⁴ En la mayoría de los países, Los sistemas de pensiones obligatorias en realidad introdujeron estrictos períodos de carencia. Introducidos originalmente para contener los costos, estos períodos de carencia también puede evitar que algunos trabajadores reciban una pensión de jubilación (y posiblemente reducen los incentivos de los trabajadores para contribuir).

TABLA 4.1

Distribución de los riesgos entre el Estado y los individuos en los sistemas de pensión*La mayoría del riesgo es cargado por el Estado (no hay pilar CD)*

Argentina (2009)
 Brasil
 Ecuador
 Guatemala
 Haití
 Honduras
 Nicaragua
 Paraguay
 Venezuela

Riesgo compartido por los trabajadores y el Estado (hay pilar CD, con un verdadero esquema de múltiples pilares o un esquema fuerte de pensión mínima)

Argentina (1994-2008)
 Chile
 Costa Rica
 Panamá
 Uruguay

La mayoría del riesgo es cargado por los trabajadores (pilar CD, sin esquema, o con esquema pequeño o mínimo).

Bolivia
 Colombia
 República Dominicana
 El Salvador
 México
 Perú

Fuente: Compilación de los autores en base a Mesa-Lago 2008b y Goldschmit 2008.

Por otra parte, como se discutió en el capítulo 2, existe evidencia de que muchos trabajadores tienen densidades de cotización cortas. Chile introdujo reformas en 2008, en parte para hacer frente a este problema. Debido a que el problema es muy común, es probable que otros países sigan el ejemplo de Chile. Otra cuestión relacionada con el riesgo que requiere mayor atención por parte de los responsables políticos de toda la región es la indexación de las políticas de pensiones.⁵ Los países utilizan una variedad de métodos para indexar las pensiones, basándose en los precios, los salarios, los ingresos de la Seguridad Social, o alguna combinación de estos. En Uruguay, por ejemplo, los beneficios están indexados al salario de los trabajadores. Sin embargo, hasta hace poco, la mejora de las condiciones financieras ha permitido a la administración de la Seguridad Social (Banco de Previsión Social) dar ajustes mayores al promedio a los pensionistas con bajos beneficios. Brasil y Colombia han indexado prestaciones mínimas al salario mínimo. En 2008, Argentina aprobó un proyecto de ley que indexa las pensiones a una combinación de los salarios y los ingresos de la Seguridad Social (tanto las contribuciones e impuestos especiales), la indexación se realiza cada dos años desde 2009. En Chile, las anualidades pagadas a partir de las cuentas

individuales de pensiones son el precio indexado. La mayoría de los países con un sistema BD, sin embargo, tienden a depender de indexación discrecional (por lo general administrado por el Ministerio de Hacienda) para garantizar la sostenibilidad fiscal. El problema con la indexación discrecional es que expone a los jubilados a los riesgos de inflación y al sistema de pensiones en su conjunto a los riesgos de ajustes imprevistos en el valor de las pensiones.

La reciente crisis financiera también ha causado preocupación sobre el equilibrio entre los riesgos de los mercados financieros y laborales en los sistemas actuales. Como se mencionó anteriormente, durante una crisis financiera y una recesión, los esquemas CD financiados en su totalidad (CD-FF) pueden sufrir de la pérdida de valor de los activos, mientras que los sistemas BD de pagos con retenciones (BD-PAYG), los sistemas pueden ser vulnerables a la reducción del empleo y los salarios. Los países que dependen exclusivamente de sistemas CD-FF, aun cuando existan garantías de pensión mínima, pueden exponer a los miembros del plan a punto de jubilarse a los riesgos financieros excesivos. En los sistemas de reparto BD-PAYG, por otro lado, la situación financiera del fondo puede deteriorarse (por lo que requieren apoyo fiscal adicional), pero las personas cercanas a la jubilación no son susceptibles de ser afectados. Los trabajadores desempleados se verían afectados de manera similar en los dos sistemas (véase el recuadro 4.1).

RECUADRO 4.1

La crisis financiera y los sistemas de pensiones

Las pérdidas de valor de los activos entre diciembre de 2007 y diciembre de 2008 reportadas por los fondos de pensiones de ALC fueron considerables, entre 8 por ciento y 50 por ciento (Dorfman, Hinz, Robalino y 2008). A medida que la crisis se desarrollaba, las reacciones de los gobiernos, analistas y ciudadanos varió de un país a otro (Mesa-Lago 2010). En algunos casos extremos, como el de Argentina, la crisis dio a las autoridades una razón para seguir adelante con una reforma política que ya estaba siendo considerada por algún tiempo, y el pilar financiado del sistema de pensiones fue cerrado (Mesa-Lago 2009). En la mayoría de los otros casos, la reacción fue menos dramática, aunque los gobiernos han dado cuidadoso seguimiento a la situación. ¿Cuál ha sido, hasta ahora, el impacto real de la crisis en los sistemas de pensiones, y qué se puede hacer para mitigar los riesgos en el futuro, tanto en el caso de los sistemas de capitalización y de reparto?

Los trabajadores activos que contribuyen al pilar de capitalización no deberían ser drásticamente afectados por una crisis financiera. Dado que los fondos de pensiones invierten sus activos en los mercados financieros, una disminución en los rendimientos de estos mercados ciertamente puede dar lugar a rendimientos bajos o negativos para los trabajadores durante la crisis. Sin embargo, los trabajadores no deberían centrarse solo en tendencias a corto plazo en la evaluación de su situación. Por ejemplo, en Chile, donde los contribuyentes pueden elegir entre cinco fondos diferentes, los retornos reales durante el año 2008 fueron de 2,78 por ciento en el fondo con la cartera más conservadora a -40,30 por ciento en el más volátil. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el fondo menos conservador había tenido un alto rendimiento

.../...

en años anteriores. De hecho, durante la vigencia de este fondo (desde 2002), la rentabilidad real acumulada ascendió a 4,1 por ciento. El resultado final para cada contribuyente dependerá de su perfil contribuciones durante todo el período, es evidente que no han ocurrido pérdidas dramáticas. Haciendo el mismo ejercicio con otros fondos y en otros países, se producen resultados similares.

Los trabajadores que están a punto de jubilarse pueden considerarse a sí mismos en una posición difícil, dadas sus opciones. Si en el momento de la jubilación compran una anualidad no ajustable, entonces su beneficio futuro puede ser menor de lo que esperaban. Esta situación no parece ser un gran problema, sin embargo, en parte porque muchos trabajadores que estaban a punto de jubilarse habían ya colocado sus fondos acumulados en carteras más conservadoras y en parte debido a que el número real de casos es pequeño. En Chile, aproximadamente el 0,6 por ciento de los contribuyentes se retiran cada año, mientras que en otros esquemas más jóvenes, la cifra es aún menor.

Los que ya se han retirado también están protegidos de las fluctuaciones del mercado volátiles si ya han comprado anualidades, pero están expuestos a mayores riesgos si deciden quedarse en un esquema de retiro calendarizado. La mayoría de los jubilados tienden a seleccionar la primera opción, pero algunos beneficiarios pueden haber experimentado una reducción en sus beneficios desde mediados de 2008. Aunque la mayor parte de ellos se han beneficiado probablemente de altos rendimientos en años anteriores, una caída repentina de los beneficios tiene efectos negativos en su bienestar. Organismos supervisores en toda ALC han estado analizando este problema y han sugerido ajustes, incluyendo la posibilidad de temporal «tomar prestado» de las reservas del sistema para suavizar las variaciones en las prestaciones mensuales o avanzar hacia un modelo de anualización obligatoria, donde las anualidades se compran en cuotas durante varios años.

En el caso de los sistemas de capitalización, aún queda espacio para proteger a los jubilados del impacto de las fluctuaciones de la cuenta inmediatamente antes de la jubilación, por ejemplo, con la introducción de carteras basadas en la edad y el ciclo de vida que requieren a los trabajadores de bajos y medianos ingresos el cambiar parte de sus saldos a inversiones menos arriesgadas medida que se acercan a la jubilación. La asignación de activos por defecto en base a la edad y a los ingresos también es importante a la luz de la inercia de los contribuyentes. Estos pueden ser combinados con programas que mueven la transición al proceso de pago de beneficios a través de retiros graduales o compras escalonadas de anualidades que están suficientemente repartidos antes y después de la fecha de jubilación del trabajador para limitar el impacto de corto plazo de la disminución de valor de los activos y las fluctuaciones de interés tasas que afectan el costo de los contratos de renta vitalicia.

En el caso de los sistemas de reparto, el reto es la sostenibilidad financiera. Estos sistemas pueden verse afectados por la crisis si los ingresos caen como consecuencia de la disminución del empleo o los salarios, y si los gastos crecen debido a que más trabajadores se jubilen anticipadamente. Los planes que tienen problemas de sostenibilidad y tienen pequeños excedentes de efectivo o bajos niveles de las reservas podrían estar en riesgo de impago de las pensiones si el gobierno no interviene. Mirando hacia el futuro, para poder asegurar la sostenibilidad de los sistemas de reparto será necesario revisar las fórmulas de beneficio y las condiciones de elegibilidad para garantizar un equilibrio de largo plazo (véase el capítulo 7) y tener un fondo de estabilización adecuado para hacer frente a imprevistos como shocks macroeconómicos y demográficos.

Los mecanismos de financiación. Hay dos aspectos de los programas de apoyo a los ingresos de la tercera edad que son relevantes para los acuerdos financieros. El primer aspecto es, si sus recursos provienen de los ingresos generales, los impuestos sobre la nómina (pagados por los empleadores), o contribuciones a la Seguridad Social (pagados por los empleados). El segundo aspecto es si los ingresos corrientes financian las prestaciones de los jubilados (esquemas de reparto) o si se acumulan para financiar las prestaciones futuras (los sistemas de capitalización).⁶

En los sistemas de contribución, el mecanismo de financiación determina la tasa de retorno que los individuos reciben por sus ahorros. En un sistema PAYG, la tasa de equilibrio sostenible de la rentabilidad de las contribuciones es más o menos igual a la tasa de crecimiento de la masa salarial, o la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía. En un sistema de completamente financiado, la tasa de rendimiento depende de la composición de la cartera de activos financieros, y una cartera bien diversificada puede generar una tasa promedio de retorno más alta en las contribuciones que un régimen de PAYG, aunque con un riesgo más alto. Una justificación para diversificar las fuentes de financiación, por lo tanto, es cambiar el equilibrio entre los beneficios y los riesgos en favor de los retornos.

El mecanismo de financiamiento también afecta a la redistribución de la renta dentro y a través de las generaciones y los incentivos en el mercado laboral. Dentro de los sistemas contributivos, la redistribución se limita a los miembros del plan, bajo las siguientes condiciones: (1) los ingresos generales no están involucrados en el financiamiento, y (2) el sistema no crea obligaciones no financiadas que deben ser financiadas por el gobierno (y por lo tanto por generaciones de trabajadores, tanto dentro como fuera del sistema) en el futuro.

En cuanto a los efectos en el mercado laboral, los impuestos sobre la nómina aumentar la diferencia por impuestos (es decir, la diferencia entre los salarios que los trabajadores lleven a casa y los costes salariales de los empleadores) y puede reducir los niveles de empleo y fomentar la informalidad. Dependiendo de cómo las contribuciones y los beneficios están vinculados, las contribuciones a la Seguridad Social (pagadas por los empleados) también puede contener un elemento de impuesto (implícita) que afecta a la diferencia por impuestos (véase el capítulo 7).

En América Latina y el Caribe, los mecanismos de financiamiento son heterogéneos. Todos los países financiar las pensiones a través de los impuestos sobre la nómina y las contribuciones a la Seguridad Social. Estos van desde un 31 por ciento en Brasil y Colombia bajando al 3 por ciento en Honduras. Las tarifas para los trabajadores independientes suelen ser mucho más altas que los de los empleados, ya que incluyen la parte del empleador, así como la de los empleados. La necesidad de trabajadores por cuenta propia para asumir las dos partes de la contribución puede ser un importante desincentivo para que participen.⁷ Casi todos los países también se basan en los ingresos generales (la única excepción de Paraguay), principalmente para financiar los programas no contributivos (tabla 4.2).⁸ En cuanto a los niveles de financiación en el sistema contributivo, todos los países del Caribe han conservado los sistemas PAYG, mientras que en el continente, la mitad de los países utilizan sistemas PAYG y la mitad tienen sistemas completamente financiados, o sistemas que mezclan elementos de ambos sistemas. Entre los países con sistemas multi-pilar, el tamaño de los pilares varía. En Colombia y Uruguay, la tasa de cotización se distribuye más o menos

TABLA 4.2
Mecanismos de financiamiento en los principales sistemas de pensión

	<i>Tasas de contribución, sistema principal (porcentaje)</i>				
	<i>Trabajador</i>	<i>Empleador</i>	<i>Cuenta propia</i>	<i>% que se destina a un esquema financiado^a</i>	<i>¿Son usados los impuestos de recaudación general?^b</i>
Argentina	11,0	11,0-16,0	27,0	40-50	Sí
Bolivia	12,2	0,0	12,2	100	Sí
Brasil	8,0-11,0	20,0	20,0	n.a.	Sí
Chile	12,5	0,0	n.a.	100	Sí
Colombia	7,8	23,3	31,0	50	Sí
Costa Rica	2,5	4,8	n.a.	n.a.	Sí
República Dominicana	2,9	7,1	n.a.	100	Sí ^b
Ecuador	6,0-9,0	1,0-3,0	6,6	n.a.	Sí
El Salvador	6,0	7,0	n.a.	100	Sí ^b
Guatemala	1,8	3,7	5,5	n.a.	n.a.
Haití	6,0	6,0	n.a.	n.a.	n.a.
Honduras	1,0	2,0	n.a.	n.a.	n.a.
México	2,7	6,3	9,0	72	Sí
Nicaragua	6,3	15,0	n.a.	n.a.	n.a.
Panamá	7,5	3,5	11,0	68	n.a.
Paraguay	9,0	14,0	n.a.	n.a.	No
Perú	13,0	0,0	n.a.	100	Sí ^b
Uruguay	15,0	7,5	15,0	50	Sí
Venezuela	1,9	4,8	n.a.	n.a.	n.a.

Nota: n.a. = no aplicable.

^a Porcentaje del total de contribuciones de trabajadores participando en el esquema financiado.

^b Los impuestos de la recaudación general deben ser usados solo por un periodo transicional.

Fuente: Cálculos de los autores basados en Mesa-Lago 2008b, FIAP 2008 y Goldschmit 2008.

por igual entre PAYG y pilares financiados (como fue también el caso de Argentina antes de la reforma de 2008). En México y Panamá, por otra parte, los pilares financiados reciben dos tercios de la tasa de cotización.

Arreglos institucionales. Una característica importante de los sistemas de pensiones en América Latina es su fragmentación. En casi todos los países de la región, los sistemas contributivos de pensiones están diseñados para cubrir a los trabajadores asalariados del sector privado. Los funcionarios públicos se incluyen a veces en el mismo programa, pero en otros casos, sus beneficios son administrados directamente por una agencia de gobierno y se pagan con cargo al presupuesto general, sin sistema contributivo explícito. Algunos países exigen a los trabajadores autónomos el contribuir a los sistemas, a pesar de que la aplicación de este requisito suele ser débil.

Varios países también han implementado sistemas no contributivos, que tienen una amplia variedad de reglas de participación diferentes. La mayoría de los países tienen algún

tipo de beneficio que ofrece una transferencia de ingresos regulares a los trabajadores que están parcial o totalmente excluidos del sistema de pensiones (ver tabla 4.3).

Esta fragmentación institucional, sin embargo, no es accidental, sino el resultado de importantes acontecimientos históricos. En los primeros años del siglo XX, los países del Cono Sur comenzaron a desarrollar regímenes especiales para determinados grupos ocupacionales según el enfoque de Bismarck. Por lo tanto, a partir de su inicio, estos sistemas de pensiones fueron altamente fragmentados, proporcionando a pequeños grupos privilegiados con generosos beneficios.

En la década de 1940, un segundo grupo de países de la región adoptaron regímenes de Seguridad Social influenciados por el Informe Beveridge, que fue publicado en el Reino Unido en 1942. Estos países han establecido instituciones nacionales de Seguridad Social con cobertura limitada inicialmente a las principales zonas urbanas. Antes de que estos sistemas nacionales se crearan, existían regímenes específicos de trabajo que se establecieron para las fuerzas armadas y funcionarios públicos.

En los años 1950, 1960 y 1970, el Caribe y los países centroamericanos adoptaron planes de prestaciones por retiro, siguiendo los principios que rigen el seguro de prestaciones sociales definidas. Algunos de los esquemas del Caribe se establecieron originalmente como fondos de previsión. Durante estas tres décadas, algunos de los países que habían establecido la Seguridad Social ampliaron la cobertura a las zonas rurales. Finalmente, en la década

TABLA 4.3
Organización institucional de los sistemas de pensión nacionales

	<i>¿Incluye cuenta propia?</i>	<i>¿Es un sistema no contributivo fuerte?</i>	<i>¿Están los funcionarios públicos integrados?</i>
Argentina	Sí	Sí	Parcialmente
Bolivia	Sí	Sí	Sí
Brasil	No	Sí	No
Chile	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí	No	Parcialmente
Costa Rica	Sí	Sí	Parcialmente
República Dominicana	No	No	Sí
Ecuador	Sí	No	Sí
El Salvador	No	No	Sí
Guatemala	Sí	No	Parcialmente
Haití	No	No	No
Honduras	No	No	Sí
México	Sí	No	No
Nicaragua	No	No	Sí
Panamá	Sí	—	Sí
Paraguay	No	No	No
Perú	No	No	No
Uruguay	Sí	Sí	Sí
Venezuela	No	No	Sí

Fuente: Cálculos de los autores basados en Mesa-Lago 2008b y Goldschmit 2008.

de 1980 y 1990, diez países adoptaron reformas estructurales que transformaron sus sistemas de pensiones en los regímenes que parcial o totalmente reemplazaron a sistemas PAYG por sistemas completamente financiados. Mientras tanto, los beneficios no contributivos dirigidos a los ancianos pobres se ampliaron en varios países.

Así, aunque el Informe Beveridge abogaba por la integración de los programas de protección social,⁹ *había poca coordinación en la gestión de los sistemas de Seguridad Social en los países de ALC.*¹⁰ Los países que introdujeron por primera vez los sistemas de pensiones (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) se encontraban ejecutando una multiplicidad de programas sin coordinación central o incluso supervisión. Chile tenía 160 programas de Seguridad Social en 1979 (90 que ofrecían beneficios a la tercera edad, la antigüedad y las pensiones de sobrevivientes); Uruguay tenía más de 50 programas en 1967, y en Costa Rica, 10 programas de pensiones independientes para el público empleado fueron creados, incluso después de la introducción del sistema de Seguridad Social nacional. El siguiente grupo de países a adoptar programas de pensiones (Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú y Venezuela) produjeron sistemas algo menos fragmentados (Panamá solo tenía un programa nacional), si bien Colombia tiene más de 1.000 programas de Seguridad Social, Bolivia contaba con 51 programas de pensiones, México contaba con 7, y Venezuela con 13.

El último grupo de países a adoptar programas de pensiones cuenta con los sistemas más unificados. Hay un programa en Nicaragua, pero El Salvador y Guatemala tienen tres programas públicos de pensiones y Honduras tiene siete. La fragmentación extensiva ha resultado en altos costos administrativos, así como los problemas graves de control, supervisión y portabilidad. En algunos países, por otra parte (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), el proceso de unificación y estandarización que tuvo lugar en los años 1960, 1970 y 1980 redujo el número de instituciones, o establecer una agencia central para hacerse cargo de la administración, o al menos la coordinación y supervisión de las pensiones, o hizo ambas cosas.

En resumen, el resultado de más de un siglo de protección social de los ingresos en la tercera edad en América Latina es una variedad de esquemas con diferentes objetivos, formas de coordinación y grados de eficacia en términos de cobertura y adecuación. Los grupos de interés han jugado un papel importante en la creación y el mantenimiento de las reglas que trabajan en su beneficio, incluso después de la aprobación de las reformas que debían integrar sistemas. Las iniciativas encaminadas a coordinar las instituciones y los sistemas se han producido en las diferentes etapas en distintos países. Por ejemplo, en Argentina, las reformas más importantes unificaron e integraron sistemas en 1968 y 1994, y se aprobaron reformas similares en Chile en el año 1979 a 1981 y en Bolivia en 1996. Estos casos demuestran que la integración es un proceso largo, con avances generalmente solo en las etapas elementales.

También hay diferencias importantes en la administración y gestión de los sistemas de pensiones de la región. En los países que han conservado sistemas BD-PAYG, el sistema es completamente administrado por el sector público, aunque algunos países (por ejemplo, Brasil y algunos países del Caribe) han permitido la complementariedad de administración privada de pensiones. Los países que introdujeron sistemas CD-financiados totalmente, por otra parte, tienen una combinación de administración pública y privada, mientras que los países con múltiples pilares tienen una variedad de tipos de coordinación.

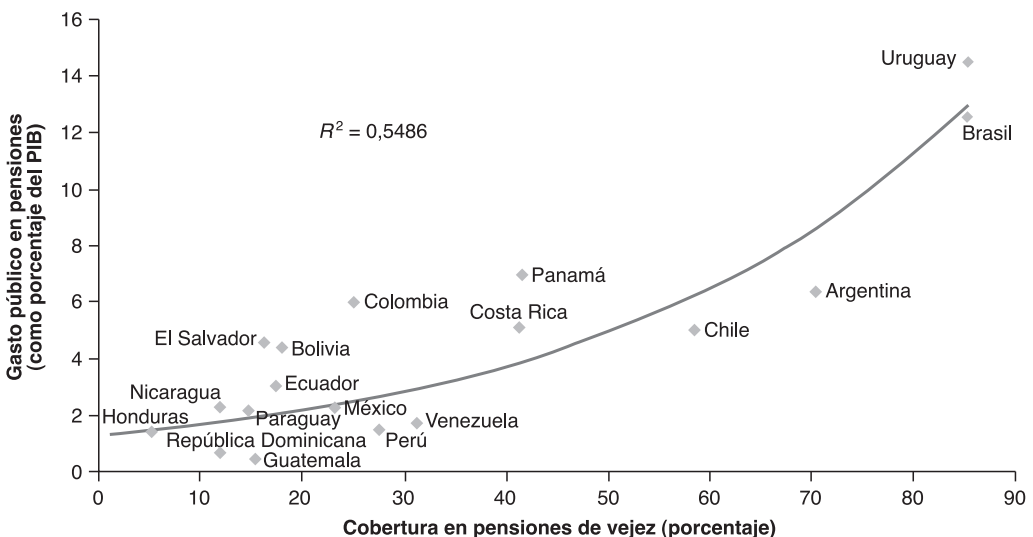
Cobertura y la adecuación

La cobertura de la población activa de los sistemas de pensiones contributivas de la región varía de acuerdo al nivel de ingresos, pero en general es baja.¹¹ Como se discutió en el capítulo 1, en promedio, solo el 30 por ciento de la fuerza laboral participa en los sistemas de pensiones obligatorios en ALC, y trabajadores de bajos ingresos y los que viven en zonas rurales tienen menos probabilidades de ser cubiertos a través de la región. Además, existe una fuerte correlación entre el ingreso de un país per cápita y sus tasas de cobertura. En gran medida, las tasas de cobertura se explican por la estructura de la economía y de los mercados laborales, así como la distribución del ingreso, factores que no están significativamente influenciados por el sistema de pensiones. Los países con un gran sector agrícola o del sector informal o en que una gran parte de los trabajadores es de bajos ingresos o pobres, tienden a tener menores tasas de cobertura (Forteza, Lucchetti, y Pallares 2009).

Al mismo tiempo, varios países de la región han logrado una alta cobertura de los adultos mayores. En gran medida, esta cobertura parece ser el resultado de la introducción de programas no contributivos. Así, algunos de los países con las tasas más altas de cobertura (por ejemplo, Argentina, Brasil y Chile) son también los países que tienen grandes planes no contributivos. Sin embargo, es importante tener en cuenta —y no es de extrañar— que el gasto total en pensiones son un predictor débil de la cobertura en la tercera edad (véase la figura 4.1).

Dependiendo de la generosidad de los beneficios ofrecidos, los países pueden tener grandes gastos en pensiones contributivas, incluso con baja cobertura. La correlación se debilitó aún más cuando los gastos de los sistemas completamente financiados están incluidos.

FIGURA 4.1
Cobertura de tercera edad y gasto público en pensiones



Nota: Los gastos no incluyen aquellos de los sistemas financiados.

Fuente: Cálculos de los autores.

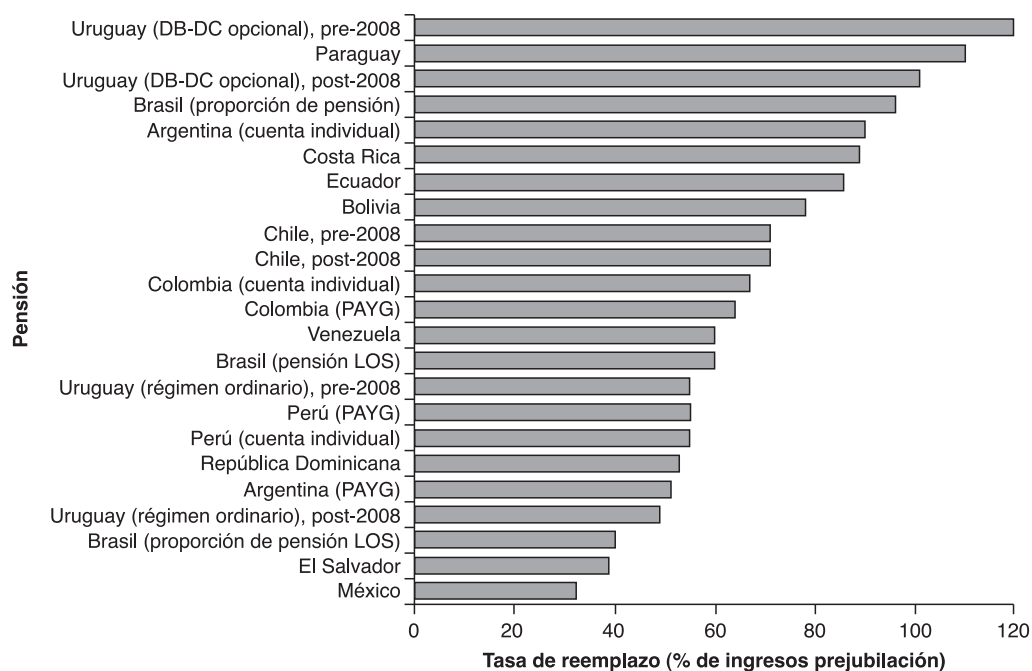
Entre las personas cubiertas por los sistemas de pensiones contributivas, el nivel de beneficios varía ampliamente entre países. Esto se puede ver en la figura 4.2, que muestra los resultados de una simulación para calcular el importe bruto de reposición (la relación entre las pensiones y los ingresos de jubilación y pre-jubilación) para el trabajador promedio de carrera completa con 40 años de cotización para varios de los sistemas de pensiones en la región, teniendo en cuenta las recientes reformas. Las tasas de sustitución varían entre alrededor del 30 por ciento en México a más de 100 por ciento en algunos casos en Uruguay. La tasa de reemplazo promedio es de alrededor de 70 por ciento. Estas tasas de sustitución también varían considerablemente según el nivel de ingresos como resultado de las pensiones mínimas y los techos de los ingresos.

En términos de cómo los sistemas de pensiones afectan a la pobreza, mucho parece depender del nivel de desarrollo de los sistemas no contributivos. Existe alguna evidencia de que los países con alta cobertura de los adultos mayores tienen menores tasas de pobreza (véase el panel A de la figura 4.3). Además, una alta cobertura de las personas mayores reduce las tasas de pobreza relativa, es decir, reduce la tasa de pobreza de los ancianos respecto de la tasa de pobreza del resto de la población (véase el panel B de la figura 4.3).

En general, las tasas de pobreza son más bajas para las personas mayores que para otros grupos de edad en los países con sistemas de pensiones bien desarrollados como Argentina,

FIGURA 4.2

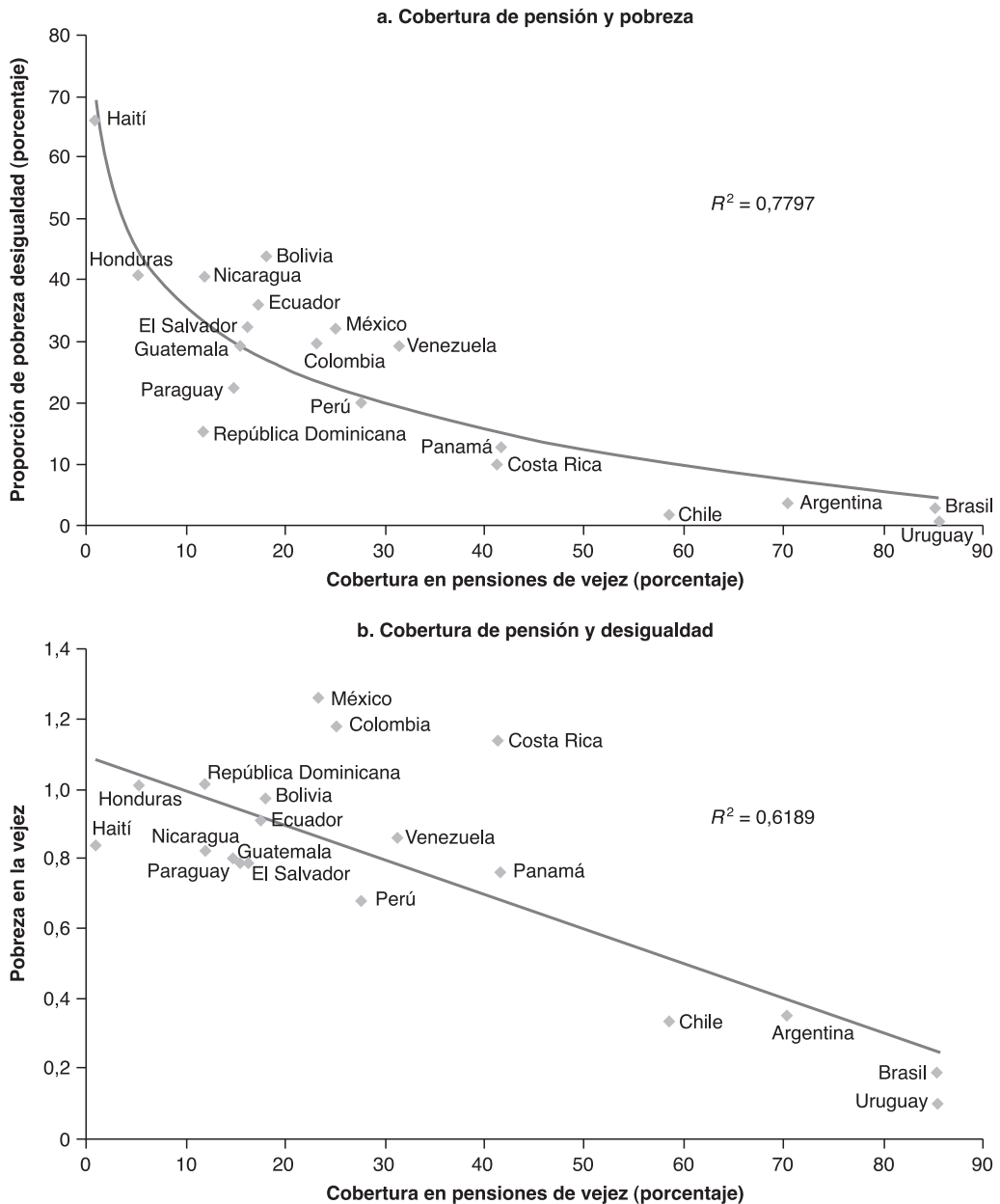
Tasa de reemplazo brutas a la edad de 60



Nota: LOS = Duración del servicio.

Fuente: Forteza y Ourens 2009; Base de datos sobre pensiones del Banco Mundial (para Costa Rica, República Dominicana, El Salvador); Banco Mundial 2008 (para Brasil).

FIGURA 4.3
Cobertura de tercera edad y pobreza



Fuente: Cálculos de los autores.

Brasil, Chile y Uruguay. En los países con sistemas más débiles, no hay mucha diferencia entre las tasas de pobreza en la tercera edad y las tasas generales de pobreza. Al mismo tiempo, solo hay una débil correlación entre el gasto público en pensiones de tercera edad y las tasas

de pobreza. Mucho depende de la composición de estos gastos y, en particular, el tamaño de la asignación a los programas no contributivos, ya que, como veremos más adelante, existen pruebas sólidas que demuestran que el gasto en estos programas han contribuido sustancialmente a la reducción de las tasas de pobreza entre las personas mayores (Bertranou, Solorio, y Van Ginneken 2002; Bertranou, Van Ginneken y Solorio 2004).

Los análisis sugieren que las transferencias para la tercera edad han tenido un efecto significativo en la reducción de pobreza en la tercera edad en América Latina. Cálculos a partir de datos de encuestas de hogares de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay muestran que las tasas globales de pobreza son considerablemente superiores a las tasas de pobreza de tercera edad. Esta diferencia implica que los sistemas de pensiones con una alta cobertura ayudan a erradicar la pobreza casi por completo entre los ancianos (Gasparini y Tornarolli 2006).

El mayor impacto es en Brasil, donde solo el 3,7 por ciento de las personas mayores de 60 años son pobres, el 47,9 por ciento de los cuales serían pobres sin sus pensiones (Gasparini y Tornarolli 2006). El impacto más grande siguiente es evidente en Argentina, donde la pobreza entre los ancianos es solo el 4,5 por ciento, mientras que sin las transferencias de la Seguridad Social para tercera edad la tasa sería del 39,5 por ciento. Chile y Uruguay también presentan tasas de pobreza muy bajas entre los adultos mayores (1,5 y 0,6 por ciento, respectivamente), pero los sistemas de pensiones contribuyen menos a este resultado que en Brasil y Argentina (solo alrededor de 20 puntos porcentuales). El impacto de los sistemas de pensiones en la pobreza es menor en la mayoría de los otros países de la región (con la excepción de Costa Rica, México, Panamá y Venezuela), pero esto se debe principalmente a sus sistemas de pensiones tienen cobertura en general muy baja.

También hay evidencia que muestra que las disposiciones actuales no contributivas no son necesariamente la forma más eficaz de reducir la pobreza. En el caso de Brasil, por ejemplo, la mayoría de los investigadores concluyen que las transferencias de pensiones, en especial el programa de pensiones rurales, han sido un factor clave que explica la disminución sustancial de las tasas de pobreza. Estas transferencias también ayudan a explicar por qué Brasil tiene uno de los índices más bajos de pobreza en la población de la tercera edad en América Latina. Al mismo tiempo, los investigadores han concluido que los programas de redistribución de pensiones de Brasil no es tan rentable como podría ser y que la pobreza se reduciría aún más si los recursos que se asignaron a los programas fueran mejor orientados. La proporción de personas mayores en las familias pobres es pequeña, lo que implica que las pensiones no contributivas no puede ser la mejor manera de reducir la pobreza general, dado que la mayoría de estas pensiones no son compartidas dentro de las familias. A pesar de los grandes gastos en materia de pensiones redistributivas, las tasas de pobreza entre los niños y adolescentes en Brasil siguen siendo más altos que el promedio de América Latina (Banco Mundial, 2007a).

Redistribución e incentivos

Los sistemas públicos de pensiones por lo general redistribuyen los ingresos, tanto dentro como entre generaciones. La distribución dentro de una generación puede ocurrir si el sistema en cuestión tiene contribución progresiva o normas de previsión (por ejemplo, si

los trabajadores de mayores ingresos tienen contribuciones proporcionalmente más altos, como en Colombia, o si los beneficios se calculan de acuerdo con una tasa de reemplazo en declive, como en Uruguay). La distribución dentro de la generación también puede ocurrir si el sistema tiene beneficios mínimos o techos ingresos para las contribuciones.

Por supuesto, si algunos o todos los beneficios se financian con fuentes distintas de las contribuciones (tales como impuestos de rentas generales), entonces el efecto distributivo del sistema dependerá de los efectos distributivos de estos impuestos. La redistribución entre generación es más común en los sistemas de reparto. Dependiendo del diseño del sistema, nuevas cohortes de los miembros del plan tienden a recibir menores tasas de retorno de sus contribuciones que los grupos de más edad. Además, cuando los pasivos de pensiones no pueden ser financiados con contribuciones futuras (como en los sistemas de reparto insolventes), los recursos están siendo distribuidas a las generaciones futuras (incluyendo trabajadores de bajos ingresos no pertenecientes al sistema de pensiones) a la generación actual (incluyendo a los trabajadores de ingresos altos).

Los arreglos redistributivos, ya sean implícitos o explícitos, pueden afectar el comportamiento de individuos y grupos. Los planes de pensiones que implican grandes transferencias de los trabajadores activos a los jubilados pueden limitar la oferta de fuerza de trabajo y fomentar la jubilación anticipada. Los esquemas que requieren grandes contribuciones de los empleadores y los empleados pueden reducir la demanda de mano de obra y fomentar la informalidad. Sin embargo, los responsables políticos no deben limitarse a rechazar los acuerdos de redistribución, ya que planes bien diseñados pueden minimizar el impacto de los incentivos negativos. En algunos casos, la redistribución en realidad puede mejorar los resultados del mercado laboral, incluyendo la reducción de la informalidad.

Medición de la redistribución. Los efectos distributivos son por lo general difíciles de medir empíricamente. Algunos problemas de medición incluyen la falta de datos fiables, los frecuentes cambios en las regulaciones que hacen que sea muy difícil comparar los resultados de diferentes generaciones, y las diferencias significativas entre las normas y reglamentos de los sistemas de pensiones y lo que realmente sucede en la práctica. Sin embargo, varios autores han hecho aportes conceptuales y metodológicos hacia la medición de los efectos redistributivos. Algunos de los análisis a principios de la década de 1970 mostró que la combinación de una baja cobertura (con una tendencia a la exclusión de los pobres, los desempleados, y el empleo informal) y el uso de fondos de ingresos generales para financiar los sistemas de distribución tuvieron un resultado regresivo (Mesa-Lago 1978).¹² En los modelos para Argentina y Brasil, los analistas encontraron evidencia de las transferencias intergeneracionales (hacia las generaciones mayores), así como un pequeño efecto regresivo en generaciones en Argentina y un efecto progresivo (incluso después de que las diferencias en la mortalidad fueron consideradas) en Brasil (Rofman, 1995a, 1995b).

Algunos trabajos recientes han encontrado evidencia de redistribución regresiva de los sistemas de capitalización. Mediante la estimación de «relación de valor del dinero» implícita en el mercado de Chile, Rocha y Thorborn (2007) encontró que, por ejemplo, los jubilados de mayores ingresos reciben un mejor trato que los que se retiran con un menor saldo en su cuenta individual. Este hallazgo sugiere que, implícitamente, los ahorros de los

trabajadores de bajos ingresos subsidian a las pensiones de los trabajadores de ingresos altos, aunque las diferencias no parecen ser significativas.

También hay evidencia de que la redistribución puede ser regresiva en el caso de los sistemas de reparto, en particular cuando las diferencias de esperanza de vida se tienen en cuenta. La redistribución puede ser medida por la tasa implícita de rendimiento (TIR) de los aportes que los distintos individuos reciben. Los cálculos para algunos de los países de la región han mostrado un considerable grado de redistribución implícita, con TIR que varían según el nivel de ingresos pero de una manera no lineal (Forteza y Ourens 2009). Así, en países como Brasil, Ecuador y Paraguay, trabajadores de bajos ingresos reciben menores TIR que los de medianos o altos ingresos. Los trabajadores con aumentos salariales pronunciados (es decir, cuyos ingresos aumentaron rápidamente durante su historia de trabajo) también reciben mayores tasas de rendimiento que aquellos con historiales de salarios fijos (véase el panel A de la figura 4.4).

Al mismo tiempo, algunos años extra de esperanza de vida pueden hacer una diferencia importante en la mayoría de los sistemas analizados (véase el panel B de la figura 4.4). Los trabajadores de bajos ingresos, que se puede esperar que tengan menores expectativas de vida, entonces se verían penalizados. Pero los cálculos para varios sistemas públicos de pensiones del Caribe han demostrado que la mayoría sistemas ofrecen mayores TIR para los trabajadores con ingresos inferiores en su vida que para los trabajadores con ingresos más altos por vida (Banco Mundial 2010). Por ejemplo, en Guyana, los trabajadores que ganan un cuarto del salario medio asegurable recibieron TIR de más de 8 puntos porcentuales más que los que ganaban cuatro veces esa cantidad. En este caso, las pensiones de los trabajadores más pobres serían más de cinco veces superiores en relación con sus contribuciones a las pensiones de los trabajadores más acomodados.

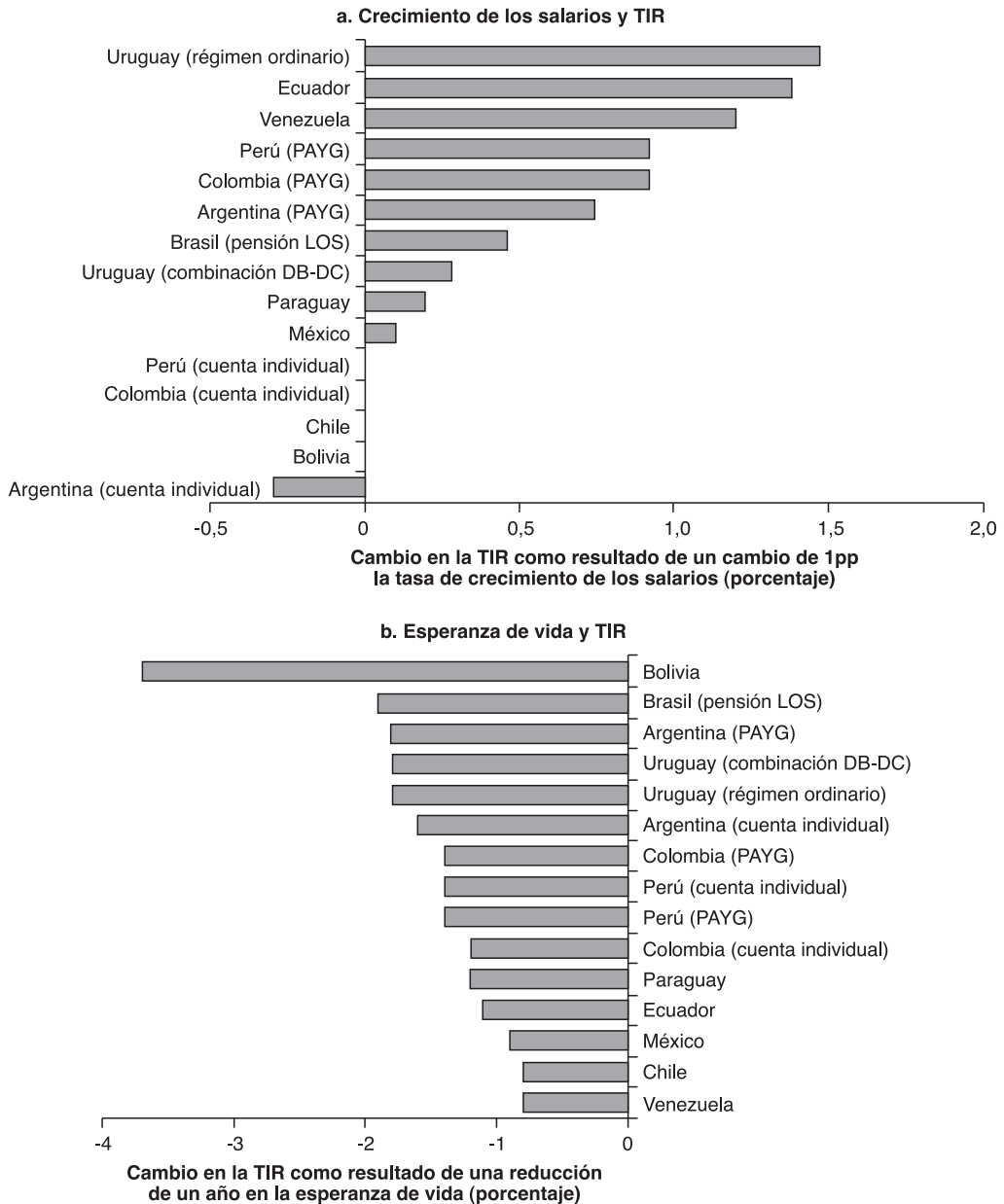
La evaluación de los incentivos. El impacto del sistema de pensiones en los incentivos también es difícil de medir. En la mayoría de los casos, es posible evaluar si un incentivo negativo dado existe. Por ejemplo, si las personas que se jubilan tarde reciben menores TIR por concepto de sus aportes, entonces parecería que un incentivo a la jubilación anticipada existe. Es evidente que, desde el punto de vista político, la pregunta clave es qué tan empíricamente relevante es el efecto incentivador y si este necesita ser corregido. En particular, los responsables políticos deben saber si su costo es razonable en relación con otras prestaciones sociales.

Sin embargo, hay instancias, como en algunos casos de los incentivos para la jubilación anticipada, donde la existencia del incentivo es difícil de justificar por motivos sociales (en otras palabras, cuando la distorsión es *ad hoc*), y la distorsión se puede corregir sin afectar beneficios sociales. Esta sección trata sobre los efectos del sistema de pensiones sobre la oferta de trabajo, la edad de jubilación, la informalidad, la prejubilación y los salarios e incentivos para manipular las cotizaciones.

Hay una cierta evidencia que muestra que los sistemas de pensiones reducen las tasas de actividad de los trabajadores mayores. En los países con relativamente desarrollados sistemas de Seguridad Social, tales como Argentina, Chile y Uruguay, la tasa de empleo de las personas mayores es la más baja en la región. En estos países, la proporción media de las personas mayores (60 años y más) que están empleados es de alrededor de 25 por ciento (el más bajo es Uruguay con el 17 por ciento).

FIGURA 4.4

Tasas internas de retorno como función del crecimiento del salario y la esperanza de vida

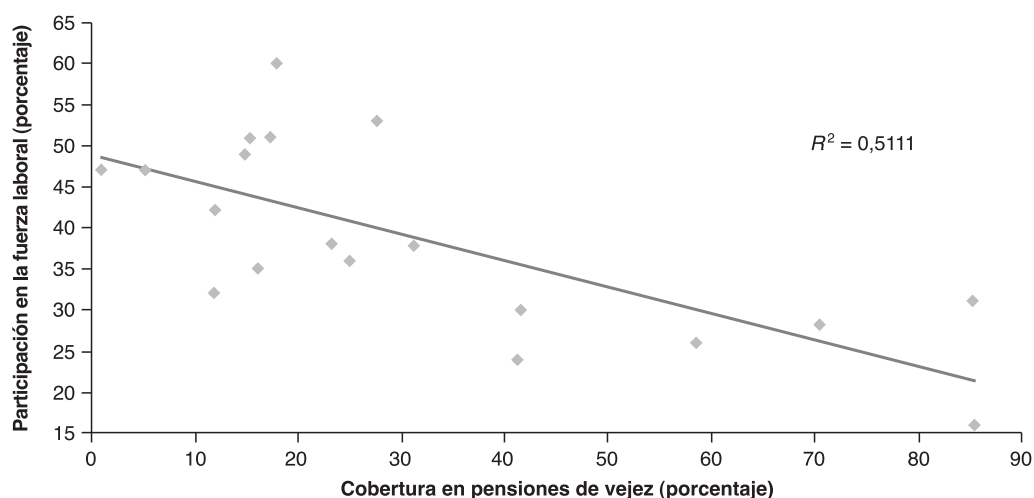


Nota: LOS = Duración del servicio; pp = punto porcentual.

Fuente: Forteza y Ourens 2009.

Por el contrario, las tasas más altas se puede observar en los países más pobres que no tienen sistemas de pensiones extendidos, es decir, los que tienen baja cobertura de las pensiones, como Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras y Paraguay. La figura 4.5 muestra la relación

FIGURA 4.5
Cobertura de tercera edad y participación en la fuerza laboral



Fuente: Cálculos de los autores.

negativa entre la tasa de actividad de las personas mayores y la cobertura de pensiones para ALC. Está claro que hay otros factores que explican las tasas de participación más bajas. Por ejemplo, a pesar de que Bolivia y El Salvador tienen una cobertura similar de pensiones contributivas, sus tasas de participación laboral de la tercera edad difieren en casi 25 puntos porcentuales.

Del mismo modo, los países con tasas de participación similares para las personas mayores como Brasil y Panamá (30 por ciento) tienen grandes diferencias en la cobertura de las pensiones, con una cobertura de Brasil casi el doble que el de Panamá. Sin embargo, la correlación entre la cobertura y la participación en la fuerza laboral no es insignificante.

Algunos datos también muestran una correlación negativa entre el acceso a una pensión y participación en la fuerza laboral. Por ejemplo, hay evidencia en el caso de Brasil, que recibir una pensión reduce de forma significativa la probabilidad marginal de que personas mayores que estén en la fuerza laboral (Gasparini y Tornarolli 2006). Tener otras fuentes de renta no laboral también reduce esta probabilidad, pero este efecto es menos importante porque las pensiones representan la principal fuente de ingresos no laborales en muchos países. Además, en la mayoría de los casos, con otros miembros del hogar que reciben ingresos disminuye la probabilidad de que las personas mayores que están en la fuerza laboral, presumiblemente debido a que estos miembros de la familia proporcionan apoyo económico.

En el caso de Brasil, también hay evidencia que muestra que las generosas transferencias de las pensiones pueden reducir considerablemente la oferta de trabajo de los trabajadores adultos (de Carvalho Filho 2008). Como resultado de la reforma de 1991 de la pensión rural, se registró un aumento de 25,4 puntos porcentuales en el número de trabajadores rurales a recibir los beneficios de pensión de 60 a 64. Cabe destacar que la proporción de trabajadores rurales de 60 a 64 años que «no trabajó en la semana de referencia» aumentó en 12,56 puntos porcentuales, un incremento mayor que el de los trabajadores urbanos de la

misma edad durante el período inmediatamente antes y después de la reforma. Además, la disminución «total de horas de trabajo en todos los puestos de trabajo» para los trabajadores rurales de la «edad afectada» en relación con los de los trabajadores urbanos en 5,8 horas por semana durante el período inmediatamente antes y después de la reforma.

En general, sin embargo, los efectos de la transferencia de pensiones dependerán de cómo el programa está diseñado (incluyendo el tamaño de la transferencia) y en el contexto local. En el caso de Sudáfrica, por ejemplo, los estudios más recientes han demostrado que las pensiones no contributivas han incrementado la oferta de trabajo.¹³ Este incremento se debe a que el aumento de la renta de las personas mayores permite a otros miembros adultos de la familia para buscar puestos de trabajo e incluso migrar.

Los sistemas de pensiones también afectan a las edades de jubilación al influir en los incentivos para retrasar o adelantar la jubilación. Hay varios factores que influyen en las decisiones en última instancia, incluyendo la edad de jubilación mínima y obligatoria y períodos de carencia. Sin embargo, las fórmulas de beneficio juegan un papel importante también, al afectar el valor de la pensión de jubilación a edades diferentes (Bodor, Robalino y Rutkowski 2008). Retrasar la jubilación impone tanto costos como los beneficios. Los costos consisten principalmente en retrasar el «ocio».

Los beneficios, por otra parte, incluyen el mantenimiento de mayores ingresos y hacer posible una mayor pensión en el futuro. Por lo tanto, dependiendo de cómo sus pensiones crecen como resultado de sus contribuciones adicionales, los individuos tienen más o menos incentivos para retrasar la jubilación.

En Chile, por ejemplo, a juzgar por el gran número de jubilaciones anticipadas tomadas en los primeros años del nuevo sistema, parece que las sanciones que se aplican no eran lo suficientemente fuertes. Los trabajadores podían jubilarse anticipadamente, siempre y cuando sus ahorros acumulados alcanzaran una tasa de reposición del 50 por ciento o más en una pensión que valiera el 110 por ciento de la pensión mínima.

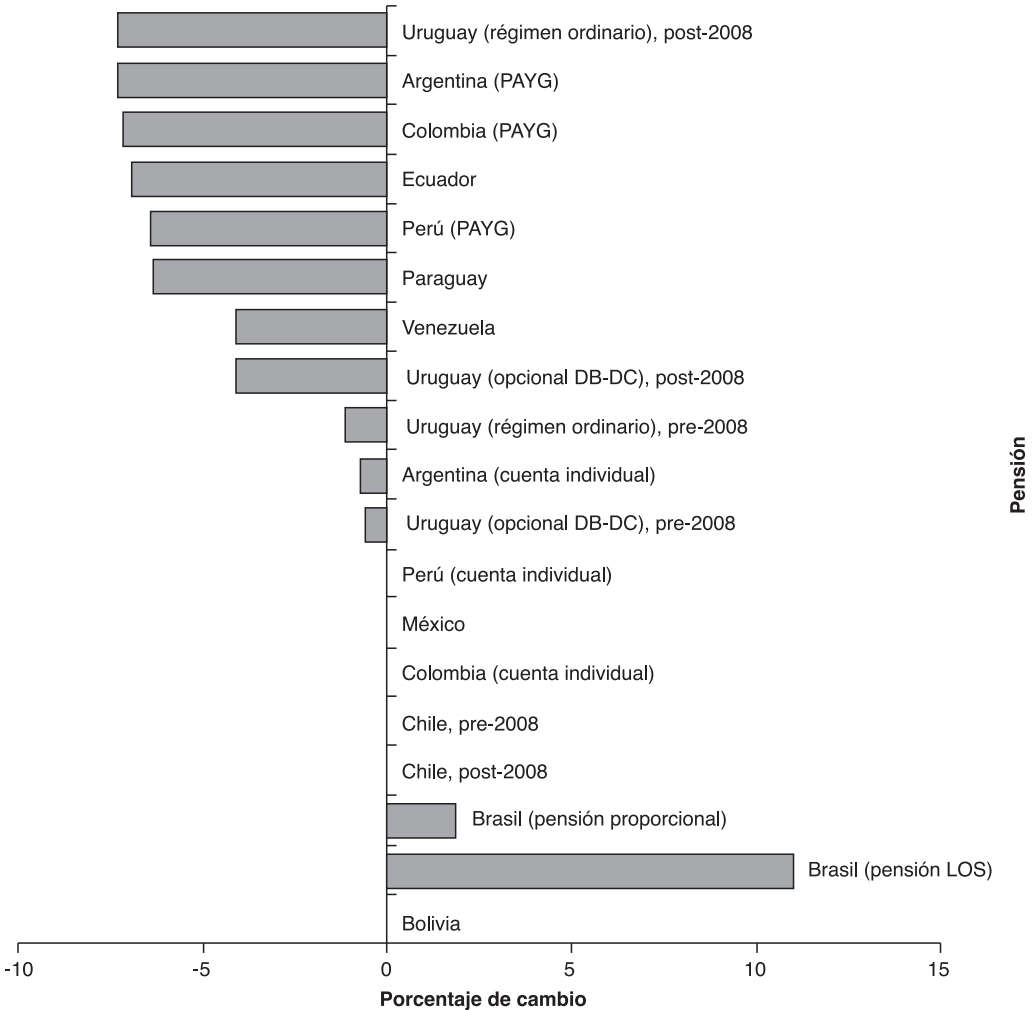
Los estudios han demostrado que para 2003, 18 por ciento de las mujeres se retiró temprano y que su edad de jubilación era 54 años.¹⁴ A su vez, el 60 por ciento de los hombres se retiró temprano, con una edad media de jubilación de 56 años. Por lo tanto, las mujeres se jubilan, en promedio, seis años antes y los hombres lo hacían nueve años antes.

En promedio, cada año de jubilación anticipada cuesta 7 por ciento de la pensión, por lo que los trabajadores han de retirarse con pensiones significativamente menores que los legisladores habían esperado originalmente. Si bien esta tendencia puede reflejar una marcada preferencia por los trabajadores en Chile a la jubilación anticipada, también fue fuertemente influenciada por la estrategia de marketing intensa lanzado por las fuerzas de vendedores de los proveedores de rentas vitalicias.

Para reducir esta demanda de jubilación anticipada inducida por la oferta, una nueva ley fue aprobada en 2004, que aumentó los requerimientos para obtener los beneficios.¹⁵ También es posible que los trabajadores de Chile se retiraran temprano para mitigar los riesgos de desempleo, sobre todo después de la crisis asiática de 1999, cuando el desempleo aumentó considerablemente entre los trabajadores mayores de 50 años. El gobierno respondió a un aumento del desempleo mediante la introducción de un seguro de desempleo en 2002. Como resultado, las interacciones entre los diferentes programas de protección social se convirtieron en un problema, estas interacciones se discuten a continuación.

En el caso de los sistemas de retención PAYG, también hay evidencia de que, en muchos países, las disposiciones para la jubilación anticipada son demasiado generosas y que la jubilación retrasada es a menudo penalizada. Un indicador útil para medir la magnitud de estos subsidios implícitos y los impuestos es de nuevo la tasa interna de rentabilidad de las cotizaciones. En los sistemas de contribución directa (CD), las anualidades en la fase de amortización generalmente pagan la misma TIR, independientemente de la edad del trabajador en su jubilación.¹⁶ En los sistemas de BD, sin embargo, los trabajadores que se jubilan anticipadamente a menudo reciben mayores TIR que los que se jubilan tarde (ver figura 4.6).

FIGURA 4.6
Cambio en las tasas internas de retorno entre las edades de 60 y 70



Nota: LOS = Duración del servicio.
Fuente: Forteza y Ourens 2009.

Es evidente que, aun cuando las fórmulas de beneficio son actuarialmente justas, las personas todavía prefieren jubilarse anticipadamente. Esta preferencia se ha demostrado en varias encuestas de población y de afiliados que recogen la información en países como Chile, donde los beneficios actuarialmente justos dominan el panorama de las pensiones, pero la jubilación anticipada está muy extendida.

En general, en igualdad de condiciones, la jubilación anticipada se correlaciona positivamente con la probabilidad de trabajar después de la jubilación, con el empleo formal durante la vida activa del trabajador, y con una preferencia por el consumo futuro en comparación con la actualidad. Esto se correlaciona negativamente con las preferencias de consumo en ocio y la aversión al riesgo. Por lo tanto, algunos han argumentado que en países de altos ingresos, donde el envejecimiento está reduciendo el tamaño de la población en edad de trabajar, los gobiernos deberían considerar subsidios por jubilación demorada aumentando implícitamente el aumento de la TIR de las contribuciones (véase Robalino, Vodopivec y Bodor 2009).

El diseño de los sistemas de pensiones también afecta a la densidad de la informalidad y la contribución. Estudios recientes han argumentado que la informalidad no es siempre el resultado de la exclusión del sector formal y que algunos trabajadores, después de evaluar los costos y beneficios esperados, deliberadamente eligen el trabajo informal (Perry *et al.* 2007). Como se discutió en el capítulo 7, el sistema de seguro social puede distorsionar estos beneficios y los costos relativos y promover así la informalidad, lo que implica también la reducción de las densidades de cotización.

En igualdad de condiciones, los sistemas de pensiones dan a los trabajadores un incentivo para optar por la informalidad si (1) las tasas de cotización son percibidas como inasequibles o altas en relación a los beneficios (en otras palabras, hay un impuesto implícito), o (2) que contribuir al sistema de pensión reduce las otras formas de transferencias de ingresos de jubilación (en otras palabras, hay una tasa impositiva marginal positiva sobre las garantías de pensiones mínimas o pensiones sociales). Esta cuestión no ha sido analizada en profundidad en la mayoría de los países. Sin embargo, cuando este tipo de análisis se han hecho, se han dado algunos indicios de que el sistema de pensiones de que se trata en realidad puede contribuir a la reducción de densidades de cotización.

Modelos de comportamiento muestran que las garantías de pensión mínima que se ofrecen como complementos o rellenos en la pensión contributiva, pueden en teoría, reducir las densidades de cotización. Si los gobiernos deciden «recargar» las pensiones contributivas cuando caen por debajo de un nivel mínimo, cualquier aumento en la pensión contributiva reduce la subvención por el mismo importe. En esencia, se trata de un impuesto del 100 por ciento en el ingreso marginal adicional para pensión. Como resultado, los trabajadores de bajos ingresos que pudieran jubilarse con pensiones cerca de los mínimos no tienen incentivos para hacer más contribuciones al margen, ya que toda contribución adicional no aumentaría sus pensiones esperadas. Algunas simulaciones basadas en modelos de comportamiento han demostrado que la introducción de una pensión mínima en forma de un complemento (es decir, el 100 por ciento de tasa efectiva de impuesto marginal) podría dar lugar a reducciones significativas en las densidades de cotización y edad de jubilación en función del nivel de la transferencia en relación con los ingresos medios (Piggot, Robalino y Jiménez Martín-2009). Por ejemplo, en igualdad de condiciones, una pensión equivalente al 42 por

ciento de los ingresos de un individuo (como en el caso del trabajador promedio en Brasil) reduciría densidades de cotización hasta en 30 puntos porcentuales y la edad de jubilación por hasta siete años.

Una pensión mínima más modesta, equivalente al 25 por ciento de los ingresos medios, reduciría densidades de cotización por menos de 10 puntos porcentuales y las edades de jubilación en menos de dos años en la mayoría de los casos. Las simulaciones también muestran que alejarse de un sistema de recargas hacia un sistema de impuestos progresivos reduciría la tasa marginal de impuestos y podrían aumentar las densidades de cotización. En el extremo, un beneficio uniforme —la tasa de impuesto marginal sería cero— podría aumentar las densidades de cotización, pero haría al costo total de la transferencia más grande y posiblemente insostenible fiscalmente.

Un reciente estudio argumenta que en Chile antes de la reforma de 2008, el diseño de la garantía de pensión mínima explicaba en parte las bajas densidades de cotización observadas (Valdés-Prieto 2008). En aquellos días, el pilar de prevención de la pobreza en Chile se basaba en dos componentes: una pensión de asistencia (Programa de Asistencia Social de Pensiones, o PASIS) y la garantía de pensión mínima (MPG) para las personas que han contribuido por lo menos 20 años para el individuo régimen de capitalización, pero no fueron capaces de financiar una cantidad mínima para la jubilación.

La PASIS dio a trabajadores de bajos ingresos un incentivo para contribuir solo hasta el punto en que la pensión contributiva superó el 50 por ciento de la pensión mínima. Después de este punto, la PASIS se redujo a cero, llegando a ser, en esencia, un impuesto marginal muy grande en ingresos de la pensión adicional.

Del mismo modo, la MPG dio a los trabajadores un incentivo para contribuir solo hasta que llegaron al punto de elegibilidad (20 años). Las contribuciones adicionales a partir de entonces no habrían aumentado el valor de la pensión total (pensión contributiva más subsidio) pagada por el sistema contributivo. Este arreglo implica un impuesto del 100 por ciento sobre los ingresos marginales de pensión adicionales, y dio a los trabajadores un incentivo fuerte para ocupar puestos de trabajo del sector informal (a pesar de la posible pérdida de productividad) con el fin de salvar las contribuciones obligatorias al sistema de pensiones y evitar el pago de impuestos implícitos sobre los subsidios de pensiones. Aunque, hasta la fecha, no ha habido evaluaciones de impacto rigurosas de este efecto, las estadísticas generales sugieren que era significativo. La cobertura de la PASIS aumentó del 7,7 a 18,6 por ciento entre 1992 y 2003, período durante el cual el valor del MPG y el PASIS aumentó considerablemente con respecto a los ingresos promedio de toda la economía.

En Brasil, hay también algunas pruebas de que el sistema de pensiones afecta a las densidades de cotización (y la edad de jubilación), aunque los efectos dependen del nivel de ingresos (Robalino, Vodopivec y Bodor 2009). Para aquellos con ingresos que son más del 75 por ciento de la media, el sistema de pensiones parece reducir las densidades de cotización. Esta reducción se debe a las altas tasas de rendimiento implícitas en las contribuciones, las cuales dan a los trabajadores un incentivo para retrasar la jubilación, pero al mismo tiempo reducen el incentivo para ocupar puestos de trabajo en el sector formal. En otras palabras, las altas tasas de retorno tienen un efecto ingreso que permite a los trabajadores contribuir con menos (y de hecho ahorrar menos) para la jubilación. Entre los trabajadores de bajos ingresos (aquellos con ingresos iguales o por debajo del 50 por ciento de la

media), hay más variación en las respuestas. En un tercio de los casos, las edades de jubilación caen y la contribución aumenta. Para la mayoría, las densidades de cotización se mantienen más o menos sin cambios y las edades de jubilación aumentan.¹⁷

En general, la forma en que el sistema de pensiones en un país afecta a la informalidad depende, en mayor o menor medida en el grado de integración entre los mercados laborales formales e informales que país. En países (de bajos ingresos) donde la segmentación del mercado de trabajo es frecuente y los trabajadores no suelen pasar de un sector a otro, el efecto de las transferencias de protección de ingresos a la tercera edad en la participación en el sector formal es limitado. En los países con mercados laborales más integrados (países de ingresos medios), donde los trabajadores tienen la libertad de elegir entre lo formal y el sector informal, no es probable que haya más incentivos para que los trabajadores elijan la informalidad. Además de los casos de Chile y Brasil discuten aquí, se ha sugerido que en México los acuerdos no contributivos también dar a los trabajadores un incentivo para elegir el trabajo informal (Levy 2008).

Finalmente, el diseño de los sistemas de pensiones también puede afectar el cumplimiento con el pago de las contribuciones. Aunque este efecto es difícil de medir, las fórmulas de pensiones de los sistemas BD que no incluyen todos los salarios en el cálculo de la pensión dan a los trabajadores y empleadores fuertes incentivos para manipular los informes de salarios. Este tipo de fórmula rompe el vínculo entre contribuciones y beneficios. Si las pensiones se calculan con base únicamente en los últimos niveles salariales (digamos los últimos cinco años), entonces los trabajadores tienen pocos incentivos para reportar el nivel completo de sus salarios al principio de sus carreras. Los trabajadores más jóvenes, con la complicidad de sus empleadores, por lo tanto, pueden no informar sus salarios y así evitar el pago de la totalidad de sus contribuciones. Mientras tanto, los trabajadores de edad tienen un fuerte incentivo para inflar el valor de su salario justo antes de su jubilación. En general, cuanto más corto el período de ingresos utilizado en la determinación de beneficios, más fuerte será el incentivo para tal manipulación (Barr y Diamond 2006).

Sostenibilidad financiera

Hay varios factores que históricamente han puesto a los sistemas de pensiones en la región en riesgo de llegar a ser financieramente insolventes y requerir cada vez mayores transferencias del gobierno central o los cambios en las fórmulas de prestaciones o condiciones de elegibilidad. De hecho, una de las razones principales por las reformas estructurales de pensiones se necesitaban en Chile en 1981 y en otros países de América Latina en la década de 1990 fue el crecimiento de los pasivos de los esquemas de pensiones.

Los principales problemas que subyacen a esta falta de sostenibilidad financiera eran las inadecuadas reglas de financiación, las fallas en hacer los ajustes paramétricos necesarios para mantener el equilibrio financiero, la evasión generalizada de las cotizaciones sociales, los bajos retornos sobre las inversiones de los fondos de reserva, los altos costos administrativos y las excesivamente generosas reglas definidas de prestaciones (CEPAL 2006).

En la actualidad, el gasto en pensiones es significativo, independientemente del tipo de mecanismo de financiación utilizado. El gasto público en programas de seguridad de ingresos

para la tercera edad varía de alrededor del 3 por ciento del producto interno bruto (PIB) en los países con los programas más pequeños (como Colombia, Perú y los países centroamericanos) hasta tanto como 10 a 12 por ciento en los países con sistemas grandes (como Brasil y Uruguay). Este gasto creció durante la década de 1980 y principios de 1990 y se ha mantenido estable desde entonces. Curiosamente, no hay una diferenciación clara entre el gasto en los países que han introducido un régimen plenamente financiado y los gastos en los que siguen esquemas PAYG. Por supuesto, los países con sistemas financiados deben ser capaces de reducir sus gastos en el tiempo, pero el proceso es lento y probablemente tardará muchos años. Por ejemplo, más de 25 años después de su reforma original, Chile sigue gastando más de un 5 por ciento de su PIB (financiado por fondos de ingresos generales) en pensiones, incluyendo los beneficios del régimen anterior, las garantías mínimas de prestaciones, bonos de reconocimiento, y programas especiales tales como la pensión militar.

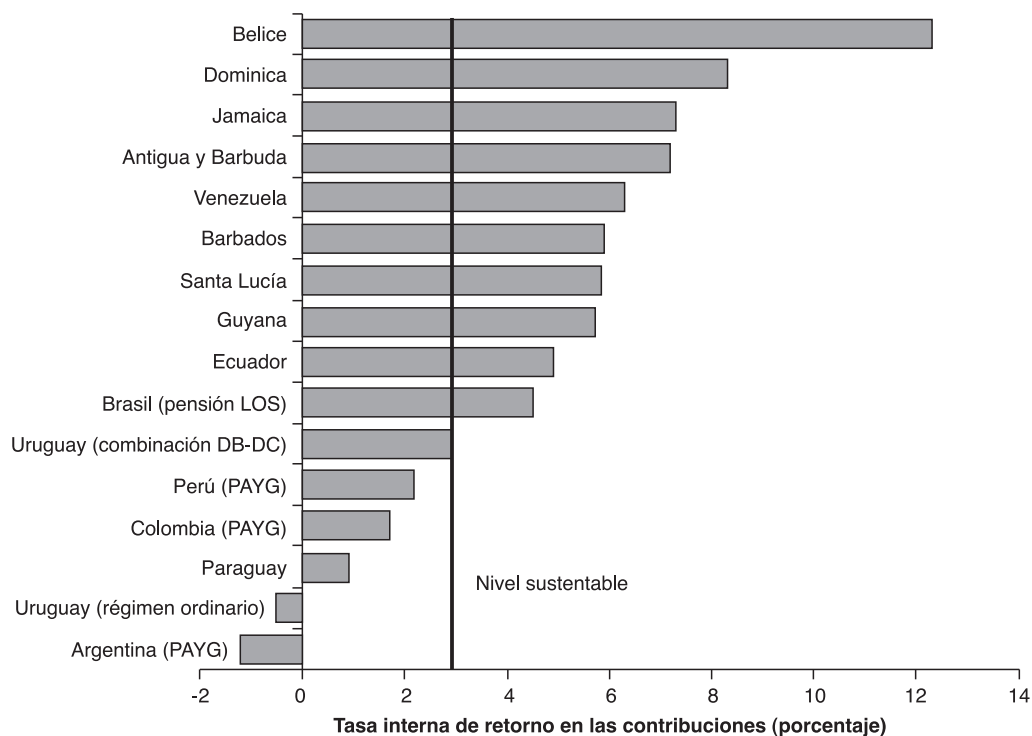
Las reformas estructurales que introdujeron un componente financiado han tendido a aumentar a largo plazo la solvencia fiscal, pero a corto plazo, las presiones fiscales han causado algunos problemas para los gobiernos. En primer lugar, en algunos casos, una planificación (y gestión) inadecuadas de los costos de transición pusieron excesiva presión a corto plazo sobre los tesoros nacionales. Estos problemas se vieron agravados por la necesidad de seguir financiando ciertos grupos especiales de beneficiarios en algunos países, como los militares en Chile y Bolivia, y los funcionarios públicos de Perú y México. En algunos casos, los países han logrado controlar algunos de los costos de estos programas especiales mediante la introducción de reformas paramétricas como el aumento de la edad de jubilación, los períodos de carencia, y mayores tasas de contribución, y mediante la asignación de los impuestos destinados a financiar la Seguridad Social. Sin embargo, estos ajustes han sido a menudo *ad hoc* o discrecionales y representan solo soluciones temporales.

La mayoría de los sistemas de aportes por retención (PAYG) que aun quedan tienen problemas de sostenibilidad, y están transfiriendo responsabilidades a las generaciones futuras. Este proceso se puede ver observando la TIR de las contribuciones. En general, los sistemas PAYG que pagan una tasa interna de las contribuciones por encima de la tasa de crecimiento esperada a largo plazo de la economía (del 3 al 4 por ciento) pueden tener problemas de sostenibilidad en el futuro (Robalino y Bodor 2009). Por desgracia, estas tasas se pagan por la mayoría de sistemas BD-PAYG no reformados en la región, y en particular en el Caribe (figura 4.7). La implicación es que estos sistemas están acumulando pasivos de pensiones que no pueden ser cubiertos por los ingresos de las aportaciones futuras. Si no hay ningún incumplimiento en los pagos, las generaciones futuras, estén cubiertas o no, tendrán que pagar la factura.

Al mismo tiempo, los hacedores de política deben tener en cuenta la sostenibilidad financiera de los programas no contributivos. Como se explica en la siguiente sección, estos programas se han ido expandiendo en respuesta a la limitada cobertura de los sistemas contributivos. Hasta ahora, la mayoría de los programas parecen asequibles, en parte debido a los beneficios que ofrecen son modestos. Sin embargo, con el envejecimiento de la población se espera que aumenten los costos de estos programas. A largo plazo la sostenibilidad financiera dependerá de cómo el nivel de las transferencias y las condiciones de elegibilidad evolucionan con el tiempo. Estos problemas se discuten en la sección siguiente.

FIGURA 4.7

Tasas internas de contribuciones relativas a niveles sostenibles



Nota: LOS = Duración del servicio.

Fuente: Forteza y Ourens 2009.

Un marco para la ampliación de la cobertura

Como se discutió en el capítulo 1 y al principio de este capítulo, la cobertura de los sistemas de pensiones en la región sigue siendo baja. En promedio, menos del 40 por ciento de la población económicamente activa está cubierta por sistemas obligatorios. Al mismo tiempo, solo 4 de los 17 países para los cuales hay datos disponibles en la región ofrecen protección a más del 50 por ciento de sus retirados a través de un sistema de pensiones contributivo. En 9 países la cobertura es inferior al 25 por ciento, lo que refleja la incapacidad de estos programas para cumplir con su objetivo original de proteger los ingresos de las personas mayores.

En gran medida, las bajas tasas de cobertura reflejan las características estructurales de las economías de la región, incluidos los grandes sectores informales, pequeños sectores industriales, y una gran proporción de la población que puede ser clasificado como de bajos ingresos o pobres, y que por lo que no puede permitirse el lujo de inscribirse en los sistemas contributivos convencionales. Sin embargo, los sistemas públicos de pensiones —y los programas de Seguridad Social en general— no han sabido adaptarse a estas realidades estructurales.

Cuando los sistemas fueron creados, los legisladores hicieron la suposición implícita de que el sector formal, naturalmente se expande con el progreso del desarrollo económico y el aumento del ingreso per cápita.¹⁸ Lamentablemente, esta expansión no ocurrió.

En reconocimiento de este problema, los responsables políticos de varios países están estudiando la manera de ampliar el acceso a los sistemas de pensiones. Éstos se pueden agrupar en dos categorías: (1) los que se centran en la mejora de los incentivos para inscribirse en el régimen contributivo con las dos «zanahorias» (mejores servicios y administración, la simplificación de las normas, y menores impuestos o subsidios implícitos de cotización) y «palos» (una mejor regulación y cumplimiento), y (2) aquellos destinados a superar las dificultades que enfrentan las personas de bajos ingresos y los pobres mediante la creación de sistemas no contributivos —o, más en general, financiados por el presupuesto de transferencias de ingresos de jubilación. Ambos tipos de políticas se discuten en esta sección.

Las políticas para ampliar la participación en los sistemas contributivos

Las tasas de participación en los sistemas contributivos son especialmente bajas en la región. Uruguay, Costa Rica y Chile son los únicos países donde más del 60 por ciento de la fuerza laboral contribuye regularmente al sistema de pensiones. Las tasas de cobertura son aún más bajas para los grupos de menores ingresos. Solo Uruguay y Costa Rica tienen niveles de cobertura superiores al 50 por ciento entre los trabajadores del quintil de menores ingresos, y 12 de los 18 países para los cuales se dispone de datos tienen tasas por debajo del 10 por ciento.

En los últimos 20 años, varias iniciativas han sido implementadas con el objetivo de ampliar la cobertura, pero sin la suficiente continuidad y las evaluaciones adecuadas. Estas iniciativas han tendido a implicar el cambio de las prácticas de aplicación, flexibilización de las normas y requisitos, y la modificación de los incentivos. Por desgracia, estas políticas por lo general han sufrido una caída cuando su impacto se considera insuficiente, pero sin ninguna evaluación de impacto formal. En Argentina, por ejemplo, los programas de incentivos múltiples se han introducido y clausurado desde la década de 1980, el Fondo de Solidaridad de Colombia fue abandonado de manera similar. Es posible que la aparente falta de éxito de estas políticas pueda haber resultado de los efectos combinados de las tendencias adversas macroeconómicas e institucionales.

El reto principal, como es lógico, ha sido asegurar que los empresarios medianos y pequeños, así como los trabajadores en el sector agrícola, paguen sus contribuciones. La aplicación de las cargas sociales de los empleadores grandes suele ser adecuada, porque estas empresas son más visibles que las empresas más pequeñas y tienen menos posibilidades de evadir impuestos.

Sin embargo, hay dos problemas generalizados con los pequeños empresarios, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores temporales en el sector agrícola. El primer problema es que las inspecciones para comprobar si estos empleadores y los trabajadores están haciendo sus aportaciones obligatorias son demasiado caras en relación a la cantidad que van a producir. El segundo problema es que los niveles de productividad de muchas empresas pequeñas son demasiado bajos para que sean capaces de pagar las contribuciones

obligatorias y los costos de transacción asociados (ver también el capítulo 7). Por lo tanto, las campañas de recaudación son por lo general más exitosas durante los ciclos macroeconómicos positivos cuando las empresas están ganando más dinero y pueden permitirse el lujo de hacer los aportes necesarios, y tienen menos éxito cuando las tendencias macroeconómicas son débiles. La experiencia en Uruguay y Argentina durante los últimos años, al fortalecer las estrategias de ejecución se aplicaron en un contexto de crecimiento macroeconómico, parece apoyar esta afirmación. Varios gobiernos de la región han adoptado políticas de simplificación administrativa (sobre todo para facilitar la inscripción) y reducir las tasas de cotización, pero los resultados han sido contradictorios.

El objetivo de estas políticas ha sido el de reducir los costos de transacción y los impuestos sobre la nómina, en particular para las pequeñas empresas y los trabajadores independientes. Un buen ejemplo de estas políticas es el monotributo, un pago fijo mensual requerido de las pequeñas empresas y los trabajadores por cuenta propia en lugar de impuestos sobre la renta y las contribuciones a la Seguridad Social, que se ha instituido en varios países de la región, entre ellos Argentina, Brasil y Uruguay. El éxito de esta estrategia ha variado. Mientras que muchos contribuyentes que de otro modo habrían permanecido en el sector informal se unió al programa, parece que hay casos de fuga, es decir, algunas empresas de tamaño medio que pueden y deberían contribuir en el marco del sistema regular aprovechan el programa para reducir el total de su pago de impuestos. El otro problema es que la reducción de las tasas de cotización sin cambio en los beneficios genera pasivos no financiados dentro del sistema que amenazan su sostenibilidad financiera. Además, el tipo de redistribución que esta política produce es implícito y no transparente.

Un enfoque paralelo ha sido la introducción de incentivos explícitos o implícitos de los trabajadores y de los empleadores a contribuir a los sistemas de pensiones. Por ejemplo, en la década de 1990, muchos legisladores argumentaron que la introducción de esquemas CD de capitalización daría a los trabajadores un fuerte incentivo para contribuir, ya que estas contribuciones estarían directamente vinculadas a las prestaciones y dado que los trabajadores sienten un sentido de propiedad de los fondos. En algunos países (por ejemplo, Colombia y México), el gobierno ofreció a igualar las contribuciones de pensiones de los trabajadores de bajos ingresos con fondos públicos en un intento de atraer a participar en el sistema (consulte la siguiente sección para más detalles), pero de nuevo, ninguno de estos países ha logrado aumentar dramáticamente la cobertura. De hecho, un vistazo al nivel de cobertura de los programas contributivos de la región en los últimos 15 años muestra que la participación ha sido muy estable, disminuyendo en épocas de dificultades económicas y el aumento cuando la economía ha florecido. Estas tendencias son similares para la mayoría de los países, independientemente de las políticas específicas que hayan adoptado para incrementar la participación en los regímenes contributivos.

La lección parece ser que mejorar los incentivos para inscribirse en el sistema de pensiones contributivas no será suficiente para cerrar la brecha de cobertura. Si son bien implementados y coordinados, los tres enfoques mencionados en esta sección (mejor aplicación, reducir los costos de transacción, y una relación más estrecha entre cotizaciones y prestaciones) pueden tener algún impacto, particularmente durante los ciclos económicos positivos. Sin embargo, su potencial para «resolver» el problema de la cobertura es limitada. Una limitación importante es el hecho de que, en la mayoría de los países de la región, hay grandes

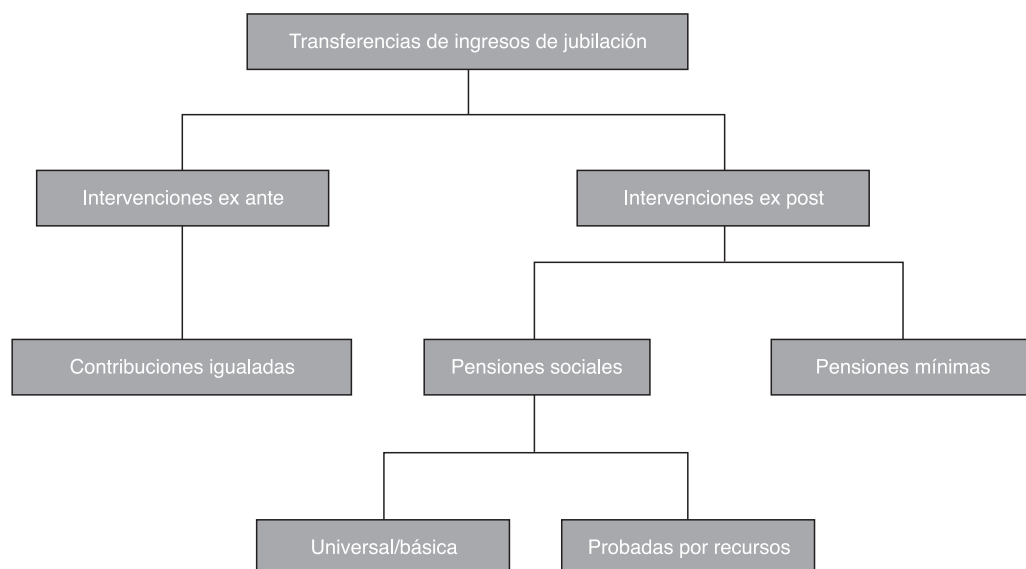
grupos de población con poca o ninguna capacidad de ahorro. Como se discute en la siguiente sección, esto significa que existe una necesidad de programas no contributivos bien diseñados.

Las políticas basadas en transferencias de ingresos de jubilación financiadas por el presupuesto

Un amplio consenso parece estar surgiendo sobre el papel que las transferencias de ingresos por jubilación financiadas por el presupuesto pueden jugar en el cierre de la brecha de cobertura. Estas transferencias pueden tener lugar tras la jubilación, al llegar a una edad de elegibilidad determinada o durante la vida activa del trabajador. En la literatura, los dos primeros casos se conocen como intervenciones ex post, y el último como una intervención ex ante (véase la figura 4.8). Entre las intervenciones ex post, hay dos tipos principales: (1) transferencias que no están vinculadas a la historia de la contribución de un trabajador, a menudo llamadas pensiones sociales, y (2) las transferencias que garantizan una pensión mínima dentro de un sistema de pensiones contributivo obligatorio, condicionado frecuentemente a un historial de contribuciones o período de consolidación. Las pensiones sociales pueden ser universales o basadas en pruebas de ingresos (pruebas de medios). Las pensiones universales —también conocidas como pensiones básicas— se pagan a todas las personas que cumplan con un mínimo de edad de elegibilidad, a veces con restricciones a la residencia.

FIGURA 4.8

Tipología de las transferencias de ingresos de jubilación



Las pensiones también están condicionadas a un nivel máximo de ingresos (ingresos de pensiones o una definición más amplia) o la posesión de bienes, o ambos. Las pensiones mínimas son siempre probadas en los ingresos de pensiones o, más precisamente, sobre el valor de la pensión contributiva. Por último, entre las intervenciones ex-ante, los programas más comunes son de contribuciones emparejadas. Estas son las transferencias que se dan a los individuos, condicionadas a su contribución a un plan de pensiones dado.

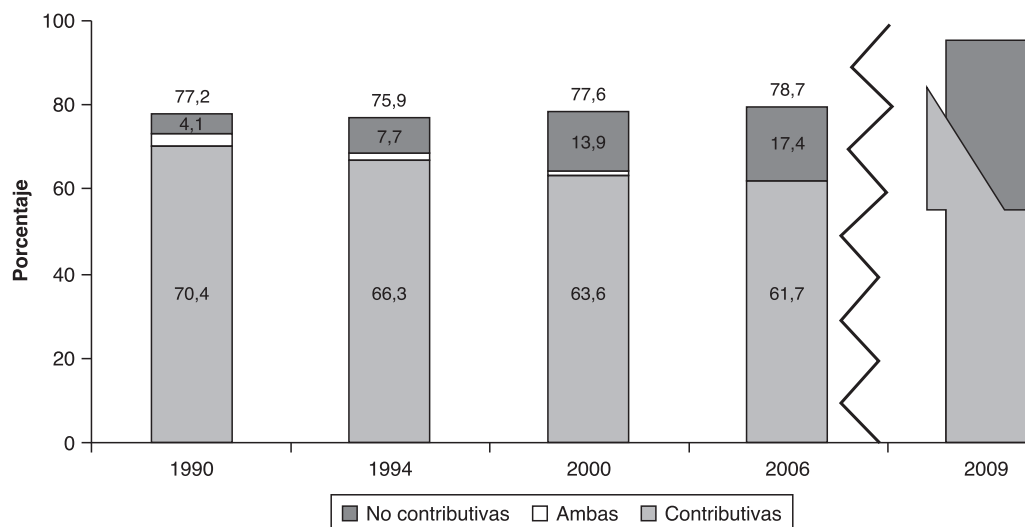
La mayoría de los países de la región han tenido algún tipo de transferencia de ingresos de jubilación por años. Por ejemplo, todos los países de ALC con los sistemas contributivos de pensiones tienen garantías mínimas. Varios de ellos han, además, adoptado pensiones universales o las pensiones sociales con prueba de medios socioeconómicos. México y Colombia también han experimentado con contribuciones de emparejamiento.

Sin embargo, varios problemas de diseño han limitado la eficacia de los programas. Las transferencias han sido por lo general muy pequeñas, y los programas no han tenido reglas claras de acceso. Solo en los últimos años han comenzado estos programas a funcionar como sistemas formales de protección social con normas más transparentes en relación con el acceso y los beneficios. Por otra parte, los programas a menudo han sido diseñados e implementados sin ninguna referencia o coordinación con los planes de pensiones contributivas. Esta fragmentación distorsiona los incentivos para los beneficiarios y pueden aumentar los costos debido a las duplicaciones en la cobertura. Algunos programas, como el programa de pensiones brasileño social y rural, son fiscalmente costosos, y hay preocupaciones sobre sus efectos en los mercados de trabajo (véase más arriba). Por último, está también la cuestión de si es eficiente y equitativo subsidiar todas las pensiones de forma ex-post (en otras palabras, utilizar las pensiones sociales) o si el ahorro se puede lograr si se conceden subvenciones ex ante (en otras palabras, a través de contribuciones de emparejadas o de contrapartida), al menos en aquellos individuos con una cierta capacidad de ahorro.

En esta sección se analizan las opciones para el diseño de las transferencias de ingresos de jubilación para ampliar la cobertura del sistema de pensiones, tomando como referencia las experiencias de tres países de la región —Chile, Bolivia y Argentina.

La bien integrada y orientada transferencia de ingresos para la tercera edad de Chile. Lo que hace que el caso de Chile sea interesante es que, antes de la reforma, el sistema ya era muy eficaz e integrado, pero los responsables políticos querían ampliar su cobertura y mejorar su impacto de una manera cuidadosamente planificada. Antes de julio de 2008, había dos programas principales que se ocupaban de la pobreza en la tercera edad en Chile —la garantía de pensión mínima contributiva, que proporcionó un piso para las pensiones en el caso de personas que han contribuido por lo menos 20 años, y el Programa de Asistencia Social de Pensiones para personas pobres que no tienen derecho a pensión. Una razón de peso detrás de la reforma de julio de 2008 fue la preocupación por rechazar la cobertura contributiva que estaba siendo reemplazada por un aumento en la cobertura no contributiva. De hecho, según los datos de la encuesta Casen (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional), la cobertura contributiva para las personas mayores de 65 años había disminuido del 67,1 por ciento en 2000 al 63,7 por ciento en 2006 (Rofman, Lucchetti y Ourens 2008). Para compensar esta disminución significativa, las prestaciones no contributivas han aumentado de manera constante (ver figura 4.9).

FIGURA 4.9
Beneficios contributivos y no contributivos de Chile, 1990-2009



Nota: Los datos para 2009 son proyectados; la división diagonal de la barra refleja la salida en reducción de los beneficios no contributivos bajo las nuevas reglas.

Fuente: Cálculos de los autores en base a Rofman, Lucchetti y Ourens 2008.

La reforma de 2008 sustituyó a la pensión mínima y el programa de asistencia social de pensiones con una única pensión con prueba de medios socioeconómicos. El nuevo sistema garantiza que todas las personas de edad avanzada en los tres quintiles de menores ingresos reciben una pensión básica, independientemente de su historial de contribuciones. Este nuevo programa ofrece subsidios para la tercera edad y los subsidios por incapacidad financiados por la recaudación general y será implementado gradualmente. Así, durante el primer año, aquellos en los dos quintiles más bajos estarán cubiertos. Los individuos que no han hecho contribuciones tienen derecho a la Pensión Básica Solidaria (PBS) a los 65 años si cumplen los requisitos de ingresos y residencia. Los individuos que han hecho contribuciones, pero van a recibir una pensión por debajo de un determinado umbral también tienen derecho al Complemento de Pensiones Solidarias (APS) si cumplen con los mismos ingresos y requisitos de residencia, pero la PBS se reduce en proporción a la cuantía de la pensión contributiva.¹⁹

Se espera que el nuevo sistema que aumente tanto los incentivos a los trabajadores para incorporarse al sector formal, así como las densidades de contribución.²⁰ El enfoque integrado reduce los incentivos para el trabajo informal porque las contribuciones no son gravadas a una tasa marginal de 100 por ciento (ver sección anterior). El nuevo sistema también garantiza que los individuos en los tres primeros quintiles recibirán una pensión equivalente al menos a la PBS, independientemente de su lugar de trabajo o si contribuyeron. Si los beneficios se han diseñado como un complemento (como fue el caso de la pensión mínima de tercera edad), las personas de bajos ingresos hubieran tenido un fuerte desincentivo para contribuir, debido a que sus ingresos de retiro no hubieran aumentado con el número o la cantidad de sus contribuciones. Sin embargo, con el diseño que fue elegido, el total de las

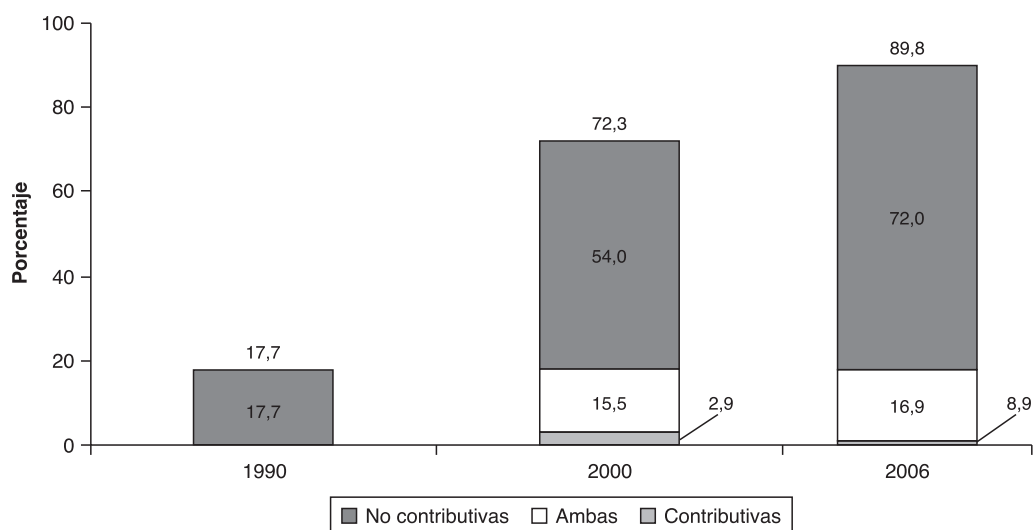
pensiones de tercera edad aumentan monótonicamente con ahorro autofinanciado. En otras palabras, cada dólar que un trabajador ahorra siempre aumenta sus ingresos de jubilación.

Transferencia de renta universal de Bolivia. Bolivia adoptó un enfoque diferente que se centra exclusivamente en el logro de la cobertura universal, pero ignora las cuestiones relacionadas con la integración y superposiciones en la cobertura. En 1996, motivado por niveles muy bajos de cobertura en el régimen contributivo, el gobierno de Bolivia presentó una pensión universal para los mayores. Inicialmente, el programa se financiará a través de un sistema de capitalización, con activos que consisten en acciones de empresas de servicios públicos privatizadas parcialmente y compañías petroleras. Si bien el programa ha pasado por varios cambios en la última década (incluidos sus mecanismos de focalización, mecanismos de financiación y nombre), el principio de lograr el acceso universal a las personas mayores se ha mantenido.

El carácter universal del programa ha permitido a Bolivia ampliar la cobertura muy rápidamente. Durante la década de 1990, menos del 20 por ciento de la población de 65 años o más estaba recibiendo una pensión. En 2000, sin embargo, esta proporción había aumentado al 70 por ciento. El sistema fue reformado a principios de 2008 para incluir a todas las personas mayores de 60 años y para aumentar el nivel de las prestaciones. Se estima que, en la actualidad, cerca del 90 por ciento de las personas mayores en Bolivia reciben una pensión básica (véase la figura 4.10). Los costos asociados del sistema de pensiones representan el 1,3 por ciento del PIB.

Sin embargo, el costo aumenta las preocupaciones sobre la sostenibilidad del programa y su impacto sobre la pobreza. Como se muestra en la figura 4.10, ya que no se impusieron restricciones a las personas que ya están recibiendo los beneficios del sistema de pensiones

FIGURA 4.10
Beneficios contributivos y no contributivos de Bolivia, 1990-2009



Fuente: Cálculos de los autores en base a Rofman, Lucchetti y Ourens 2008.

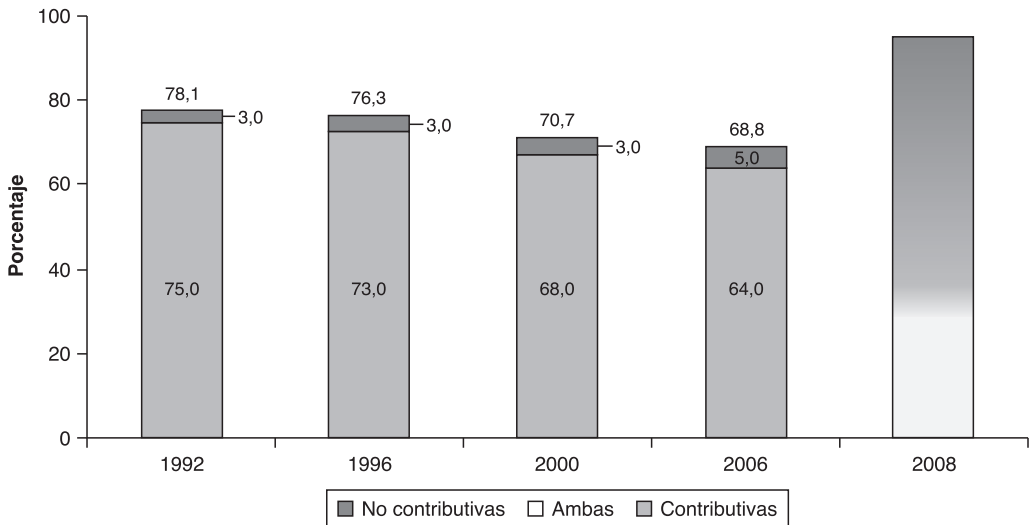
contributivas, la mayoría de los beneficiarios de pensiones contributivas terminó con protección superpuesta o redundante. Esta redundancia estaría bien si simplemente beneficiara a los de menores ingresos o si el gobierno no enfrentara restricciones presupuestarias. Sin embargo, dado que una parte sustancial de los subsidios beneficia a individuos de medianos o altos ingresos, y que el gobierno enfrenta limitaciones presupuestarias, la transferencia universal no puede estar reduciendo la pobreza tan eficazmente como lo harían los programas focalizados, sobre todo si, debido a problemas administrativos, los pobres tienen menos posibilidades de acceder al régimen «universal». Estos problemas de acceso ciertamente parecen estar ocurriendo en Bolivia. Casi todos los beneficiarios de planes de pensiones contributivas han estado recibiendo beneficios del esquema universal, pero una décima parte de las personas mayores no han estado recibiendo estos beneficios, a pesar de que están calificados.

Un estudio reciente ha argumentado que los programas bien focalizados pueden ser más equitativos y más eficaces en la reducción de la pobreza que los programas universales en los países de medianos y bajos ingresos que operan bajo restricciones fiscales (Grosh y Leite de 2009). El argumento principal sostiene que, cuando un gobierno tiene un presupuesto fijo, un programa universal solo puede proporcionar una transferencia mínima para todos, y esta transferencia puede no ser suficiente para sacar a los más pobres entre los ancianos afuera de la pobreza. Por lo tanto, en esta situación, la sociedad estaría mejor con la focalización del programa para que las transferencias más grandes vayan a menos individuos—los que tienen los más bajos ingresos— para asegurarse de que no caigan en la pobreza. El mismo estudio argumentaba que un mecanismo eficaz para seleccionar los ancianos de bajos ingresos es una comprobación de medios en proxy, que ha sido utilizada con mucho éxito en programas de transferencias condicionadas (véase el capítulo 6). La versión actual del proxy de la comprobación de medios económicos tiene el potencial de producir grandes errores de exclusión cuando se aplica a las personas mayores, pero el estudio sostiene que este problema puede abordarse mediante el refinado de cuestionarios y metodologías de estimación.

El sistema casi-no contributivo de Argentina para personas de edad avanzada de hoy. Desde 2006, Argentina también se ha movido hacia un programa de facto no contributivo universal, pero de una manera *ad hoc* que parece que no fue considerada cuidadosamente. A comienzos de 1990, la Argentina tenía un gran programa contributivo que alcanzó casi el 80 por ciento de las personas mayores. También tenía un esquema no contributivo muy pequeño que alcanza alrededor de un 3 por ciento de las personas mayores. La cobertura en el programa contributivo cayó en la mayor parte de la década de 1990, como consecuencia de deterioro de las condiciones del mercado laboral y normas más estrictas para la irrevocabilidad en el programa. Mientras tanto, el régimen no contributivo tenía un sistema de cuotas que limita la cuantía de la prestación que se podía pagar con independencia del número de solicitantes calificados, un arreglo que crea una cola para acceder al programa. Estas restricciones fueron levantadas en la década de 2000, y el número de beneficiarios casi se duplicó en 2006 (véase la figura 4.11).

Una reforma importante se introdujo en 2005 como parte de un generoso programa de alivio de la deuda para los trabajadores que se encontraban en mora en sus contribuciones.

FIGURA 4.11
Beneficios contributivos y no contributivos de Argentina, 1990-2008



Nota: Datos para 2008 son representados con sombreado para indicar que la separación del financiamiento contributivo y no contributivo no es posible.

Fuente: Cálculos de los autores en base a Rofman, Lucchetti y Ourens 2008.

A más de 2 millones de hombres y mujeres mayores a la edad mínima de jubilación se les permitió solicitar las prestaciones contributivas, independientemente de sus contribuciones pasadas y con independencia de su estado actual (en otras palabras, el beneficiario de una pensión de supervivencia también podía aplicar). Por lo tanto, cualquier persona mayor que la edad de jubilación de inmediato podría solicitar el beneficio, alegando haber hecho años de trabajo por cuenta propia para los cuales debía todavía las cotizaciones. Al jubilado entonces se le permitiría pagar las contribuciones pendientes en cuotas que nunca podrían ser superiores al 20 por ciento de la prestación y que se restan automáticamente de la pensión mensual. En la práctica, el programa permitió retirarse a todos los mayores de 65 (o 60 en el caso de las mujeres). A mediados de 2009, casi el 90 por ciento de la población de edad avanzada estaba recibiendo una pensión.

El resultado final es un sistema que borra completamente la línea entre las pensiones contributivas y no contributivas y ha creado subsidios implícitos que son potencialmente regresivos. Así, mientras que algunos beneficiarios han contribuido a lo largo de toda su vida laboral, otros nunca han contribuido en absoluto (por lo tanto, sus beneficios podrían ser considerados no contributivos), y muchos solo contribuyeron en algunos años y terminaron el periodo de consolidación a través de este programa. Los tres grupos pueden incluir a los trabajadores de bajos y altos ingresos, y los impactos distributivos de la reforma son muy difíciles de evaluar, pero parece probable que algunas transferencias implícitas van desde trabajadores de bajos ingresos que han contribuido a aquellos que no lo hicieron. El programa también ha creado una forma de riesgo moral en contra de la participación en el sector formal y sus cotizaciones, ya que sugiere que el gobierno va a intervenir

y otorgar los jubilados una pensión independientemente de si contribuyen o no durante su vida laboral.

Más importante aún, el programa ha creado un sistema en el que aquellos que contribuyen pueden llegar a ser gravados por los que no lo hacen. Finalmente, debido a la entrada en el programa estaba abierta solo durante un tiempo limitado (hasta mediados de 2007), permitió a la mayoría de los beneficiarios potenciales acceder al sistema de pensiones, pero no resolvió el problema de las generaciones futuras, que alcanzarán la edad de jubilación sin los años mínimos requeridos de cotizaciones.

Perspectivas de política

Los programas no contributivos pueden jugar un papel muy importante en la reducción de la brecha de cobertura, sobre todo cuando esta brecha es grande. Todos los países de la región que ahora cuentan con una amplia cobertura para los adultos mayores lo han hecho a través de arreglos no contributivos. Bolivia es un buen ejemplo de lo rápido que se puede expandir la cobertura a través de este tipo de programas. La reforma de los sistemas contributivos puede ampliar el acceso a cierto punto, pero es poco probable que cierre la brecha de cobertura.

No existe una receta invariable para el diseño de sistemas no contributivos; los responsables políticos deben tomar decisiones en respuesta a las condiciones locales. Dos factores importantes son el qué tan lejos está un país de su nivel de cobertura deseado, y qué instituciones están disponibles para mover al país hacia dicho nivel. En el caso de Chile y Uruguay, donde la cobertura de los adultos mayores por el sistema contributivo ya era alta, programas focalizados para llenar el vacío pueden ser apropiados. Los países con alta cobertura también tienden a tener mayores niveles de ingreso y mercados formales e informales más integrados que la media regional, por lo tanto tienden a estar más preocupados acerca de una configuración de incentivos laborales que sean adecuados al mercado. En Bolivia, donde la brecha en la cobertura del programa contributivo es grande, un sistema de prestaciones universal podría ser una respuesta razonable, aunque los beneficios necesariamente tendrían que ser bajos para garantizar la sostenibilidad, y esta restricción limita su impacto en el bienestar social. Incluso el enfoque argentino, con la concesión de beneficios contributivos a los que no contribuyen, podría ser una posibilidad si el programa se centrara en los actuales jubilados (no en las generaciones futuras) y si existiera la certeza de que los que actualmente no están cubiertos son los de más bajos ingresos. Hay, sin embargo, algunos principios que se aplican en la mayoría de los casos.

Integración. Sea cual sea la estrategia que se adopte para aumentar la cobertura, el diseño y la implementación de las reformas será más problemática si un sistema está fragmentado. La integración de los componentes contributivos y no contributivos ayuda a ampliar la cobertura, facilitando el acceso a las prestaciones. Algunos países han comenzado a moverse en esa dirección en los últimos años. Por ejemplo, la reforma de Chile es un ejemplo muy interesante de un esfuerzo por ampliar la cobertura de una manera integrada, el nuevo modelo ofrece una continuidad de los beneficios de los que son completamente contributivos

(y completamente autofinanciados) a los que son completamente no contributivos (y totalmente financiados por contribuciones de recaudación general). Costa Rica también ha integrado las pensiones contributivas y no contributivas. Si bien estas experiencias no son necesariamente replicables en todos los países de ALC, este enfoque de la integración es un interesante ejemplo práctico en momentos en que otros países de la región están analizando sus opciones políticas (véase el capítulo 7).

La transparencia en la asignación de subsidios para la tercera edad dentro y fuera del sistema contributivo. Una cuestión relacionada con la integración es la necesidad de mejorar la gestión de las subvenciones implícitas y explícitas, tanto dentro como fuera del sistema contributivo. Dado que los recursos públicos son limitados, tiene sentido centrar el poder redistributivo del sistema de pensiones en aquellos individuos que más necesitan los beneficios. Este enfoque implica asegurar que los beneficios de los programas contributivos sean definidos sobre la base de contribuciones pasadas, poniendo fin a las subvenciones implícitas, y en lugar de utilizar los limitados recursos públicos para complementar las prestaciones de los trabajadores con poca o ninguna capacidad de ahorro-de nuevo, como en Chile. Incluso si esta elección no se hace, los responsables políticos deberían al menos evaluar el grado de redistribución que existe dentro del sistema contributivo, identificar a los beneficiarios, y calcular los costos.

Focalización para aumentar la eficiencia asignativa. Los recursos que financian a las pensiones no contributivas llevan un costo de oportunidad porque son reasignados de otros gastos que pueden tener mayores tasas de rentabilidad social (como la atención prenatal, el desarrollo de la primera infancia, e infraestructura básica).

La evaluación de la magnitud de este costo de oportunidad es una tarea muy difícil y esquiva, pero los países que enfrentan fuertes restricciones fiscales y la necesidad de seguir mejorando sus indicadores básicos de desarrollo humano, es improbable que sean capaces de hacer asignaciones eficientes para financiar las pensiones sociales.²¹ En este caso, es poco probable que los arreglos universales puedan reducir significativamente la pobreza. Por lo tanto, podría ser mejor utilizar las comprobaciones de ingresos y medios económicos proxy para orientar los beneficios para los ancianos pobres (Bertranou, Solorio, y Van Ginneken 2002; Bertranou, Van Ginneken y Solorio 2004).

También hay una serie de preguntas abiertas relativas a la integración de los sistemas de pensiones no contributivos y a los programas de asistencia social y el empleo de transferencias ex ante *versus* las ex post. Para la primera pregunta, la cuestión es si los países siempre deben considerar la posibilidad de transferencias especiales para los ancianos, o si tiene más sentido usar el sistema de red de seguridad general (suponiendo que exista) para satisfacer sus necesidades de bienestar social.²² Este tema se discute en más detalle en el capítulo 7, pero las respuestas no son sencillas.

Utilizando el sistema de red de Seguridad Social general puede ser menos costoso y probablemente más equitativo. Sin embargo, sigue habiendo situaciones en las que los acuerdos institucionales especiales para la tercera edad se necesitarían, por ejemplo (1) cuando el adulto mayor tenga un riesgo significativamente mayor de la pobreza que el resto de la población o constituyan una parte significativa de los pobres, (2) cuando los programas

sociales de asistencia no existan y sea poco probable que se adopten por razones de economía política, y (3) cuando las instituciones informales discriminen a las personas mayores y una transferencia directa los empoderaría. Estos tres casos son obviamente no mutuamente excluyentes, y deben ser evaluados país por país.

Respecto a las transferencias ex ante, la literatura reciente sugiere que puede ser posible utilizarlas para individuos con capacidad de ahorro limitado, reduciendo así gastos a largo plazo en pensiones sociales (Palacios y Robalino 2009). Las experiencias de los países de ingresos altos, con contribuciones de emparejadas, y las de países de medianos y bajos ingresos con transferencias condicionadas sugieren que los incentivos financieros pueden cambiar el comportamiento de los trabajadores y aumentar las densidades de cotización en la Seguridad Social. La incertidumbre es sobre cuán alta pueda ser la tasa de adopción, o la elasticidad de emparejamiento en países de bajos y medianos ingresos. Si la elasticidad es demasiado baja, entonces la cantidad de concesión de emparejamiento requerida sería demasiado alta para hacer una diferencia y, por tanto, no eficiente. Se necesita más análisis empírico que para llegar a recomendaciones de políticas específicas (véase el capítulo 7 para mayor información sobre este tema).

Integración y coordinación

Esta última sección identifica y comenta sobre algunos enfoques prometedores para lograr que los sistemas sean más integrados, en particular dentro de cada tipo de riesgo, para aumentar la eficiencia y la equidad. El primer enfoque es aumentar la portabilidad de las pensiones como una forma de contrarrestar la fragmentación de los programas de protección de los ingresos para los adultos mayores. El segundo enfoque consiste en aumentar la armonización de los esquemas del sector público y privado. La actual falta de armonización es una de las principales fuentes de la desigualdad dentro de los sistemas de pensiones y una amenaza para su sostenibilidad financiera.

Facilitar la portabilidad como una política de respuesta a la fragmentación

Muchos países federales con varios planes de pensiones subnacionales están considerando la portabilidad de las pensiones como una respuesta política a la fragmentación. La transferibilidad o portabilidad de las pensiones garantiza que los trabajadores que cambian de empleo son capaces de conservar sus derechos de pensión. En la actualidad, la portabilidad inadecuada de muchos planes de pensiones resulta en pérdidas significativas para los trabajadores que cambian de empleo. Esta disposición tiene un efecto negativo en la equidad y en la adecuación eventual de las prestaciones de los trabajadores, pero también es probable que restrinja la movilidad laboral y, por lo tanto, el crecimiento de la productividad laboral.

Los formuladores de políticas están prestando más atención a la política de transferencia de las pensiones a medida que la región se esfuerza por llegar a ser más integrada. En el caso del Caribe, ya en 1996, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y sus miembros firmaron

un acuerdo sobre la transferencia de las prestaciones de Seguridad Social que incluía disposiciones destinadas a facilitar la circulación de trabajadores entre los países de la región. El objetivo principal del Acuerdo CARICOM sobre Seguridad Social es precisamente la de evitar que los trabajadores migrantes en el Caribe pierdan sus beneficios de pensión.

La literatura distingue al menos cuatro fuentes de pérdidas: pérdidas de portabilidad de consolidación de la concesión, las pérdidas finales de salarios, pérdida de carga trasera, y las pérdidas por penalización. Las pérdidas de portabilidad de consolidación de la concesión pueden ocurrir si el trabajador abandona el trabajo antes de completar el período de cotización y el esquema no le devuelve ninguna de sus cotizaciones.

Las pérdidas finales salariales pueden ocurrir en los planes de pensiones en que los beneficios dependen del nivel de salario de un trabajador antes de su jubilación. Estas afectan a los trabajadores que tienen múltiples trabajos a lo largo de su vida laboral y contribuyeron a múltiples programas de pensiones; los beneficios para estos trabajadores reflejan los bajos salarios «finales» para los trabajos iniciales, así como salarios más altos finales posteriores, y son probablemente menos que los beneficios de un solo programa que refleja un salario final relativamente alto.

Las pérdidas de carga posterior se producen porque algunos esquemas de pensiones de prestación definida tienen tasas de acumulación que incrementan con la antigüedad laboral, lo que significa que los derechos de los trabajadores crecen lentamente durante sus primeros años en el programa y comienzan a crecer más rápido a medida que los trabajadores se vuelven más antiguos en su trabajo. Bajo este esquema, los trabajadores que cambian de empleo acumulan menos beneficios de pensión.

Por último, las pérdidas por penalización se producen cuando los planes de pensiones aceptan las contribuciones de los trabajadores que se han acumulado en otros esquemas, pero les obligan a pagar una multa. Algunos programas sancionan a los trabajadores que se jubilan en el extranjero mediante la reducción de las pensiones pagadas a los jubilados que han abandonado el país.

Todas estas pérdidas relacionadas con la falta de portabilidad pueden tener un impacto negativo en la movilidad del trabajo.²³ Los trabajadores pueden optar por cambiar de trabajo con menos frecuencia de lo que podrían hacerlo porque no quieren incurrir en pérdidas de portabilidad, y esta tendencia aumenta la rigidez laboral en la economía. De hecho, algunas investigaciones han demostrado que las empresas que ofrecen planes de pensiones tienden a tener menores tasas de rotación de los trabajadores, aunque ha habido algunas críticas recientes de estos resultados con el argumento de que es difícil de controlar por características no observables que pueden afectar el volumen de negocios. Estas características no observables también podrían explicar la presencia del régimen profesional en primer lugar. Sin embargo, hay poca discusión sobre la falta de portabilidad entre los sistemas públicos obligatorios que agregan restricciones innecesarias a la movilidad del trabajo.²⁴ Además, hay alguna evidencia, aunque todavía limitada, de que la movilidad de la fuerza de trabajo está asociada con un mayor crecimiento de la productividad laboral (véase el capítulo 5).

Es importante señalar que la portabilidad de los derechos legales de pensiones es al menos tan importante como la armonización para facilitar la movilidad laboral. De hecho, la mayor movilidad laboral en Europa, que se ha visto en los últimos años parece haber sido

facilitada principalmente por la coordinación internacional de los programas de pensiones en lugar de la armonización de las políticas nacionales de pensiones. La armonización no es ni necesaria ni suficiente para eliminar las pérdidas de portabilidad. No es suficiente, ya que los planes de pensiones, incluso idénticos (es decir, perfectamente armonizados) todavía pueden imponer pérdidas de derechos de pensión a los trabajadores que cambian de empleo.

Armonización de planes de pensiones de los funcionarios públicos en los países federales

Uno de los retos importantes en todos los países de ALC es de armonizar los distintos regímenes de pensiones de los funcionarios públicos y los trabajadores del sector privado. De hecho, a nivel internacional, los sistemas de pensiones públicos se integran progresivamente en los sistemas nacionales, a pesar de que este proceso es a menudo políticamente polémico. Más de la mitad de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ya han integrado sus sistemas públicos y privados de pensiones. Los que no lo han hecho todavía están en el proceso de armonización de las normas para todos los regímenes de pensiones. Al igual que en los países de ALC, las razones de esta tendencia son las preocupaciones fiscales y el deseo de facilitar la movilidad laboral. Sin embargo, la economía política de estos cambios no siempre ha sido fácil, porque los regímenes de los funcionarios públicos han sido tradicionalmente más generosos que los sistemas nacionales. A pesar de que esta generosidad puede haber atraído a candidatos de alta calidad para la administración pública, ha sido una manera costosa de hacerlo. Además, en los países en desarrollo, los funcionarios públicos son a menudo una circunscripción electoral importante y grupo de presión eficaz,²⁵ lo que significa que han tendido no solo a obtener un plan de pensiones antes de que otros grupos de trabajadores, sino también han obtenido mejores condiciones (por ejemplo, mayores beneficios y una edad de jubilación más temprana).

Es interesante examinar cómo Brasil y México han avanzado hacia sistemas de pensiones más integrados. Los dos países han tenido tradicionalmente un gran número de planes de pensiones locales independientes, sin una autoridad reguladora y coordinadora central. Este arreglo impuso una carga fiscal importante en los presupuestos nacionales y locales, y amenazó con desplazar a otros gastos públicos. En los últimos años, las autoridades de ambos países han convertido en una prioridad el aumentar la coordinación y la armonización mientras se mueven gradualmente hacia un sistema integrado nacional de pensiones.²⁶ Está claro que esto no es una tarea fácil y que el cambio no ocurrirá en un día. Sin embargo, es útil examinar algunos de los motivos detrás de estas reformas en Brasil y México y las medidas que se han tomado. En estos dos países, las autoridades en políticas creen que una mayor integración de los sistemas de pensiones ampliará el acceso a las prestaciones, hará más portátiles a las pensiones, y promoverá la movilidad del trabajo en toda la economía. También creen que al reducir superposiciones de cobertura, este proceso puede hacer a los sistemas públicos de pensiones del sector más sostenibles financieramente.

México ha introducido recientemente reformas para integrar su plan de pensiones para los funcionarios federales con el régimen general de los trabajadores del sector privado, que es organizado como cuentas individuales de capitalización que son administradas por gestores

privados. México cuenta con numerosos sistemas públicos de pensiones. Además del sistema civil de la Seguridad Social del gobierno federal (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o ISSSTE), los sistemas son operados por varias empresas y entidades del sector público, como el IMSS militar, (Instituto Mexicano del Seguro Social), PEMEX (la empresa nacional de petróleo), CFE (la compañía de energía federal), los gobiernos estatales y municipales, y las universidades públicas. De un total de 31 Estados, 29 Estados tienen su propia legislación que rige la Seguridad Social y operan su propio sistema de pensiones para los trabajadores del sector público. En la práctica, los regímenes públicos de pensiones han tendido a reproducir en gran medida la estructura y procedimientos del ISSSTE.

En 2007, el Congreso mexicano aprobó una ley que reformó el ISSSTE, cambiándolo de un esquema de beneficios definidos no financiado a un esquema definido y financiado de contribuciones.²⁷ Los fondos CD serán administrados por los primeros tres años por el gestor de fondos de pensiones PENSIONISSSTE y será totalmente portátil al esquema del sector privado administrado por las administradoras privadas de fondos de pensiones. Esta reforma ha sido un paso importante hacia la integración. Sin embargo, persisten algunas reservas, una de las más importantes involucra la gobernabilidad. Aunque PENSIONISSSTE estará sujeto a todas las normas que rigen a las administradoras privadas de fondos de pensiones y será supervisado por la CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro Para El Retiro, el organismo supervisor de los fondos privados de pensiones), la nueva ley establece que PENSIONISSSTE no está sujeto a la supervisión de la CONSAR con respecto a varios aspectos institucionales, incluido el gobierno corporativo.

También se ha hecho progreso en Brasil hacia la armonización de los sistemas nacionales y subnacionales, y se espera que esto sirva para frenar los gastos futuros de pensiones, y haga al sistema más justo y más equitativo. Brasil tiene dos regímenes pensionales diferentes para sus trabajadores del sector público y privado, que se regulan en parte por la Constitución, y en parte por la ley federal que define parámetros generales del régimen. A partir de 1998, como parte de un esfuerzo para mejorar el equilibrio fiscal, tanto a nivel federal y a nivel subnacional, reformas fueron aprobadas para derogar la fórmula de beneficios generosos, introducir una edad mínima de jubilación y un periodo de cotización a los funcionarios, e imponer sanciones a los gobiernos subnacionales por no cumplir con estas nuevas condiciones.

Mientras que una gran reforma paramétrica a las pensiones aplicada en 1999 alcanzó solo a los trabajadores del sector privado, una enmienda constitucional en 2003 por fin armoniza las normas de los regímenes para trabajadores del sector público y privado. La enmienda impone normas estrictas de jubilación para los trabajadores del sector público, y permitió la introducción de un límite máximo de beneficio general, sin perjuicio de la creación de un fondo de pensiones complementario. Ha sido posible implementar la reforma a nivel subnacional con algunos mecanismos de cumplimiento y la prestación de asistencia técnica por parte del gobierno federal.²⁸ Los planes subnacionales deben de cumplir con los parámetros básicos y las normas de la ley federal y la Constitución. El gobierno federal debe emitir un certificado a cada Estado que indica que cumple con la ley, y esto les permite tener acceso a las subvenciones federales y garantías. Una ley de responsabilidad fiscal también limita los salarios y los gastos de pensiones de los gobiernos subnacionales. Mientras

tanto, el gobierno federal ha estado desarrollando un sistema de información a nivel nacional que cubre todos los Estados, por lo que es posible que el gobierno federal supervise el rendimiento de los sistemas de pensiones subnacionales y estime sus obligaciones futuras.

La experiencia de Argentina sugiere que el impacto fiscal de la integración, por lo menos durante el período de transición, debe ser cuidadosamente evaluado. Como parte de la reforma estructural en vigor en 1994, Argentina logró unificar a casi la mitad de sus fondos de pensiones de funcionarios públicos subnacionales al nivel federal, con 10 de los 24 fondos de pensiones territoriales que se transfieren al sistema nacional de pensiones. Desafortunadamente, el proceso contribuyó a una crisis fiscal nacional, porque el gobierno federal asumió el déficit actuarial de las provincias, pero no hizo ningún ahorro en otras partes del presupuesto o en otros niveles de gobierno para compensar.²⁹ Este ejemplo muestra que las políticas de integración pueden tener consecuencias imprevistas si no están bien diseñadas.

Conclusiones

En este capítulo se ofrece una panorámica general de los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, centrándose específicamente en la cobertura y la adecuación de las prestaciones y en la seguridad de los sistemas, su sostenibilidad financiera, los efectos incentivos y redistributivos, y la organización institucional. Se ha hecho hincapié en que los sistemas de pensiones en la región son heterogéneos, y también en que se enfrentan a retos comunes. Probablemente la principal prioridad en este momento es ampliar la cobertura del sistema de pensiones y reducir la fragmentación institucional, que es una fuente de inequidades e ineficiencias potenciales.

Al mismo tiempo, algunas de las reformas más innovadoras que son necesarias para hacer frente a estos desafíos ya están siendo aprobadas en varios países. La esperanza es que las experiencias de estos innovadores servirán como ejemplos para ayudar a otros países a diseñar e implementar políticas que fortalezcan sus sistemas de pensiones. Estas políticas, idealmente, deben ser parte de un paquete integrado de varios años de reformas para aumentar la eficacia del sistema de protección social en su conjunto.

Algunas de las principales conclusiones del capítulo se pueden resumir de la siguiente manera.

Ampliar la cobertura implicará necesariamente la coordinación e integración de los sistemas contributivos y financiados por el presupuesto, esto diseñado para llegar a las personas con limitada capacidad de ahorro y de los pobres a largo plazo. Será importante para los sistemas contributivos de seguir aumentando los incentivos de afiliación para las pequeñas y medianas empresas y los por cuenta propia. Pueden hacerlo en primer lugar mediante la eliminación de las restricciones legales que impiden que estos grupos se matriculen, y la segunda al intervenir para mejorar la calidad de los servicios y facilitar la afiliación y el pago de las contribuciones, incluso a través de una programación basada en los ingresos de las tarifas fijas. Con el fin de no comprometer la sostenibilidad financiera del sistema contributivo, será necesario asegurar que los beneficios de pensiones tienen una base actuarial más sólida en relación con las contribuciones realizadas en el pasado (en el caso de los sistemas

BD), una medida que también podría resultar en un mayor cumplimiento por parte de los contribuyentes.

En el caso de las transferencias de ingresos de jubilación, el desafío será diseñar programas que sean equitativos y sostenibles y que reduzcan al mínimo las distorsiones del mercado laboral. El capítulo ha sugerido que coordinar el diseño e implementación de sistemas no contributivos y contributivos sería la mejor manera de proceder. En particular, se recomienda el diseño de las pensiones sociales y las garantías de pensiones mínimas eficaces para reducir las tasas de impuestos marginales sobre el trabajo formal y mejorar la redistribución. El capítulo también ha argumentado que, dada la existencia de restricciones presupuestarias, los programas focalizados pueden ser una mejor opción que los programas universales, sobre todo en aquellos países que aún enfrentan retos en la mejora de sus indicadores básicos de desarrollo humano.

Por último, todavía hay dos preguntas claves pendientes que los responsables políticos deben tener en cuenta. Una de ellas es la forma de cómo coordinar el diseño de las pensiones sociales con el diseño de otros programas de asistencia social. La otra es si se debe utilizar transferencias ex ante para estimular el ahorro a largo plazo entre los trabajadores de bajos ingresos con el fin de reducir los costos a largo plazo de las pensiones sociales.

Es importante aumentar la sostenibilidad financiera y la seguridad de los sistemas contributivos. En este capítulo se ha mostrado que existen varias alternativas para la estructuración del sistema público de pensiones que se refieren a la distribución de los riesgos entre los miembros del plan y el patrocinador, mecanismos de financiación y los mecanismos institucionales y de gestión. Independientemente del diseño, sin embargo, hay una necesidad de reducir la carga fiscal del sistema de pensiones y los riesgos que se transfieren a los individuos.

La sostenibilidad financiera es principalmente un problema para los sistemas BD, que se financian en un sistema de cotizaciones PAYG. Por lo tanto, los responsables políticos deben revisar las fórmulas de beneficio y las condiciones de elegibilidad para asegurar que las tasas de rendimiento implícitas pagadas a las contribuciones son similares para todos los participantes y que estas tasas sean sostenibles (es decir, cerca de la tasa de crecimiento de la masa salarial de la población cubierta). Como se mencionó anteriormente, estas reformas también son necesarias para expandir el sistema de pensiones y hacer una redistribución más transparente y equitativa.

En términos de seguridad, en el caso de los dos sistemas de BD y CD, las políticas de indexación deben ser revisadas para eliminar la discrecionalidad de las autoridades y asegurar que los jubilados estén bien protegidos contra los riesgos de inflación. Además, los períodos de carencia (períodos mínimos de cotización?) deben eliminarse o reducirse sustancialmente a ampliar el acceso a los beneficios, dada la existencia de importantes riesgos del mercado de trabajo y la prevalencia de densidades de cotización cortas. Finalmente, en el caso de los sistemas de capitalización CD financiados completamente, la reciente crisis financiera ha hecho hincapié en la necesidad de reducir la exposición de los miembros del plan a los riesgos financieros. Los riesgos podrían reducirse mediante la implementación de carteras de edad por defecto para las personas próximas a la jubilación y hacer que los arreglos para la fase de pago sean más flexibles.

También hay un amplio margen para mejorar la equidad horizontal y aumentar la eficiencia económica al hacer las pensiones más portátiles y mediante la armonización de los

beneficios de planes paralelos. En este capítulo se ha sugerido que la integración, a diferencia de fragmentación, hace que los sistemas sean más eficientes, eficaces y equitativos. La integración no es un objetivo en sí mismo sino un medio poderoso para alcanzar los objetivos de protección de ingresos para la tercera edad. La integración aumentaría la cobertura al hacer más fácil de identificar las brechas en la cobertura y al mejorar la identificación de las prestaciones no contributivas. También haría que las pensiones fueran más portátiles y ampliaría el acceso a las prestaciones contributivas. Al mismo tiempo, la integración puede mejorar la gobernanza no solo dentro de los programas de protección de ingresos, sino también en todo el sistema de protección social (véase el capítulo 7). Varios enfoques prometedores hacia la integración se han tomado en la región, incluyendo los esfuerzos para facilitar la portabilidad en el Caribe, la armonización y la coordinación de los regímenes públicos de pensiones en países federales, como Brasil y México, y la integración de los sistemas contributivos de financiación anticipada con los programas no contributivos en Chile.

Notas

1. Mesa-Lago (2009) provee una tipología detallada de los esfuerzos recientes de reforma. Distingue entre reformas estructurales (aquellas que transforman radicalmente un esquema público, por ejemplo, a través de un cambio de beneficios definidos a contribuciones definidas, la introducción de financiamiento, y el uso de agentes privados) y reformas no-estructurales o paramétricas, las cuales buscan fortalecer financieramente un sistema público por medio del incremento de la edad de jubilación o de las contribuciones, por medio de la reducción del beneficio, o por una combinación de ambos cambios.

2. Véase por ejemplo Gill, Packard y Yermo (2004), Holzmann y Hinz (2005), y World Bank (2010). Véase también Mesa-Lago (2008^a).

3. Véase Barr y Diamond (2006, 2008).

4. La reforma en Brasil redujo la edad mínima de elegibilidad para los beneficios por vejez de los trabajadores rurales (de 65 a 60 para hombres, y de 65 a 55 para mujeres), incrementó el beneficio mínimo pagado a beneficiarios rurales de edad mayor de 50 a 100 por ciento del salario mínimo, y extendió los beneficios por vejez a los empleados rurales que no eran jefes de hogar, expandiendo la cobertura a muchas trabajadoras rurales casadas. Debido a que la pensión mínima no es otorgada según pruebas de medios, y no hay condiciones en relación a historiales de contribución (no hay periodo mínimo de cotización), esto genera un efecto puro de ingreso.

5. Véase Piggot y Sane (2009) y Mesa-Lago (2008a).

6. Excepto por aquellos en Bolivia, Chile, y Perú, donde solo los trabajadores contribuyen, los sistemas de pensión de ALC (sean BD o CD) son financiados conjuntamente por las contribuciones de los empleadores (promediando ligeramente arriba de 6 por ciento del salario) y las contribuciones de los trabajadores (promediando alrededor de 8 por ciento para los sistemas CD y 4 por ciento para los BD).

7. Debido a la dificultad en validar los ingresos, las contribuciones de los trabajadores por cuenta propia son algunas veces cobradas según salarios estimados, por ejemplo, el salario mínimo.

8. Esta tabla presenta las tasas de contribución del sistema principal en cada país. En Argentina, Brasil, Ecuador, Haití, y Uruguay, hay un rango de tasas de contribución entre un conjunto de esquemas.

9. El Reporte Beveridge, *Seguridad Social y Servicios Aliados*, el cual se publicó en el Reino Unido en 1942, proponía un plan de Seguridad Social que integrara seguro social, asistencia social, y seguro suplementario voluntario. El Reporte identificaba varios principios, incluyendo la unificación de responsabilidad administrativa, amplitud de beneficios, y una contribución de tarifa fija.

10. Véase Mesa-Lago (2008a).

11. Las figuras de cobertura han sido estandarizadas usando encuestas de población (Rofman, Lucchetti, y Ourens 2008).

12. Este estudio fue uno de los primeros en enfrentar la cuestión de los efectos distributivos.

13. Véase Piggot, Robalino, y Jimenez-Martin (2009) para una revisión.

14. Véase Berstein, Larraín, y Pino (2005).

15. Para obtener una anualidad de jubilación temprana, el fondo de pensión debe ser lo suficientemente grande para beneficiar por lo menos 150 por ciento de la pensión mínima.

16. Barr y Diamond (2006) discuten las condiciones bajo las cuales los beneficios actuariales generalmente no minimizarán las distorsiones del mercado laboral, dada la presencia de otras distorsiones. En general, dado que las pensiones apuntan a reducir la pobreza y redistribuir el ingreso, ellas inevitablemente distorsionan el mercado de trabajo.

17. El primer grupo consiste en individuos que prefieren atrasar la jubilación y tienen «naturalmente» bajas densidades de contribución. Los subsidios implícitos en el sistema de pensiones le da a estas personas un incentivo para afiliarse y contribuir. Ellas también pueden permitirse una jubilación temprana. El segundo grupo, por otro lado, prefiere retirarse temprano. Debido a los subsidios, sin embargo, hay incentivos para retrasar la jubilación, pero las densidades de contribución no pueden declinar mucho para cumplir las condiciones de elegibilidad.

18. Véase Holzmann y Robalino (2009) para una discusión de los factores que explican la baja tasa de cobertura y las estrategias emergentes para enfrentar esto.

19. El programa de discapacidad provee beneficios bajo condiciones similares pero para individuos entre las edades de 18 y 64. Una vez que los individuos discapacitados alcanzan la edad de 65, ellos son elegibles para los beneficios solidarios para la vejez.

20. Véase Rofman, Lucchetti, and Ourens (2008) para un análisis de las reformas recientes.

21. En este punto, véase Jousten (2009) y Piggot, Robalino, y Jimenez-Martin (2009).

22. Véase Grosh y Leite (2009) para una discusión extensiva de este asunto.

23. Véase Forteza (2008) para una discusión de este tema.

24. Véase Bodor, Robalino y Rutkowski (2008).

25. Mesa-Lago (1978) claramente identificó esto como una característica común en varios países Latinoamericanos hace 30 años.

26. Véase World Bank (2007a, 2007b).

27. Los beneficios existentes de los jubilados actuales será completamente honrado por el Gobierno Federal, mientras que las futuras generaciones de trabajadores obtendrán sus beneficios de cuentas individuales de ahorros. La generación actual de trabajadores podría elegir mantenerse en un esquema de beneficio definido gradualmente ajustado o trasladarse al nuevo esquema de contribución definida que incluye un bono de reconocimiento por servicios pasados. En Brasil, nuevas reglas aplican a los funcionarios públicos que se incorporaron al sector público desde que la legislación fue redactada.

28. Por ejemplo, el gobierno federal ha publicado lineamientos para las valuaciones actuariales para hacerlas comparables entre Estados, así como lineamientos para la inversión y gobernabilidad. En Estados con administración de pensión débil, la recolección de datos ha sido acompañada por iniciativas para mejorar el registro de los afiliados y pensionados.

29. Otros factores relacionados a las pensiones que contribuyeron a los desbalances fiscales fueron la reducción de las contribuciones de los empleados y los costos de transición por transformar

parcialmente el esquema de pensión nacional de ser puramente PAYG a ser financiado completamente. Por tanto, el alto costo de la transferencia de fondos de pensión provincial por la conversión de deuda implícita a explícita no fue el único factor que contribuyó a la crisis financiera de 1998-2001.

Bibliografía

- Barr, Nicholas, and Peter Diamond. 2006. «The Economics of Pensions.» *Oxford Review of Economic Policy* 22 (1): 15-39.
- 2008. *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Berstein, Solange, Guillermo Larraín, and Francisco Pino. 2005. «Coverage, Density and Pensions.» Working paper, Superintendencia de AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones), Santiago.
- Bertranou, F., W. Van Ginneken, W. and C. Solorio. 2004. «The Impact of Tax-Financed Pensions on Poverty Reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay.» *International Social Security Review* 57 (4): 3-18.
- Bertranou, Fabio, Carmen Solorio, and Wouter Van Ginneken. 2002. *Pensiones no-contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago: International Labour Organization.
- Bodor, András, David A. Robalino, and Michal Rutkowski. 2008. «How Mandatory Pensions Affect Labor Supply Decisions and Human Capital Accumulation? Options to Bridge the Gap between Economic Theory and Policy Analysis.» *Journal of Banking and Credit* 2: 3-18.
- De Carvalho Filho, Irineu Evangelista. 2008. «Old-Age Benefits and Retirement Decisions of Rural Elderly in Brazil.» *Journal of Development Economics* 86: 129-46.
- Dorfman, Mark, Richard Hinz, and David Robalino. 2008. «The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems in Developing Countries: Short —and Medium— Term Responses for Retirement Income Systems.» Pensions Reform Primer Note, World Bank, Washington, DC.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean). 2006. «Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing, and Solidarity.» ECLAC, Santiago de Chile.
- FIAP (Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones). 2008. Informe Semestral 25. FIAP, Santiago, Chile.
- Forteza, Alvaro. 2008. «The Portability of Pension Rights: General Principles and the Caribbean Case.» Social Protection Discussion Paper 46188, World Bank, Washington, DC.
- Forteza and Dorfman. 2007.
- Forteza, Alvaro, Leonardo Lucchetti, and Montserrat Pallares. 2009. «Measuring the Coverage Gap.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 23-40. Washington, DC: World Bank.
- Forteza, Alvaro, and Guzmán Ourens. 2009. «How Much Do Latin American Pension Programs Promise to Pay Back?» Social Protection Discussion Paper 0927, World Bank, Washington, DC.
- Gasparini, Leonardo, and Leopoldo Tornarolli. 2006. «Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata.» Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Gill, Indermit S., Truman Packard, and Juan Yermo. 2004. *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*. Washington, DC: World Bank.
- Goldschmit, Ariela. 2008. «Social Protection Integration in Latin America.» Unpublished background paper, World Bank, Washington, DC.

- Grosh, Margaret, and Philippe Leite. 2009. «Defining Eligibility for Social Pensions: A View from a Social Assistance Perspective.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 161-86. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, R., M. Dorfman, and R. Hinz. 2008. «Pension Systems and Reform Conceptual Framework.» Social Protection Discussion Paper 0824, World Bank, Washington, DC.
- Holzmann, R., and R. Hinz. 2005. *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, Robert, and David Robalino. 2009. «Overview and Preliminary Policy Guidance.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 1-21. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, Robert, David Robalino, and Noriyuki Takayama, eds. 2009. *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. Washington, DC: World Bank.
- Jousten, Alain. 2009. «Financing Social Pensions.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 149-60. Washington, DC: World Bank.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1978. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- 2008a. *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- 2008b. «Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America.» Social Policy and Employment Program Papers 36, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- 2009. «Re-reforms of Latin American Pension Systems: Argentinean and Chilean Models and Lessons.» *Geneva Papers on Risk and Insurance Issues and Practice* 34 (4): 602-17.
- 2010. *World Crisis Effects on Social Security in Latin America and the Caribbean: Lessons and Policies*. London: University of London Institute for the Study of the Americas.
- Palacios, Robert, and David Robalino. 2009. «Matching Contributions as a Way to Increase Pension Coverage.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 187-202. Washington, DC: World Bank.
- Perry, G.E., B. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason, and J. Saavedra. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, DC: World Bank.
- Piggot, J., D. Robalino, and S. Jimenez-Martin. 2009. «Incentive Effects of Retirement Income Transfers.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. R. Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 125-48. Washington, DC: World Bank.
- Piggot, J., and R. Sane. 2009. «Indexing Pensions.» Social Protection Discussion Paper 0925, World Bank, Washington, DC.
- Robalino, David, and András Bodor. 2009. «On the Financial Sustainability of Earnings-Related Pay-As-You-Go Systems and the Role of Government Indexed Bonds.» *Journal of Pension Economics and Finance* 8 (2): 153-87.
- Robalino, David, Milan Vodopivec, and András Bodor. 2009. «Savings for Unemployment in Good or Bad Times: Options for Developing Countries.» Social Protection Discussion Paper 0913, World Bank, Washington, DC.

- Rocha, Robert, and Craig Thorburn. 2007. *Developing Annuities Markets: The Experience of Chile*. Washington, DC: World Bank.
- Rofman, Rafael. 1995a. «Effects of Social Security on Lifetime Income Distribution in Argentina.» Poverty and Social Policy Discussion Paper 73, World Bank, Washington, DC.
- 1995b. «Effects of Social Security on Lifetime Income Distribution in Brazil.» Poverty and Social Policy Discussion Paper 74, World Bank, Washington, DC.
- Rofman, Rafael, Leonardo Lucchetti, and Guzmán Ourens. 2008. «Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage.» Social Protection Discussion Paper 0616, World Bank, Washington, DC.
- Valdés-Prieto, Salvador. 2008. «A Theory of Contribution Density and Implications for Pension Design.» Social Protection Discussion Paper 0828, World Bank, Washington, DC.
- 2007a. «Brazil: Towards a Sustainable and Fair Pension System.» Report, World Bank, Washington, DC.
- 2007b. «Mexico State Pension Survey. Moving Towards an Integrated National Pension System.» Draft, World Bank, Washington, DC.
- 2008. «Social Insurance and Labor Supply: Assessing Incentives and Redistribution.» Technical Report, Human Development Department, LAC Region, World Bank, Washington DC.
- 2010. «Strengthening Caribbean Pensions: Improving Equity and Sustainability.» Latin America and the Caribbean Region Human Development Group, Report No. 47673-LAC, Washington, DC.
- Forthcoming. World Bank Pensions Database. World Bank, Washington, DC.

5

Gestión de riesgos del mercado laboral

Este capítulo trata sobre dos tipos de políticas de protección social utilizadas en la gestión de los riesgos del mercado de trabajo. El primer conjunto se denomina aquí como políticas de protección de ingresos (PPI). En el marco conceptual discutido en capítulo 1, el principal objetivo de estas políticas es mitigar el impacto de los shocks al ingreso relacionados con la pérdida del empleo (compensación al consumo).¹ La atención se centra en la distribución del riesgo, el ahorro y redistribución del ingreso.² El segundo grupo se conoce como los programas activos del mercado de trabajo (PAMT), que, en el marco conceptual, son esencialmente intervenciones para promover el capital humano y reducir los riesgos del mercado de trabajo. La mayoría de las políticas activas están diseñadas para hacer frente a los fallas del mercado que limitan el acceso a los puestos de trabajo y amplifican los riesgos que enfrentan los individuos en el mercado laboral. En este capítulo se hace hincapié en tres tipos de fallas de mercado: (1) la falta de habilidades técnicas y las denominadas habilidades «blandas» o de la vida, (2) las restricciones de búsqueda de empleo, incluida la poca orientación y las restricciones de capital para los trabajadores independientes, y (3) la falta de la demanda agregada de trabajo.³

Las PPI y PAMT tienen un papel importante que desempeñar en la superación de los principales retos del mercado de trabajo identificados en el capítulo 2. El primer desafío es la combinación de una fuerza de trabajo muy móvil que alterna entre trabajos en el sector formal e informal, y el riesgo sustancial de desempleo, especialmente para trabajadores de bajos ingresos. Este desafío necesariamente implica repensar y expandir las PPIs actuales para proteger a los individuos y los hogares de las crisis del ingreso, así como el desarrollo de políticas activas para así facilitar el proceso de búsqueda de empleo. En segundo lugar, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (LAC) tienen una gran proporción de trabajadores no calificados y escasez de personal calificado en ciertos sectores. La solución a este problema en el mediano plazo es aumentar la eficiencia interna y externa del sistema educativo. En el ínterin, sin embargo, las intervenciones son necesarias para que los trabajadores no calificados tengan más probabilidad a ser empleados y re entrenar aquellos cuyas habilidades ya no tienen demanda. El tercer desafío es que la mano de obra en la mayoría de los países seguirá creciendo rápidamente, con un aumento de la proporción de los jóvenes en el mercado laboral. Esta tendencia implica que, *ceteris paribus*, los jóvenes

seguirán enfrentando mayores riesgos de desempleo que sus contrapartes de mayor edad (aunque sus períodos de desempleo sean más cortos) y tendrán más probabilidades de ser empleados en el sector informal. Por lo tanto, los PAMTs que se centran en los jóvenes, en particular, los no calificados y de bajos ingresos, también tendrán que ser tomados en cuenta. En cuarto lugar, una parte importante de los nuevos puestos de trabajo entre los distintos países parece estar constituida por empleos de baja productividad, la mayor parte sobre todo en el sector informal. Los PPI y PAMT pueden ambas contribuir a más y mejores empleos de calidad al facilitar la movilidad laboral entre sectores, haciendo a los trabajadores más fácil de emplear, así como, haciendo la búsqueda de empleo más efectiva.

Es evidente que estas intervenciones deben ser parte de un paquete de políticas más amplio que incluya políticas para mantener estabilidad macroeconómica y promover un entorno empresarial favorable a las inversiones, la diversificación económica y la innovación. Desde el punto de vista de la protección social, algunas de estas políticas deben estar dirigidas a promover regulaciones laborales flexibles sobre los procedimientos de contratación y de despido, aunque manteniendo los márgenes de impuestos a niveles tolerables.

Hasta la fecha, se ha escrito mucho acerca de los PPI y de los PAMT, sobre todo en el contexto de los países de América Latina, incluyendo un reciente estudio del Banco Mundial sobre el empleo y el crecimiento (Pagés, Pierre y Scarpetta 2008, caps. 7, 8). Aunque los análisis rigurosos sobre el impacto real de estas políticas a lo largo de todos los países son difíciles de encontrar, hay una sólida comprensión general de sus debilidades y fortalezas. Por ejemplo, varios informes han documentado las rigideces impuestas a las empresas por procedimientos de contratación y despido relacionados con indemnización por despido y recomendaron políticas orientadas a la protección de los ingresos de los trabajadores en franca oposición a las políticas de protección al empleo.⁴ El desempeño a menudo decepcionante de las políticas activas del mercado de trabajo para hacer frente a la fallas de mercado, que fueron diseñadas supuestamente para contrarrestarlas ha sido ampliamente documentada (especialmente en el mundo desarrollado), y varias sugerencias se han hecho sobre los programas que pueden producir mejores resultados en circunstancias particulares (Betcherman, Olivas y Dar 2004).

Sin embargo, varios problemas y cuestiones de política prevalecen. En relación a las PPI s, incluso los países que han introducido reformas no han logrado abordar cuatro debilidades principales de sus sistemas actuales: (1) bajos niveles de cobertura, (2) las transferencias de ingresos posiblemente regresivas, (3) insolvencia financiera, y (4) diversas distorsiones de la demanda y oferta de trabajo, incluyendo incentivos para el trabajo en el sector informal. Este fracaso ha demostrado que la solución no es tan simple como el deshacerse de la indemnización por despido e introduciendo el seguro de desempleo (ambos mecanismos de mancomunación de riesgos), lo diabólico está en los detalles. Lo mismo es cierto de las PAMT s. Es importante identificar qué iniciativas han funcionado mejor en la práctica, en el tratamiento específico de los fracasos de mercado, pero el reto más grande es definir qué características específicas del diseño e implementación de estos programas ha marcado la diferencia. Igualmente importante es la necesidad de decidir cuántos recursos limitados deben ser distribuidos entre los programas en competencia.

En este capítulo se amplía el trabajo anterior en tres direcciones. En primer lugar, actualiza la evaluación de las PPIs actuales y los PAMTs. En el caso de las PPIs, el capítulo

analiza los regímenes de los diversos programas de protección de ingresos en toda la región y se analizan asuntos relacionados con la cobertura, la adecuación de beneficios, sostenibilidad financiera, los incentivos y la redistribución del ingreso. En el caso de las medidas activas, el capítulo presenta un inventario de programas en la región y se resumen las principales cuestiones que deben abordarse para aumentar su eficacia en base a los resultados de las evaluaciones de impacto recientes, así como, las experiencias de los países fuera de América Latina. En segundo lugar, el capítulo propone un marco de políticas para ampliar gradualmente la cobertura de las PPIs y los PAMTs y hacerlas más efectivas. Este marco de políticas enfatiza la necesidad de separar las funciones redistributivas y de aseguramiento dentro de las PPIs y coordinar y aprovechar las sinergias entre las PPIs, PAMTs y otros componentes del sistema de Seguridad Social. Por último, el capítulo discute cuestiones relacionadas con la organización institucional e implementación del marco de políticas, que a menudo están ausentes en los debates políticos.

El capítulo está organizado en cuatro secciones. Las secciones primera y segunda discuten las PPIs y los PAMTs, respectivamente. La tercera sección discute la coordinación entre estos dos tipos de programas institucionales, su organización y administración. Las conclusiones de este capítulo son resumidas en la cuarta sección.

Políticas de protección a los ingresos

A nivel micro, las políticas para administrar el riesgo de la pérdida de ingresos en el mercado laboral se pueden agrupar en dos categorías: aquellas que determinan la *distribución de los riesgos entre los individuos* y las que *afectan el nivel de riesgo que enfrentan los individuos*. El primer grupo consiste en arreglos en el ahorro y la cobertura de riesgos, mientras que el segundo consiste principalmente en las normas que rigen la contratación y procedimientos de despido. Todos los países de la región han adoptado una combinación de estos dos tipos de políticas.

Los arreglos del ahorro implican diversas formas de cuentas de ahorro de desempleo individuales (CAHID) que se entregan a los trabajadores en caso que se quedan sin trabajo o si su contrato de trabajo se termina, por lo que se refieren a menudo como fondos de cesantía (fondos de terminación). En todos los casos, el riesgo de desempleo recae en los individuos. En otras palabras, cuando los trabajadores están desempleados, solo cuentan con sus ahorros para compensar su consumo.

Hay una amplia variedad de disposiciones para la cobertura de riesgos, incluyendo seguro de desempleo (SD), indemnización por despido, preaviso, y ayuda por desempleo. Todos tienen en común el hecho de que el riesgo de desempleo se distribuye a través de muchos individuos. En el caso del SD los empleadores y los trabajadores pagan una prima a un fondo de seguro y el riesgo es distribuido entre todos los miembros del plan (que por lo general consisten en trabajadores inscritos en el sistema general de Seguridad Social, que también contribuyen a los programas de pensiones y los planes de seguros de salud). En el caso de ruptura de pago, previo aviso, y asistencia al desempleo, los trabajadores no pagan primas por adelantado (el empleador o el gobierno son los que toman la factura cuando individuos se convierten en desempleados), pero el riesgo de desempleo es todavía inmenso. La

indemnización por despido es una transferencia al trabajador en el momento de su despido y por lo general determinada por la antigüedad del trabajador en el trabajo. Preaviso es una transferencia implícita antes de la salida, en que los empleados que serán despedidos se les da durante un período de tiempo determinado, para busquen trabajo mientras se les está pagando los salarios regulares. Así, en el caso de ruptura o suspensión de pago y preaviso, la distribución del riesgo se lleva a cabo dentro de la empresa. Por último, la ayuda por desempleo es una transferencia horizontal por parte del gobierno a personas desempleadas que está condicionada a ciertas condiciones administrativas (tales como haber contribuido a la Seguridad Social, ser activo en la búsqueda de un trabajo, o estar en algún proceso de capacitación).

Hay dos observaciones importantes que hacer sobre esta clasificación. En primer lugar, el ahorro y las diversas formas de arreglos para compartir riesgos no son mutuamente excluyentes, y, de hecho, todos los países combinan al menos dos de ellos (ver tabla 5.1). La otra observación es que las normas sobre contratación y procedimientos de despido pueden combinarse con cualquiera de los ahorros o arreglos de mancomunación de riesgos. A

TABLA 5.1
Sistemas de protección del ingreso

	<i>Pago de prestaciones por despido</i>	<i>Noticia de aviso</i>	<i>Seguro de desempleo</i>	<i>CAID</i>	<i>Reglamentación respecto a contratación y despido</i>
Argentina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí	—	—	Sí
Brasil	Impuesto de despido	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	—	Sí	Sí
Costa Rica	—	—	—	—	Sí
República Dominicana	—	—	—	—	Sí
Ecuador	Sí	No	Sí	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí	—	—	Sí
Guatemala	Sí	Sí	—	—	Sí
Honduras	Sí	Sí	—	—	Sí
México	Sí	Sí	—	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	—	—	Sí
Panamá	Sí	No	—	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí	—	—	Sí
Perú	Sí	Sí	—	Sí	Sí
Uruguay	Sí	Sí	Sí	—	Sí
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Nota: — = no disponible. En México, no hay propiamente una Cuenta de Ahorros Individual para Desempleo (CAID), pero a los individuos se les permite retirar sus beneficios de sus cuentas de pensión en el caso de desempleo. En Ecuador, solamente hay protección limitada de beneficios de desempleo, en la forma de un beneficio para trabajadores que son despedidos cuando están cercanos a la jubilación, para llevarlos a la edad de pensión.

Fuente: Velásquez Pinto 2005.

menudo, la rigidez en los procedimientos de contratación y despido se utilizan en conjunto junto con las indemnizaciones por despido o preaviso, pero esto es solo posible porque tienden a estar contenidas en el código del trabajo de la mayoría de los países. Por lo tanto, el lema de uso frecuente «pasar de la protección laboral a la protección de ingresos» no significa pasar de la indemnización por despido al seguro de desempleo. Esto significa hacer los procedimientos de toma de contratación y despido más flexibles y luego tratar de encontrar una combinación eficiente de ahorros y disposiciones de mancomunación de riesgos, que bien pueden incluir la indemnización por despido (despido o un impuesto sobre empleadores). Por lo tanto, desde el lado de los empleadores, es importante distinguir entre las políticas que afectan a las decisiones relativas a la reasignación de mano de obra dentro de la empresa (contratación y despido) y las políticas que afectan los costos laborales directos al imponer contribuciones explícitas o implícitas a los arreglos al ahorro o la mancomunación de riesgos.

Con esta idea en mente, en esta sección se examinan las actuales políticas de protección a los ingresos de los países de América Latina y se desarrolla un marco para mejorar su diseño. A diferencia de los análisis anteriores, la evaluación no es presentada por programa. En su lugar, se ha organizado para hacer frente a tres preguntas: (1) ¿Protegen adecuadamente en cara al desempleo la combinación de disposiciones que promueven el ahorro y la agrupación de riesgos? (2) ¿Cuáles son los posibles efectos de los actuales programas en el comportamiento individual y la oferta de trabajo?, y (3) ¿cuáles son los efectos potenciales de estos programas, además de los reglamentos que rigen los procesos de contratación y de despido sobre la demanda de trabajo?

Cobertura y adecuación de los sistemas de protección a los ingresos

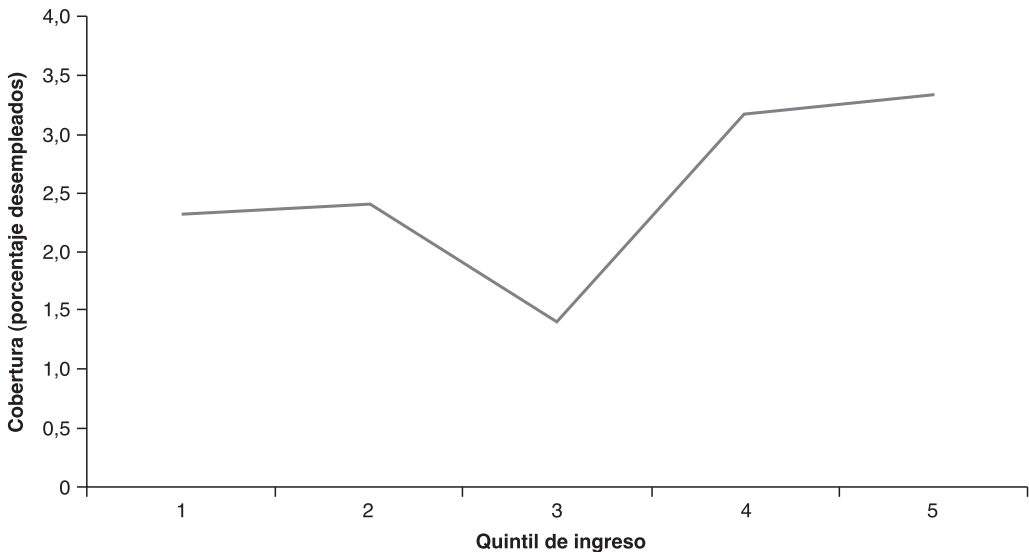
Uno de los principales problemas con las PPIs actuales es su limitada cobertura, que es incluso menor que la de los otros componentes del sistema de la Seguridad Social. El Capítulo 1 mostró que en cualquier punto dado en el tiempo, la mayor parte de los sistemas de Seguridad Social en la región tienen una cobertura, en promedio, de 30 por ciento de la fuerza de trabajo. En los países que han implementado las CAHID, la cobertura es inferior a la de los sistemas de pensión y los sistemas de salud contributiva —16 por ciento en Colombia, 22 por ciento en Chile, y el 17 por ciento en Panamá.

En cuanto a la indemnización por despido, la cobertura se limita a los trabajadores con contratos de duración indefinida, y, como se discutió en el capítulo 1, las tasas de cobertura son por lo general por debajo del 35 por ciento de la fuerza laboral. Sin embargo, la proporción de los individuos desempleados que reciben beneficios parece ser bastante baja. Por ejemplo, en Argentina, solo el 2,5 por ciento de los desempleados son cubiertos por indemnización por despido. Existe una correlación parcial entre la cobertura y los ingresos— trabajadores con ingresos más bajos tienden a tener menores tasas de cobertura que aquellos con altos ingresos (véase la figura 5.1). Los trabajadores en el medio (tercer quintil), sin embargo, parecen tener una cobertura aún más baja.

En cuanto a la adecuación de las prestaciones o beneficios, la revisión de normas legales de los países demuestra que los regímenes de los programas de protección de ingresos varían

FIGURA 5.1

Cobertura de pago de prestaciones por despido en Argentina



Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de la encuesta de la fuerza de trabajo en PME 2008.

ampliamente en diferentes países.⁵ La revisión comparó los beneficios que el trabajador «promedio» recibiría en diferentes países en el caso de pérdida de empleo. El período de análisis fue, en la mayoría de los casos, 48 meses, lo que, como se ha mencionado en el capítulo 2, es la duración media del empleo en trabajos formales en aquellos países para los que hay datos disponibles. El régimen se expresa en cuanto al número de meses de sueldo que el individuo tiene derecho a recibir en caso de desempleo, en función del periodo de adquisición de sus derechos. Dos patrones distintos de la Seguridad Social para la protección de los ingresos pueden ser identificados (véase la figura 5.2). Muchos países tienen un régimen relativamente modesto, se extiende durante un período de cuatro años, con beneficios que van entre dos y los cuatro meses de salarios. En estos países (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay), la indemnización por despido es la única PPI que se ha implementado. Dentro de este grupo, México y Paraguay se destacan, el primero debido a su relativamente más generoso régimen (de cuatro meses) y el segundo porque tiene un régimen menos generoso (menos de dos meses).

Otros países dan a sus sistemas de protección de los ingresos de un mandato (paquete de beneficios) más generoso (más de seis meses de beneficios) y se han combinado indemnización por despido, con riesgo compartido o con un sistema de ahorro, o ambas cosas. Chile, Colombia, Panamá, Perú, Uruguay proporcionan beneficios de hasta ocho meses de salarios. Para estos países, el régimen del componente de indemnización es no muy diferente de los países del primer grupo; los beneficios extras se acumulan poco a poco a través de cuentas de ahorro individuales (en los primeros cuatro países) o vienen como un complemento a través del sistema de SD (en Paraguay). Chile es un caso especial. Aunque el sistema de protección social en Chile incluye un componente de SD, los pagos de beneficios en el caso

FIGURA 5.2

Mandatos de los sistemas de protección del ingreso

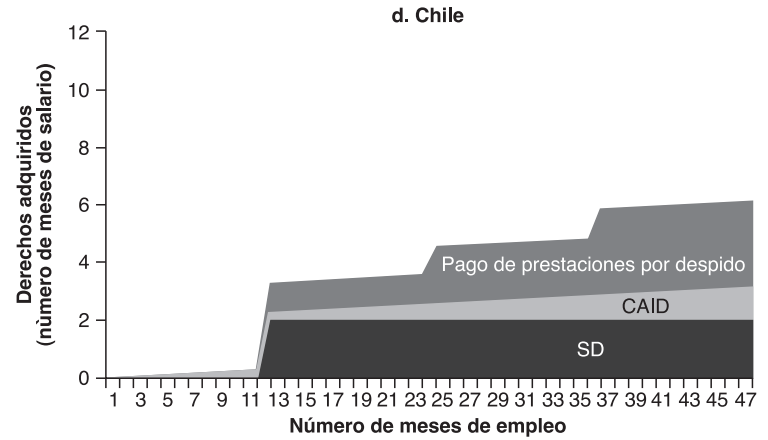
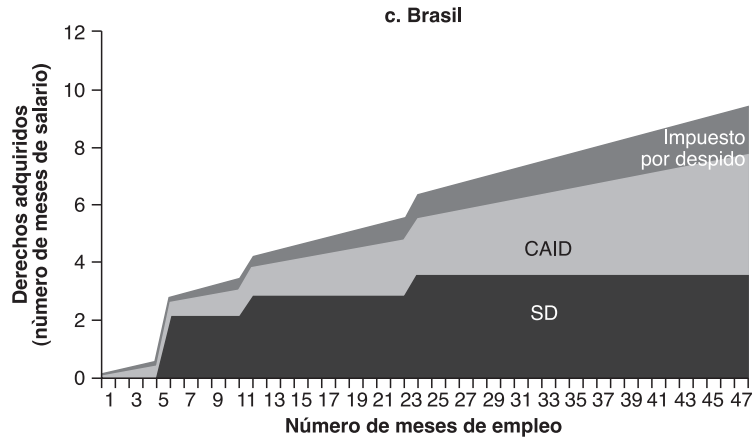
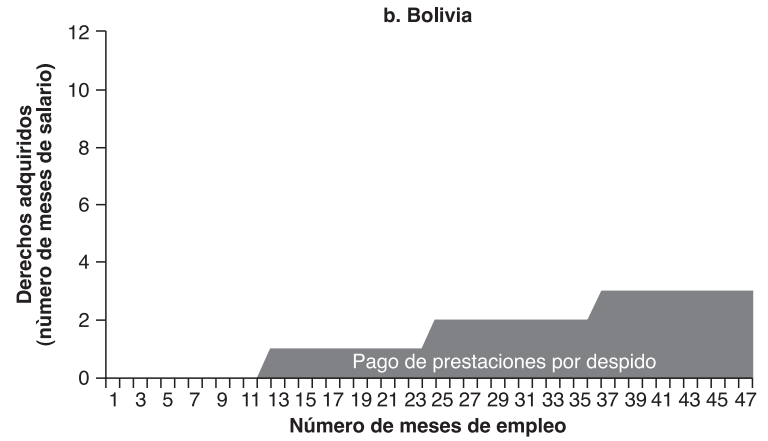
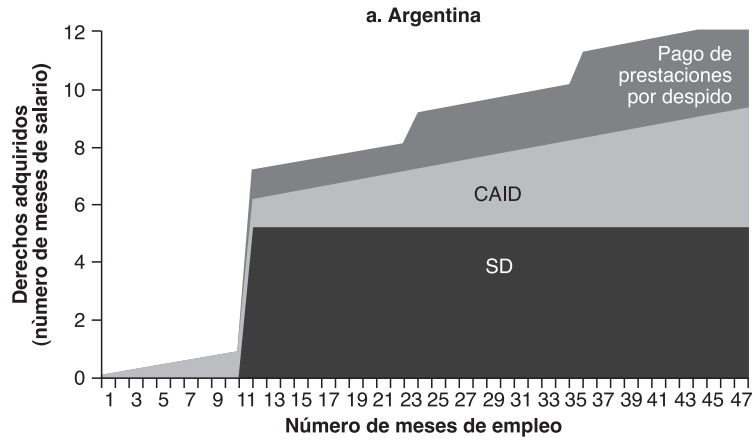


FIGURA 5.2

Mandatos de los sistemas de protección del ingreso (continuación)

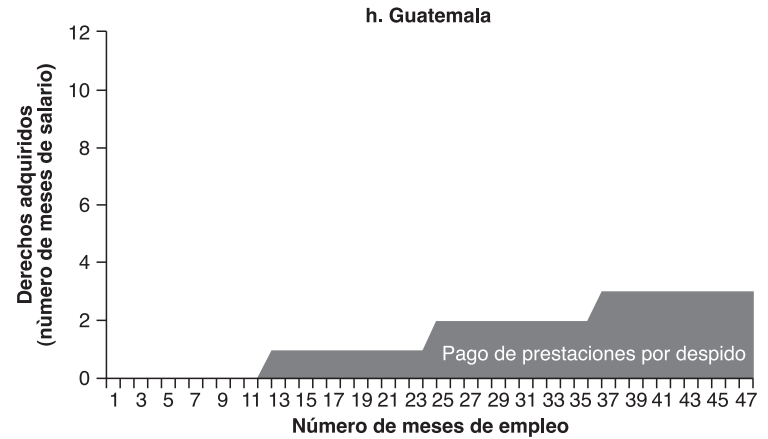
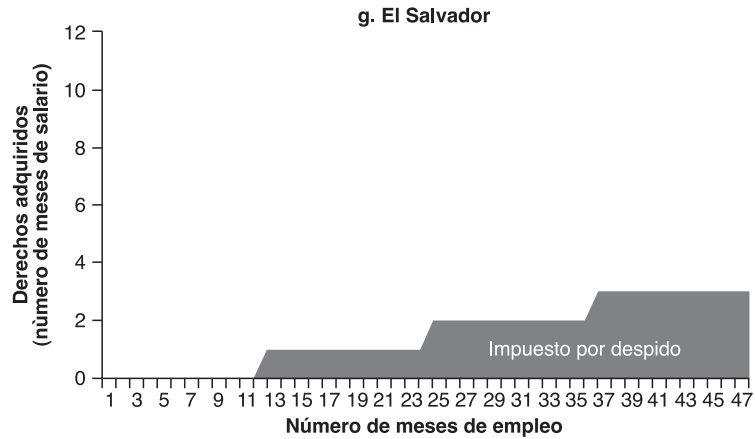
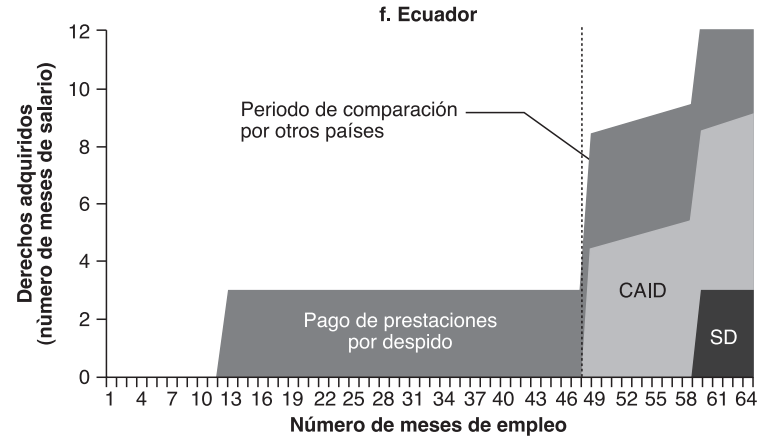
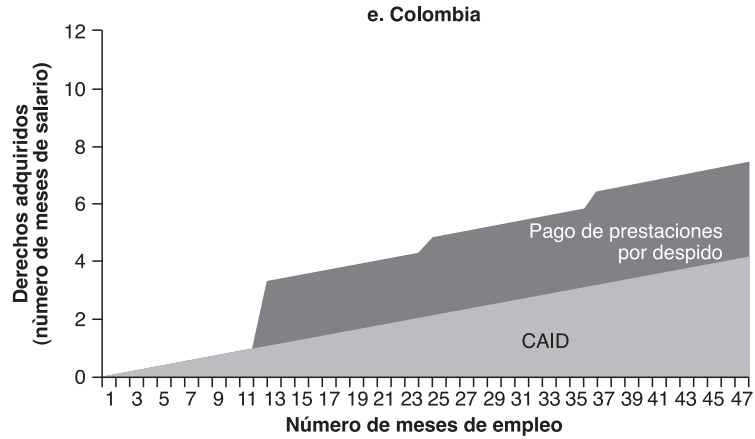


FIGURA 5.2

Mandatos de los sistemas de protección del ingreso (continuación)

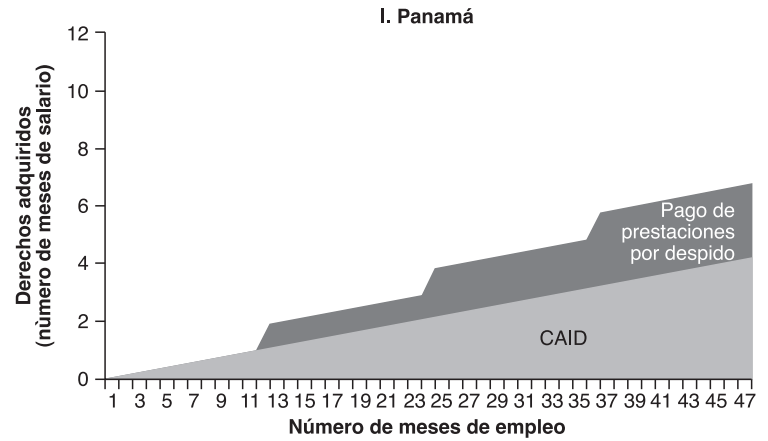
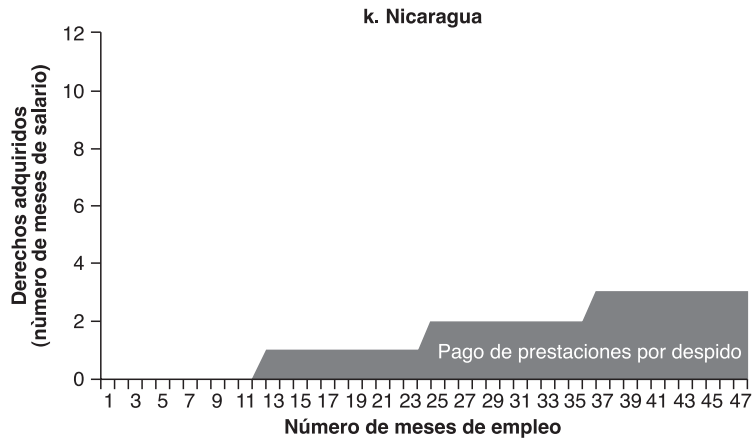
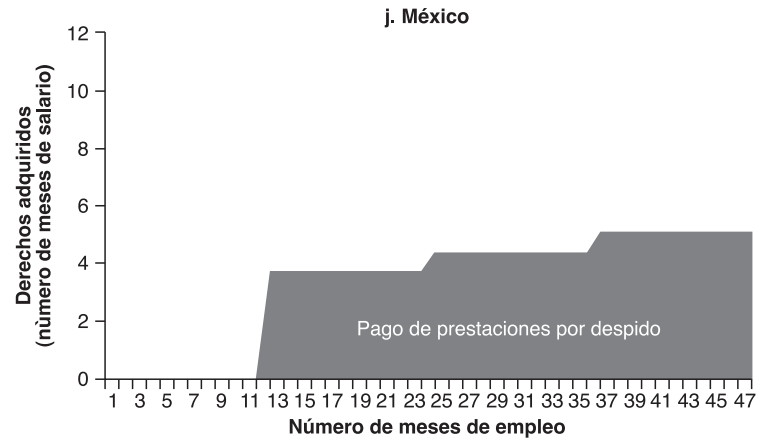
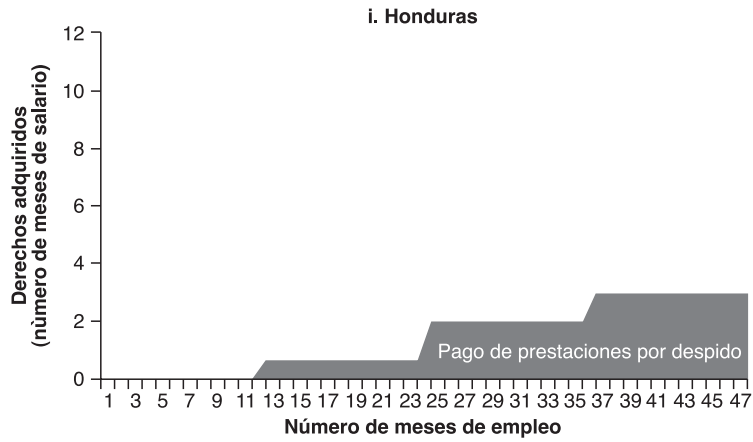
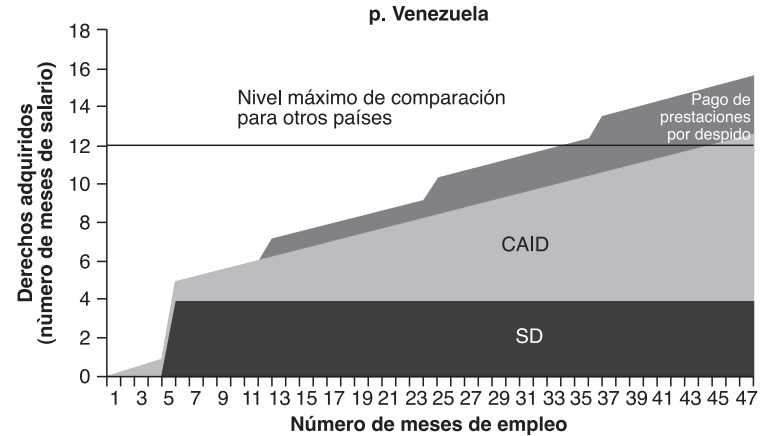
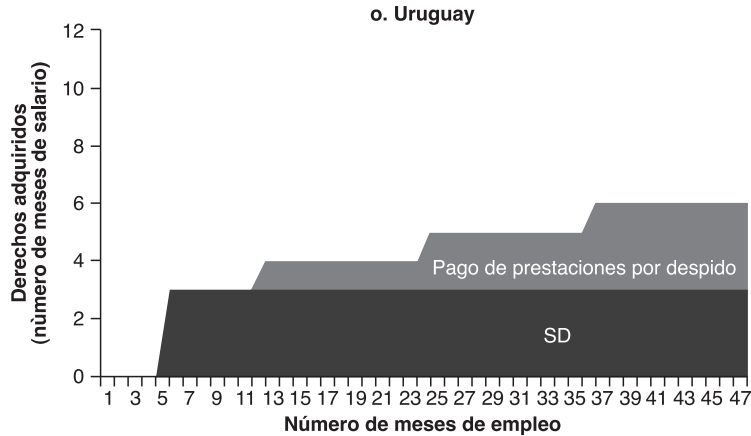
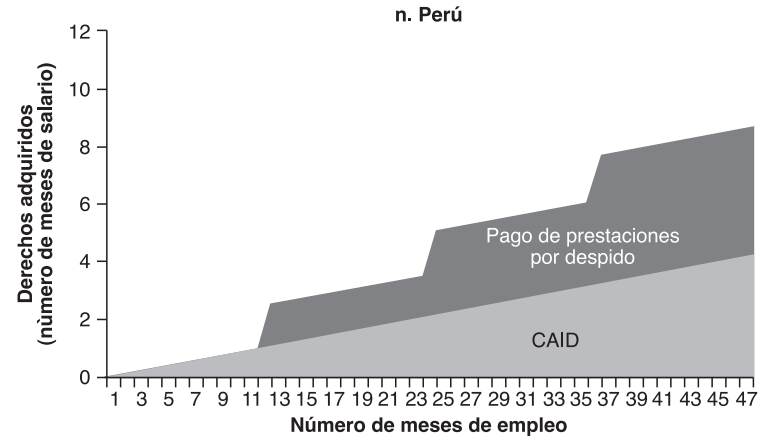
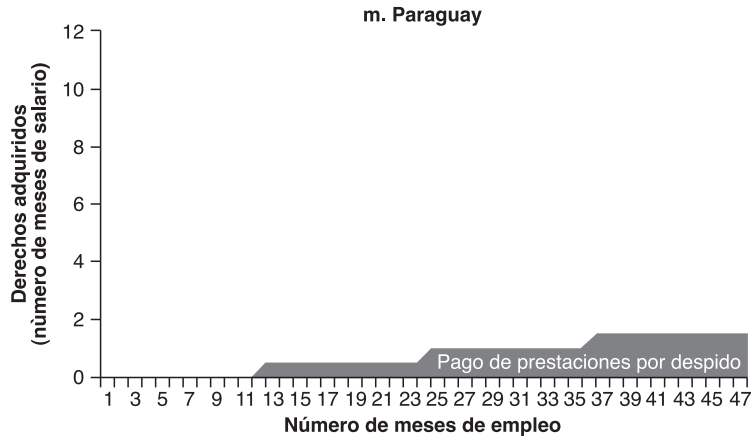


FIGURA 5.2

Mandatos de los sistemas de protección del ingreso (continuación)



Fuente: Cálculo de los autores en base a fórmulas de beneficio y condiciones de elegibilidad descritas en Jaramillo y Saavedra 2005 (para el pago de las prestaciones por despido), Velásquez Pinto 2005 (para seguro de desempleo), y Banco Mundial 2008.

de pérdida de trabajo toman la forma de retiros graduales que simulan pagos bajo un sistema clásico de SD. Por lo tanto, los beneficios de las CAHID observadas en la tabla para Chile no son pagados en adición al componente de SD. La cuenta individual es simplemente para financiar los pasivos del sistema con el individuo —la otra fuente de fondos son las contribuciones de los empleados, los empleadores y los gobiernos a un fondo de solidaridad.

Los demás países de este segundo grupo tienen regímenes más generosos que oscilan entre siete meses y un año. En Argentina, los beneficios pueden ser pagados un máximo de ocho meses, en parte como resultado de un «generoso» sistema de seguro de desempleo. Trabajadores de la construcción, sin embargo, también tienen derecho a las cuentas individuales y por lo tanto pueden recibir beneficios equivalentes aproximadamente a un año de su salario. El sistema de protección de los ingresos en Brasil puede ofrecer hasta 10 meses de salario, aunque con un más modesto componente de despido, esto toma la forma de un impuesto sobre el despido del 40 por ciento de los activos que el trabajador ha acumulado en la CAHID.

Los otros dos casos especiales son Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela. Ecuador se destaca por un sistema de protección de los ingresos con un régimen más largo (más de un año de salarios), pero ofrece una protección modesta en el corto plazo. Esta disposición se produce porque las cuentas de ahorros individuales y seguros de desempleo empujan solo después de que el trabajador ha efectuado 48 y 60 meses de cotización, respectivamente. Venezuela, por otro lado, emerge de este análisis como el sistema con el régimen largo o duradero, con beneficios de hasta 16 meses de salario. El componente de indemnización por despido es modesto en relación con los de otros países, y el componente de indemnización al empleado es menos «generoso» que el SD de Argentina, pero la contribución obligatoria a las cuentas individuales es dos veces que aquella de los otros países.

En la mayoría de los países, sin embargo, las prestaciones por desempleo se acumulan de forma gradual con el tiempo (que puede ser un problema para los nuevos empleados del mercado de trabajo), y puede haber discontinuidades en la cobertura. El grupo más obviamente afectado por esta característica de los sistemas de protección de ingresos es el de Jóvenes que ingresan al mercado laboral por primera vez, pero cualquier trabajador que vuelve a entrar en el empleo tiene poca o ninguna cobertura para los primeros meses. De hecho, entre todos los países que no tienen seguro de desempleo, las prestaciones otorgadas después del primer año de trabajo rara vez son más a un mes de salario. Es evidente que, en promedio, la probabilidad de pérdida del empleo durante el primer año es pequeña. En el caso de Brasil, por ejemplo, solo alrededor del 14 por ciento de los trabajadores pertenecen a esta categoría, pero, como se ha explicado en el capítulo 2, la probabilidad de perder el empleo para personas de bajos ingresos y trabajadores de baja calificación puede ser mucho mayor.

Un tema relacionado es que, en contraste con los beneficios del SD, las indemnizaciones por despido y saldos de cuentas individuales se pagan de una sola vez (excepto en Chile). Los trabajadores que comienzan un nuevo trabajo así empiezan a acumular los beneficios desde el primer día. Dependiendo de cómo los trabajadores desempleados gestionan esta suma global de capital, pueden no tener una protección suficiente de ingreso durante su período de desempleo.

Otra limitación importante de los sistemas existentes en la región se relaciona al componente de la indemnización por despido, lo que conlleva un alto riesgo de impago. El problema es que los acuerdos de indemnización por despido estén sin fondos. Los empleadores no tienen el mandato de atender las obligaciones que asumen cuando contratan trabajadores, que, como se verá en la siguiente sección, puede ser considerable.

Hay dos problemas asociados con esta limitación. Una es que los empleadores al despedir a los trabajadores por razones económicas, en ese momento mismo enfrentan restricciones de liquidez que les obligan a dejar de pagar sus obligaciones (Holzmann y Vodopivec 2011). Otra es que, incluso cuando las restricciones de liquidez no son un problema, algunos empleadores, particularmente en las pequeñas empresas pueden optar por eludir sus obligaciones. La evasión es una respuesta lógica cuando el litigio es poco probable, y lo es más si: (1) los trabajadores en cuestión tienen bajos niveles de educación que limitan su conocimiento de la ley, (2) los altos costos de transacción dan a los trabajadores de bajos ingresos un desincentivo para litigar, o (3) la corrupción existe en el ordenamiento jurídico.

Los altos costos de transacción también dan a los empleadores y los empleados un incentivo para ponerse de acuerdo sobre una suma global por debajo del valor mínimo requerido por la ley.⁶ Este tipo de acuerdo puede crear el equilibrio óptimo al exigir que el contrato requiera de la participación de los jueces y tribunales que retrasarían considerablemente el pago de indemnización alguna. Los empleados pueden preferir conformarse con una cantidad menor si se pudiera pagar inmediatamente. Cuanto mayor sea la tasa de descuento de los empleados, mayores serán las probabilidades de que esto resulte.⁷

También hay preocupaciones sobre el diseño del componente de CAHID, en que los fondos no suelen asignarse explícitamente a financiar los beneficios por desempleo. En muchos casos, los trabajadores pueden utilizar los fondos para financiar la compra de una casa o para pagar por la educación. El menor número de restricciones para el retiro de los fondos de las CAHIDs existe en el Perú, hasta el punto en que los trabajadores consideran que los depósitos de los empresarios son relleno obligatorio de sus salarios durante los meses de mayo y diciembre, que es cuando se hacen aportaciones. El hecho es que, en todos los países, las CAHID tienen dos funciones interrelacionadas: ahorro preventivo obligatorio para compensar el consumo en el caso de desempleo (que también podría extenderse a la incapacidad permanente) y estimular el ahorro para financiar determinadas inversiones (presumiblemente como manera de evitar alguna falla en el mercado de crédito). Sin embargo, como se discutirá más adelante, incluso si existiese una justificación para este régimen adicional, es claro que debería ser parte de un programa de protección de ingresos.

Una observación final, y en general, es que el diseño de la mayoría de las PPIs hoy parecen ser *ad hoc*, sin objetivos claros y reglas para definir el régimen de los diversos componentes. Hasta cierto punto, los diseños actuales reflejan una tendencia a la dependencia. Los sistemas que proporcionan principalmente la indemnización por despido aparecen en primer lugar, acompañando otro conjunto de normas y estándares introducidos a través de los códigos de trabajo, a menudo concebido como parte de una cultura que enfatiza seguridad en el empleo. Estos fueron avances importantes para los trabajadores y llegaron a ser considerados como derechos adquiridos. Posteriormente, y relativamente reciente, las reformas impulsadas por la necesidad de hacer los mercados laborales más flexibles (véase el análisis

en la sección siguiente) a menudo «sobre-impusieron» nuevos componentes en los esquemas originales de indemnización por despido. El resultado final es un conjunto de sistemas de protección de ingresos que dan demasiada protección a algunos trabajadores y poca o ninguna protección a los demás. Como se discute más adelante, este diseño *ad hoc* también puede provocar distorsiones en la oferta de trabajo y en las decisiones de ahorro.

Impacto potencial sobre el comportamiento y la oferta de trabajo

Al igual que otros programas de Seguridad Social, los sistemas de protección del ingreso afectan el comportamiento de los trabajadores. De hecho, cualquier tipo de transferencia pagada después del despido o durante los períodos de seguro de desempleo, despido o desempleo el seguro afecta capacidad negociadora de los trabajadores, los salarios de reserva, el costo de oportunidad del ocio, y los esfuerzos de búsqueda de empleo. Esta sección se centra en tres consecuencias no deseadas de estos efectos: (1) aumento en la duración de los períodos de desempleo, (2) mayores tasas de rotación de personal, y (3) cambios en las preferencias de los trabajadores en relación a trabajar en el sector formal e informal.

Búsqueda de trabajo y la duración de los períodos de desempleo. Los pagos globales, como indemnización por despido, pueden reducir los incentivos de los trabajadores para extender la duración del desempleo en relación con sus pagos mensuales, pero los tres efectos están todavía presentes. La literatura, sin embargo, tiene principalmente centrada su atención en los efectos del SD.

A nivel micro, la preocupación es sobre los efectos de las transferencias en la eficiencia del proceso de emparejamiento y la duración del período de desempleo.⁸ En principio, tener un sistema de seguro de desempleo puede dar a los trabajadores una mayor flexibilidad y hacer su búsqueda del trabajo más eficiente, lo que conduce a períodos de desempleo más cortos y mejores oportunidades para encontrar el trabajado deseado. Sin embargo, estos efectos tienden a ser más una función de colocación y capacitación en servicios y programas, que de los beneficios per se. Al mismo tiempo, las transferencias pueden aumentar los salarios de reserva y reducir el costo de oportunidad de ocio y, por lo tanto, reducir los esfuerzos de los trabajadores en la búsqueda de empleo. Como resultado, la duración de sus períodos de desempleo puede aumentar.

En su enfoque en los efectos de los SDs (Seguros de Desempleo), la literatura muestra que generalmente al aumentar generosamente las prestaciones, esto tiene algunos efectos negativos sobre el duración del desempleo y no tiene efectos notables en la calidad de el empleo deseado y el encontrado o emparejamiento.⁹ Estimaciones de la elasticidad del beneficio (el porcentaje de cambio en duración del período de desempleo resultante de un incremento del 1 por ciento en el beneficio) oscilan entre 0,2 y 0,9, mientras que la elasticidad de la duración oscila entre 0,4 y 0,5 (Banco Mundial 2004). En general, estos efectos parecen ser relativamente modestos. Por ejemplo, si la duración base del período de desempleo es de tres meses, el aumento de los beneficios en un 10 por ciento prolongaría el período de desempleo de alrededor de dos a ocho días. El aumento de la duración de los beneficios por un mes sería añadir dos a tres semanas.

También hay evidencia de que las CAHID puede aumentar los esfuerzos de búsqueda de empleo en relación al SD o Seguro contra Desempleo y por lo tanto acortar la duración del periodo desempleo.¹⁰ Este efecto ocurre simplemente porque los ahorradores pueden mantener en el futuro los ahorros que no se usan para financiar su consumo cuando se está desempleado. Como se discutió anteriormente, cualquier saldo no utilizado que quede en la CAHID del trabajador cuando él o ella se retira puede ser tomado como una suma global o utilizarse para aumentar el valor de la pensión. La evidencia más reciente de los efectos positivos de la CAHID proviene de Chile, donde, en igualdad de circunstancias, los trabajadores con mayores saldos en sus cuentas individuales, también tienen períodos más cortos de desempleo (Van Ours, Hartley Reyes, y Vodopivec 2009).

La única prueba para la región proviene de Brasil, y los resultados son inconclusos. El primer estudio que abordó esta cuestión mediante el aprovechamiento de los cambios en las regulaciones en 1994 encontró que el SD no tuvo efectos significativos sobre la duración de los períodos de desempleo, excepto en las transiciones desde el desempleo al autoempleo.¹¹ En este caso, el aumento de beneficios del SD se asocia con períodos más cortos de desempleo, lo que sugiere que los beneficios de desempleo pueden haber estado ayudando a financiar alguna nueva actividad. El estudio tampoco encontró evidencia de que el SD haya tenido un impacto positivo en los salarios o en la probabilidad de encontrar un empleo en el sector formal. De modo que el aumento de los salarios de reserva asociados con el SD no se tradujo en mejores puestos de trabajo.

El estudio más reciente sobre trabajadores en las áreas metropolitanas encontró evidencia débil de que la presencia de Seguro contra Desempleo y del fondo de compensación por despido (Fondo de Garantía Por Tiempo de Servicio (FGTS), la versión en Brasil de las CAHID) reduce ligeramente la probabilidad de salir del desempleo a través puestos de trabajo del sector informal, pero no hubo evidencia de un impacto importante en la duración del desempleo (Margolis 2008).¹² *Ceteris Paribus*, parece que los trabajadores que reciben solamente beneficios del FGTS se comportan de manera similar a los trabajadores que son elegibles a tres, cuatro o cinco meses de beneficios por desempleo. En esencia, el paquete conjunto de prestaciones de desempleo puede aumentar el periodo de desempleo debido a que los trabajadores se toman más tiempo para encontrar el trabajo deseado (probablemente gasten menos tiempo en la búsqueda de trabajos indeseados o con poco potencial), pero los beneficios adicionales proveídos por el SD más allá de aquellos disponibles a través de los FGTS parecen tener poca influencia.

Mayores tasas de rotación de personal. Todas las transferencias, al reducir el costo de oportunidad de la mano de obra, pueden causar a los trabajadores hacer menos esfuerzos en su trabajo y por lo tanto puede llevar a los despidos frecuentes y mayor rotación. No obstante, los mismos estudios que muestran que el esfuerzo de búsqueda de empleo se ha incrementado bajo el esquema de las CAHID encuentran más esfuerzo en el trabajo también. La razón es la misma —los trabajadores pueden guardar sus ahorros en vez de tener que usarlos para financiar consumo durante los periodos de desempleo.

Sin embargo, el sistema de CAHID también puede aumentar la rotación de empleo, ya que los trabajadores tratan de convertir sus ahorros en efectivo. Hay tres situaciones principales en la que estos intentos pueden ocurrir. La primera situación es cuando las personas

encuentran que la cantidad de ahorro precautorio impuesta a los trabajadores por el gobierno es demasiado alta y tratan de encontrar formas de evadirla. Los trabajadores pueden acudir al sistema CAHID si no pueden pedir prestado (el acceso al crédito puede ser limitado por las imperfecciones en el mercado de capital) o si las tasas de interés sobre los préstamos son más altas que la tasa de retorno sobre las cuentas individuales. La segunda situación es cuando otro sistema de control al consumo existe (tal como el SD), lo que reduciría el valor de ahorro preventivo de los trabajadores. En esta situación, el despido puede proporcionar a los trabajadores un incentivo para retirar sus ahorros. La tercera situación es cuando las tasas de retorno sobre los ahorros son inferiores a las tasas de mercado. En este caso, los trabajadores estarían en mejor condición al mover el dinero de sus CAHID a otra parte para no tener que pagar un impuesto implícito sobre ellos.

En LAC, hay algunas pruebas de que los FGTS brasileños dan a la gente un incentivo para inventar falsos despidos a fin de recibir beneficios por desempleo (Banco Mundial 2002). Una de las razones de esto es la baja tasa de retorno sobre los ahorros. Los fondos del FGTS representan alrededor del 0,5 por ciento del producto interno bruto (PIB), y la mayoría de las inversiones van a la vivienda y proyectos de saneamiento. En el caso de la vivienda, el FGTS proporciona préstamos subsidiados a los miembros del plan, que representan el 65 por ciento de la cartera. A priori se puede decir que hay pocas razones para que el FGTS deba participar en este tipo de actividad en lugar de simplemente ayudar a las personas a reemplazar sus ingresos durante los períodos de desempleo. La política actual no solo reduce las tasas de rendimiento de las inversiones del FGTS, pero también puede aumentar los costos administrativos. De hecho, la tasa de rendimiento sobre ahorros del FGTS ha sido consistentemente inferior a la tasa de mercado. Así, a finales de 2008, el equivalente brasileño de la tasa de interés de fondos federales, la llamada tasa Selic, estaba cerca de 6,25 por ciento (real), mientras que la tasa anual de interés real pagado por el FGTS era alrededor de 3,00 por ciento por año (Banco Mundial 2008).

Otra de las razones para una mayor rotación del empleo al desempleo puede ser la existencia simultánea de Seguros por Desempleo (SD). Existe evidencia anecdótica de que los trabajadores desempleados utilizan sus beneficios del FGTS por adelantado para hacer las compras adicionales de bienes de consumo (o de capital) relativamente caros en lugar de bienes para suavizar o compensar el consumo. Lo que parecería que los beneficios del SD se utilizan para compensar el consumo.

Sin embargo, una alta rotación del empleo al desempleo no parece ser un problema estructural del sistema de CAHID, sino el resultado de un mal diseño. Los incentivos para los trabajadores y empleadores para inventar falsos despidos pueden reducirse si el régimen de precaución ahorros es modesto, si no hay redundancias o similitudes entre el SD y el sistema CAHID, y si las políticas de inversión generan tasas de retorno sobre las contribuciones que estén por encima de las tasas de mercado.

El trabajo formal versus el trabajo informal. El Capítulo 2 mostró que la transición de los individuos dentro y fuera del sistema de Seguridad Social a través de su participación activa aun esta latente.¹³ Algunas de estas transiciones dependen de factores ajenos a su control (por ejemplo, cuando las empresas cierran, cuando se introducen nuevas tecnologías que cambie la composición de la fuerza de trabajo, y cuando las empresas sufran una reestructuración

económica). Sin embargo, las personas también pueden tomar decisiones que influyen en estas transiciones. Debido a que es muy difícil hacer cumplir el régimen de contribución al sistema de Seguridad Social, algunos los individuos pueden optar por tomar puestos de trabajo del sector informal y así contribuir por períodos más cortos de tiempo durante su carrera, con base en su propia evaluación de los costos y beneficios esperados. Como se verá en el capítulo 7, los factores que influyen en las decisiones de los trabajadores y que por lo tanto determinan la densidades contributivas¹⁴ incluyen (1) los ingresos netos esperados en los sectores formal e informal, (2) el valor del conjunto de prestaciones y beneficios de la Seguridad Social (como el desempleo y pensión) que esperan recibir (Perry *et al.* 2007), y (3) los beneficios que recibirían si fueran a permanecer fuera del sistema de Seguridad Social (Levy 2008).

Ceteris Paribus, los beneficios de desempleo puede representar un impuesto sobre el trabajo formal para algunos y un subsidio para otros. El costo de un trabajador de participar en el programa de desempleo es igual a sus contribuciones, que por lo general representan un porcentaje determinado de sus ingresos. Los beneficios que el trabajador puede esperar, por otra parte, dependen del riesgo de desempleo enfrentado por el trabajador y del nivel de beneficios proporcionado por el programa de Seguro de Desempleo particular. Las contribuciones de los grupos de altos ingresos son más altas que las de bajos ingresos, mientras que beneficios esperados de los grupos de altos ingresos son más bajos (en relación a sus ingresos) (asumiendo que el riesgo de perder el empleo es menor). Por lo tanto, la tasa de cotización o tasa contributiva para estos trabajadores incluye un impuesto implícito que, *ceteris paribus*, puede hacer que el trabajo en el sector formal sea poco atractivo para ellos.

Tanto el SD y sistema de CAHID también pueden aumentar los ingresos netos de los trabajadores del sector informal. Aun cuando las contribuciones son directamente proporcionales a las prestaciones o beneficios, las prestaciones por desempleo reducen la brecha de ingresos entre empleos formales e informales. En otras palabras, los individuos podrían estar trabajando en el sector informal mientras reciben beneficios por desempleo, una situación que, como se discutirá después, es muy difícil de evitar. *Ceteris Paribus*, la posibilidad de trabajar en el sector informal mientras se reciben beneficios por desempleo, puede impulsar una mayor participación de los trabajadores a optar por empleos informales que para puestos de trabajo del sector formal.

Sin embargo, la evidencia empírica sobre este tema es muy limitada, un estudio hecho en Brasil sugiere que mucho depende del diseño del programa de beneficios por desempleo (Robalino y Zylberstajn 2009). Usando simulaciones, el estudio mostró que, para una amplia gama de preferencias, el sistema de seguro por desempleo tiende a reducir las densidades contributivas (en otras palabras, crea incentivos para el trabajo en el sector informal) entre los trabajadores de ingresos altos y para aumentar los ingresos para trabajadores de bajos ingresos. Los FGTS, por otra parte, aumentan las densidades de cotización de todos los trabajadores (densidades contributivas), en parte porque constituye una transferencia pura de los empleadores a los empleados. El estudio sí, no exploró el efecto conjunto del seguro de desempleo y los FGTS. Sin embargo, se demostró que, dependiendo de cómo están diseñados, los beneficios por desempleo pueden fomentar o desalentar el trabajo informal.

Impacto potencial en la demanda laboral

Hay por ahora una vasta literatura sobre el impacto de las regulaciones administrativas laborales y los costos de mano de obra en los mercados de trabajo. El objetivo aquí no es proporcionar una visión global de esta literatura, sino resumir sus principales conclusiones y mensajes de política.

Impacto de las reglamentaciones administrativas. Además de regular los niveles de los impuestos sobre nómina y la indemnización por despido, la mayoría de los gobiernos también regulan los contratos, las reglas que favorezcan la contratación de determinados colectivos, y las condiciones para su despido. Si alguna de estas normas o reglamentaciones limitan la gestión eficiente de los recursos humanos dentro de una empresa, esto puede afectar negativamente la rotación del empleo y crecimiento de la productividad. Los empleadores que operan bajo restricciones de despido son a menudo reacios a crear nuevos puestos de trabajo, lo que reduce los niveles generales de empleo. La evidencia a nivel internacional sobre los efectos de la regulación gubernamental en el mercado de trabajo es mixta, pero algunos mensajes que han surgido vale la pena destacarlos.

La protección al empleo parece disminuir el empleo global en lugar de aumentarlo.¹⁵ Regulaciones restrictivas pueden conducir a un menor despido durante malos tiempos, como también a una contratación menor durante los buenos tiempos. El efecto neto depende de la importancia relativa de estos dos factores, pero la evidencia internacional muestra en general que la protección del empleo reduce el empleo neto. En América Latina, la evidencia es mixta. Algunos estudios no han encontrado evidencia significativa, pero esto es probablemente debido a una heterogeneidad no observada (Heckman y Pagés 2004). Existe evidencia de que la regulación ha tenido efectos negativos la Argentina (Mondino y Montoya 2004) y Perú (Saavedra y Torero 2004), pero no así en Chile (Pagés y Montenegro 1999) o Brasil (Paes de Barros y Coerseuil 2004).

Sin embargo, existe buena evidencia que muestra que las regulaciones destinadas a proteger la seguridad laboral de los trabajadores «reducen la rotación laboral, conducen a la creación de menos puestos de trabajo, y puede reducir la velocidad de crecimiento de la productividad». En América Latina, el Índice Márquez de Protección Laboral se correlaciona con los trabajadores que tienen una larga permanencia en el empleo y la baja rotación laboral se ha observado en Colombia, Brasil y Perú (Kugler 2000; Gonzaga 2003, Saavedra y Torero 2004). La evidencia también sugiere que el flujo de trabajadores hacia adentro y hacia afuera de los puestos de trabajo sigue siendo alta en todos los países de la región, independientemente del nivel de protección al empleo, lo que sugiere que estos flujos están más influenciados por la creación y destrucción de empresas que por la contratación y el despido (BID 2004). Existe alguna evidencia de que en Colombia una menor rotación laboral conduce a una menor creación de empleo (Kugler 2000) y de que en Chile las regulaciones han reducido la demanda de trabajadores no calificados (Montenegro y Pagés 2003; Pagés y Montenegro 1999). La evidencia internacional indica también que una menor rotación laboral conduce a tasas de desempleo más altas (Addison y Grosso 1996; Elmeskob *et al.* siguiente; Lazear, 1990). Finalmente, hay creciente evidencia de que estrictas regulaciones laborales pueden afectar negativamente el crecimiento de la productividad aumentando el

costo de los ajustes laborales y reduciendo los incentivos que tienen las empresas para innovar y adoptar nuevas tecnologías.¹⁶

Restricciones relativas a los procedimientos de contratación y despido varían de país a país en LAC pero, en general, no parecen ser un problema importante para el funcionamiento eficiente de los mercados de trabajo. La tabla 5.2 resume algunas de los procedimientos clave de despido en la región. En todos los países, excepto Bolivia, es legal que los trabajadores sean despedidos. En algunos países, el empleador debe notificar a una tercera parte sobre el despido, pero solo en Panamá, Paraguay y Perú es la tercera parte la que autoriza el despido. El reentrenamiento solo es obligatorio en Ecuador y Perú. Las regulaciones más comunes son reglas de prioridad que se aplican al despido y reconstrucción que limitan las decisiones de los empleadores sobre quién y cuándo debe despedir. En general, encuestas realizadas sobre empresas en el sector manufacturero no marcan a las regulaciones laborales como uno de los principales obstáculos a que las empresas se enfrentan.

Impacto de los costos laborales. Los costes no salariales del trabajo relativos a la protección de los ingresos en LAC tienen más probabilidades de tener efectos distorsionadores en el mercado laboral que las reglamentaciones administrativas. El costo equivalente pagado por seguro de cesantía puede variar entre el 3,4 por ciento del salario (Paraguay) y el 8,5 por ciento de salarios (Colombia). El promedio para la región es de 6,5 por ciento (véase la tabla 5.3). La indemnización por despido a menudo puede ser más cara que el seguro de desempleo y el sistema CAHID. Es evidente que no todas las empresas cumplen con las normas y, en parte, este error puede ser explicado por los propios costes. Sin embargo, aquellas empresas que sí cumplen pueden enfrentar los costos totales relacionados con la protección de los ingresos de hasta un 23,2 por ciento de la masa salarial (Venezuela). Cuando otros costos laborales no salariales se incluyen, es evidente que en muchos países el sistema de protección social puede ser un grave impedimento para la competitividad de las empresas, deprimiendo los niveles de empleo y contribuyendo a la informalidad.

Los cálculos para los países para los cuales hay datos disponibles muestran cargas fiscales que varían entre 15 y 55 por ciento, con un promedio de 35 por ciento.¹⁷ El país con la carga impositiva más baja en la región es Chile, y el país con el más alto es Colombia. Colombia y México son en realidad dos de los tres países con las más altas cargas fiscales de todo el mundo (véase el capítulo 7). La evidencia a nivel internacional muestra que cargas impositivas altas se asocian con los niveles de empleo bajos. Este efecto es particularmente grave entre los trabajadores no cualificados (véase el capítulo 7 para una completa discusión). Así, muchos países con cargas fiscales elevadas (por ejemplo, Turquía) están considerando la introducción de políticas de reducción de tasas de contribución a la Seguridad Social.

Las indemnizaciones pueden tener otros efectos específicos sobre el despido y las tasas de contratación. La indemnización por despido (o anticipación) es una forma de impuesto de despido sobre los empleadores. Una particularidad de este tipo de impuestos es que tiende a aumentar con la antigüedad del empleado. Por lo tanto, el impuesto de primera da a los empleadores un incentivo para tener especial cuidado en la contratación de su personal, lo que implica más selectividad, sino también la reducción de quizás el número de puestos de trabajo vacantes. Un segundo efecto es que, durante la primeros meses de tiempo de un

TABLA 5.2
Procedimientos generales para el despido de trabajadores redundantes

<i>País</i>	<i>¿Es legal despedir a los trabajadores redundantes?</i>	<i>¿Es necesaria la notificación por terceros?</i>	<i>¿Es necesaria la aprobación por terceros?</i>	<i>¿Es mandatorio el reentrenamiento o reemplazo antes del despido?</i>	<i>¿Existen reglas de prioridad que apliquen a despidos?</i>	<i>¿Existen reglas de prioridad que apliquen al reemplazo?</i>	<i>¿Cuántas semanas de notificación anticipada después de 20 años?</i>
Argentina	Sí	Sí	No	No	No	No	4,3
Bolivia	No	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	12,9
Brasil	Sí	No	No	No	No	No	4,3
Chile	Sí	Sí	No	No	No	No	4,3
Colombia	Sí	No	No	No	No	No	0,0
Costa Rica	Sí	No	No	No	No	No	4,3
República Dominicana	Sí	Sí	No	No	Sí	No	4,0
Ecuador	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	4,3
El Salvador	Sí	No	No	No	No	No	8,7
Guatemala	Sí	No	No	No	No	No	0,0
Honduras	Sí	No	No	No	No	No	8,7
México	Sí	No	No	No	Sí	Sí	0,0
Nicaragua	Sí	No	No	No	Sí	Sí	2,1
Panamá	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	0,0
Paraguay	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	12,9
Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	0,0

Nota: n.a. = no aplica.

Fuente: Indicadores Doing Business.

TABLA 5.3
Costos de trabajo relacionados con la protección del ingreso (porcentaje)

	<i>Pago de prestaciones por despido</i>	<i>Aviso anticipado de despido</i>	<i>SD</i>	<i>w</i>	<i>CAID</i>	<i>w</i>	<i>Total</i>
Argentina	6,8		1,5		8,2		16,5
Bolivia	6,8						6,8
Chile	6,2		0,8		1,6	0,6	8,6
Colombia	8,5				8		16,5
Ecuador	7,3		1	2	8		18,6
El Salvador	6,8						6,8
Guatemala	6,8						6,8
Honduras	5,5						5,5
México	8,1						8,1
Nicaragua	3,9						3,9
Panamá	6,4				8		14,4
Paraguay	3,4						3,4
Perú	8,3				8		16,3
Uruguay	6,8		13	15			6,8
Venezuela	4,3		2	1	16,7		23,2
<i>Average</i>	6,4		1,3	1,3	8,4		10,8

Notas: Las celdas en blanco indican que no aplica. Para las indemnizaciones por despido, la cifra reportada es el seguro equivalente: el valor actual esperado de los costos de la indemnización por despido para un empleado determinado, dividido por el valor actual esperado de los salarios. En los cálculos aquí, se suponía que la probabilidad de despido fue del 14 por ciento al año (el promedio de Brasil para los trabajadores del sector formal), que los salarios crecen a un 3 por ciento real por año, y que el descuento de los empleadores en el futuro es a una tasa anual de 4 por ciento real. El horizonte planeado se fijó en 20 años. El tipo de cotización para las CAID en Argentina es un promedio de 20 años (la tasa de cotización es del 12 por ciento para el primer año y se reduce a 8 por ciento el año siguiente). Para Uruguay, las tasas de cotización reportaron también pensiones financiadas y seguros de salud y por lo tanto no se incluyen en los totales o promedios. La *w* se refiere a las contribuciones de los trabajadores.

Fuente: Cálculos de los autores.

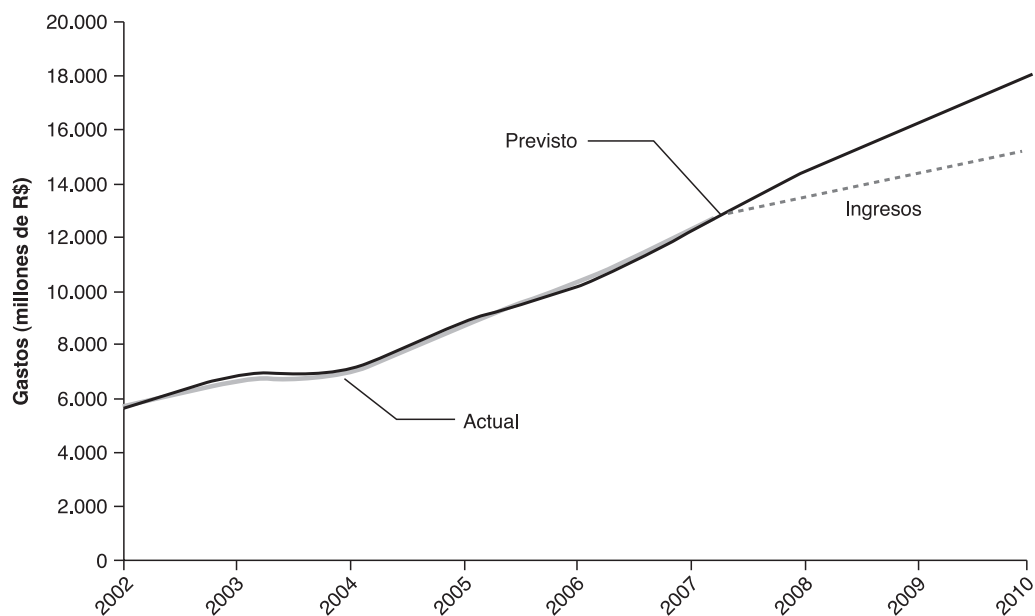
empleado con la empresa, el empleador tiene más de un incentivo para vigilar la calidad del *emparejamiento* o sea lo que el empleador busca y lo que el empleado ofrece y viceversa. Así, por un lado, los empleadores pueden hacer mayores inversiones en capacitación en el caso de los trabajadores que muestran potencial y, por el otro lado, se puede tomar una acción más rápida de poner fin a un contrato en el caso de mal desempeño de un trabajador. El impuesto por despido también puede obligar a algunos empleadores a no contratar más trabajadores que ya no son necesarios o que no funcionan tan bien como se esperaba. Al final el efecto neto del impuesto es indeterminado, y la evidencia empírica no es concluyente. El efecto de las indemnizaciones por despido sigue siendo un problema que tiene que recibir más atención.

La sostenibilidad financiera de los programas de seguro por desempleo

Por su diseño los sistemas de seguro de desempleo no vinculan las prestaciones o beneficios con las contribuciones. Como en el caso de las pensiones de prestación o beneficio definido, la sostenibilidad financiera de los Sistemas de Seguro de Desempleo depende de la capacidad de los políticos para ajustar los parámetros del sistema en respuesta al cambio económico y condiciones demográficas. La mayoría de las veces, este ajuste no es una tarea fácil: siempre hay resistencia a la reducción de las prestaciones o aumentar contribuciones. El resultado puede ser un deterioro de la situación financiera del sistema que requiere de apoyo con cargo al presupuesto general.

De los cuatro países de América Latina que tienen sistemas de seguro por desempleo (SD), la información financiera está disponible solo en el caso de Brasil. Hay una buena ilustración de los problemas que emergen cuando el SD está presente. Incluso antes de la crisis financiera, los gastos en Brasil fueron superando los ingresos. De hecho, los pagos por beneficios habían estado creciendo a un promedio del 14 por ciento, mientras los ingresos crecieron a solo el 11 por ciento. Los gastos en 2010 se estiman en \$ 18 mil millones. Esta cifra es probable que aumente mucho más, dado el incremento en las demandas de prestaciones o beneficios por desempleo observadas durante la crisis financiera (véase la figura 5.3).

FIGURA 5.3
Situación financiera del sistema de seguro de desempleo en Brasil



Fuente: Banco Mundial 2008.

Directrices para la ampliación de la cobertura y mejora del rendimiento de Las PPI s

Como se mostro anteriormente, hay maneras diferentes para diseñar un sistema de protección a los ingresos. La pregunta para los países de Latino América es cómo diseñar un sistema que no solo puede ampliarse gradualmente a toda la fuerza de trabajo, sino que también proporcione beneficios adecuados, que sea fiscalmente sostenible, que tenga arreglos redistributivos transparentes y progresivos, y minimice las distorsiones en la oferta laboral, demanda laboral y las decisiones de ahorro. En esta sección se propone un modelo para tal diseño. Se empieza por discutir cuestiones relacionadas con la cobertura y el régimen del sistema de protección de los ingresos, para luego concentrarse sobre la mejor manera de combinar el ahorro, la cobertura de riesgos, y la redistribución.

Definiendo el régimen del sistema de protección de los ingresos. Antes de discutir problemas de diseño, es importante ponerse de acuerdo sobre lo que debe ser la función real del sistema de protección de los ingresos en los países Latino Americanos. ¿Tienen los países la capacidad administrativa para hacer algo más que proporcionar indemnización por despido? ¿Debería el sistema de protección de los ingresos limitarse a trabajadores con contratos indefinidos o abiertos en el sector formal, o ¿es posible extender la cobertura a las personas con contratos temporales e incluso a cualquier trabajador que se contrate?

Sobre la primera pregunta, la mayoría de los países de LAC parecen tener la capacidad institucional de desarrollar algún tipo de sistema de prestaciones por desempleo para sustituir la indemnización por despido. A nivel internacional, la probabilidad de cualquier país pueda implementar seguro de desempleo o la aplicación del sistema de CAHID depende del nivel de ingresos del país. Esto se debe a que, en general, a medida que aumenta la renta, la capacidad institucional también aumenta. Además, los países más ricos tienen más probabilidades de abordar otras cuestiones de política más apremiantes (por ejemplo, en educación y salud) y por lo tanto puede dirigir su atención a cuestiones relacionadas a la protección de los ingresos. Los países suelen introducir las prestaciones por desempleo cuando su ingreso per cápita supera el umbral de un país de renta media. La mayoría de los países de América Latina caen en esta categoría, pero, más importante, incluso los países de bajos ingresos como Bolivia, ya han pasado a través de complejas reformas estructurales en sus sistemas de Seguridad Social. Por lo tanto, el ingreso per cápita de un país no necesariamente evita abandonar la indemnización por despido.

Por otra parte, las complejidades involucradas en el desarrollo de sistemas IT y la gestión de los registros individuales no son específicas para los SD o las CAHID s. Lo mismo sucede con la gestión de los sistemas de pensiones de beneficios definidos o transferencias en efectivo condicionadas. Los principales argumentos en contra de la introducción de cualquier SD o CAHID son las prestaciones por desempleo que requieren una más sofisticada capacidad de ejecución para controlar los abusos y que, en LAC, es más probable que suceda que en otros lugares, dadas los grandes sectores informales que existen en estos países. Esta sección y la siguiente, sin embargo, muestran que hay varias maneras de controlar el riesgo moral, que no requieren complejas disposiciones administrativas, aún cuando el trabajo

en el sector informal no puede ser supervisado. Por lo tanto, es difícil argumentar desde un punto de vista administrativo en contra de pasar de la indemnización por despido a un sistema basado en riesgos, al menos cuando se refieran a la misma cobertura de población o trabajadores (los del sector formal).

Una pregunta más difícil es si las prestaciones o beneficios por desempleo puede ser extendidas más allá del número de trabajadores con contratos indefinidos en el sector formal. Estos trabajadores son ya parte del sistema de Seguridad Social y se consideran un grupo estable y previsible. Los trabajadores con contratos de corta duración y los trabajadores fuera del sector formal, por otra parte, son más inestables, se enfrentan a un mayor riesgo de desempleo, y pueden ser más difíciles de controlar para fines administrativos. Al mismo tiempo, como se muestra en el capítulo 2, los trabajadores del sector formal no son un grupo aislado, carecen de las interacciones y experiencia del sector informal. Y, de hecho, si la estabilidad fuera la norma, entonces no habría necesidad de la protección de ingresos de estos trabajadores. El verdadero beneficio social de los sistemas de protección de ingresos proviene de la cobertura de las personas con limitada capacidad de ahorro (como los trabajadores autónomos no calificados y los asalariados de las pequeñas empresas, incluidas las informales) que se enfrentan a un alto riesgo por desempleo y tienen pocos recursos con los que auto asegurarse.

En este capítulo se sostiene que, si las funciones redistributivas y de aseguramiento del sistema de protección de los ingresos se separan, la expansión gradual de la cobertura es posible. En tal sistema, los beneficios recibidos por cualquier individuo tendrían dos partes: (1) el porcentaje procedente de sus propios ahorros o una prima actuarialmente justa, y (2) el porcentaje procedente de las transferencias del gobierno (subsidios) que se asignan a los trabajadores sobre la base de sus ingresos. La parte primera sería no redistributiva por tanto, reduciría pasivos contingentes para el gobierno y minimiza los incentivos para que los trabajadores abusen del sistema. La segunda parte, por otro lado, sería dirigida a individuos con limitada capacidad de ahorro y estaría condicionada por haber contribuido al sistema. Esta separación haría posible regular el componente redistributivo más estrechamente con el fin de controlar los costes y reducir el riesgo moral. La idea de combinar SD y CAHID con ayuda al desempleo no es nueva, pero el SD no es actuarialmente justo (hay redistribución implícita) y el sistema CAHID puede ser demasiado caro. En la siguiente sección se proponen algunas innovaciones para lograr esta separación de manera asequible.

En términos del régimen de sistema, es deseable comenzar con objetivos modestos y evitar dar a los políticos responsables discrecionalidad sobre la forma en que el régimen evoluciona con el tiempo. El régimen es generalmente determinado por cuatro parámetros: la tasa de reemplazo (función de seguro), un beneficio mínimo (función de adecuación), un tope a los ingresos brutos (lo que implica un máximo de contribución, sino también un beneficio máximo), y la duración del beneficio. En conjunto ellos determinan el nivel de prestaciones de los trabajadores en relación con sus ingresos para distintos niveles de ingreso. El mínimo beneficio incrementa la tasa de reemplazo para trabajadores de bajos ingresos. El límite máximo o techo de los ingresos cubiertos, por otra parte, reduce la tasa de reemplazo de los trabajadores de ingresos medios y de ingresos altos. La razón es que estos últimos son más capaces de diversificar sus ahorros y arreglos de cobertura de seguros

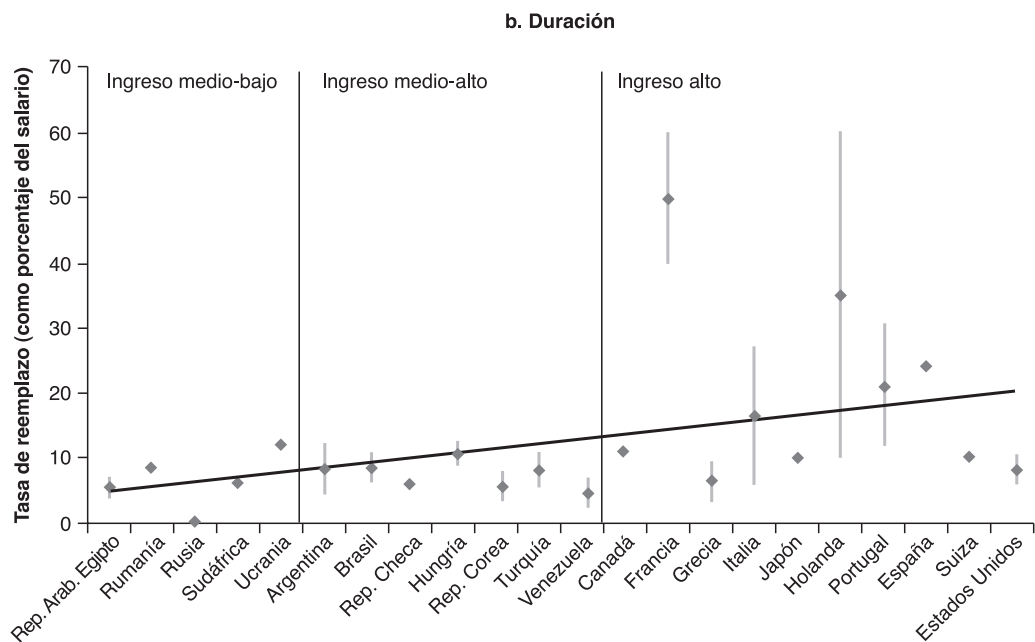
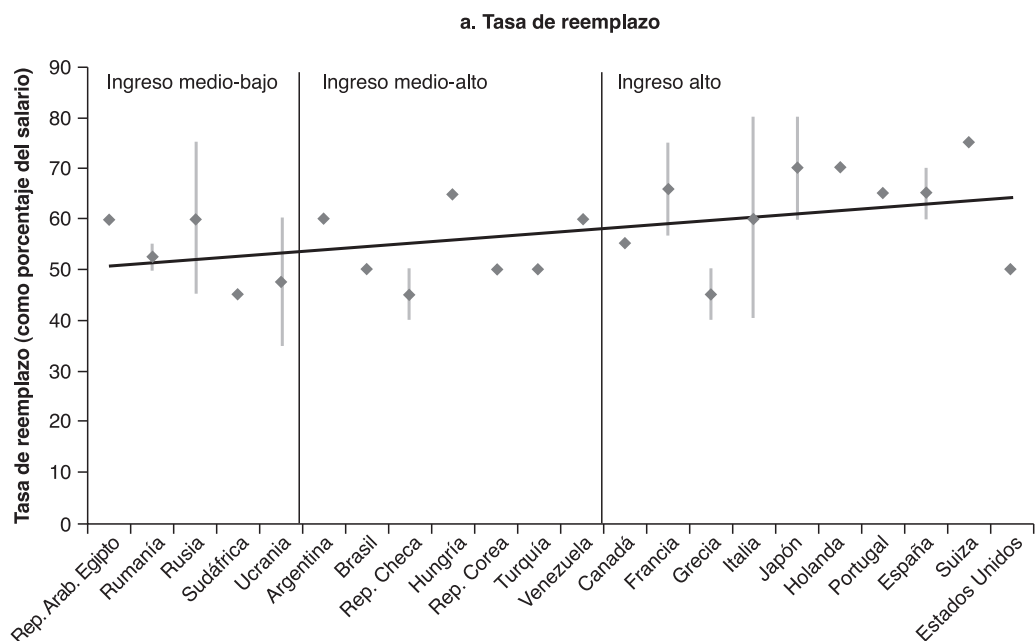
fuera del sistema obligatorio. Por otra parte, obligando a los trabajadores de altos ingresos a pagar las contribuciones de sus ganancias o ingresos totales impondría niveles de ahorro precautorio demasiado altos (un impuesto implícito) y podría inducir a evadir el sistema o aumentar los despidos.

No hay, por supuesto, un estándar universal para establecer los niveles de estos cuatro parámetros. Los países toman decisiones diferentes que en última instancia, reflejan sus preferencias sociales y culturales, así como sus políticas y restricciones económicas (véase la figura 5.4). Sin embargo, es importante: (1) tomar decisiones sobre la base de una comprensión de la naturaleza de los shocks de desempleo y su impacto en las ganancias o ingresos, (2) comenzar con un régimen conservador que puede ser gradualmente expandido si se considera necesario (esto es deseable dada la incertidumbre acerca de cómo el programa afectará el comportamiento de los trabajadores), y (3) vincular el nivel mínimo y el techo de la prestación a las variables reales que midan los estándares de vida en la economía. Esta última práctica es necesaria para reducir la discrecionalidad y la incertidumbre acerca de cómo la imposición del sistema evolucionará con el tiempo. Beneficios focalizados, mínimos y techos no deben definirse en términos absolutos o vincularse al salario mínimo que a su vez está sujeta a la discrecionalidad de los responsables de política. La mejor alternativa sería definir estos parámetros como una función de los ingresos medios o per cápita o PIB de la economía. Así, cuando los estándares de vida en la economía aumentan, las imposiciones del sistema se expanden en consecuencia.

Diseño del sistema de protección de los ingresos. Como se discutió anteriormente, la clave para el diseño es separar las funciones de aseguramiento y redistribución del sistema. La función de aseguramiento es la razón de ser del sistema. La función de redistribución, por otro lado, es necesaria para ampliar la cobertura a las personas con capacidad de ahorro limitada. Es mejor hacer explícitos estos arreglos redistributivos a fin de que sus efectos en sus costos e incentivos puedan ser controlados (véase el capítulo 7 para una discusión detallada de este tema). Así, la idea no es añadir «asistencia» a un esquema de seguro de desempleo, como muchos han propuesto, sino extraer la asistencia implícita que ya está integrada, mejorar su diseño, y ampliar su cobertura.

Lo que se propone aquí es un sistema que combina un componente de ahorro con un componente redistributivo que es explícito y bien orientado. En principio, los responsables políticos también podrían considerar la combinación de seguro de desempleo actuarialmente justo con un componente explícitamente redistributivo. El tradicional sistema de seguro de desempleo, por ejemplo, se podría hacer actuarialmente más justo basado en el cobro de primas basadas tanto en ingresos (dada la alta correlación entre el ingreso y el riesgo de desempleo) y los historiales de desempleo, pero este enfoque sería muy difícil de implementar y probablemente imposible de ejecutarlo políticamente. La alternativa de combinar ahorro individual con la redistribución es más transparente y más adecuada para hacer frente a la incertidumbre acerca de la influencia de las transferencias en el comportamiento de los trabajadores y el riesgo moral.¹⁸ Chile ha implementado el sistema que es el más cercano a esta visión (véase el recuadro 5.1). Los asuntos relacionados con el diseño de los componentes de redistribución y ahorro se discuten más adelante.

FIGURA 5.4
 Tasas de reemplazo y duración de beneficios en países seleccionados



Nota: El esquema de Suecia es voluntario.

Fuente: Vodopivec 2004; Cálculos de los autores para Brasil y países del Oriente Medio y África del Norte.

RECUADRO 5.1

Beneficios de desempleo en Chile: ahorro con arreglos redistributivos explícitos

En octubre de 2002, Chile presentó un nuevo programa, un SD que combina el seguro social con auto-seguro. Las aportaciones por desempleo se dividen entre las cuentas individuales y una cuenta de solidaridad común, que está parcialmente financiada por el gobierno. Tanto los trabajadores y los empleadores pagan contribuciones. Al hacerlo, los empleadores reducen sus obligaciones en cuanto a indemnización por despido, por lo que la indemnización por despido es en parte reemplazada por el nuevo programa de SD o sea el programa de seguro por desempleo. El nuevo programa es efectivamente financiado por cuentas individuales administradas por un individuo independiente seleccionado por un proceso de licitación o selección competitivo. Para estimular la reinserción laboral, los beneficiarios primero retiran recursos de sus propias cuentas y, a continuación, solo después de que éstos se agotan, retiran a partir de la cuenta solidaria. Los retiros de cuentas personales son ejecutados por el trabajador al abandonar al empleador, independientemente de la razón. Los retiros de los fondos comunes son provocados por el agotamiento de los recursos en las cuentas individuales, si el solicitante cumple con las condiciones habituales de elegibilidad continua en el SD (por ejemplo, que no esté bajando, que esté disponible y que este en la búsqueda de un puesto de trabajo), pero los retiros son limitados a dos cada cinco años. El nivel de prestaciones de los trabajadores depende de sus ganancias pasadas con la tasa de reemplazo misma que disminuye con la renta.

Fuente: Robalino, Vodopivec y Bodor 2009.

Durante el diseño de la transferencia, las autoridades tienen que decidir sobre el grupo o población objetivo, el nivel de los beneficios, su duración y las condiciones administrativas para elegibilidad, así como en la posibilidad de imponer un test de recursos, y determinar si la transferencia es ex ante o ex post. El último no es un problema de diseño que se encuentre comúnmente discutido pero es importante. La transferencia no tiene que ser dependiente del Estado, sino que puede ocurrir después de que el trabajador se convierte en desempleado (transferencia ex post) o antes de que el trabajador pierde su empleo (transferencia ex ante). Puede haber circunstancias en las que las transferencias ex ante generen mejores incentivos para el trabajo. Los problemas de diseño en cada una de estas categorías se resumen a continuación.

Población Objetivo. Es importante no basar la elegibilidad para la transferencia por el tipo de ocupación o sector económico al que pertenezca el trabajador o de si el individuo tiene un empleo formal o informal. Como se discutió antes, si fuese así se distorsionan los ingresos netos relativos entre sectores —en particular, el sector formal y el sector informal, y puede ser inequitativo. Manteniendo todo lo demás constante, una transferencia que se ha diseñado solo para los trabajadores del sector informal hace ese sector más atractivo para el trabajo y puede reducir la participación de trabajadores en el sector formal (véase también el capítulo 7). Por otra parte, como se discutió en el capítulo 2, los individuos pueden moverse hacia adentro y hacia afuera del sector formal, lo que significaría que a veces carezcan de cobertura de un programa basado en ocupaciones o sectores de empleo.

Nivel de beneficio y su duración. El nivel de la transferencia se debe establecer al nivel mínimo posible y comenzar con la duración más corta. Hay, por supuesto, equilibrio entre estos dos parámetros en que una menor transferencia se puede pagar por más tiempo. Lo que importa en términos de diseño es el valor presente de la transferencia dada la duración máxima. Al igual que con la imposición general del sistema de protección de los ingresos, es difícil definir lo que un nivel mínimo posible sería, pero cuanto mayor sea la transferencia, mayor es la posibilidad de riesgo moral, mayor es el coste del programa, y menos probable que sea financieramente sostenible. Transferencias iguales o por debajo del salario mínimo podrían ser consideradas, y duraderas, al menos inicialmente, no más de dos meses. En todos los casos, los políticos a cargo deben realizar una evaluación cuidadosa de los costos potenciales antes de la aplicación de las transferencias, y debe haber seguimiento y evaluación del impacto de estos subsidios.

Condiciones administrativas para elegibilidad. Cuando la transferencia es modesta y de limitada duración, cualquier asunto administrativo y de control se vuelve menos importante. Sin embargo, es necesario invertir en sistemas para asegurar que los beneficiarios se monitoreen adecuadamente, que su desempleo fue involuntario, que el período de concesión del beneficio —alternativamente, que el número mínimo requerido de las contribuciones para elegibilidad— fuese respetado y que los beneficiarios están buscando activamente trabajo (incluso si están trabajando en el sector informal)¹⁹ o, en su caso, se dedican a la capacitación profesional.

Test de recursos. Los beneficios de implementar una prueba de recursos parecen ser mayores que los costos. La ventaja principal es que, para un nivel dado y de duración de la transferencia, una prueba de recursos reduce los costes fiscales; para un presupuesto dado esto hace posible con centrar o enfocar los recursos en los que más los necesitan. El costo es que la prueba de recursos introduce una tasa marginal de impuestos para individuos cercanos a la línea de elegibilidad, lo que puede reducir los incentivos para buscar trabajo formal o para no trabajar en lo absoluto. Sin embargo, este problema puede abordarse si la transferencia es modesta y si declina gradualmente con el nivel de ingresos del trabajador (ver capítulo 7).

Transferencias ex ante versus ex post. En principio, las intervenciones ex ante pueden dar a los trabajadores un incentivo para trabajar y puede reducir el costo económico del sistema, pero si es ex ante o ex post, finalmente es un tema que todavía necesita más evidencia empírica y pensamiento. El argumento es el siguiente. Las transferencias ex post (por ejemplo, un beneficio mínimo pagado por dos meses después de que el saldo de la cuenta individual se ha agotado) imponen un impuesto a las personas que tienen en su cuenta saldos positivos cuando consiguen un trabajo después de haber estado desempleados. En esta situación, tendrían un incentivo para prolongar su período de desempleo. Una alternativa sería pagar la transferencia ex ante, mientras que el individuo todavía está trabajando. De hecho, para cada día que el trabajador aporta al sistema de protección de los ingresos, el gobierno podría aportar fondos de contrapartida hasta un total de una o dos meses. Este diseño sería más efectivo en función de costos si se tratara de acortar el período de desempleo.²⁰ Los

trabajadores tendrían un incentivo para mantener su período de desempleo lo más corto posible para que pudiesen mantener la transferencia a manera de financiar su consumo futuro. Este diseño nos recuerda el fondo de reemplazo utilizado por el Fondo de Seguro de Empleo en el República de Corea, donde los individuos que encuentran un empleo se les permite mantenerla mitad de sus beneficios por desempleo.²¹

Los mecanismos de financiación. Más allá de las transferencias de fondos de protección de ingresos a partir de los ingresos generales, existen buenos argumentos a favor de la utilización de un impuesto por despido.²² El capítulo 7 ilustra el caso de ingresos generales en contraposición a los impuestos sobre la nómina —siempre y cuando que la cobertura sea amplia— a fin de reducir la presión fiscal. En el caso de las prestaciones o beneficios por desempleo, los gobiernos también podrían considerar la posibilidad de un impuesto por despido. Este impuesto podría justificarse sobre la base de que los despidos crean una externalidad negativa, ya que los empleadores no tienen en cuenta los costos sociales resultantes de la pérdida de puestos de trabajo. Por lo tanto, sería eficiente para los empleadores pagar un porcentaje del salario de la persona que se despide como un impuesto. Los ingresos por el impuesto, sin embargo, no irían para el empleado (como en el Brasil de hoy), sino a un fondo que ayuda a financiar el componente redistributivo. De hecho, en los países con sistemas de Seguro por Desempleo, la recaudación del tributo se puede utilizar para reducir el impuesto sobre la nómina que financia el SD. En el modelo general propuesto aquí, la recaudación del impuesto financiaría el costo de las transferencias por desempleo. Claramente, por todas las razones discutidas en la sección anterior, el nivel del impuesto debe ser cuidadosamente diseñado para evitar que este tenga un impacto negativo en las contrataciones que hacen los empleadores y de las decisiones de despido.

En el diseño del componente de ahorro, tres cuestiones son claves para la exitosa implementación del sistema: (1) las contribuciones al mantenimiento de las CAHID a niveles asequibles, (2) la reducción de los incentivos de los trabajadores para incrementar la rotación del empleo, y (3) proporcionar incentivos a los trabajadores para inscribirse en el componente de ahorro. Cómo los políticos manejan estos temas dependerá de la imposición o reglamentación de las cuentas de ahorro precautorias, la forma en que se financian y los sistemas de recaudación para pagos y contribuciones.

Ahorro precautorio obligatorio. Es importante imponer una cuota que no sea demasiado grande, sobre todo cuando los trabajadores se enfrentan a limitaciones de crédito y no pueden pedir prestado. Como se mencionó anteriormente, cuando el nivel de ahorro por motivo de precaución es demasiado alto, los trabajadores tienen un incentivo para evadir el sistema o inventar falsos despidos para retirar fondos de su cuenta. Un mes de sueldo después de 12 meses de cotización, es la tasa que se ha establecido en la mayoría de los países que han puesto en práctica el sistema CAHID. Esta tarifa requiere un tipo de cotización de alrededor de un 8 por ciento. Esta contribución puede ser disminuida para trabajadores de bajos ingresos dado que ellos también serían elegibles para la transferencia.

Cuentas de ahorro nocionales por desempleo. Al igual que las pensiones, el sistema CAHID puede ser financiado o nocional, pero en todos los casos tienen que pagar tasas de retorno

competitivas sobre los ahorros. En el caso de las cuentas de ahorros de desempleo nocionales (CANDS), la acumulación de fondos solo tiene lugar «en los libros.» En otras palabras, en lugar de ser invertidos en activos financieros, los ahorros de los trabajadores se invierten en deuda pública no transferible. Este enfoque es muy similar al de los sistemas nocionales de contribución definida adoptados por muchos países para sus sistemas de pensiones. Los CANDS puede ser una alternativa útil en vez del sistema CAHID en los países donde la capacidad de las estructuras de gobierno y administrativas no son suficientes para garantizar la adecuada gestión e inversión de los ahorros de los trabajadores.²³ Sin embargo, la ventaja principal de CANDS es que pueden reducir la presión fiscal sobre los gobiernos para financiar el componente redistributivo del sistema, a la vez que requiere tasas menores de contribución. Esta ventaja se produce simplemente porque, en el sistema CANDS, las contribuciones de los miembros del plan pueden ser utilizadas para pagar beneficios, incluidos los relacionados al componente redistributivo. Claramente, como se ha mencionado anteriormente, implica que el gobierno está implícitamente prestando del fondo de desempleo y que, en algún momento, tendrá que pagar esta deuda. Dependiendo de la cobertura del sistema, la responsabilidad implícita se puede financiar mediante ingresos generales o explícitos como pagar de inmediato al requerimiento de pago de impuesto.²⁴

Los retiros. Idealmente, las prestaciones por desempleo se pagarían solo como cuotas mensuales, a menos que el capital acumulado está por encima del nivel mínimo. Pagos globales se harían solo por incapacidad total o jubilación. Como se mencionó anteriormente, permitir a los beneficiarios utilizar los fondos para comprar una casa o hacer otras inversiones complica la gestión del sistema y diluye su función de seguro. También ofrece a los trabajadores un incentivo para inventar despidos laborales falsos. Si los políticos quieren animar a los trabajadores para acumular ahorros a largo plazo para invertir en vivienda o educación otros instrumentos o programas pueden ser considerados. Dicho esto, cuando los saldos precautorios se incrementan por encima de un cierto límite (por determinada política), los trabajadores deberían poder cobrar sus ahorros, lo cual es equivalente a interrumpir sus contribuciones.

Tomando prestado de futuras pensiones. La integración de las pensiones y los sistemas de seguro de desempleo y la posibilidad de permitir a los miembros del plan pedir prestado de su riqueza futura o sea su pensión a futuro les daría más flexibilidad financiera y reduciría los costes fiscales. En esencia, esta propuesta permite a los individuos transferir riqueza desde el futuro al presente. Es decir, aquellos individuos para los que la imposición del sistema es demasiado alta (y, por lo tanto, la disminución del bienestar), estarían mejor si trasladaran su prospecto de riqueza futura basada en sus pensiones al presente para financiar su consumo durante los períodos de desempleo (véase el capítulo 7). La flexibilidad adicional también reduciría el tamaño del componente redistributivo. Cuando los trabajadores tienen largos períodos de desempleo, se les permitiría pedir prestado de su pensión, una vez que el saldo de sus cuentas individuales y sus transferencias de dinero se habrían acabado. Ellos tendrían la opción de «re pagar» la cantidad prestada o retirarse con un menor pensión (ajustado por el importe del préstamo). Claramente, los responsables de política tendrían que fijar un importe mínimo de la cantidad de la pensión que todos los individuos

deberían tener. Alternativamente, las transferencias por desempleo se pagarían solo después de que el trabajador ha utilizado el «exceso» de riqueza de su pensión (en otras palabras, la cantidad por encima del saldo mínimo).

Recaudación de contribuciones. Para llegar a los trabajadores autónomos y los trabajadores de las pequeñas empresas, es necesario hacer más flexibles los sistemas actuales de recaudación de contribuciones. Dos asuntos son importantes aquí. En primer lugar, será necesario permitir pagos por la suma global —por ejemplo, basado en el beneficio que los trabajadores autónomos esperan recibir cuando estén desempleados y sujeto a un mínimo (el valor de la transferencia mínima). En segundo lugar, será necesario permitir las contribuciones esporádicas, ya que muchos trabajadores no puede ser capaces de contribuir de forma regular o continuamente. Dado que el beneficio por desempleo está indizado al saldo de la cuenta individual, y dado que las transferencias de ingreso ex ante o ex post al desempleo están indexadas al número de las aportaciones realizadas por el trabajador, el sistema ha incorporado incentivos para promover las contribuciones y reducir el riesgo moral.

Los programas activos del mercado de trabajo

Las políticas de apoyo a los ingresos descritos en la sección anterior tienden a trabajar mejor cuando se complementan con políticas activas eficaces. Los PAMT o sea programas activos del mercado de trabajo son intervenciones en el mercado de trabajo diseñadas para hacer frente a los fallos del mercado que pueden contribuir a riesgos de desempleo más altos o más largos períodos de desempleo, especialmente para los trabajadores poco calificados y los más jóvenes. La experiencia internacional demuestra que los PAMT han limitado los efectos agregados, pero cuando son adecuadamente dirigidos y eficientemente administrados ellos pueden ser un camino efectivo en función de costos para incrementar la facilidad de emplearse de los individuos y atender dificultades en su búsqueda de empleo.

En esta sección se analiza el papel que podrían desempeñar los PAMTS en LAC, se revisa su desempeño, y se propone un marco de política para la reforma de programas existentes y el diseño de nuevos programas. La sección está organizada como sigue: En primer lugar, proporciona una visión general de las barreras (o fallas de mercado) que podrían explicar por qué las personas pobres y de baja calificación y los jóvenes no están empleados, o están trabajando en empleos que no satisfacen sus necesidades; también se tratan los tipos de políticas activas que podrían ayudar a superar estos problemas. En segundo lugar, se analiza el estado actual de los PAMTs en la región y, a continuación, basado en la evaluación de la experiencia internacional de los PAMTs, se analizan algunos problemas de diseño que los gobiernos podrían considerar para mejorar la eficacia de los programas actuales.

Tipología de restricciones al empleo y los PAMT s

Los programas activos del mercado de trabajo analizados aquí tienen dos importantes características que los distinguen de las políticas generales, tales como los impuestos sobre la renta, que también afectan al mercado de trabajo. En primer lugar, están dirigidos a los desempleados o hacia los trabajadores de ingresos bajos o poco calificados con poca o ninguna experiencia laboral, que han completado su educación formal. En segundo lugar, la políticas están dirigidas a fomentar el empleo y el crecimiento salarial entre esta población en lugar de limitarse a proporcionar apoyo a los ingresos. Por lo tanto, el reto a que los responsables de política se enfrentan al tratar de llegar a un diseño eficiente es identificar las razones principales por las que estos grupos de población específicos tienen dificultades para acceder a los mercados de trabajo o solo pueden acceder a empleos de baja calidad.

Los factores que explican el insatisfactorio desempeño del mercado de trabajo en el nivel micro se pueden dividir en dos categorías generales: facilidad de emplearse y las restricciones de búsqueda de empleo. Los dos principales tipos de limitaciones a la facilidad de emplearse son las diferencias entre destrezas técnicas y no técnicas. Restricciones a la búsqueda de trabajo están relacionadas principalmente con factores que limitan el intercambio de información entre los trabajadores y los empleadores potenciales. Ellos tienden a implicar problemas en la información, acceso y en la señalización, pero pueden incluirse las restricciones sobre el capital (humano, social o física) que limitan el trabajo por cuenta propia.

Además de estas limitaciones específicas del mercado de trabajo, puede haber shocks transitorios que afectan la demanda de mano de obra y que justifican la intervención gubernamental. Las fluctuaciones cíclicas de la inversión y en la producción son un ejemplo obvio. También puede haber otros shocks resultantes del cambio tecnológico transiciones demográficas que reducen la demanda de mano de obra para ciertas destrezas relacionada. Estos seis tipos de restricciones se describen a continuación:

No concordancia de las habilidades técnicas. Los gobiernos suelen asumir que el desempleo y los bajos salarios son el resultado de un desajuste entre las habilidades específicas que los empleadores requieren y las que poseen la población con potencial de trabajar.²⁵ Este supuesto se refleja en la gran cantidad de instituciones de capacitación que existen en América Latina y, de hecho, a lo largo de los países en desarrollo.²⁶ Sin duda, cuando un desajuste de habilidades técnicas es el principal obstáculo para la búsqueda de empleo, el sector público tiene un papel importante que desempeñar ayudando a los solicitantes de empleo en obtener una formación específica (capacitación), promoviendo el crecimiento del sector de capacitación laboral, y proporcionar programas de formación o capacitación públicos en distintas áreas geográficas (o de grupos demográficos) no alcanzados por el mercado. La intervención pública también puede ser apropiada en términos de sufragar el costo para las empresas en la promoción de pasantías, aprendizajes, y períodos de capacitación subsidiados.

No concordancia de habilidades no técnicas. Destrezas generales, que se definen como habilidades no técnicas que mejoren la capacidad de los trabajadores para aprender habilidades

específicas o interactuar de manera efectiva con los compañeros de trabajo y clientes, son otro tipo de habilidades por el lado de la oferta que se quedan cortas en relación con la demanda. Estas habilidades matemáticas, de literatura y las llamadas habilidades o destrezas suaves (es decir, las habilidades sociales aplicables al mercado de trabajo) —generalmente se adquieren en las escuelas primaria y secundaria, y es por eso que los gobiernos de la región dan a la educación general para todos los pueblos una alta prioridad. Así, cuando la falta de conocimientos no técnicos constituye una restricción a la creación de empleos de calidad, el gobierno tiene un fuerte papel que desempeñar en la mejora de la calidad de la educación en general y en la prestación de formación complementaria en estas competencias generales, ya sea en la escuela o basado en los programas no escolares.

Encontrando el trabajo deseado. Aun cuando existen muchas posiciones y están vacantes, los trabajadores de bajos ingresos poco calificados y los jóvenes a menudo tienen dificultades para acceder a ellos. De hecho, los trabajos se obtienen a través de contactos informales (ver paso 5 en Banerji *et al.* 2010). Los pobres, en particular, se encuentran en desventaja en la búsqueda de trabajo a causa de su falta de capital social y de pertenencia en «Las redes» de empleo. Sin embargo, la red no es la forma más eficaz de encontrar empleo, ya que produce solo una pequeña muestra de los solicitantes. Los gobiernos pueden jugar un papel en ayudar a los trabajadores de bajos ingresos y de baja calificación para acceder a información precisa y actualizada sobre ofertas de trabajo. Pueden hacerlo directamente, a través de la tecnología o centros de trabajo que mantienen bases de datos de ofertas de empleo, o indirectamente, al proporcionar a las personas con los recursos (por ejemplo, panfletos de búsqueda de empleo) que les ayuda a recoger la información por su cuenta.

Señalización. Incluso si los pobres tienen las habilidades y el entrenamiento para ser buenos empleados, pueden tener dificultad para convencer a los empleadores. La señalización puede ser especialmente difícil para los jóvenes: las investigaciones han demostrado que los que ya han tenido un empleo tienen menos probabilidades de estar desempleados que los que nunca han trabajado antes. Un esquema de certificación de competencias puede ser una manera eficaz de llenar este vacío de señalización.

Restricciones de capital para los trabajadores autónomos. El autoempleo es una opción hecha por muchos trabajadores y es a menudo la única opción de empleo disponible en áreas donde hay baja demanda de trabajo. Este es el caso a pesar de los riesgos inherentes y las dificultades relacionadas con la creación de un negocio exitoso. Las principales barreras que enfrentan los trabajadores que desean trabajar por cuenta propia son el capital humano, social, y limitaciones de capital físico.²⁷ Para hacer frente a este problema, los gobiernos tendrán que introducir programas que proporcionen capacitación con espíritu empresarial y otras habilidades necesarias para un auto empleo rentable y para el desarrollo de la microempresa.²⁸

La falta de demanda de trabajo. En situaciones donde la demanda de mano de obra es baja y la oferta de trabajo va en incremento, los programas de formación o capacitación a veces pueden simplemente transferir desempleo del bien entrenado a los trabajadores mal capa-

citados. En esta situación, las limitaciones de búsqueda de empleo ya no son la limitación. Más bien, el problema es que la demanda de trabajo no es la suficiente en relación con la oferta disponible. Puede haber maneras de aumentar el empleo mediante el cambio de los costos y beneficios de los empleadores al contratar a un trabajador. Los mecanismos más ampliamente utilizados son: (1) programas de obras públicas, que son programas de creación de empleo auto dirigidos y temporales, y (2) los subsidios salariales, que implican reducir el impuesto sobre la nómina y el pago de salarios e indemnizaciones por despido en concreto a grupos de trabajadores para animar a los empresarios a seguir empleándolos. De estas dos opciones, solo la segunda se trata en este capítulo, pero, como la actual crisis financiera está dejando en claro, la primera es más probable que sea la eficiente (véase el recuadro 5.2).

RECUADRO 5.2

Respuestas de los PAMT en tiempos de crisis: el caso de México

A pesar del crecimiento económico reciente que registró un promedio del 5 por ciento anual, la región de LAC no ha escapado a los efectos de la crisis financiera global que ahora arrolla la economía de los países desarrollados. Las tasas de crecimiento de LAC están disminuyendo, y, en algunos países, las tasas de desempleo y pobreza están comenzando a aumentar. El ejemplo de México ilustra el impacto que la crisis podría tener sobre el empleo en la región y las respuestas en materia de política del mercado laboral. El impacto en el empleo en México, dada la proximidad a los Estados Unidos y los vínculos entre las dos economías, se espera que sea grave. Las previsiones para el crecimiento del PIB están en el rango de -1,4 a -0,3 por ciento (FMI 2009). Aunque el impacto en los niveles de empleo es difícil de predecir, la evidencia muestra que el crecimiento del empleo formal se está desacelerando y el desempleo es probable que aumente. Durante las anteriores crisis económicas, la tasa de desempleo y la proporción de mano de obra en el sector informal aumentó (López-Acevedo y Freije 2008). Las personas jóvenes, los trabajadores poco calificados y los trabajadores de bajos ingresos constituyen la mayor parte de los que trabajan en el sector informal y son los más vulnerables a la pérdida de un puesto de trabajo (véase el capítulo 2).

En esta situación, las políticas de mercado de trabajo y los programas pueden desempeñar un papel clave en el alivio de los peores efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo. Como la mayoría de los países, México ha implementado políticas laborales que tienen por objetivo la protección de los ingresos para los desempleados y ayudar a los individuos a adquirir habilidades y encontrar un trabajo. Estas iniciativas implican una combinación sistemas de protección de ingresos y una serie de políticas activas, incluyendo la búsqueda de empleo, intermediación, capacitación y readiestramiento, subsidios salariales, programas en las micro-finanzas y obras públicas. El gobierno mexicano tiene previsto introducir una serie de medidas como parte de un plan de 25 puntos el cual fue presentado en enero de 2009 a fin reducir el impacto de la crisis económica sobre los niveles de empleo e ingresos. Estos incluyen (1) el Programa de Empleo Temporal (público trabaja) en las zonas urbanas pobres, (2) incentivos (en la forma de transferencia de dinero en efectivo) para que los trabajadores participen en cursos de formación de corta duración en universidades y escuelas técnicas, (3) un subsidio salarial o beneficio para

.../...

los trabajadores en el sector industrial y al sector de pequeñas y medianas empresas (PYMEs) afectadas por los despidos temporales con el objetivo de alentar a las empresas a mantener el tamaño de su fuerza de trabajo;(4) la ampliación de los servicios prestados por el Servicio Nacional de Empleo, incluyendo la capacitación y apoyo a las PYMEs, (5) la extensión de la cobertura de la Seguridad Social para los trabajadores desempleados de dos a seis meses, y (6) un incremento en el monto que los trabajadores pueden retirar de sus cuentas de retiro (AFORES) en caso de desempleo.

Existen una compensación o intercambio entre las medidas de gastos en la protección a los ingresos (PPI), los programas activos de mercado de trabajo, y otros programas. En general, parece más apropiado concentrar los recursos en los programas que benefician a los trabajadores más vulnerables y que puedan escalar rápidamente. México es un buen ejemplo de país que cuenta con varios programas de protección a los ingresos y PAMT operando ahora y está posicionada para mitigar el impacto de la crisis.

El gobierno de México también desea considerar la reducción de impuestos a la nómina, al menos temporalmente. Esta reducción podría adoptar la forma de créditos para posponer el pago de estos impuestos o transferencias implícitas, si los beneficios a los trabajadores se financian con los ingresos generales. Esta medida podría reducir algunos de los desincentivos que los trabajadores tienden a evitar en sus empleos formales y así proteger sus ingresos, lo que podría allanar el camino para una reforma más duradera.

Fuente: Robalino, Vodopivec y Bodor 2009.

Limitaciones para el empleo: Resumen. Es probable que las personas pobres y los jóvenes poco calificados se enfrenten a todas estas restricciones en diferentes grados. Dado que los mercados laborales son más restrictivos en algunos países de América Latina que en otros, el grado en el que una restricción sea más problemática que otra será diferente según el país también. El reto para los responsables de política es evaluar, ex ante, los principales obstáculos con el fin de equilibrar las diversas intervenciones públicas necesarias para aliviarlas. La tabla 5.4 resume la discusión anteriormente.

Evaluación de la cartera de empleo de los programas activos del mercado de trabajo en lac

En esta sección se analiza la experiencia de las políticas activas en los países de LAC y analiza su diseño, la implementación, la cobertura, el impacto y costo-efectividad.

La cartera de programas en la región es muy rica y variada, pero su cobertura es limitada. Estas intervenciones no suelen cubrir a quienes viven en zonas rurales o que trabajan en el sector informal. La mayoría de los programas proporcionan servicios de formación para los jóvenes, siguiendo el modelo que se puso a prueba en Chile. Estos programas combinan la educación vocacional con la capacitación obtenida durante la vida, la capacitación para el trabajo, y la asistencia búsqueda de empleo complementada con la experiencia laboral (práctica) en empresas públicas y privadas. Además, un gran número de programas en la categoría de formación profesional forman parte de la iniciativa *Entra 21*, un esfuerzo

TABLA 5.4
Barreras al empleo y formas de superarlas

<i>Barreras</i>		<i>Medidas</i>
Barreras a la empleabilidad	Disparidad en habilidades técnicas	Acceso a servicios de entrenamiento vocacional Entrenamiento en el trabajo, pasantías, y programas de experiencia laboral Desarrollo del sector de capacitación Cobertura de áreas y poblaciones de difícil acceso
	Disparidad en habilidades no técnicas	Acceso a servicios de entrenamiento en habilidades generales y para la vida Desarrollo de programas en la escuela y fuera de ella
Barreras para la búsqueda de empleo	Emparejamiento de trabajo	Intermediación a través de centros de trabajo y oficinas de empleo Asistencia financiera para la búsqueda de trabajo
	Señalización	Programas de equivalencia de educación Mecanismos de certificación de habilidades (por ejemplo, marcos nacionales de calificaciones)
	Limitantes de capital para los trabajadores por cuenta propia	Esquemas de emprendimiento y trabajo por cuenta propia Préstamos y donaciones para iniciar empresas
Demanda de trabajo insuficiente		Programas de incentivos para el sector privado (por ejemplo, subsidios al salario y empleo, donaciones a los trabajadores por cuenta propia) Creación directa de trabajo (por ejemplo, programas de trabajo públicos)

Fuente: Adaptado de Cunningham, Sanchez Puerta y Wuermli 2010.

reciente por la Fundación Internacional de la Juventud para capacitar desempleados con bajas destrezas, y jóvenes desfavorecidos en el uso de la información y comunicación (véase la tabla 5.5).

Los programas dirigidos a hacer que el mercado laboral funcione mejor están poco desarrollados en la región. Servicios de intermediación y certificación de competencias y programas de acreditación de las firmas están subutilizadas, aunque tienen el potencial para ayudar a los trabajadores a acceder a mejores puestos de trabajo y ayuda a los empleadores a encontrar y contratar mejores empleados. Servicios de empleo vía internet, una ventana única para ayuda en la búsqueda de empleo, y redes nacionales de calificación y evaluación laboral se están gradualmente extendiendo en los países de LAC. Por otra parte, las intervenciones para reducir las limitaciones que sienten los empresarios (tales como la falta de trabajadores calificados, escasas redes sociales y la falta de acceso al crédito) no son muy comunes. Esto a pesar del hecho de que las microempresas emplean una gran proporción de la fuerza de trabajo, principalmente en el sector informal.

En la región, los responsables de política han optado por introducir subsidios salariales con menor frecuencia que los programas públicos de empleo, probablemente debido a que

TABLA 5.5

PAMT en América Latina y el Caribe, países seleccionados

<i>Barrera</i>	<i>Argentina</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Brasil</i>	<i>El Caribe</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Perú</i>
Barreras a la empleabilidad								
Falta de habilidades técnicas y blandas	Proyecto Joven, Entra 21	Mi Primer Empleo Digno, Entra 21	Sistema, PLANFOR/PNQ, Entra 21	Servicio de empoderamiento juvenil, proyecto fuerte, Servicio Nacional de la Juventud	Chile Joven, Entra 21, PROFOCAP	Jóvenes en acción, SENA, Entra 21	PROBECAT/BECATE, CIMO/PAC, Entra 21	Projoven, Entra 21, CAPLAB
Barreras para búsqueda de empleo								
Mal emparejamiento	Oficinas de empleo	Unidades Promotoras de Empleo (UPEs)	SINE	Servicios de búsqueda de empleo	SENCE	SENA	SNE	Red CIL/ Proempleo
Señalización pobre	Proyecto de aprendizaje y entrenamiento a lo largo de la vida		SENAI (Minas Gerais)		Chile Califica	SNFT	CONOCER	SINEACE
Falta de capital (humano/social/físico)		SAT, jóvenes emprendedores (ProMujer)	PROGER, PRONAF, Economía Solidaria	Unidad de desarrollo de pequeñas empresas			Programa de opciones productivas (OP), SICAT	Mi empresa, jóvenes emprendedores
Falta de demanda de trabajo								
Subsidios salariales/ programas de trabajo públicos	Proempleo/ Trabajar	Propais/ PLANE, EDIMO	Programa Pimeiro Emprego, FAT	Programa de mantenimiento de carreteras, programa de embellecimiento	Programa de contratación de aprendices	Empleo en acción, PADE	Programa primer empleo, PET	PROFECE, construyendo Perú

Nota: PLANFOR = Plano Nacional de Formação Profissional; PNQ = Plano Nacional De Qualificação; PROFOCAP = Programa de Formación, Capacitación y Empleo; SENA = Centro Nacional de Aprendizaje (Colombia); PROBECAT/ BECATE = Programa de Becas de Capacitación para el Trabajo; CIMO = Programa de Calidad Integral y Modernización; PAC = Programa de Apoyo a la Capacitación; CAPLAB = Centro de Servicios para la Capacitación Laboral y el Desarrollo; SINE = Sistema Nacional de Empleo; SENCE = Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Chile); SNE = Servicio Nacional de Empleo; Red CIL = Proempleo: Red Nacional de Centros de Colocación e Información Laboral (Perú); SENAI = Serviço Nacional de Aprendizagem (Brazil); SNFT = Sistema Nacional de Habilidades Técnicas; CONOCER = Consejo Nacional de Estandarización y Certificación de Competencias de Trabajo (México); SINEACE = Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación; SAT = Servicio de Asistencia Técnica; PROGER = Programas de Geração de Emprego e Renda; PRONAF = Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar; OP = Programa de Opciones Productivas; SICAT = Comercializador de Servicios; PLANE = Plan Nacional de Empleo de Emergencia; EDIMO = Empleo Digno e Intensivo de Mano de Obra; FAT = Fundo de Amparo ao Trabalhador; PADE = Programa de Apoyo Directo al Empleo; PET = Programa de Empleo Temporal; PROFECE = Mujeres Emprendedoras.

Fuente: Compilación de los autores.

los programas de subsidios son caros y los resultados observados a nivel internacionalmente han sido decepcionantes. Sin embargo, los programas públicos de empleo, que se tratan en el capítulo 7, no han demostrado ser muy útiles en jugar un papel de «Activación» en el aumento de las oportunidades de trabajo para el futuro, a pesar de que han sido útiles en la prestación de apoyo a los ingresos.

Los programas de formación. Los programas de formación profesional son el activo más común en lo que se refiere a las intervenciones en el mercado laboral para las personas empleadas y desempleadas de todas las edades en LAC. Varios estudios sobre las políticas activas en la búsqueda de trabajo (PAMTs) en LAC han puesto de relieve la popularidad de los programas de capacitación a través de servicios como: sistemas de *espíritu empresarial*, asistencia en la búsqueda de empleo y subsidios salariales. Por ejemplo, según el *Inventario de Empleo de los Jóvenes*, el 56 por ciento de todas las intervenciones en la región proporcionan servicios de formación (o el 88 por ciento si se incluyen programas integrales, los cuales son un combinación de servicios de capacitación en el aula, o en el puesto de trabajo, habilidades y destrezas para la vida, asesoramiento y colocación de empleo, asistencia a los beneficiarios, así como asesorar a los jóvenes emprendedores) (Betcherman *et al.* 2007).

Durante los años 1950 y 1960, América Latina y el Caribe establecieron sistemas de capacitación vocacional con orientación empresarial (oferta laboral) para promover la industrialización y la expansión del comercio formal y de servicios. A pesar de algunas modificaciones posteriores, las preocupaciones sobre su funcionamiento comenzaron a surgir en la década de 1980. Los altos costos de los sistemas, la rigidez de la formación que se ofrece, y los límites que figuran en grupos de beneficiarios dio lugar a nuevos enfoques de capacitación (Puerto y Sánchez-Puerta 2008).

El programa *Jóvenes*, que combina la capacitación con otros servicios tales como la preparación para el trabajo y asistencia en la búsqueda de empleo, ha dado resultados prometedores. Estos programas, establecidos en la región a principios de los década de 1990, tienden a estar descentralizados, impulsados por la demanda de programas de formación que ofrecen a los jóvenes pobres un paquete integral de pasantías laborales, precedida por la capacitación o entrenamiento en habilidades y destrezas profesionales y para la vida. Los programas específicos varían, pero la mayoría de ellos siguen un modelo probado y aplicado en Chile. Los jóvenes en desventaja se identifican utilizando, por ejemplo, cifras estadísticas del mercado de trabajo, datos socioeconómicos, y la cartografía de la pobreza. Empresas privadas calificadas, organizaciones no gubernamentales e instituciones de formación públicas y no formales proveen el entrenamiento sobre una base competitiva. Los proveedores deben de orientar pasantías y determinar qué tipo de habilidades son necesarias para los empleadores locales antes de que puedan recibir los fondos para la capacitación. De esta manera, los alumnos se pueden colocar en pasantías que enseñan las habilidades y destrezas para las que hay demanda en el mercado laboral. En cuanto a las aptitudes para la vida, principalmente los programas enseñan habilidades para resolver problemas, el comportamiento correcto en el lugar de trabajo, gestión de conflictos, y técnicas de búsqueda de empleo y como mejorar su autoestima.

Por ejemplo, el *Programa Juventud y Empleo en la República Dominicana* tuvo como objetivo capacitar a 37.500 personas jóvenes desfavorecidas en oficios pertinentes para el

sector productivo a fin de aumentar sus posibilidades de conseguir un trabajo (tarjeta *et al.* 2006). *Procajoven* en Panamá y *Pro joven* en el Perú son otros dos programas destinados a ofrecer un programa de capacitación basada en la demanda. *Pro jóvenes* conocido por su colaboración con los potenciales empleadores, que contratan hasta un 80 por ciento de los participantes en las capacitaciones tras un periodo de entrenamiento en el trabajo.²⁹

Uno de los programas de capacitación más recientes para los jóvenes en LAC es *Entra 21*. Esta iniciativa fue desarrollada en 2002 por la *International Youth Foundation* para hacer más aptos al empleo a los jóvenes desfavorecidos mediante la capacitación en tecnologías de información y comunicación. No se han realizado evaluaciones de impacto rigurosas de este programa, pero las evaluaciones iniciales de los resultados del programa en Bolivia, Brasil, Colombia, la República Dominicana, El Salvador, Panamá, Paraguay y Perú tienden a mostrar que las posibilidades de los participantes de conseguir un trabajo han aumentado y que los trabajos encontrados por los participantes son de mayor calidad que los que encuentran los jóvenes que no son beneficiarios del programa (Pezzullo 2005).

Las estimaciones del costo unitario de los programas de *Jóvenes* fluctúan desde los \$600 dólares de EE.UU. a alrededor de \$2.000 dólares de EE.UU. por participante atendido. La participación activa del sector privado genera importantes ahorros para el gobierno cuando las empresas cubren el coste de la formación en el puesto de trabajo. Del mismo modo, el mecanismo de licitación para seleccionar instituciones de capacitación ha demostrado ser un instrumento eficaz para establecer precios competitivos en las capacitaciones, garantizando una alta calidad y reduciendo los costos. En general, la mayor parte de los costos se explica por gastos administrativos directos. Por ejemplo, en el caso de *Projoven* en Perú, que es uno de los programas en curso que no ha dejado de cuantificar los costos y los beneficios desde su implementación en 1996, estima que los costos directos (entrenamiento más servicios financieros, pero excluyendo el costo de oportunidad de la formación) constituyen casi dos tercios de su costo total.³⁰ En el caso de *Proyecto Joven* en Argentina, los costos fueron inicialmente altos y el gobierno no podía permitirse el lujo de apoyarlo. El programa se cerró en 2001 y fue reemplazado por programas más pequeños (como Programa Capacitar), que heredó el modelo de demanda, pero se llevaron a cabo en una escala más pequeña.

Las evaluaciones de impacto de este tipo de programas han encontrado generalmente resultados positivos para los participantes del programa en al menos dos variables de interés: las posibilidades de conseguir un trabajo y la calidad de esos puestos de trabajo, medida por el salario, los beneficios y el tipo de contrato (tabla 5.6). Las evaluaciones han demostrado que las mujeres y los jóvenes beneficiarios tienen mayores tasas de retorno cuando participan en estos programas que los hombres y personas de mayor edad (tarjeta *et al.* 2006). Dado su bajo coste por alumno y su impacto positivo sobre el empleo y los ingresos, casi todos estos programas tienen un efecto positivo medido por relación costo-beneficio, incluso sin considerar las externalidades positivas como la reducción de conductas de riesgo.

Entrenamiento en habilidades sociales y para la vida. Un elemento importante de un programa de capacitación integral es la prestación de habilidades sociales y de vida a los grupos de individuos desfavorecidos. Entrenamiento en habilidades sociales o de vida se

TABLA 5.6
Análisis de impacto y costo-beneficio de los programas Jóvenes

<i>Programa</i>	<i>Impacto en el empleo</i>	<i>Impacto en los ingresos</i>	<i>Análisis costo-beneficio</i>
Argentina: Proyecto Joven	10% (mujeres)	10% (salarios mensuales)	VPN > 0 si hay 12 años de beneficios positivos (TD = 5%)
Chile: Chile Joven	21% (individuos menores de 21 años de edad mujeres)	26%	n.a.
Colombia: Jóvenes en acción	5% (mujeres)	18% (hombres); 35% (mujeres)	TIR = 4,5% (hombres); 13,5% (mujeres)
República Dominicana: Juventud y empleo	No significativo	10%	VPN > 0 si 2 años de beneficios positivos (TD = inflación)
Panamá: Procajoven	No significativo en general; 10-12% (mujeres y residentes de Ciudad de Panamá)	En general, marginal; 38% (mujeres); 25% (residentes de Ciudad de Panamá)	VPN > 0 si 1 año de beneficios positivos (TI = TD)
Perú: Projoven	6% (colocación)	18% (por hora)	VPN > 0 si 7 años de beneficios positivos (TD = 5%) TIR > 4%

Nota: VPN = Valor Presente Neto; TD = Tasa de Descuento; TIR = Tasa Interna de Retorno; TI = Tasa de Interés; n.a. = no aplica.

Fuente: Puerto 2007; Ibarra y Rosas 2008.

centra en la comunicación de la enseñanza, liderazgo, trabajo en equipo, la motivación y la disciplina. La formación es dirigida principalmente a los desempleados y grupos desfavorecidos, como los jóvenes. Una característica común de los programas evaluados por el *Foro de la Juventud Política Americana* es la orientación de los jóvenes de barrios económicamente desfavorecidos con problemas múltiples, como abuso de drogas, delitos penales, el embarazo adolescente, y bajo nivel educativo, social, profesional y desarrollo de competencias (Batlle 2006). Los programas con un fuerte enfoque en habilidades para la vida a veces son financiados y gestionados por el gobierno y, a veces por organizaciones internacionales. Una excepción es el programa *Make a Connection (MAC)* en América Latina, que es financiado por Nokia y gestionado por la Fundación Internacional de la Juventud. Programas de Mac están operando en 17 países: Brasil, Canadá, China, la República Checa, Finlandia, Alemania, Hungría, Corea, México, Perú, Filipinas, Polonia, la Federación de Rusia, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y el Reino Unido.

Tres categorías principales de habilidades para la vida se enseñan en los programas de formación a través de la región de LAC: (1) Destrezas sobre el auto concepto, incluyendo el auto-control, auto-estima, y las estrategias de acercamiento social, (2) las habilidades cognitivas, incluyendo la toma de decisiones, resolución de problemas y el pensamiento crítico,

y (3) Habilidades en el contexto social, incluyendo habilidades relacionadas con la comunicación, la salud y el auto cuidado, y la interacción social (cooperación, trabajo en equipo y liderazgo); así como, hábitos laborales (puntualidad, vestimenta adecuada, y la conducta apropiada del trabajo y en la entrevista) y las competencias cívicas (el uso de los recursos ambientales, el ejercicio de derechos de ciudadanía, y el uso de los servicios sociales comunitarios).

Si bien no hay evaluaciones de impacto de las intervenciones de habilidades blandas y de la vida, ciertas condiciones iniciales parecen estar asociadas con el éxito futuro de estos programas.³¹ La primera de estas condiciones es la disponibilidad de suficientes recursos financieros. La segunda condición es la existencia de maestros adecuada y apropiadamente entrenados. La tercera es la capacidad de construir normas adecuadas de funcionamiento, y la cuarta es fuertes oficinas nacionales, estatales, locales encargadas de la ejecución y gestión de los programas de formación (Hahn, Leavitt, y Lanspery 2006).

Los servicios de empleo. En todo el mundo, los gobiernos implementan servicios de intermediación laboral para ayudar a los trabajadores y empleadores. Al centralizar información y prestación de asistencia en la búsqueda de empleo, estos servicios amplían el número de candidatos potenciales para puestos de trabajo y ayudan a los empleadores a seleccionar candidatos idóneos para sus vacantes. Los servicios incluyen asistencia en la búsqueda de empleo (dar ayuda en el diseño de las hojas de vida de los solicitantes de empleo, orientando las carreras de los trabajadores) y en la inserción laboral (proporciona listas de empleo vacantes y programas de capacitación, haciendo una selección preliminar de candidatos elegibles y puestos de trabajo adecuados). Estos servicios tienen el potencial de convertirse en la parte central de todo el sistema, busca la vinculación laboral, apoyo a los ingresos, programas de capacitación, y a los PAMT.

Un área en la que ha habido mucha innovación en los pasados años es la prestación de servicios de empleo para los jóvenes. Al aumentar el uso de Internet, la mejora de los sistemas de información del mercado laboral y la interacción con los empleadores. Los servicios de empleo han mejorado la situación de búsqueda de una vacante para los jóvenes, lo que a su vez, se tradujo en una mayor demanda de servicios de empleo. Proporcionar a los jóvenes en riesgo más información sobre qué puestos de trabajo están disponibles es particularmente importante porque este grupo tiene menos acceso a redes de información para adquirir la misma, que los que están en mejor situación. En efecto, la demanda de servicios de empleo a veces puede ser más alta entre los jóvenes desfavorecidos que entre la de sus pares más privilegiados.

Los estudios internacionales han encontrado que estos servicios relativamente baratos tienden a estar entre los más exitosos de todos los PAMTs (Betcherman *et al.* 2007, OCDE 2006). Datos de los Estados Unidos también sugieren que estos programas funcionan mejor cuando hay trabajadores sociales que pueden ayudar a los clientes en otros factores que afectan su capacidad de trabajar, pero no son incluidos en los servicios de empleo estándar, tales como el transporte a su lugar de trabajo o las opciones de cuidado de niños.

En LAC los servicios de intermediación laboral son inexistentes o tienen cobertura limitada (Mazza, 2003). Tiende a haber menos centros intermediación laboral en LAC que en países comparables de tamaño similar (ver tabla 5.7). Estos centros capturan solo una

TABLA 5.7
Oficinas de servicio de empleo públicas, países seleccionados

<i>Región</i>		<i>Países de comparación</i>	
<i>País</i>	<i>Número de oficinas de servicio de empleo públicas (SEP) por 100.000 habitantes</i>	<i>País</i>	<i>Número de oficinas de servicio de empleo públicas (SEP) por 100.000 habitantes</i>
Brasil	0,60	Chipre	0,78
Colombia	0,18	Mauritania	1,16
República Dominicana	0,10	Portugal	1,17
El Salvador	0,11	España	1,90
Honduras	0,04	Tailandia	0,13
México	0,13	Túnez	0,81
Nicaragua	0,16	Turquía	0,36
Panamá	0,34		
Perú	0,14		
Venezuela	0,10		

Nota: SEP = Servicio de Empleo Público.

Fuente: Pagés, Pierre, y Scarpetta 2008.

pequeña proporción de las vacantes.³² Incluso en los países donde los proveedores del sector privado han sido autorizados, las agencias de empleo públicas y privadas no pueden tener éxito en la búsqueda de mayores candidatos potenciales para los empleadores. Por otra parte, la experiencia de Brasil sugiere que incluso dentro de los países, las disparidades en la calidad de los servicios pueden ser grandes (Samaniego 2002). Además, a veces estos servicios son percibidos solo para servir a las personas con menos habilidades y que no tienen nada que ofrecer a otros buscadores de empleo.

Sobre todo, a pesar de sus escasos recursos y cobertura los servicios de empleo parecen tener algunos efectos positivos, especialmente en términos de mejorar la concordancia entre los que buscan empleo y los que buscan trabajadores con determinadas destrezas y habilidades. En Brasil, estos servicios no parecen ir en aumento las probabilidades de empleo de los desempleados, sino que más bien aumentan las probabilidades de los trabajadores de encontrar empleos formales (Ramos 2002). De manera similar, en México, se ha encontrado que los servicios de empleo ayudan a los hombres desempleados (pero no las mujeres) a encontrar trabajo más rápido, con mejores salarios y condiciones (Flores Lima 2006).

Hasta la fecha, el impacto de los programas de intermediación laboral para los jóvenes no ha sido ampliamente evaluado, pero algunos resultados iniciales son prometedores. La evaluación del programa *Restart* del Reino Unido, que ofrece asistencia en la búsqueda de trabajo a los jóvenes, encontró que los participantes masculinos en el programa tenían tasas de desempleo que son 6 puntos porcentuales más bajas de las del grupo de control, aunque no se encontraron efectos a largo plazo en el grupo de mujeres (Davies 2004). Este programa, así como la mayoría de los otros de este tipo en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), incluye sanciones como la negación de los beneficios de bienestar para cualquier participante que no cumpla con las reglas del programa. En LAC, la evaluación de *InserJovem* de Portugal —que se enfoca en los

jóvenes desempleados por largos periodos, ayuda con la búsqueda de empleo, y que ofrece cursos básicos en destrezas o habilidades— encontró una reducción estadísticamente significativa en la duración media del desempleo para los participantes, pero no ganancias en los salarios.

Redes de certificación de competencias. Debido a que los buscadores de trabajo necesitan una manera de mostrar sus habilidades a los empleadores, los programas de capacitación ofrecen certificación de competencias. A menudo se refiere como la certificación por competencias, misma que se ha vuelto cada vez más importante para los empleadores como un mecanismo de garantía de calidad que reconoce y certifica las competencias individuales. Como modos y vías de aprendizaje cada vez más diversa, la certificación de competencias cumple varios objetivos. Primero, reconoce habilidades y competencias, independientemente de la forma en que fueron adquiridos y con independencia de la formación académica del solicitante de empleo. En segundo lugar, esta certificación de habilidades permite a los empleadores comparar las habilidades de los individuos a lo largo del mercado de trabajo. Finalmente, la certificación de competencias sirve como una manera de concordar las competencias adquiridas a través de la capacitación u otros medios, con los conocimientos necesarios para realizar un trabajo (Bouder *et al.* 2009). Otros objetivos menos inmediatos, pero sin embargo, cruciales, de la certificación de competencias es aumentar la movilidad laboral, la promoción de aprendizaje durante toda la vida y permitir hacer análisis comparativos inter generacional internacionales (Bouder *et al.* 2009; Béduwé *et al.* 2009).

La certificación de competencias permite a las personas, que no han completado la escolaridad oficial o que aprenden de manera informal, a que sus conocimientos o competencias sean reconocidos en un marco integrado. En esencia, la certificación de competencias permite a aquellos que no tienen títulos escolares proporcionar a sus posibles empleadores una garantía de sus habilidades y competencias (Banco Mundial, 2003). En principio, la certificación de competencias debe organizarse en el contexto de un marco nacional de calificaciones (véase más adelante). A la fecha, la mayoría de los mecanismos de certificación de competencias han sido patrocinados por los gobiernos y donantes. En los países de la OCDE, donde la mayoría de las redes de certificación de competencias y mecanismos existen, ellas son financiadas principalmente por los gobiernos nacionales. Sin embargo, a medida que más y más países en desarrollo establecen marcos y mecanismos y mecanismos de certificación, se ha producido un aumento de la financiación por parte de los donantes en este ámbito de reforma educativa. Por ejemplo, el marco nacional de calificaciones en el sur de África ha sido financiado en su mayoría por la Unión Europea, con el apoyo adicional del gobierno canadiense (Allais 2007). En LAC, el programa Chile Califica es financiado por el gobierno (50 por ciento) y el Banco Mundial (50 por ciento).

Desafortunadamente, no hay evidencia sobre el impacto o costo-efectividad de cualquiera de estos programas. A pesar de que estos marcos parecen desempeñar un papel importante en la superación de las limitaciones de búsqueda de trabajo, especialmente para los pobres, que tienen menos probabilidades que el resto de la población a tener educación formal, no hay ningún registro riguroso de sus resultados.

Los programas para los trabajadores autónomos. La característica central de los programas de trabajadores por cuenta propia es la promoción de la capacidad empresarial, es decir, la capacidad de crear y gestionar empresas sostenibles y eficientes que sean capaces de ofrecer puestos de trabajo permanentes. Ellos combinan el apoyo financiero con servicios técnicos, como ser capacitación, asesoramiento y asistencia en el desarrollo de planes de negocios, que con éxito pueden aumentar la productividad de los beneficiarios y, por ende, la viabilidad de las microempresas. Este tipo de intervención es particularmente importante en LAC, dado que las microempresas emplean una gran proporción de la fuerza laboral, principalmente en el sector informal (Orlando y Pollack 2000), y, como se muestra en el capítulo 2, se enfrentan a dificultades específicas para su supervivencia y expansión en muchos países de la región.

En LAC estos programas se han dirigido principalmente a jóvenes desfavorecidos o a las personas que tienen habilidades empresariales o que es dueño de un pequeño negocio informal. *El programa crear Perú para crear, Programa de Empresariado Juvenil y de Certificación de Empresas Juveniles* son algunos ejemplos de este tipo de iniciativas dirigidas a los jóvenes de la región de Latino América y el Caribe. Este enfoque es diferente al de Europa y Asia Central, que por lo general han sido dirigidos a personas desempleadas, independientemente de su perfil socio demográfico.

Aunque inicialmente patrocinados por los gobiernos, estos programas han comenzado a atraer al sector privado, incluidas las organizaciones no gubernamentales. Estas instituciones privadas están involucradas tanto en la financiación y en la implementación. De hecho, el microcrédito y la puesta en marcha de préstamos han sido cruciales en el apoyo a la creación y mantenimiento de nuevas pequeñas empresas (Betcherman, Olivas y Dar 2004).

Las pocas evaluaciones rigurosas que se han llevado a cabo tanto en los países desarrollados y países en la región de América Latina tienden a ser alentadores, a pesar de que no proporcionan información sobre la relación costo-efectividad o largo plazo y los efectos de los programas en los trabajadores autónomos. Ellos sugieren que las microempresas que se han beneficiado de estos programas tienen más probabilidades de sobrevivir. *Formación Empresarial de la Juventud y la calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas* son dos programas en el Perú que están dirigidos a los jóvenes y que han sido evaluados. Estas evaluaciones han demostrado que la participación en el proyecto tuvo un impacto positivo en la probabilidad de tener un negocio (incluso en el sector formal) y en la contratación de empleados, y también redujo significativamente las tasas de desempleo e inactividad mientras aumentó significativamente sus ganancias.³³ Las evaluaciones encontraron que los determinantes clave de este éxito fueron el acceso al crédito y las visitas frecuentes para asesoramiento. Sin embargo, es importante indicar que, en general, estos programas de control y seguimiento de los ingresos de los beneficiarios y el estado de sus negocios son solo por un año después de participar en los programas. Esta limitación implica que solo el impacto a corto plazo de los programas puede ser evaluado y que las evaluaciones adicionales serán necesarias para entenderlos efectos de mediano plazo y largo plazo (Jaramillo 2004).

Los subsidios salariales. Los subsidios salariales se han utilizado en los países desarrollados y en los países en transición para ayudar a crear puestos de trabajo con carácter temporal,

subsidiando los costos de los empleadores por concepto de salarios. Los empleadores reciben subsidios del gobierno por la contratación de trabajadores desempleados durante un período de tiempo determinado, que van desde seis meses en los países en transición a dos años en los países desarrollados.³⁴ La mayoría de los programas de subsidios salariales aplicadas en las economías de la OCDE utilizan objetivos categóricos y tienden a centrarse en el desempleo de larga duración, en las áreas y sectores con alto desempleo, y en los grupos especiales de trabajadores, como ser los jóvenes. El subsidio está destinado a cubrir un período inicial de capacitación para los nuevos trabajadores de manera que, cuando termine el subsidio, su productividad sea lo suficientemente alta para que el empleador pueda retenerlos. Esta política ha recibido apoyo teórico, aunque el supuesto implícito es que la demanda de mano de obra para los salarios más bajos es muy sensible a los costos (Pagés, Pierre y Scarpetta 2008).

En general, los subsidios cubren parte del salario del trabajador o parte del valor de las contribuciones de Seguridad Social, o ambos. En todos los casos, es importante que los políticos establezcan el subsidio a un nivel que genere los incentivos adecuados para fomentar la participación (es decir, para atraer a aquellos que no han encontrado una correspondencia adecuada en cuanto al trabajo que buscan en ausencia del subsidio), mientras se minimiza el desplazamiento potencial de los trabajadores sin subsidio. En el caso de los subsidios para las contribuciones a la Seguridad Social, también es importante para los responsables de política evaluar si los empleadores tienen un incentivo para participar al considerar cuán grande será la reducción de sus costos por el programa.

El nivel de los subsidios varía según los países y programas. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el *Youth Incentive Entitlement Pilot Project* establece los salarios de los participantes al mismo nivel que el salario mínimo, en Polonia, los subsidios salariales se fijan a manera que no sean mayores que el beneficio o compensación por desempleo, y en Argentina, los subsidios se encuentra ligeramente por debajo del salario mínimo. En Bélgica, el programa de subsidio reduce los costos a los empleadores por al menos 13 puntos porcentuales, lo cual es un incentivo sustancial para los empresarios para que participen en el programa.

Las evaluaciones de impacto de programas de subsidios sugieren que los subsidios salariales pueden ser más eficaces cuando se combinan con otros programas, como la capacitación en el puesto de trabajo, asesoramiento, reuniones de información, asistencia y búsqueda de empleo. Programas en los Estados Unidos y la Argentina han combinado con éxito los subsidios salariales con otras medidas activas del mercado de trabajo. Katz (1996) mostró que las políticas de subsidio salarial dirigida a los grupos desfavorecidos en el Reino Unido y Estados Unidos han tenido efectos positivos sobre sus niveles de empleo y los resultados de las ganancias. En Argentina, Galasso, Ravallion y Salvia (2001) realizaron un experimento aleatorio destinado a la concesión de subvenciones salariales y capacitación especializada a los participantes del programa de empleos para promover su transición fuera de la asistencia social. La evaluación mostró algunos efectos positivos a corto plazo, efectos sobre el empleo, pero no efectos positivos sobre los ingresos futuros de los participantes. Además, debido a costes y procedimientos administrativos requeridos por las empresas, la tasa de utilización fue muy baja (Galasso, Marx 2008, Ravallion y Salvia, 2001).

Un marco para la reforma

Una evaluación exhaustiva de la evidencia muestra que algunos programas pueden ser útiles a algunos trabajadores en algunos casos. Las posiciones extremas sobre la eficacia de los programas activos del mercado de trabajo parecen fuera de lugar. Los PAMTs no son ni una panacea para reducir el desempleo y proteger a los trabajadores, tampoco una pérdida de recursos públicos con altos costos de oportunidad. Si están bien diseñados y dirigidos, estos programas pueden ser costo-efectivos.

Dado que no es fiscalmente viable proporcionar apoyo público a todos los programas, el reto consiste en definir, a priori, las principales limitaciones y enfocar estos recursos en programas que alivian estas limitaciones. Este enfoque es particularmente importante dado que, de acuerdo con el *Youth Employment Inventory*, ningún programa en particular es inherentemente más exitoso que los otros, y su impacto y costo-efectividad mejor. Por lo tanto, los hacedores de política deben considerar qué tipo de intervención trata mejor el problema en cuestión. De acuerdo a lo expuesto en el capítulo 2, algunas de las áreas de enfoque en América Latina serían las siguientes:

- *Capacitación en destrezas o habilidades para los jóvenes.* Este ha sido el foco de la mayoría intervenciones en LAC que ha ayudado a reducir la escasez de habilidades en la región.
- *Intermediación Laboral.* Esta puede ser una buena forma y relativamente barata de ayudar a los trabajadores de bajos ingresos y los jóvenes a encontrar adecuados puestos de trabajo.
- *Los subsidios salariales.* Estos pueden ayudar a crear empleo con certeza a ciertos grupos vulnerables (aunque los costes económicos y fiscales de hacerlo tienden a ser altos) pueden ser un complemento importante para los programas de capacitación.
- *Apoyo a los emprendedores.* Esto deberá hacerse en forma de programas multi servicios, los cuales podrían facilitar el autoempleo.

En todos los casos, la implementación exitosa requerirá mejorar la gobernabilidad, administración, y sistemas de monitoreo y evaluación. En términos de la gobernabilidad, es importante evitar la excesiva centralización, dar a las oficinas locales la flexibilidad para gestionar sus programas, y subcontratar a empresas públicas y privadas para la ejecución a través de contratos que premian el rendimiento o ejecución. También es importante fortalecer la capacidad institucional para garantizar una mejor gestión del sistema. De hecho, el fortalecimiento de la coordinación institucional y la capacidad de administrar programas de servicios múltiples puede ser importante para reducir los costes operativos. También es necesario mejorar o desarrollar la capacidad de gestionar el proceso de licitación para la selección de centros de formación o capacitación y los proveedores de programas en general. Por último, la mejora de la recolección de datos, y sistemas de monitoreo y evaluación es esencial para una mejor planificación y la toma de decisiones. Los programas deben ser ajustados y optimizados continuamente, y este proceso puede avanzar solo si los datos reales están a la mano de los gerentes acerca de sus operaciones y la ejecución.

Recomendaciones sobre la capacitación. Ejemplos exitosos de intervenciones integrales de capacitación definen los siguientes factores que son necesarios para el éxito:

- *Capacitación en el puesto de trabajo.* En los últimos años, los programas de formación en el aula se han extendido al puesto de trabajo y los componentes de intercambios ofrecen un proceso de capacitación más integral. A través de estos programas, es posible adquirir y poner a prueba las habilidades y competencias en una variedad de entornos.
- *Servicios de apoyo a los participantes.* Estos incluyen estipendios, el reembolso de honorarios, vales de transporte, y asistencia financiera a los participantes durante la duración del programa. Ejemplos de programas que ofrecen estos soportes incluyen el empleo de verano para jóvenes y el programa de entrenamiento y empleo de la infantería de los Estados Unidos, el Programa de Mejora del Empleo en Canadá, Juventud y Empleo en la República Dominicana, y el Proyecto Joven en Argentina.
- *Demanda de capacitación que involucra activamente al sector privado.* Esto es crucial para asegurar que los participantes adquieran las habilidades y competencias que se encuentran en fuerte demanda y de los cuales hay a menudo escasez en el mercado laboral. Una forma de involucrar al sector privado es a través de licitación pública de los proveedores de las capacitaciones. Buenos ejemplos de programas de formación que utilizan licitación se pueden encontrar en Brasil (Plano Nacional de Formação Profissional, o PLANFOR), República Dominicana (Juventud y Empleo), y Panamá (Procajoven). La licitación pública asegura que los participantes recibirán el entrenamiento pertinente de alta calidad y de instituciones competentes, a precios competitivos. La otra cuestión importante es que los programas soliciten la cooperación activa de los posibles empleadores, primero para asegurar que el contenido de la formación está alineada con la demanda, y segundo, para dar a los participantes una mayor probabilidad de estar empleados después de terminar el curso.
- *Incentivos financieros para los empleadores y empleados.* En esencia, estos incentivos financieros constituyen una forma de subsidio salarial (ver más abajo). Tienen que ser considerados por dos razones. En primer lugar, cuando los gobiernos reembolsan a los empleadores los salarios de los aprendices en el lugar de trabajo, los empleadores tienen un incentivo para jugar un mayor y más eficaz papel en la formación de los participantes. En segundo lugar, los beneficiarios potenciales tienen más de un incentivo para participar en los programas por lo que se quedan hasta la finalización. Los actuales programas de reembolso de los salarios incluyen el Programa de Mejora de la Mas Empleos en el Canadá y el New Deal para los jóvenes desempleados en el Reino Unido. Algunos programas (por ejemplo, el Programa de reentrenamiento en Polonia) exigen a los participantes reembolsar al gobierno estos subsidios si abandonan el programa, lo que les da a ellos un poderoso incentivo para completar el curso y ayudar a que el programa alcance sus objetivos.
- *Estrategias apropiadas dirigidas.* Estas son necesarias para asegurar que los programas tengan éxito al llegar a las poblaciones objetivo. En la mayoría de los programas Jóvenes de LAC, los cursos fueron anunciados en una campaña masiva en todos los municipios seleccionados. Entonces los jóvenes interesados se acercaron a las oficinas de empleo local donde llenaron un cuestionario dirigido a determinar su situación socioeconómica

y elegibilidad o fueron entrevistados para comprobar si coincide con el perfil objetivo. En algunos casos, algunas personas jóvenes pasaron por el cuestionario y la entrevista.

- *La coordinación entre los organismos públicos.* La coordinación entre todas las entidades pertinentes del gobierno como ser los servicios nacionales de empleo, y otros entes relevantes —es necesaria para la efectiva y eficiente implementación de cualquier programa. En Argentina, por ejemplo, la mayoría de los procedimientos del *Proyecto Joven* se centralizaron en Buenos Aires, una disposición que dejó las oficinas locales en todo el país sin autoridad administrativa para tomar cualquier decisión importante o para aprobar o rechazar los proyectos. Esta centralización excesiva obstaculizó la licitación de los procesos de selección de los proveedores de capacitación, lo que retrasó la realización de los cursos y pasantías (De Moura Castro y Verdisco 1999).

Además de los diversos factores programáticos que son cruciales para garantizar resultados exitosos, también hay ciertas condiciones iniciales necesarias. Estos incluyen (1) recursos gubernamentales suficientes para la capacitación, (2) adecuada oferta de instituciones de alta calidad en capacitación, y una (3) suministro adecuado de maestros competentes, entrenadores y consejeros. Es necesario una unidad de supervisión y de administración técnica capaz de garantizar que el programa opere hasta su máximo potencial en todas las etapas y que un monitoreo y evaluación adecuados se lleven a cabo.

Recomendaciones sobre servicios de empleo. Los servicios de empleo pueden ser una manera eficiente de aumentar la productividad y reducir la duración de los períodos de desempleo. Su eficacia necesita ser mejorada mediante: (1) mejoramiento del registro de los trabajadores y las empresas, (2) mejorando la calidad de los servicios que prestan, (3) ampliación regional de su cobertura, (4) desarrollando estándares mínimos de desempeño que pueden llevarse a cabo a nivel nacional pero que están condicionados por las limitaciones locales, y (5) prestación de estos servicios de forma conjunta con otras políticas activas del mercado de trabajo.

Por otra parte, la intermediación laboral deberá tener en cuenta la idiosincrasia del mercado laboral de la región (Mazza, 2003). Es importante identificar a los grupos vulnerables en la región y no confiar en la evidencia de los países industrializados que se dirige al desempleo de larga duración. Los países de LAC deben dirigirse, por ejemplo, a los trabajadores y los empleadores en el sector informal. En Perú, por ejemplo, los programas de empleo ofrecen información a las pequeñas empresas para tratar de persuadirlos a unirse al sector formal. También es importante para los servicios de intermediación laboral reconocerla considerable migración interna y externa en la región para que puedan ayudar a los trabajadores a encontrar trabajo en otros países y listar las vacantes para que coincidan los trabajos y los trabajadores más allá de las fronteras.

Algunas de las recomendaciones más específicas son las siguientes:

- *Aprovechar la tecnología de la información.* Con los recientes avances en las tecnologías de información se pueden reducir los costos de la intermediación de servicios de empleo. Estas tecnologías ya están ayudando a los ministerios del trabajo de varios países (como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y

Venezuela) a tener información disponible más fácilmente para los solicitantes de empleo y los empleadores.

Esta información abarca una amplia gama de temas como ser: derechos laborales, regulación laboral, la disponibilidad de programas de capacitación, recursos para la búsqueda de empleo, vacantes, y enlaces a sitios web donde se publican vacantes ya sea en el país o en el extranjero, así como la difusión de información dirigida a grupos vulnerables, como los jóvenes, las mujeres y trabajadores discapacitados.

- *Proporcionar mejores incentivos a los empleadores y trabajadores.* La evidencia actual indica que el simple suministro de información sobre vacantes no es suficiente para atraer la atención ya sea de los empleadores o de los trabajadores. Las oficinas de empleo necesitan ofrecer servicios personales a los solicitantes de empleo y forjar vínculos más estrechos con los empleadores para atraer a más usuarios. Las agencias públicas de empleo más eficientes ofrecen servicios tales como la gestión de vacantes de las empresas, ayudando a la selección de candidatas, y ofreciendo información si los subsidios están disponibles.
- *Descentralizar las prestaciones.* Las recientes mejoras en el suministro público de los servicios de empleo han supuesto su descentralización, integración, seguimiento. El objetivo de la descentralización es permitir a las oficinas regionales y locales adaptar los programas a las necesidades de búsqueda de empleo de las comunidades empresariales y locales, mientras la administración central sigue siendo responsable del presupuesto, la financiación y el establecimiento de políticas y evaluaciones.
- *Integrar los servicios.* El objetivo de integración de servicios es asegurar que los desempleados no tengan que lidiar con diferentes oficinas de la administración pública. Centros especializados pueden ofrecer una variedad de servicios en una sola ubicación. Los servicios integrados proporcionan varios niveles de servicios para la mayoría de los participantes, ofreciendo al mismo tiempo servicios especializados para los que tienen problemas más específicos, como lo son los jóvenes, las mujeres y los trabajadores con discapacidad.
- *Ampliar el papel del sector privado.* Aunque la prestación pública monopolística de servicios de empleo se consideró necesaria por mucho tiempo, en la década de los 90 surgió un consenso en cuanto a que los proveedores privados también tenían un papel que desempeñar. Como resultado, los gobiernos de la región comenzaron a fomentar el desarrollo de agencias privadas de empleo. Hoy por hoy las agencias públicas conservan a menudo un papel de control y están a cargo de la determinación de la elegibilidad de los participantes, mientras dejan a disposición de las agencias privadas de empleo la provisión de servicios (Pagés, Pierre y Scarpetta 2008).

Recomendaciones sobre los esquemas de certificación de competencias. La Certificación de Competencias puede mejorar a orientar y tiene que ser llevado a cabo dentro de una red nacional de calificaciones coordinada y consistente MNC (Marco Nacional de Calificación). Un MNC es definido como un instrumento coherente y global para la clasificación de calificaciones en función de un único conjunto de criterios correspondientes a determinados niveles de aprendizaje alcanzado. Para garantizar la existencia de un único proceso de certificación, MNC aumenta el reconocimiento y transparencia de las calificaciones de los

participantes del mercado de trabajo (Coles 2008). Un MNC debe garantizar que las calificaciones sean: (1) definidas en términos de un conjunto único de criterios y solo en una jerarquía de niveles, (2) clasificadas en términos de un amplio conjunto de campos profesionales, (3) acumuladas en forma gradual (acumulación y transferencia de créditos), (4) transferibles en el sentido que los elementos de un título (por ejemplo, saber usar un procesador de palabras) pueden ser reconocidos en otras calificaciones alternativas, (5) transparentes en el sentido que los estudiantes sepan exactamente qué resultados del aprendizaje se requieren para demostrar que pueden obtener una calificación, e (6) independientes de cualquier requerimiento previo de programas de aprendizaje específicos (Young 2005).

Los principales factores que han demostrado ser fundamentales para asegurar el éxito de la aplicación de los MNC son los siguientes:³⁵

- *Gradualidad*. Mientras que un enfoque gradual no complace a los gobiernos que en sí tienen un sentido de urgencia, una ruptura o quiebre radical con los resultados de los sistemas de calificaciones o acreditaciones anteriores puede causar dificultades (como ocurrió en el Sur de África). Después de una ruptura radical, es difícil establecer puntos de referencia contra los cuales probar los nuevos principios. Por otra parte, teniendo un enfoque gradual reduce el riesgo de una fuerte oposición de los interesados a la reforma.³⁶
- *Consenso y compromiso*. Dado que las calificaciones solo puede operar en la base del reconocimiento mutuo de su validez, es importante tomarse el tiempo necesario para ir a través de un proceso de consulta completa o integral, como sucedió en los casos de los MNC de Nueva Zelanda e Irlanda. Cuando este consenso no tiene lugar, toda la idea de un NFQ puede perder credibilidad pública y profesional. Por ejemplo, compromisos forzados sobre acreditaciones vocacionales a nivel nacional en Inglaterra han prevenido un progreso mucho mayor en el desarrollo de una red nacional más amplia.
- *La construcción de bloques*. Como es evidente a partir de la experiencia de los MNC en Escocia, la importancia del uso de redes parciales a manera de construcción de bloques para un marco más amplio es innegable. Tal construcción de bloques incluye niveles específicos de educación como ser la secundaria y la educación superior, también requiere de la participación de varios sectores, como el académico, los sectores profesionales e industriales. Por otra parte, las experiencias de los países desarrollados en el desarrollo de los MNC destacan las siguientes condiciones iniciales necesarias para su buena aplicación y operación: (1) la voluntad política del gobierno nacional; (2) una base legislativa para un marco de calificaciones (OCDE 2006); (3) el interés y la colaboración de las diversas partes interesadas, especialmente la triada de *empresarios, proveedores y estudiantes* (Grubb 2007), (4) instancias gubernamentales competentes y cooperativas dispuestas a compartir responsabilidad en la ejecución de las MNC, especialmente aquellas involucradas en educación, capacitación y en políticas del mercado laboral (OECD 2006); (5) organismos administrativos con capacidad técnica, y (6) comunicación efectiva con la población en general.³⁷

Recomendaciones sobre los programas para trabajadores autónomos. Los programas para los trabajadores por cuenta propia no están generalmente bien desarrollados en la región

a pesar de que hay una necesidad clara de ellos (Auer, Efendioglu, y Leschke 2005). Las características clave para el diseño e implementación de tales programas deben incluir lo siguiente:

- *Difusión.* Es importante promover la inscripción en los programas a través de campañas publicitarias masivas. Este enfoque es necesario, en particular, para llegar a personas de bajos ingresos o con poca o ninguna habilidad, quienes tienden a estar menos informados que el resto de la población.
- *La selección de los beneficiarios.* Un jurado independiente formado por exitosos empresarios, profesores universitarios y especialistas debe estar a cargo de seleccionar los proyectos o planes de negocio que prometen los mayores beneficios y que parecen ser los más factibles. El programa debe ofrecer servicios de asesoramiento a los solicitantes para ayudarles con la preparación de sus propuestas con el fin de no excluir a los trabajadores poco cualificados.
- *Capacitación y creación de servicios después de crear un negocio.* Es importante proporcionar entrenamiento o capacitación en habilidades directivas o administrativas-gerenciales generales para los aspirantes a empresarios, especialmente a aquellos cuyos planes de negocio son seleccionados por el jurado. Los gerentes de las empresas seleccionadas deben seguir recibiendo apoyo mediante servicios como capacitación, asesoramiento y pasantías.
- *Sistema de información del mercado laboral.* Un análisis transversal sobre iniciativas de emprendimiento empresarial en países de Latino América ha demostrado el papel importante que los sistemas de información del mercado laboral juegan a la hora de permitir la expansión de programas de asistencia al autoempleo. Un sistema de información que hace posible comparar los programas (por ejemplo, en términos del número de nuevos negocios que ellos ayudaron a crear y el rendimiento de estos negocios en el tiempo) es una herramienta valiosa para mejorar el diseño de diversas intervenciones y ampliar las más exitosas (Jaramillo 2004).³⁸

Recomendaciones sobre subsidios salariales. La evidencia disponible muestra que los programas de subsidios salariales son exitosos cuando: (1) los subsidios se combinan con otros servicios, como la formación profesional, consejería u orientación (véase más arriba), y (2) los niveles de subvención se establecen adecuadamente para generar los incentivos adecuados y minimizar los efectos secundarios potenciales. Paquetes integrales de servicios que, combinando los subsidios salariales con otras medidas tales como la formación, el asesoramiento, y asistencia laboral, tienden a tener un impacto positivo en las perspectivas de los beneficiarios en el mercado laboral, en particular los jóvenes. Como está diseñado este paquete extendido de medidas es crucial para el éxito del programa. Por ejemplo, el contenido de la formación debe ser coherente con las necesidades del sector productivo para asegurar que los trabajadores adquieren habilidades y destrezas relevantes y mercadeables. Además, la orientación adecuada y las estrategias de fijación de salarios son necesarias para aumentar la probabilidad de que el programa ayude a personas en desventaja que de otra manera estarían desempleados y reducir así efectos sustitución y las pérdidas de peso muerto.

El diseño de estos programas debe incluir también algunos otros elementos para minimizar los potenciales efectos adversos:

- *Crear incentivos para retener al personal después que el subsidio salarial termina.* Para evitar el efecto de sustitución, los programas de subsidios salariales deben dar incentivos a las empresas a fin de retener a sus ex trabajadores no subsidiados aun salario competitivo. También, pueden imponerse condiciones en las subvenciones para reducir el riesgo de crear incentivos para una alta rotación laboral o beneficiar desproporcionalmente a sectores con una alta rotación laboral y más empleo. En los Estados Unidos, por ejemplo, en un intento para reducir la rotación laboral, los programas de subsidios salariales excluyen a aquellas firmas que sistemáticamente no retiene a sus trabajadores subsidiados (Katz 1996). En Polonia, el programa de subsidio salarial otorga a las empresas que retienen a los trabajadores que recibieron el beneficio del subsidio incentivos monetarios equivalentes a 150 por ciento de la salario promedio nacional para cubrir los costes de seguro salariales y de Seguridad Social por un período de seis meses después de que finalice el programa.
- *Focalización.* Escoger bien los objetivos es una característica clave para el diseño de los programas de subsidio salarial. Un reciente estudio de la incidencia en el empleo de una reforma fiscal sobre los impuestos laborales en Turquía hizo hincapié en la importancia de la focalización en trabajadores de bajos ingresos para tener una mayor impacto en los niveles de empleo (Betchermany Pagés 2007). En general, las simulaciones de las repercusiones de una serie de reformas que han reducido los costos laborales a través de recortes de impuestos y a través de reducciones en las cotizaciones a la Seguridad Social han demostrado que dirigirse a trabajadores de bajos ingresos y jóvenes es considerablemente más costo-efectivo que focalizarse a todos los trabajadores.
- *Contabilidad para las capacidades institucionales.* Como en el caso de los otros programas, los responsables de política deben tener en cuenta la capacidad institucional de la agencia administrativa. Los subsidios salariales suelen ser gestionado por las oficinas de empleo. Ya sea que el programa esta administrado por el gobierno central o por las oficinas del gobierno local, es importante seguir criterios estándar al seleccionar las empresas participantes y los trabajadores. Igualmente importante es la necesidad de monitorear la distribución de los subsidios o vales para suplir necesidades para evitar la corrupción. Una práctica eficiente utilizada en los países desarrollados es deducir el monto del subsidio de las obligaciones fiscales de los empleadores. Sin embargo, podría ser difícil de replicar esta práctica en los países menos desarrollados debido a la baja calidad de los sistemas de información.

Implementación y coordinación de las PPIs y de los PAMTs

En las secciones anteriores se discutió la racionalidad de las PPIs y de los PAMTs en los países de Latino América y se recomendaron ciertas características clave de diseño para facilitar la redistribución, mejorar los incentivos y aumentar la eficiencia. La forma final y tamaño de estos programas y la asignación de recursos públicos para financiarlos tendrán

que reflejar las condiciones existentes en cada país. En todos los casos, sin embargo, el desempeño de las PPIs y PAMTs en última instancia dependerá de los arreglos institucionales establecidos para la ejecución, coordinación, y gestión. Más allá del diseño de los procedimientos administrativos y los sistemas de información, las decisiones claves deben hacerse con base a las funciones respectivas de los sectores público y privado, así como de las estructuras de gobierno que afectarán los incentivos que influyen en los gerentes y administradores de programas. Estos incentivos determinan la eficacia de los distintos programas, sus costos y la calidad de los servicios.

Una revisión exhaustiva de estos temas es una tarea de gran envergadura que cae fuera del ámbito de este capítulo. El objetivo modesto aquí es discutir brevemente algunas cuestiones clave en relación con los arreglos institucionales necesarios para asegurar lo siguiente: (1) que las PPIs y los PAMTs se coordinen adecuadamente para explotar las sinergias entre ellos, y (2) que hayan incentivos bien establecidos para controlar el riesgo moral y maximizar la rentabilidad de los dos tipos de programas.

Desde el principio, es importante mencionar que la creación o la reforma de las instituciones responsables de la gestión de las PPIs y de los PAMTs es una tarea compleja pero que no está más allá del alcance de la mayoría de los países de América Latina. Algunos de ellos ya cuentan con sistemas que requieren una administración sofisticada (Por ejemplo, Fondos de Pensiones de Contribución Definida Obligatorios) y la mayoría de los países de LAC tienen alguna forma de PAMT. Sin embargo, incluso en ausencia de cualquier cambio en el diseño, sería necesario actualizar la información, monitoreo y evaluación de los sistemas que rigen estos programas en estos países. Todos los cambios institucionales pueden ser implementados gradualmente en un período de tres a cinco años. Finalmente, en términos de costes de inversión, la mayor porción está relacionada con la compra e instalación de sistemas apropiados de tecnología informática. Si se diseñan adecuadamente, un moderno sistema de gestión de riesgos del mercado laboral no tiene por qué implicar la creación de una gran burocracia y por lo tanto no debe incurrir en enormes gastos administrativos.

Componentes de un sistema integrado de gestión de riesgos del mercado de trabajo

Las economías de escala y la necesidad de responder de manera eficiente a la demanda de personas que buscan empleo y los empleadores requieren de un sistema integrado de programas de protección a los ingresos y de los programas activos del mercado de trabajo. Un sistema integrado es especialmente valioso para la coordinación de la intermediación y de los servicios de asistencia de búsqueda de trabajo (aunque, como se discutió en la sección anterior otros PAMTs pudieran necesitar ser parte del paquete integral. Lejos de América Latina, Corea es el ejemplo clásico de un país que ha puesto en marcha un sistema integrado (véase el recuadro 5.3), mientras que en la región, Chile inició el avance en esta dirección.

La idea general es tener una institución (probablemente, en la mayoría de los casos, en el ministerio de trabajo) que se encargue del diseño de políticas y la coordinación y gestión

RECUADRO 5.3

Un sistema integrado de servicios de empleo en la República de Corea

El Sistema de Seguro de Empleo (SSE) en Corea fue creada en julio 1995. Se compone de tres programas básicos: (1) el programa de beneficios por desempleo, (2) el programa de estabilización laboral, y (3) El programa de desarrollo de destrezas y habilidades laborales. Todas las empresas están cubiertas independientemente de su tamaño, todos los trabajadores ya sean a tiempo completo o por hora pueden participar en el programa (solo los temporales y los trabajadores de medio tiempo están excluidos). El sistema está financiado principalmente por el impuesto sobre los salarios o la impuesto sobre la nomina en un 1,4 por ciento. Los ingresos se depositan en un Fondo de Seguro de Empleo, que es una cuenta especial administrada por el Ministerio de Trabajo. Hay cuentas separadas para cada uno de los tres programas. La Dirección de Políticas de Empleo del Ministerio de Trabajo es responsable de la formulación de políticas y de la regulación del SSE. Luego hay cientos de centros locales, como centros de estabilización de empleo Bancos que ayudan a poner en práctica el sistema.

El *Programa de Beneficios de Desempleo* proporciona beneficios en efectivo para el desempleado. Los beneficios incluyen el subsidio del solicitante de empleo (SDE) y los Beneficios de Promoción del Empleo (EPB). El SDE es el clásico beneficio del desempleo equivalente al 50 por ciento de los ingresos (con un mínimo del 70 por ciento del salario mínimo). Se paga por un período de 60 a 210 días trabajador, esta en función de la edad del individuo (personas entre las edades comprendidas entre los 30 y 50 tienen períodos más largos de elegibilidad) y sobre el número de meses de aportaciones realizadas por el trabajador antes de quedar desempleado (un mínimo de seis es requerido). Los beneficios no se pagan durante la primera semana del período de desempleo y puede ser suspendido si el demandante niega utilizar los servicios de colocación de empleo o someterse a una capacitación. El EPB ofrece beneficios suplementarios para dar a los desempleados un incentivo para proseguir su búsqueda de empleo y para invertir en capacitación. Así, los trabajadores, que encuentran un trabajo antes de agotar sus beneficios pueden recibir el 50 por ciento del «saldo». Los trabajadores que optan por algún tipo de formación son elegibles para subvenciones, y también hay fondos para facilitar la búsqueda de empleo en las zonas distantes y una prima por movilidad si un trabajador recibe un trabajo que requiere que él o ella se muevan.

El Programa de Estabilización de Empleo (PEE) promueve la creación de empleo. Se compone de cuatro esquemas diferentes: (1) Ajuste de asistencia al empleo (En virtud del cual los empleadores que contratan a trabajadores despedidos recibirán subsidios equivalente al 50 por ciento de sus salarios durante seis meses), (2) Fondo Regional de Estimulación al Empleo (créditos para iniciar pequeñas empresas), (3) Facilitación de la Asistencia al Empleo (subsidios para apoyar el empleo de los trabajadores de mayor edad y a mujeres), y (4) Información del Mercado Laboral y los servicios de colocación

El Programa de Desarrollo de Habilidades de Trabajo (PDHT) tiene como objetivo aumentar las capacidades de la fuerza laboral y promover la competitividad de las empresas. El PDHT comprende tres esquemas diferentes: (1) asistencia a los empleadores, (2) asistencia a los Empleados, y (3) asistencia para la capacitación de desempleados. La primera consiste en subvenciones

.../...

para financiar los costes de formación o préstamos para establecer centros de capacitación. El segundo proporciona subvenciones para financiar formación profesional y préstamos para pagar la matrícula. Las subvenciones van directamente a los empleados, que se les permite elegir el programa de capacitación y el proveedor. El tercer esquema provee subsidios para los desempleados que no reciben ningún beneficio y por tanto no son elegibles para la libre la formación profesional. También hay un programa especial que otorga donaciones a los institutos de formación que capacitan o entrenan a los jóvenes no cualificados.

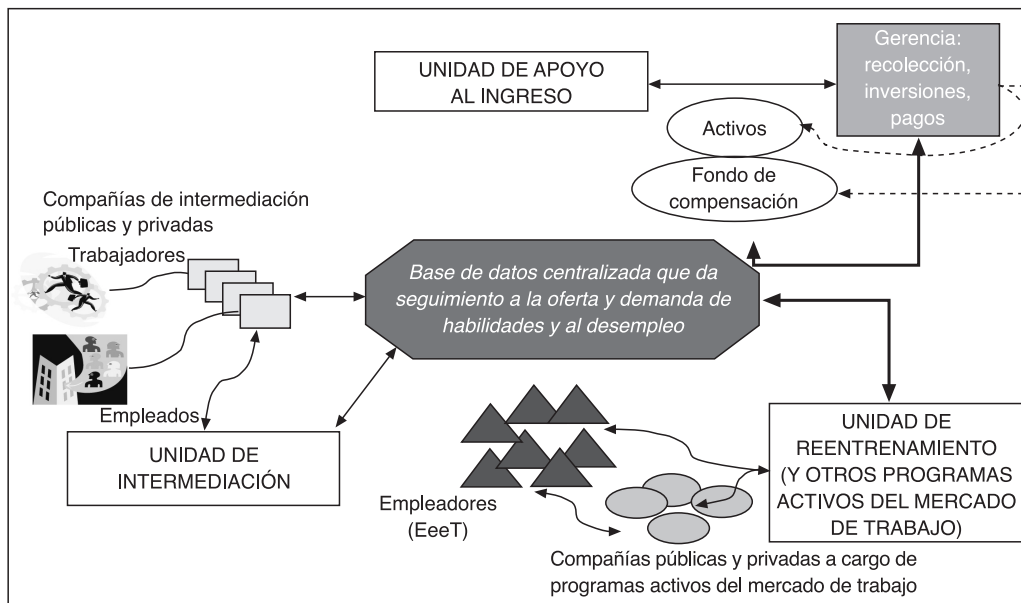
Fuentes: Kwan Kim, 2000; 2008.

de los Programas de Protección a los Ingresos y de los Programas Activos del Mercado Laboral. Esta instancia no administraría todos los programas en forma centralizada. Por el contrario las oficinas regionales jugarían un papel destacado en la gestión, y el sector privado proporcionaría servicios varios. La oficina central, sin embargo, sería responsable de la coordinación de políticas y, muy importante, aseguraría la difusión adecuada de la información a través de una base de datos central que en última instancia, debe reflejar la dinámica de la demanda y oferta de trabajo en el país.

La Oficina de Manejo de Riesgos del Mercado de Trabajo (MRMT), como sería llamada, tendría tres oficinas centrales o unidades. La Unidad de Asistencia e Intermediación en la Búsqueda de Empleo (UAIBE) proporcionaría servicios de empleo y facilitaría la intermediación. La Unidad de Protección de Ingresos (UPI) estaría encargada de gestionar el seguro de desempleo y otros arreglos de protección a los ingresos. La Unidad de Reentrenamiento y de Apoyo a Empleo (UARE) se ocuparía de los desajustes estructurales en el mercado laboral, proporcionaría servicios de reentrenamiento, y en algunos casos, desarrollar programas para ayudar a crear puestos de trabajo. La estructura potencial de un sistema MRMT se ilustra en la figura 5.5. La organización y funciones principales de cada unidad se tratan más adelante, comenzando con la UAIBE.

Unidad de Asistencia en la búsqueda de trabajo e intermediación. En el modelo propuesto, los servicios son proporcionados por un conjunto de oficinas certificadas públicas o privadas, llamadas aquí AIL (agencias de intermediación laboral). Las AILs son esencialmente el vínculo entre el sistema MRMT y su cliente (personas que buscan empleo y los empleadores) y son una ventanilla única para cualquier persona en busca de un trabajo, no solo los desempleados. Las principales funciones de estas oficinas serían: (1) registrar a los solicitantes de empleo y procesar las aplicaciones de beneficios por desempleo (cuando los individuos son elegibles) y otros servicios (como capacitación o certificación de competencias);(2) recibir y registrar ofertas de empleo de los empleadores, (3) asesorar a los solicitantes de trabajo acerca de las oportunidades de trabajo y recomendar capacitación y la certificación por programas que pueden facilitar la concordancia entre lo que los empleadores buscan y lo que los buscadores de empleo quieren, (4) ayudar a los buscadores de trabajo a preparar su hoja de vida, llenar solicitudes de empleo, y prepararse para las entrevistas de trabajo;(5) vincular a las personas, según sea necesario, con políticas activas (véase más adelante), y (6) pagar prestaciones de desempleo dada la autorización previa de la IPU. Para todos estos servicios, las AILs

FIGURA 5.5
Un sistema integrado de manejo del riesgo en el mercado laboral



Nota: EeeT = Entrenamiento en el trabajo.

Fuente: Autores.

pagarían los gastos administrativos financiados por las agencia central (es decir, el gobierno, los empleadores y buscadores de trabajo, véase la sección siguiente). Las AILs así mismo podrían permitir desarrollar servicios complementarios (tales como los servicios de búsqueda ejecutivas para los empleadores) y a precios sin ninguna intervención gubernamental.

Unidad de Protección de Ingresos. La UPI sería una oficina encargada de la gestión del sistema de beneficios por desempleo. En la práctica, habría varias oficinas que operarían a nivel regional. Sus funciones serían supervisar el funcionamiento del sistema y asegurar que las distintas regulaciones se hacen cumplir. En el modelo propuesto, la IPU no administra las operaciones reales directamente. A tal efecto, las oficinas centrales y locales pueden contratar una compañía administradora privada (o pública) (como Caixa Econômica Federal de Brasil, que administra los ahorros individuales de las cuentas por desempleo) para administrar el giro total de la institución, incluyendo los cobros por contribuciones (En coordinación con una agencia de cobros centralizada si hubiese una existente), mantenimiento de registros y reconciliaciones, y los pagos de los beneficios(En coordinación con las AIL s), así como la gestión de los activos (por ejemplo, el fondo de asistencia, las reservas del sistema de SD, o cualquier otro tipo de cuenta de ahorro individual). Una de las funciones que pueden permanecer con la UPI sería la verificación y la auditoría de elegibilidad de los solicitantes de prestaciones por desempleo.

Un modelo alternativo, como se discute en Robalino, Vodopivec y Bodor(2009), sería dar la administración del sistema de protección de los ingresos a una institución de pensiones.

Esta estructura es ciertamente posible en los países que han conservado sistemas de pensiones de administración pública. Debido a que la institución de pensiones ya cuenta con la capacidad para recaudar las contribuciones, mantener registros, y procesar y pagar beneficios. La adición de un sistema de seguro de desempleo (SD) o un sistema de seguro de desempleo mediante cuentas de ahorro (CAHID) sería una tarea manejable. La única función que podría ser nueva para la institución de pensiones sería la verificación de la elegibilidad. Sin embargo, como se discute a continuación, esta tarea puede facilitarse considerablemente si la institución no esperase monitorear el estatus laboral de los aspirantes o su compromiso para buscar un empleo.

Para cualquier individuo que solicita beneficios por desempleo, el proceso sería como sigue. La AIL (Agencia de Intermediación de empleo) ingresaría la solicitud de la persona en una base central de datos y sería responsable de solicitar toda la documentación de apoyo necesaria del solicitante (incluyendo, por ejemplo, un certificado de su empleador indicando porqué el último contrato fue rescindido).³⁹ La elegibilidad de la persona podría ser también condicionada por la AIL y la UARE o sea la Unidad de Reentrenamiento y Apoyo al Empleo, verificando que la persona en cuestión haya estado solicitando empleo o recibiendo la capacitación necesaria, o ambos (véase la sección siguiente). Una vez que la elegibilidad legal del aspirante es confirmada, la institución que administra el programa (Por ejemplo, la institución de pensiones) verificaría si hay suficiente saldo en la cuenta individual, si hay suficientes derechos de transferencia acumulados, y si la duración del período de desempleo está por debajo del máximo. A partir de entonces, la institución administradora del programa enviaría una orden de pago a la AIL donde la solicitud se origino o, en el caso de algunos clientes, el pago se depositaría directamente en sus cuentas bancarias.

Unidad de Apoyo al Empleo y Reentrenamiento. En el sistema propuesto, un marco común de política y legal orientaría las operaciones de los PAMTs (Que pueden operar a nivel central o local). Como en el caso de las PPIs, los PAMTs no establecen discriminaciones entre los trabajadores por región, tipo de ocupación, o el sector económico del último empleo—aunque en regiones individuales, programas específicos podrían ser más o menos útiles. Los únicos criterios de focalización o escogencia serían la situación laboral, los ingresos, la edad y el nivel de educación. Por lo tanto, para cada programa y grupo de población objetivo (por ejemplo, los jóvenes, trabajadores de bajos ingresos en los programas de asistencia social, y los desempleados), habrían criterios explícitos de elegibilidad.

Al igual que la UPI, el UARE operaría a través de las AIL. Las personas se registrarían en las AIL (podrían ser empleadas o desempleadas, e incluso si están desempleadas no necesariamente serían elegibles para los beneficios por desempleo) e indicarían el tipo de asistencia que les gustaría recibir. Por ejemplo, puede ser que deseen solicitar algún tipo de capacitación o apoyo financiero y asesoramiento para iniciar un negocio, las opciones dependerían de qué programas son ofrecidos por el gobierno. Dados los criterios de elegibilidad que se han especificado por los responsables de política para cada uno de los programas, la AIL será capaz de informar a los solicitantes si sus aplicaciones serán aceptadas. Por otro lado, la AIL enviara electrónicamente cualquier solicitud elegible a la UARE para su procesamiento.

Operativamente, la UARE implementaría sus programas a través de empresas públicas y privadas certificadas y empleadores. Las empresas se especializarían en ciertos tipos de

programas de capacitación o re certificación. Los empleadores, por otra parte, serían parte de la junta directiva de la UARE y se esperaría que apoyaran la mayor parte de la capacitación o entrenamiento al proporcionar pasantías y contratos a corto plazo a los solicitantes elegibles con status de desempleados.

Incentivos para inscribirse y riesgo moral

Para que funcionen correctamente los diversos programas descritos aquí, será necesario establecer estructuras de gobierno y poner en marcha sistemas administrativos y de pago que creen los incentivos correctos para los solicitantes de empleo, empleados y empleadores. Una vez más, hay varias cuestiones de política complejas en esta área, siendo dos las que son especialmente importantes: (1) ¿Cómo será evitado el peligro de riesgo moral en el sistema de protección de los ingresos (PPI) administrativamente? y (2) ¿Cómo serán dados a los empleadores y buscadores de empleo los incentivos para registrarse o inscribirse en el sistema?

Reduciendo el riesgo moral en los programas de protección de ingresos (PPI s). Este capítulo ha presentado anteriormente una serie de recomendaciones para el diseño de las PPIs que minimizarían las distorsiones al separar las funciones redistributivas de las de aseguramiento. Sin embargo, mejorando los incentivos no garantiza que los programas estén libres de abuso. Por lo tanto, ciertas disposiciones administrativas deben ponerse en marcha para garantizar que las personas que reciben beneficios por desempleo están activamente buscando trabajo y que no están rechazando ofertas razonables de empleo. La experiencia de los países con servicios de empleo bien desarrollados como Australia sugiere los siguientes procesos, mismos que deben ponerse en marcha y hacerse cumplir:

- *Certificación de elegibilidad.* En primer lugar, el reclamante (y su empleador) debe haber sido registrado y contribuido al PPI durante un período de tiempo dado. En segundo lugar, el empleador deberá certificar que la persona ha sido despedida (al menos en el caso de asistencia al desempleo, las personas deben haber perdido su empleo involuntariamente). Esta certificación de los empleadores deben ser objeto de auditoría, y deberán ser penalizados si cualquier fraude es descubierto.
- *Prueba de que ha buscado empleo.* Para este fin, los individuos buscando trabajo estarán obligados a visitar regularmente la AIL. También deben presentar un número mínimo de solicitudes de empleo por semana. A medida que se desarrolle una base de datos centralizada, se le podrá dar seguimiento a las solicitudes individuales vía electrónica a través de las AIL, que a su vez informaría en sus conclusiones a la UPI. Deberán haber sanciones si se descubre que los individuos reciben beneficios mientras están empleados en el sector formal (este tipo de infracción puede ser descubierto, al exigir a los empleadores a presentar todos los nuevos contratos de empleo a las AIL). El Monitoreo en el sector informal, por otro lado, es difícil o —algunos sostienen— imposible. Por lo tanto, se ha sugerido que el sistema no debe depender de la regulación explícita del trabajo informal, pero en su lugar debe especificar la cantidad de tiempo que las personas deben

invertir en actividades de búsqueda de empleo y reentrenamiento o capacitación (Robalino, Vodopivec y Bodor 2009).

- *Los períodos de espera.* Debe haber un período de espera de una semana aun mes antes de que los beneficios por desempleo sean pagados. En lugar de simplemente excluir a los individuos que están desempleados voluntariamente de los beneficios por desempleo, se les debe exigir esperar por más tiempo, por ejemplo, hasta tres meses antes de su recepción.
- *La aceptación de ofertas de empleo y capacitación profesional.* Se requiere a los beneficiarios aceptar cualquier oferta de empleo razonable. El término *razonable* se refiere al tipo de ocupación del puesto de trabajo que se ofrece, el salario y la ubicación. Los beneficiarios que pasan por un «largo» período de desempleo deberán estar obligados a aceptar cualquier trabajo que se les ofrece. Los beneficiarios también deben ser obligados a someterse a capacitaciones o participar en algún PAMT si es necesario. El requisito necesario para aceptar el trabajo debe ser regulado por la UPI, en coordinación con el UARE, y los resultados con respecto a cada beneficiario deben ser comunicados a la AIL.
- *Las inspecciones de campo.* Los inspectores deben realizar visitas periódicas a las empresas para verificar los despidos y como manejan las solicitudes de empleo. Además, los inspectores deben supervisar las operaciones de las AIL.

Incentivos para los solicitantes de empleo y empleadores a registrarse a través de la AIL. Tanto trabajadores y empleadores deberán medir el costo-beneficio de registrarse a través de una AIL. Por lo tanto, la estrategia más obvia para aumentar las tasas de inscripción sería reducir los costos (por ejemplo, asegurando que el proceso de registro sea sencillo y rápido) y aumentar los beneficios. Uno de los beneficios de registrarse para quienes buscan trabajo es que tienen más probabilidades de encontrar un trabajo a que si no se registran, y para los empleadores el beneficio es la probabilidad de encontrar los mejores prospectos. Por lo tanto, para que los empleadores se registren, tendrán que estar convencidos de que muchos buscadores de trabajo se registrarán, y viceversa. Existe el peligro de que esto de lugar a un fallo de coordinación, donde ni los empleadores ni los demandantes de empleo se registren. Para evitar que esta situación surja, los siguientes temas e intervenciones deben ser considerados, como se expone en los siguientes párrafos.

Para quienes buscan trabajo, parte del incentivo para registrarse proviene del beneficio por desempleo mismo. Las personas van a las AILs para solicitar beneficios directamente o van porque saben que, para ser elegible a beneficios en el futuro, tendrán que tener un registro que indique que estuvieron registrados como buscadores de empleo (por ejemplo, después de su primer empleo). Otra importante manera de asegurar que los solicitantes de empleo se registren sería requerir a las instituciones de capacitación o formación profesional que establezcan mini AIL en sus campus para registrar a aquellos que buscan su primer empleo (como los centros de formación profesional, como se indico anteriormente, y universidades).

Al dar a los empleadores, en particular las pequeñas empresas, un incentivo directo para el registro es probable que sea más difícil. Para las grandes empresas, que tienen grandes departamentos de recursos humanos que tratan de buscar a los mejores candidatos, el valor agregado de una agencia de empleo centralizada es probable que sea bajo. Por otro lado,

no tendrá sentido registrarse si pudiesen mantener sus costos de operación bajos (por ejemplo, si pudieran publicar ofertas de empleo y colocar prospectos de empleo en línea). Las pequeñas y medianas empresas serán más difíciles de persuadir. Poniendo los costos de transacción a un lado, los empleadores tendrían poco incentivo para registrarse si su única ganancia fuera solo el acceso a un mayor número de candidatos elegibles, que si utilizaran sus propios recursos (redes). Además, el aumento de la productividad marginal de adquirir un mejor personal al cual hay que pagar salarios más altos, no puede justificarse cuando el empleador opera en un sector de baja productividad. Como se discutió arriba, un incentivo para que los empleadores participen sería ofrecer acceso a departamentos de recursos humanos virtuales. Otro incentivo para ellos es poder promocionar sus servicios a través de la Web, asumiendo que hay un número suficiente de usuarios. Campañas de información promocionando los beneficios del sistema también puede ayudar. En todos los casos, probablemente los subsidios serán necesarios. Su nivel debe ser cuidadosamente evaluado y comparado con los beneficios de la mejora de los flujos de información en el mercado de trabajo y, por lo tanto, un punto de encuentro entre las capacidades necesitadas por los empleadores y las disponibles en ese mercado (vacantes).

Al final, la exitosa operatividad del sistema dependerá de qué incentivos las AILs den para atraer y prestar buenos servicios a los desempleados y los empleadores. Estos incentivos dependerán de los sistemas de acreditación y ranking. Por ejemplo, a las AIL se le reembolsarían recursos sobre la base de sus resultados y de los servicios que han otorgado a través de una tarifa fija por expediente tramitado, con cargo al presupuesto general y por los copagos de sus clientes. El rendimiento de las AILs podría ser calificada por entidades independientes o por el gobierno sobre la base de criterios objetivos, tales como el número de aplicaciones que lograron el match, la duración del período de desempleo de los solicitantes (dirigido por las características individuales), la calidad de los puestos de trabajo obtenidos por solicitantes (de nuevo, guiado por las características individuales), y los costos administrativos. Las tarifas fijas por caso podrían variar en función de la calificación asignada a cada AIL.

Conclusiones

Los principales puntos de este capítulo pueden ser resumidos como sigue:

- Las PPI y los PAMT son herramientas importantes para lidiar con los riesgos del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe, países que se caracterizan por una mano de obra muy móvil, grandes riesgos de desempleo, y una gran proporción de trabajadores no calificados. Las PPIs son necesarios para mitigar el impacto de la pérdida de empleos en los hogares, en particular los de trabajadores de bajos ingresos, así como también mitigar los costos sociales provenientes de las transiciones del mercado de trabajo. Los PAMTs si están bien diseñados, pueden ser eficaces para emplear trabajadores no calificados y reducir las limitaciones en la búsqueda de empleo.
- Al mismo tiempo, las PPI y los PAMT deben desempeñar un papel importante en una estrategia integrada para promover la diversificación económica y la creación de mejor

calidad de empleos. Las PPI puede desempeñar este papel al facilitar reasignaciones de mano de obra; Por otra parte, los PAMT pueden desempeñar su papel al aumentar la eficiencia del proceso de concordancia entre las destrezas y habilidades y lo que los empleadores demandan y ayudar a reducir las limitaciones técnicas y de capital encontradas por los trabajadores autónomos.

- Hay todavía espacio para mejorar el diseño y ampliar la cobertura de los programas de protección de ingresos sin perjudicar los incentivos. Esta mejora se puede llevar a cabo si se logra un distanciamiento del sistema de indemnización por despido y se mueve hacia uno que combine los ahorros individuales con un componente redistributivo modesto y bien dirigido. En esencia, en el caso de desempleo, las personas reciben beneficios proporcionales a sus ahorros en el sistema y las transferencias condicionadas del gobierno de acuerdo a sus antecedentes de cotización y los niveles de ingresos. El componente de ahorro podría ser financiado o proveído de fondos y permitiría a los trabajadores a pedir prestado de sus aportaciones hechas a sus pensiones para financiar los beneficios por desempleo cuando ellos hayan agotado sus otros recursos. Este arreglo propuesto es probable que sea más eficiente que el seguro de desempleo tradicional, ya que reduciría el riesgo moral y no distorsionar los efectos de los incentivos de las transferencias. Sin embargo, los responsables de política deben prestar cuidadosa atención a la obligatoriedad del sistema para no obligar a los trabajadores al hacer excesivos niveles de ahorro precautorio. También es importante asegurar que los ahorros se remuneran a tasas pasivas de interés competitivas.
- Los responsables de política también deben revisar la cartera actual de los PAMT y decidir, sobre la base de una evaluación de las restricciones en la creación de empleos, la mejor manera de concentrar los limitados recursos públicos en programas más eficaces. Algunos prometedores Programas Activos del Mercado de Trabajo incluyen capacitación en destrezas y habilidades a los jóvenes (especialmente los procedentes de hogares de bajos ingresos), servicios de intermediación, ciertas formas de subsidios salariales, y apoyo a los emprendedores. Debido a que en la mayoría de los casos los individuos se enfrentan a múltiples limitaciones, hay evidencia de que los paquetes que integran múltiples intervenciones y que están dirigidos a las personas más vulnerables (por ejemplo, los jóvenes de los pueblos y los trabajadores del sector informal) podrían ser más costo-efectivos. En todos los casos, la implementación exitosa requerirá hacer la gobernabilidad y administración más eficiente y eficaz. Además, una mejor planificación y toma de decisiones requerirá de sistemas de recopilación de datos, monitoreo y evaluación mejorados. Los programas deben ser ajustados y optimizados continuamente, y estas revisiones pueden ocurrir solamente si hay datos disponibles para los administradores en tiempo real sobre sus operaciones y desempeño.
- También es importante aprovechar las sinergias mediante la integración de las PPI y los PAMT y dirigirlos hacia un Sistema de Administración de Riesgos del Mercado de Trabajo. El sistema integrado reuniría las funciones de compensación al consumo, capacitación, reentrenamiento e intermediación. Integración no significa que será necesario desarrollar una burocracia centralizada. Todo lo contrario, las oficinas regionales, tendría un papel destacado en la administración, y el sector privado proporcionaría varios servicios. La oficina central, sin embargo, sería la responsable de la coordinación de

políticas. Además, se asegurará la difusión correcta de información sobre empleo a través de una base de datos central que en última instancia debe reflejar la dinámica de la demanda y la oferta laboral en el país.

Notas

1. Otros riesgos del mercado laboral, tales como accidentes de trabajo o las fluctuaciones en los ingresos no se discuten aquí.

2. Debido a que estas políticas están a menudo relacionadas con las regulaciones sobre los procedimientos de contratación y despido, estos también se discuten.

3. La falta de crédito no se discute aquí.

4. Los estudios centrados en América Latina incluyen Velásquez Pinto (2003, 2005), Jaramillo y Saavedra (2005) y Heckman y Pagés (2004).

5. La metodología aquí usada se basa en micro simulaciones y amplía el trabajo de Jaramillo y Saavedra (2005). El número de meses de salario es una herramienta de medición útil, ya que toma en cuenta el nivel de las prestaciones, la duración de la prestación (En el caso del SD o CAHID), y cualquier factor de retirada que aplique. El cálculo no tiene en cuenta los beneficios implícitos relacionados con el aviso anticipado. Tampoco el actual análisis de cómo los beneficios varían según el nivel de ingresos, por lo tanto ignora los efectos de los pisos sobre los beneficios y los techos de las contribuciones. Estas son características tendrán que ser tomadas en cuenta en futuros análisis.

6. Para una discusión sobre este tema, véase también Jaramillo y Saavedra (2005).

7. Claramente, lo contrario también es posible, es decir, los empleados reclamando beneficios incluso en el caso de despido por mala conducta y obligar a los empleadores para hacerles un pago único.

8. A nivel macro, hay pruebas que demuestran que el SD puede aumentar el equilibrio de la tasa de desempleo y la persistencia del desempleo después de un shock, principalmente a través de un aumento en los salarios de reserva (véase Blanchard 1999).

9. Para un resumen del desempeño del SD en los países desarrollados y en transición, véase Holmlund (1998); Vodopivec, Wörgötter y Raju (2005), y Olinto *et al.* (2007).

10. Véase Orszag y Snower (2002) y Orszag *et al.* (1999) para una discusión.

11. Véase Cunningham (2000). El autor explora los cambios en la normativa introducidas en 1994. Ella utilizó una metodología de diferencias para analizar los efectos del SD en la duración del período de desempleo, los salarios después del desempleo, y la probabilidad de encontrar empleos en el sector formal.

12. Margolis (2008) utilizó datos de la encuesta Pesquisa Mensal de Emprego (PME) que abarcaba los trabajadores en las seis áreas metropolitanas más grandes de Brasil (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Río de Janeiro, São Paulo y Porto Alegre). El estudio distingue entre las transiciones del desempleo al empleo en el sector formal y las transiciones del desempleo al empleo en el sector informal, y por lo tanto utilizan un modelo de duración de riesgos competitivos (un riesgo es el empleo en el sector formal, el otro es el empleo en el sector informal). La metodología de cálculo tuvo en cuenta el hecho de que el acceso al SD es endógeno, ya que se correlaciona con características inobservables que probablemente hacen que los trabajadores trabajen más o menos en el sector formal. Así, el autor presentó una correlación entre los riesgos a través de componentes de heterogeneidad individuales específicos no observables en el modelo.

13. Grandes grupos de personas quedan permanentemente afuera del sistema de Seguridad Social. La evidencia disponible sugiere que se trata de trabajadores de bajos ingresos con muy poca o ninguna capacidad de ahorro.

14. Como se discutió en el capítulo 4, la densidad de cotización es la relación entre el tiempo durante el cual un individuo contribuye al sistema de Seguridad Social (por ejemplo 120 meses) y la duración del período de análisis (por ejemplo 40 años o 480 meses).

15. Los resultados de los estudios empíricos se revisan en Holzmann (2005). Entre los primeros estudios, Lazear (1990) encontró que la indemnización por despido aumenta el desempleo y reduce el empleo y la participación en la fuerza laboral, en una «Actualización» de este estudio, Addison y Teixeira (2005) confirmaron el primer hallazgo pero emiten algunas dudas sobre los demás. Fallon y Lucas (1992) mostraron que el fortalecimiento de las regulaciones de la seguridad laboral condujo a una fuerte disminución del empleo en la India y Zimbabwe. Estudios más recientes confirman la relación entre la seguridad en el empleo y los niveles más bajos de desempleo son los de Haffner *et al.* (2001) para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Heckman y Pagés (2004) de la OCDE y de los países de América Latina; Besley y Burgess (2004) para la India y Haltiwanger, Scarpetta y Vodopivec (2003) para la OCDE y los países en transición. Véase también Davis y Haltiwanger (1999) para un estudio de los efectos de la reasignación de empleos en el crecimiento de la productividad agregada. Otros estudios por Grubb y Wells (1993), y Addison y Grosso (1996).

16. Véase Hopenhayn y Rogerson (1993) para un análisis utilizando un modelo de equilibrio general para la búsqueda de empleo; Cappelli (2000) y Hobbins y Jovanovic (2001) para análisis del impacto en el costo de los ajustes laborales, y Scarpetta y Tresselt (2004) para los efectos directos sobre el crecimiento de la productividad.

17. Los cálculos actuales tratan las contribuciones para definir los sistemas de contribución y las CAHID como impuestos. En la práctica, sin embargo, uno esperaría que el componente impositivo de ser pequeño o nulo, a excepción, por ejemplo, si las tasas de rentabilidad de los ahorros están por debajo de las tasas de mercado.

18. Para una discusión sobre las ventajas de los sistemas de CAHID en los países de ingresos medios, véase Vodopivec (2006).

19. Robalino, Vodopivec y Bodor (2009) han argumentado que controlar el sector de trabajo informal sería muy difícil, incluso en los países de ingresos medios, y que por lo tanto, es mejor tener un sistema de prestación por desempleo que no dependa de la necesidad de control.

20. Véase Robalino, Vodopivec y Bodor (2009).

21. La principal preocupación acerca de la propuesta es que sería inicialmente más cara que las transferencias a posteriori. Sin embargo, la decisión de pre-financiar las transferencias del desempleo no es muy diferente de la decisión de pre-financiar las pensiones. Para más detalles del sistema de la República de Corea, véase el recuadro 5.3 más adelante en este capítulo.

22. Para una discusión del papel desempeñado por el impuesto sobre el despido en el diseño de los sistemas de beneficios de desempleo, véase Blanchard y Tirole (2003, 2004) y Baumann y Stähler (2006).

23. Claramente, este no es un problema para muchos países de LAC debido a que tienen una experiencia considerable en la gestión del financiamiento de los sistemas de pensiones de contribución definida.

24. Para una discusión de las CAND y sus posibles ventajas y aplicaciones, véase Robalino y Bodor (2008).

25. Las habilidades específicas se definen como las habilidades que son útiles en una empresa o en un comercio, en oposición a las habilidades generales, que son de aplicación más general. Las primeras son habilidades tales como la soldadura o mesas de espera, mientras que las segundas son las habilidades básicas que le permitirían a uno a aprender cualquier oficio, tal como la alfabetización y la aritmética, habilidades sociales, y así sucesivamente. El desempleo debido a la inadecuación de las calificaciones que se denomina «desempleo estructural».

26. Véase Bechermerman *et al.* (2007) para una discusión sobre el impacto de la capacitación para el trabajo en el empleo y los salarios en LAC; véase OCDE (1993) para una discusión de la experiencia de la OCDE.

27. Cunningham (2000) encontró que cuando el valor de las prestaciones por desempleo aumenta, el porcentaje de desempleados brasileños que entran aumenta el autoempleo también.

28. Estos programas vienen con una variedad de nombres, tales como esquemas de la microempresa o planes de trabajo por cuenta propia, pero se denominan genéricamente «ayuda para el desarrollo de la microempresa.»

29. Bajo el Nuevo Acuerdo para los Desempleados Jóvenes en el Reino Unido, a partir de 2000, 60.000 empleadores acordaron proporcionar oportunidades de empleo a los participantes del programa, aumentando el empleo juvenil en 17.000.

30. Véase Jaramillo (2006). Los costos directos (por beneficiario) son \$ 316,20 para la formación y \$ 118.00 por estipendios y seguro. Los costos de oportunidad (por beneficiario) son \$ 96,50 durante la fase de entrenamiento (tres meses) y \$160,70 dólares durante la fase del internado o práctica (tres meses), que consiste en el salario promedio mensual antes y después de la formación, respectivamente.

31. El Banco Mundial, junto con el gobierno de la República Dominicana, está llevando a cabo una evaluación de impacto del módulo de habilidades sociales del Programa Juventud y Empleo.

32. Ramos (2002) hace referencia a este punto sobre Brasil.

33. La evaluación de impacto del programa de trabajo por cuenta propia de Bulgaria encontró ganancias significativas en el empleo para los participantes, con ganancias relativamente mayores para mujeres jóvenes participantes.

34. En algunos casos, el subsidio va directamente a los trabajadores. El importe del subsidio se establece y es proporcionado directamente por las oficinas de empleo.

35. La lista es de Young (2005).

36. Un ejemplo de un enfoque gradual es el marco de cualificaciones escocesas, desarrollado a través de una serie de reformas vinculadas, sin ningún procedimiento de elaboración de normas complejas o el desarrollo de nuevas cualificaciones.

37. Estas condiciones iniciales deben ser cuidadosamente consideradas en el contexto del clima político y económico del país. Es importante darse cuenta de que las primeras condiciones antes mencionadas fueron cruciales para el éxito del MNC en las economías desarrolladas de Irlanda, Nueva Zelanda y Escocia, que también son geográficamente y demográficamente pequeñas y bastante culturalmente homogéneas (Young 2005).

38. Un ejemplo exitoso de un sistema de información para los programas de emprendimiento se desarrolló en Colombia a finales de 1990. El Sistema de Evaluación de Impacto de los Programas de Apoyo a la Microempresa (sistema de evaluación de impacto de programas de la Microempresa) fue patrocinado conjuntamente por las instituciones públicas y privadas y se implementó en cinco ciudades del país. Este proporcionó información periódica y estandarizada sobre los resultados de los programas para ayudar a los trabajadores por cuenta propia y empresarios potenciales. Los análisis preliminares muestran que hubo una reducción en el número de empresas que fracasaron después de la introducción del sistema de información.

39. La UPI se reserva el derecho de auditar la información proporcionada por el individuo y el empleador.

Bibliografía

- Addison, John, and J.L. Grosso. 1996. «Job Security Provisions and Employment: Revised Estimates.» *Industrial Relations* 35(4): 585-603.
- Addison, John, and Paulino Teixeira. 2005. «What Have We Learned about the Employment Effects of Severance Pay? Further Iterations of Lazear *et al.*» *Empirica* 32: 345-68.

- Allais, Stephanie. 2007. «Education Service Delivery: The Disastrous Case of Outcomes - Based Qualifications Frameworks.» *Progress in Development Studies* 7: 65-78.
- Auer, Peter, Umit Efendioglu, and Janine Leschke. 2005. «Active Labour Market Policies around the World: Coping with the Consequences of Globalization.» Employment Analysis and Research Unit, International Labour Office, Geneva.
- Banerji, A., W. Cunningham, A. Fiszbein, E. King, H. Patrinos, D. Robalino, and J. Tan. 2010. «Stepping Up Skills for More Jobs and Higher Productivity.» Working paper, World Bank, Washington, DC.
- Battle, Susana. 2006. «Analysis of How to Incorporate Life Skills within Employability Training Modules.» World Bank, Washington, DC.
- Baumann, Florian, and Nikolai Stähler. 2006. «Financing Unemployment Benefits: Dismissal versus Employment Taxes.» *Labour* 20 (3): 433-51.
- Bédouwé, Catherine, Jean-François Germe, Tom Leney, Jordi Planas, Marianne Poumay, and Russell Armstrong. 2009. «New and Emerging Issues in Vocational Education and Training Research beyond 2010.» In *Modernising Vocational Education and Training*, 17-72. Vol. 2 of *Fourth Report on Vocational Training Research in Europe: Background Report*, ed. Cedefop. Luxembourg: EUR-OP.
- Besley, Timothy, and Robin Burgess. 2004. «Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India.» *Quarterly Journal of Economics* 119 (1): 91-134.
- Betcherman, Gordon, Martin Godfrey, Olga Puerto, Friederike Rother, and Antoneta Stavreska. 2007. «A Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory.» Social Protection Discussion Paper 0715, World Bank, Washington, DC.
- Betcherman, Gordon, Karina Olivas, and Amit Dar. 2004. «Impact of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries.» Social Protection Discussion Paper 0402, World Bank, Washington, DC.
- Betcherman, Gordon, and Carmen Pagés. 2007. «Estimating the Impact of Labor Taxes on Employment and the Balances of the Social Insurance Funds in Turkey.» Synthesis Report, World Bank, Washington, DC.
- Blanchard, Olivier. 1999. «European Unemployment: The Role of Shocks and Institutions.» MIT Department of Economics Working Paper, Cambridge, MA.
- Blanchard, Olivier, and Jean Tirole. 2003. «Contours of Employment Protection Reform.» MIT Department of Economics Working Paper 03-35, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.
- 2004. «The Optimal Design of Unemployment Insurance and Employment Protection. A First Pass.» NBER Working Paper 10443, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bouder, Annie, Françoise Dauty, Jean-Louis Kirsch, and Philippe Lemistre. 2009. «Legibility of Qualifications: An Issue as Long-Standing as Europe.» In *Modernising Vocational Education and Training*. Vol. 3 of *Fourth Report on Vocational Training Research in Europe: Background Report*, ed. Cedefop. Luxembourg: EUR-OP.
- Cappelli, Peter. 2000. «Examining the Incidence of Downsizing and Its Effect on Establishment Performance.» NBER Working Paper 7742, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Card, David, Pablo Ibarrran, Ferdinando Regalia, David Rosas, and Yuri Soares. 2006. «Labor Market Impacts of Youth Training in the Dominican Republic: Evidence from a Randomized Program.» Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Coles, Michael. 2008. «The Growing Interest in Qualifications Systems.» Power-Point presentation given at the World Bank, Washington, DC, January.
- Cunningham, Wendy. 2000. «Unemployment Insurance in Brazil: Unemployment Duration, Wages, and Sectoral Choice.» Technical Report, World Bank, Washington, DC.

- Cunningham, W., M.L. Sanchez Puerta, and Alice Wuermli. 2010. «Active Labor Market Policies for Youth: A Framework to Guide Youth Employment Interventions.» *Employment Policy Primer 16*, World Bank, Washington, DC.
- Davies, Philip. 2004. «Policy Evaluation in the United Kingdom.» Paper presented at KDI International Policy Evaluation Forum, Seoul, May 19-21.
- Davis, Steven, and John Haltiwanger. 1999. «Gross Job Flows.» In *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, part 2, ed. Orley Ashenfelter and David Card, 2711-805. Amsterdam: Elsevier.
- De Moura Castro, Claudio, and Aimee Verdisco. 1999. «Training Unemployed Youth in Latin America: Same Old Sad Story?» Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Doing Business Indicators (database). World Bank, Washington, DC. <http://www.doingbusiness.org>.
- Elmeskov, J., J.P. Martin, and S. Scarpetta. Forthcoming. «Key Lessons for Labour Market Reforms: Evidence from OECD Countries' Experience.» *Swedish Economic Policy Review*.
- Fallon, Peter R., and Robert E.B. Lucas. 1992. «The Impact of Changes in Job Security Regulations in India and Zimbabwe.» *World Bank Economic Review* 5 (3): 395-413.
- Flores Lima, Roberto. 2006. «Innovaciones en materia de evaluación de servicios de empleo.» Power-Point presentation given at the Inter-American Development Bank, Washington, DC, November 7.
- Galasso, E., M. Ravallion, and A. Salvia. 2001. «Assisting the Transition from Workfare to Work: Argentina's Proempleo Experiment.» Unpublished paper, World Bank, Washington, DC.
- Gonzaga, Gustavo. 2003. «Labor Turnover and Labor Legislation.» *Economía, Journal of the LACEA* 4 (1): 165-221.
- Grubb, David, and William Wells. 1993. «Employment Regulations and Pattern of Work in EC Countries.» *OECD Economic Studies* 21, 7-39.
- Grubb, W. Norton. 2007. «Vocational Education and Training: Issues for a Thematic Review.» Issue paper prepared for the Organisation for Economic Cooperation and Development meeting of experts, Paris, February 5.
- Haffner, R., S. Nickell, G. Nicoletti, S. Scarpetta, and G. Zoega. 2001. «European Integration, Liberalization and Labor-Market Performance.» In *Welfare and Employment in a United Europe*, ed. G. Bertola, T. Boeri, and G. Nicoletti, 147-236. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hahn, Andy, Tom Leavitt, and Susan Lanspery. 2006. «The Importance of Policies in Support of Life Skills Training to Assist Vulnerable Groups of Youth in the Latin America and Caribbean Region.» Draft for review, Policy Toolkit meeting, World Bank, Washington, DC, October.
- Haltiwanger, John, Stefano Scarpetta, and Milan Vodopivec. 2003. «How Institutions Affect Labor Market Outcomes: Evidence from Transition Countries.» Paper presented at the World Bank Economist Forum, Washington, DC, April 10.
- Heckman, James, and Carmen Pagés, eds. 2004. *Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hobijn, Bart and Boyan Jovanovic. 2001. «The Information-Technology Revolution and the Stock Market: Evidence.» *American Economic Review* 91(5): 1203-20.
- Holmlund, Bertil. 1998. «Unemployment Insurance in Theory and Practice.» *Scandinavian Journal of Economics* 100 (1): 113-41.
- Holzmann, Robert. 2005. «Reforming Severance Pay: Toward an Understanding of Program Rationale, Economic Impact and Reform Options.» *Empirica* 32: 251-53.
- Holzmann, Robert, and Milan Vodopivec. 2011. *Reforming Severance Pay: An International Perspective*. Washington, DC: World Bank.
- Hopenhayn, Hugo, and Richard Rogerson. 1993. «Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis.» *Journal of Political Economy* 101 (5): 915-38.

- Ibarraran, Pablo, and David Rosas. 2008. «Evaluating the Impact of Job Training Programs in Latin America: Evidence from IDB Funded Operations.» Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- IDB (Inter-American Development Bank). 2004. *Entendiendo las barreras a la acumulación del capital humano en zonas urbanas: Una agenda de ajustes al Programa Oportunidades*. Washington, DC: IDB.
- IMF (International Monetary Fund). 2009. *World Economic Outlook: Crisis and Recovery*. Washington, DC: IMF.
- Jaramillo, Miguel. 2004. *Los emprendimientos juveniles en América Latina ¿Una respuesta ante las dificultades de empleo?* Buenos Aires: Red Etis.
- 2006. «Youth at Risk in Latin America and the Caribbean: Supporting Youth Facing Labor Market Risks.» Draft Policy Note, World Bank, Washington, DC.
- Jaramillo, Miguel, and Jaime Saavedra. 2005. «Severance Payment Programs in Latin America.» *Empirica* 32 (3): 275-307, 09.
- Katz, Lawrence. 1996. «Wage Subsidies for the Disadvantaged.» NBER Working Paper 5679, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Kim, Sung-teak. 2008. «Private Employment Services (Search Firms, Free Job Placement Agencies, Overseas Job Placement Agencies) in Korea.» e-Labor News no. 79, Korea Labor Institute, Seoul.
- Kugler, A. 2000. «The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform.» Research Network Working Paper R-393, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Kwan, Chau Pak. 2000. «Unemployment-Related Benefit Systems in South Korea.» Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat, Hong Kong SAR, China.
- Lazear, E.P. 1990. «Job Security Provisions and Employment.» *Quarterly Journal of Economics* 105: 699-726.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Lopez-Acevedo, Gladys, and Samuel Freije. 2008. «Briefing on U.S. Recession and Mexican Labor Markets.» World Bank, Washington DC.
- Margolis, David N. 2008. «The Effect of Unemployment Insurance on Formal and Informal Sector Employment in Brazil.» Unpublished paper, World Bank, Washington, DC.
- Marx, Ivo. 2008. «Job Subsidies and Cuts in Employers' Social Security Contributions: The Verdict of Empirical Evaluation Studies.» *International Labour Review* 140 (1): 69-83.
- Mazza, Jacqueline. 2003. «Labor Intermediation Services: A Review for Latin America and Caribbean Countries.» Labor Markets Policy Briefs Series, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Mondino, Guillermo, and Silvia Montoya. 2004. «The Effects of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firms: Empirical Evidence for Argentina.» In *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, ed. James Heckman and Carmen Pagés, 351-400. Chicago: University of Chicago Press.
- Montenegro, Claudio, and Carmen Pagés. 2003. «Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile 1960-1998.» NBER Working Paper 9850, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1993. «Towards More and Better Jobs.» OECD Employment Outlook, Paris.
- 2006. «Boosting Jobs and Incomes.» OECD Employment Outlook, Paris.
- Olinto, Pedro, Kathy Lindert, Rita Almeida, Jason Hobbs, and Rodrigo Garcia Verdu. 2007. «The Impacts of Public Transfers on Labor Supply in Brazil and Abroad: A Review of the Evidence.» Background Paper - Phase I. PESW on Labor Markets. World Bank, Washington, DC.

- Orlando, María Beatriz, and Molly Pollack. 2000. «Microenterprises and Poverty.» Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Orszag, J., P. Orszag, D. Snower, and J. Stiglitz. 1999. «The Impact of Individual Accounts: Piecemeal versus Comprehensive Approaches.» Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington, DC, April 29.
- Orszag, J. M., and D. Snower. 2002. «From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts.» IZA Discussion Paper 532, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Paes de Barros, Ricardo, and Carlos Henrique Corseuil. 2004. «The Impact of Regulations on Brazilian Labor Market Performance.» In *Law and Employment: Lessons from Latin American and the Caribbean*, ed. James Heckman and Carmen Pagés, 273-350. Chicago: University of Chicago Press.
- Pagés, Carmen, and Claudio Montenegro. 1999. «Job Security and the Age-Composition of Employment: Evidence from Chile.» Working Paper 398, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Pagés, Carmen, Gaëlle Pierre, and Stefano Scarpetta. 2008. *Job Creation in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and Policy Challenges*. Washington, DC: World Bank.
- Perry, G.E., B. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason, and J. Saavedra. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, DC: World Bank.
- Pezzullo, Susana. 2005. *Project Effectiveness and Impact: Youth Employability and Job Placement*. Baltimore: International Youth Foundation.
- PME (Pesquisa Mensal de Emprego). 2008. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro.
- Puerto, Olga Susana. 2007. «Learning from International Experiences: The Youth Employment Inventory.» Background paper, World Bank, Washington, DC.
- Puerto, Susana, and Maria Laura Sanchez-Puerta. 2008. «Integrating the Poor into Labor Markets: Policy Recommendations for Colombia.» World Bank, Washington, DC.
- Ramos, Carlos Alberto. 2002. «Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil.» Serie Macroeconomía del Desarrollo 16, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Robalino David, and Andras Bodor. 2008. «On the Financial Sustainability of Earnings-Related Pay-as-you-go Systems and the Role of Government Indexed Bonds.» *Journal of Pension Economics and Finance* 8 (2): 153-87.
- Robalino, David, Milan Vodopivec, and Andrés Bodor. 2009. «Savings for Unemployment in Good or Bad Times: Options for Developing Countries.» Social Protection Discussion Paper 0913, World Bank, Washington, DC.
- Robalino, David A., and Helio Zylberstajn. 2009. «Ex-ante Methods to Assess the Impact of Social Insurance Policies on Labor Supply with an Application to Brazil.» Policy Research Working Paper 5027, World Bank, Washington, DC.
- Saavedra, J. and M. Torero. 2004. «Labor Market Reforms and Their Impact over Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru.» In *Law and Employment, Lessons from Latin America and the Caribbean*, ed. James J. Heckman and Carmen Pagés, 131-82. Chicago: University of Chicago Press.
- Samaniego Breach, N. 2002. «Las Políticas del Mercado de Trabajo y su Evaluación en México.» Serie Macroeconomía del Desarrollo 18, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Santiago.
- Scarpetta, Stefano, and Thierry Tresselt. 2004. «Boosting Productivity via Innovation and Adoption of New Technologies: Any Role for Labor Market Institutions?» Policy Research Working Paper Series 3273, World Bank, Washington, DC.

- Van Ours, Jan, Gonzalo Reyes Hartley, and Milan Vodopivec. 2009. «Incentive Effects of Unemployment Insurance Savings Accounts: Evidence from Chile.» World Bank Social Protection Discussion Paper, World Bank, Washington, DC.
- Velásquez Pinto, Mario. 2003. «Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina.» Serie Financiamiento del Desarrollo 133, Comisión Económica de América Latina, Santiago de Chile.
- 2005. «La Protección frente al desempleo en América Latina.» Serie Financiamiento del Desarrollo 166, Comisión Económica de América Latina, Santiago de Chile.
- 2006. «Choosing a System of Unemployment Income Support: Guidelines for Developing and Transition Countries.» *World Bank Research Observer* 21 (1).
- Vodopivec, Milan. 2004. «Income Support for the Unemployed: Issues and Options.» World Bank, Washington, DC.
- Vodopivec, Milan, Andreas Wörgötter, and Dhushyanth Raju. 2005. «Unemployment Benefit Systems in Central and Eastern Europe: A Review of the 1990s.» *Comparative Economic Studies* 47 (4): 615-51.
- World Bank. 2002. *Brazil Jobs Report*. Vol. 1. Report 24408-BR. Washington, DC: World Bank.
- 2003. *Lifelong Learning in the Global Knowledge Economy: Challenges for Developing Countries*. Directions in Development Report. Washington, DC: World Bank.
- 2004. «Unemployment Insurance: Efficiency Effects and Lessons for Developing Countries.» Employment Policy Primer 5, World Bank, Washington, DC.
- 2008. «Social Insurance and Labor Supply: Assessing Incentives and Redistribution.» Technical Report, Human Development Department, Latin America and the Caribbean Region, World Bank, Washington DC.
- Young, Michael. 2005. «National Qualifications Frameworks: Their Feasibility for Effective Implementation in Developing Countries.» Skills Working Paper 22, International Labour Organization, Geneva.

6

Apoyo a los ingresos: aumentando su efectividad y coherencia

Este capítulo centra su atención en la ayuda a la renta dirigida a las familias pobres, que es proporcionada en forma de efectivo o transferencias en especie para aliviar la pobreza, financiar inversiones en capital humano y físico, y aumentar los ingresos futuros.¹ Estos programas ofrecen protección social (PS) a la población no asegurada, entre la cual se encuentra la mayoría de pobreza y pobreza extrema. La elegibilidad para estos programas se basa normalmente en los niveles de pobreza (utilizando la focalización geográfica y comprobación de medios de los hogares) y en la pertenencia a una determinada categoría demográfica (como los niños discapacitados, o personas mayores de 65 años de edad).²

La Asistencia Social (AS) y la ayuda a los pobres siempre han formado parte de las políticas públicas en América Latina y el Caribe (LAC), pero en las últimas dos décadas, los grandes programas focalizados en la pobreza se han convertido en una parte cada vez más importante de la arquitectura de la protección social en términos de cobertura de la población y el gasto social. Esta tendencia refleja el entendimiento de los hacedores de política —sobre todo en países de ingresos medios— de que el Estado tiene un papel legítimo que desempeñar para garantizar estándares mínimos de vida y promover la salud y la educación de la población activa, la inclusión social y el desarrollo económico. Esta toma de conciencia ha llevado a la mayoría de los países de la región a establecer programas específicos de lucha contra la pobreza, junto con los seguros básicos de salud y educación financiados por medio de los impuestos generales, con el objetivo de alcanzar la cobertura universal para la protección social, la educación y sistemas de salud.

En el contexto de una creciente inestabilidad económica mundial, los gobiernos también tienen que responder al impacto de la crisis sobre los grupos de población que están excluidos de los sistemas formales de Seguridad Social (SS) formales. Estos grupos son especialmente vulnerables a las crisis, como la crisis de 2008-09 (alimentos, combustibles y financiera) y la actual desaceleración de la economía global. En caso de catástrofe, los países con redes de seguridad sólidas y programas de Asistencia Social (AS) están en mejores condiciones de proporcionar subsidios a las familias más vulnerables y para conectarlos con otros programas de AS o de apoyo al empleo.

En este capítulo se argumenta que el desarrollo reciente de las transferencias a gran escala, dirigidas a la pobreza, han sido beneficiosas para los sistemas de bienestar social de LAC por varias razones. En primer lugar, estas transferencias han añadido la «pata que faltaba» en los programas de lucha contra la pobreza a los sistemas de protección social, trayendo a millones de familias en extrema pobreza dentro de la red de protección social y ayudando a corregir un patrón largamente establecido en el que los hogares más pobres y vulnerables fueron excluidos de la provisión pública de protección social. El establecimiento de estos programas fortalece el caso de la eliminación de subsidios regresivos a los grupos no pobres (como becas que no son dirigidas a los pobres) y ayuda a proteger a otros ámbitos de políticas (como la alimentación, la agricultura y los servicios de infraestructura) de las presiones para adoptar subsidios ineficientes que distorsionan a los incentivos microeconómicos y dañan al crecimiento, los cuales se mantienen en muchos países de la región de LAC.

En segundo lugar, la calidad de los programas de apoyo al ingreso ha mejorado. Estos programas son cada vez mejor orientados y administrados, y tienen objetivos claros que son rigurosamente evaluados y ofrecen importantes beneficios, incluyendo un aumento significativo en los ingresos disponibles y la reducción de la pobreza, con un costo fiscal asequible. Las Transferencias Condicionadas de Efectivo (TCE) han sido fundamentales para este desarrollo.

En tercer lugar, las transferencias de ingresos a los pobres son cada vez más coordinadas con los otros elementos del sistema de bienestar social, como lo demuestra el papel que las TCEs juegan en la promoción de la demanda de servicios básicos de salud, nutrición y educación. La evidencia es clara de que tales incentivos por el lado de la demanda pueden promover el crecimiento en el mediano plazo al aumentar la inversión en capital humano. En algunos países, como Chile y Brasil, los programas de apoyo a los ingresos se están introduciendo con el objetivo de reducir la exclusión del sistema de PS y de bienestar social en su conjunto.

En cuarto lugar, además de atacar la pobreza estructural y la exclusión, los programas modernos de transferencia de ingresos también ayudan a proteger a los hogares más vulnerables no asegurados, de las crisis económicas transitorias o aquellas relacionadas con fenómenos climáticos. Por ejemplo, los fuertes sistemas de focalización y de identificación de beneficiarios de los programas de TCE se pueden utilizar para canalizar un mayor apoyo a las familias más pobres que se enfrentan con el aumento de precio de los alimentos. Los sistemas de corresponsabilidad de TCE —los cuales requieren que los beneficiarios participen en programas de salud, la nutrición y educación— también reducen la probabilidad de que los hogares recurran a formas negativas de «respuesta» a las crisis, ya que aumentan el costo de oportunidad económica de los hogares por retirar a sus hijos de la atención de la salud y la educación, con el fin de ahorrar dinero o ponerlos a trabajar.

Esta lista de los beneficios derivados del desarrollo de programas de apoyo a los ingresos es larga. También es posible preguntarse si los programas pueden tener un lado negativo. Por ejemplo, ¿La existencia de estos programas reducirá los incentivos a los trabajadores para contribuir a la SS y así da un incentivo para optar por la informalidad, o ¿podría inducir a algunos beneficiarios a no trabajar en absoluto? Hay poca evidencia empírica de estos efectos en la literatura disponible. La mayoría de estos programas han sido diseñados

para evitar este inconveniente, ya que sus niveles de beneficio son bajos, y pocos hacen que sus beneficios sean condicionales al desempleo, por lo que no se creará un desincentivo al trabajo o un incentivo para optar por la informalidad. En todo caso, la causalidad va en la dirección opuesta. En lugar de aumentar el desempleo o la informalidad, estos programas llenan el vacío dejado en las vidas de los hogares pobres por las precarias condiciones del mercado laboral y la cobertura incompleta de la SS.

El capítulo concluye con una revisión de los desafíos futuros, incluida la necesidad de hacer lo siguiente: (1) fortalecer la cobertura de la oferta de servicios de salud, nutrición y educación y mejorar su coordinación con los programas de TCE; (2) fortalecer las TCEs mediante la creación de registros abiertos para incorporar continuamente nuevos beneficiarios, y mediante la revisión periódica del estado de las familias «graduar» a los que ya no cumplen con las características demográficas o criterios de pobreza para ser miembros del programa; (3) desarrollar programas efectivos para entornos urbanos e informales, que son más complejos que el ambiente rural y plantean sus riesgos correspondientes, y adaptar el modelo TCE para que sea adecuado a los entornos urbanos y, por último; (4) aumentar el uso de los sistemas de PS para ayudar a las familias a adaptarse a las crisis (como la actual crisis económica global) y ayudar a los países que no tienen sistema de PS establecido, a crear uno, para que estén en una mejor posición para apoyar a sus poblaciones en el futuro.

El surgimiento del apoyo al ingreso como eje central de la protección social en Latinoamérica y el Caribe

En esta sección se analiza la aparición de los sistemas nacionales focalizados a dar apoyo al ingreso, como elemento central de los sistemas de PS en LAC en las últimas dos décadas. Esto demuestra que estos sistemas son una respuesta política adecuada a la persistencia de altos niveles de pobreza y desigualdad, a pesar de la reactivación del crecimiento económico. Dichos programas buscan compensar el impacto regresivo sobre la distribución del ingreso de los sistemas tradicionales de SS de la región. La sección también documenta el potencial considerable de programas específicos para aumentar la renta disponible de los hogares más pobres a un costo fiscal modesto.

Respondiendo a la necesidad de acción contra la pobreza

En la década de 1990, las economías de LAC mejoraron, la democracia se fortaleció, y disminuyó la tolerancia política a la pobreza. Sin embargo, la pobreza se redujo a un ritmo decepcionante. Bajo los auspicios del «*Consenso de Washington*» en la estrategia de desarrollo regional, la mayoría de los gobiernos adoptaron un programa de liberalización económica, cuyo objetivo fue reducir la pobreza mediante el aumento del rendimiento de los factores (especialmente remuneraciones laborales) para los pobres. Sin embargo, la persistente asimetría en la distribución de los ingresos en la región, —reflejada en algunos de los más altos coeficientes Gini del mundo— obstaculizó la tasa de reducción de la pobreza, y hubo una creciente concientización entre los encargados de formular políticas de que los

sistemas fiscales redistributivos, tenían un papel fundamental que desempeñar en la estrategia de lucha contra la pobreza.³ Había también una comprensión cada vez mayor de la relación positiva entre la equidad en la distribución y el crecimiento económico (que existe debido a que la reducción de la pobreza mejora los resultados educativos e incrementa la productividad del trabajo). Un impulso adicional provino de la elección de gobiernos de izquierda en muchos países latinoamericanos, que pusieron la mejora de la equidad y la reducción de la exclusión social en la parte superior de su agenda política. Muchos gobiernos llegaron a la conclusión de que era necesario complementar las acciones de política para estimular el crecimiento con medidas de lucha contra la pobreza directas en forma de transferencias fiscales pro-pobres.⁴ Los gobiernos también han sido conscientes de que, mediante la creación de programas bien diseñados para los pobres, pueden ayudar a proteger de presiones a las agencias sectoriales al adoptar subsidios mal dirigidos que distorsionan los precios relativos, dañan la eficiencia microeconómica y reducen el potencial de crecimiento. Como resultado de todos estos factores, los programas dirigidos al apoyo a los ingresos están hoy establecidos y ayudan a reducir la pobreza en la mayoría de los países de LAC.

En toda la región, los sistemas tradicionales y fragmentados de AS están dando paso a los programas financiados y regulados por los gobiernos centrales, programas que se caracterizan por una cuidadosa selección, grandes beneficios y administraciones modernas basadas en resultados, que ofrecen apoyo a los ingresos en forma de dinero en efectivo. Hay muchas variantes en toda la región en cuanto al tipo exacto de programa adoptado, su cobertura y costo. Sin embargo, en general, estos programas han sido extensos, bien diseñados y bien focalizados y han tenido un impacto significativo en la reducción de la pobreza.

Estos programas contra la pobreza ahora complementan a la Seguridad Social tradicional «Bismarckiana», la cual fue diseñada para ser distributivamente neutral, pero que, en la práctica, favorece a los hogares de los quintiles de mayores ingresos. Este desplazamiento constituye un cambio significativo en el equilibrio de los sistemas de protección de la región. Estos parecen estar avanzando hacia un modelo al estilo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que combina la suavización o compensación del consumo y funciones de distribución de riesgos (a través de la SS para trabajadores contribuyentes), con el compromiso explícito de programas redistributivos de lucha contra la pobreza.⁵

Esta transformación, que hace eco de un cambio que se produjo en los países de la OCDE durante la década de 1930 y en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, aún está en curso. La mayoría de los países de LAC aun invierten más recursos en subsidios regresivos a la SS que en programas dirigidos contra la pobreza, pero el balance es probable que cambie en la próxima década, ya que los costos de transición de la reforma de pensiones disminuyen. Como resultado, el gasto público en protección social en LAC gradualmente debería evolucionar hacia el modelo de la OCDE, con la mayor parte de los subsidios dirigidos a los programas de lucha contra la pobreza o a los beneficios universales de educación y salud, mientras que la pensión contributiva y el seguro de desempleo (sean estas financiadas, o sean PAYG) o se vuelven autofinanciados.⁶

Seguridad Social tradicional: un patrón de exclusión y subsidios regresivos

Como se vio en el capítulo 1, los sistemas tradicionales de SS en la mayoría de los países de LAC están «truncados», en el sentido de que la cobertura de los sistemas contributivos queda muy por debajo de la meta teórica del acceso universal a la SS.⁷ La cobertura de seguro contra riesgos a largo plazo (jubilación e invalidez) y corto plazo (problemas de salud y desempleo) es variable, pero en general, es baja.⁸ Solo en Uruguay, Chile y Costa Rica es más del 50 por ciento de la fuerza laboral inscrita en los sistemas de SS contributivos, mientras que la República Bolivariana de Venezuela, Argentina y Brasil tienen entre 30 por ciento y 50 por ciento de cobertura.⁹ En otros países de la región, la cobertura es inferior a un tercio y muestra pocos indicios de mejorar.¹⁰ Solo El Salvador y Perú tienen un aumento significativo de la cobertura registrado en la última década. La Seguridad Social en LAC es un privilegio de los no pobres. Casi en todas partes, aquellos en los dos quintiles de ingresos más bajos tienen una cobertura extremadamente baja, y las recientes reducciones en la cobertura han sido especialmente marcadas en el extremo inferior de la distribución del ingreso. En Argentina, por ejemplo, en la última década, la cobertura de las personas en el quintil 1 se redujo de 40 por ciento a 25 por ciento, y para aquellos en el quintil 2, se redujo de 50 por ciento a 30 por ciento. Similares (pero más pequeños) descensos se han observado en Uruguay, Colombia y Costa Rica.

La baja cobertura de SS refleja el hecho de que los empleadores y los trabajadores con salarios bajos en la actualidad tienen incentivos para operar en el sector informal, donde nadie paga impuestos ni contribuye a la SS, donde no hay beneficios derivados para los trabajadores, y donde los derechos laborales no son legalmente respetados. Los incentivos de los empleadores para operar de manera informal son claros, incluyendo la evasión de impuestos y cotizaciones de seguros y eludiendo las obligaciones legales (tales como los salarios mínimos, la estabilidad laboral y la indemnización por despido). Estos incentivos reducen las posibilidades de que los trabajadores encuentren trabajo en el sector formal. Cuando los salarios mínimos se fijan por encima de los niveles de equilibrio del mercado, algunos trabajadores pueden aceptar trabajos informales sin protección legal, ya que prefieren tener un mal trabajo que no tener ninguno en absoluto. Sin embargo, también hay evidencia de que, en algunas circunstancias, los trabajadores optan por trabajar en el sector informal porque consideran que los beneficios que recibirían en el sector formal son menores a los costos (por ejemplo, impuestos, deducciones de los salarios y la pérdida de flexibilidad en arreglos laborales) que tendrían que incurrir para recibirlos (Perry *et al.* 2006). Los trabajadores de bajos ingresos a menudo tienen altas tasas de preferencia temporal y por lo tanto ponen un valor relativamente bajo al consumo futuro en comparación con el consumo de hoy, lo cual, a su vez, reduce su interés en los beneficios que vienen con el empleo en el sector formal (como las pensiones). Las dificultades para establecer la elegibilidad para los beneficios de la Seguridad Social empeoran esta situación. El empleo intermitente en el sector formal y la falta de transferibilidad de las pensiones entre empleos pueden hacer que sea difícil para los trabajadores obtener el número requerido de años de cotización para obtener una pensión. Otro factor es la creciente disponibilidad de la atención universal de salud gratuita subsidiada por el gobierno en muchos países, lo que reduce el valor marginal de un seguro de salud contributivo para los pobres.

Durante las últimas tres décadas, esta coincidencia de intereses entre los empleadores y los trabajadores con salarios bajos en la búsqueda para operar en el sector informal, junto con la escasa capacidad reguladora de los gobiernos para hacer cumplir las leyes fiscales y de Seguridad Social, especialmente en las empresas pequeñas y medianas, ha dado lugar a una expansión del empleo informal en muchos países de LAC. En un esfuerzo por corregir estos problemas, muchos gobiernos de LAC han reformado la Seguridad Social mediante el establecimiento de los sistemas de capitalización con cuentas individuales de jubilación y por medio de la separación de los riesgos. Estas reformas se han orientado a aumentar la transparencia, a fortalecer el vínculo entre beneficios y cotizaciones, a mejorar el desempeño de los fondos de pensiones, y a eliminar los subsidios regresivos. En teoría, estos cambios deben dar a los trabajadores más incentivos para participar en el seguro social. Sin embargo, los aumentos esperados en la cobertura han tardado en materializarse, y la mayoría de trabajadores de bajos ingresos permanecen sin seguro.

La exclusión de los pobres de la SS tradicional es especialmente preocupante dado el considerable subsidio recibido por la mayoría de los sistemas de SS. Un estudio reciente de los gastos de pensiones en ocho países de LAC (Lindert, Skoufias y Shapiro 2006) reveló una subvención media del 56 por ciento. Los subsidios estimados (como un porcentaje de los beneficios totales transferidos) fueron como sigue: 57 por ciento Argentina, Brasil 40 por ciento, 56 por ciento Chile, Colombia 77 por ciento, República Dominicana 0 por ciento, 25 por ciento Guatemala, México 84 por ciento, y Perú 89 por ciento.¹¹ El mismo informe utiliza datos de encuestas de hogares para analizar la distribución de estos subsidios y confirmó que su incidencia es altamente regresiva. En promedio, el 58 por ciento de los subsidios a la Seguridad Social benefician al quintil superior de la distribución del ingreso, mientras que solo el 3 por ciento benefician al quintil inferior. Por el contrario, la AS no contributiva canaliza el 26 por ciento de los beneficios para el quintil inferior y solo el 14 por ciento para el quintil superior (tabla 6.1). Aunque el valor de la prestación media de asistencia social es solo una cuarta parte de la de los programas de seguro, tiene un impacto mucho mayor en relación a los ingresos de los hogares pobres, aumentando los ingresos de los beneficiarios de los quintiles 1 en un 13 por ciento en promedio, comparado con el 2 por ciento que da la asistencia social.

El potencial de reducción de la pobreza de las transferencias redistributivas

En vista de los altos y crecientes coeficientes de Gini en muchos países de LAC, el potencial de que los programas dirigidos al apoyo de los ingresos reduzcan la pobreza es considerable. La tabla 6.2 muestra las tendencias de Gini para los principales países de la región desde el inicio de la década de 1990 hasta mediados de los años 2000. De los 19 países para los cuales se dispone de datos, el índice de Gini empeoró notablemente para 11, mejoró para 5, y no ha cambiado en 3. Cabe señalar que los países que han dado prioridad al desarrollo de programas de apoyo al ingreso (como Brasil, Honduras, México y Nicaragua) presentan las mayores mejoras en la distribución del ingreso. La parte derecha de la tabla 6.2 muestra por qué el apoyo dirigido a los ingresos puede marcar una gran diferencia. Debido a la distribución del ingreso sumamente sesgada de la mayoría de los países de LAC,

TABLA 6.1
Distribución de los subsidios para la Seguridad Social y la Asistencia Social

País	Seguridad Social ^a					Asistencia Social				
	Promedio de beneficio para unidad (\$PPP)	Incidencia del beneficio ^b (%)		Impacto en los ingresos ^c (%)		Promedio de beneficio para unidad (% \$PPP)	Incidencia del beneficio ^b (%)		Impacto en los ingresos ^c (%)	
		Q1	Q5	Q1	Q5		Q1	Q5	Q1	Q5
Colombia	23,7	1,0	66,0	0,1	0,6	35,9	32,0	1,0	35,9	0,1
México	65,6	3,0	63,0	0,8	0,4	9,6	20,0	31,0	3,3	0,1
Guatemala	20,7	1,0	81,0	0,1	0,7	9,3	13,0	22,0	7,9	1,5
Argentina	106,1	1,0	56,0	3,4	9,0	35,9	32,0	1,0	35,9	0,1
Chile	80,9	4,0	46,0	4,2	4,0	11,9	28,0	10,0	8,8	0,3
Brasil	52,9	5,0	54,0	6,9	4,3	6,7	38,0	12,0	2,4	0,0
Perú	100,1	1,0	68,0	0,7	6,6	1,6	30,0	6,0	1,9	0,1
República Dominicana	46,1	7,0	30,0	0,3	0,1	n.a.	14,0	28,0	7,1	0,9
Promedio ^d	62,0	2,9	58,0	2,1	3,2	15,8	25,9	13,9	12,9	0,4

Nota: \$PPP = Dólares con Paridad del Poder Adquisitivo; Q = quintil; n.a. = no aplica.

^a La proporción de subsidio de Seguridad Social se define como la proporción del total de gasto de la Seguridad Social que financia por impuestos en lugar de contribuciones

^b Incidencia del beneficio = proporción del beneficio total recibido por los hogares en el quintil bajo (Q1) el superior (Q5).

^c Impacto en el ingreso = impacto relativo al beneficio recibido en el ingreso de los hogares del Q1 y Q5, respectivamente.

^d Promedio no ponderado para los 8 países.

Fuente: Basado en Lindert, Skoufias y Shapiro 2006, tabla 4a.

TABLA 6.2

Coeficiente de Gini y la proporción del ingreso para el quintil más bajo, 1987-2005

<i>País</i>	<i>Coeficiente Gini</i>			<i>Participación en el ingreso del 20% más bajo</i>		
	<i>1987-93</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2001-05</i>	<i>1987-93</i>	<i>1994-2000</i>	<i>2001-05</i>
Argentina	45,4	49,2	51,8	4,6	3,8	3,1
Bolivia	42,0	58,1	60,1	5,5	1,7	1,5
Brasil	60,2	59,2	57,9	2,4	2,5	2,6
Chile	55,9	55,3	54,9	3,5	3,5	3,8
Colombia	52,7	57,6	57,5	3,3	2,8	2,6
Costa Rica	46,3	46,9	49,3	4,0	4,1	3,8
República Dominicana	50,9	50,1	51,1	4,2	3,8	4,0
Ecuador	50,5	52,8	—	3,3	3,3	—
El Salvador	49,0	51,4	52,4	2,4	3,3	2,7
Guatemala	58,9	55,3	52,4	2,5	3,4	3,4
Haití	—	—	59,2	—	—	2,4
Honduras	57,1	53,3	53,8	2,8	3,2	3,4
Jamaica	40,8	42,6	47,4	5,8	5,9	4,9
México	53,1	49,8	47,9	3,6	4,1	4,3
Nicaragua	50,4	45,2	43,1	4,2	5,3	5,6
Panamá	56,8	54,6	56,4	2,1	2,6	2,4
Paraguay	39,7	57,5	58,2	5,8	2,2	2,3
Perú	43,9	47,0	53,2	5,6	4,1	3,4
Uruguay	42,3	44,5	45,3	5,4	4,7	4,6
Venezuela	46,4	48,5	48,2	4,5	3,7	3,3

Nota: — = no disponible.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial basados en conjuntos de datos de encuestas en hogares.

el quintil más pobre (20 por ciento) de la población en general representa menos del 4 por ciento del ingreso familiar. La cifra es inferior al 3,0 por ciento en siete países, y en Bolivia, es tan bajo como 1,5 por ciento. En una situación donde el ingreso anterior a la transferencia de los hogares del quintil 1 es solo el 3 por ciento del producto interno bruto (PIB), los gobiernos podrían, en principio, aumentar los ingresos medios disponibles de estos hogares en una tercera parte mediante la asignación de un 1 por ciento del PIB a las transferencias para los hogares en el quintil inferior.

En el resto de este capítulo se analiza el desarrollo de los programas de apoyo a los ingresos en la última década. En primer lugar, examina los tipos de programas que existen en la región, incluyendo sus costos fiscales y las características de diseño. A continuación, analiza su eficacia, se analizan las implicaciones de este desarrollo para la coherencia de los sistemas de PS en su conjunto, y revisa los próximos desafíos más importantes para las políticas públicas en este campo.¹²

Patrones de Asistencia Social (AS) y apoyo al ingreso

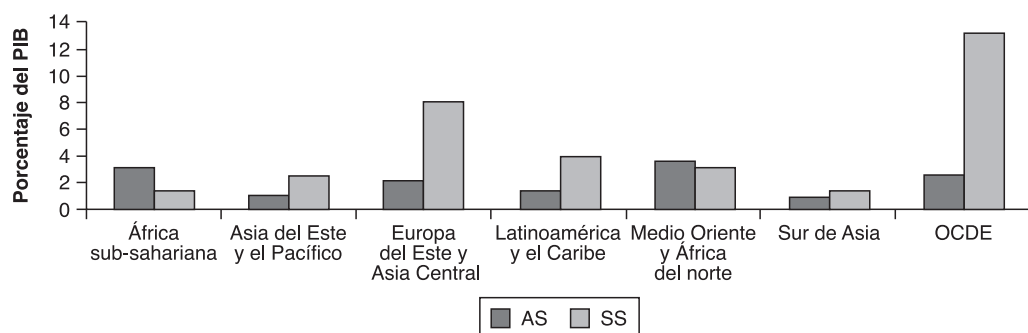
Esta sección revisa los tipos de asistencia social y los programas de apoyo al ingreso que existen actualmente en LAC y describe las tendencias recientes en el gasto y la composición de los programas.

La expansión y consolidación de la Asistencia Social y la protección al ingreso

LAC tiene un patrón de protección social similar al de Asia oriental y el Pacífico en términos del tamaño relativo y la estructura de los gastos, con la contabilidad de los gastos de AS de alrededor de un tercio del gasto total de la protección social en la región (figura 6.1). Por el contrario, en la OCDE y en Europa del Este y Asia Central, el gasto en Seguridad Social es relativamente más importante, mientras que en África, el gasto en AS es más importante que el gasto en SS.¹³

FIGURA 6.1

Comparación mundial del gasto en Asistencia Social y gasto en Seguridad Social



Fuente: Weigand y Grosh 2008.

Dentro de LAC, existe una variación considerable en el gasto total de PS; el rango es tan bajo como el 2 por ciento del PIB en Venezuela, Guatemala y Jamaica a un máximo de casi el 14 por ciento en Brasil. No existe una correlación evidente entre el nivel del PIB per cápita y el gasto de PS. Sin embargo, los países del Cono Sur (con excepción de Paraguay) tienen niveles relativamente elevados de gasto (figura 6.2). El gasto en asistencia social (definido como el gasto en protección social, menos gastos de seguro social) es muy variable, entre un mínimo de 0,4 por ciento del PIB en Paraguay y un máximo de 2,5 por ciento del PIB en Honduras (figura 6.3). Se podría esperar que en los países con bajo gasto en SS, fuera más probable que aumente el gasto en AS en concepto de indemnización. Utilizando datos de 2000 a 2004, Lindert, Skoufias y Shapiro (2006) encontraron evidencia de un patrón, pero Weigand y Grosh (2008) utilizaron datos más recientes y no encontraron un patrón claro en la relación entre el gasto de Seguridad Social y el gasto en AS a nivel de país (figura 6.4).

Algunos países (entre ellos Bolivia, Argentina y Panamá) tienen niveles relativamente altos de gastos en SS y AS (por encima de 5,0 por ciento y 1,5 por ciento del PIB, respectivamente). Otros tienen uno alto y otro bajo, y un nutrido grupo tiene niveles bajos de ambos tipos de gasto (tabla 6.3).¹⁴

Sin embargo, a pesar de que los puntos de partida difieren según los países, los datos disponibles sugieren que la mayoría de los países han aumentado el gasto en AS durante la última década (tabla 6.4). De los 12 países para los cuales hay datos disponibles seis países (Argentina, Brasil, Costa Rica, República Dominicana, México y Paraguay) han aumentado la proporción de su PIB dedicado a la AS durante la última década. Cuatro (Chile, Jamaica, Perú y Venezuela) han mantenido su nivel de gasto, con solamente Bolivia y Nicaragua habiendo hecho ligeras reducciones.

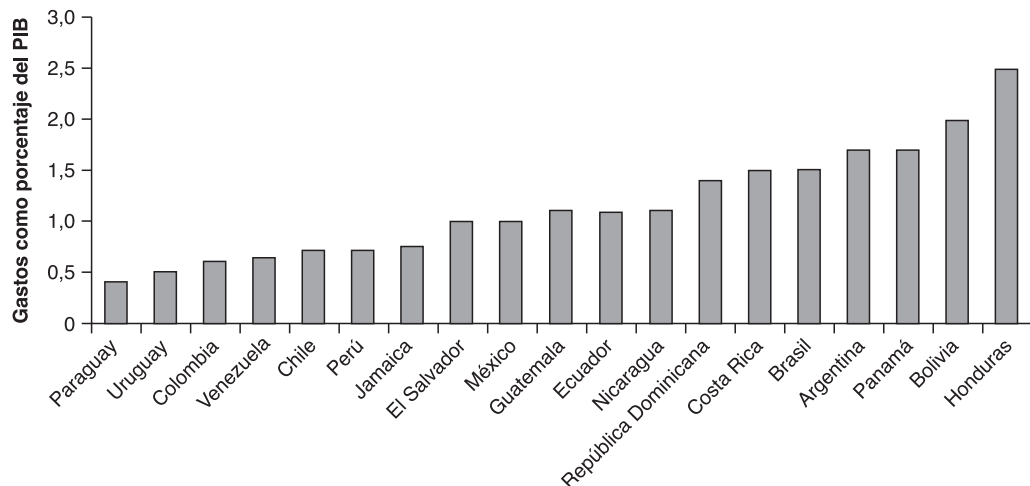
FIGURA 6.2



Nota: GNI = Ingreso Nacional Bruto; PPP = Paridad del Poder Adquisitivo.

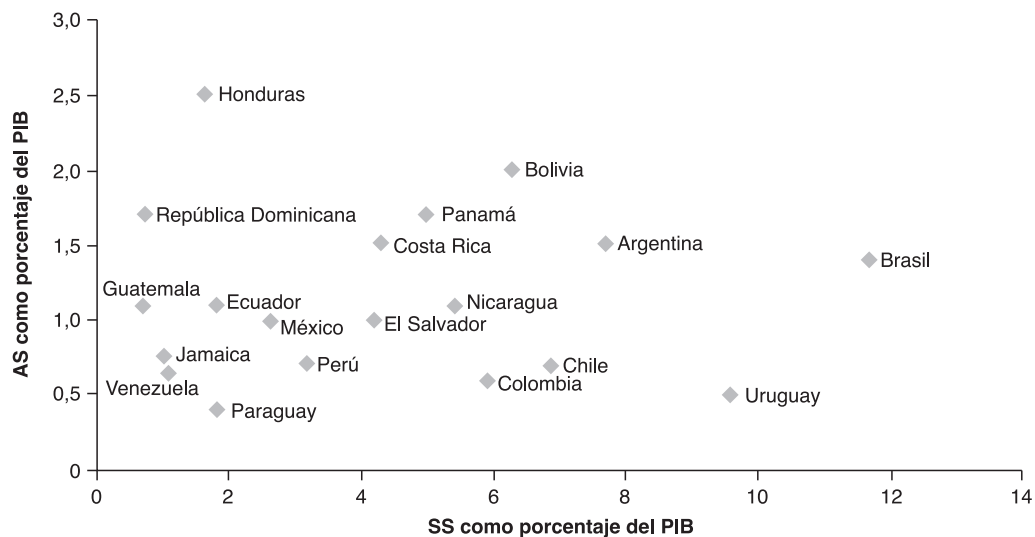
Fuente: Weigand y Grosh 2008 (para el gasto en protección social); Banco Mundial 2009b (para el ingreso nacional bruto per cápita).

FIGURA 6.3
Gastos en Asistencia Social como porcentaje del PIB



Fuente: Weigand y Grosh 2008.

FIGURA 6.4
Correlación entre la Seguridad Social (SS) y la Asistencia Social (AS) como porcentaje del PIB



Fuente: Weigand y Grosh 2008 (para el gasto en protección social); Banco Mundial 2009b (para el ingreso nacional bruto per cápita).

Una tipología de apoyo a los ingresos en Latino América y el Caribe

Un complejo conjunto de programas de apoyo a los ingresos en LAC opera en la actualidad. Estos programas comparten el objetivo de proporcionar dinero en efectivo o en especie como apoyo a las familias más pobres. Más allá de eso, sus objetivos de desarrollo son

TABLA 6.3
Patrones de gasto en Seguridad Social y en Asistencia Social

		<i>Asistencia Social</i>	
		<i>Alto</i> (> 1,5% del PIB)	<i>Bajo</i> (< 1,5% del PIB)
Seguridad Social	Alto (> 5% del PIB)	Bolivia (6,3, 2,0) Argentina (7,7, 1,5) Panamá (5,0, 1,7)	Chile (6,7, 0,7) Uruguay (9,6, 0,5) Brasil (11,7, 1,4) Colombia (5,9, 0,6) Nicaragua (5,4, 1,1)
	Bajo (< 5% del PIB)	República Dominicana (0,7, 1,7) Honduras (1,6, 2,5) Costa Rica (4,3, 1,5)	Venezuela (1,1, 0,6) Jamaica (1,0, 0,8) Guatemala (0,7, 1,1) Paraguay (1,8, 0,4) Ecuador (1,8, 1,1) México (2,6, 1,0) Perú (3,2, 0,7) El Salvador (4,2, 1,0)

Nota: El primer número en paréntesis es el gasto en SS y el segundo es el gasto en AS.

Fuente: Cálculos de los autores en base a Weigand y Grosh 2008.

muchos y diversos, incluyendo: el alivio de la pobreza a largo plazo, la reducción de la exclusión en respuesta a riesgos y choques de corto plazo, mejoramiento del estado de nutrición de la población y la mejora de la igualdad y la equidad. Sus beneficios varían en tamaño y tipo e incluyen tanto las transferencias en efectivo y en especie.

Estos programas toman diferentes enfoques de focalización y selección de beneficiarios, incluyendo la focalización geográfica y demográfica (por ejemplo, dirigidas a alumnos de escuela o ancianos), la auto-selección (por ejemplo, la participación en los programas de empleo de emergencia), y sofisticados sistemas proxy de comprobación de medios, que utilizan técnicas estadísticas para predecir que los hogares se encuentran en un quintil o decil determinado de la distribución del ingreso nacional, con base en variables fácilmente observables. La proporción de hogares que se benefician de los programas de apoyo a los ingresos se ilustra en la tabla 6.5. Los datos disponibles a nivel familiar son incompletos, pero sugieren que la población cubierta es superior al 30 por ciento en Brasil, Paraguay, Ecuador, Honduras, Perú, Chile y Nicaragua. En muchos países, la cobertura de los hogares a nivel de los programas de apoyo a los ingresos ya supera a la del seguro social tradicional.

Las transferencias en efectivo. Las transferencias condicionadas de efectivo son ahora el modelo predominante para apoyo a los ingresos en LAC. Los programas de TCE se han establecido en 15 países de LAC y benefician alrededor de 22 millones de hogares (más de 90 millones de personas, o el 16 por ciento de la población de la región). Ellos existen (en varios diseños diferentes) en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá y Perú, y la mayoría de ellos son programas a gran escala.

TABLA 6.4
Series de tiempo en gasto en Asistencia Social (% del PIB)

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>Tendencia</i>
Argentina	0,9	1,0	1,3	1,3	1,2	1,4	1,5	1,7	1,9	++
Bolivia	—	1,3 ^a	1,4	1,4	1,4	1,2	1,1	—	—	-
Brasil	—		1,0	1,0	1,2	1,2	1,4	1,5	—	++
Chile	1,4	1,6	1,7	1,8	1,7	1,7	1,5	1,6	1,5	NT
Costa Rica	0,9	0,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	2,8	—	++
República Dominicana	—	0,4	1,1	1,0	0,3	0,5	1,7	1,3	—	++
Jamaica			0,8	0,8	0,8	0,6	0,8	0,8	0,7	NT
México ^b	0,1	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	+
Nicaragua	—	1,0	1,2	0,8	—	—	—	—	—	-
Paraguay	—	0,2	0,4	1,5	1,3	1,0	1,0	—	—	++
Perú	—	—	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7	NT
Venezuela	0,98	1,41	0,78	0,87	0,82	1,04	1,17	—	—	NT

Nota: ++ = aumento fuerte; + = aumento; - = disminución; NT = sin cambios; — = no disponible. Las fuentes usadas en la compilación de la tabla utilizan las definiciones de Naciones Unidas para asistencia social. Estas varían de las definiciones en Weigand y Grosh (2008), las cuales son utilizadas en las figuras 6.1, 6.2, 6.3, y 6.4 y en la tabla 6.3.

^a Datos son del año 1997.

^b Datos para México son para Progresas/Oportunidades solamente, y por tanto muestran una proporción más baja del PIB que la observada en la tabla 6.3.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial de cuentas nacionales.

La característica más distintiva de los programas de TCE es la «condicionalidad» (a veces llamada «corresponsabilidad»). Esto se refiere a un requerimiento de que los beneficiarios del programa o sus hijos deben participar en los servicios básicos de salud, nutrición y educación. Sin embargo, la medida en la cual estas condiciones son implementadas mediante la suspensión de beneficios, varía ampliamente. En el programa *Oportunidades* de

TABLA 6.5

Cobertura de hogares de los programas de transferencias de ingresos de efectivo y en especies

<i>País</i>	<i>Programa^a</i>	<i>Cobertura (%)^b</i>
Argentina (EPH 2006)	Jefes y jefas	9
	Seguro de desempleo	1
	<i>Total</i>	10
Brasil (PNAD 2006)	Seguro de desempleo	6
	Alimentación escolar	47
	Bolsa familia	17
	BPC-LOAS	3
	<i>Total</i>	55
Chile (CASEN 2009; datos administrativos) ^c	Alimentación escolar	13
	Chile solidario	6
	SUF	12
	<i>Total</i>	38
Costa Rica (EHPM 2006)	IMAS	1
	Subsidio general	0
	<i>Total</i>	2
Ecuador (ECV 2005-06)	Bono de desarrollo humano	34
	Alimentación escolar	32
Guatemala (ENCOVI 2006)	Vaso de AtoI	28
Honduras (EHPM 2006)	Alimentación escolar	43
México (ENIGH 2006) ^d	Oportunidades	13
	Procampo	0
	<i>Total</i>	13
Nicaragua (EMNV 2005)	Alimentación escolar	32
Paraguay (EPH 2007)	Alimentación escolar	51
Perú (ENAHO 2006)	Vaso de leche	28
	Comedor popular	2
	Desayuno escolar	12
	PACFO	1
	PANFAR	0
	Otros (alimentación)	4
	Formación	2
	<i>Total</i>	41

TABLA 6.5

Cobertura de hogares de los programas de transferencias de ingresos de efectivo y en especies
(continuación)

<i>País</i>	<i>Programa^a</i>	<i>Cobertura (%)^b</i>
Uruguay (ENHA 2006)	Seguro de desempleo	1
	Alimentación escolar	17
	Ingreso ciudadano (PANES)	9
	<i>Total</i>	<i>21</i>

Nota: EPH = Encuesta Permanente de Hogares; PNAD = Pesquisa Nacional de Amostra Domicílios; BPC-LOAS = Benefício de Prestação Continuada da Loas; CASEN = Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional; SUF = Subsidio Unico Familiar (Family Subsidy Program); EHPM = Encuesta de Hogares y Propósito Múltiple; IMAS = Instituto Mixto de Ayuda Social; ECV = Ecuador Encuesta de Condiciones de Vida; EPHPM = Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples; ENIGH = Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (Household Expenditure Survey); EMNV = Encuestas de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida; ENAHO = Encuesta Nacional de Hogares; PACFO = Programa de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo; PANFAR = Programa de Alimentación y Nutrición de Familias de Alto Riesgo; ENHA = Encuesta Nacional de Hogares Ampliada; PANES = Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social.

^a Incluidos solo programas para los cuales se tiene información de encuestas de hogares.

^b Porcentajes de la población. Incluidos solo programas para los cuales se tiene información de encuestas de hogares.

^c Información de CASEN para merienda escolar; datos administrados para Chile Solidario y SUF.

^d El ejemplo diseñado para la encuesta 2006 ENIGH no era ideal para mostrar la cobertura del programa, así que la cobertura de Oportunidades es sobrestimada aquí. El programa actualmente es estimado como un 25 por ciento. La encuesta 2008 ENIGH espera producir datos más precisos.

Fuente: Banco Mundial, recopilación de información de la encuesta de hogares.

México, la condicionalidades son tomadas con mucha seriedad; en el otro extremo, el Programa *Bono de Desarrollo Humano* (BDH) de Ecuador no hace esfuerzo por hacer cumplir la condicionalidad. Otras características distintivas de las TCE incluyen el uso de técnicas modernas basadas en resultados, en la selección de beneficiarios utilizando procedimientos rigurosos de focalización en la pobreza (a nivel geográfico y de hogar), en los niveles de beneficios lo suficientemente altos para aumentar la capacidad de consumo del hogar, y en la aplicación de evaluaciones rigurosas de procesos e impactos.

Una forma alternativa de transferir dinero en efectivo a los pobres es a través de programas públicos de empleo, que ofrecen un empleo remunerado temporal y, a veces, formación y experiencia laboral a los desempleados. Estos programas de empleo a menudo se expanden en respuesta a aumentos cíclicos del desempleo. Los beneficiarios son auto-seleccionados en el sentido de que optan trabajar en el programa con el salario ofrecido. Estos programas han existido recientemente a gran escala en Argentina (*Trabajar y Jefes*) y Perú (*A Trabajar Urbano*, que ahora se denomina *Construyendo Perú*) y en Bolivia (*Plan Nacional de Empleo de Emergencia*, o PLANE).

En muchos países de LAC operan Fondos de Inversión Social (FIS), que son similares a los programas de empleo mencionados anteriormente en que crean puestos de trabajo temporales en la construcción de pequeñas obras de infraestructura social y económica y generan así ingreso adicional. Estos fondos existen en la actualidad en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y varios países del Caribe, como Jamaica. Los FIS

primero fueron creados en la década de 1990 para paliar los efectos sociales negativos del ajuste estructural. Los FIS fueron el primer tipo de programa de PS en LAC que combinaban un enfoque en la pobreza (a través de mapas de pobreza geográficos), intervenciones a gran escala, y técnicas modernas de gestión.¹⁵ En la primera generación de los FIS figuran la creación de empleo temporal como una meta explícita, pero hoy en día, la mayoría de los FIS hacen hincapié en los objetivos de la descentralización fiscal, el desarrollo impulsado por la comunidad, y la mejora de infraestructuras a pequeña escala. Para los FIS el gasto normalmente se registra en las cuentas de gasto público en los sectores pertinentes (tales como educación, salud, caminos, o agua) y no forma parte de la asistencia social y de los datos de transferencia de ingresos reportados anteriormente en este capítulo.¹⁶

Muchos países proveen agregados en efectivo a grupos demográficos específicos cuya vulnerabilidad justifica la prestación de apoyo sin que implique necesariamente focalización en la pobreza. Por ejemplo, las pensiones no contributivas se han establecido en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Uruguay.¹⁷

Además, los *programas de becas para personas* con discapacidad y las *asignaciones familiares* son una parte importante de algunos sistemas de PS. Estos programas a menudo dirigidos demográficamente tienen el objetivo de lograr el acceso universal a un determinado grupo demográfico, como *Renta Dignidad* en Bolivia de apoyo a los ingresos en la vejez y su *Seguro Social del Adulto Mayor* que es un programa de seguro de salud para las personas mayores. En otros casos, los beneficios son limitados, por ejemplo, a la población rural (en el caso del régimen de pensiones no contributivas de Brasil) y a los pobres (en el caso de PASIS¹⁸ en Chile y en Costa Rica los esquemas de pensiones de no contribuyentes). Aunque no son necesariamente concebidos como programas contra la pobreza, estos programas dirigidos demográficamente puede reducir considerablemente la pobreza, ya que ofrecen grandes beneficios a los beneficiarios que tienden a ser pobres.

Transferencias en especie. Los programas basados en alimentos siguen siendo una parte importante del sistema de apoyo a los ingresos en muchos países de LAC. Antes del desarrollo de los FIS, las transferencias de dinero en efectivo y de empleo de emergencia, y el apoyo a las familias más pobres de LAC era proporcionado a través de este tipo de programas, a menudo administrados por los gobiernos locales o los órganos comunitarios. Estos programas representan un enfoque más paternalista y tradicional de asistencia social. El uso de los beneficios en especie a veces refleja la aversión política de dádivas en efectivo. Sin embargo, los beneficios en especie pueden reducir el beneficio económico resultante, ya que, a diferencia de su equivalente en efectivo, hacen que sea imposible para los beneficiarios darse cuenta de las preferencias que ellos tienen aparte de la comida. Además, los programas de alimentos a menudo han sido mal diseñados en términos de focalización y especificación de beneficios, y sus impactos (donde fueron documentados) suelen ser proporcionalmente pequeños. Un problema adicional es que los retos administrativos y logísticos por la compra y distribución de alimentos son considerables, lo que lleva a veces a costos administrativos muy altos. Estos programas son también un tanto propenso a ser «acaparados» por los grupos de beneficiarios, para los cuales se convierten en derechos.

Sin embargo, hay ejemplos de programas de transferencia de alimentos que han superado estas deficiencias. Muchos países han intentado modernizar los programas de alimen-

tos mediante la aplicación de principios de gestión similares a las que caracterizan una TCE estándar, incluyendo la clarificación de los objetivos, la consolidación de múltiples programas, la orientación eficaz hacia la pobreza, y la inclusión de un proceso riguroso y evaluaciones de impacto. El Programa Mundial de Alimentos ha desempeñado un papel importante en la mejora de la calidad de los programas de alimentos en LAC y en el desarrollo de la utilización de los programas de alimentos para responder a la crisis en los países de baja capacidad como Haití.

Al igual que con los programas de apoyo a los ingresos basados en efectivo, hay varios tipos diferentes de programas de alimentos. Mucho son *pobreza-focalizados* usando enfoques geográficos que se focalizan en comunidades de bajos ingresos, tales como: comedores comunitarios y programas para la distribución de suplementos nutricionales (papillas o atoles) a las madres y los bebés en las comunidades pobres. También hay programas de *alimentos por trabajo*, los cuales (como los programas de empleo de emergencia) utilizan la autoselección basada en la voluntad de trabajar como mecanismo de focalización. Otros programas de alimentación se dirigen a grupos demográficos enteros sin objetivos explícitos de la pobreza. Los más notables de ellos son programas de alimentación escolar, los cuales existen en gran escala en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Haití, Honduras, Jamaica y Perú, y que a menudo logran impresionantemente bajos costos unitarios.

Algunos países están ahora promoviendo programas nutricionales que, en lugar de centrarse en el aumento del consumo de alimentos, se centran en lograr un cambio de comportamiento, tales como una mayor participación en el seguimiento nutricional y asesoramiento para mejorar la atención de la salud y la alimentación de los bebés menores de 24 meses de edad. Ejemplos de tales programas son el programa de Ecuador PANN 2000, y el modelo AIN-C de Centro América. El uso de la distribución de alimentos como incentivo para participar en dichos programas es comparable con las metas de cambios de comportamiento de las TCEs.¹⁹ Otros países se han desplazado hacia programas más amplios de desarrollo de la infancia temprana, de los cuales la alimentación es solamente un elemento o en la cual la alimentación no es importante en lo absoluto (como PAININ en Nicaragua). Sin embargo, estas reformas no siempre han sido fáciles, como los tradicionales programas basados en alimentos, que han demostrado ser difíciles de reformar (véase el recuadro 6.1).

RECUADRO 6.1

Haciendo a los programas de alimentos más efectivos y desarrollando un programa de TCE a gran escala en Perú

En Perú, una gran proporción de la asistencia social tradicionalmente se ha dedicado a programas alimentarios. En 2006, había 27 programas de alimentos, con un costo del 0,3 por ciento del PIB (la mitad de toda la asistencia social). El más grande era Vaso de Leche (0,13 por ciento del PIB), Desayuno Escolar (0,06 por ciento) y Comedores Populares (0,04 por ciento). Algunos alcanzan grandes números, pero los beneficios son demasiado pequeños como para hacer mucha diferencia para el consumo, por lo que su impacto sobre la pobreza ha sido pequeño.

.../...

Por ejemplo, el municipio en que opera Vaso de Leche cuenta con 3 millones de beneficiarios, más del 10 por ciento de la población, pero la subvención media es inferior al 2 por ciento del consumo de los hogares beneficiarios. Una focalización débil socava aún más la reducción de la pobreza (Alcazar 2003, Vásquez 2005). Vaso de Leche es también un caso de estudio en la «captura» de los programas de alimentos por parte de sus beneficiarios. Muchos de los comités operativos han sido liderados por las mismas mujeres por más de 20 años, y sus comunidades son mucho menos pobres hoy que cuando entraron en el programa. El programa no cubre a otras comunidades más pobres. Los comités del Vaso de Leche han presentado una resistencia feroz (y efectiva) a los esfuerzos para reorientar, cerrar o reducir la escala del programa. El Gobierno de Perú está tratando de alentar a los gobiernos municipales a mejorar la focalización de Vaso de Leche mediante el uso de un sistema proxy de comprobación de medios, SISFOH, en las zonas urbanas y aumentar la eficiencia de la administración del programa de fomento de la cooperación intermunicipal en las adquisiciones. También se está trabajando para eliminar o consolidar programas de alimentación pequeños e ineficaces.

Al mismo tiempo, el gobierno está cambiando el énfasis de sus esfuerzos de apoyo a los ingresos hacia las transferencias de efectivo en el marco del programa de TCE, *Juntos*, que es mucho mejor dirigido que la mayoría de los programas de alimentos, ofreciendo importantes beneficios a cada hogar (S/. 100 por mes, alrededor de 10 veces más que Vaso de Leche), y ahora llega a casi 420.000 hogares (aproximadamente 2 millones de personas) en 638 distritos pobres de las zonas rurales del Perú. En 2008, el presupuesto de *Juntos* llegó a S/. 480 millones —un tercio más que Vaso de Leche—. Como parte de esta estrategia, con el apoyo del Banco Mundial, el gobierno está fortaleciendo el impacto de *Juntos* sobre los resultados nutricionales mediante el establecimiento de condiciones nutricionalmente relevantes y apuntalando la coordinación con el sector salud para garantizar que buenos servicios de salud estén disponibles para los beneficiarios de *Juntos*.

Fuente: World Bank 2007a.

Hacia una mayor coherencia y efectividad

Las secciones anteriores han demostrado que los programas de apoyo a los ingresos dirigidos a la lucha contra la pobreza están demandando cada vez una mayor cantidad de recursos y una cobertura a una proporción cada vez mayor de la población en los países de LAC. La siguiente sección argumenta que en la última década, también ha habido algunos avances importantes en la coherencia y la eficacia de la ayuda a la renta en América Latina y una mejora correspondiente en la coherencia de la asistencia social y los sistemas de PS en su conjunto.

Estos desarrollos tienen varias dimensiones. En primer lugar, hay una prevalencia cada vez mayor de programas basados en efectivo, que son más eficaces que los tradicionales programas de apoyo a los ingresos basados en la alimentación en cuanto a su focalización y administración. En segundo lugar, como consecuencia directa de la adopción de grandes y bien orientados programas que proporcionan beneficios significativos, las transferencias de ingresos están teniendo un impacto inmediato en la pobreza. Tercero, el apoyo a los ingresos se ha vuelto mejor coordinado con otros aspectos de PS, como la salud y los servicios educativos. La mayoría de los programas de TCE ahora incluyen algunas condiciones para

los beneficiarios con respecto a la adopción de los servicios de salud, nutrición y educación, que han dado lugar a un mayor uso de estos servicios. En algunos casos, también han proporcionado un punto de presión para mejorar la oferta de cobertura y calidad de servicios básicos de salud rural, nutrición y educación.

Una nueva generación de programas de transferencia de efectivo está emergiendo en los países que ya cuentan con sistemas relativamente complejos de derechos y prestaciones sociales, pero que aún se enfrentan a problemas de exclusión para las familias más pobres. Según el uso de modelos de apoyo que han sido eficaces en los países de la OCDE, los programas específicos de apoyo a los ingresos como *Chile Solidario* se han utilizado, no tanto para aumentar los ingresos disponibles de los hogares pobres, sino más bien para aumentar su acceso al desarrollo humano y al sistema de Seguridad Social en su conjunto. En cuarto lugar, el fortalecimiento al sistema de apoyo a los ingresos está probando ser capaz de responder a los choques de corto plazo (tales como la crisis de los alimentos de 2008 y las crisis de los precios del combustible y la amenaza del aumento del desempleo y la pobreza asociada a la crisis económica global de 2009) mediante el establecimiento de programas temporales de empleo de emergencia o de la canalización de beneficios adicionales a los hogares cubiertos por programas establecidos y focalizados contra la pobreza.

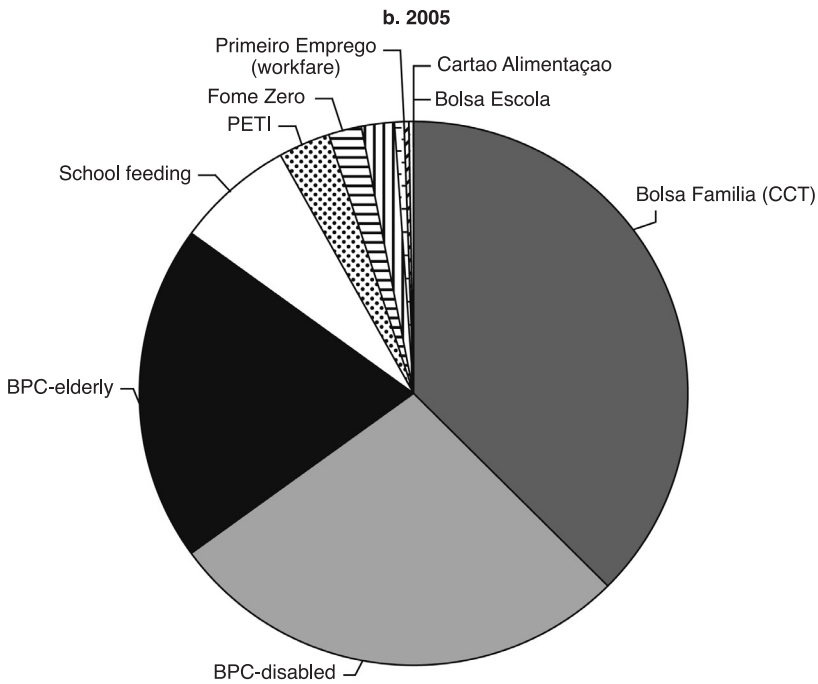
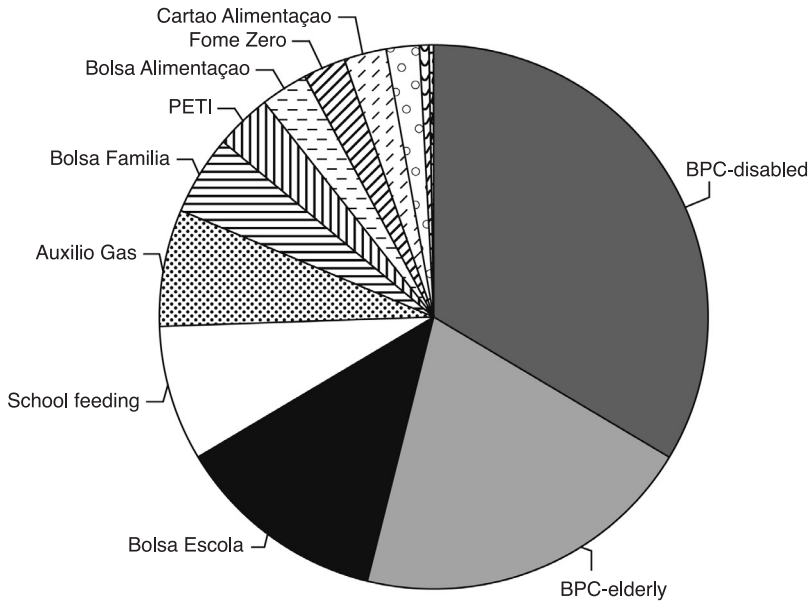
La prevalencia de programas más grandes, mejor dirigidos y administrados

El apoyo a los ingresos en LAC se concentra cada vez más en programas grandes que están bien dirigidos, diseñados y administrados profesionalmente, y que incluyen un proceso riguroso de evaluaciones de resultados. Mientras tanto, el número de pequeños programas ineficientes y mal dirigidos ha ido disminuyendo.

Esta mejora en la calidad de los programas de apoyo al ingreso en la región de LAC está estrechamente asociada con la aparición del modelo de TCE. En varios casos, las TCE fueron creadas para reemplazar o consolidar programas pre-existentes más débiles. Por ejemplo en Ecuador, el Bono de Desarrollo Humano fue establecido en 2003 por la fusión de dos programas de transferencias previamente existentes (Bono Solidario y Beca Escolar). En Brasil, Bolsa Familia, creado en 2003, consolidó cuatro programas pre-existentes (Bolsa Escola, Certao Alimentação, Auxilio Gas y Bolsa Alimentação). La figura 6.5 ilustra el efecto de esta consolidación en el patrón de gasto de apoyo al ingreso. *Bolsa Familia* se convirtió en el mayor programa único en Brasil, seguido por dos programas demográficos específicos, uno para las personas con discapacidad y otro para personas mayores. Estos tres programas representaron en 2005 el 84 por ciento del gasto en asistencia social en todo Brasil (panel B de la figura 6.5). En 2003, antes de la consolidación, los tres principales programas representaron solo el 65 por ciento del gasto (panel A de la figura 6.5). El recuadro 6.2 resume el reciente proceso de consolidación en el sistema de PS en El Salvador.

En varios países, se ha producido un cambio hacia las transferencias de ingresos focalizadas, al pasar de los subsidios al consumo no focalizado (para la comida o combustible, por ejemplo), que son una alternativa fiscal y económicamente ineficiente para una red de protección social focalizada. Por ejemplo, en México, cuando *Progresas* (ahora *Oportunidades*) se estableció en 1997, reemplazó los subsidios al consumo de maíz. *Oportunidades*

FIGURA 6.5
Aumento de la concentración del gasto en Asistencia Social de Brasil
a. 2003



Nota: PETI = Programa de Eradicacao de Trabalho Infantil; BPC = Bono de Prestacao Continua.
 Fuente: Datos del Banco Mundial sobre presupuestos de programas.

sirve ahora el 25 por ciento de la población y representa el 0,4 por ciento del PIB. En el Perú, el programa de TCE *Juntos*, establecido en 2005, no reemplazo de inmediato a otros programas. Sin embargo, después de su creación, la presión política creció en el Perú para consolidar los programas sociales y, en consecuencia, la participación del gasto en AS que se canaliza a través de Juntos comenzó a crecer rápidamente (véase el recuadro 6.1). Del mismo modo, El Salvador en 2005 estableció un sistema de red de Seguridad Social que ofrece prominentemente un programa de transferencia de efectivo (véase el recuadro 6.2).

RECUADRO 6.2

La reciente evolución de la red de Seguridad Social de El Salvador

La red de Seguridad Social de El Salvador se ha caracterizado por el predominio de pequeños programas, por la falta de una visión de coordinación y coherencia. En 2000, había 52 programas de redes de protección social implementados por el sector gubernamental, privado y organizaciones no gubernamentales, con un presupuesto total de poco más del 1 por ciento del PIB. La cobertura fue baja y la focalización débil (Banco Mundial 2005a). Sin embargo, esta situación comenzó a cambiar en 2005, cuando el gobierno decidió avanzar hacia un sistema más integrado de protección social. Como primer paso, el gobierno puso en marcha la Red Solidaria, o sea una TCE (más tarde renombrada como Comunidades Solidarias Rurales), la cual actualmente proporciona transferencias mensuales de efectivo de US\$ 30 en sus componentes de salud y educación a 106.000 hogares con niños de 0 a 18 años en 100 de los municipios más pobres del país. Los objetivos del programa son: (1) aumentar los ingresos disponibles, (2) fortalecer la demanda de inversión en capital humano (educación, salud y nutrición), (3) incrementar la red de infraestructuras y servicios básicos para los pobres, y (4) apoyar el desarrollo de empresas económicas en las zonas pobres. A partir de 2009, Comunidades Solidarias Rurales contó con un presupuesto de \$40 millones —0,2 del PIB de El Salvador—. El programa es coordinado por la Secretaría Técnica de la Presidencia y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, y ahora es uno de los componentes del nuevo Sistema Universal de Protección Social (Sistema de Protección Social Universal, SPSU), anunciado recientemente en el marco del Programa Nacional Plan de Desarrollo 2010-14. El SPSU busca garantizar a la población de El Salvador, especialmente los pobres y extremadamente pobres, un nivel básico de bienestar a través de una combinación de políticas universales y programas focalizados. En 2010, el gobierno puso en marcha lo siguiente: (1) un componente de pensiones sociales, la Pensión Básica Universal, que se ha centrado inicialmente en 7.000 individuos de 70 años o más en los 32 municipios más pobres, (2) un programa piloto de apoyo a los ingresos de los 25 municipios urbanos más pobres, denominados Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), que tiene como objetivo alcanzar 55.000 personas en 2011-12 y cuyos beneficios están condicionados a la participación en los servicios comunitarios y capacitación, (3) un programa de desarrollo de la vivienda llamado *Piso y Techo* que planea construir 20.000 viviendas en los 32 municipios más pobres, y (4) dos programas para apoyar a los niños en la educación primaria y secundaria Programa de Alimentación Escolar (alimentación escolar) y Paquetes Escolares (material escolar y uniformes) —que con el tiempo llegará alcanzar 1.350.000 alumnos.

El impacto de las transferencias condicionadas (TCE) en el ingreso disponible y la pobreza

Los programas de TCE ahora existen en 15 países de LAC. Por lo general, representan una proporción importante del gasto de cada país en la red de seguridad, con presupuestos que van desde el 0,1 por ciento del PIB (Chile y Perú), a 0,6 por ciento del PIB (Ecuador). La estrechez de la focalización varía; cubren solo el 1,5 por ciento de la población de El Salvador, pero tanto como 34,0 por ciento en Ecuador, y un enorme 54,0 por ciento en Bolivia.²⁰ En promedio, representan el 0,25 por ciento del PIB, cubren a 16,9 por ciento de la población, y gastan el equivalente a 3,1 por ciento de los ingresos de sus países per cápita por hogar beneficiario (tabla 6.6).

Debido a los diferentes costos de los programas y sus estrategias selectivas, los costos por beneficiario de los TCEs varían mucho. En un extremo, en El Salvador, el 0,3 por ciento del PIB se invierte en el programa, pero solo el 1,5 por ciento de la población está cubierta, por lo que el costo por beneficiario es 20,0 por ciento del PIB per cápita. En el otro extremo, en Bolivia, el programa *Juancito Pinto* también cuenta con un presupuesto de 0,3 por ciento del PIB, pero abarca 54,0 por ciento de la población, por lo que el costo por beneficiario es solo el 0,6 por ciento del PIB per cápita (tabla 6.6). Sin embargo, muchos programas de TCE proporcionan beneficios relativamente generosos, y su impacto en la capacidad de gasto de los beneficiarios es importante, especialmente para los más pobres. La tabla 6.7 presenta el detalle del nivel de los beneficios de los hogares provistos por seis programas diferentes. Estos beneficios van desde el 4,7 por ciento de los gastos pre-transferencia de los hogares en Brasil, a 29,0 por ciento en Nicaragua. Para los beneficiarios en el cuartil más bajo de la distribución del ingreso, el aumento de los ingresos medios de los TCE es mayor, que van desde el 8,7 por ciento en Brasil a 33,0 por ciento en México.²¹

La tabla 6.8 ilustra el impacto de cuatro de los programas más importantes de TCE de LAC en relación a la tasa y la intensidad de la pobreza en sus respectivos países. Los programas han reducido la tasa de pobreza nacional en un 8,0 por ciento en Ecuador (BDH) y México (Oportunidades), un 4,5 por ciento en Jamaica (Programa de avance mediante la salud y la educación, o PATH), y un 3,0 por ciento en Brasil (Bolsa Familia).²² Estas reducciones bastante modestas en las tasas de pobreza reflejan el hecho de que los ingresos pre-transferencia están muy por debajo de la línea de pobreza, por lo que la mayoría de los hogares beneficiarios siguen siendo pobres (Braun y Chudnovsky 2005; Cortes; Draibe 2006, Banegas y Solís 2007).²³ Aunque la mayoría de los hogares beneficiarios no se han sacado de la pobreza, si se han logrado sacar más cerca de la línea de pobreza. Esta reducción de la severidad de la pobreza se refleja en la disminución de la brecha de pobreza y del cuadrado de la pobreza. En México, el programa *Oportunidades* ha reducido la brecha de la pobreza en un 19 por ciento y la brecha del cuadrado de la pobreza en un 29 por ciento. En Brasil, *Bolsa Familia* ha reducido la brecha de la pobreza en un 10 por ciento y el cuadrado de la brecha de pobreza en un 16 por ciento.²⁴ En Ecuador, las reducciones son del 14 por ciento y 19 por ciento, respectivamente. El menor impacto de estos indicadores se realizó en Jamaica (9 por ciento y 13 por ciento, respectivamente).

TABLA 6.6

Presupuesto, cobertura poblacional, costo por beneficiario y asignación de los programas de TCE

<i>País</i>	<i>Programa</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Presupuesto como % del PIB</i>	<i>Número de hogares cubiertos (miles)</i>	<i>Población cubierta^a (%)</i>	<i>Costo por beneficiario (% del PIB per capita)^b</i>	<i>Método de asignación^c</i>
Argentina	Programa Familia	2002	0,18	504	4,3	4,2	PMT
Bolivia	Juancito Pinto	2006	0,30	1.200	53,6	0,6	CAT
Brasil	Bolsa Familia	2003	0,35	10.500	25,0	1,4	Geo, PMT
Chile	Chile Solidario	2002	0,08	256	5,8	1,4	PMT
Colombia	Familias en Acción	2001	0,20	1.700	14,5	1,4	Geo, PMT
Costa Rica	Avancemos	2008	0,02	80	8,0	0,3	
República Dominicana	Solidaridad	2005	0,34	243	9,4	3,6	Geo, PMT
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	2003	0,60	1.060	33,7	1,8	PMT
El Salvador	Red Solidaria	2005	0,30	24	1,5	20,0	Geo, PMT
Guatemala	Mi Familia Progresa	2008	0,40	400	20,0	2,0	Geo, PMT
Honduras	PRAF	1998	0,20	240	15,8	1,3	Geo
Jamaica	PATH	2001	0,19	240	34,7	0,5	PMT
México	Oportunidades	1997	0,40	5.000	25,0	1,6	Geo, PMT
Nicaragua	Red de Protección Social ^d	2000	0,20	36	3,3	6,0	Geo, PnMT
Panamá	Red Oportunidades	2006	0,15	90	10,6	1,4	PMT
Perú	Juntos	2005	0,11	319	4,9	2,2	Geo, PMT
Promedio^e			0,25		16,9	3,1	

^a La cobertura de la población incluye a los miembros de los hogares de beneficiarios para el año más reciente disponible, basado en datos administrativos. Las diferencias con la tabla 6.5 resultan de diferencias en la fuente (datos administrativos vs. encuestas de hogares) y en las fechas (la tabla 6.5 contiene datos de alrededor de 2006, mientras que la tabla 6.6 tiene los datos más recientes disponibles).

^b Calculados de la siguiente manera: (costo del programa como % del PBI)/(cobertura como % de la población). Los costos de programa incluyen costos administrativos, por lo que los beneficios por familia serán menores.

^c Los métodos de asignación son: Prueba con proxy de medios (PMT), geográfica (Geo), y categórica (CAT).

^d Este programa cerró en 2005.

^e Promedios sin ponderar.

Fuente: Fiszbein y Schady 2009; Reportes de País del Banco Mundial. Datos de gastos y beneficiarios son de 2005 (Chile Solidario, Red Solidaria); 2006 (Juancito Pinto, Bolsa Familia, Bono de Desarrollo Humano y Oportunidades); 2007 (Programa Familia, Familias en Acción, Programa de Asignación Familiar [PRAF], Programa de Avance a través de Salud y Educación [PATH], Solidaridad, Red Oportunidades, Juntos).

TABLA 6.7

Cantidades de beneficios de las TCE comparadas con el ingreso o gasto pre-transferencia

<i>País y programa</i>	<i>Cantidad transferida (US\$)</i>	<i>Beneficios como % del ingreso o gasto pre-transferencia^a</i>	
		<i>Total de beneficiarios</i>	<i>Beneficiarios en el cuartil 1^b</i>
Brazil: Bolsa Familia (2004)	\$40 por mes por familia	4,7	8,7
Colombia: Familias en Acción (2002)	\$6 por niño por mes en la escuela primaria; \$12 por niño por mes en la escuela secundaria; \$20 por familia por mes para salud	17,0	—
Ecuador: BDH (2006) ^c	\$15 por mes por familia ^d	6,0	8,3
Jamaica: PATH (2004)	\$9 por niño por mes; \$9 por mes por miembro de hogar elegible	8,2	10,7
México: Oportunidades (2004)	\$12-\$23 per cápita por mes para escuela primaria; \$34-\$43 per cápita por mes para escuela secundaria; \$57-\$74 per cápita por mes para educación superior ^e	21,8	33,4
Nicaragua: Red de Protección Social (2000) ^c	\$17 cada 2 meses por familia, más \$34 anuales por familia para salud	29,3	—

Nota: PATH = Programa para el Avance a través de la Salud y Educación; — = no disponible.

^a Gasto pre-transferencia excepto para Brasil (ingreso pre-transferencia).

^b El impacto en la capacidad de gasto para los hogares beneficiarios en el cuartil 1 del gasto pre-transferencia per cápita.

^c En Ecuador y Nicaragua, el valor de la transferencia es comparado con el consumo del hogar de la mediana de control.

^d El beneficio de BDH fue duplicado, a US\$30 mensuales, en 2007.

^e Beneficio para México se refiere a 2006.

Fuente: Fiszbein y Schady 2009.

TABLA 6.8
Impacto de los programas de TCE en los índices nacionales de pobreza

	<i>Tasa de pobreza de recuento</i>			<i>Brecha de pobreza</i>			<i>Brecha de pobreza al cuadrado</i>		
	<i>Pre-transferencia</i>	<i>Post-transferencia</i>	<i>Reducción relativa (%)</i>	<i>Pre-transferencia</i>	<i>Post-transferencia</i>	<i>Reducción relativa (%)</i>	<i>Pre-transferencia</i>	<i>Post-transferencia</i>	<i>(%)</i>
Brasil	0,2445	0,2365	-3,3	0,0998	0,0901	-9,7	0,0576	0,0482	-16,3
Ecuador	0,2438	0,2242	-8,0	0,0703	0,0606	-13,8	0,0289	0,0235	-18,7
Jamaica	0,2439	0,2330	-4,5	0,0659	0,0602	-8,6	0,0258	0,0224	-13,2
México	0,2405	0,2222	-7,6	0,0846	0,0683	-19,3	0,0422	0,0298	-29,4

Fuente: Fiszbein y Schady 2009.

Impacto de largo plazo de los programas de apoyo a los ingresos en la reducción de la pobreza

Más allá de su impacto inmediato sobre la capacidad de gasto de los hogares, los programas de apoyo al ingreso tienen el potencial de aumentar en los beneficiarios la capacidad de ingresos. Esta característica de los programas está atrayendo cada vez más atención de los investigadores. Hay dos formas posibles para hacer realidad este potencial, por lo que es posible que las familias aumenten su riesgo y las inversiones, en general, y que ese aumento en sus inversiones promueva acumulación de capital humano, en particular.

Incrementos en la Inversión y Riesgos asumidos por las Familias Pobres. Las familias de bajos ingresos normalmente consumen una alta proporción de su renta y tienen poco acceso al capital, así como, tienen aversión al riesgo. Es difícil para ellos pedir prestado dinero a los Bancos a tasas de interés accesibles para invertir en actividades productivas debido a que hay un alto riesgo de incumplimiento y además carecen de garantías o colaterales. En contraste, familias con rentas seguras en efectivo (como las de beneficio «TCE») tienen más probabilidades de pedir prestado dinero, ya que los prestamistas pueden ver que ellos tienen un flujo de renta estable del cual el préstamo puede ser pagado. Este flujo de renta permanente también podría hacer que las familias estuviesen más dispuestas a tomar riesgos en actividades las cuales potencialmente tienen más altos retornos, que aquellas generadas por la tradicional y conservadora asignación de recursos de inversión en la tierra y otros activos. Aun donde las familias no utilizan sus beneficios de sus transferencias condicionadas de efectivo (TCE), con el apalancamiento generado por los préstamos, ellos invertirían una parte de la transferencia de efectivo, especialmente cuando ellos tienen otra renta disponible (como aquella durante los tiempos de cosecha). Un estudio sobre el Programa «Oportunidades» en México encontró que los beneficiarios invirtieron en promedio 12% de sus transferencias en actividades productivas, como ser en microempresas y agricultura (Gertler, Martínez y Rubio Codina 2006).

Incremento en la Acumulación de Capital Humano. Muchos programas de apoyo a los ingresos requieren que sus beneficiarios participen en programas de salud, educación y nutrición. Su meta es incrementar el capital humano, y como resultado, los ingresos o rentas futuros de las poblaciones beneficiarias y sus hijos. Hay dos caminos por los cuales el apoyo a los ingresos o renta pueden incrementar el camino a la nutrición, salud, y servicios educativos. En primer lugar, tiene un *efecto renta*, en el sentido que las familias con más ingresos probablemente gastaran algo de esta en la educación y salud de sus miembros. En segundo lugar, en programas en los cuales los beneficios son condicionados, hay también un *efecto sustitución*, el cual surge del impacto del cambio en los precios relativos de los servicios condicionados (para los cuales la transferencia se convierte en una tarifa negativa). Igualmente, de los patrones de compra y de la asignación del tiempo de las familias. El valor del beneficio llega a ser un incentivo para que las familias consuman más en servicios de educación, salud y nutrición, en vez de que escogieran para consumo solamente.²⁵

Los dos efectos no son fáciles de desenredar empíricamente debido a que ellos son producidos en programas condicionados, pero ambos efectos parecen jugar un importante papel

en el incremento del uso de estos servicios (Fiszbein y Schady 2009). Los siguientes párrafos resumen lo que es conocido sobre la combinación de los efectos precio y renta de los diferentes tipos de los programas de transferencias de renta relacionados al uso de los servicios para desarrollo humano en LAC.²⁶

La evaluación de la evidencia disponible sugiere que los programas TCEs en LAC han tenido un impacto sobre la demanda en educación. Específicamente, ellos en alguna forma han incrementado la matrícula escolar y la tasa de asistencia y por otro lado han reducido las tasas de abandono escolar (Berhman, Sengupta, y Todd 2000; Britto 2004, 2007; Rawlings 2005). La matrícula escolar a nivel de primaria en la mayoría de los países de LAC fue de por sí ya alta antes de que la TCE fuera establecida, y hay poca y clara evidencia del incremento de la permanencia educacional debido a las TCEs (Villatoro 2005a, 2005b). En respuesta a estos hallazgos, algunos comentaristas han argumentado a favor de trasladar el enfoque de los programas TCE hacia grupos de niños quienes están en más probabilidades de abandonar la escuela, como aquellos en transición a la educación media o secundaria, sin embargo, este cambio socava las metas de corto plazo de los programas de reducción de la pobreza. Algunos autores han argumentado que los hacedores de política deberían poner más atención al problema de baja calidad educativa, lo cual podría provocar mayor asistencia escolar por medio de la mejora de los resultados educacionales (Morley and Coady 2003; Reimers, Da Silva, y Trevino 2006).

En respuesta, algunos programas han visualizado fortalecer el lado de la oferta del sistema de educación. Por ejemplo, el estímulo por el lado de la demanda creado por el programa *Oportunidades* de México ha resaltado brechas en los servicios educacionales de alta calidad por el lado de la oferta en sus comunidades objetivo. En respuesta, el gobierno —con la ayuda de las asociaciones de padres de familia— apoyó la rehabilitación de las escuelas y financió la construcción de más escuelas secundarias a través del Programa Educación de Calidad y el programa CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo). El Programa de Ampliación de Cobertura también expandió el acceso a los servicios básicos de salud en las áreas rurales (Levy y Rodríguez 2004; Gonzalez-Pier *et al.* 2007). El presupuesto de salud mexicano incluye fondos para expandir la cobertura en áreas donde el Programa *Oportunidades* opera.²⁷

Las TCEs también han tenido un impacto medible en los indicadores de salud y nutrición en LAC. Algunas evaluaciones han encontrado evidencia de incremento en las vacunaciones y en las visitas de los niños a centros de salud orientados al crecimiento y desarrollo de las consultas y reducciones en las tasas de mortalidad en algunos países (Vouillon y Tejerina 2006; Britto 2007; Rawlings 2005). En México las evaluaciones han encontrado reducciones en la tasas de mortalidad infantil y materna (ver tabla 6.9).

Las TCEs también parecen haber afectado el estatus nutricional de los beneficiarios al incrementar la variedad de los alimentos que consumen y en algunos casos han reducido la malnutrición de los niños. En México, el Programa *Oportunidades* incrementó la altura de los niños beneficiarios en promedio de un centímetro (Gertler y Fernald 2004). En Colombia, el Programa Familias en Acción redujo la incidencia de malnutrición crónica en niños menores de cinco años en 6,9 puntos porcentuales (DNP y DAPR-FTS 2006). En Nicaragua la red de protección social redujo la malnutrición crónica por 5,3% (Maluccio y Flors 2004). Sin embargo una evaluación del *Programa de Asignación Familiar* (PRAF) Honduras,

TABLA 6.9
Efecto de las TCE en la demanda y resultados de salud

<i>Efecto</i>	<i>Países donde el efecto ha sido documentado</i>
Uso de atención prenatal, natal y postnatal	Incrementó en El Salvador, Honduras, México y Perú
Uso de monitoreo de crecimiento infantil	Incrementó en Colombia, Honduras, México, Nicaragua y Perú
Tasas de vacunación	Incrementaron en Colombia, Honduras, Nicaragua y Perú
Tasa de mortalidad	En México, hubo una reducción de 11% en la mortalidad materna; 2% de reducción en la mortalidad infantil
Tasa de morbilidad	En México, hubo una reducción total de 12% para niños menores de 5 años; 20% de reducción para niños menores de 5 años en áreas rurales En Colombia, hubo una reducción del 5% de la diarrea para niños menores de 5 años en área rurales; 10% de reducción para niños menores de 5 años en áreas urbanas
Conocimiento de servicios de atención médica	En México, aumentó el conocimiento entre las mujeres No hubo efecto en las prácticas sexuales de riesgo entre adolescentes

Fuente: Lomeli 2008.

no encontró resultados nutricionales positivos, debido posiblemente al tamaño pequeño de las transferencias (Cohen y Franco 2006b).²⁸

Evaluaciones a lo largo de LAC han encontrado poco impacto de las TCEs en los niveles de anemia, la cual permanece esparcida en la región e impide el desarrollo cognitivo, socavando así la formación de capital humano. Sin embargo, el Programa *Oportunidades* si redujo los niveles de anemia entre las niñas en el área rural en México (Britto 2006; Cohen y Franco 2006b; Levy y Rodríguez 2004). Como en el caso de la educación, las TCEs han claramente incrementado un repunte de los servicios de salud pero han producido una modesta mejora en los resultados. Este resultado indica que el solo incremento en la demanda no es suficiente para mejorar los resultados y que los hacedores de políticas deberían de tomar iniciativas para mejorar la calidad de los servicios. Este mejoramiento está surgiendo como uno de los principales retos para la política social el LAC.

Los incentivos monetarios no son el único camino para incrementar la demanda y mejorar los resultados en los programas de salud y educación. Hay considerable evidencia a nivel mundial sobre el impacto positivo a largo plazo de la alimentación escolar en el proceso de aprendizaje (Ahmed y Delninno 2002; Tan Lane y Lassivile 1999). Como se menciono arriba los programas de merienda escolar están ampliamente esparcidos en LAC. Estos programas tienen el potencial de incrementar la matricula y la asistencia, y si la merienda es dada al comienzo del día (como desayuno en lugar de almuerzo) proporcionara a los niños una subida en la energía/calorías a corto plazo, que hace que ellos estén más alerta y sean más capaces de aprender. Esto también involucra algunas dificultades, por ejemplo, si la preparación de la merienda obstaculiza el tiempo de enseñanza. Desafortunadamente, hay evidencia de una muy pequeña y rigurosa evaluación de los programas de la merienda escolar en LAC (Adelman,

Gilligan y Lehrer 2007). Sin embargo, estudios disponibles sugieren que dichos programas han tenido efectos positivos, particularmente en la niñez más vulnerable. Un experimento aleatorio en Jamaica encontró que en las escuelas primarias rurales, el desayuno escolar incremento las tasas de asistencia, particularmente aquellos de los niños malnutridos (Powell *et al.* 1998). En otro estudio sobre las escuelas rurales en Jamaica Simeon y Grantham-McGregor (1989) encontraron que los desayunos escolares mejoraban la actividad cognitiva de los niños con mala nutrición pero no la aquellos bien nutridos. En Perú el Programa de Merienda Escolar en Haraz incremento las tasas de asistencia de los estudiantes de cuarto y quinto grado en alrededor de 3 puntos porcentuales (Jacoby, Cueto y Pollitt 1996).

Reduciendo la exclusión de los sistemas complejos de beneficio social: El modelo Chile Solidario. Como se mostró en las secciones anteriores, el mejor programa de transferencias de ingresos conocido en LAC busca incrementar la capacidad de gasto de las familias extremadamente pobres y su acceso a los servicios de educación, salud y nutrición, especialmente en las áreas rurales que sufren de pobreza estructural y exclusión generalizada. Sin embargo, en Chile, Colombia y Uruguay una variante ha sido desarrollada que ilustra el potencial para integrar el apoyo al ingreso más relacionado al desarrollo humano y estrategias de asistencia social.

El programa Chile Solidario forma parte integral de las estrategias de política social del Gobierno de Chile con una orientación más limitada que la mayoría de los programas TCE —los cuales están orientados a solamente el 5% de la población— y provee un beneficio modesto, por solamente dos años, como una forma de atraer a las familias hacia la red de Seguridad Social. Una vez que ellos han entrado al programa son guiados a un amplio rango de beneficios (como ser vivienda y beneficios para los niños) y servicios de apoyo (como ser programas de capacitación y de inclusión al mercado laboral) que pueden potencialmente ayudarlos a escapar de la exclusión social y económica. Específicamente, Chile Solidario trata de: (1) remitir beneficiarios hacia servicios sociales relevantes, con acceso preferencial; (2) proveer a ellos con consejería de cómo alcanzar un conjunto de estándares mínimos de vida para los miembros de su familia, y (3) establecer un marco de corresponsabilidad con la familia basado en plan de acción consensuado para sacar a la familia de la extrema pobreza. El cumplimiento con este plan estandarizado llega a ser por tanto, la condición para que las familias puedan recibir continuamente el apoyo de los programas. Chile Solidario también trabaja para adaptar la oferta de asistencia social a las necesidades de las familias pobres y fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales (Galasso 2006) (ver recuadro 6.3).

RECUADRO 6.3

Graduándose de los programas de transferencias de ingresos: ¿constituye un problema?

El reto de la «graduación» de los programas de transferencia de ingresos recibe considerable atención en los sistemas de protección de las comunidades en LAC. Algunos han visto los programas en su conjunto como amortiguador de transición, necesarios solo cuando las reformas estructurales puedan absorber a la gente en el empleo bien remunerado. Esta visión nutrió de

.../...

información a la primera generación de fondos sociales que acompañaron los ajustes estructurales a comienzos de la década de 1990. Sin embargo, es improbable que la pobreza y exclusión en LAC sean radicalmente reducidas como para hacer transferencias de ingresos superfluas. Por el contrario, con el tiempo, el crecimiento hará las desigualdades residuales menos tolerables, y fortalecerá la demanda de programas de redes de seguridad, como se ha visto en los países de la OCDE. La apreciación de que las transferencias de ingresos para los grupos vulnerables y excluidos están aquí para quedarse en LAC, conduce a la conclusión de que deben ser cuidadosamente diseñadas como una parte integral de los sistemas de protección social, en lugar de ser una adición temporal.

Un asunto importante es cómo hacer que las familias individuales permanezcan con su derecho al beneficio y no caer en una trampa de dependencia de esos beneficios sociales. Los hacedores de política tratan a menudo de limitar la cantidad de tiempo que una familia puede beneficiarse del programa debido al espectro de los primeros programas y la situación que generaban de, mas bien desincentivar la búsqueda de trabajo debido a los beneficios recibidos por los participantes. Una variante de apoyo, y de tiempo limitado es ofrecida por el modelo Chile Solidario, concebido como un puente para ayudar a las familias pobres a tomar ventaja de un conjunto más amplio de los programas de asistencia social. Sin embargo, este modelo presupone la existencia de otros programas de bienestar y protección social que pueden proporcionar apoyo constante, especialmente a las familias con un alto grado de vulnerabilidad, tal como la asociada con la discapacidad. En otra variante, el programa *Bolsa Familia* de Brasil ha comenzado a ayudar a sus beneficiarios acceder a las micro finanzas, la capacitación, y las oportunidades del mercado laboral, pero el progreso ha sido lento y la desaceleración mundial reducirá las oportunidades para este tipo de servicio, incluso en las zonas urbanas.

Los programas de TCE en LAC benefician principalmente a las familias estructuralmente pobres de las áreas rurales, en entornos donde el potencial de generación de ingresos es limitado. En tales contextos, las TCEs fomentan a los padres de los niños beneficiarios a utilizar los programas de nutrición, salud y educación para aumentar su capital humano y su potencial futuro de generación de ingresos, y proporcionan un ingreso mínimo a las familias para aliviar su pobreza. Se trata de una estrategia a largo plazo para la reducción de la pobreza inter generacional. No es razonable esperar que rápidamente se vaya a transformar el potencial de generación de ingresos de la mayoría de los beneficiarios rurales, por lo que tiene poco sentido poner límites de tiempo a la membresía del programa. Las familias deberían permanecer en el programa, siempre y cuando cumplan con las características demográficas y criterios de pobreza para participar en el programa. Las familias que ya no cumplan con los requisitos demográficos, pero que siguen siendo pobres, se deben conectar a otros programas que pueden darles apoyo continuo.

Proporcionar apoyo a largo plazo a familias en extrema pobreza a través de las TCEs no es probable que produzcan efectos negativos en el mercado laboral. En la medida en que oportunidades de trabajo existan, hay poca razón a priori para suponer que los TCEs socavarán los incentivos, ya que en la mayoría de los casos, una vez que un hogar es calificado, el apoyo del programa no está relacionado a los ingresos. Este diseño evita la creación de una trampa de la pobreza, con una alta tasa de impuestos marginales en el umbral del nivel de calificación de renta o ingreso. Así, en lugar de apresurarse a sacar beneficiarios fuera del programa, el tema principal para muchas TCEs es garantizar que los nuevos hogares calificados pueden participar en el programa en cualquier momento. Este objetivo se puede lograr manteniendo registros actualizados precisos y transparente de los beneficiarios. Al mismo tiempo, los ejercicios periódicos de re certificación deberían ser utilizados para eliminar a aquellos beneficiarios que ya no cumplan con los criterios de pobreza para participar en el programa.

Este modelo presupone la existencia de una red de Seguridad Social bien desarrollada, y de una minoría vulnerable que ha sido excluida de una membresía a la que ha tenido derecho. Para que sea efectiva, es necesario incluir un servicio de consejería y asesoramiento intensivo que supervise cuidadosamente cada familia beneficiaria y que trabaje con los municipios para ayudar a las familias a tener acceso a las escuelas y los servicios de atención primaria de salud. Su eficacia requiere una información sólida y un sistema de monitoreo que puede rastrear los beneficiarios a través de varios programas diferentes. Este modelo tiene mucho en común con programas de lucha contra la exclusión social que se han desarrollado en los países de la OCDE en las últimas dos décadas.

El enfoque ha sido emulado en Colombia, que lanzó el programa *Juntos* para llegar a los hogares más pobres (alrededor de 15 por ciento de la población). En 2007, el gobierno puso en marcha un programa piloto de *Juntos* en unos 35 municipios, cubriendo 60.000 familias; 15 agencias del gobierno participaron en la red. En 2011, bajo el nuevo gobierno de Santos, el programa se convirtió en *Unidos* y avanzó en coordinación con *Familias en Acción*. De manera similar, en Uruguay, el Programa Nacional de Emergencia de Asistencia Social (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, PANES), lanzado en 2005, incluyó un programa de transferencia de efectivo temporal, *Ingreso Ciudadano* (IC), que dio US\$56 por mes para todos los hogares elegibles durante dos años. El programa cubrió alrededor de un 8 por ciento de la población y fue uno de los mejor dirigidos en LAC. Cuando se introdujo, más de 200.000 hogares aplicaron. Los 80.000 beneficiarios fueron seleccionados utilizando la prueba de medias proxy; trabajadores sociales y voluntarios hicieron visitas a domicilio para recolectar los datos. Cuando el IC fue eliminado en marzo de 2008, la mayor parte de los beneficiarios fueron transferidos a un programa de asignaciones familiares no contributivas.

Este enfoque implica un sistema de gestión intersectorial que incluye: (1) la identificación de todos los beneficios disponibles en la red de PS; (2) acuerdos formales entre las instituciones para prestar servicios a los mismos beneficiarios; y (3) la puesta en común de los sistemas de focalización y selección de beneficiarios. En algunas variantes de este modelo, como *Chile Solidario*, las transferencias condicionadas de efectivo son vistas como un catalizador temporal para ayudar a establecer vínculos permanentes entre las familias más vulnerables y la amplia y permanente red de protección social. El objetivo del programa es asegurar que las familias aprendan ejercer sus derechos y hacer uso efectivo de la red.

Apoyo a los pobres no asegurados al enfrentar shocks y crisis

Además de abordar la pobreza estructural, los gobiernos también deben proporcionar redes confiables de seguridad para proteger a los hogares más pobres en contra de perturbaciones como las crisis económicas y los desastres naturales. Esta necesidad nunca fue más clara que en 2008-09, cuando la crisis económica mundial cobró impulso. Los mismos grupos de población estructuralmente pobres que necesitan ayuda a la renta para construir su capacidad a largo plazo, también son a menudo altamente vulnerables a los shocks y tienden a no tener acceso a ningún seguro para protegerlos. Esta vulnerabilidad puede resultar en un daño catastrófico. Por ejemplo, las familias rurales en extrema pobreza cuyos ingresos

son reducidos pueden decidir reducir la cantidad de alimentos sólidos y líquidos dados a los niños en el rango de edad crítico de 6 a 24 meses, lo que deja a depender demasiado de la leche materna. En esa fase de la vida, la nutrición inadecuada puede producir consecuencias negativas para toda la vida debido a la desnutrición crónica y la pérdida asociada a la salud física y al potencial cognitivo (Banco Mundial 2005b). Este riesgo es especialmente notable en los países de LAC con altas tasas de malnutrición, como Bolivia, Ecuador, Honduras, Guatemala y Perú (Banco Mundial 2007b). En situaciones de crisis, los gobiernos también necesitan ayudar a los hogares menos pobres, como aquellos trabajadores del sector informal en las áreas urbanas, que no tienen protección contra el desempleo y cuyo salario es poco probable que se ajuste rápidamente a los aumentos de precios, tal como lo que ocurrió en el caso de los alimentos y el combustible en el primer semestre de 2008.

Los recientes desarrollos en los sistemas de PS en LAC han fortalecido la capacidad de muchos países para responder a esos shocks: ellos utilizan programas existentes de apoyo al ingreso de manera flexible para canalizar un mayor apoyo, ya sea incrementando los beneficios temporalmente o por la incorporación de nuevas familias que califican. Sin embargo, estos programas tienen un potencial limitado para servir como una red de seguridad en respuesta a shocks, porque sus mecanismos de focalización no tienen la intención u orientación de reclutar los «nuevos pobres». Esa limitación deja abierto el desafío de desarrollar programas que sean apropiados para brindar apoyo a los hogares afectados por el desempleo cíclico. Los programas de creación de empleo temporal pueden ser una opción en algunos casos, siempre que estén diseñados para promover la auto-selección de los beneficiarios apropiados y para evitar distorsionar los incentivos del mercado laboral. Sin embargo, en la práctica son difíciles de implementar, muchos países no son capaces de establecer salarios suficientemente bajos para fomentar la autoselección de los pobres, y como resultado de tales programas, tienden a tener un alto costo por beneficiario y el riesgo de distorsionar los incentivos del mercado laboral. Una opción más prometedora es el desarrollo de programas que vinculen permisos temporales para los buscadores de empleo con su participación en programas de capacitación y las actividades de búsqueda de empleo, alineados con los programas activos del mercado de trabajo como se analiza en el capítulo 5. El programa *Seguro* en Argentina, el cual está desarrollando oficinas de empleo municipales, es un buen ejemplo de este enfoque (véase el recuadro 6.4).

RECUADRO 6.4

La transición de programas de empleo de emergencia a programas de protección social sostenibles: Argentina y Bolivia

El programa denominado *Jefes* Argentina fue establecido a las alturas de la crisis económica del 2002 e involucro a 2 millones de beneficiarios. La rápida creación del programa condujo a un criticismo de la manipulación política y la selección injusta de los beneficiarios. Una transición a programas mejor diseñados comenzó en el 2006, cuando los beneficiarios comenzaron a ser transferidos a uno o dos programas: Programas de beneficio de empleo y capacitación, seguro de capacitación y empleo (referido como *Seguro*) dirigido por el Ministerio del Trabajo

.../...

Empleo y Seguridad Social y un programa de transferencia condicional de efectivo o dinero (TCE), programa *Familias* administrado por el Ministerio de Desarrollo Social. La transición avanzó lentamente hasta finales del 2009 cuando un nuevo programa Asignación Universal por Hijo —AUH— «fue introducido y todos los beneficiarios de *Jefes y Familias* fueron transferidos». AUH provee un beneficio mensualmente similar a las transferencias recibidas por los niños de los trabajadores del sector formal (alrededor del 10 por ciento del salario mínimo por niño) el cual va a los niños de los trabajadores del sector informal o desempleados. Así como al final del año 2000 hubo aproximadamente 3,6 millones de beneficiarios y el programa está abierto para nuevos participantes. El programa *Seguro*, por otra parte, provee a los beneficiarios con un beneficio mensual de hasta dos años, valorado alrededor del 25 por ciento del salario mínimo. Adicionalmente los participantes reciben apoyo en la búsqueda de trabajo a través de las oficinas de empleo municipal y una cadena de servicios de empleo a nivel nacional, incluyendo servicios de intermediación laboral para los sectores de empleo privado y público, capacitación básica y profesional, y asistencia técnica para comenzar pequeños negocios. Hubo aproximadamente 150 mil beneficiarios recibiendo transferencias de ingresos o renta del programa *Seguro* a finales de 2011 y nuevas municipalidades son incluidas en el programa cada mes a medida que oficinas de empleo adicionales son abiertas.

El *Plan Nacional de Empleo de Emergencia* fue un Programa de Empleo que operó en Bolivia entre 2002 y 2005. Fue establecido en respuesta al rápido incremento del desempleo abierto (de 6 a 9 por ciento de la población en edad de trabajar entre 1999 y 2002) y en el subempleo (hasta del 16 al 21 por ciento en el mismo periodo). Durante estos tres años, este programa financió alrededor de ochocientos mil empleos. Ochenta por ciento del presupuesto para el programa PLANE provienen de donantes bilaterales. La población objetivo fue la gente pobre en las edades de 25 a 55 años. Los empleados trabajaron por siete horas al día hasta diez semanas. El salario mensual para los trabajadores no calificados fue Bs 480 (ligeramente arriba del salario mínimo), mientras los trabajadores calificados recibieron Bs 1600 por mes. Los recursos fueron asignados usando objetivos geográficos basados en un índice básico de necesidades insatisfechas de las municipalidades. PLANE fue creado para mitigar los efectos de la crisis económica de principios del año 2000, pero también fue extendido más allá de la crisis y llegó a ser difícil cerrarlo debido a la percepción por parte de los beneficiarios de que ellos estaban en el derecho de continuar empleados.

En el 2006, la Administración del recién electo Morales, decidió cerrar PLANE pero encontró una fuerte oposición del Sindicato de empleados de PLANE. Eventualmente, PLANE fue fusionado con un Programa de Fondos Sociales que se llama *Pro país*, y a los beneficiarios de PLANE se les dio la opción de trabajar temporalmente en el proyecto Pro País.

Fuentes: World Bank 2006, 2009a; Landa 2003.

Adaptando los programas existentes para responder a las crisis en México. En momentos difíciles de una crisis, el panorama no es el adecuado para establecer un sistema fuerte de Seguridad Social. El sistema necesita haberse implementado antes de la crisis. La lección más impactante de la crisis del 2008 al 2009 es que los gobiernos que han tenido esquemas de PS preestablecidos para las familias más pobres han sido los mejor equipados para proveer a sus poblaciones vulnerables con redes de apoyo adicionales de Seguridad Social.

Esta lección también se ilustra contrastando los casos de Haití y México.²⁹ A comienzos del año 2008 en Haití el gobierno estaba presionado después de los levantamientos

sociales para protestar sobre el incremento de los precios de la comida. El precio del arroz se duplicó en la primera mitad del 2008 y no existía ninguna red o sistema efectivo de seguridad. En la ausencia de programas con sistemas de información establecidos para identificar las familias más pobres y establecer la capacidad de los recursos para transferir, fue difícil para el nuevo gobierno responder eficientemente a las exageradas demandas políticas para entrar en acción. El único camino para ayudar a los pobres fue crear un subsidio universal para el arroz, el cual también benefició a las familias menos necesitadas (incluyendo posiblemente algunos de los vecinos de la República Dominicana). La información estadística sobre las familias del año 2001 sugiere que solamente el 33% del gasto nacional en arroz corresponde a los dos quintiles más bajos de ingreso (54% de los tres quintiles más bajos), mientras el 46% del arroz es consumido por los dos quintiles más altos de ingreso. Esas figuras implican que no solamente ha habido una fuga significativa de los beneficios universales del subsidio del arroz hacia los no pobres, pero también este enfoque distorsiona los incentivos de las familias para ajustar su consumo a los cambios relativos de precios. El programa temporal de subsidio resultante costó al gobierno US\$ 30 millones sobre un periodo de cinco meses, el equivalente al 0,5% del PNB de Haití y tuvo que ser apoyado o financiado por asistencia externa.

En contraste con Haití, México tenía sistemas de apoyo a los ingresos más fuertes y coherentes para familias sin seguro cuando en el año 2008 la crisis de los precios de la comida comenzó. Esto permitió a la Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL) responder rápida y efectivamente a aquellos que necesitaban ayuda, al mismo tiempo limitando la fuga de recursos a aquellos que no tenían necesidad. Los sistemas de protección social mexicanos incluyen una variedad de programas orientados a un nivel de familias, el cual puede ser usado como canales de apoyo adicional a los ingresos de corto plazo en respuesta a la crisis. La situación al comienzo de la crisis fue como sigue: el Programa TCE «Oportunidades» tuvo 25 millones de beneficiarios y un presupuesto de US\$3,4 billones en el 2008. Otros programas que proveían dinero y otro tipo de apoyo a las comunidades no cubiertas por el programa «Oportunidades» fueron: *Apoyo Alimentario* el cual tenía 520 mil beneficiarios y un presupuesto de US\$30,5 millones y el *Programa Alimentario* para zonas marginadas el cual tenía 550 mil beneficiarios y un presupuesto de US\$ 114,5 millones. Adicionalmente el *Programa Abasto Social de Leche* (LICONSA) tenía 5,9 millones de beneficiarios y un presupuesto de US\$177 millones. Hubo también una red de abastecimiento hacia comunidades objetivas rurales denominada DICONSA que significa *Abasto Rural* que vendía productos básicos a precios accesibles en 22.450 tiendas en comunidades rurales con altas tasas de pobreza; su presupuesto fue de US\$ 182 millones. Se estima que 45,8 millones de personas viven dentro de los alcances de esta red.

En respuesta a la crisis alimentaria, el personal de SEDESOL analizó información sobre los gastos de las familias de la Encuesta Nacional de Ingresos de los Hogares (ENIGH) desde el 2006, junto con información sobre el consumo proveniente de estudios evaluativos sobre programas sociales que estiman precisamente el impacto de la crisis, evitando así respuestas de política sobre dimensionadas o mal dirigidas. Estos análisis mostraron que las tasas de inflación general y de los precios de las comidas estuvieron entre las más bajas en la región (presentándose respectivamente a 5% y 9% en 2008, comparadas, por ejemplo, con 23% y 33% en Nicaragua, respectivamente). Sin embargo, la exposición del pobre

en México a la inflación de precios de la comida fue considerable. Las familias en pobreza alimentaria gastan el 52% de su presupuesto en comida y bebida,³⁰ así un incremento de 10% en los precios de la comida representan una erosión de 5% de su poder adquisitivo. En contraste, aquellas familias que no se encuentran en pobreza alimentaria gastan en promedio solamente el 20% de su presupuesto en comidas y bebidas, de manera que el efecto en ellos fue modesto.

Usando esta información, SEDESOL calculo la cantidad de transferencias que debían ser usadas para contrarrestar el efecto de la inflación en los precios de la comida de las familias en pobreza alimentaria la cual resulto ser de Mex\$ 115,0 al mes (alrededor Mex\$10) por familia. Sobre esta base SEDESOL decidió establecer transferencias en efectivo temporales vía subsidio por Mex\$120, canalizadas a través de programas sociales existentes. Esta estrategia fue escogida por ser la menos distorsionante disponible. Esto permitiría a cada familia tomar sus propias decisiones a cómo usar los fondos. Para asegurarse que los fondos fueran enviados rápidamente a la genta correcta, SEDESOL decidió usar los registros de beneficiarios de los programas *Oportunidades*, *Apoyo Alimentario*, y *Apoyo Alimentario para Zonas Marginales* para focalizar los beneficios temporales. Consecuentemente, la suma mensual de los beneficios base proveído por los programas *Oportunidades* y *Alimentario para Zonas Marginadas* se incremento de Mex\$245 a Mex\$365,³¹ y los beneficios proveídos por el programa *Apoyo Alimentario* se incremento de Mex\$182 a Mex\$302 mensuales. El costo del ajuste compensatorio presupuestario a seis meses es estimado en Mex\$4,5 billones (alrededor de US\$410 millones), los cuales constituyen un modesto 12% de los presupuestos base de estos programas.

La estrategia fue complementada por acciones tendentes a contener el precio de productos clave en comunidades con altas tasas de pobreza. Análisis efectuados sobre el consumo de conglomerados de familias en pobreza alimentaria mostro que el 90% del consumo de maíz fue en la forma de solamente maíz o tortilla. Por consiguiente el Gobierno decidió mantener el precio del grano de maíz en las cadenas o redes de DICONSA a Mex\$3,50 pesos por kilo (muy por debajo del precio mínimo de mercado de Mex\$ 5,60 pesos) y el del maíz para hacer tortillas a un precio Mex\$5,00 pesos (todo lo opuesto a los Mex\$7,20 pesos en el mercado abierto). Similarmente el precio de la leche fortificada LICONSA se mantuvo Mex\$4,00 por litro, contrario a los Mex\$11,60 en el mercado abierto. Finalmente, el gobierno actuó para contrarrestar los movimientos en los precios de mercado eliminando el impuesto de importación sobre el trigo, el arroz blanco y el maíz amarillo, sorgo y pasta de soya. El gobierno también elimino cuotas de importación para los frijoles y elimino la mitad de los impuestos sobre la leche en polvo. Al mismo tiempo, para ayudar a los granjeros a incrementar la producción el gobierno elimino impuestos de importación sobre fertilizantes y químicos (cuyos precios se estuvieron incrementando debido a la inflación de precios por el combustible), estableciendo una línea de crédito para ayudar a los pequeños productores agrícolas a comprar fertilizantes e incrementar el apoyo a la producción en pequeña escala.

Otros gobiernos de la región han tomado también ventaja de las redes de programas de seguridad existentes para proteger a las familias de la reciente crisis. Las dos acciones más comunes han sido incrementar las sumas de los beneficios otorgadas a los beneficiarios existentes de los programas (para contrarrestar el impacto de la inflación) e incrementar la línea

de renta nominal para extender la participación del programa (para permitir a las familias que habían sido inelegibles a entrar al programa). En Brasil el puntaje de renta para inclusión en el programa *Bolsa Familia* se incrementó para contrarrestar las presiones inflacionarias, lo que resultó en una cobertura del programa de casi el 20%, a 12,4 millones de familias.

En Chile los pagos adicionales fueron hechos a los beneficiarios del programa Chile Solidario y a aquellos del programa de subsidio a la familia, denominado *Subsidio Único Familiar*. En Colombia el programa *Juntos* se expandió para tener una cobertura total de 1,5 millones de familias, y el principal programa TCE, denominado *Familias en Acción*, fue expandido a 2,5 millones de personas (un incremento del 30%). En el Salvador, el valor de la *Red Solidaria* para las transferencias a las familias fue duplicado a US\$300 al año.

Uso de los fondos sociales para responder a las crisis: Honduras y el Caribe. Otro ejemplo de cómo los gobiernos pueden adaptar los programas existentes de política social para responder a crisis temporales requiere el uso de fondos de inversión social en Centroamérica y el Caribe después de los desastres naturales. Tal vez el mejor ejemplo conocido es la respuesta del Fondo Social Hondureño denominado, Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), en el huracán Mitch en 1998. El huracán dejó a Honduras devastada con daños estimados, por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latino América, de 5% del PNB. En el primer año seguido del huracán mientras los ministros en algunos momentos luchaban por organizar sus respuestas o acciones al desastre, el FHIS fue ampliamente reconocido como uno de los entes más efectivos en los esfuerzos de reconstrucción. Inmediatamente después del huracán, la destrucción de las redes viales, caminos y carreteras, hizo que fuera difícil para las agencias gubernamentales actuar rápidamente. Los gobiernos locales estuvieron en una mejor posición para decidir las prioridades para la reconstrucción, especialmente en relación a la infraestructura a pequeña escala. El FHIS tuvo un sistema ya establecido para dirigir recursos a un nivel municipal basado en un mapa sobre la pobreza y tenía también una cantidad de recursos (incluyendo un préstamo negociado con el Banco Mundial) disponible para financiar la implementación de los esfuerzos de reconstrucción. También tuvo una estructura administrativa autónoma la cual le permitió tomar decisiones y contratar obras civiles relativamente rápido. Seguidamente al huracán, los directores del FHIS fueron enviados a las regiones afectadas por la tormenta para llevar a cabo algunas actividades en conjunto con las autoridades locales. Basado en sus análisis de necesidad los fondos disponibles fueron canalizados hacia los esfuerzos prioritarios de reconstrucción.

Los fondos sociales han jugado un papel similar en la región del Caribe. Los fondos de desarrollo comunitario, también las agencias como ser el Fondo de Necesidades Básicas (*The Basic Needs Trust Fund*) un programa a nivel de muchos países financiado por el *The Caribbean Development Bank* que provee fondos para infraestructura económica en pequeña escala social, ha podido responder a la serie de huracanes debido a la capacidad y flexibilidad de movilizar recursos rápidamente en tiempos de crisis. De hecho después del huracán Keith en el 2000 y los huracanes Chantal e Iris en 2001, las municipalidades caribeñas utilizaron fondos sociales para canalizar el apoyo de los donantes a la reconstrucción.

Reduciendo los efectos a los shocks. Aun sin cambiar la suma de los beneficios, la mera existencia de algunos programas de PS puede ayudar a reducir el daño infringido sobre las familias vulnerables por los shocks económicos y desastres naturales. Una forma en que los shocks pueden causar daños es por la provocación de reacciones o respuestas negativas, las cuales rinden ahorros en el corto plazo para las familias, pero socaban la capacidad de ganancias en el largo plazo. Por ejemplo, una familia enfrentando una caída en el nivel de precios para su principal cultivo reduciría cuánto gasta en el cuidado de la salud para sus miembros o en la alimentación de los niños —poniéndolos en riesgos de desnutrición crónica y reducción de las capacidades físicas y cognitivas durante el proceso de crecimiento o desarrollo— reduciendo así el potencial de la familia de generar futuros ingresos. Las familias también tendrían que decidir vender sus activos más productivos para financiar su consumo en el corto plazo —socavando su capacidad para generar ganancias en el largo plazo (Baez y Mason 2008). Cada tipo de shocks tiene diferentes efectos potenciales de este tipo, y el tipo de daños que esto conlleva puede variar.³²

Los beneficios en efectivo que son condicionados en el uso de servicios en salud, nutricionales y educacionales —como aquellos ofrecidos por el TCE— pueden hacer una gran diferencia a como las familias reasignan su oferta de trabajo y renta en respuesta a las crisis. Esto es cierto, ya sea que la crisis se origine de un shock idiosincrático que es específico a la familia (como ser enfermedad o pérdida del empleo) o de un shock sistemático (como una recesión o crisis inflacionaria). De cualquier forma, los programas pueden disuadir a las familias a responder en forma negativa. De hecho, con solo perder una sesión de consejería nutricional o sacando a los niños de la escuela conducirá a una descalificación del programa de transferencia de dinero y a la pérdida de una significativa suma de renta como resultado de que la familia tiene mucho menos posibilidades a tomar esa decisión que una familia que no está en el programa. Similarmente la existencia de la merienda escolar reducirá la posibilidad de que las familias retiren a sus niños de la escuela, en la manera que, de otra forma tendrían que sufragar los gastos de alimentación en casa. Las evaluaciones de los programas TCE en LAC ofrecen un pequeño pero creciente cuerpo de evidencia para la existencia de los efectos proteccionistas de las TCEs. Malucco (2005) encontró que en Nicaragua durante la crisis del café de los años 2000 a 2001 las familias que se beneficiaron del programa de transferencia de dinero de la *Red de Protección Social (RPS)* se protegieron de los efectos negativos nutricionales de la crisis. De Janvry y Sadoulet (2006) mostraron que los beneficiarios de «Oportunidades» tenían menos probabilidades de responder a las crisis sistemáticas o idiosincrásicas retirando a los niños de la escuela de los hogares no inscritos en el programa.

La promulgación de programas de empleo. Los programas de empleo de emergencia se llevan a cabo en situaciones de crisis con el objetivo explícito de mejorar los problemas generados por el aumento del desempleo, por lo general en las zonas urbanas. La tabla 6.10 resume los ejemplos recientes de estos programas en LAC, que incluyen el programa *Jefes de Argentina*, *PLANE* en Bolivia, *Empleo en Acción* en Colombia, *Construyendo Perú* en Perú, *Programa de Empleo Temporal (PET)* en México, y *PANES* en Uruguay. Estos programas proveen empleo para adultos a tiempo completo y a medio tiempo, y algunas veces proveen reglas adicionales de calificación del empleo. Por ejemplo, en Argentina, los

TABLA 6.10
Programas de empleo temporal en América Latina y el Caribe desde el año 2000

<i>País/Programa/Duración</i>	<i>Método de selección</i>	<i>Trabajo requerido</i>	<i>Beneficios (US\$/mes)</i>	<i>Cobertura (% de PEA)</i>	<i>Gastos (% de PIB)</i>
Argentina Jefes de Hogar 2002-presente	Cabezas de familia desempleados con personas a su cargo	20 horas semanales de trabajo comunitario, formación, o educación; o 6 meses de subsidio al empleador privado	\$45 (2003)	13,0 (2004)	0,80 (2003) 0,13 (2007)
Argentina Plan Trabajar 1995-2002	Cabezas de familia desempleados con personas a su cargo	6 horas al día	\$200 (1996-98), \$160 (1999-2002), cobertura de salud	2,7 (1995)	0,02 (1995)
Bolivia PLANE 2001-05	Adultos desempleados	7 horas al día durante 10 semanas	\$63 (2002)	1,6 (2002)	0,27 (2004)
Colombia Empleo en Acción 2000-04	Adultos desempleados en situación de pobreza (SISBEN 1, 2)	4 horas al día trabajando en proyectos de infraestructura en áreas urbanas pobres	\$85 (2000)	1,8 (2000)	0,22 (2000)
México PET 1995-presente	Población rural mayor de 16 años en situación de pobreza extrema	Rehabilitación de la infraestructura económica y social durante 4 meses	\$81 (2004)	2,4 (2001)	0,29 (2001)
Perú Construyendo Perú ^a 2002-presente	Adultos desempleados	Rehabilitación de la infraestructura económica y social durante 4 meses	\$153 (2008)	1,1 (2008)	0,18 (2008)
Uruguay PANES 2005-presente	Adultos desempleados	Trabajo en proyectos de infraestructura	\$55 (2005)	7,2 (2005)	0,50 (2005)

Nota: PEA = Población Económicamente Activa; SISBEN = Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

a. Este programa fue llamado previamente A Trabajar Urbano.

Fuente: Cálculos de los autores basado en SELA 2005.

beneficiarios deben tener dependientes (hijos). Por otra parte, en Colombia, ellos deben ser calificados como pobres bajo el sistema de pruebas de medios proxy del país, y en México, deben vivir en una zona rural pobre. Los montos de los beneficios varían considerablemente, desde US\$ 45.00 por mes bajo el Programa *Jefes* (Argentina)³³ hasta US\$ 153.00 bajo el programa *Construyendo Perú*, pero en general son mucho más grandes que los que se pagan bajo los programas de las TCE, haciendo los programas de empleo una opción política cara. Por esta razón, la cobertura se limita normalmente a alrededor de un 2 por ciento de la población económicamente activa. Sin embargo, hay algunas excepciones. Por ejemplo, el programa *Jefes* en Argentina alcanza un 13,0 por ciento de la población económicamente activa, y PANES en Uruguay llega un 7,2 por ciento. Como era de esperarse, estos son los programas de empleo más caros en LAC, lo que representa, respectivamente, para el 0,8 por ciento del PIB y el 0,5 por ciento de PIB en comparación con alrededor del 0,2 por ciento en los demás casos.

Idealmente, los programas de empleo deberían pagar menos que el salario de mercado, para evitar la distorsión de los incentivos del mercado laboral, y deberían ser anti-cíclicos, es decir, gradualmente eliminados a manera que la recuperación inicie. Sin embargo, debido a las leyes laborales, los programas de empleo en LAC tienen que pagar el salario mínimo, que a menudo se ha fijado muy por encima del salario del mercado (sector informal), para mano de obra no calificada. Además de hacer los programas de empleo muy costosos, esta disposición también aumenta el riesgo de que los trabajadores se vayan a sentir menos atraídos a los empleos del sector privado y, a continuación se mostrarían reacios a abandonar sus puestos de trabajo de empleo, ya que tienen pocas posibilidades de ganar salarios similares en otros lugares. Como resultado, a pesar de las intenciones de los gobiernos, no siempre ha sido fácil mantener los programas de membresía temporal, ya los trabajadores han presionado a los gobiernos para que puedan continuar en estos trabajos. Sin embargo, en otros países, los gobiernos han sido capaces de hacer la transición a programas de redes de seguridad más sostenibles. El recuadro 6.4 contrasta como Argentina y Bolivia han hecho recientemente semejante transición.

El interés en programas de empleo se revivió en el contexto de la actual crisis mundial financiera y económica, y este renovado interés hace que sea importante para asegurar que se han aprendido las lecciones de los programas de empleo anteriores. Las pruebas producidas por las evaluaciones de estos programas sugieren que mientras su focalización no fuera particularmente fuerte, sobre todo si se compara con los programas de las TCE, por lo general tendrían un impacto positivo en el status de empleo y la pobreza de sus beneficiarios. El programa *Jefes* en Argentina, que proporciona una transferencia de dinero valorada alrededor de la mitad del ingreso per cápita familiar promedio, se estima que ha reducido el desempleo en general en 2,5 puntos porcentuales, de haber reducido la tasa de pobreza nacional en 2,0 puntos porcentuales, y también, de haber reducido la pobreza extrema entre sus beneficiarios en un 10 por ciento (Galasso y Ravallion, 2003). Las evaluaciones del *PLANE* indicaron que el programa tuvo efectos positivos sobre los ingresos de sus beneficiarios, especialmente las mujeres. La mayoría de los trabajadores empleados en el programa incrementaron sus gastos en alimentos; más de la mitad aprendieron una nueva destreza y un 20 por ciento logró conseguir un empleo permanente a posteriori (Landa y Lizárraga 2007). En Colombia, el programa *Empleo en Acción* incrementó el consumo de

las familias beneficiarias en un 9 por ciento (Colombia DNP 2006). Dado que estos programas han alcanzado impactos modestos a muy altos costos, ellos deberían mantenerse pequeños y temporales y sus niveles salariales deberían ser mantenidos tan bajos como sea legalmente posible para permitir que el programa atienda a un número más grande posible de beneficiarios. Los gobiernos no deben considerar los programas de empleo como una alternativa creíble a los programas que atacan la pobreza a largo plazo, como los programas de las TCE a gran escala. Más bien, los programas de empleo deben ser vistos como una forma de proporcionar redes de seguridad urbana para los trabajadores del sector informal durante las recesiones y las crisis. Siempre que sea posible, deben estar vinculados a las oportunidades de capacitación y a programas activos del mercado de trabajo para ayudar a sus beneficiarios a encontrar un empleo permanente (véase el capítulo 5).

¿Hay alguna desventaja?

Los efectos positivos de la evolución reciente de los programas de apoyo al ingreso en LAC, documentados en las secciones anteriores, han sido considerables. Ahora establecidos como legítimos, los programas de apoyo a los ingresos han reducido la exclusión social mediante la extensión de la cobertura a los grupos anteriormente olvidados —especialmente los extremadamente pobres en las zonas rurales— y han incrementado significativamente la capacidad de gasto y han reducido la pobreza de sus beneficiarios. Han contribuido a una mejora gradual de la coherencia global de las políticas de bienestar social mediante el estímulo de la demanda, para la adopción de servicios básicos de salud, nutrición y educación, contribuyendo así a los hogares pobres a aumentar su capital humano y, a su vez, aumentar sus posibilidades de escapar de la pobreza en el futuro. También han ayudado a algunos hogares pobres a invertir en actividades económicas con rendimientos superiores a sus actividades anteriores, lo que aumentará sus ingresos en el corto y mediano plazo. Han fortalecido la capacidad de las políticas públicas para brindar protección de la red de seguridad para los hogares más pobres frente a las crisis económicas y los desastres naturales, al mismo tiempo creando incentivos que reducen la probabilidad de que las reacciones a corto plazo de las familias frente a los impactos causen daño a largo plazo al potencial económico de sus hijos. Los programas modernos de apoyo a los ingresos son, en general, administrados de manera más transparente que la generación anterior de AS en LAC, son menos propensos a ser «capturados» por los beneficiarios, y han sido objeto de evaluaciones más serias. Estos logros han tenido un costo fiscal modesto, debido a que los programas ofrecen beneficios relativamente pequeños, no son caros de administrar, y han evitado la fuga de grandes cantidades de recursos para los no pobres. También han proporcionado un argumento eficaz en contra de los mal pensados subsidios generales al consumo en un esfuerzo por proteger a los pobres contra las crisis.

Estos éxitos bien documentados han llevado inevitablemente a la pregunta: ¿Hay alguna desventaja a estos logros? Esta sección discute dos cuestiones importantes que tienen algunos economistas del desarrollo acerca de las posibles consecuencias negativas del apoyo a los ingresos focalizados, como un pilar central de los sistemas de protección social de LAC. En primer lugar, se pregunta si hay alguna evidencia de que este tipo de programas están

reduciendo el esfuerzo de trabajo de las familias beneficiarias, o desplazándolas hacia el empleo informal. Se encuentra poca evidencia para apoyar esta tesis.

La mayoría de los programas en esta nueva generación se estructuran para hacer tales efectos inverosímiles, y los responsables políticos pueden estar bastante seguros de evitarlos al seguir algunas reglas simples acerca del diseño de los programas. En segundo lugar, se analiza una crítica más compleja y sutil, recientemente expresada en un influyente libro de Santiago Levy (2008). Levy sugiere que LAC podría estar experimentando un cambio a un sistema de protección social «dual», en el cual el apoyo dirigido al nivel bajo no contributivo ha llegado a estar limitado involuntariamente a aquellos que trabajan en organizaciones económicas informales a pequeña escala, las cuales son intrínsecamente poco competitivas y ofrecen un potencial limitado para el futuro crecimiento de la productividad. Este cambio, a su vez, implicaría que los sistemas de PS emergentes estarían obstaculizando el crecimiento potencial a largo plazo de la región.

Efectos sobre la oferta de trabajo de los programas de transferencia de ingresos. Las inquietudes de que el apoyo a los ingresos pueda dar lugar al riesgo moral al socavar los incentivos para trabajar y que lleve a la dependencia de la asistencia social, han socavado algunas veces el apoyo político a los programas de transferencia (Grosh *et al.* 2008). Tales efectos pueden surgir cuando la elegibilidad para los beneficios depende de estar desempleado. El valor del beneficio se convierte entonces en un impuesto marginal sobre los ingresos obtenidos en el sector formal. Esta trampa de la pobreza puede conducir a los beneficiarios a dejar de buscar trabajo o a romper las reglas trabajando en el sector informal a la vez que reclaman la transferencia. Sin embargo, este problema no aplica a ninguna de las clases principales de programas de transferencia que existen en LAC (las TCE y programas de empleo). Una vez que el hogar se convierte en elegible para una TCE, no significa que esté aprobada la concesión, consecuentemente no hay impuesto marginal implícito que desaliente el esfuerzo laboral.³⁴ En el caso de los programas de empleo, los beneficiarios deben, ya sea trabajar o participar en capacitaciones, por lo que no pueden reclamar el beneficio y permanecer inactivos; este modelo refleja el diseño de ayuda por desempleo bajo las reformas de «asistencia social al trabajo» en los países de la OCDE.³⁵

Los programas que no incluyen evaluaciones al desempleo erosionaran los incentivos a trabajar, pero solo en la medida en que los receptores de los beneficios tengan una preferencia tan baja para el consumo marginal adicional, tal que los beneficiarios no están dispuestos a intercambiar su ocio por consumo, más allá de la cantidad financiada por la transferencia y por lo tanto preferían mantenerse inactivos en vez de trabajar. Sin embargo, es a priori y poco probable que sea el caso en LAC, dado el modesto tamaño de las transferencias pagadas por la mayoría de los programas y los extremadamente bajos ingresos de los hogares antes de recibir la transferencia la mayor parte de los beneficiarios. De hecho, dado que comunidades de bajos ingresos de la región tienen poco o ningún acceso a los mercados de capital, puede haber un efecto contrario en la oferta de trabajo. Las transferencias podrían dar a los hogares la liquidez adicional que necesitan para realizar pequeña inversiones, lo cual haría más grande el incremento en el esfuerzo laboral (Ellwood, 2002). El tamaño y la dirección del esfuerzo neto sobre la fuerza de trabajo serían por tanto un asunto empírico. Los siguientes párrafos resumen la evidencia disponible.

Como predice la teoría, la evidencia empírica sugiere que los programas de TCE en LAC tienen poco o ningún efecto disuasivo sobre el mercado laboral adulto. Skoufias y di Maro (2006) encontraron que el programa «Progresas» no tuvo un efecto significativo sobre la participación de la fuerza laboral adulta en México. Por otra parte, Maluccio y Flores (2004) encontraron que la Red de Protección Social en Nicaragua no tuvo ningún efecto en las tasas de participación de adultos o en las horas trabajadas por mujeres.³⁶ Leite (2006) simuló el efecto del programa Bolsa Familia de Brasil sobre el esfuerzo de trabajo de la población adulta y encontró que el programa había tenido poco impacto. Sin embargo, dos estudios encontraron que una considerable (y deseable) reducción del trabajo infantil estaba asociada con la participación de las Transferencias Condicionadas de Efectivo (TCE) en Ecuador y en otros países como resultado del efecto de los ingresos y las condicionalidades de la educación (Skoufias y Parker 2001; Schady y Araujo 2008).

La evidencia en los programas de empleo sugiere que, como se esperaba, afectan a la interacción entre la formalidad y la informalidad y las tasas de participación. Factores de diseño juegan un papel clave en estos resultados. Perry *et al.* (2008) encontró que el programa Jefes en Argentina creó incentivos para que sus beneficiarios trabajaran en el sector informal, lo que sugiere que algunos de los beneficiarios eran capaces de generar ingresos en una forma no muy clara, además de recibir la transferencia. Este hallazgo subraya la importancia de hacer cumplir los requisitos de trabajo u otras medidas similares.³⁷ La evidencia también indica que si los programas de empleo de emergencia pagan salarios altos, entonces los trabajadores serán disuadidos de buscar otro empleo. Galasso y Ravallion (2003, 2004) demostró que el gran beneficio previsto por el Plan Trabajar, el predecesor del Programa Jefes, tuvo un impacto negativo en la oferta de trabajo, pero cuando el beneficio se redujo en 2002, este efecto llegó a su fin. Este hallazgo es un argumento para mantener el beneficio tan bajo como sea posible. También ha habido algunos problemas de focalización con los programas de empleo. La evidencia proveniente de la Encuesta de Hogares indica que un tercio de los beneficiarios deberían haber sido no elegibles para el programa y que, por otra parte, 75 por ciento de los adultos elegibles no se beneficiaron del programa (Galasso y Ravallion, 2004). Este hallazgo es un argumento para reforzar el aspecto de auto-selección de los programas de empleo de emergencia, una vez más por mantener la remuneración pagada por el programa, más baja que el salario de mercado. Una cuestión que ha preocupado a algunos comentaristas es el efecto ambiguo del programa de empleo de emergencia en las tasas de desempleo. Galasso y Ravallion (2004) encontraron que el programa *Jefes* había tenido un efecto perverso sobre el desempleo, ya que incrementó las tasas de participación femenina. Un efecto similar se observó en la evaluación del programa PLANE en Bolivia (Landa 2003). Sin embargo, estos efectos no deben preocupar a los hacedores de política. Las tasas de participación son bien conocidas por ser sensibles a la demanda laboral, la cual se incrementa por la presencia de un programa de empleo. La relación población empleada a PET (población en edad de trabajar) es un indicador más estable de las condiciones del mercado de trabajo que la tasa de desempleo formal.

La protección social, la informalidad y el potencial de crecimiento: La crítica de Levy. Como se ha señalado anteriormente, el riesgo de que algunos trabajadores pueden tratar de mantener trabajos informales, mientras al mismo tiempo reclaman los beneficios, también

puede ser simplemente eludido, ya sea mediante la eliminación de la prueba de desempleo para aplicar al derecho a las prestaciones o asistencia por desempleo (la solución TCE) o, alternativamente, mediante el estricto cumplimiento del requisito de que los beneficiarios deben participar en el trabajo o capacitarse bajo los auspicios del programa (Asistencia Social al Trabajo).

Sin embargo, hay una forma más sutil y compleja en el que el desarrollo de los programas de protección social no contributivos puede reforzar la tendencia hacia la informalidad. En un mundo donde la protección social sigue siendo principalmente financiada por las contribuciones de las nóminas —como es el caso en LAC— la disponibilidad de alternativas no contributivas pueden aumentar la demanda para la informalidad. Esta posibilidad incrementa el espectro de que la creciente disponibilidad de alternativas de redes de seguridad de los ingresos o rentas y de la seguridad de salud universal gratuitos dará a los trabajadores más incentivos para evitar contribuciones a la SS, lo que aumenta los atractivos de informalidad. El resultado puede ser un círculo vicioso de descenso de la viabilidad de Seguridad Social contributiva, a medida que los trabajadores con perfiles de riesgo más bajos se mueven hacia el sector informal, donde pueden beneficiarse de los programas financiados con impuestos generales, pero no tienen que pagar impuestos si mismos.

Si las empresas informales tienden a tener una baja productividad, debido a que no pueden beneficiarse de las economías de escala y tienen dificultades para acceder a mercados y al crédito, las mismas limitaciones también pueden socavar el crecimiento económico. Levy (2008) ha expresado su preocupación de que el desarrollo creciente de los sistemas de protección social en México han tenido las consecuencias no deseadas al promover el crecimiento de organizaciones económicas en pequeña escala, las cuales son intrínsecamente poco competitivas y ofrecen un potencial limitado para el futuro crecimiento de la productividad. Sostiene que este fenómeno puede diluir los futuros beneficios económicos que los hogares beneficiarios que de otra manera podrían haber sido capaces de esperar de los aumentos de su capital humano producidos por las condiciones de salud, nutrición y educación impuesta por las TCEs. De manera similar, Gendreau (2000) ha argumentado que el nexo crítico entre las inversiones en el capital humano de hoy y de mejores condiciones de vida en el futuro puede ocurrir solo en un contexto socioeconómico en el que las habilidades se pueden traducir en ingresos más altos, lo cual no es el caso en el sector informal. Otros autores han hecho hincapié en que la precaria naturaleza de la baja calidad de los trabajos del sector informal los convierte en un paradigma inaceptable para el futuro del empleo en la región (Cohen y Franco, 2006a, 2006b).

Así que la dirección tomada por el nuevo sistema de protección social de la región puede ser una amenaza a su potencial de crecimiento de largo plazo. En lugar de aumentar la productividad y los ingresos de los pobres con transferencias redistributivas, los nuevos arreglos o disposiciones de los programas de protección social pueden ser accidentalmente subvertidos al promover el flujo de trabajadores hacia la informalidad. Esta posibilidad es una causa válida de preocupación para los hacedores de políticas, que deben abordar mediante el diseño de componentes anti pobreza de los sistemas de protección social en LAC a fin de minimizar los incentivos para buscar trabajo en el sector informal. La solución más sencilla, en términos generales, es reducir el uso de los impuestos sobre la nómina para financiar

los beneficios de Seguridad Social en el sector formal. Sin embargo, como se discutió en el capítulo 7, esta solución probablemente no sea fácil en la práctica.

En cualquier caso, aun la total eliminación de los impuestos sobre la nómina probablemente no eliminaría la informalidad en LAC. Mucha de la informalidad es el resultado de la evasión fiscal de la renta por los empleadores y los trabajadores y de la voluntad de parte de los primeros para evitar normas obligatorias laborales. La aplicación de las normas laborales y el cumplimiento fiscal no es un problema de la protección social como tal, y no tienen una solución de protección social. No hay manera de hacer frente a la informalidad en LAC sin el fortalecimiento de la capacidad de regulación coercitiva del sector público, especialmente aquella de las autoridades fiscales.

Mientras tanto, LAC necesita sistemas de protección social que puedan ser eficaces en un entorno donde la informalidad es la norma para una gran proporción de la fuerza laboral. Como se discute en el capítulo 7, esto significa la apertura de sistemas de SS contributivos para la población en su conjunto (y no solo a los trabajadores con contratos formales de trabajo) y asegurar que cualquier subsidio sea transparente, equitativo y consistente con los puestos trabajo y el ahorro. Este enfoque abrirá el camino a la ampliación de la cobertura contributiva de la SS y limitará la proporción de la fuerza de trabajo que necesita ser asistida por la red de programas de seguridad no contributivos.

Desafíos futuros

En esta última sección se describen los principales retos para el futuro desarrollo de los sistemas de asistencia social que apoyan los ingresos en LAC. En él se destacan cinco áreas relacionadas a lo más último de las políticas de PS, todo lo cual continuara requiriendo la atención concentrada de los hacedores de política en los próximos años. La primera área es la necesidad de fortalecer la calidad de la educación y la oferta de servicios salud, con el fin de complementar el efecto positivo de las TCE en la demanda para esos servicios. Una mejor coordinación de las iniciativas de oferta y demanda es necesaria para asegurar que las mejoras deseadas en los resultados de salud, nutrición y educación para los beneficiarios de las TCEs se materialicen. La segunda es la necesidad de fortalecer las TCEs mismas mediante la creación de mecanismos precisos, transparentes y actualizados, para la incorporación de beneficiarios elegibles y mediante la revisión periódica de las listas de beneficiarios para quitar las familias que ya no cumplen con los criterios para ser elegidos. La tercera es la necesidad de mejorar los vínculos entre las TCE y los sistemas de PS más amplios para garantizar que los beneficiarios de las TCE reciban el apoyo a que tienen derecho de otras partes del sistema. La cuarta es la necesidad de desarrollar programas de PS efectivos para entornos urbanos e informales, que son más complejos que el entorno rural y plantean riesgos específicos. Los gobiernos sub nacionales tienen un papel importante que desempeñar en el futuro de los sistemas de protección social urbano en LAC, así como, vincular a los beneficiarios a las oportunidades del mercado de trabajo será un reto importante. Finalmente, la quinta área es la necesidad de fortalecer la capacidad de las redes de Seguridad Social para responder a los shocks temporales —económicos o naturales— asegurando al mismo tiempo que las adaptaciones pueden ser eliminadas cuando la crisis haya terminado.

Mejorar la prestación de servicios sociales en materia de salud, nutrición, y educación

Garantizar que los beneficiarios de los programas de apoyo condicionado a los ingresos puedan recibir una adecuada calidad de servicios de salud, nutrición y educación, sigue siendo un gran reto en la mayoría de los países de la región. Los programas de transferencia de efectivo deben ser parte integral del sistema global de bienestar social. Muchos gobiernos han complementado las TCEs con acciones para mejorar los servicios disponibles de educación, salud, nutrición para sus comunidades objetivas. A veces, el gobierno ha canalizado fondos adicionales a través de las propias TCEs, como se hizo en Honduras y Nicaragua. Sin embargo, este enfoque ha dado lugar a tensiones entre la TCE y los ministerios correspondientes, y ha demostrado ser insostenible. Otros países, tales como Bolivia, El Salvador, Guatemala, Panamá y Perú están apoyando la expansión de los servicios de salud y nutrición en las regiones donde el programa de TCE opera, para asegurar la disponibilidad de servicios para los hogares elegibles. La experiencia sugiere que una coordinación eficaz entre los ministerios correspondientes es fundamental para el éxito de las TCEs y otros programas sociales intersectoriales (Levy y Rodríguez 2004). Cuando las TCEs han disfrutado alto nivel de respaldo político, han sido un mecanismo útil para aumentar la coordinación entre los ministerios y otros organismos (véase el recuadro 6.2 en El Salvador). Algunas TCEs han llegado a ser un organismo regulador de facto para los servicios de educación y de salud en sus áreas de intervención, identificando deficiencias en la prestación y la coordinación con los organismos competentes para garantizar las medidas oportunas en las comunidades seleccionadas. La clarificación de los papeles y las responsabilidades para los programas mismos y para las agencias de planificación central de un nivel social serán un tema central en el futuro.

Fortalecimiento de las TCE: registros abiertos, bases de datos de beneficiarios más fuertes, re certificación periódica

En muchos países de la región, los programas de TCE han llegado a ser parte permanente del sistema de protección social. Ahora necesitan desarrollar mecanismos más sofisticados para incorporar beneficiarios elegidos recientemente y para graduar las familias que ya no necesitan apoyo a los ingresos en el largo plazo. Esta mejora requerirá el establecimiento de mecanismos de inscripción abierta para que las familias que llegan a ser titulares con el programa (por ejemplo, porque acaban de tener un bebé) pueden aplicar inmediatamente para la ayuda, sin tener que esperar que el programa lleve a cabo un ejercicio de re certificación a gran escala. Por lo tanto, el programa necesitara establecer oficinas locales, donde las personas pueden presentar las solicitudes de ayuda, desarrollar una sofisticada base de datos en línea de los beneficiarios del programa. Al mismo tiempo, los beneficiarios existentes deben ser periódicamente re-certificados, para garantizar que se siguen cumpliendo los criterios demográficos y de pobreza para una continua participación en el programa. Aquellos que ya no están calificados deben graduarse del programa, y dejar espacio para otros.

Pero las familias que abandonan los programas de TCE, debido a que ya no cumplen más los criterios demográficos, pero que siguen siendo pobres deben ser conectadas con otros programas que pueden darles apoyo continuo.

Mejorar los vínculos entre TCEs y otros programas de protección social

Los programas de TCE son un vehículo potencialmente importante para mejorar la coordinación de acceso a los pobres a las redes de PS como un todo (asistencia social, otras transferencias en efectivo, transferencias en especie, becas, dinero en efectivo por trabajo, vivienda comunitaria, el empleo y los programas de búsqueda de empleo, etc). Los programas de PS a menudo se propagan a través de varias instituciones y no logran alcanzar la cobertura total de la población objetivo. Pueden beneficiarse de la buena focalización alcanzada por la mayoría de los programas de TCE para reducir los errores de omisión e inclusión. Por otra parte, las TCEs pueden lograr mejores resultados para su población objetivo si ellas pueden ayudar a conectar a otras partes del sistema de políticas de PS. El fortalecimiento del interfaz de las TCEs para los sistemas de protección social a menudo requerirá nuevos acuerdos institucionales y la vinculación de los sistemas de información. Brasil, Chile, Colombia, y, recientemente, México se están moviendo en esta dirección.

Enfrentando el reto urbano

Frente al desafío urbano hay una fuerte demanda política en los países de LAC para los sistemas de PS para atender las necesidades de los trabajadores que «caen en crisis». El principal elemento de esta población es el sector informal urbano. Aunque las tasas de pobreza urbana son más bajas que las rurales, la población urbana incluye muchas personas en situación de pobreza extrema o moderada. En muchos sentidos, los pobres del área urbana están más expuestos a los shocks que los hogares rurales (cuya pobreza es más estructural que cíclica). Sin embargo, las personas del sector informal urbano, a menudo no califican para las transferencias en efectivo orientadas de manera muy limitada; ni están cubiertos por la Seguridad Social formal contributiva. Esta brecha en la cobertura de los programas de protección social es también una cuestión de política económica. Debido al tamaño y poder de voto de la población urbana, es difícil que los políticos ignoren a este grupo. De manera que el asunto de la «mitad perdida» en los programas de PS merece atención urgente.

Más allá de atender las necesidades de los grupos vulnerables, como los discapacitados, niños abandonados y víctimas de la violencia (no es objeto de este trabajo), los principales retos sociales urbanos que deben abordarse en LAC son los siguientes: (1) buscar formas de ampliar la cobertura de Seguridad Social contributiva a los trabajadores del sector informal (que se examinan en detalle en el capítulo 7, (2) ayudar a los trabajadores a adquirir las habilidades adecuadas (duras y suaves), para cumplir los requerimientos del mercado laboral local y mejorar los flujos de información sobre la demanda y oferta de trabajo (que se examinan en el capítulo 5), y (3) responder a las fluctuaciones cíclicas de la demanda de trabajo. Dado el valor limitado de la mayor parte de transferencias de efectivo y beneficios

de apoyo a la renta o ingresos, la generación de ingresos resulta fundamental para complementar las transferencias de la AS para los beneficiarios de los programas de TCE. A medida que se vuelven más importantes en las áreas urbanas, donde las oportunidades de trabajo son potencialmente mayores, las TCE tendrán que centrarse más sobre la conexión de sus beneficiarios a las oportunidades del mercado laboral, vinculándolo a través de otros programas y, posiblemente, a través de corresponsabilidades explícitas vinculadas a las actividades de búsqueda de empleo y capacitación.

También hay una necesidad de definir un nuevo papel para las autoridades municipales en los sistemas urbanos de protección social. En el pasado, los gobiernos centrales con demasiada frecuencia delegaban a los gobiernos locales la protección social, la cual tenían poca capacidad fiscal para responder. En los últimos años, los programas nacionales de protección social han sido desarrollados de manera que desempeñan un papel pequeño para los municipios. La excepción es Brasil, donde el programa «Bolsa Familia» es localmente administrado. Sin embargo, en toda la región, la capacidad municipal (financiera y administrativa) ha sido incrementada por la descentralización. En la actualidad existe una necesidad de los gobiernos locales a utilizar su creciente capacidad para identificar y registrar a los hogares pobres y vulnerables, en consulta con las comunidades locales, así como a cofinanciar programas de PS, especialmente cuando los gobiernos tienen importantes recursos fiscales. Cuando las grandes ciudades operan sus propios programas de protección social, también existe la necesidad de asegurar la coordinación entre los programas municipales y nacionales para evitar la duplicación (ver recuadro 6.5).

RECUADRO 6.5

Las trampas de las TCEs urbanas

La mayoría de programas de TCEs en América Latina comenzaron como programas orientados a las familias rurales extremadamente pobres. Sin embargo, la mayoría de las poblaciones de LAC viven ahora en las zonas urbanas. Si bien las tasas de pobreza extrema son mucho más bajas en las zonas urbanas, que en las zonas rurales, hay un grupo significativo de hogares urbanos extremadamente pobres. Como resultado, muchos gobiernos están expandiendo la cobertura de las TCEs a hogares urbanos de bajos ingresos; este paso ya ha sido adoptado por Brasil (Bolsa Familia), Colombia (*Familias en Acción*), y México (*Oportunidades*).

Adaptar el modelo de TCE al ambiente urbano implica importantes desafíos. La complejidad social y económica de los asentamientos urbanos es mayor que la de la mayoría de las comunidades rurales pobres, con familias pobres y no pobres viviendo juntas en las mismas comunidades. Esta proximidad hace que sea importante esta situación para complementar la focalización geográfica, con los instrumentos que se puede identificar a los hogares beneficiarios apropiados y excluir a los no pobres. Una opción clara es el uso de medios de prueba proxy. Sin embargo, modelos estadísticos funcionarían en menor forma como pronosticadores de la pobreza en los ámbitos urbanos más complejos, de lo que se puede hacer en las zonas rurales más uniformes. Además, los hogares urbanos tienen más posibilidades de desafiar las decisiones de exclusión.

.../...

Esta tendencia podría ser problemática, ya que los criterios de calificación de la prueba de comprobación de medios proxy no pueden hacerse públicos debido a que crean un ambiente adecuado para hacer trampa a gran escala.

También hay diferencias importantes entre las características de la pobreza urbana y la rural. El potencial a corto plazo para el progreso económico de los hogares urbanos en pobreza extrema es mayor, debido a la existencia de la demanda de mano de obra concentrada en las zonas urbanas. Los hogares urbanos tienen menos probabilidades que los hogares rurales a ser atrapados en pobreza estructural, de la cual llevará una generación escapar. Como se discutió en el capítulo 5, los programas activos del mercado de trabajo son una opción viable para aumentar el potencial económico de los pobres urbanos a través de la capacitación y el acceso a las oportunidades del mercado laboral.

Otra de las cuestiones que deben abordarse en la expansión de las TCEs a las áreas urbanas es que la salud básica y la cobertura de la educación en las mismas son normalmente mucho mayores que en las zonas rurales, por lo que hay menos necesidad de estimular su demanda. A menudo, los problemas más urgentes se encuentran en el lado de la oferta: muchas zonas urbanas tienen dificultad de expandir la oferta lo suficientemente rápido como para mantener el paso con el crecimiento demográfico. Además, es más difícil de vigilar el cumplimiento de condiciones en materia de salud y educación básica en las zonas urbanas, ya que hay varios posibles proveedores a su alcance. La existencia de más oportunidades de trabajo en las zonas urbanas también significa que el costo de oportunidad de tiempo en el hogar es más alto, y para los que tienen trabajo, el valor relativo del beneficio de TCE es correspondientemente menor. Por otra parte, las horas limitadas de los centros de salud puede generar problemas de acceso para aquellos que tienen trabajo. Esta situación ha conducido a tasas mucho más bajas de cobertura de las TCEs en el área urbana, que las que generalmente se alcanzan en las zonas rurales.

Teniendo en cuenta estos factores, un enfoque posible para la adaptación de los programas de TCE para el ambiente urbano, es centrarse en apoyar el acceso de los jóvenes de las comunidades de bajos ingresos al mercado de trabajo y mejorar las oportunidades de mejores ingresos. Las instituciones nacionales fuertes que ya operan TCE en la mayoría de los países de LAC por lo tanto vendrían a apoyar en parte la agenda de desarrollo humano, más claramente en la necesidad de fortalecimiento en las ciudades de la región: incrementando el potencial de ganancias. Las transferencias podrían ser pagadas en la forma de búsqueda de empleo modesto o facilidades de capacitación. Las estrategias de focalización por lo tanto podrían hacer uso de la auto-selección, a través de un requisito para la participación intensiva en capacitación y actividades de búsqueda de empleo. Si existen pruebas de las limitaciones del lado de la demanda para la terminación de la educación secundaria, la TCE podría ofrecer incentivos en efectivo para estudiantes de bajos recursos para completar su educación secundaria (posiblemente en modos alternativos que les permitan también trabajar).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ochoa 2009.

Dando respuestas de protección social a shocks de corto plazo

La crisis económica mundial de 2008-09 ha puesto en relieve la importancia del fortalecimiento de los servicios de protección social para los pobres. El principal mensaje de la crisis es que los países que han puesto en marcha programas anti pobreza de largo plazo bien

estructurados, tales como las TCE, pueden utilizarlos para proporcionar apoyo temporal adicional a sus beneficiarios específicos, es decir, para protegerlos de las consecuencias de las crisis, como la del precio de los alimentos. Como se discutió anteriormente, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Panamá todos han utilizado las estructuras de los programas existentes para proveer respuestas efectivas de bajo costo a las crisis a lo largo de los últimos años.

La capacidad preexistente del corazón de los sistemas de AS de un país juega un papel clave en su capacidad para ayudar a los pobres cuando las crisis golpean. Esta capacidad debe incluir, como mínimo: mecanismos de focalización bien establecidos; bases de datos confiables; sistemas de información para la gestión de registros de los hogares; sistemas de pago; mecanismos de distribución; y, herramientas para el monitoreo básico, vigilancia y control. Cuando todos estos elementos están en su lugar, el gobierno estará en una fuerte posición para aumentar los niveles de beneficios e introducir nuevos programas temporales en respuesta a una crisis. En contraste, cuando estos elementos del sistema de asistencia social no están en su lugar, como fue el caso en Haití durante la crisis de precios de los alimentos en 2008, las opciones de un país para organizar una respuesta eficaz a la crisis son mucho más limitadas, y los hacedores de política pueden tener que recurrir a intervenciones menos eficaces.

Cuando los programas de lucha contra la pobreza no focalizados están operando, las respuestas a las fluctuaciones cíclicas en el empleo (que puede afectar a familias pobres sin seguro, que no califican a los programas de TCE) pueden incluir programas activos de mercado de trabajo y los programas públicos de empleo temporal. Lo anterior podría promover los servicios de empleo y desarrollo de habilidades y especialmente para los jóvenes en zonas urbanas estos podrían condicionar las transferencias de ingreso en la búsqueda de trabajo y actividades de capacitación. Los programas de empleo de emergencia temporal y programas de entrenamiento reducen el riesgo de fugas de beneficios a los no pobres al pagar salarios por debajo del mercado, e imponer requisitos laborales u otras restricciones para evitar los desincentivos al trabajo.

Notas

1. El desarrollo de los seguros de salud gratuita se abordan en el capítulo 3 y las pensiones no contributivas en el capítulo 4. El tema de la mejora de la calidad del empleo de los pobres se aborda en el capítulo 2.

2. Estos programas deben ser diferenciados de los programas de protección de ingresos, discutidos en el capítulo 5, que se refieren a la protección de los trabajadores en todos los niveles de ingresos, de interrupciones inesperadas en sus ingresos debido al desempleo o shocks similares.

3. Perry *et al.* (2006) encontró que la mejor (más equitativa) distribución de los ingresos llevó a mayores tasas de crecimiento económico. También argumentó que los sistemas fiscales de LAC históricamente han hecho muy poco para mejorar la distribución del ingreso. En LAC, las intervenciones fiscales tienden a ser distribucionalmente neutrales: en la mayoría de los países, el índice de Gini de la renta disponible (después de los impuestos y las transferencias) es muy similar a la de los ingresos antes de los impuestos. En contraste, en Europa, los sistemas fiscales hacen una gran diferencia en la distribución. Por ejemplo, en el Reino Unido, el índice de Gini antes de los impuestos es de 0,53

(similar a la de muchos países de la región) pero el coeficiente de Gini para la renta disponible (después de los impuestos y las transferencias) es de 0,35. El índice de Gini promedio de la Unión Europea (UE15) es de 0,47, mientras que el después de impuestos (renta disponible) de Gini es de 0,33. Véase Perry *et al.* (2006, págs. 92-93).

4. El caso para la inclusión de un componente de lucha contra la pobreza explícitamente redistributiva en sistemas de PS se presenta en (Grosh *et al.* 2008).

5. Para la revisión de las fases del desarrollo histórico de la SS y los sistemas de AS en LAC desde 1920 hasta la actualidad, ver Lindert, Skoufias y Shapiro (2006, cap. 3). Para una excelente discusión sobre los orígenes históricos del Estado de bienestar en el Reino Unido y Estados Unidos, y las distinciones entre el ajuste del consumo, la distribución de riesgos, y las funciones redistributivas de los sistemas de lucha contra la pobreza de los sistemas de PS, véase la parte I.2 de (Barr 2004).

6. En muchos países de LAC, los gobiernos están financiando los déficits transitorios en del sistema (PAYG), que han surgido a partir de la transferencia de contribuciones de generaciones jóvenes para financiar los planes de seguro. Estos costos son a veces considerables —por ejemplo, en Bolivia están alrededor del 5 por ciento del PIB, pero deberían disminuir a medida que la generación residual de beneficiarios de los sistemas de copago (PAYG) mueren gradualmente. Sin embargo, los países que no pueden hacer frente a los desequilibrios actuariales en sus sistemas contributivos tendrán que seguir financiando los déficits resultantes indefinidamente por los impuestos generales. En esos casos, los subsidios regresivos pueden seguir absorbiendo una gran proporción de los gastos sociales. La posibilidad de que la derogación de las reformas que creó los sistemas de capitalización en respuesta a la crisis financiera de 2008 —que está sucediendo en Argentina y Bolivia— también puede socavar la futura reducción de subsidios de pensiones regresivas.

7. Un beneficio adicional de crear un programa anti pobreza redistributivo transparente como parte de los sistemas de PS en LAC, es que se ha acelerado la eliminación de los subsidios regresivos opacos que se han colado en muchos sistemas de SS en las últimas décadas. Para un artículo clásico sobre el enigma que plantea para la política de desarrollo el alcance limitado de facto de los sistemas de PS, supuestamente universales en los países en vías de desarrollo, véase (Street en 1972). Sobre el tema de «los de adentro» y «los de afuera» véase de Soto (1986). Para un reciente estudio documentando del alcance limitado de los sistemas de Seguridad Social de la región, véase (Rofman y Lucchetti 2007), y para una revisión de sus implicaciones fiscales regresivas, véase (Lindert, Skoufias y Shapiro 2006).

8. La baja cobertura del seguro de desempleo, en parte, refleja el hecho de que la mayoría de los países de la región han optado por un modelo que pone la responsabilidad de garantizar la seguridad de los ingresos a corto plazo a los empleadores a través de los códigos legales de trabajo, bajo los cuales es difícil de despedir a los trabajadores (garantías de empleo impuestas) y que incluyan requisitos generosos para la indemnización por despido.

9. Los datos de este párrafo son de (Rofman, Lucchetti y Ourens, 2008) y se basan en datos de encuestas a hogares.

10. Bolivia, Paraguay, Perú, Nicaragua, Guatemala, Colombia, Ecuador, El Salvador y México tienen cobertura de Seguridad Social formal de menos del 30 por ciento.

11. En algunos casos, estos subsidios reflejan los costos de transición de la reforma de las pensiones y por lo tanto exageran el elemento de subvención a largo plazo del sistema de seguro social. Sin embargo, estos costos de transición son a sí mismos a largo plazo, y en su mayoría benefician a hogares no pobres a costa del fondo de impuestos generales.

12. El seguro médico gratuito está cubierto en el capítulo 3 y las pensiones no contributivas en el capítulo 4.

13. Los datos correspondientes a los gastos de Seguridad Social citados aquí son para las transferencias totales, incluyendo la parte financiada por aportaciones de los beneficiarios. No hay datos sistemáticos disponibles para las transferencias netas (la parte financiada por los impuestos generales).

Como se ha mencionado anteriormente, (Lindert, Skoufias y Shapiro 2006), (anexo 3) encontraron que el elemento del subsidio medio de las transferencias del SS era 56 por ciento del total. Este hallazgo sugiere que aproximadamente la mitad del gasto de SS en LAC es un subsidio público.

14. (Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006) también encontraron que había una correlación clara entre la AS y el gasto por SS. Presentaron una tipología de tres partes que separa países con gasto de PS alto, medio y bajo, en la que la AS, el gasto relativamente alto se puede ver tanto en los países con un elevado gasto por SS y en países con bajo gasto por SS.

15. En el resto del mundo, los programas de obras públicas se han utilizado para generar empleo, a menudo en respuesta a las crisis cíclicas. Estos pueden ser similares, en la práctica, a los fondos sociales y a los programas de empleo. Para una revisión de tales programas, véase del (Ninno, Subbarao y Milazzo, 2009). Sin embargo, en LAC, la etiqueta de «programa de empleos público» se utiliza rara vez.

16. Esta transformación en el propósito declarado de los fondos sociales ha sido reflejado, en el Banco Mundial, por el hecho de que la mayoría de los proyectos del FIS en LAC están ahora a cargo de los equipos de infraestructura y desarrollo urbano en el Departamento de Desarrollo Sostenible y ya no por el equipo de protección social en el Departamento de Desarrollo Humano. Sin embargo, en otras partes del mundo, los equipos de PS del Banco siguen trabajando con el FIS como un vehículo para el desarrollo impulsado por la comunidad.

17. Estos a menudo se conocen como pensiones base cero para reflejar el hecho de que su objetivo es proporcionar un nivel mínimo (de subsistencia) de apoyo y no dependen de los beneficiarios que hayan hecho contribuciones al fondo de SS.

18. PASIS (Programa de Asistencia Social de Pensiones) fue sustituido por una Pensión Básica Solidaria (PBS) para todos los pobres de la reforma chilena de 2008.

19. Algunos de los primeros programas de TCE en LAC-como el proyecto PRAF de Honduras-fueron definidos explícitamente como proyectos de nutrición y se promovieron como alternativas más eficientes a los programas de distribución de alimentos.

20. *Juancito Pinto* de Bolivia es un caso atípico en términos de diseño de TCE. Se da un beneficio económica anual a los alumnos de primaria como incentivo para la asistencia escolar. Ha tenido poco impacto en la pobreza debido al pequeño tamaño del beneficio (\$ 25 por niño por año), el cual es bajo debido a la amplitud del programa (que beneficia a todos los niños de las escuelas públicas hasta el cuarto grado). Bolivia está planeando un nuevo programa de TCE que proporcionará beneficios mucho más grandes.

21. Esta estimación se basa en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares (ENIGH) y puede ser subestimada.

22. La duplicación de los beneficios del BDH en Ecuador en el año 2007 tendrá un impacto mucho mayor en la pobreza.

23. La mayoría de los hogares focalizados por las TCE están por debajo del percentil 30, mientras que la mayoría de líneas de pobreza de LAC están por encima del percentil 40.

24. (Paes de Barros, Foguel y Ulysea, 2006) encontraron una fuerte relación causal entre Bolsa Familia y la reciente reducción en el coeficiente de Gini de Brasil.

25. El valor del beneficio se convierte en una tarifa negativa para el servicio: se le paga al beneficiario para usarlo.

26. Las publicaciones sobre los impactos de las TCE en LAC está creciendo rápidamente. Las adiciones recientes incluyen lo siguiente: Barrientos y Santibañez (2009) resumen los resultados de la evaluación casi-experimental para la RED de Nicaragua, PRAFII de Honduras, RS de El Salvador, y Tekopora del Paraguay. Johannsen *et al.* (2009) resume los impactos de nueve programas. Hanlon, Barrientos y Hulme (2010) resume las pruebas de los estudios del programa Oportunidades de México. Por último, Mesa-Lago y De Franco (2010) resumen los resultados de evaluación de impacto de los programas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

27. Comunicación personal de C. Steta.

28. En Bolivia, El Salvador y Panamá, los programas de TCE han sido recientemente diseñados para reducir la desnutrición crónica entre los niños pequeños.

29. Esta sección se basa en los datos de los programas y políticas para este estudio de fuentes gubernamentales y no gubernamentales en Haití y México.

30. Según el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), en 2006, el ingreso per cápita necesario para evitar la pobreza alimentaria era de \$810 pesos mexicanos (alrededor de \$74) en zonas urbanas (con más de 15.000 habitantes) y \$599 pesos mexicanos (alrededor de \$54) en zonas rurales. En el mismo año, México tenía 14.4 millones de personas (13,8 por ciento de la población) en situación de pobreza alimentaria, de los cuales 9,4 millones viven en zonas rurales y 5.000.000 en las zonas urbanas. Comunicación privada, CONEVAL.

31. El beneficio total promedio por familia del programa Oportunidades se incrementó en 22 por ciento, \$535 pesos mexicanos a \$655 pesos mexicanos al mes.

32. Por ejemplo, una recesión podría aumentar la demanda de servicios de educación gratuita debido a que el costo de oportunidad económica del tiempo invertido en la educación sería reducido por la caída de la demanda laboral. Este fenómeno se observó en los Estados Unidos durante la Gran Depresión (Goldin, 1999) y fue documentado en Nicaragua durante la crisis del café de 2001-02 (Maluccio 2005, citado por Fiszbein y Schady 2009).

33. Esta es una gran reducción del beneficio de \$200 al mes que paga el precursor de *Jefes, Plan Trabajar*.

34. La posibilidad teórica de un efecto de incentivo negativo dependería de que los trabajadores deliberadamente redujeran la acumulación de activos para calificar en la comprobación sustitutiva de medios, que, a su vez, requeriría saber en qué se basan los parámetros de la prueba.

35. Para una revisión de cómo los programas de asistencia social en los países de la OCDE afectan a los mercados de trabajo, véase (Grosh *et al.* 2008). (Moffitt, 1992, 2002) estima que el apoyo a la renta para las madres solteras en los Estados Unidos (Ayuda a Familias con Hijos Dependientes, o AFHD) redujeron su esfuerzo de trabajo en alguna parte entre 10 y 50 por ciento debido a que las reglas del programa convirtieron el monto del beneficio en un impuesto implícito en cualquier ingreso ganado. Este hallazgo condujo a las reformas del bienestar para el trabajo de la década de 1990 en los Estados Unidos y Europa, cuyo objetivo era eliminar los incentivos para los beneficiarios de apoyo a los ingresos para irse al desempleo o la informalidad. En los Estados Unidos, el Programa Temporal para Familias Necesitadas (PTFN) incorpora muchos elementos de diseño que alienta a los beneficiarios a trabajar. Como resultado de estas reformas, el desempleo abierto y el empleo informal («pluriempleo») se redujeron drásticamente.

36. Los hombres beneficiarios del programa trabajaron un promedio de seis horas menos por semana que los no beneficiarios, pero el número total de horas trabajadas se incrementó tanto para el grupo de control como de intervención del estudio, por lo que estos resultados no son fáciles de interpretar. Los autores creen que son representativos de la sequía que afectó a las zonas de estudio.

37. Este efecto era fuerte en 2003-04, cuando la transferencia de *Jefes* fue casi igual que el salario de mercado, pero durante los años siguientes, cuando el diferencial se amplió, el efecto del programa en la informalidad desapareció.

Bibliografía

Adelman, Sarah, Daniel Gilligan, and Kim Lehrer. 2007. «How Effective Are Food for Education Programs?» 2020 Vision Briefs, BB18 Special Edition, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

- Ahmed, Akhter, and Carlo del Ninno. 2002. «The Food for Education Program in Bangladesh.» Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper 138, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Alcazar, Lorena. 2003. «Monitoring Social Outcomes and Policies in Peru: The Challenge of Decentralization.» Background paper for forthcoming Poverty Assessment, World Bank, Washington, DC.
- Baez, Javier, and Andrew Mason. 2008. «Dealing with Climate Change: Household Risk Management and Adaptation in Latin America.» Background paper for World Bank report on climate change, World Bank, Washington, DC.
- Barr, Nicholas. 2004. *The Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Barrientos, Armando, and Claudio Santibañez. 2009. «Social Policy for Poverty Reduction in Lower-Income Countries in Latin America: Lessons and Challenges.» *Social Policy & Administration* 43 (4): 409-24.
- Behrman, Jere, PiyaliSengupta, and Petra Todd. 2000. «El impacto de Progresá sobre el rendimiento escolar durante el primer año de operación.» In *Progresá. Educación. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, ed. Secretaría de Desarrollo Social, 125-83. Mexico: SEDESOL.
- Bouillon, César Patricio, and Luis Tejerina. 2006. «Do We Know What Works? A Systematic Review of Impact Evaluations of Social Programs in Latin America and the Caribbean.» Working paper, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Braun, Miguel, and Mariana Chudnovsky. 2005. «Transferencias condicionadas en efectivo como estrategia de reducción de la pobreza: Un estudio comparativo en América Latina.» BID, Diálogo Regional de Política, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Washington, DC.
- Britto, Tatiana. 2004. «Conditional Cash Transfers: Why Have They Become so Prominent in Recent Poverty Reduction Strategies in Latin America?» Working Paper 390, Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands.
- 2006. «Conditional Transfers in Latin America.» *Poverty Focus* (June): 15-17.
- 2007. «The Challenges of El Salvador's Conditional Cash Transfer Programme, Red Solidaria.» *Poverty Focus* 9 (September): 1-32.
- Cohen, Ernesto, and Rolando Franco. 2006a. «Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: Similitudes y diferencias.» In *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana*, ed. Ernesto Cohen and Rolando Franco, 23-84. Mexico, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- eds. 2006b. *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana*. México, D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Colombia DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2006. «Red de Protección Social contra la Pobreza extrema.» Documento Conpes 102 Social, Consejo Nacional de Política Económica y Social, Bogotá.
- Cortes, Fernando, Israel Banegas, and Patricio Solis. 2007. «Pobres con Oportunidades: Mexico 2002-2005.» *Estudios Sociológicos* 73: 3-40.
- De Janvry, Alain, and Elisabeth Sadoulet. 2006. «When to Use a CCT versus a CT Approach?» Paper presented at the Third International Conference on Conditional Transfers, Istanbul, July 26-30.
- del Ninno, Carlo, KalanidhiSubbarao, and AnnamariaMilazzo. 2009. «How to Make Public Works Work: A Review from the Experiences.» Social Protection Discussion Paper 0905, World Bank, Washington, DC.
- de Soto, Hernando. 1986. *El otro sendero*. Lima: Editorial El Barranco.

- Departamento Nacional de Planeación and DAPR-FIS. 2006. «Evaluación de impacto del programa Familias en Acción-Subsidios condicionados de la red de apoyo social.» Informe final. Institute for Fiscal Studies, Econometría, Sistemas Especializados de Información, Bogotá.
- Draibe, S.M. 2006. «Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa Familia.» In *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada Latinoamericana*, ed. Ernesto Cohen and Rolando Franco, 139-76. Mexico D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Ellwood, David T. 2002. «The Impact of the Earned Income Tax Credit and Other Social Policy Changes on Work and Marriage in the United States.» In *Making Work Pay: The Earned Income Tax Credit and Its Impact on America's Families*, ed. Bruce D. Meyer and Douglas Holtz-Eakin, 116-65. New York: Russell Sage Foundation.
- Fiszbein, A., and N. Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Galasso, Emanuela. 2006. «With Their Effort and One Opportunity: Alleviating Extreme Poverty in Chile.» Development Research Group, World Bank, Washington, DC.
- Galasso, E., and M. Ravallion. 2003. «Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes and Jefas.» Working Paper 11/03, World Bank, Washington, DC.
- 2004. «Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas.» *World Bank Economic Review* 18 (3): 367-99.
- Gendreau, Monica. 2000. «El progreso en el debate actual en torno a la política social. Reflexiones finales.» In *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* ed. E. Valencia Lomelí, M. Gendreau, and A.M. Tepichín, 411-31. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Gertler, P.J., and L. Fernald. 2004. «The Medium Term Impact of Oportunidades on Child Development in Rural Areas.» National Institute of Public Health, Cuernavaca, Mexico.
- Gertler, Paul, Sebastian Martinez, and Marta Rubio-Codina. 2006. «Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards.» Policy Research Working Paper 3994, World Bank, Washington, DC.
- Goldin, C. 1999. «Egalitarianism and the Returns to Education during the Great Transformation of American Education.» *Journal of Political Economy* 107 (6): 65-94.
- González-Pier, Eduardo, et al. 2007. «Definición de prioridades para las intervenciones de salud en el Sistema de Protección Social en Salud de México.» *Salud Pública de México* 49 (suplemento 1).
- Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc, and A. Ouerghi. 2008. *For Protection and Promotion*. Washington, DC: World Bank.
- Hanlon, Joseph, Armando Barrientos, and David Hulme. 2010. *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. Sterling, VA: Kumarian Press.
- Jacoby, Emrique, Santiago Cueto, and Ernesto Pollitt. 1996. «Benefits of a School Breakfast Programme among Andean Children in Huaraz, Peru.» *Food and Nutrition Bulletin* 17 (1): 54-64.
- Johannsen, Julia, Luis Tejerina and Amanda Glassman. 2009. «Conditional Cash Transfers in Latin America: Problems and Opportunities.» In *Social Assistance and Conditional Cash Transfers: The Proceedings of the Regional Workshop* (139-76). Manila: Asian Development Bank.
- Landa, Fernando. 2003. *Transferencia de recursos hacia los más pobres. Un análisis del PLANE-I con escenarios contrafactuales*. La Paz, Bolivia: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.
- Landa, Fernando, and Susana Lizárraga. 2007. «Evaluación de impacto del PLANE III: Un programa que permitió adquirir experiencia laboral a los obreros.» *Revista de Análisis Económico* 22: 109-42.
- Leite, Phillippe. 2006. «Effects of BolsaEscola on Adult Labor Force Participation.» Draft, World Bank, Washington, DC.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes*. Washington, DC: Brookings Institution.

- Levy, S., and E. Rodríguez. 2004. *Economic Crisis, Political Transition and Poverty Policy Reform: Mexico's Progresal/Oportunidades Program*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Lindert, K., E. Skoufias, and J. Shapiro. 2006. «Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean.» Social Protection Discussion Paper 0605, World Bank, Washington, DC.
- Lomeli, E.V. 2008. «Conditional Cash Transfers in Latin America as Social Policies: An Assessment of Their Contributions and Limitations.» *Annual Review of Sociology* 34: 475-99.
- Maluccio, J.A. 2005. «Coping with the “Coffee Crisis” in Central America: The Role of the Nicaraguan Red de Protección Social.» FCND Discussion Paper 188, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Maluccio, J. A., and R. Flores. 2004. «Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan Red de Protección Social.» FCND Discussion Paper 184, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Mesa-Lago, Carmelo, and Mario De Franco. 2010. *Estudio sobre la protección social en Centroamérica*. European Union.
- Moffitt, Robert. 1992. «Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review.» *Journal of Economic Literature* 30 (1): 1-61.
- Moffitt, Robert A. 2002. «Welfare Programs and Labor Supply.» In *Handbook of Public Economics*, ed. Alan J. Auerbach and Martin Feldstein, 2393-430. Amsterdam: Elsevier.
- Morley, Samuel, and David Coady. 2003. «From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries.» International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Ochoa, F. 2009. «Transferencias Monetarias Condicionadas en Centros Urbanos: Desafíos y Lecciones.» World Bank, Washington, DC.
- Paes de Barros, Ricardo, M.N. Foguel, and G. Ulyssea. 2006. *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Perry, G.E., O.S. Arias, J.H. Lopez, W.F. Maloney, and L. Serven. 2006. *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington, DC: World Bank.
- Perry, G.E., O. Arias, P. Fajnzylber, W.F. Maloney, A. Mason, and J. Saavedra-Chanduvi. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, DC: World Bank.
- Powell, Christine, Susan Walker, Susan Chang, and Sally Grantham-McGregor. 1998. «Nutrition and Education: A Randomized Trial of the Effects of Breakfast in Rural Primary School Children.» *American Journal of Clinical Nutrition* 68 (4): 873-79.
- Rawlings, L.B. 2005. «A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs.» *International Social Security Review* 58 (2-3): 133-61.
- Reimers F., C. DeShano da Silva, E. Trevino. 2006. «Where is the “Education” in Conditional Cash Transfers in Education?» Working Paper 4, United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, Institute for Statistics, Montreal.
- Rofman, Rafael, and Leonardo Lucchetti. 2007. «Social Security in Latin America.» World Bank, Washington, DC.
- Rofman, Rafael, Leonardo Lucchetti, and Guzmán Ourens. 2008. «Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage.» Social Protection Discussion Paper 0616, World Bank, Washington, DC.
- Schady, Norbert, and María Caridad Araujo. 2008. «Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador.» *Economía* 8 (2): 43-70.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe). 2005. «Strategies and Programmes for Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean.» Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, Caracas.

- Simeon, D.T., and Sally Grantham-McGregor. 1989. «Effects of Missing Breakfast on Cognitive Functions of School Children of Different Nutritional Status.» *American Journal of Clinical Nutrition* 49: 646-53.
- Skoufias, Emmanuel, and Vincenzo di Maro. 2006. «Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives, and Poverty.» Impact Evaluation Series 5, WPS3973 IE, World Bank, Washington, DC.
- Skoufias, Emmanuel, and Susan W. Parker. 2001. «Conditional Cash Transfers and Their Impact on Child Work and Schooling.» FCND Brief 123, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Streeten, Paul. 1972. *The Frontiers of Development Studies*. London: Palgrave Macmillan.
- Tan, JeePeng, Julia Lane, and Gerard Lassibille. 1999. «Student Outcomes in Phillippine Elementary Schools: An Evaluation of Four Experiments.» *World Bank Economic Review* 13 (3): 493-508.
- Vazquez, Enrique. 2005. «Desafíos para el 2005: Una agenda social a discusión.» Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.
- Villatoro, P. 2005a. «Estrategias y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe.» Presented at XXXI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Sistema Económico Latinoamericano, Caracas.
- 2005b. «Los Programas de Protección Social Asistencial en América Latina y sus Impactos en las Familias. Algunas reflexiones.» Presented at Reunión de expertos «Políticas hacia las Familias, Protección e Inclusión Sociales,» Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, June 28-29.
- Weigand, C., and M. Grosh. 2008. «Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries.» Social Protection Working Paper 44857, World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2005a. *Income Generation and Social Protection for the Poor*. Washington, DC: World Bank.
- 2005b. *Repositioning Nutrition as Central to Development: A Strategy for Large-Scale Action*. Washington, DC: World Bank.
- 2006. «Bolivia Social Protection Review.» Washington, DC.
- 2007a. «Costa Rica Poverty Assessment: Recapturing Momentum for Poverty Reduction.» Report 35910-CR, World Bank, Washington, DC.
- 2007b. «Nutritional Failure in Ecuador.» World Bank Country Study, World Bank, Washington, DC.
- 2009a. Project Appraisal Document, Argentina Basic Protection Project. Report 47874-AR, World Bank, Washington, DC.
- 2009b. *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: World Bank.

Parte III

Abordando los problemas transversales

Las partes I y II de este volumen documentan la evolución reciente de la Protección Social (PS) en América Latina y el Caribe (LAC). Dos décadas de reformas han producido avances importantes. En muchos países, la Seguridad Social contributiva (SS) se ha modernizado a través de reformas a las pensiones que tenían como objetivo aumentar la sostenibilidad fiscal y corregir los incentivos distorsionados. Al mismo tiempo, los programas no contributivos se han establecido para proporcionar una red de seguridad de apoyo a los ingresos y de servicios de salud para aquellos excluidos de la Seguridad Social contributiva (principalmente los pobres y los trabajadores del sector informal). Como resultado, en la mayoría de los países de ALC, aunque la cobertura de la Seguridad Social continuó estancada, en general la cobertura de PS ha aumentado considerablemente. Muchos países también han desarrollado programas de mercado de trabajo que han extendido el alcance del sistema de PS para mejorar las oportunidades de los trabajadores en el mercado laboral.

Sin embargo, quedan algunos retos importantes. Como se detalló en el capítulo 2, la expansión de los sistemas contributivos se ha visto limitada por el predominio de la informalidad en el mercado laboral, lo que limita el ámbito de aplicación del seguro obligatorio. Además, la alta incidencia de la pobreza reduce la capacidad de muchos hogares para contribuir a planes de ahorro y seguros. Incluso entre aquellos que sí contribuyen, alta movilidad laboral entre sectores, puestos de trabajo y tipos de empleo reduce las densidades de cotización y limita el acceso a los beneficios de la Seguridad Social para muchos trabajadores. Estos problemas se agravan aún más por la fragmentación horizontal de los sistemas y de los acuerdos de redistribución implícitos, opacos, y regresivos, los cuales pueden generar incentivos perversos. Como resultado, las reglas de los sistemas de Seguridad Social podrían estar contribuyendo al crecimiento de la informalidad en algunos países.

Además de contar con bajas tasas de cobertura general, los sistemas contributivos de Seguridad Social en ALC han evolucionado de una manera *ad hoc*, a menudo produciendo múltiples programas e instituciones con mandatos diversos respecto a beneficios y beneficiarios. En muchos países, existen múltiples programas de protección de ingresos (beneficios de desempleo), de pensiones y de seguros de salud que funcionan en paralelo, a menudo sin coordinación. La fragmentación es especialmente grave en el caso de los seguros de salud. En América Latina continental, solo Brasil tiene un sistema totalmente integrado. Pero además de esta fragmentación entre programas, hay poca o ninguna coordinación en el diseño

de diferentes tipos de programas de Seguridad Social, y entre las políticas de Seguridad Social, asistencia social y los programas de mercado de trabajo. Por ejemplo, las reformas para el apoyo de ingresos para la vejez, la salud y lucha contra la pobreza han sido implementadas de una manera poco sistemática, con los formuladores de política dándole poca atención a las interacciones entre dichas reformas. Hay algunos países donde los programas activos del mercado de trabajo (PAMT) son coordinados con los programas de protección de ingresos. Del mismo modo, las políticas en materia de pensiones por discapacidad rara vez se coordinan con las políticas relativas a los beneficios por desempleo. Más preocupante aún, el diseño de los acuerdos de redistribución dentro del sistema de Seguridad Social no es coordinado con el diseño de los programas de asistencia social.

También hay espacio para mejorar el impacto que los programas de asistencia social tienen en el desarrollo humano y la contribución del sistema de PS en general en la creación de empleos de calidad. Generalmente, la coordinación y la integración de los programas de asistencia social sigue siendo un reto en muchos países. Además, el impacto de las transferencias condicionadas de efectivo (TCE) sobre los resultados en educación y la salud se ve limitado por restricciones por el lado de la oferta y por los procedimientos engorrosos para inscribir y graduar beneficiarios. Ampliar las TCE a las zonas urbanas también trae desafíos nuevos. En cuanto a los mercados de trabajo, las políticas de PS no han hecho lo suficiente para romper el ciclo de puestos de trabajo de baja calidad y baja productividad. Muchas de las causas de estos pobres resultados del mercado de trabajo quedan fuera del ámbito de la protección social. Sin embargo, las políticas de PS también pueden hacer una diferencia. Pueden facilitar la creación de empleo y el movimiento de mano de obra hacia actividades de mayor productividad mediante la reducción de las diferencias de impuestos (que siguen siendo altas en muchos países de ALC), facilitando las regulaciones sobre los contratos de trabajo y facilitando las transiciones en el mercado de trabajo y mejores combinaciones de empleo a través de programas de trabajo activo y de protección de ingresos adecuados. Sin embargo, lamentablemente pocos de los sistemas de protección de los ingresos de ALC y de los PAMT están todavía a la altura de esta tarea.

La Parte III analiza las implicaciones transversales en las políticas que surgen del análisis anterior, en base al esquema desarrollado en el capítulo 1. El mensaje clave es que los países de ALC necesitan una visión global y coherente para el diseño de sus sistemas de PS. Instrumentos, mecanismos de financiamiento y las instituciones deben trabajar en armonía para lograr tres objetivos: (1) *estabilizar el consumo* en respuesta a las variaciones en los ingresos del ciclo de vida y de salud a corto plazo y los riesgos del mercado de trabajo, (2) *prevenir la pobreza* (la red de Seguridad Social), y (3) *desarrollar y promover el capital humano*. En el diseño de programas de protección social, los legisladores deben tener en cuenta las respuestas de comportamiento de los individuos, las familias y los proveedores de PS para programar reglas e incentivos. Qué tanta oportunidad para reformar los sistemas existentes hay, por supuesto, dependerá de las condiciones iniciales de cada país y las prioridades, y a veces será posible solo lograr pequeños avances. Sin embargo, tener una visión general clara de la meta final, será crucial para asegurar que la región avanza hacia un sistema de PS más coherente, integrado, eficaz y equitativo en el mediano plazo.

El resto de este capítulo está organizado en cuatro secciones. La primera sección analiza el reto de ampliar la cobertura de los programas de estabilización del consumo a una

proporción mucho mayor de la población. Tiene sentido ampliar el acceso a la Seguridad Social (salud, desempleo y pensiones) más allá de los que trabajan en el sector formal y sus dependientes. Esto demuestra que, a tal fin, es necesario (1) la apertura de los programas contributivos de Seguridad Social a todos los trabajadores, independientemente de donde trabajen, (2) revisar, y en lo posible armonizar o integrar, los mandatos de los programas de Seguridad Social, tomar decisiones explícitas acerca de los beneficios que se ofrecen a las personas con diferentes niveles de ingresos, y (3) racionalizar la redistribución en el sistema de Seguridad Social mediante la eliminación de los impuestos y subsidios implícitos y avanzar hacia un sistema unificado de transferencias que se orientan según los medios, y que sean financiadas por los ingresos generales. En la segunda sección se enfoca en el reto de mejorar el capital humano y facilitar la creación de empleos de alta calidad, mientras se mantienen los costos laborales a niveles asequibles, mediante el aumento de la eficiencia del proceso de búsqueda de trabajo y de colocación, y, al aumentar la empleabilidad de los grupos en riesgo, especialmente los jóvenes y los pobres. La tercera sección se centra en la forma de coordinar todas las áreas de riesgo y de programa para aumentar la eficiencia del sistema de PS en su conjunto, evitando duplicidades o desincentivos a la formalidad y minimizar las oportunidades de «engañar» al sistema. Las secciones segunda y tercera delimitan direcciones ideales para la reforma, pero cómo estas se apliquen en la práctica dependerá de las condiciones existentes en cada país, que varían mucho según los niveles de ingresos, las estructuras económicas y demográficas, así como el desarrollo de las instituciones. La cuarta sección por lo tanto sostiene que el proceso de reforma será inevitablemente dependiente de la trayectoria, lo que refleja la historia y las características de los sistemas de PS. Se clasifica a los países de ALC en tres grandes grupos en función de sus avances hasta la fecha y se identifican las limitaciones de recursos, las demandas en competencia, y preferencias sociales que limitan sus opciones estratégicas para el futuro fortalecimiento de los sistemas de PS.

El desafío de expandir la Seguridad Social

En esta sección se presenta una estrategia para aumentar la cobertura de la Seguridad Social (SS). En primer lugar, se plantea el caso para permitir que todos los trabajadores contribuyan a la SS, independientemente de si trabajan en el sector formal o informal. A continuación, se sugieren principios para mejorar el diseño de los programas de la SS para alinear los beneficios con el costo de las contribuciones y eliminar las formas implícitas de redistribución. Por último, se sugiere un mecanismo para el diseño de los subsidios, lo que ayudaría a los trabajadores con escasa capacidad de ahorro a participar en la SS, sin crear incentivos a la informalidad o la reducción de los incentivos para trabajar o para ahorrar.

Abriendo los sistemas de Seguridad Social a todos los trabajadores

La Parte II identificó dos desafíos que son comunes a todos los programas de SS: la ampliación de la cobertura a todos los ciudadanos de una manera sostenible y equitativa, y reducir al mínimo las distorsiones que pueden reducir los niveles de empleo, limitar la movilidad

laboral, y promover la informalidad. Se sugirió que para abordar estos desafíos se requiere de una «desvinculación» del acceso a la SS por medio del contrato de trabajo. En esencia, todos los ciudadanos, con independencia de su lugar de trabajo, serían tratados por igual y tendrían la misma obligación con el sistema de SS. Este apartado analiza las implicaciones para los mecanismos de financiación.

La elección del mecanismo de financiación adecuado: los impuestos generales, contribuciones individuales, o ambos. Una opción consiste en disociar tanto el acceso como la financiación, del contrato de trabajo, y pasar a un esquema de Seguridad Social nacional financiado por impuestos.¹ El objetivo sería ofrecer paquetes básicos de prestaciones (incluidos los de salud, pensiones y prestaciones por desempleo) para todos los ciudadanos (o residentes), independientemente de su nivel de ingresos o donde trabajan. El coste de este paquete se financiaría con los ingresos generales o con impuestos dedicados a esto.² Las personas que deseen una protección o seguro adicional tendrían libertad para inscribirse en planes complementarios voluntarios, gestionados por el sector público o privado.

El atractivo de esta propuesta es que todos los individuos estarían cubiertos, independientemente del lugar donde se trabajaba. Las distorsiones en los mercados de trabajo se reducirían debido a que los impuestos sobre la nómina ya no financiarían el paquete, y la diferencia entre impuestos sería eliminada.³ Además, los responsables políticos no tendrían que preocuparse por las distorsiones que surgen de sistemas paralelos para diferentes ocupaciones o para los trabajadores formales o informales. Algunas distorsiones aún podrían surgir como resultado del efecto ingreso de las subvenciones, y el riesgo moral (reducciones en el trabajo o en los esfuerzos de ahorro) pueden resultar, pero estos problemas pueden ser contenidos si los mandatos de los programas no son excesivos.

El principal inconveniente de esta propuesta es que puede que no sea posible hacer cambios tan grandes en la estructura y la financiación de la PS en muchos países de la región en el corto y mediano plazo. La propuesta implica la reducción del mandato de los sistemas contributivos de Seguridad Social, pero muchos empleados pueden ser reacios a renunciar a sus derechos ya existentes. Además, hay preocupación por el costo de oportunidad de las transferencias que subsidian a toda la población independientemente de sus ingresos, ya que este enfoque reduce la disponibilidad de fondos para programas específicos. Dependiendo de qué tan bien funcione el sistema tributario, este enfoque también podría ser regresivo. Por último, los ingresos fiscales generales (por ejemplo, de impuestos sobre la renta o el consumo) son bajos en muchos países de América Latina y el ámbito político para introducir una reforma fiscal significativa es limitado. Por lo tanto, los ministros de finanzas suelen ser reacios a poner fin a las contribuciones sobre la nómina para la SS, especialmente porque (visto como un impuesto), este es uno de los elementos más progresistas de la mayoría de los sistemas fiscales en ALC.

Una alternativa es ampliar el acceso a la SS contributiva más allá del sector formal, pero seguir dependiendo de las contribuciones de los beneficiarios (y las contribuciones del empleador si estas están disponibles) para financiar el plan. Todos los ciudadanos (o residentes) tendrían los mismos derechos a la cobertura de la Seguridad Social, pero contribuirían a la financiación de las prestaciones que reciben en proporción a su capacidad de ahorro. Los trabajadores de ingresos altos pagarían en su totalidad las contribuciones o primas correspon-

dientes a los riesgos contra los que estén cubiertos, mientras que individuos de bajos ingresos pagarían solo una parte y los pobres a largo plazo serían totalmente subsidiados.⁴

Este enfoque eliminaría el componente *implícito* redistributivo de los sistemas de SS existentes, lo que aumenta la diferencia por impuestos y puede reducir los niveles de empleo, promover la informalidad, o inducir a otros comportamientos adversos a los trabajadores y los empleadores. En cambio, el componente redistributivo del sistema reformado se haría *explícito* y se financiaría con cargo a los ingresos generales (véase el recuadro 7.1).⁵

RECUADRO 7.1

La forma correcta e incorrecta de redistribuir

La reforma del régimen de redistribución es una condición necesaria para ampliar la cobertura de la SS para trabajadores de bajos ingresos en ALC. Los capítulos 1 y 2 muestran que personas de bajos ingresos tienen menos probabilidades de ser cubiertos y que tienen bajas densidades de cotización. El capítulo 3 muestra que incluso cuando los pobres están cubiertos por los servicios nacionales de salud, el acceso y la adecuación de las prestaciones son una causa de preocupación. Muchos obreros asalariados trabajan en empresas pequeñas donde los niveles de productividad son demasiado bajos para que los empleadores puedan costear aun el costo (salario) mínimo obligatorio por el trabajo. Los trabajadores de bajos ingresos tienden a tener tasas de descuento relativamente altas y a preferir la liquidez y por lo tanto tienen una demanda correspondientemente baja para acumular ahorros pensionales. Y para los pobres estructurales a largo plazo, la utilización de los programas contributivos de SS simplemente no es una opción. Los subsidios son una parte necesaria de cualquier estrategia para traer a estos grupos dentro del alcance de la protección social.

Los sistemas de Seguridad Social en ALC ya tienen fuertes elementos redistributivos, pero por desgracia a menudo son las equivocadas, y como resultado, no han contribuido en general a mejorar el acceso de trabajadores de bajos ingresos. A pesar de que rara vez se discute, en un típico sistema de SS, la redistribución de facto es tan importante como la función indicada de riesgo compartido. Sin embargo, desafortunadamente a menudo esta es a menudo implícita y no transparente y puede ser regresiva. Dentro de las poblaciones aseguradas, hay grandes variaciones en la proporción de las contribuciones pagadas respecto a los beneficios recibidos. El resultado es que, dependiendo de los niveles de ingresos y de las respuestas de comportamiento a los incentivos dentro del sistema, algunos miembros del plan reciben sistemáticamente más de lo que aportan (un subsidio implícito), mientras que otros reciben sistemáticamente menos (un impuesto implícito). Es difícil saber a priori quién se beneficia y quién paga, pero a menudo los impuestos y los subsidios son regresivos, transfiriendo de ingresos por los trabajadores de bajos ingresos a los trabajadores de ingresos altos. Además, como se muestra en la parte II, varios sistemas de SS tienen grandes déficits de flujo de efectivo que se cubren con los ingresos generales, o han acumulado deudas que no pueden ser canceladas con las aportaciones futuras y por lo tanto requieren transferencias públicas. Debido a que sus beneficiarios son mayoritariamente del extremo superior de la distribución del ingreso, este arreglo es altamente regresivo. Como se muestra en la tabla 6.1, un reciente estudio de ocho sistemas de Seguridad Social de ALC encontró que recibieron una subvención media anual de PPP\$62, de los cuales 58 por ciento se destinó al quintil superior, mientras que solo el 3 por ciento se destinó al quintil más pobre (Lindert *et al.* 2006).

.../...

Además de ser injusto en general, las disposiciones redistributivas existentes en los sistemas de SS de ALC pueden distorsionar la oferta laboral de los hogares y las decisiones de ahorro. La redistribución y los incentivos son dos caras de la misma moneda. Los impuestos y los subsidios pueden influir en el comportamiento a través de incentivos a los empleados para manipular estratégicamente los salarios, jubilarse anticipadamente, reducir sus esfuerzos de búsqueda de empleo, y, en general, reducir la oferta de trabajo, evitar el trabajo formal, y reducir el ahorro. El capítulo 4 muestra cómo la proporción de los derechos de pensión respecto a las contribuciones pueden ser afectados por el momento de la utilización y de la jubilación y por la frecuencia (densidad) de las contribuciones. Del mismo modo, los subsidios del seguro de desempleo dependen de las tasas de aceptación, y este arreglo puede favorecer trabajadores de ingresos altos (como en el caso de Brasil, discutido en el capítulo 5). Y en seguros de salud, los subsidios netos dependen de las contribuciones y los patrones de uso de los servicios de salud. Cuanto menos transparente un sistema de redistribución, más propenso es al abuso, ya que los controles son más difíciles de aplicar.

La redistribución implícita y no transparente también es más costosa porque los subsidios no están dirigidos a aquellos que más los necesitan, y no pueden financiarse de la manera más eficiente. Por lo tanto, cualquier distorsión asociada afecta a un grupo más grande de los trabajadores y por lo tanto puede tener consecuencias económicas más importantes. Por otra parte, la redistribución dentro del sistema de SS se financia principalmente a través de impuestos a la nómina que aumentan la diferencia por impuestos y que pueden reducir los niveles de empleo y promover la informalidad.

La solución es la adopción de programas de redistribución en el que las transferencias y los beneficiarios previstos son definidos explícitamente. Los sistemas contributivos de SS deben tratar de fortalecer el vínculo entre las contribuciones y las primas, y los beneficios. Esta meta significa que las contribuciones deben basarse en el costo esperado de los beneficios, y no en los ingresos del trabajador. Luego, para atender las necesidades de aquellos que no pueden cubrir el costo total, debe haber diferentes programas redistributivos, cuyo coste debería financiarse con los ingresos generales. Pueden ser diseñados ya sea para subsidiar las contribuciones o para complementar los beneficios. Estos subsidios pueden ser dirigidos a las personas que más los necesitan y pueden financiarse de la manera más eficiente, reduciendo así los costes fiscales. Los subsidios también deben ser diseñados para minimizar las distorsiones en la oferta de trabajo y las decisiones de ahorro. Cuando la redistribución está dirigida a grupos específicos, las distorsiones resultantes son localizadas y se pueden controlar mejor. Por ejemplo, como se explica en el capítulo 4, las pensiones de tarifa fija para los ancianos pobres, si se establecen en un nivel modesto con respecto a los ingresos en la economía, tendrán poco efecto negativo en la oferta de trabajo.

Implicaciones para los sistemas administrativos. La ampliación de la cobertura del régimen contributivo para las personas que pasan gran parte de su vida trabajando en el sector informal o haciendo trabajo agrícola en las zonas rurales presenta varios desafíos. Estos son a menudo trabajadores no calificados de bajos ingresos y capacidad de ahorro limitada. Ellos no tienen un empleo permanente y sus ingresos fluctúan estacionalmente. También tienden a tener altas tasas de descuento y una fuerte preferencia por la liquidez. Muchos tienen poco contacto con las instituciones del sector financiero.

Para poder cubrir estos trabajadores, será necesario que los sistemas contributivos adopten normas apropiadas así como sistemas de pago y recolección de contribuciones.⁶ En primer lugar, los responsables políticos deben reconocer que no es posible cumplir el mandato de contribuir, para la mayoría de las personas en esta población, por lo que la participación será de hecho voluntaria y por lo tanto debe ser atractivo para los trabajadores. En segundo lugar, debido a que muchos de estos trabajadores no son asalariados, sus contribuciones deberán ser hechas como pagos fijos y no como una parte de su salario, y diferentes escalas serán necesarios para dar cabida a personas con capacidades diferentes de ahorro. En tercer lugar, es necesario ser proactivo en la promoción de los programas de seguros y en recolectar las contribuciones (por ejemplo, utilizando agencias móviles que operen en mercados callejeros o en zonas geográficas remotas). En cuarto lugar, los costos de transacción tendrán que ser reducidos, dado el bajo ingreso, y por ende las bajas contribuciones de estos trabajadores.⁷

Por último, las restricciones a períodos de pago de contribuciones para la obtención de beneficios deberán ser relajadas, ya que es probable que muchos los miembros del plan no serán capaces de alcanzar altas densidades de cotización.

Estos problemas pueden resolverse, en parte, al operar a través de organismos facilitadores que podrían «agregar» las contribuciones de los trabajadores de bajos ingresos en el sector agrícola y en el sector de servicios. Estas podrían ser cooperativas, desarrolladas para generar economías de escala, reducir los costos de transacción y asegurar el acceso a los servicios financieros para los trabajadores informales y alejados geográficamente. Estas cooperativas o asociaciones inscribirían a los trabajadores y recaudarían cotizaciones en nombre de la institución de Seguridad Social. Los incentivos financieros explícitos podrían ser necesarios para atraer a las personas con limitada capacidad de ahorro que no serían capaces de acumular lo suficiente para alcanzar prestaciones adecuadas o para pagar las primas en su totalidad; estos incentivos se discuten en la sección tercera.

La conclusión principal de esta sección es que la expansión del sistema contributivo solo puede funcionar si los beneficios son proporcionales a las contribuciones. Solo entonces el sistema será capaz de adaptarse a diferentes tasas de contribución y densidades de cotización discontinuas sin comprometer su sostenibilidad financiera.

Revisando los mandatos (paquetes de beneficios) de los programas de Seguridad Social

La Seguridad Social en ALC se ha desarrollado de una manera *ad hoc*, lo que resulta en múltiples programas e instituciones con mandatos poco claros. Como se discutió en la segunda parte, muchos países tienen múltiples sistemas de pensiones y seguros de salud que se ejecutan en paralelo. Del mismo modo, los derechos de prestaciones de desempleo, si las hay, varían según dónde y en qué sector trabajan las personas. Los capítulos 4 y 5 también documentaron grandes variaciones en los beneficios ofrecidos por los diferentes sistemas. Estos no reflejan necesariamente opciones de política debidamente consideradas. En cambio, el patrón de los beneficios es a menudo el resultado de cambios *ad hoc* acumulados a través del tiempo, en respuesta a problemas específicos (como la necesidad de la sostenibilidad financiera) o demandas sociales.

Esta heterogeneidad en los planes y mandatos es inequitativa e ineficiente. Es *inequitativa* porque los trabajadores son tratados de manera diferente por el sistema público dependiendo de donde trabajan. Es *ineficiente* por al menos cuatro razones. En primer lugar, la existencia de múltiples sistemas fragmenta el mercado de trabajo y limita la movilidad laboral. En el caso de las pensiones, por ejemplo, la fragmentación puede significar que los trabajadores se vean penalizados o incluso que pierdan los derechos de pensión cuando cambian de empleo. Este tipo de sanción puede dar a los trabajadores un desincentivo para cambiar de trabajo y también puede afectar negativamente el crecimiento de la productividad laboral (véase el capítulo 2). En segundo lugar, la fragmentación reduce el tamaño de los grupos que comparten los riesgos y por lo tanto aumenta los costos de los seguros. Este aumento es un problema importante en muchos sistemas de salud. En tercer lugar, los costos administrativos tienden a ser altos ya que los sistemas múltiples reducen las economías de escala (una gran parte de los costos administrativos son costos fijos). Finalmente, en el caso de la salud, la exclusividad mutua de los seguros de salud y la falta de opciones para los consumidores entre los proveedores de atención conduce a ineficiencias importantes en la producción de servicios de salud (tales como el uso a baja capacidad de las instalaciones) y en los resultados de salud (tales como la asignación subóptima de la atención). El sistema de salud mexicano, discutido en el capítulo 3, es un ejemplo clásico de tales ineficiencias.

La ampliación de la cobertura, mejorar la equidad y el aumento de la adecuación de la SS exige que los responsables políticos revisen los mandatos de los sistemas existentes y los coordinen con mayor eficacia. El primer paso es definir qué tipo de cobertura y beneficios se deben ofrecer a las personas en los diferentes segmentos de la distribución del ingreso. Estas opciones variarán de país a país, dependiendo de las preferencias sociales y lo que se considere el equilibrio adecuado entre la responsabilidad de los individuos y del gobierno.⁸ No existe un único conjunto «correcto» de los mandatos de PS, pero es importante para tomar las decisiones explícitamente y que los responsables políticos comprendan las ventajas y desventajas que ello implica.

Los mandatos de las pensiones y los programas de seguro de desempleo pueden caracterizarse por tres variables políticas: (1) una tasa de sustitución de ingresos dirigida al trabajador promedio, (2) una prestación mínima, y (3) un techo a la cobertura según los ingresos. Estas tres variables determinan los beneficios que las personas con niveles de ingresos diversos recibirán. La prestación mínima aumenta la tasa de reposición para los trabajadores de bajos ingresos⁹ y es un elemento importante en la prevención contra que estos trabajadores caigan en la pobreza. El techo, por otra parte, reduce la tasa de reemplazo efectivo para trabajadores de altos ingresos, lo que les permite diversificar los riesgos fuera del sistema obligatorio.

Caracterizar el mandato del sistema de seguro de salud es más complejo, pero se aplican principios similares. Los sistemas de salud contribuyen directamente a los tres objetivos básicos de la PS de suavización del consumo (mitigar las consecuencias económicas de la mala salud), prevención de la pobreza (asegurándose de que los gastos catastróficos en salud no conduzcan a la pobreza), y el fortalecimiento del capital humano (mejora de la situación sanitaria de la población y el potencial del mercado de trabajo). El mandato se define normalmente en términos de estados de salud cubiertos por el sistema de seguros, el paquete de

servicios (beneficios) que está disponible, depende de los estados de salud, y la participación en el costo de una intervención de salud dado que va a pagar. Opciones sociales explícitas deben hacerse sobre los gastos en salud que deben cubrirse por el sistema de SS y la parte a ser cubierta por el individuo (ya sea «de su bolsillo» o a través de arreglos voluntarios con el seguro).¹⁰ Esta proporción podría variar con el nivel de ingresos, por ejemplo, al cobrar deducibles más altos para personas de altos ingresos.¹¹ Por lo general, el mandato de los sistemas sociales de seguro de salud tiene por objeto garantizar la cobertura universal de los servicios básicos de salud, ya que los servicios de salud preventiva, maternal y pediátrica son importantes para mejorar los resultados del capital humano y a veces tienen las características de un bien público.

En general, en la definición de los mandatos de los programas de SS, tanto la adecuación de las prestaciones y la eficiencia y capacidad de pago del programa deben ser tomados en cuenta. Los beneficios deben ser suficientes para permitir a los beneficiarios mantener un nivel de vida decente y no caer en la pobreza después de una catástrofe o de un evento de vida (adecuación). Sin embargo, no deben llegar a los niveles que sean lo suficientemente altos como para disuadir a la gente de ahorrar o para disuadirlos del trabajo (eficiencia). Tampoco el elemento subsidiado de los beneficios debería ser una carga insostenible para las finanzas públicas (asequibilidad o sostenibilidad). Estos límites son difíciles de definir ex ante. Las partes interesadas deben discutir el impacto económico de los mandatos alternativos, que variará según el nivel de desarrollo del país, su estructura demográfica, su productividad, distribución de los ingresos, los recursos naturales, sistema tributario, y sus acuerdos informales de SS. En general, los países más ricos pueden permitirse sistemas de SS más generosos que los países pobres, porque tienen mayores recursos fiscales y una menor proporción de hogares necesitará subsidios.

También es importante para reducir la incertidumbre acerca de cómo el mandato de los programas de SS va a evolucionar con el tiempo. Un error muy común, que a menudo se ha hecho en el caso de los programas de pensiones y de protección del ingreso en América Latina, es definir los parámetros en términos nominales o utilizar la indexación discrecional de beneficios. En los entornos inflacionarios, la fijación de las prestaciones mínimas en términos nominales los vuelve irrelevantes con el tiempo, y los techos nominales de los ingresos cubiertos, gradualmente excluirá a la mayoría de los salarios de la cobertura del seguro. Estas prácticas generan incertidumbre sobre las tasas de reemplazo efectivo reales o las tasas de reembolso, y permiten que el mandato de los sistemas cambie con el tiempo en función de la tasa de inflación. Una mejor alternativa sería fijar parámetros clave en términos reales, por ejemplo mediante la indexación a los ingresos medios. Este enfoque protege tanto los beneficios contra la inflación y también produce aumentos automáticos en beneficios reales según aumente el nivel de vida.

En la mayoría de los casos, el objetivo final debe ser la integración de los diferentes sistemas dentro de cada uno de los programas de SS, pero la integración no puede suceder de la noche a la mañana. Mientras tanto, los responsables políticos deben armonizar los beneficios entre los regímenes y hacer que los beneficios sean portátiles. Una posibilidad sería la de integrar esquemas que cubren el mismo riesgo, al exigir a las nuevas generaciones de trabajadores a inscribirse en un sistema común de seguros, al tiempo que permite a planes complementarios que existan al par de los programas obligatorios básicos. Al mismo tiempo,

los países podrían estar trabajando para armonizar las fórmulas de beneficio y las condiciones de elegibilidad a través de los programas. La reforma de 2007 del ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), el programa de pensiones de México, es un buen ejemplo de cómo este tipo de armonización se puede aplicar a la administración pública y los programas privados de pensiones del sector (véase el capítulo 4). Se espera que esta reforma mejore la equidad y facilite la movilidad laboral. Permitir que los beneficios sean portátiles a través de los esquemas es otra sensata medida de corto plazo, que es probable que encuentre poca resistencia. Un excelente ejemplo es la Comunidad del Caribe, que en 1996 firmó un acuerdo de portabilidad, lo que ha incrementado la movilidad laboral dentro de los países y entre los países en el mercado laboral regional del Caribe.

El mandato de un programa de seguro social debe ser elegido independientemente de sus disposiciones de aplicación y mecanismos de financiamiento. Definir el mandato es una decisión política que requiere una amplia consulta y negociación y debe reflejar los ideales sociales del país así como sus preferencias. En contraste, la forma en que el sistema está diseñado para ejecutar el mandato elegido es un proceso técnico, cuyo objetivo debe ser reducir al mínimo los costos económicos. Las secciones siguientes se centran en los aspectos técnicos del diseño de los sistemas contributivos y no contributivos, como parte de una estrategia para ampliar la cobertura y reducir las distorsiones del mercado laboral.

Reformando los subsidios de la Seguridad Social para eliminar la redistribución implícita

Ampliar la cobertura de la Seguridad Social para todos, implica subsidios públicos, porque muchos individuos tales como los trabajadores poco calificados en empleos de baja productividad, no tienen la suficiente capacidad de ahorro para cubrir el costo de los riesgos para los cuales se necesitan asegurar. Sin embargo, la forma en que estos subsidios están diseñados y financiados importa mucho. Como se mencionó anteriormente, las transferencias implícitas financiadas con impuestos con cargos sobre la nómina, que son actualmente la forma predominante de la subvención en muchos sistemas de SS en ALC, pueden ser regresivos y costosos, y puede distorsionar los incentivos. Remover la redistribución implícita de los sistemas contributivos es importante y tiene tres propósitos: (1) para orientar los subsidios disponibles para aquellas personas que más lo necesitan, (2) para reducir las consecuencias no deseadas de comportamientos (las transferencias focalizadas afectan a menos trabajadores, por lo general a los que tienen menor productividad, reduciendo así el riesgo de pérdidas de producción), y (3) para hacer más eficiente la financiación, por ejemplo, mediante la reducción de la diferencia por impuestos.

Esta sección trata los subsidios transparentes y explícitos como una herramienta para ampliar la cobertura de la SS a los hogares con capacidad de ahorro limitada. Estas transferencias tendrían que ser cuidadosamente diseñadas, ya que, aun cuando sean explícitos, los subsidios redistributivos pueden tener consecuencias adversas, como la creación de desincentivos para trabajar y ahorrar, induciendo a la jubilación anticipada, y la promoción de la informalidad. El financiamiento de estos programas puede ser insostenible y los costos de

oportunidad de los recursos que se requieren pueden ser considerables. La sección destaca cinco características de diseño que pueden reducir al mínimo los problemas de incentivos y hacer que los programas sean fiscalmente sostenibles: (1) las fórmulas de beneficio, (2) las condiciones de elegibilidad y beneficios, (3) los sistemas de focalización, (4) transferencias ex-ante en vez de ex-post; y (5) los mecanismos de financiación.

La mayoría de los problemas relacionados con la Seguridad Social son resultado de los programas mal diseñados con fórmulas de beneficios que generan impuestos y subsidios implícitos que distorsionan los incentivos y comprometen la sostenibilidad financiera. En el caso de las pensiones, por ejemplo, las fórmulas de beneficios definidos usualmente no suelen respetar los vínculos entre las contribuciones, tasas de reemplazo, y las edades de jubilación. También tienden a basar los beneficios únicamente en los últimos años de los salarios, que hacen que las tasas de retorno sobre la contribución varíen de un miembro del plan a otro en función de la utilización, carrera, y los patrones de jubilación. En el caso del *seguro de desempleo*, los impuestos y las subvenciones son generalizadas, ya que las contribuciones no están relacionados con los riesgos y beneficios esperados. Incluso en las cuentas de ahorro individuales de desempleo (CAID), los impuestos implícitos pueden ocurrir si el nivel de los intereses pagados sobre los ahorros es inferior a las tasas de mercado. Por último, en el seguro de salud, los impuestos y los subsidios implícitos son también la norma ya que las contribuciones (recogidas a través de los impuestos sobre la nómina) no se basan en primas, pero en las ganancias.

El mecanismo para mejorar la redistribución, abordar los problemas de incentivos, y mejorar la sostenibilidad financiera es claro: en el núcleo del sistema de SS, todas las personas deberían pagar el costo esperado de los beneficios que reciben.¹² Esta disposición haría que el núcleo de los programas de SS fuera no redistributivo, reduciendo así al mínimo las distorsiones económicas y evitando la redistribución regresiva.¹³ sin embargo, la eliminación de la redistribución regresiva del diseño de los sistemas de SS no implica que la redistribución desaparece por completo, o que los sistemas reformados debe carecer de todas las formas de solidaridad hacia los trabajadores de bajos ingresos. Como se destaca en el recuadro 7.1, la redistribución es esencial para mejorar la cobertura y también por razones de eficiencia (externalidades), pero debe ser manejado por separado.

Para las *pensiones de vejez*, el primer reto consiste en ajustar las fórmulas de beneficio en los programas de beneficios definidos que son financiados en una base Retención o pre-pago de contribuciones «PAYG» (del inglés «pay-as-you-go»).¹⁴ Si se diseñan adecuadamente, los sistemas de Beneficio Definido por retención o pre-pago (BD-PAYG) pueden ser viables y sostenibles en el largo plazo, incluso cuando la población envejece. También pueden desempeñar un papel importante en la diversificación de los riesgos de los mercados financieros y laborales del sistema de pensiones, como la reciente crisis financiera ha resal-tado (Dorfman, Hinz, Robalino y 2008). En la mayoría de los casos, sin embargo, las fórmulas de prestaciones y las condiciones de elegibilidad deben ser revisadas para que todas las personas reciban la misma tasa de retorno sobre sus contribuciones y para que esta tasa de rendimiento sea sostenible.¹⁵ Esta revisión se puede lograr de dos maneras. La primera es mantener fórmulas BD, pero corregirlas para alinear los beneficios con las contribuciones. Este enfoque implica cambiar la forma en que se define la tasa de acumulación, por lo que es una función de la tasa de cotización, la edad de jubilación y la esperanza de vida

al jubilarse.¹⁶ Por lo tanto, la pensión que reciben las personas en relación con los ingresos previos a la jubilación dependerá de cuando se jubilen, lo mucho que contribuyeron, y cuánto tiempo se espera que viva. También es esencial que todos los salarios se incluyan en el cálculo de la pensión, revalorizado por la tasa de retorno sostenible del sistema.¹⁷ La segunda opción es pasar a una fórmula de contribución definida (CD), pero sin cambiar el mecanismo de financiación. Se trata del sistema de la denominada contribución teórica definida (CTD).¹⁸ En esencia, el sistema rastrea las contribuciones de los trabajadores y añade interés a una tasa igual a la tasa sostenible de retorno del sistema. Cuando los trabajadores se jubilan, sus contribuciones totales más los intereses (que es teórica ya que las contribuciones no se invierten en activos financieros) se transforman en una anualidad.¹⁹ Cualquiera de estas dos opciones se aseguraría de que, independientemente del comportamiento de los trabajadores y las historias de carrera, todos recibirían la misma tasa de rentabilidad para sus ahorros. Estos acuerdos también sería probable que darían a los trabajadores un incentivo para inscribirse y contribuir, ya que entonces cada contribución se contaría para el valor de su pensión final.

En el caso del *seguro de desempleo*, los países deben depender menos en el riesgo compartido (con redistribución implícita) y más en el ahorro. En teoría, la redistribución implícita podría ser eliminada mediante el establecimiento de una prima por cada individuo, que refleje sus riesgos de desempleo y el valor de las prestaciones por desempleo, pero este método sería muy difícil de aplicar, ya que el sistema tendría que rastrear los riesgos por edad, nivel de ingresos y otras características individuales. La propuesta alternativa presentada en el capítulo 5 fue introducir las Cuentas de Ahorros Individuales para Desempleo (CASD). Al igual que con las pensiones, éstas podrían ser financiadas totalmente o con sistema PAYG (teórico). De cualquier manera, los beneficios se verían directamente relacionados con la cantidad que las personas contribuyeron o ahorraron, lo que les da un incentivo para trabajar. Las personas que han experimentado períodos de desempleo más frecuentes y más largos no serían capaces de financiar las prestaciones de desempleo adecuadas para ellos. Sin embargo, arreglos redistributivos explícitos podrían establecerse para ellos; estos se discuten en la segunda sección.

En el caso de la *salud*, los acuerdos para compartir riesgos tienden a ser más eficientes que los arreglos de ahorro, en particular para las enfermedades catastróficas. Pero centralización del riesgo en el sistema central debe evitar o minimizar la redistribución de la renta implícita. El punto de partida podría ser la definición de un conjunto de intervenciones y servicios de salud elegibles a ser prestados por una determinada red de proveedores y estimar sus costos esperados, que podrían ser ajustados por edad y grupos de género. El sistema sería financiado por primas de tarifa fija que financiarían el costo del programa para las personas y sus dependientes. En principio, los individuos con más dependientes pagarían primas más altas. Una vez más, la solidaridad con las familias de bajos ingresos no desaparecería, sino que se llevaría a cabo a través de acuerdos explícitos y los beneficios irían dirigidos a aquellos que los necesitan.²⁰

La introducción de programas de seguros basados en ahorros o mancomunación no redistributiva de riesgos, también resolvería el problema de la sostenibilidad financiera. Los arreglos de ahorros son sostenibles por definición: se puede pagar solo lo que las personas han acumulado en sus cuentas de ahorro (ya sea financiada o nocional). Los arreglos para

compartir riesgos también pueden ser sostenible si las primas se fijan a un nivel que refleja los costos esperados de los servicios suministrados.

Una última cuestión que es necesario abordar es cómo hacer frente a los pasivos no financiados existentes que permanecerían en muchos sistemas después de que los nuevos procedimientos se introdujeran. Estos pasivos estarían presentes en la mayoría de los sistemas de pensiones con financiamiento PAYG. Los cambios en las fórmulas de beneficio podrían evitar la acumulación de nuevas deudas no financiadas, pero no borrarían la deuda actual. Si no hubiera incumplimiento en esta deuda (en otras palabras, si la reforma conservara tales derechos adquiridos), entonces el gobierno debería reconocerlo (por ejemplo, mediante la emisión de bonos no transables a la institución de pensiones) y debería pagarlo gradualmente utilizando como fuente los ingresos generales. También sería obligaciones no financiadas en el sistema de indemnización por despido. Exigir un cambio a las CASD podría ser muy costoso para los empleadores y para los trabajadores, si los empleadores financiaran los costos de la transición reduciendo los salarios,²¹ pero los actuales derechos adquiridos pueden ser «apadrinados» de manera que solo los nuevos beneficios se acumularían en las cuentas de ahorro.

Definición de los niveles de elegibilidad y beneficios para las transferencias explícitas. La elegibilidad para los subsidios debe estar basada en los ingresos de los trabajadores y la capacidad de ahorro y no en el tipo de ocupación o sector económico, o de si tienen un empleo formal o informal. Las características de diseño que distorsionan los ingresos netos relativos entre sectores, incluyendo los sectores formales e informales, pueden ser inequitativas y pueden producir respuestas indeseables. Una subvención limitada al sector informal sería el equivalente económico de un impuesto sobre el trabajo formal y podría aumentar la proporción del trabajo informal en la economía.²² Del mismo modo, una subvención limitada a los trabajadores del sector formal excluiría a los trabajadores no calificados y de bajos ingresos y probablemente sería regresiva.

La evidencia empírica sobre los efectos de los planes subvencionados sobre el trabajo informal en América Latina es escasa. Como se discutió en el capítulo 3, en 2010, el régimen subsidiado de salud de México, el Seguro Popular, ofrecía *beneficios netos* más elevados que los ofrecidos por el régimen de seguro de salud formal operado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).²³ Este arreglo podría esperarse que aumentaría la probabilidad de que los individuos toman empleos del sector informal y reduzcan la afiliación al IMSS. Los estudios disponibles encuentran solo pequeñas reducciones, hasta ahora, en las afiliaciones al IMSS como consecuencia del Seguro Popular (Parker y Scott 2008). Sin embargo, en el mediano y largo plazo, los efectos de desplazamiento del Seguro Popular podrían ser mayores. En Colombia, algunos empleadores supuestamente han comenzado a exigir a los trabajadores el obtener un seguro de salud a través del régimen no contributivo antes de ser contratados, pero una vez más, no hay ninguna evidencia clara sobre el tamaño de tales efectos (CIDER 2007). En general, la base de pruebas para la comprensión de este tipo de efecto de interacción en ALC sigue siendo limitada. Se necesita más investigación para mejorar nuestra comprensión tanto de los efectos secundarios negativos sobre la informalidad debido al desarrollo de opciones de seguros no contributivos, así como de las características de diseño que podrían ayudar a minimizarlos.

Sin embargo, es claro que el monto de la subvención es un factor importante en la determinación de tales resultados. Las transferencias que son bajas en relación con los ingresos es probable que cambien comportamientos. Sin embargo, como se mostró en el capítulo 4, las grandes *garantías de pensión* mínima de Brasil en relación a los ingresos medios, inducen la jubilación anticipada y reducen las densidades de cotización. Grandes subsidios de desempleo (o largos periodos de elegibilidad para los beneficios) son propensos a crear riesgo moral y aumentar la duración de los periodos de desempleo, lo que aumenta los costos y compromete la sostenibilidad del programa (véase el capítulo 5).

Es difícil definir exactamente cuando la transferencia se hace demasiado grande, pero los ingresos promedio, los salarios mínimos y la línea de la pobreza pueden proporcionar útiles puntos de referencia. En todo el mundo, las garantías de pensión mínima oscila entre 15 y 30 por ciento de los ingresos medios, mientras que las prestaciones por desempleo oscilan entre 50 y 60 por ciento de los ingresos medios (Robalino *et al.* 2008; Robalino, Vodopivec y Bodor 2009; Whitehouse 2007). En los países de ALC, las transferencias por encima de estos niveles probablemente serían a la vez inasequibles y distorsionantes. Las pensiones mínimas y los beneficios por desempleo iguales al salario mínimo probablemente darían a los beneficiarios un desincentivo al trabajo. En general, el enfoque recomendado es comenzar con beneficios modestos, ya que es políticamente más fácil de modificar los programas hacia arriba que hacia abajo.

También es importante establecer condiciones de elegibilidad que eviten comportamientos indeseables y controlen los costos. El capítulo 4 mostró que la fijación de la edad de elegibilidad para las transferencias de pensiones a niveles suficientemente altos evita la creación de incentivos a la jubilación anticipada, o a trabajar menos, y disminuye los costos del programa. Lo ideal sería que la edad de elegibilidad fuera indexada a la esperanza de vida. Las simulaciones muestran que la indexación automática puede reducir los costos a largo plazo de los programas en más del 1 por ciento del producto interno bruto (PIB) (Pigro, Robalino y Jiménez Martín-2009). Los periodos mínimos de cotización son una herramienta menos efectiva, ya que sería necesario pagar prestaciones compensatorias para la vejez a aquellos que no contribuyen suficientes años para obtener su pensión (ver la discusión en la próxima sección).

En el caso de las prestaciones por desempleo, las mejores maneras de evitar respuestas indeseables de comportamiento (riesgo moral), y controlar los costos, es tener un largo periodo de cotización requerido para la elegibilidad de los beneficios, así como limitar la duración de la prestación. En todo el mundo, los periodos de cotización mínimos oscilan entre 6 y 12 meses. Hay una variación amplia en la duración de la prestación, pero como se explica en el capítulo 5, los programas accesibles probablemente no ofrecerían más de tres meses de beneficios.

Los sistemas de selección de beneficiarios, las tasas marginales efectivas de impuesto, y el trabajo informal. Varios de los capítulos de la Parte II defendieron el uso de pruebas de medios para asignar los subsidios. Hay dos razones (relacionadas) para hacerlo. En primer lugar, para un nivel dado de beneficios, las pruebas de medios pueden reducir los costos del programa. En segundo lugar, para un presupuesto dado, hacen posible ofrecer mayores beneficios a quienes más los necesitan. Por ejemplo, un estudio reciente de la República de

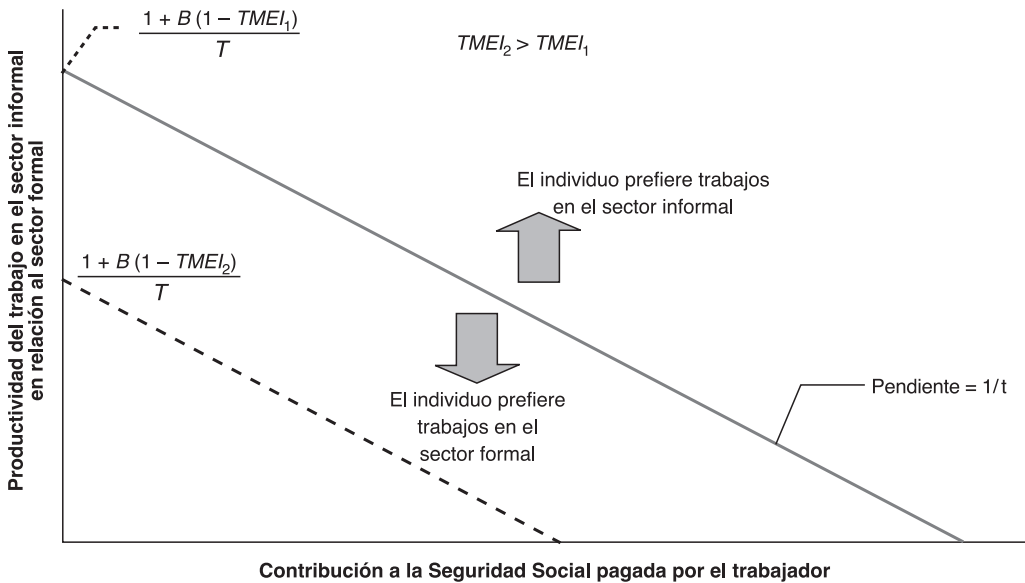
Kirguistán, Níger, Panamá y la República del Yemen ha demostrado que, dadas las limitaciones presupuestarias, las pensiones universales se extendieron demasiado en cobertura más allá de capacidad, y por lo tanto no tienen mucho impacto en la pobreza (Grosh y Leite 2009). Sin embargo, las pruebas de medios crean automáticamente una Tasa Marginal Efectiva de Impuesto (TMEI) sobre la renta de las personas cercanas a la línea de elegibilidad.²⁴ Por lo tanto, los trabajadores que tratan de evitar el impuesto (o conservar el subsidio) podrían decidir reducir su oferta de trabajo o tomar empleos en el sector informal. La magnitud de este problema dependerá de la cantidad de la transferencia y la especificación del punto de corte de los ingresos. Cuanto mayor sea la cantidad de transferencia y mayor el punto de corte de ingresos (por lo tanto más personas que son potencialmente elegibles), mayor será el efecto probable.

Cuando la prueba de medios que determina la elegibilidad para los subsidios no contributivos se basa en la cantidad de beneficios que el trabajador recibe del sistema contributivo, la TMEI resultante puede reducir los incentivos de trabajo en el sector formal.²⁵ Este efecto se observó en el caso de la pensión mínima garantizada de Brasil y la pensión mínima de Chile, como se explica en el capítulo 4. En estos programas, el importe de la subvención otorgada con la garantía de pensión mínima depende del valor de la pensión contributiva. Las TMEI resultantes son a menudo iguales a 100 por ciento.²⁶ En otras palabras, por cada unidad de aumento en la pensión contributiva, la pensión de transferencia se irá reduciendo en una unidad, lo que significa que los trabajadores de bajos ingresos que aportan más, no aumentan su pensión total. Una TMEI alta de este tipo, puede reducir las densidades de cotización y conducir a trabajadores al sector informal.

Mucho depende de la productividad relativa de los sectores formal e informal y la diferencia resultante de los salarios brutos. Si la productividad del sector formal es mayor que la del sector informal, incluso las elevadas cotizaciones de Seguridad Social y altas TMEI a las transferencias no llevarán a muchas personas a preferir empleos del sector informal, ya que, incluso después de tomar en cuenta estos factores, las ganancias netas en el sector formal aún serían mayores. Sin embargo, si la diferencia de productividad es demasiado pequeña para compensar el costo de las contribuciones a la Seguridad Social y a las TMEI sobre las transferencias, entonces los trabajadores pueden preferir trabajar en la economía informal.²⁷ Este intercambio entre los diferenciales de productividad entre el sector formal e informal, por un lado, y la TMEI en los beneficios no contributivos obtenidos al entrar en el sector formal, por el otro, se ilustra en la figura 7.1. Las líneas inclinadas en la figura son los puntos en los que las ganancias netas son iguales en los sectores formal e informal. Por encima de la línea, las ganancias netas son mayores en el sector informal, mientras que por debajo de la línea, las ganancias netas son mayores en el sector formal. En la medida que la productividad del sector informal cae en relación a la del sector formal (eje vertical), la tasa de cotización a la Seguridad Social pagada por los empleados del sector formal (eje horizontal) se puede subir sin provocar un aumento de la informalidad. Para un determinado tipo de cotización de la Seguridad Social, el aumento de la productividad relativa del sector informal atrae a más trabajadores al sector informal. El aumento de la TMEI (en otras palabras, el aumento del valor de los beneficios no contributivos otorgados según pruebas de medios) cambiaría la línea hacia abajo, por lo que el sector informal sería más atractivo. Una solución a este problema es introducir recuperaciones graduales de las transferencias

FIGURA 7.1

Productividad del sector informal, impuestos a la nómina, TMEI e incentivos para la informalidad



Nota: La pendiente de la línea depende del impuesto a la nómina del empleador (T), el cual afecta el costo total del trabajo en el sector formal, aquí se asume que es igual a la productividad del trabajo. La intercepción de las líneas con el eje y depende de la tasa de contribución del trabajador, el valor de la transferencia (B), y la TMEI. A través de las líneas, las diferencias en la productividad del trabajo entre el sector formal e informal es igual a la presión tributaria. A través de la línea punteada, la TMEI es mayor que en la línea sólida.

Fuente: Cálculos de los autores.

de modo que las TMEI sean de menos de 100 por ciento. Los cálculos para Chile sugieren que las tasas óptimas de reintegración serían muy inferiores al 50 por ciento.²⁸ Para un nivel de beneficio dado, sin embargo, entre menor sea la TMEI, mayor sería el costo del programa, lo que significa que los legisladores tendrían que evaluar cuidadosamente las ventajas y desventajas entre los incentivos (una TMEI inferior) y los costos fiscales.

Transferencias ex ante frente a las ex post. Los subsidios para que los trabajadores con capacidad de ahorro limitada puedan acceder a las pensiones de Seguridad Social, a prestaciones de desempleo, y a cuidado de la salud, puede tomar la forma de contribuciones ex ante (para completar las primas exigidas) o de otros beneficios no contributivos ex post (para permitir el hogar para lograr un nivel mínimo de ingresos). Las pensiones sociales son un ejemplo de un beneficio ex post. Para tomar un enfoque similar al de las prestaciones por desempleo, los gobiernos podrían considerar igualar las contribuciones a las CAID, o pagar los beneficios por desempleo subsidiados cuando los ahorros de los trabajadores en las CAID se agoten. En el caso de la salud, los gobiernos bien podrían subvencionar las primas de los trabajadores o sus gastos de salud.

En principio, las transferencias ex ante generan incentivos para que los trabajadores contribuyan y pueden costar menos, al menos en el caso de las pensiones y prestaciones por desempleo. La oferta del gobierno para igualar las contribuciones a los *fondos de pensiones*

puede inducir a más trabajadores en el sector informal y agrícola para inscribirse y ahorrar, lo que reduce los costos de las pensiones sociales en el futuro. Un estudio que realizó simulaciones con modelos no conductuales (Palacios y Robalino 2009) encontraron que (dependiendo del valor de la tasa de recogida y la elasticidad correspondiente) las contribuciones igualadas podrían costar entre 20 y 50 por ciento menos (en valor presente) de las pensiones sociales. Un estudio basado en modelos de comportamiento (Robalino *et al.* 2008) también predice que las contribuciones igualadas tienen el potencial de generar ahorros en relación a las transferencias ex post. Por lo tanto, las proyecciones para Brasil sugieren que el paso de una garantía de pensión mínima para contribuciones igualadas podrían aumentar las densidades de cotización al tiempo que reducirían considerablemente los costos fiscales. Para las *transferencias por desempleo*, como se analiza en el capítulo 5, el principal beneficio de la introducción de contribuciones de contrapartida es que crean incentivos a favor de trabajar (Robalino, Vodopivec y Bodor 2009). Si los trabajadores pueden mantener los subsidios, independientemente de si trabajan o no, entonces los períodos de desempleo se reducirían, lo que significa que un sistema basado en contribuciones de contrapartida costaría menos que otros.

Lamentablemente, la experiencia global con transferencias ex ante es limitada. Como se ha visto en el capítulo 4, algunos países, como China e India, han implementado contribuciones de pensiones igualadas, pero estos planes no han sido evaluados y se sabe poco acerca del parámetro clave: la elasticidad entre los índices de igualación y la tasa de aceptación. La única prueba rigurosa viene de los planes 401(k) de los Estados Unidos, donde las elasticidades son alrededor de 0,35, pero los resultados no se pueden extrapolar a los sectores informal y agrícola de países de medianos y bajos ingresos. Ningún país ha llevado a cabo transferencias ex ante de seguro de desempleo. El programa que más se acerca es el sistema de seguro de desempleo de la República de Corea, en la que los trabajadores que encuentran trabajo antes de que sus prestaciones por desempleo se agoten pueden reclamar parte del balance, pero el impacto de esto en la duración de los períodos de desempleo no ha sido estudiado.

Sin embargo, el uso de subsidios ex ante para ayudar a trabajadores de bajos ingresos a pagar las primas de la Seguridad Social parece probable que produzca beneficios fiscales y de eficiencia, por lo que las experiencias de los países en los que tales programas están siendo implementados deben ser estrechamente monitoreadas y evaluadas. Los gobiernos de América Latina deben considerar la implementación de pilotos de este tipo de programas y, dadas las externalidades asociadas a saber más acerca de su desempeño, los donantes deberían ayudar a financiar las evaluaciones de impacto.

Los mecanismos de financiación. Las dos principales fuentes potenciales de financiamiento para los programas redistributivos son los impuestos sobre la nómina y el presupuesto general. El presupuesto general, a su vez, puede ser financiado a partir de diferentes impuestos (como el impuesto al valor agregado y el consumo, la renta y los impuestos de importación) o los ingresos de la explotación de los recursos naturales.²⁹ Algunos países (como Francia) utilizan impuestos destinados especialmente a financiar la Seguridad Social. Sin embargo, estos impuestos aún requieren la asignación de una parte de los ingresos del gobierno y pueden crear rigideces que reducen la eficiencia del gasto público.³⁰ Así que la clave es la

financiación entre los impuestos sobre la nómina y las contribuciones a la Seguridad Social, y los ingresos fiscales generales.

El problema con los impuestos de nómina es que pueden reducir el empleo y promover la informalidad (en la siguiente sección se analiza la evidencia empírica para esta afirmación). Una mejor opción sería la de financiar las transferencias de rentas generales, a menos que solo beneficien a una minoría acomodada de la fuerza de trabajo. Como se ha señalado en los capítulos 3 y 6, cuando la cobertura de la Seguridad Social se limita a los trabajadores del sector formal, usar los ingresos generales para financiar los programas de redistribución puede ser regresivo. En todos los casos, es importante entender el costo de oportunidad de la financiación de programas de redistribución a partir de los ingresos generales. En otras palabras, una transferencia de ingresos de gran magnitud puede requerir niveles más bajos de gasto en educación, salud o infraestructura.³¹ Estos costos de oportunidad son difíciles de cuantificar, pero todavía tienen que ser objeto de una atención cuidadosa por parte de los responsables políticos.

La promoción del capital humano y el acceso a trabajos de calidad

Esta sección se centra en la relación entre el tercer objetivo de la PS, la promoción del capital humano para aumentar el potencial de ingresos de los trabajadores y el funcionamiento del sistema de PS en su conjunto. El capítulo 2 muestra que en muchos países latinoamericanos, el reto principal no es crear puestos de trabajo, el empleo ha ido creciendo en línea con la fuerza de trabajo, sino el mejorar la calidad de los empleos que se están creando. La calidad tiene muchas dimensiones, pero hay dos que sobresalen desde el punto de vista de la PS: (1) la productividad y los ingresos de un determinado puesto de trabajo, y (2) el nivel de seguridad asociado a ese trabajo, definido por su relativa estabilidad y el acceso que esta permite a la Seguridad Social. En la sección anterior discutí políticas para ampliar el acceso a la SS (en otras palabras, la ampliación de la Seguridad Social para cubrir todos los puestos de trabajo). Esta sección se centra en las políticas de PS que pueden ayudar a las personas, especialmente los no calificados, para acceder a puestos de trabajo y a ocupaciones de mayor productividad e ingresos.

Claramente, las políticas de PS por sí solas no son suficientes para aumentar la cantidad y mejorar la calidad de los empleos que la economía genera. Al final, la cantidad y calidad del empleo depende de los incentivos que tienen los empresarios para invertir e innovar. La diversificación económica y la redistribución de los recursos económicos de baja a alta productividad y a sectores de alto valor agregado, generalmente es resultado de la entrada de nuevas empresas o inversores en los mercados de productos actuales, o nuevos (nacionales e internacionales), acompañado de la adopción de nuevas tecnologías (incluidas las prácticas de gestión) y las inversiones en formación. Para que este proceso tenga lugar, es necesario que existan políticas macroeconómicas (por ejemplo, las políticas fiscal y monetaria, del tipo de cambio, del régimen de comercio, y las leyes de competencia) que promuevan la estabilidad económica y que puedan crear un entorno donde los costos de hacer negocios son bajos. Además, los responsables políticos deben garantizar que el nivel de la población de los aumentos de la educación y que la distribución de competencias

en la fuerza de trabajo responde a las demandas de las economías más diversificadas y productivas.

Sin embargo, los responsables de la política de PS también pueden contribuir a aumentar la cantidad y mejorar la calidad de los puestos de trabajo que una economía produce por medio de la elección de instrumentos y mecanismos de financiamiento con cuidado, y haciendo hincapié en el objetivo de la promoción del capital humano.³² Primero, deberían facilitar, en lugar de limitar, la movilidad del trabajo. Este paso implica depender más de sistemas de protección de ingresos de bien diseñados (tales como cuentas de ahorro para desempleo) que en la legislación de los procedimientos de contratación y despido. Como se discutió en el capítulo 5, esto último reduce la rotación, limita la movilidad laboral, y puede afectar negativamente a los niveles de empleo y el crecimiento de la productividad del trabajo (y por lo tanto el crecimiento de los ingresos). En segundo lugar, los responsables políticos deberían evitar las regulaciones que aumentan artificialmente el costo de la mano de obra. Estos incluyen (1) los salarios mínimos que se establecen sin tener en cuenta la productividad de la mano de obra existente, y (2) la creación de impuestos sobre la nómina para financiar la redistribución dentro del sistema de SS (véase la sección anterior), la formación, o los programas de gobierno que, en caso necesario por razones sociales, serían mejor financiados a través de impuestos generales. En tercer lugar, como se ha subrayado en los capítulos 1 y 5, hay margen para mejorar el uso de las TCE y PAMT para aumentar el acceso de los trabajadores de bajos ingresos y de los pobres a empleos de mayor productividad.

El resto de esta sección trata en detalle las cuestiones relacionadas con la regulación de los costos de mano de obra y el diseño de las intervenciones para aumentar la empleabilidad de los trabajadores y para superar las limitaciones de búsqueda de empleo.

Costos del trabajo

Los gobiernos afectan el costo de mano de obra a través de diversos reglamentos, incluidos los ajustes a los salarios mínimos y recaudando impuestos sobre la nómina. La preocupación de estas políticas es que se puede reducir la creación de empleos formales, sobre todo para los trabajadores no calificados, por lo que puede promover el desempleo y/o la informalidad. En esta sección se discute la evidencia empírica y algunas de las implicaciones políticas de dicha evidencia.

Los salarios mínimos. Todos los países de LAC establecen un salario mínimo. La evidencia sugiere que, cuando se usa apropiadamente, esta política puede contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad.³³ El salario mínimo se puede configurar para aumentar los salarios de los trabajadores más pobres sin aumentar el desempleo. En ausencia de un salario mínimo, algunos empleadores podrían utilizar su poder de mercado y aprovechar las asimetrías de información para contratar a trabajadores por menos de lo que su productividad justificaría.³⁴ Bajo estas circunstancias, la creación de un salario mínimo puede llevar a un aumento agregado en los ingresos laborales de los hogares pobres, porque aumentaría los salarios de los trabajadores de bajos ingresos sin empujarlos encima del nivel en el que deja

de ser rentable que los contraten. También puede reducir la desigualdad de ingresos si aumenta los ingresos de los trabajadores menos calificados en relación a los hogares de mayor nivel socioeconómico.³⁵

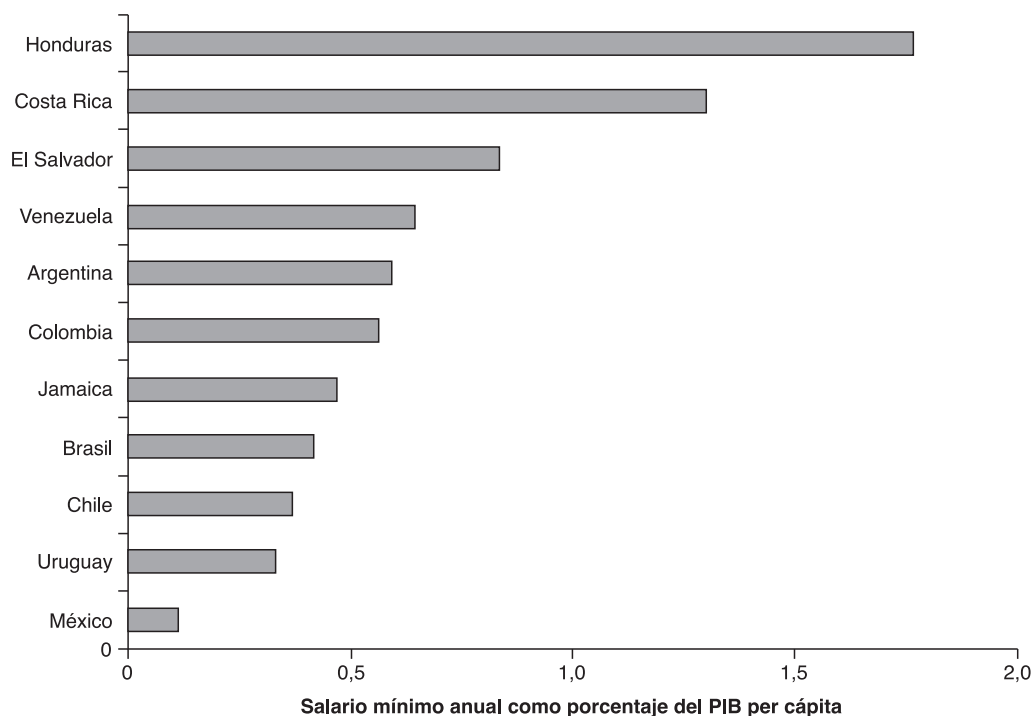
Sin embargo, estos posibles beneficios no son automáticos. La evidencia empírica muestra que para que el salario mínimo favorezca o perjudique a los trabajadores no calificados y de bajos ingresos, depende del nivel en el que se establece, con respecto a la productividad de los trabajadores no calificados. Cuando los salarios mínimos se fijan demasiado altos, los trabajadores más vulnerables (que a menudo son jóvenes y mujeres) son los primeros en sufrir, y el resultado final puede ser una mayor, no menor, desigualdad de ingresos. Aunque los salarios de los trabajadores poco calificados se benefician de un mayor salario mínimo, los trabajadores poco calificados también sufren un aumento del desempleo cuando el salario mínimo se fija demasiado alto en relación a su productividad. Si el consiguiente aumento del desempleo sobrepasa los aumentos salariales de los que no pierden sus puestos de trabajo, los ingresos totales de los trabajadores poco cualificados (tomados como grupo) caerán. Por el contrario, los ingresos totales de los trabajadores cualificados (cuya productividad es suficientemente elevada para justificar el costo del salario mínimo incrementado) es probable que aumente, debido a que sus salarios subirán sin reducción compensatoria en el empleo.

Otra forma en que los salarios mínimos pueden dar lugar a resultados no deseados es a través de la indexación de los salarios del sector público y de otros beneficios sociales al salario mínimo. Muchos países tienen acuerdos salariales que garantizan a empleados públicos relativamente bien pagados el mismo incremento proporcional que se asigna a los salarios mínimos. Dicha indexación adicional diluye el impacto de los aumentos del salario mínimo sobre la distribución del ingreso y también puede conducir a un aumento insostenible del déficit público y desplazar a los gastos de mayor prioridad de red de seguridad. Por ejemplo, en Honduras, los médicos tienen garantizado el equivalente de entre 12 y 15 salarios mínimos y el contrato sindical del personal universitario está indexado al salario mínimo. Por eso, cuando el gobierno de Honduras aumentó el salario mínimo en un 60 por ciento a principios de 2009, estos grupos también exigieron el mismo aumento. El salario mínimo también es a menudo vinculado a otras prestaciones sociales como las pensiones. Por ejemplo, en Brasil, un aumento del 10 por ciento en el salario mínimo aumentaría los pagos de pensiones por 3,3 veces más que el aumento asociado de las contribuciones al sistema de pensiones. Del mismo modo, se estima que un aumento del 10 por ciento en el salario mínimo aumentaría el gasto público total en un 1,4 por ciento en Panamá.

En ALC, hay una gran variación en el valor del salario mínimo (figura 7.2). En México, se establece en torno al 10 por ciento del PIB per cápita. A este nivel, es probable que favorezca a trabajadores no calificados y de bajos ingresos. En Jamaica, Brasil, Chile y Uruguay, se establece por debajo del 50 por ciento del PIB per cápita. En el otro extremo, en Honduras, se ha fijado en 170 por ciento del PIB per cápita. Es probable que, en este caso, el salario mínimo se convierta en un lastre para la creación de empleo y no contribuirá a mejorar la distribución del ingreso. Una situación similar existe en Costa Rica y en El Salvador.

Diferencias entre impuestos. La otra forma principal en que la política del gobierno puede afectar la demanda de trabajo es mediante el establecimiento de impuestos sobre la nómina

FIGURA 7.2
Salario mínimo en países seleccionados, 2008 (% del PIB per cápita)



Fuente: Base de Datos de Indicadores Doing Business.

y las contribuciones a la Seguridad Social, lo que aumenta la diferencia por impuestos.³⁶ Hay pruebas consistentes globales que una elevada diferencia por impuestos reduce la demanda y oferta de trabajo en el sector formal. Este resultado afecta principalmente a trabajadores poco cualificados y de baja productividad, porque la demanda de estos trabajadores es más elástica. En Europa Oriental y Asia Central, un aumento de 10 puntos porcentuales en la diferencia por impuestos, se estima que ha llevado a una reducción de entre 3 y 6 puntos porcentuales en la proporción empleo/población (Rutkowski 2007). Un estudio reciente de Turquía encontró que el traslado de las contribuciones de Seguridad Social a los salarios es bajo para trabajadores de bajos ingresos, por lo que el aumento de las contribuciones condujo a un aumento de los costos salariales totales, y redujo el empleo (Betcherman y Pagés 2008). Se estima que un fuerte aumento de los impuestos sobre la nómina de más de 10 puntos porcentuales (del 41 por ciento a 51,5 por ciento) en Colombia entre 1989 y 1996 llevó a una caída del empleo formal, del 4 al 5 por ciento (Kugler y Kugler, 2003).

En general, la forma en que la diferencia por impuestos afecta al empleo depende de la estructura del mercado de trabajo y sus instituciones. Hay tres factores que más nos importan. El primer factor es la sensibilidad de la demanda y oferta de trabajo a los cambios en el costo del trabajo y salario neto, respectivamente.³⁷ Cuanto más sensible (o elástico) sean, tanto mayor es el impacto de los impuestos sobre el empleo. El segundo factor son las instituciones que afectan a la capacidad de negociación de los empleadores y empleados. El tercer

factor es la tendencia de las prestaciones por desempleo y el salario mínimo para agregar rigidez a la baja de los salarios y aumentar la probabilidad de que una diferencia por impuestos más alta reducirá el empleo.

Una elevada diferencia por impuestos también puede dar a las empresas de baja productividad un incentivo para permanecer en el sector informal. Las pequeñas empresas podrían verse obligadas a entrar en (u obligadas a permanecer en) el sector informal si su producto por trabajador es inferior al costo mínimo oficial del trabajo (salario mínimo más las cargas sociales).³⁸ Simulaciones utilizando modelos de búsqueda y emparejamiento en el mercado de trabajo sugieren que los impuestos sobre la nómina reducen los incentivos para que las empresas del sector formal contraten a nuevos trabajadores (Albrecht, Navarro, y Vroman 2006). En igualdad de condiciones, un impuesto sobre la nómina elevado reduce las ganancias netas en el sector formal y por lo tanto hace que el trabajo informal sea más atractivo.

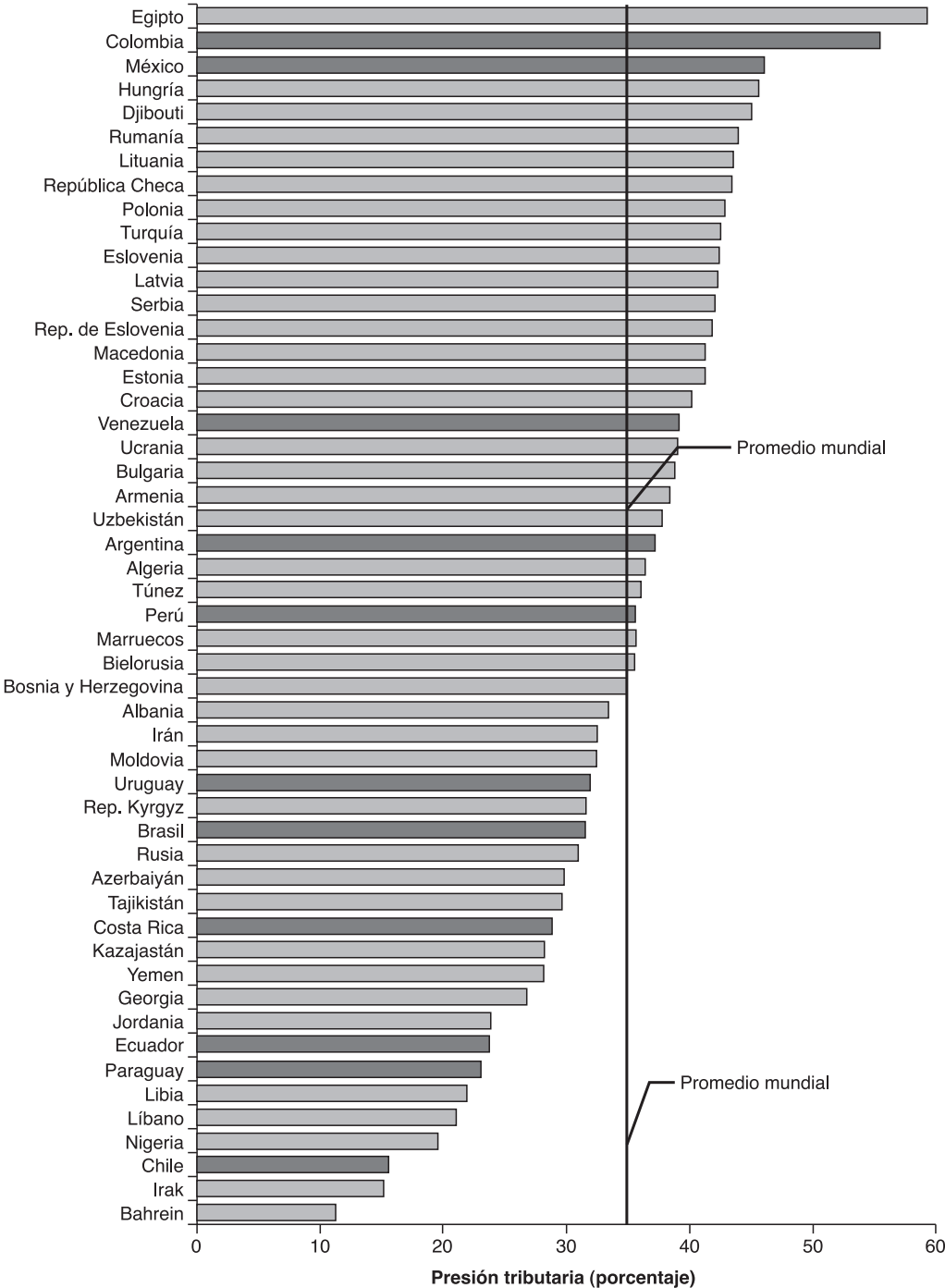
En muchos países de ALC, la diferencia por impuestos ya es alta, y parte del objetivo de pasar a formas explícitas de redistribución es reducirlo. Se estima que la carga fiscal en la región varía entre 15 por ciento en Chile y 55 por ciento en Colombia (figura 7.3). Si el componente redistributivo de la SS se removiera, las diferencias por impuestos podrían disminuir. A modo de ejemplo, en el caso de las pensiones, los trabajadores de carrera completa deberían ser capaces de financiar una pensión con una tasa de reposición del 60 por ciento de su salario con una tasa de cotización que oscile entre el 12 y el 15 por ciento, dependiendo de las tasas de retorno. Sin embargo, en Brasil, debido a los programas redistributivos y no esenciales, la tasa de cotización es superior al 30 por ciento (véase la sección siguiente).

Los programas activos del mercado de trabajo y las transferencias monetarias condicionadas

El capítulo 5 mostró que varios tipos de limitaciones o fallas del mercado pueden hacer que sea difícil para algunas personas para obtener «buenos» empleos. Desde el punto de vista de las políticas de PS, las dos limitaciones más importantes son (1) la falta de calificaciones adecuadas y (2) información insuficiente y asimétrica en el mercado laboral, lo que hace que el emparejamiento entre los solicitantes de empleo y las vacantes disponibles sea ineficiente, y conduce a desempleo friccional innecesariamente alto. PAMTs y ECTs bien diseñados puede ayudar a resolver estos problemas, aunque no son la panacea que elimina todos los problemas de empleo que enfrentan los trabajadores poco calificados y de bajos ingresos.

Un primer grupo de políticas activas y relevantes para todos los países, tiene como objetivo poner capital humano para su uso más productivo, dada la actual distribución de competencias. Estos incluyen la asistencia para búsqueda de empleo, servicios de intermediación, y la certificación de competencias. Como se discutió en el capítulo 5, estos programas deben ser parte de un sistema integrado de gestión de riesgos del mercado de trabajo que también incluya programas de protección de ingresos y que ayude a *todos* los trabajadores (incluidos los del sector informal) para hacer lo siguiente: (1) mantener su consumo durante los períodos de desempleo, (2) facilitar la intermediación y el reingreso en el mercado laboral, y (3) enfrentar los desajustes que se producen debido a choques en la productividad y

FIGURA 7.3
Presión tributaria alrededor del mundo



Fuente: Cálculos de los autores.

tecnología.³⁹ El diseño del sistema y los programas variaría según las condiciones locales, pero el conjunto genérico de tipos de programas, funciones, gobernabilidad y los mecanismos de seguimiento y evaluación sería el mismo.

Un segundo grupo de PAMT se requiere para corregir las fallas estructurales del mercado de trabajo que se producen cuando la distribución de competencias no está alineada con la demanda potencial.⁴⁰ Esta desalineación puede ocurrir porque hay un exceso de trabajadores no calificados o porque los trabajadores tienen los conocimientos erróneos (técnicos, de gestión, o débiles), o carecen de experiencia. Las fallas en los mercados de capital puede permitir que persistan tales desajustes si personas de bajos ingresos no están en condiciones de financiar su formación y se limiten a actividades de baja productividad, a menudo en el sector informal, o si las personas no son capaces de financiar una transición al empleo por cuenta propia o empresarial que haría un mejor uso de sus habilidades. Otras fallas en los mercados de productos que limitan la competencia también pueden conducir a la inversión subóptima en habilidades. El capítulo 5 discute las intervenciones pertinentes, incluida la formación y re-entrenamiento, para cumplir con este reto, así como programas para promover el autoempleo y el espíritu empresarial. Los programas actuales deberían hacer más para dirigirse a grupos vulnerables, como los jóvenes y los pobres, para quienes los problemas mencionados anteriormente pueden ser más significativos.

En el caso de los jóvenes, es importante tener en cuenta su heterogeneidad en términos de habilidades y recursos, los cuales afectan a los salarios de reserva. Los jóvenes con más educación y los de hogares de ingresos altos tienen más probabilidades de recibir apoyo económico de sus familias, por lo que tienden a tener un salario de reserva más alto y por lo tanto más tiempo en paro. Una vez empleados, también pueden enfrentarse a un menor riesgo de desempleo y a cambiar de trabajo con menos frecuencia, ya que tienden a obtener empleos más estables y mejor remunerados. Los jóvenes de bajos ingresos y calificaciones, por otra parte, son más propensos a trabajar de manera informal y se enfrentan a mayores riesgos de desempleo, pero experimentan los períodos de desempleo más cortos. Así que las transiciones en el mercado de trabajo de estos dos grupos son diferentes y requieren diferentes intervenciones de política (véase la tabla 7.1).

Otra distinción importante es la que existe entre habilidades comercializables y no-comercializables. Los graduados de universidades o programas de formación profesional obtienen un diploma de una determinada disciplina y nivel de educación (por ejemplo, un título de licenciatura o de maestría). Esta es una herramienta que indica que el graduado tiene ciertas habilidades (como la disciplina y la capacidad de trabajar bajo presión). Sin embargo, en muchos casos, donde la calidad de la institución de formación es pobre, tener un diploma no necesariamente muestra que el graduado en realidad adquirió las competencias asociadas a la titulación o que la persona tiene las habilidades cognitivas y no cognitivas (como la capacidad de comunicar, organizar, dirigir, o escribir) que los empleadores también valoran. Incluso las habilidades que el egresado ha adquirido efectivamente pueden estar en poca demanda (debido al desajuste estructural) y por lo tanto pueden ser difíciles de vender. En resumen, hay problemas de señalización, así como problemas de calidad y la pertinencia, que requieren diferentes tipos de intervención. Aquellos trabajadores que ya tienen habilidades comercializables necesitan ayuda para buscar empleo y anunciarse (intermediación), mientras que otros podrían necesitar actualizar o agregar a sus habilidades antes de

TABLA 7.1

Tipología de los programas para jóvenes y mercado de trabajo para atender sus necesidades

<i>Tipo de calificación</i>	<i>Características de hogares de ingreso medio y alto y los PAMT recomendados</i>	<i>Características de hogares de ingreso bajo y los PAMT recomendados</i>
Calificado (mercadeable)	Salario de reserva (+ + +) Duración del desempleo (+ + +) Rotación (– – –) Intermediación	Salario de reserva (+) Duración del desempleo (+) Rotación (–) Intermediación Entrenamiento en el trabajo (bajos subsidios)
Calificado (no mercadeable)	Salario de reserva (+ +) Duración del desempleo (+ +) Rotación (– –) Reentrenamiento (bajos subsidios)	Salario de reserva (–) Duración del desempleo (–) Rotación (+) Reentrenamiento (altos subsidios) Entrenamiento en el trabajo (altos subsidios)
No calificado	Salario de reserva (+) Duración del desempleo (+) Rotación (–) Entrenamiento (bajos subsidios)	Salario de reserva (– – –) Duración del desempleo (– – –) Rotación (+ + +) Reentrenamiento (altos subsidios) Entrenamiento en el trabajo (altos subsidios)

Nota: Los signos de menos y más son usados para indicar en términos relativos el nivel del salario de reserva, la duración del desempleo, y la rotación laboral. – – – es el nivel más bajo y + + + es el máximo.

Fuente: Diseño de los autores.

que se puedan comercializar con éxito. Por tanto, la capacitación y re-entrenamiento, incluyendo en el puesto de trabajo, son una prioridad para este grupo (véase la tabla 7.1).

Teniendo en cuenta que la mayoría de los países de ALC tienen únicamente recursos públicos limitados para destinar a PAMT, es importante dar prioridad a las intervenciones que se dirigen a los jóvenes con bajos salarios de reserva, en particular los no calificados y los que tienen habilidades no comercializables. Los salarios de reserva son una buena medida del «bienestar» de un hogar.⁴¹ Los jóvenes con altos salarios de reserva probablemente provienen de hogares de ingresos medios o altos. Su salario de reserva no es directamente observable, pero se puede deducir de su comportamiento. Alguien con un salario de reserva bajo es más probable que invierta en la capacitación y el readiestramiento y que acepte puestos de prácticas o trabajo de formación con una compensación relativamente baja que sus pares con un salario de reserva superior. El diseño del programa en sí mismo por lo tanto puede ser el mecanismo para beneficiar a las personas que más lo necesitan.

El programa «Jóvenes» implementado en algunos países de la región demuestra la importancia de un conjunto integrado de servicios en el diseño de estos PAMT. El primer elemento es el *entrenamiento integral*, desde las habilidades técnicas hasta de la vida, y de conferencias a pasantías. El segundo elemento es el *apoyo a los ingresos* para ayudar a la gente a participar en cursos de formación y capacitación en el puesto de trabajo. Las transferencias pueden tomar la forma de un subsidio salarial, con los empleadores pagando parte del salario del trabajador y el programa pagando la diferencia. Un ejemplo reciente es el subsidio al empleo para los trabajadores jóvenes chilenos dependientes e independientes. El último elemento es el *asesoramiento y asistencia en la búsqueda de empleo* después de la «graduación» del programa. Las características de diseño ideales de estas intervenciones se analizan en el capítulo 5.

Entre los pobres, el reto es mejorar las posibilidades laborales de los beneficiarios de los programas de bienestar social, y reducir así su dependencia de la ayuda. Estos programas tienen un gran potencial en las áreas urbanas de ALC. Una vez más, los responsables políticos deberían considerar ofrecer paquetes integrados de servicios que incluyan algún tipo de certificación de competencias.

El aula y los programas de capacitación laboral podrían ser adaptados a las necesidades de la población destinataria y a las oportunidades de trabajo que están disponibles en las regiones donde viven. Al igual que los beneficiarios de los programas de TCE reciben transferencias de dinero con la condición de que inviertan en la educación y la salud de su familia, de manera similar, los beneficiarios de políticas activas integradas recibirían transferencias de dinero con la condición de que participen en programas de formación y que busquen un trabajo permanente. Para dar a los beneficiarios un incentivo para invertir en el desarrollo de sus propias habilidades y en buscar trabajo, los responsables políticos deberían asegurarse de que las transferencias bajo las políticas activas disponibles, sean más altas que las disponibles con las TMC. Estas PAMT pueden ser particularmente eficaces en las zonas urbanas, donde las oportunidades de trabajo son más que en las zonas rurales, donde, como veremos en el capítulo 6, las TMC estándar es probable que sean menos eficaces.

Es evidente que el éxito de las PAMT dirigidas a los jóvenes y los pobres dependerán de la ejecución de los programas. El capítulo 5 proporciona guía para los diversos tipos de

intervenciones. En general, los responsables políticos tendrán que garantizar (1) que los mecanismos de gobernanza den a los gerentes de programas y proveedores de servicios un incentivo para satisfacer las necesidades de los beneficiarios y empleadores potenciales, (2) que los programas están bien orientados y que los diseñadores de programas comprendan las principales limitantes a la búsqueda de empleo y empleabilidad que enfrentan los potenciales beneficiarios, y (3) que la supervisión adecuada y los sistemas de evaluación de impacto estén operando.

Aprovechando las sinergias a través de riesgos y programas

La discusión en la segunda parte se centró en la posibilidad de una mayor integración dentro de un determinado riesgo o programa. Esta sección se centra en la cuestión de aumentar la coordinación *entre* los riesgos y los programas del sistema de PS en su conjunto. Los beneficios potenciales de este segundo nivel de integración incluyen (1) la reducción de costes mediante la agrupación de los ahorros a través de los riesgos, (2) evitar los problemas de incentivos que resultan de la falta de coordinación entre los programas de la SS, (3) maximizar el impacto de las PAMT al vincularlas a programas de seguros, y (4) a maximizar el impacto de los programas de asistencia social, vinculándolos a programas PAMT y de Seguridad Social. En esta sección se analiza cada una de estas cuestiones.

Trasladando los ahorros entre los programas de seguros

Los beneficios económicos y de bienestar social que se pueden obtener a partir de la integración de programas de SS son significativos. La mancomunación de ahorros a través de los diferentes programas de seguros puede reducir la cantidad total de ahorros que se necesita.⁴² Esto se ha hecho en Uruguay, donde las cuentas de ahorro para seguros cubren las prestaciones por desempleo, las pensiones de vejez, invalidez, muerte, enfermedad, maternidad y asignaciones familiares (Lipsett 1999).

La plena integración sería difícil de implementar en la mayoría de los países, pero la integración de la protección de los ingresos y los programas de pensiones podría ser posible. Esta integración sería más fácil de implementar en países con sistemas de contribuciones definidas y financiadas en su totalidad, como Chile, México o Perú. Sin embargo, también es posible con los sistemas de pensiones como los de Brasil o Ecuador, si las fórmulas de beneficio y las condiciones de elegibilidad son reformadas para que sea posible rastrear la riqueza de las contribuciones. Las dos secciones siguientes discuten cómo esta integración se puede hacer y sus posibles beneficios. Se comienza examinando la integración de los diferentes tipos de pensiones y pasa a discutir la integración de las prestaciones por desempleo y las pensiones.

Prestaciones de vejez, invalidez y de supervivencia. Los países que introdujeron sistemas de pensiones para la vejez, financiadas en su totalidad por aportaciones definidas, tuvieron que reformar sus pensiones de invalidez y sobrevivencia. La reforma implicó (1) la separación

de los costos esperados de los tres programas, (2) permitir la transferencia de los ahorros entre los tres programas, y (3) separar las contribuciones para financiar las obligaciones relacionadas con las prestaciones de invalidez y sobrevivencia que no están cubiertas por el ahorros acumulados en las cuentas individuales. Las contribuciones adicionales se utilizan para adquirir un seguro (por lo general de empresas privadas) para cubrir los pasivos relacionados con la supervivencia y las pensiones de invalidez. Por ejemplo, en Chile, cuando la incapacidad permanente se produce, el individuo recibe una pensión de BD. El fondo de pensiones transfiere a la compañía de seguros los ahorros acumulados en la cuenta individual de la persona, y la compañía de seguros es el responsable de la emisión de una renta vitalicia para la persona (James 2008).

En los países con sistemas PAYG, los legisladores podrían considerar la introducción de reformas similares para la discapacidad y para las pensiones de sobrevivencia (prejubilación). El punto de partida sería vincular los beneficios y las contribuciones de los planes de pensiones (con fórmulas BD o CTD). Cada miembro del plan tendría una cuenta que indique el nivel acumulado de su pensión.⁴³ Luego, dependiendo de los riesgos de los individuos de discapacidad y muerte (antes de la jubilación) y los beneficios que les gustaría recibir de sus pensiones por invalidez y sobrevivencia, sus tasas de cotización se calcularían para cubrir los pasivos que no están cubiertos por su contribución de pensión acumulada. Al igual que en el caso de los sistemas de capitalización, los riesgos asociados a las pensiones de invalidez y sobrevivencia se podrían transferir a las compañías de seguros. Alternativamente, si los riesgos se gestionan internamente, las contribuciones podrían constituirse ingresos para el fondo de pensiones. Las pensiones de supervivencia post-jubilación, por otro lado, tendría que ser ofrecidas a través de anualidades para las que, en el momento de la jubilación, el miembro del plan especifique los dependientes con derecho a heredar la pensión. La pensión se calcularía teniendo en cuenta el acumulado de pensiones del trabajador al momento de jubilación y los riesgos de mortalidad del miembro del plan, así como de los beneficiarios.⁴⁴

Estas medidas aumentarían la transparencia, reducirían los costos y los incentivos para «engañar» al sistema. Los costos serían más bajos que cuando los ahorros para pensión de vejez no pueden ser utilizados para financiar las pensiones de invalidez hasta la jubilación. Un estudio reciente de un sistema CTD en la República Árabe de Egipto mostró que las tasas de contribución tendrían que ser de 2 puntos porcentuales más altas si las pensiones de invalidez no se integraran con las pensiones de vejez. Con la integración, habría menos incentivos para engañar al sistema, porque los costos serían internalizados. Por ejemplo, especificando más sobrevivientes seleccionables, reduciría el nivel de la pensión o requeriría un mayor aporte o prima en el caso de las pensiones de sobrevivencia prejubilación.

En el caso de invalidez por accidentes de trabajo, estos acuerdos también podrían dar a los empleadores un incentivo para mejorar la seguridad. Una vez más, los costos se internalizarían. Las cotizaciones pagadas por los empleadores para financiar las pensiones de invalidez por accidentes de trabajo podrían basarse en los riesgos observados (en otras palabras, calificación por experiencia). Los empleadores con más accidentes laborales derivados de las normas de seguridad débiles, pagarían mayores contribuciones o primas.

El desempleo y las pensiones. Todos los países que han implementado CAIDs permiten a los trabajadores utilizar el saldo en su cuenta individual para financiar su pensión al jubilarse.

Esta es una característica natural del diseño de las CAIDs. Los saldos que no fueron utilizados durante la vida activa del trabajador pueden pagarse como un pago total, o ser añadidos al capital acumulado en la cuenta de pensiones de la persona para comprar una renta vitalicia. En la mayoría de los países, los trabajadores también pueden hacer retiros durante su vida activa por motivos distintos al desempleo (véase el capítulo 5). En algunos países (como Chile), el sistema puede seguir pagando las prestaciones por desempleo después de que el saldo de las cuentas individuales se ha agotado, pero estos subsidios se financian con un fondo de solidaridad separado. En México, los trabajadores desempleados pueden retirar de sus cuentas individuales de retiro (AFORES) sea el 10 por ciento del saldo, o el equivalente a los salarios de 75 días, lo que sea menor, pero no hay ninguna conexión con sus ahorros de desempleo. Por otra parte, este tipo de retiro se permite solo una vez cada cinco años.

En la mayoría de los sistemas de PS, el monto acumulado de pensiones no podrá ser utilizado para financiar prestaciones por desempleo durante la vida activa del trabajador. Sin embargo, (como se argumenta en el capítulo 5) las transferencias de la acumulación de la pensión pueden mejorar la gestión de riesgo de los individuos a través de sus ciclos de vida y reducir sus tasas de cotización. Para un nivel determinado de las prestaciones por desempleo (dado por la tasa de sustitución y la duración de las prestaciones), los empleados y los empleadores pueden contribuir menos y el gobierno puede subsidiar menos si las reglas permiten el uso del *excedente* del acumulado para pensiones para financiar prestaciones. El potencial de reducción de las tasas de contribución y subsidios dependerá del nivel actual de las tasas de cotización y sus densidades, pero podría ser significativo. Del mismo modo, las simulaciones han demostrado que, para una tasa de contribución determinada y una tasa de reemplazo deseada, permitir a las personas a utilizar una parte de su acumulado de la pensión, puede mejorar significativamente su bienestar, medido por su nivel de consumo a lo largo de su ciclo de vida (Robalino, Vodopivec y Bodor 2009).

Al mismo tiempo, los individuos tendrían más flexibilidad en el establecimiento de su nivel deseado de acumulado de pensión. Uno de los problemas clásicos que resultan de tener un mandato común para el sistema de pensiones es que los individuos pueden tener diferentes preferencias en cuanto a su nivel deseado de ahorro para la jubilación. Para algunos, el actual mandato puede ser simplemente demasiado grande, incluso después de controlar la miopía, y desearían que se permita la flexibilidad para reasignar los ahorros desde el futuro al presente. Esta flexibilidad añadida les daría más de un incentivo para contribuir a la Seguridad Social. Sin embargo, las personas con bajos salarios, que tienden a tener menores densidades de cotización y menor riqueza de pensiones, se beneficiarían menos de la mayor flexibilidad. El riesgo de que las personas miopes puedan agotar su riqueza de pensiones podría ser contrarrestado mediante el establecimiento de un nivel mínimo de riqueza acumulada de las pensiones, por ejemplo, la cantidad de capital necesario para financiar una garantía de pensión mínima. El supuesto implícito es que en la mayoría de los países el mandato del sistema de pensiones es muy grande, pero también es razonable dar a las personas una cierta opción, siempre y cuando se les requiera que mantengan un nivel mínimo de riqueza acumulada en la pensión.

Para llevar a cabo esta idea, los países con CAID podrían permitir a los trabajadores a pedir prestado de sus CAID para financiar el ingreso durante el desempleo con su acumulado de riqueza de pensiones como garantía. Los administradores del programa de CAID

mantendrían registro del nivel de préstamo (un saldo negativo en la cuenta de ahorros de la persona) y no permitirían que se supere el valor del *excedente* de la riqueza de la pensión. Para evitar que las personas caigan en incumplimiento de su deuda y reducir al mínimo los incentivos para evadir el sistema, los individuos estarían obligados a pagar el saldo de su riqueza de la pensión cuando se jubilen. También podrían pagarlo durante su vida activa, manteniendo así el valor total de su pensión.

Efectos cruzados en el diseño

No debería ser una sorpresa que el rendimiento de un programa de SS dado depende del diseño de otros programas de SS. Después de todo, las decisiones tomadas por los trabajadores (en relación, por ejemplo, al suministro de mano de obra, al empleo en el sector formal e informal, y el monto a invertir en ahorros) son influenciados por el paquete completo de prestaciones de Seguridad Social, no solo las características de un determinado programa. Así que es natural que el diseño de un programa de seguro dentro del paquete completo pudiera aumentar o disminuir el impacto de otro. En esta sección se describen algunas de las interacciones que podrían ser explotadas o evitadas si existiera una mayor coordinación entre los diferentes programas.

Diseñando el paquete de beneficios del seguro social. La primera cuestión tiene por objeto precisar el contenido del paquete de beneficios que ofrece el sistema de SS.⁴⁵ El conjunto de posibles beneficios incluye la salud, las pensiones (de vejez, invalidez y supervivencia), y el seguro de desempleo, asignaciones familiares, licencia por maternidad, licencia por enfermedad, gastos funerarios, cuidado de niños, vivienda y más programas *ad hoc*, como la formación, y beneficios de deportes y recreación. En varios países de América Latina, como Colombia y México, los paquetes de Seguridad Social incluyen hasta ocho beneficios distintos. Normalmente, no hay ningún mecanismo de financiación explícita para cada programa. Las tasas de cotización son establecidas a veces por beneficios específicos (por ejemplo, las pensiones de vejez, invalidez y supervivencia), pero en la mayoría de los casos, la «compra» de todo el conjunto es un acuerdo de todo o nada.

Sin embargo, cada individuo pone un valor diferente en cada una de las prestaciones incluidas en el paquete. Individuos sin hijos, por ejemplo, no están interesados en las asignaciones familiares y los beneficios de cuidado de niños. Mucha gente no está interesada en el uso de las instalaciones deportivas. Cuando el beneficio (subjetivo) percibido de cualquier elemento del paquete es cero, la contribución a la Seguridad Social que financia se convierte en un impuesto sobre el ingreso laboral de la persona, lo que aumenta la diferencia por impuestos y el empeoramiento de los problemas descritos anteriormente.

Desafortunadamente, decidir qué beneficios deben permanecer en el paquete obligatorio no es sencillo. En primer lugar, algunos de los beneficios de la Seguridad Social (por ejemplo, las asignaciones familiares y la licencia por maternidad) son requeridos por las normas o convenciones internacionales del trabajo.⁴⁶ En segundo lugar, los responsables políticos y técnicos podrían estar en desacuerdo acerca de los elementos obligatorios dependiendo de qué área es su especialidad. Por ejemplo, los que trabajan en pensiones gustarían ver los

beneficios de salud incluidos en el paquete obligatorio si piensan que estos beneficios le darían a aquellos con altas tasas de descuento (que no tienden a tener un valor muy alto de pensiones) más de un incentivo para inscribirse.

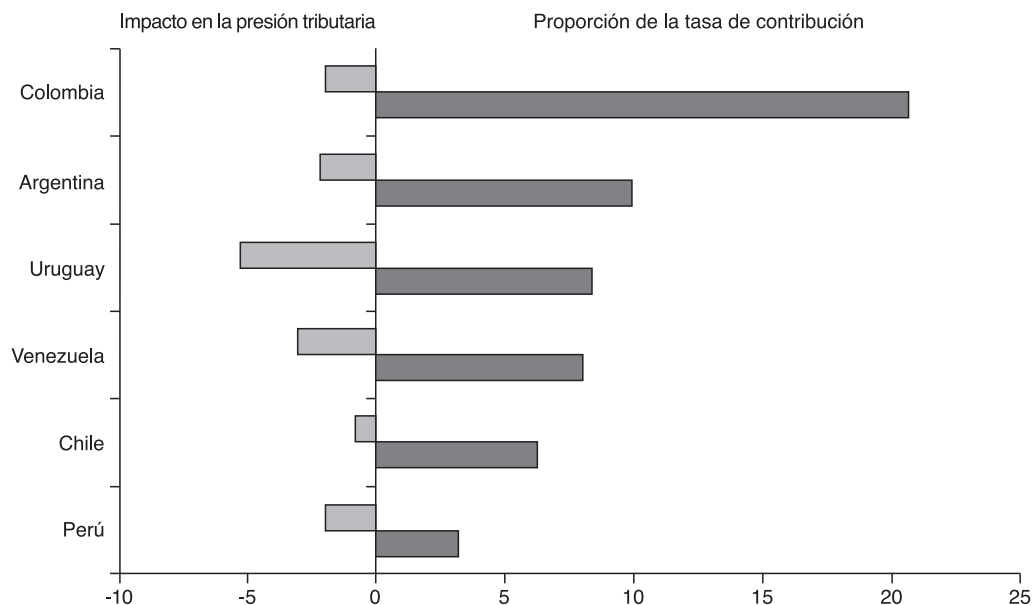
Un enfoque posible sería limitar el paquete obligatorio de los programas que cubren los riesgos sociales (a diferencia de los privados), y donde los arreglos privados son propensos a fallar. Este enfoque limita el mandato del sistema de Seguridad Social a los seguros de salud, pensiones (los tres tipos), y las prestaciones por desempleo. Beneficios tales como asignaciones familiares, que son transferencias puras y que no entrañen riesgos, se retirarían del paquete. Las asignaciones familiares podrían tener un papel que desempeñar para ayudar a las grandes familias de bajos ingresos, se integrarían con otras transferencias focalizadas en el sistema de asistencia social y serían financiadas con los ingresos generales.

En muchos países, la brecha fiscal podría reducirse considerablemente por el recorte del paquete de beneficios. Contribuciones para «exceso» de beneficios (más allá del conjunto básico sugerido en el párrafo anterior) oscilan entre el 3 por ciento en Perú y 23 por ciento en Colombia (figura 7.4). En la mayoría de los países de ALC, hay margen para reducir las cotizaciones por lo menos en 3 puntos porcentuales. La excepción es Chile, donde la reducción potencial sería menos de 1 punto porcentual.

El desempleo y las pensiones de vejez. Analizando los efectos cruzados de los programas en el comportamiento de los beneficiarios y los proveedores de servicios puede ser complejo.

FIGURA 7.4

La proporción de la tasa de contribución asignada a beneficios no esenciales (porcentaje)



Nota: Los beneficios no esenciales son definidos como aquellos que no tienen relación con pensiones, seguro de desempleo, y seguro de salud.

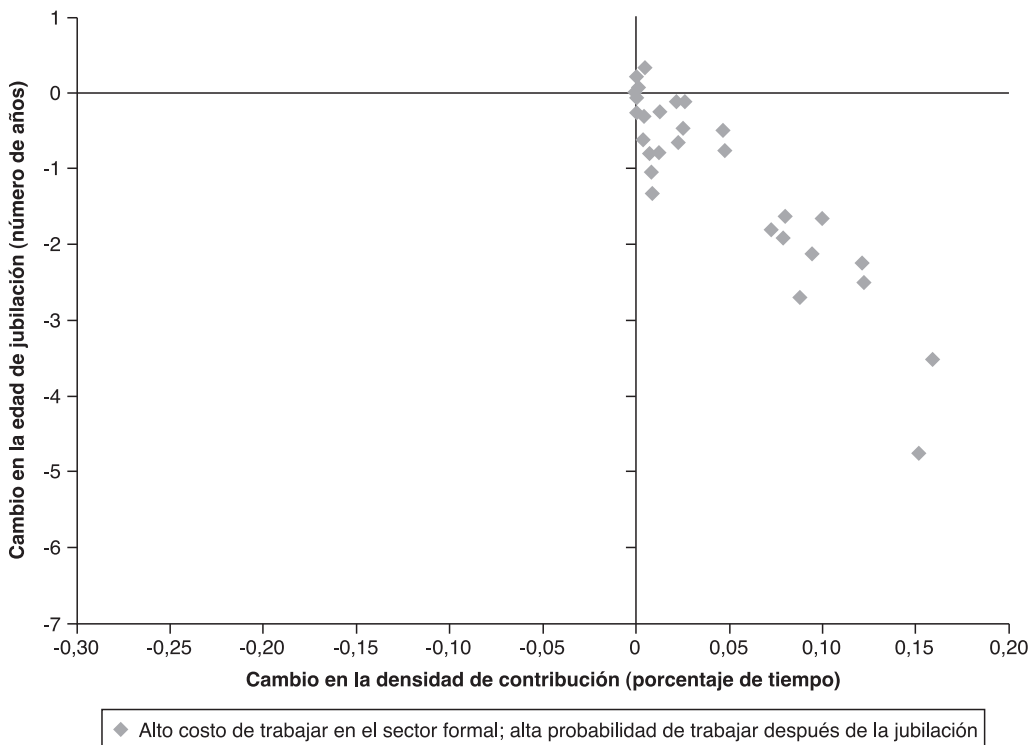
Fuente: Cálculos de los autores.

La evaluación rigurosa es difícil, ya que los programas ya están funcionando y no hay datos que rastreen cómo cambió el comportamiento cuando se introdujeron cambios o fueron reformados. Sin embargo, el análisis basado en modelos de comportamiento sugiere que hay varios aspectos importantes en los que los sistemas de protección del ingreso y de pensiones interactúan para afectar el comportamiento. Los cambios en el sistema de protección de los ingresos pueden afectar las densidades de cotización del sistema de pensiones, la edad de jubilación y, en última instancia, los costos del programa. Del mismo modo, los cambios en el sistema de pensiones pueden afectar densidades de cotización en el sistema de protección de los ingresos, beneficiar las tasas de reclamo, así como los gastos (Robalino *et al.* 2008).

En el caso de Brasil, por ejemplo, es probable que el sistema de seguro de desempleo (sin financiación) aumente la edad de jubilación y reduzca las densidades de cotización de los trabajadores de altos ingresos en el sistema de pensiones. En efecto, si los sistemas de seguro de desempleo fueran «eliminados», las densidades de cotización aumentarían mientras que la edad de jubilación caería (véase la figura 7.5).⁴⁷ En esencia, el seguro de desempleo

FIGURA 7.5

El efecto predicho de la remoción del seguro de desempleo en las densidades de contribución y las edades de jubilación de personas con ingresos promedio en Brasil



Nota: Cada punto está relacionado a un conjunto dado de preferencias individuales (aversión al riesgo, preferencias de tiempo, preferencias de consumo sobre ocio, o preferencias sobre trabajo formal vs. informal) y dos factores exógenos (la probabilidad base de elegir trabajo del sector formal y la probabilidad de trabajar cuando esté jubilado).

Fuente: Robalino *et al.* 2008.

tradicional puede aumentar la duración del desempleo y promover el trabajo informal (véase el capítulo 5), y reducir las densidades de cotización a la Seguridad Social. El cambio de densidades de cotización, a su vez, da lugar a ajustes en la edad de jubilación. Las personas que deseen reducir las densidades de cotización son también más propensas a retrasar la jubilación. Por el contrario, el sistema de cuentas de ahorro individuales para desempleo (Fondo de Garantía Por Tempo de Serviço, FGTS) aumenta las densidades de cotización completamente, porque los ahorros son financiados exclusivamente por el empleador. Tiene poco efecto sobre la edad de jubilación de los trabajadores de ingresos altos, pero probablemente aumenta la edad de jubilación de los trabajadores de bajos ingresos, ya que los individuos están dispuestos a trabajar más tiempo para recibir subsidios adicionales. Debido a que tanto el seguro de desempleo y FGTS afectan la cantidad en que los individuos contribuyen, cuando deciden jubilarse, también afectan a las finanzas del sistema de pensiones. Lo contrario también es cierto: el sistema de pensiones afecta a las edades de jubilación y densidades de cotización y por lo tanto a las finanzas del sistema de seguro de desempleo y FGTS.

Estos hallazgos sugieren que la reforma de cualquier componente del sistema de SS, no debe llevarse a cabo de forma aislada. Los analistas deben considerar los posibles efectos cruzados de los cambios en otros programas. Las políticas para aumentar la transparencia y reducir la redistribución implícita de que se defienden en este capítulo deberían ayudar a reducir efectos cruzados negativos entre programas al hacer que los programas centrales tengan incentivos neutrales tanto como sea posible. Al mismo tiempo, mejorando la focalización y limitando el tamaño y el alcance de acuerdos explícitos redistributivos reducirá las distorsiones.

El desempleo y los beneficios por discapacidad. El uso de los beneficios por incapacidad varía entre los países, incluso después de controlar por las diferencias de cobertura, y las diferencias políticas parecen dar cuenta de esta variación (Gillian *et al.* 2000). Dependiendo de las reglas del sistema de PS, un trabajador que se incapacita tiene hasta cinco opciones: (1) la jubilación anticipada, (2) volver a entrar en el mercado laboral a través de programas que proporcionan rehabilitación, (3) uso seguro de salud durante la incapacidad temporal y de invalidez (para reemplazar la pérdida de salarios y pagar por el cuidado de la salud),⁴⁸ (4) recibir el seguro de desempleo (en los países donde los trabajadores con incapacidades temporales son considerados como beneficiarios desempleados regulares), y (5) usar los beneficios de asistencia social (si es inelegible prestaciones contributivas para salud o desempleo). Frente a esto, las opciones de los trabajadores con discapacidad dependerán de las tasas de reemplazo de seguros de discapacidad, las reglas del sistema de pensiones, y las reglas de otros programas de transferencia de ingresos, como las prestaciones por desempleo y asistencia social. Cuando la asistencia social o las prestaciones por desempleo son bajas o difíciles de obtener, el número de solicitantes de seguro de discapacidad tiende a subir. Así, la interacción entre el seguro de invalidez y las reglas para otros programas ayuda a determinar si los trabajadores con discapacidad permanecen en la fuerza laboral o solicitan algún tipo de beneficio.

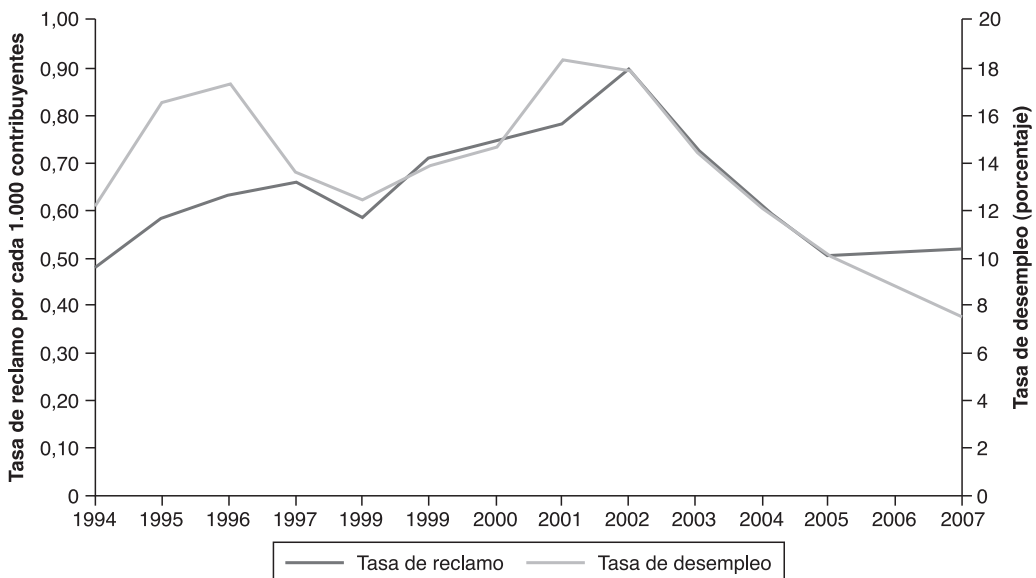
En Argentina y Chile, los reclamos por incapacidad están correlacionados con las tasas de desempleo, lo que sugiere que pueden estar trabajando en parte como un sustituto de un seguro de desempleo insuficiente. Chile (en 1981) y Argentina (en 1994) adoptaron los planes

de pensiones de capitalización completa (desde entonces Argentina ha vuelto a un sistema PAYG). Con estas reformas, el programa de discapacidad fue financiado por separado y administrado por aseguradoras privadas. Las reglas para evaluar los reclamos y determinar los beneficios también han cambiado, haciendo que el sistema sea más transparente, e introduciendo criterios explícitos de beneficios. Sin embargo, los reclamos por incapacidad siguen correlacionados con el desempleo (figura 7.6).

El aumento de los reclamos por incapacidad observados cuando aumenta el desempleo no parecen ser debido a fraude, ya que la proporción de los créditos aprobados es estable en el tiempo. En Argentina, por ejemplo, la proporción de las reclamaciones aceptadas osciló entre el 55 y el 62 por ciento entre 1998 y 2007 (SAFJP 2008). El aumento de los reclamos parece venir en lugar, de las personas que pueden calificar como discapacitados bajo las reglas en cualquier momento, pero que, en los buenos tiempos, prefieren seguir trabajando porque pueden ganar más de lo que reciben en beneficios por incapacidad. El problema de fondo es que el diseño de los seguros de invalidez no tiene en cuenta esta relación con la tasa de desempleo. Por el contrario, los cálculos de costos simplemente reflejan la prevalencia de las discapacidades cubiertas y el costo de los beneficios asociados, junto con la madurez del sistema de pensiones (que determina el nivel de los saldos en las cuentas individuales). Para corregir este defecto de diseño, los responsables políticos deben coordinar el diseño del mandato (cobertura), tanto de la discapacidad y el sistema de prestaciones por desempleo. Si las personas con discapacidad prefieren seguir trabajando y solicitar beneficios por incapacidad solo cuando se quedan sin trabajo, entonces los criterios de elegibilidad puede ser demasiado amplios, ya que el sistema ofrece beneficios a las personas cuya

FIGURA 7.6

Correlación de reclamos por discapacidad y desempleo en Argentina



Fuente: Estimaciones de los autores en base a datos de la Encuesta Permanente de Hogares (para datos de desempleo) y SAFJP 2008 para tasa de reclamo.

discapacidad no impide ganarse la vida cuando las condiciones del mercado de trabajo son favorables. El problema aparente es la insuficiencia de la cobertura del seguro de desempleo o sus beneficios.

Seguridad Social y programas de Asistencia Social

Todos los países de ALC tienen sistemas redistributivos duales. El funcionamiento de la redistribución *dentro del sistema contributivo de SS* se analizó anteriormente. El argumento se hizo para sustituir las subvenciones opacas y distorsionadoras con los programas de transferencias transparentes y específicas para subsidiar las contribuciones o para completar las prestaciones. Sin embargo, como se discutió en el capítulo 6, LAC también tiene un conjunto cada vez mayor de *programas redistributivos de Seguridad Social*, como las TMC y bienestar de trabajo, que se enfocan en los hogares que se excluyen de la SS.

Esta dualidad provoca la pregunta: Si el mandato central de la SS es mantener el consumo más que para evitar la pobreza, y el propósito de la redistribución es para prevenir la pobreza, ¿por qué no centrar la redistribución exclusivamente en los programas de lucha contra la pobreza? La respuesta es que, en América Latina hay un fuerte argumento para la inclusión de un componente redistributivo en el sistema de SS. Como se ha dicho anteriormente en este capítulo, hay dos razones para esto. En primer lugar, las transferencias de lucha contra la pobreza tienden a ser insuficientes para ayudar a mantener el consumo para los no pobres. En segundo lugar, las transferencias pueden ser utilizadas para proporcionar incentivos para inscribirse en los programas contributivos a las personas con limitada capacidad de ahorro, lo que podría generar ahorros en las transferencias de lucha contra la pobreza en el futuro. Un sistema donde los programas de redes de seguridad son solo la reserva para aquellos que no pueden ahorrar lo suficiente para asegurarse plenamente ellos mismos, sería el enfoque equivocado para la mayoría de los países de ALC. Por el contrario, existe una necesidad urgente de abordar la enorme brecha del «intermedio» de hogares que no están cubiertos por la SS, ni son extremadamente pobres y vulnerables e incapaces de hacer ninguna contribución a su propio seguro. Esta brecha debería cerrarse al incluir incentivos cuidadosamente diseñados, compatibles con los componentes redistributivos de los sistemas de SS para subsidiar las contribuciones o beneficios superiores para ampliar la cobertura de los trabajadores de bajos ingresos por programas contributivos de SS.

Si esta visión se convierte en realidad, el sistema de PS seguirá teniendo dos niveles de redistribución. El primero sería un sistema general de asistencia social que actúa como una red de seguridad para todos los pobres. El segundo nivel incluiría programas redistributivos, los beneficios del cual serían condicionadas a la participación de los beneficiarios en el sistema de Seguridad Social. Para que este sistema de dos niveles funciones, sin embargo, las cantidades de transferencias tendrían que ser cuidadosamente calibradas. Si los programas de lucha contra la pobreza no contributivos son demasiado generosos, se reducen los incentivos de los hogares que participan en el sistema de Seguridad Social; por otro lado, si las subvenciones de la SS son demasiado altas o están también disponibles para los no pobres, pueden ser regresivas.

Una pregunta separada es si hay un buen caso para la creación de programas especiales de redistribución para los discapacitados, ancianos, o desempleados, en lugar de programas

simplemente basados en los criterios generales de pobreza de los hogares. Algunos posibles problemas pueden surgir de tales programas especiales. En primer lugar, crear traslapes y aumentar los gastos administrativos. En segundo lugar, desigualdades pueden surgir, ya que los hogares pobres son tratados de manera diferente el uno del otro en función de los programas que los cubran. En tercer lugar, los efectos de los ingresos de «doble inmersión» pueden agravar las distorsiones del mercado laboral.

Por ejemplo, ¿existe un buen caso para proveer las pensiones sociales, o debe el anciano pobre ser cubierto por los programas de lucha contra la pobreza generales? Un reciente estudio argumenta que la estrategia más eficaz sería la inclusión de las personas mayores en los programas de lucha contra la pobreza en general, y se demostró que este enfoque ya se utiliza en los programas de transferencias en Brasil, Ecuador, Jamaica y México (Grosh y Leite de 2009). Las preocupaciones de que los ancianos no pueden ser alcanzados por los programas de transferencias de efectivo pueden ser tratados mediante la revisión de los sistemas de orientación o añadiendo condiciones. Sin embargo, puesto que las pensiones no contributivas se dan normalmente a los que no tienen pensiones contributivas, estos tienden a ser muy bien dirigido. En tanto que el derecho a otros programas de transferencia se calcule teniendo en cuenta los ingresos de pensiones, el resultado es probable que no sea regresivo. De mayor preocupación es el impacto potencialmente negativo de las generosas pensiones no contributivas en la demanda de pensiones contributivas entre los trabajadores de bajos ingresos.

El caso de las pensiones sociales es fuerte solo en circunstancias específicas. Como se discutió en el capítulo 4, las pensiones sociales pueden tener sentido (1) cuando el anciano enfrenta un mayor riesgo de pobreza que el resto de la población, o representan una gran proporción de los pobres, (2) cuando los factores de economía política limitan la creación de efectivos programas generales de lucha contra la pobreza, y (3) cuando la transferencia directa sería una manera de empoderar a las personas mayores contra la discriminación. Estos tres casos no son mutuamente excluyentes. En ausencia de tales factores, sin embargo, la lógica de los programas de transferencia específicos para los ancianos es débil.

El camino hacia adelante

Este libro ha examinado los desafíos que enfrentan los sistemas de PS de ALC y las posibles formas de superarlos. El primer desafío es extender la cobertura de los sistemas de SS y aumentar la adecuación de las prestaciones, conteniendo los incentivos con efectos adversos y manteniendo la disciplina fiscal. El segundo es el fortalecimiento de las redes de seguridad para los pobres extremos. El tercero es para promover el capital humano y mejorar las oportunidades de generar ingresos para los trabajadores no calificados y de los jóvenes de bajos ingresos, y los pobres. Las políticas que se han recomendado aquí involucran una separación de acceso a la SS desde el contrato de trabajo, mejorar la eficiencia de los sistemas contributivos, la revisión de sus mandatos, y su apertura a todos, pasando de formas implícitas a explícitas de redistribución, y coordinar mejor el diseño de políticas dentro y a través de los riesgos y programas. También incluyen la mejora de los programas de mercado de trabajo y programas de transferencias condicionadas de efectivo para reducir la pobreza, promover la inversión en capital humano, facilitar el acceso a puestos de trabajo

de mejor calidad para los pobres, y proporcionar una base sólida para responder con flexibilidad a las crisis, como la actual crisis global.

Sin embargo, los países de la región de ALC enfrentan a estos desafíos comunes desde puntos de partida muy diferentes. Existen grandes variaciones en el tamaño, la demografía, la estructura económica, niveles de ingreso, distribución del ingreso, los indicadores de desarrollo humano, y es probable que en los costos y beneficios fiscales. Esta última sección trata de esbozar las posibles prioridades para tres grupos de países, teniendo en cuenta los programas existentes, su lucha contra la pobreza y los problemas de desarrollo humano, sus estructuras demográficas, y sus limitaciones institucionales.

Condiciones iniciales y limitaciones en todos los países

Una forma de grupo de los países de ALC es de acuerdo a las reformas de PS que se han introducido hasta la fecha. Se pueden distinguir tres grandes grupos: (1) los *reformadores*, donde los responsables políticos han puesto en marcha iniciativas importantes a través de los riesgos y programas, (2) los *reformistas parciales*, donde los legisladores han introducido innovaciones importantes en algunas áreas, y (3) los *sistemas tradicionales*, donde ningunas innovaciones importantes han tenido lugar.

La tabla 7.2 resume las condiciones iniciales de estos tres grupos de países. El primer grupo está formado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá y Perú, todos los cuales han transformado sus pensiones, y los sistemas del desempleo, la salud, y de asistencia social, en las últimas dos décadas. El segundo grupo está formado por Bolivia, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay. Algunos de estos países han reformado sus sistemas de pensiones, otros han reformado sus sistemas de seguro de desempleo, y otros han reformado sus programas de asistencia social. Por último, en Guyana, Haití, Nicaragua, Paraguay, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago, en los cuales hay ausencia de intervenciones importantes en el sistema de PS.

Hay poca correlación entre las reformas que se han introducido y los niveles de ingreso per cápita (véase la figura 7.7). Aunque entre los reformadores se encuentran algunos de los países más ricos de la región y muchos países con los sistemas tradicionales se encuentran entre los más pobres, también hay países ricos, como Trinidad y Tobago y Venezuela, donde ha habido muy pocas innovaciones. Además, Bolivia, que es uno de los países más pobres de América Latina, ha llevado a cabo una importante reforma de su sistema de pensiones. El análisis completo de lo que determina la voluntad de un país y su capacidad para introducir reformas está fuera del alcance de este estudio,⁴⁹ pero la idea de que las reformas solo son viables en los países más ricos parece estar mal.

Entre las limitaciones más importantes para futuras reformas a la PS, están la pobreza total y la distribución desigual del ingreso (que puede generar una mayor incidencia de la pobreza lo que se esperaría para un determinado nivel de ingresos). Entre los países más afectados por estas restricciones son (1) Colombia (que se ve afectada por la distribución desigual del ingreso), y (2) Bolivia, Honduras, y, en particular, Haití (que se ven afectados por ambos factores). Los indicadores de desarrollo humano en salud y educación han mejorado

Tabla 7.2

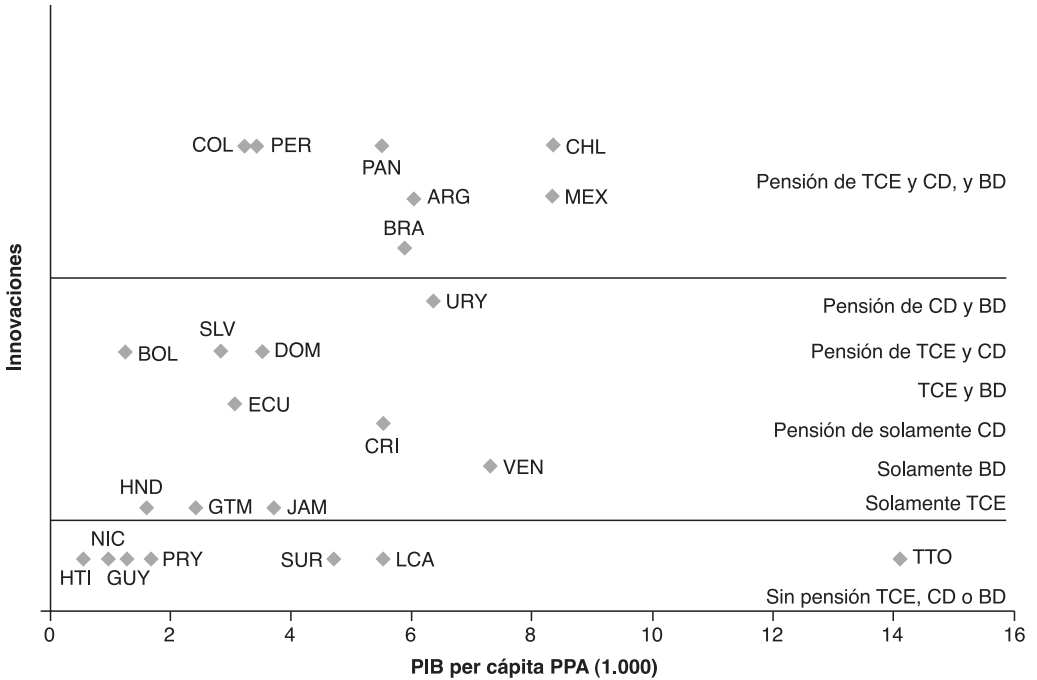
Condiciones iniciales que dan forma a las opciones de política en el sistema de protección social

<i>Países</i>	<i>Nivel de ingreso (US\$)</i>	<i>Concentración de pobreza, o ingreso</i>	<i>Efectividad gubernamental y calidad regulatoria</i>	<i>Envejecimiento</i>	<i>Mortalidad infantil</i>
Grupo 1: Reformadores					
Argentina, Brasil, Chile, México, y Panamá	5.900 - 8.400	+ (México -)	+ (Argentina=)	= (Argentina+ Chile+)	- (Brasil=)
Colombia y Perú	3.300 - 3.500	+	+ (Perú=)	=	Colombia- Perú+
Grupo 2: Reformadores parciales					
Costa Rica, Uruguay, y Venezuela	5.500 - 7.300	+ (Costa Rica-; Uruguay-)	+ (Venezuela-)	= (Uruguay+)	-
Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Jamaica	1.300 - 3.700	+ (Jamaica-)	= (El Salvador+ Jamaica+ Bolivia-)	= (Bolivia- Honduras- Guatemala-)	= (Bolivia+ Jamaica-)
Grupo 3: Sistemas tradicionales					
Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago	5.500 - 14.100	+	Santa Lucía+ Surinam=	=	Santa Lucía-; Surinam=
Guyana, Haití, Nicaragua y Paraguay	600 - 1.700	+	- (Guyana=)	- (Guyana=)	= (Haití+)

Nota: Los símbolos más, menos, e igual indican arriba, abajo, e igual al promedio, respectivamente.

Fuente: Diseño de los autores.

FIGURA 7.7
Innovaciones en políticas e ingreso per cápita



Nota: BD = Beneficios de desempleo.
Fuente: Cálculos de los autores.

considerablemente en América Latina, pero las tasas de mortalidad infantil siguen siendo altas en Bolivia y Haití, y están muy por encima del promedio en la República Dominicana, Guatemala y Paraguay. Otro factor que influirá en las reformas es el envejecimiento de la población, particularmente en el caso de los sistemas de pensiones con PAYG restantes, y en los sistemas de salud. Sin embargo, otro factor común en la región es la limitada base tributaria para financiar los programas subvencionados. La mayoría de los países de ALC recaudan alrededor de un 15 por ciento de su PIB a partir de impuestos sobre la renta y el consumo, que es solo la mitad de lo que la mayoría de los países de altos ingresos logra. Algunos —como Ecuador y Venezuela— movilizan ingresos procedentes de los recursos naturales como el petróleo, pero éstos forman una base volátil y poco fiable para la financiación de compromisos a largo plazo de la PS. Por último, muchos países donde las reformas son más necesarias se ven afectados por una gobernabilidad y capacidad institucional débil, como en el caso de Nicaragua y Paraguay.

Grupo 1: Reformadores. Los siete países del grupo 1 han conducido a ALC en la reforma de sus sistemas de pensiones, salud, protección de los ingresos, y asistencia social. La gran mayoría de su población tiene acceso a la educación, salud e infraestructura básica. El reto ahora es consolidar los actuales programas de protección social y de las instituciones en lugar de crear otros nuevos. La capacidad institucional es relativamente fuerte. Un área prioritaria

de la reforma es la integración horizontal de la SS contributiva, y los responsables políticos deberían empezar por reducir el paquete de beneficios de la SS para reducir la diferencia por impuestos. Otro desafío es la integración de sistemas paralelos para mejorar la equidad y aumentar la eficiencia. Las reformas recientes en Brasil y México son buenos ejemplos de cómo este reto pueden ser abordado.

Algunas reformas se necesitan con urgencia en las pensiones y los seguros de salud. En Brasil, el sistema de pensiones debe ser más equitativo y sostenible financieramente para que pueda ser ampliado para cubrir más población. Muchos otros países tienen problemas con el control de los costos administrativos de los sistemas de capitalización, la regulación de las carteras de inversión durante la transición a la jubilación de los trabajadores, y el diseño de la fase de pago. En Argentina, a raíz de la decisión de dar un paso atrás desde un sistema financiado de contribución definida, el reto inmediato es diseñar un nuevo sistema de pensiones que no utilice fórmulas defectuosas e insostenibles de BD. En materia de salud, los principales desafíos son ampliar buena calidad seguro básico de salud a toda la población e integrar paralelos programas de salud pública de la SS y nacional, para reducir la duplicación de esfuerzos y costos.

Los países de este grupo tienen el potencial de fortalecer sus sistemas de protección de los ingresos, convirtiéndolos en sistemas integrados de gestión del riesgo del mercado de trabajo. Chile lidera la reforma en esta área, mejorando el equilibrio entre los ahorros y los elementos de redistribución del seguro de desempleo y la implementación de programas innovadores, como Jóvenes. Argentina debería considerar la expansión de las CAID más allá de los trabajadores de la construcción. México debería considerar ir más allá de un sistema de prestaciones de desempleo basado en cuentas individuales de retiro (AFORES) y la adopción de CAID de pleno derecho, conservando el vínculo entre los dos. En Brasil, Colombia y Perú, hay espacio para mejorar el diseño de las CAID. En todos estos países, el seguro de desempleo debe estar mejor integrado en una estructura que también ofrezca ayuda para buscar empleo, servicios de intermediación, recertificación de habilidades, y el re-entrenamiento.

Tal vez el reto más importante es encontrar una manera de utilizar los subsidios redistributivos para aprovechar la expansión de la SS, utilizando transferencias ex ante como incentivos. El punto de partida es revisar los elementos no contributivos de la Seguridad Social con el fin de eliminar los incentivos para que los trabajadores prefieran el trabajo en el sector informal. Chile ha iniciado una segunda ronda de reformas de las pensiones y la protección de los ingresos que se mueven en esta dirección. Otros países deberían considerar acuerdos similares, especialmente en el ámbito de la protección de los ingresos, donde los trabajadores informales generalmente no están cubiertos. Al mismo tiempo, se debe tener cuidado al expandir programas de protección social en el medio urbano, ya que algunos programas, como las TMC, se adaptan mejor a las zonas rurales. El seguro de desempleo subsidiado junto con estrategias PAMT para ayudar a los beneficiarios para acceder a un empleo sostenible ofrece un camino más prometedor. Por último, la fragmentación del mercado de trabajo que posiblemente resulte del paralelo entre el seguro social de salud contributivo y no contributivo (Servicio Nacional de Salud [SNS]) también merece atención.

Grupo 2: los reformistas parciales. Los países de este grupo se pueden dividir en dos grupos. Los países de ingresos medio-bajos (Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador,

Guatemala, Honduras y Jamaica) se enfrentan a restricciones fiscales e institucionales y a demandas públicas para la reducción de la pobreza y mejoras en la distribución del ingreso y los indicadores de desarrollo humano. Para los países de ingresos medio-altos (Costa Rica, Uruguay y Venezuela), los retos impuestos por el envejecimiento de la población son más agudos.

Una prioridad para el grupo de *ingresos medio-bajos* debe ser para lograr ahorros mediante la eliminación de redistribución implícita y regresiva del sistema de Seguridad Social y luego a gastar más recursos en la prevención de la pobreza y en el aumento de la adecuación de los servicios de salud. Los que tienen los sistemas de pensiones BD deben vincular las contribuciones a los beneficios y hacer que estos sistemas sean financieramente auto-sostenibles. Este objetivo se puede lograr sin necesidad de cambiar los mecanismos de financiación, por ejemplo, mediante la adopción de sistemas de CTD. El paquete de prestaciones de Seguridad Social también debe simplificarse y racionalizarse.

Las reformas en salud también deben ser una prioridad. Estos países (con excepción de Jamaica) tienen sistemas fragmentados con una baja proporción de los gastos pagados por adelantado o agrupados (por debajo del 50 por ciento). Esta baja proporción de los gastos pagados por adelantado y agrupados es un problema particular en Ecuador, El Salvador y Guatemala. También existe la preocupación acerca de la adecuación de las prestaciones de los servicios nacionales de salud. En el apoyo a los ingresos, la prioridad debe ser la ampliación de las PAMT para mejorar la capacitación y el aumento de las posibilidades laborales de los pobres y de jóvenes de bajos ingresos. Los responsables políticos de estos países también deben concentrarse en aumentar la oferta de educación y atención de salud para satisfacer la creciente demanda que generan las TMC.

Un caso especial es el de Venezuela, que está en el grupo de ingreso medio-alto y ha sido un innovador en protección de los ingresos, pero ahora se enfrenta a retos tanto en el seguro social y la asistencia social. El sistema de salud sigue siendo fragmentado, y los gastos pagados por adelantado o compartidos son menos del 60 por ciento. Al igual que en países de ingresos medios-bajos, existe la preocupación acerca de lo adecuado de las prestaciones otorgadas por el SNS. Los sistemas de pensiones y prestaciones por desempleo son muy generosas respecto a estándares internacionales y amenazan con crear obligaciones no financiadas que deberán ser cubiertas por los ingresos generales y por las generaciones futuras, a pesar de que la cobertura es todavía inferior al 50 por ciento de la fuerza laboral. A pesar de la persistencia de un alto índice de pobreza y desigual coeficiente de Gini, Venezuela todavía no ha introducido las TMC o cualquier otro sistema de ayuda a los ingresos con beneficiarios bien definidos. Con las ganancias inesperadas del petróleo, el gobierno ha desarrollado grandes programas de infraestructura y programas de transferencias para los pobres (*misiones*), pero no está claro qué tan eficientes y equitativos han sido estos programas, o si se han alcanzado los más pobres de la población, y si han tenido algún efecto negativo en el mercado laboral.⁵⁰

Costa Rica y Uruguay necesitan completar sus reformas a la SS, y reconsiderar el diseño de la asistencia social. Costa Rica ya tiene un sistema de seguro de salud integral, y la proporción de los gastos pagados por adelantado y compartidos en ese país, cerca del 80 por ciento, se encuentran entre los más altos de la región. Este ha resuelto los principales problemas con su sistema de pensiones contributivo (los restantes problemas son similares a los

que continúan en los países reformadores). Se podría hacer más para fortalecer el sistema de protección de los ingresos, pero el programa de TMC recientemente creado es un paso en la dirección correcta. En Uruguay, la reforma de las pensiones se ha implementado, y avances significativos se han hecho en la prestación de apoyo a los ingresos a través del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES). El principal reto es ahora el sistema de salud, que sigue estando fragmentado, con bajos niveles de gastos prepagados/agrupados. También hay margen para mejorar el seguro de desempleo aprovechando la infraestructura de las cuentas individuales para implementar CAID y permitir que los ahorros sean utilizados con flexibilidad entre las CAID, las pensiones y el sistema de salud. Un desafío común para Costa Rica y Uruguay es ampliar la cobertura de los sistemas de pensiones y de protección del ingreso. Aunque tienen la cobertura más alta entre las pensiones en América Latina (más del 60 por ciento en ambos casos), sin embargo, se mantienen muy por debajo del nivel que debería ser asequible para los países en su nivel de desarrollo. En Uruguay, hay también gran preocupación por las bajas densidades de cotización que pueden dejar a una tercera parte de los miembros del plan sin pensión (Forteza, Lucchetti, y Pallares 2009). Al mismo tiempo, la garantía de pensión mínima en ambos países es bastante modesta.

Grupo 3: Los sistemas tradicionales. El grupo 3 incluye tanto países de ingresos bajos y otros de relativamente altos ingresos. Los países de bajos ingresos, Guyana, Haití, Nicaragua y Paraguay, se enfrentan a muchos desafíos y graves limitaciones financieras e institucionales.

Haití es un caso especial. El enfoque en Haití debe permanecer en la creación de programas contra la pobreza que sean administrados de forma efectiva y bien orientada (tanto de transferencias como programas de generación de ingresos) y en la ampliación del acceso a servicios básicos de buena calidad, incluida la atención de salud, a través de un servicio nacional de salud integrado. Dadas las restricciones fiscales, también es importante para los responsables políticos en Haití el controlar la masa salarial del sector público y el costo de las pensiones del sector público.

En Guyana, Nicaragua y Paraguay, la primera prioridad debe ser crear programas bien focalizados de transferencias para los pobres. Tasa de pobreza de Nicaragua se encuentra entre las más altas de la región. En Paraguay, es más baja, pero la distribución del ingreso es más desigual. Dadas las restricciones fiscales y la alta concentración del ingreso en los deciles superiores, estos tres países también tienen que empezar a reformar sus sistemas de pensiones. En términos demográficos, estos se encuentran entre los países con las poblaciones más jóvenes de la región, pero la limitada cobertura del sistema de pensiones ya ha dado lugar a altas tasas de dependencia. El aumento de la pertinencia de las prestaciones sanitarias del SNS es también una prioridad importante.

Por el contrario, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago tienen amplios recursos y la capacidad institucional para introducir las reformas estructurales necesarias en sus sistemas de PS. Sus estructuras demográficas son similares a las de Argentina, Chile y Uruguay, y sus sistemas de pensiones no financiados PAYG son una amenaza fiscal importante. Trinidad y Tobago es una anomalía. Cuenta con el mayor nivel de ingresos en la región, un gran sector industrial (y por lo tanto menos informalidad que países comparables), y bajas tasas

de pobreza, pero conserva un sistema de pensiones BD mal diseñado y no tiene un sistema de prestaciones por desempleo más allá de la indemnización por despido. Sin embargo, sí tiene un sistema de salud integrado. Aunque los gastos pagados por adelantado o compartidos son relativamente bajos (alrededor del 50 por ciento) para el nivel de ingresos del país, la tasa de mortalidad infantil es de las más bajas de la región. Así que la prioridad inmediata es hacer frente a la reforma de pensiones y ampliar los programas de protección de ingresos. Del mismo modo, en Santa Lucía y Surinam, hay serias preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal de los sistemas de pensiones reformados. Aunque las tasas de pobreza son altas, no hay programas específicos de transferencia que hayan sido creados, además, poco se sabe sobre el funcionamiento de los mercados laborales, y poco se ha hecho para desarrollar PAMTs. Los sistemas de salud siguen estando fragmentados y los gastos prepago/combinados son bajos. Tasas de mortalidad infantil son bajas en Santa Lucía pero están por encima del promedio regional en Surinam.

Estos países cuentan con los recursos económicos y la capacidad institucional para establecer un mejor sistema PS que sea mejor integrado. Necesitan una estrategia de reforma en los tres frentes y deben buscar (1) hacer frente a la carga fiscal de las obligaciones no financiadas en sus sistemas de pensiones reformados, (2) satisfacer las necesidades de los pobres no asegurados con apoyo a los ingresos, programas de mercado de trabajo, y redes de seguridad de respuesta a las crisis, y (3) aumentar la financiación y mejorar la calidad de su servicios de salud.

Economía política de la reforma

¿Por qué algunos países han sido capaces de introducir políticas innovadoras y mejorar el rendimiento de sus sistemas de PS, mientras que otros no han podido hacerlo? Un análisis completo de los factores que determinan la capacidad de un país para reformar sus políticas de PS está más allá del alcance de este capítulo (y de todo el libro). Sin embargo, algunas ideas útiles emergen de la literatura sobre la economía política de la reforma (Schmidt-Hebbel 2009; Stein y Tommasi 2008).

El consenso en la literatura es que mucho depende de la calidad del proceso de formulación de políticas, entendida como el proceso de discusión, aprobación y ejecución de políticas públicas. La calidad del proceso de formulación de políticas depende del conjunto de los actores políticos y los incentivos que enfrentan, lo cual, a su vez, están determinados, al menos en parte, por instituciones (como el Congreso, el sistema de partidos y el poder judicial) y normas institucionales que rigen las elecciones. Los países que han sido capaces de introducir reformas exitosas tienen en común un proceso de formulación de políticas en el que los actores políticos cooperan y han sido capaces de alcanzar y cumplir los acuerdos.

La cooperación es más probable que exista cuando (1) el liderazgo es fuerte, (2) hay buenos «agregadores» para reducir el número de actores que tienen una influencia directa en la formulación de políticas, (3) los principales actores planifican para el largo plazo e interactúan repetidamente entre ellos (dándoles un incentivo para respetar los acuerdos), (4) hay escenarios institucionalizados para el intercambio político, (5) hay instituciones creíbles para hacer cumplir los acuerdos y evitar la corrupción (por ejemplo, un poder judicial

independiente), y (6) existe una fuerte burocracia estatal a la que se puede delegar el análisis e implementación de las políticas.

Los países de ALC varían considerablemente en función de estas seis dimensiones, por lo que sería inútil tratar de sugerir una lista obligatoria de las reformas institucionales para toda la región. Sin embargo, la importancia de la comunicación y el intercambio político es evidente, como es el papel desempeñado por los ministerios para garantizar la continuidad en el diseño e implementación de las políticas. Las reformas que se preparan a puerta cerrada, tienen pocas posibilidades de sobrevivir al proceso político. Cuando la justificación para las reformas, los acuerdos de ejecución y los resultados esperados son ampliamente discutidos con la participación de actores no políticos (como personalidades públicas, académicos y consultores independientes), estas tienden a tener éxito. Esta estrategia fue adoptada en Chile durante la reciente segunda ola de reformas a los sistemas de pensiones y prestaciones por desempleo. El fortalecimiento de la capacidad institucional en los ministerios correspondientes y asegurarse de que su liderazgo ejecutivo es independiente del proceso legislativo también puede mejorar la calidad del proceso de formulación de políticas, a un costo relativamente bajo. Dos elementos adicionales que afectan el éxito de las reformas son los temas de política mencionados y el contenido de las políticas propuestas. Como era de esperar, las reformas tienen más probabilidades de ser adoptadas si atienden a las preocupaciones de la mayoría de la población. El actual entorno socioeconómico de los países de ALC parece estar abierto a la reforma de los sistemas de PS, y hay un creciente consenso sobre la necesidad de una distribución del ingreso más equitativa. También hay un reconocimiento general de la PS puede contribuir a revertir la tendencia de la concentración del ingreso. Además, la crisis financiera ha demostrado que muchos sistemas de PS en la región siguen siendo mal preparados para hacer frente a las crisis económicas que han afectado a una gran parte de la población. Por lo tanto, hay una demanda de reforma, y basar la reforma en el objetivo de redistribución más transparente y equitativa podría reunir a diferentes lados del espectro político.

También es importante separar la discusión de los objetivos y los principios generales que impulsan una reforma dada de la discusión acerca de cómo se va a implementar. Las preferencias sociales son muy importantes para llegar a un acuerdo sobre los principios y objetivos, pero, a nivel de aplicación, es fundamental basar las discusiones sobre el análisis técnico y económico, y a la vez ser pragmático sobre lo que funciona y lo que no. Modelos universales de cómo los programas deben ser diseñados deben ser evitados.⁵¹ En este capítulo (así como en todo el libro), se ha hecho hincapié en aclarar los objetivos de los sistemas de PS y esbozar los principios generales y los criterios para orientar las reformas que extenderían la cobertura de los sistemas y aumentarían su eficacia. Las políticas específicas escogidas para alcanzar dichos objetivos, sin embargo, dependerán de las condiciones iniciales de cada país y las prioridades que estos tengan.

Los desafíos presentados por la reforma de la PS en la región de ALC son, por supuesto, complejos. Los problemas establecidos aquí no se resolverán de la noche a la mañana, y los avances a veces serán pequeños. Lo importante, sin embargo, es que esos pequeños pasos deben adoptarse en el contexto de una clara visión a largo plazo de un sistema de PS más coherente, integrado, eficaz y equitativo. El peor error sería introducir reformas graduales en respuesta a las preocupaciones a corto plazo y los intereses minoritarios, en la ausencia de una visión estratégica a largo plazo.

El contexto político en América Latina hoy en día está marcado por un creciente consenso sobre la necesidad de mejorar la distribución del ingreso. Este libro ha revisado las lecciones aprendidas de los éxitos (y fracasos) de las reformas anteriores a la PS para proporcionar a los responsables políticos las estrategias viables para una nueva fase de reformas para apoyar este objetivo. La idea central es muy simple. Para volver el *derecho* a la protección social en una *realidad* universal, los países de ALC deben ampliar el acceso a la Seguridad Social efectiva para toda la fuerza laboral. Este acceso puede lograrse mediante la apertura de los planes contributivos para los trabajadores del sector informal y de asegurarse de que las subvenciones a la Seguridad Social son transparentes, equitativos y consistentes con los incentivos para trabajar y ahorrar. Los países de la región también tienen que proporcionar una red de seguridad sólida y bien dirigida para aquellos que permanecen excluidos.

Notas

1. A estos se les llama Servicios Nacionales de Salud (SNS) en el caso de la salud.
2. Véase Perry *et al.* (2007) y Levy (2008) para una discusión general de la propuesta, y Baeza and Packard (2006) para su aplicación a la salud.
3. Sería eliminado a menos que la reforma involucre un aumento a los impuestos sobre la renta, lo cual también afectaría a la diferencia por impuestos.
4. Las justificaciones para la intervención pública en los seguros de desempleo y las pensiones son miopía (los individuos son malos planificadores y no ahorran lo suficiente o no compran seguros), limitantes de liquidez (algunos no pueden costearse ahorrar o los seguros), y, en el caso del seguro de desempleo, los riesgos correlacionados (como resultado de lo cual los sistemas privados podrían volverse insolventes en una recesión). En el caso de la salud, una justificación adicional surge de las potencialmente grandes externalidades positivas asociadas con una población saludable, así como del riesgo reducido de transmitir enfermedades a otros, así como un aumento en la productividad económica.
5. A veces se asume que la idea de un mínimo de protección social, como fue propuesto en la respuesta de 2009 de las agencias de las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales respecto a la crisis económica y financiera, necesariamente implica establecer programas no contributivos y financiados por impuestos. Pero la alternativa de desarrollar un grupo coherente de programas contributivos y no contributivos es igualmente consistente con la iniciativa del mínimo de PS. De cualquier manera, la meta es asegurar acceso a los servicios sociales básicos, junto con el empoderamiento y la protección de los pobres y vulnerables y el acceso a trabajo digno para todos. El caso para financiamiento por medio de impuestos, a diferencia de los enfoques contributivos, debe ser hecho programa por programa, tomando en cuenta el costo de oportunidad de los recursos fiscales y la forma de evitar efectos de incentivos negativos. De importancia particular es la necesidad de promover Seguridad Social basada en ahorros para los riesgos (como el apoyo a los ingresos en la vejez) que no son asegurados de mejor forma a través de mancomunación (debido a la alta probabilidad de que todos los trabajadores eventualmente necesitarán dicho apoyo).
6. Mesa-Lago (2008a, 2008b) provee recomendaciones detalladas, similares a las sugeridas aquí, para cómo incorporar a los trabajadores informales.
7. Véase Sluchinsky (2009) para una discusión de nuevos sistemas que pueden facilitar el registro de contribuyentes y la recolección de contribuciones.

8. En teoría, uno puede argumentar que, dada una función de bienestar, el mandato de varios programas de Seguridad Social debería ser endógeno, tomando en cuenta la extensión de varias fallas de mercado (externalidades, miopía, y limitantes de liquidez). En la práctica, sin embargo, las funciones de bienestar se mantienen difíciles de obtener, y es muy difícil determinar la extensión de las fallas de mercado. Por tanto, los mandatos de los programas de Seguridad Social tienden a ser el resultado de negociaciones entre diferentes actores.

9. La siguiente sección discute el rol de los programas redistributivos en asegurar este mínimo.

10. La parte cubierta por el sistema de Seguridad Social será de 100 por ciento. Sin embargo, algunos sistemas de seguridad especifican un *co-pago*, el cual hace al asegurado responsable por los primeros costos de salud en cualquier período. La idea es que el seguro busca limitar los gastos en salud a un techo dado, no cubrirlos totalmente. También pueden haber algunos *cargos al usuario*, los cuales son cobrados por servicio, para reducir el problema de sobreconsumo asociado a enfrentar un costo marginal de cero por consumir servicios de salud.

11. Como con otros tipos de seguro, la idea de esta variación es que los individuos de altos ingresos pueden diversificar los riesgos fuera del sistema público.

12. En el caso de la salud, dadas las externalidades positivas asociadas con el consumo de servicios de salud, una proporción fija del costo del plan podría ser usada para subsidiar a todos los individuos, sin importar sus ingresos.

13. Este resultado no sería afectado por el hecho de si los sistemas son financiados por completo, o si son PAYG. Los sistemas de SNS y de seguro social de salud, son esencialmente PAYG, en el sentido que los pasivos presentes y futuros no están respaldados por activos financieros, o solo lo están parcialmente.

14. También es necesario revisar fórmulas, condiciones de elegibilidad, y arreglos de financiamiento para pensiones de supervivencia e incapacidad. Estos requerimientos son discutidos en la tercera sección.

15. Un buen indicador sustituto (proxy) es la tasa de crecimiento del salario cubierto promedio (Robalino y Bodor 2009).

16. La tasa de devengado es la proporción de ingresos pre-jubilación que los individuos reciben como pensión por cada año (12 meses) de contribuciones.

17. Para discusiones más detalladas sobre cómo fijar fórmulas de beneficios y condiciones de elegibilidad en sistemas relacionados con ganancias y financiamiento PAYG, Véase Robalino y Bodor (2009).

18. Para una descripción sobre cómo opera este tipo de sistema, ver Holzmann y Palmer (2005).

19. Esencialmente, el valor de la pensión (anualidad), es dado por $(\text{contribuciones totales} + \text{interés acumulado})/\text{factor de anualidad}$. El factor de anualidad depende de la expectativa de vida a la edad de jubilación.

20. Aunque esta discusión se refiere principalmente a seguro social para salud, principios similares se podrían aplicar a los sistemas SNS. Aunque por diseño no hay contribuciones involucradas, el sistema mantendría registro de los costos unitarios esperados por grupos amplios de producción y usaría estos para planificar presupuestos y asignar recursos regionalmente. Por tanto, sería necesario modificar la forma en que se le paga a los proveedores. En lugar de que se le pague a los proveedores en base a presupuestos históricos, su reembolso reflejaría producción real de servicios junto con tasas fijas negociadas por procedimiento o diagnosis.

21. Véase Kugler (2005).

22. Para una discusión de este punto, Véase Perry *et al.* (2007) y Levy (2008).

23. El beneficio neto de un programa de seguros es definido como el valor esperado del beneficio menos el costo de la contribución. En sistemas no contributivos, por definición, los beneficios netos equivalen a los beneficios brutos.

24. Véase Piggot, Robalino, and Jimenez-Martin (2009) para una discusión de este punto.

25. Véase Valdés-Prieto (2008) para una discusión relacionada a las pensiones.
26. En Chile, la reforma reciente a reducido esta TMEI.
27. Algunos estudios han intentado estimar la semielasticidad del autoempleo con respecto al cambio en las ganancias relativas del sector formal; los rangos son entre 0,03 (Maloney 1998) y 0,05 (Loayza y Rigolini 2006). Véase también la discusión en Perry *et al.* (2007, cap. 4).
28. Véase Poblote (2005). Los resultados implican un impuesto decreciente como una función del ingreso, lo cual es consistente con la literatura en grabación óptima. Para una discusión de los detalles, Véase también Valdés-Prieto (2008) y Piggot, Robalino, y Jimenez-Martin (2009).
29. La pregunta general importante «¿cuál es la mejor manera de financiar el presupuesto?» va más allá del enfoque de este libro. Véase Auerbach (2009) para un panorama de la literatura.
30. Para una discusión de las pensiones sociales, Véase Jousten (2009).
31. Para una discusión más extensa de este asunto en el caso del diseño de pensiones sociales, vea Piggot, Robalino, y Jimenez-Martin (2009) y Jousten (2009).
32. Véase el capítulo 1 para una discusión del marco conceptual en el cual deben operar los formuladores de políticas.
33. Para una revisión del impacto de las leyes en el salario mínimo en ALC, Véase Cunningham (2007).
34. En lenguaje técnico, los salarios son fijados por debajo del valor marginal del producto del trabajador, conduciendo a ganancias excesivas, y las imperfecciones de mercado previenen los salarios a moverse hacia los niveles de equilibrio.
35. Esto ocurrirá mientras los ingresos de los trabajadores de mayores salarios no se incrementen como un efecto indirecto del aumento en el salario mínimo. En los mercados de trabajo donde el salario mínimo es usado como un mecanismo formal o informal de indexación para los salarios de los trabajadores que ganan por encima del mínimo, este efecto de reducir la dispersión de los salarios no será observado.
36. La diferencia por impuestos es definida como (costo del trabajo para el empleador - salario que los empleados se llevan a casa) y es expresada como la proporción de los costos totales del trabajo. Formalmente, tenemos: $tw = ((w + w\beta_e) - (w - w\beta_l - w\tau)) / (w + w\beta_e) = ((Be + Bl + \tau) / (1 + \beta_e))$, donde w es el salario bruto, β (beta) es la tasa de contribución pagada por el empleador (e) y el empleado (l), y τ es el impuesto sobre la renta.
37. Técnicamente, esta sensibilidad es medida por las elasticidades de la demanda de trabajo y de la oferta de trabajo. Estas elasticidades dan el cambio porcentual en la demanda (oferta) de trabajo como el cambio porcentual en el costo del trabajo (pago llevado a casa).
38. Fuera de la región de ALC, existe evidencia en Algeria y Marruecos de que más de 30 por ciento de las empresas en el sector manufacturero tienen niveles de productividad por debajo del costo oficial del trabajo (World Bank 2007a, 2007b).
39. PAMTs como trabajos públicos son muy relevantes como respuestas a golpes a la demanda, pero no son parte de los programas de largo plazo que son el enfoque de esta sección.
40. El concepto de demanda potencial toma en cuenta el hecho que los empleadores puede que no ofrezcan trabajos de alta calidad debido a que asumen que encontrar las habilidades adecuadas será difícil o costoso.
41. Véase Shimer y Werning (2006). La vista aplica a trabajadores con aversión al riesgo para quienes, teóricamente, los salarios de reserva después de impuestos indican toda la información relevante sobre su bienestar.
42. Véase Orszag *et al.* (1999). Para otros estudios sobre el tema de la integración, véase Stiglitz y Yun (2008).
43. En los sistemas PAYG con fórmulas BD, el acumulado de la pensión es el valor presente de los pagos futuros de pensión (en otras palabras, los derechos adquiridos hasta la fecha). En los sistemas

PAYG con fórmulas de CTD, es simplemente el valor del balance nocional o teórico en la cuenta individual.

44. Véase Lindemann *et al.* (2006) para una discusión más detallada.

45. Para una discusión más extensa, véase también Perry *et al.* (2007, cap. 4).

46. Las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo incluyen lo siguiente como beneficios básicos de un sistema de Seguridad Social: Seguro de salud, seguro de desempleo, pensiones para la vejez, pensiones por incapacidad, pensiones por supervivencia, y licencia por maternidad.

47. El impacto previsto en las densidades de contribución de empleados de bajos ingresos es ambiguo.

48. Eventualmente, esta opción se combina con el programa de beneficios de jubilación.

49. Un análisis reciente de la capacidad de los países de ALC para diseñar e implementar políticas públicas es Stein y Tommasi (2008).

50. Para una discusión de este punto, véase D'Elia y Cabezas (2008).

51. Véase Santiso (2006) para una discusión de la importancia del pragmatismo en las reformas exitosas en Brasil, Chile, y México.

Bibliografía

- Albrecht, James, Lucas Navarro, y Susana Vroman. 2006. «The Effects of Labor Market Policies in an Economy with an Informal Sector.» IZA Discussion Paper 2141, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Auerbach, Alan. 2009. «Public Finance in Practice and Theory.» Department of Economics, University of California-Berkeley.
- Baeza, Cristian, y Truman Packard. 2006. *Beyond Survival: Protecting Households from Health Shocks in Latin America*. Washington, DC: World Bank.
- Betcherman, Gordon, y Carmen Pagés. 2008. «Estimating the Impact of Labor Taxes on Employment and the Balances of the Social Insurance Funds in Turkey.» Synthesis Report, World Bank, Washington, DC.
- CIDER (Interdisciplinary Center for Studies on Development). University of Los Andes Bogotá. 2007. «Informal Sector Work in Colombia: A Case Study of Bogotá.» Final Research Report, University of Los Andes, Bogotá.
- Cunningham, Wendy. 2007. *Minimum Wages and Social Policy: Lessons from Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.
- D'Elia, Yolanda, y Luis F. Cabezas. 2008. «Las Misiones Sociales en Venezuela.» Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas.
- Doing Business Indicators (database). World Bank, Washington, DC.
- Dorfman, Mark, Richard Hinz, y David Robalino. 2008. «The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems in Developing Countries: Short —and Medium— Term Responses for Retirement Income Systems.» Pensions Reform Primer Note, World Bank, Washington, DC.
- Forteza, Alvaro, Leonardo Lucchetti, y Montserrat Pallares. 2009. «Measuring the Coverage Gap.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions y Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, y Noriyuki Takayama, 23-40. Washington, DC: World Bank.
- Gillian, Colin, John Turner, Clive Bailey, y Denis Latulippe, eds. 2000. *Social Security Pensions: Development and Reform*. Geneva: International Labor Office.
- Grosh, Margaret, y Philippe Leite. 2009. «Defining Eligibility for Social Pensions: A View from a Social Assistance Perspective.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other*

- Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, y Noriyuki Takayama, 161-86. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, Robert, and Edward Palmer, eds. 2005. *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington, DC: World Bank.
- James, Estelle. 2008. «Disability Pensions Around the World.» Social Protection Discussion Paper, World Bank, Washington, DC.
- Jousten, Alain. 2009. «Financing Social Pensions.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 149-60. Washington, DC: World Bank.
- Kugler, A. 2005. «Wage-Shifting Effects of Severance Payments Savings Accounts in Colombia.» *Journal of Public Economics* 89 (2-3): 487-500.
- Kugler, A., and M. Kugler. 2003. «The Labor Market Effects of Payroll Taxes in a Middle-Income Country: Evidence from Colombia.» CEPR Discussion Paper 4046, Centre for Economic Policy Research, London.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Lindert, K., E. Skoufias, and J. Shapiro. 2006. «Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean.» Social Protection Discussion Paper 0605, World Bank, Washington, DC.
- Lindeman, David, David Robalino, and Michal Rutkowski. 2006. «NDC Pension Schemes in Middle- and Low-Income Countries.» In *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. Washington, DC: World Bank.
- Lipsett, B. 1999. «Supporting Workers in Transition: Income Support Programs for the Unemployed in Brazil and Argentina.» Human Development Network, World Bank, Washington, DC.
- Loayza, N., and J. Rigolini. 2006. «Informality Trends and Cycles.» Policy Research Working Paper 4078, World Bank, Washington, DC.
- Maloney, W. 1998. «Are Labor Markets in Developing Countries Dualistic?» Policy Research Working Paper 1941, World Bank, Washington, DC.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2008a. *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- 2008b. «Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America.» Social Policy and Employment Program Paper 36, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Orszag, J., P. Orszag, D. Snower, and J. Stiglitz. 1999. «The Impact of Individual Accounts: Piecemeal versus Comprehensive Approaches.» Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington, DC, April 29.
- Palacios, Robert, and David Robalino. 2009. «Matching Contributions as a Way to Increase Pension Coverage.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 187-202. Washington, DC: World Bank.
- Parker, S.W., and J. Scott. 2008. *An Evaluation of the Mexican Seguro Popular Program: Work and Formal Sector Participation*. Washington, DC: World Bank.
- Perry, G.E., B. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason, and J. Saavedra. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, DC: World Bank.
- Piggot, J., D. Robalino, and S. Jimenez-Martin. 2009. «Incentive Effects of Retirement Income Transfers.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 125-48. Washington, DC: World Bank.

- Poblete, Dante. 2005. «Grado de focalización óptimo de las pensiones no contributivas en el Tercer Mundo.» Tesis de economía, Instituto de Economía PUC.
- Robalino, David, and Andrés Bodor. 2009. «On the Financial Sustainability of Earnings-Related Pay-As-You-Go Systems and the Role of Government Indexed Bonds.» *Journal of Pension Economics and Finance* 8 (2): 153-87.
- Robalino, David, Milan Vodopivec, and Andrés Bodor. 2009. «Savings for Unemployment in Good or Bad Times: Options for Developing Countries.» Social Protection Discussion Paper 0913, World Bank, Washington, DC.
- Robalino, David, Eduardo Zylberstajn, Helio Zylberstajn, and Luis Eduardo Afonso. 2008. «An Ex-Ante Evaluation of the Impact of Social Insurance Policies on Labor Supply in Brazil: The Case for Explicit over Implicit Redistribution.» Social Protection Discussion Paper 0826, World Bank, Washington, DC.
- Rutkowski, Jan. 2007. «Labor Taxes and Employment in ECA.» Unpublished paper, World Bank, Washington, DC.
- SAFJP (Superintendencia de Administradoras de Jubilaciones y Pensiones). 2008. «El régimen de capitalización y el sistema previsional 1994-2008.» Superintendencia de Administradoras de Jubilaciones y Pensiones, Buenos Aires.
- Santiso, Javier. 2006. *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free-Marketeters*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Schmidt-Hebbel, Klaus. 2009. «Chile's Growth and Development: Leadership, Policy making Process, Policies, and Results.» Working Paper 52, Commission on Growth and Development, Washington, DC.
- Shimer, Robert, and Ivan Werning. 2006. «Reservation Wages and Unemployment Insurance.» NBER Working Paper 12618, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Sluchinsky, Alexi. 2009. «Administration of Social Pensions.» In *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, ed. Robert Holzmann, David Robalino, and Noriyuki Takayama, 203-14. Washington, DC: World Bank.
- Stein, Ernesto, and Mariano Tommasi. 2008. *Policy making in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Stiglitz, Robert, and Jungyoll Yun. 2008. «Public Provision of Self-Insurance against Unemployment.» Unpublished paper, Columbia University, New York.
- Valdés-Prieto, Salvador. 2008. «A Theory of Contribution Density and Implications for Pension Design.» Social Protection Discussion Paper 0828, World Bank, Washington, DC.
- Whitehouse, Edward. 2007. *Pensions Panorama: Retirement Income Systems in 53 Countries*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2007a. «Algeria: Consolidating the Move from Jobs to Income Protection.» Policy Note, World Bank, Washington, DC.
- 2007b. «Morocco: Skills Development, Social Protection and Employment.» Human Development Department, Middle East and North Africa Region, World Bank, Washington, DC.

Glosario

Activo de prepago (pay-as-you-go): En el caso de las pensiones prepago (pay-as-you-go), el valor presente de contribuciones futuras neto de los derechos de pensiones acumulados de dichas contribuciones. En un sistema solvente pay-as-you-go, el activo pay-as-you-go más cualquier activo financiero líquido debe ser igual a la deuda implícita de la pensión.

Asistencia Social (AS): Beneficios de efectivo que son probados en base a los ingresos y dirigidos a los hogares pobres.

Beneficio Definido (BD): Un plan de pensión con una garantía por el asegurador o la agencia de pensión en la que un beneficio basado en una fórmula prescrita será pagado. Tales planes pueden ser de financiamiento completo, o sin ser financiados.

Cero Pilar: Asistencia social no contributiva financiada por el Estado.

Contribución Definida (CD): Un plan de pensión en el que la contribución es prescrita y los beneficios dependen de la contribución más el retorno a la inversión en contribuciones acumuladas.

Contribución Definida Nocialmente (CDN): Un esquema en el cual los beneficios son determinados por la acumulación de contribuciones, por un «interés» definido de forma teórica, nocional o legislativa.

Cuentas Individuales de Ahorro Contra el Desempleo (CIAD): Sistema de beneficios de desempleo en el que los individuos (y los empleadores) están obligados a contribuir para financiar cuentas individuales. Los ahorros acumulados en las cuentas pueden ser retirados en el caso de pérdida del empleo.

Densidad de Contribución: Proporción de los ingresos en la etapa active de la vida en la que el individuo contribuye a algún sistema de pensiones contributivas para la vejez.

Deuda de pensión implícita: El valor presente de los derechos de pensión (entre los contribuyentes y jubilados) acumulado hasta la fecha.

Diferencia de impuesto: Diferencia entre el costo del trabajo para la empresa y la remuneración neta que el trabajador se lleva a casa.

Informal: Sector de la economía que incluye una amplia gama de actividades económicas no reguladas o extra-legales, generalmente involucrando trabajo por pago que no viene en forma de salarios, y con condiciones de empleo que no son reguladas por los gobiernos locales, estatales o nacionales.

Mancomunidad de riesgos: Recolección y administración de los recursos financieros en una forma que reparte los riesgos financieros del individuo a todo el grupo.

Mandato: Una orden oficial de una autoridad para implementar una acción.

Obligatorio: Requerido o mandado por la autoridad.

Prepago (pay-as-you-go, PAYG): Un método de financiamiento en el cual los gastos corrientes por los beneficios de pensiones son pagados de los ingresos corrientes por un impuesto a la nómina determinado para este fin.

Periodo mínimo de contribución: El número de años o meses de contribuciones necesarios para calificar para recibir los beneficios de pensión.

Plan completamente financiado: Un plan en el que la acumulación de reservas de pensión llega al 100 por ciento del valor presente de todos los pasivos de la pensión que se le deben a los miembros actuales.

Programa Activo del Mercado de Trabajo (PAMT): Iniciativa dirigida a incrementar las habilidades, empleabilidad, y potencial de ganancia salarial a largo plazo de los participantes, a través de entrenamiento, pasantías, asistencia para búsqueda de trabajo, colocación subsidiada en empleos y cosas similares.

Programa contributivo: Un plan bajo el cual al empleado se le requiere que pague parte del costo, sea por participar en, o por el aumento de, los beneficios, generalmente a través de deducción por planilla.

Programa enfocado: Iniciativa para la cual se hace un esfuerzo especial para enfocar o dirigir los recursos hacia quienes más los necesitan.

Programa no contributivo: Un plan de pensión en el que a los miembros participantes o los empleados no se les requiere que apoyen el plan con sus propias contribuciones.

Protección Social (PS): Conjunto de intervenciones públicas dirigidas a apoyar a los más pobres y vulnerables miembros de la sociedad, así como a ayudar a los individuos, familias y comunidades a manejar sus riesgos. La protección social incluye redes de seguridad (asistencia social), seguro social, políticas del mercado laboral, fondos sociales, y servicios sociales.

Red de Seguridad Social: programas de transferencias no contributivas dirigidos en alguna forma hacia los pobres y a los que son vulnerables a la pobreza y a catástrofes.

Seguro Social (SS): Programas contributivos diseñados para ayudar a los hogares a asegurarse a sí mismos contra reducciones repentinas en los ingresos. Los tipos de seguro social incluyen los seguros contra desempleo provistos públicamente u obligatorios, para la vejez (pensiones), para discapacidad, la muerte del principal proveedor, y enfermedad.

Tasa de acumulación: Porcentaje del salario a ser pagado como una pensión acumulada por cada año de contribución.

Tasa de reclamo: La proporción de los que tienen derecho a un beneficio que realmente lo reclaman.

Tasa de reemplazo: Proporción de los beneficios de pensión respecto del salario promedio.

Tasa Interna de Retorno (TIR): En el contexto de las pensiones, es la tasa de descuento que equivale al valor presente de las contribuciones con el valor presente de las pensiones.

Tasa Marginal Efectiva de Impuesto (TMEI): En el contexto de transferencias gubernamentales, es el porcentaje de pérdida en el valor de un subsidio resultante de un incremento en los ingresos totales o los beneficios contributivos.

Voluntario: No obligatorio.

SERIE FORO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

La desigualdad y la pobreza estructural se han reducido en los países de América Latina y del Caribe, gracias en gran medida a la expansión de programas de protección social no contributivos. Políticas públicas innovadoras, entre ellos: programas bien focalizados de transferencias condicionadas de dinero y sistemas de salud y de pensiones no contributivas, se han adoptado por muchos países. Sin embargo, siguen existiendo retos. La mayoría de los trabajadores de la economía informal carecen de acceso a la protección social; los programas de previsión tienden a ser fragmentados con poca o nula coordinación entre los mismos; los elementos redistributivos de los sistemas de aseguramiento social, a menudo no son transparentes y pueden distorsionar el mercado de trabajo, incentivando la informalidad, reduciendo la tasa de participación laboral y/o provocando periodos de desempleo más prolongados.

De los Derechos a la Realidad: Incentivos, Mercados de Trabajo, y el Desafío de la Protección Social Universal en América Latina y El Caribe aborda estos retos de una forma meticulosa, pero al mismo tiempo accesible. Basándose en un análisis cuidadoso y detallado de una gran riqueza de datos, el libro examina los sistemas de protección social existentes en Latino América y la región del Caribe, destacando su interacción con los mercados de trabajo. Presenta una evaluación profunda de los principales programas, contributivos y no contributivos, incluyendo: pensiones, programas de salud, seguros de desempleo, intervenciones activas en los mercados de trabajo y transferencias de ingresos en las redes de protección social no contributivos. El tema central del libro es que, para funcionar correctamente, un sistema de Seguridad Social debe tomar en cuenta la realidad de los mercados de trabajo. En particular, se debe tener en cuenta la prevalencia de altos niveles de informalidad, espacios donde los gobiernos no pueden imponer la afiliación forzosa a un seguro social. Por otra parte se debe ponderar las reacciones en el comportamiento de los beneficiarios, de los empresarios y de las organizaciones que prestan los servicios pertinentes a la protección social, ante los incentivos implícitos en las políticas promulgadas. A partir de este análisis, *De los Derechos a la Realidad* presenta recomendaciones prácticas para incrementar la cobertura de los programas de protección social, mejorar su diseño y crear más y mejores empleos, recomendaciones que son de gran interés para políticos, académicos y profesionales.

«Está bienvenido tanto el realismo como la amplitud de visión del libro. Enfatiza que el alivio de la pobreza, la mutualización de riesgos y los mecanismos para estabilizar el consumo en el tiempo, todos son elementos importantes de un sistema de protección social. Plantea que los sistemas tienen que ser efectivos con respecto a los montos de los beneficios y también, a los niveles de cobertura. Y subraya la importancia de prestar atención a los incentivos implícitos en el diseño de los beneficios otorgados y la forma en que son financiados.»

— **NICHOLAS BARR**, Profesor de Economía,
London School of Economics and Political Science

«Este estimulante libro es una llamada a repensar la manera en que los elementos de ahorro, de mutualización de riesgos y de medidas redistributivas se diseñan y se coordinan en un sistema de Seguridad Social Bismarquiano. Los autores demuestran en forma convincente que los programas actuales no se encuentran bien adaptados para mercados laborales caracterizados por una elevada tasa de informalidad. Proponen una alternativa convincente para moverse hacia sistemas de aseguramiento que fortalecen el vínculo entre las contribuciones de individuales y los beneficios a ser recibidos. Proponen que los arreglos para la redistribución de renta, para proteger a trabajadores de rentas bajas y a sus familias, deben ser explícitos y financiados con imposición general. Es una contribución importante al debate, de lectura obligatoria para investigadores y practicantes en el campo de políticas públicas.»

— **KLAUS F. ZIMMERMANN**, Director del Institute for the Study of Labor (IZA)

ISBN: 978-84-15506-85-0

