

Mayo de 2015
Número 12

CEPAL / OIT

Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe

Protección social universal en
mercados laborales con informalidad



CEPAL



Mayo de 2015
Número 12

CEPAL / OIT

Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe

Protección social universal en
mercados laborales con informalidad



El informe *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* es una publicación semestral elaborada en forma conjunta por la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina para el Cono Sur de América Latina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dirigidas por Daniel Titelman y Fabio Bertranou, respectivamente. La coordinación del documento estuvo a cargo de Gerhard Reinecke, Especialista Principal en Políticas de Empleo de la OIT, y Jürgen Weller, Jefe de la Unidad de Estudios de la Dinámica y Coyuntura del Empleo de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

La primera parte de este informe fue preparada por Jürgen Weller y la segunda está basada en un texto elaborado por Oscar Cetrángolo, Profesor de la Universidad de Buenos Aires y Consultor de la OIT, Luis Casanova, Funcionario Técnico de Apoyo al Programa de Trabajo Decente de la Oficina de País de la OIT para la Argentina, y Fabio Bertranou. Simone Cecchini, Sonia Gontero y Andrés Marinakis aportaron valiosos comentarios a los borradores del documento.

Índice

| | |
|---|----|
| Prólogo | 5 |
| I. El desempeño de los mercados laborales de América Latina y el Caribe en 2014..... | 7 |
| Introducción..... | 7 |
| A. La marcada caída de la tasa de participación a nivel regional..... | 7 |
| B. La heterogeneidad de la evolución de los principales indicadores laborales | 10 |
| C. El debilitamiento de la generación de empleo asalariado y registrado..... | 11 |
| D. El moderado incremento de los salarios reales | 12 |
| E. Conclusiones y perspectivas | 13 |
| II. Protección social universal en América Latina: desafíos, experiencias y estrategias para enfrentar la informalidad de los mercados laborales | 14 |
| Introducción..... | 14 |
| A. Estrategias para la extensión de la protección social..... | 14 |
| B. Otras consideraciones conceptuales | 16 |
| C. Políticas de protección social y de formalización del empleo | 17 |
| D. Integración de componentes contributivos y no contributivos para garantizar el acceso a pensiones y prestaciones de salud..... | 20 |
| E. Desafíos para la consolidación de sistemas de protección social de cobertura universal..... | 24 |
| F. Reflexiones finales..... | 26 |
| Bibliografía | 27 |
| Anexo A1 | 29 |

Prólogo

En 2015 la región de América Latina y el Caribe registra nuevamente una baja tasa de crecimiento económico, que tendrá un impacto sobre el mercado laboral y que genera preocupación por la posibilidad de un estancamiento o incluso un retroceso en los logros alcanzados en los últimos años.

Durante gran parte de la década pasada e inicios de la actual, América Latina y el Caribe logró importantes progresos en términos de la reducción de la pobreza y de la distribución de los ingresos. Mientras en el caso de la reducción de la pobreza destaca su magnitud (del 43,9% en 2002 al 28,1% en 2012), en lo que respecta a las mejoras distributivas habría que subrayar que la región avanzó en un contexto global que, por contraste, se caracterizó por crecientes niveles de desigualdad.

Los principales factores causantes de estas mejoras resultaron ser las tendencias del mercado laboral. En efecto, cabe señalar que la fuerte generación de empleo, sobre todo asalariado, contribuyó decisivamente a disminuir la pobreza y la reducción de las brechas de ingresos laborales a lograr las mejoras distributivas.

Las políticas públicas —tanto laborales (salario mínimo, formalización, inspección) como no laborales (expansión de los sistemas de protección social, aumento de la cobertura de la educación)— contribuyeron muchísimo a lograr estas mejoras.

Sin embargo, aun con estos avances se estima que en 2014 los ingresos de 167 millones de latinoamericanos y caribeños no alcanzaron a superar la línea de la pobreza. Nuestra región no solo continúa siendo la más desigual del mundo; además, el contexto económico ha empeorado y desde 2011 el crecimiento regional se desaceleró gradualmente. Esta situación ha debilitado la capacidad de la región de generar empleos de calidad y ha reducido el espacio fiscal de los países para aumentar el gasto social y así lograr avances adicionales en términos de la disminución de la pobreza y la desigualdad. En consecuencia, en los últimos años se ha observado que la incidencia de la pobreza (en términos de ingresos) se estacionó en una “meseta”, sin mayores progresos. También se han frenado las mejoras distributivas.

En la primera sección de este nuevo informe conjunto se ilustra cómo el desempeño laboral de la región en 2014 obedeció tanto a los avances alcanzados en los mercados de trabajo en años previos como a la debilidad de la actividad económica en los últimos 12 meses. De esta manera, a nivel regional la magra generación de empleo, consecuencia de la modesta demanda laboral de las empresas, no se expresó en un aumento de la tasa de desempleo, ni en una caída de los salarios reales. En efecto, la tasa de desempleo abierto regional habría descendido nuevamente, de un 6,2% en 2013 a un 6,0% en 2014.

La causa de la caída de la tasa de desempleo puede atribuirse a una marcada reducción de la tasa de participación urbana en los tres países más grandes de la región. En estos tres países la magnitud de la reducción fue mayor que la que cabría esperar a partir de los estudios de la relación entre el crecimiento económico y la oferta laboral.

En este informe se plantea la hipótesis de que este desempeño observado se debe a que los avances laborales previos habrían fortalecido la resiliencia de muchos hogares. En consecuencia, mientras que en anteriores situaciones de magro crecimiento económico y débil demanda laboral, los hogares enviaban su fuerza de trabajo secundaria (especialmente jóvenes) al mercado de trabajo y muchos de estos jóvenes se insertaban en el sector informal, en 2014 no se registró este comportamiento contracíclico de la oferta laboral, con lo cual tanto las tasas de participación como las de ocupación cayeron más que en situaciones comparables previas. Sin embargo, como se destaca en este informe, persisten debilidades estructurales en los mercados laborales de la región y no se puede esperar que el desempeño de 2014 continúe en un contexto de prolongado bajo crecimiento económico como el que se pronostica actualmente.

En la segunda sección se aborda con detalle el reto relacionado con un aspecto estructural que dificulta mayores avances en términos de pobreza y desigualdad: la ampliación de la protección social en un contexto de elevada informalidad.

Desde una perspectiva de derechos, la universalización de la protección social es indispensable para continuar con la construcción de sociedades que tienen a la igualdad como elemento central de una estrategia de desarrollo.

Si bien se han hecho avances en la formalización del empleo, permitiendo así la expansión de los componentes contributivos de la seguridad social, los países de la región no pueden descansar totalmente en este tipo de protección social. Es necesario perfilar estrategias complementarias, una tarea en cuyo debate la OIT y la CEPAL han realizado ingentes aportes.

Los países de la región han tomado medidas para ampliar el acceso a los diferentes componentes de la protección social, pero para garantizar el acceso universal se requiere integrar componentes contributivos y no contributivos, lo que supone retos importantes en términos de diseño institucional y de financiamiento, entre otras áreas.

El escenario del mercado laboral que se avizora para el año 2015 no es muy alentador para la búsqueda de progresos sustanciales que ayuden a alcanzar mejoras en términos de pobreza y desigualdad. La proyección del crecimiento económico regional se ajustó a un nivel similar al de 2014, a un 1,0%, lo que volvería a expresarse en una débil generación de empleo asalariado.

Si bien con heterogeneidad entre los países, es de esperar que este año la débil generación de empleo también se traduzca en un moderado aumento de la tasa de desempleo a nivel regional, que volvería al nivel registrado en 2013, un 6,2%.

Elizabeth Tinoco

Subdirectora General

Directora Regional

Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la
Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Alicia Bárcena

Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

I. El desempeño de los mercados laborales de América Latina y el Caribe en 2014

Introducción

En 2014, la situación del mercado de trabajo de América Latina y el Caribe se caracterizó por la confluencia de dos factores¹. El primero corresponde a un conjunto de elementos derivados de la positiva evolución de ese mercado durante el decenio previo, que dejó la región con altos niveles de ocupación, una tasa de desempleo muy baja en una perspectiva histórica, significativos avances en la generación de empleo formal, incluidas opciones laborales formales para personas con educación formal no muy elevada, y niveles relativamente bajos de subempleo, así como aumentos en general moderados pero continuos de los salarios reales. Todos estos elementos influyeron de una u otra manera en la marcada caída de los niveles de pobreza y en la reducción de la desigualdad de los hogares que caracterizaron ese período. El segundo factor fue la coyuntura económica regional, que desde 2011 tiene como rasgo distintivo una gradual pérdida de dinamismo del crecimiento, que en 2014 alcanzó un escaso 1,2%, lo que

representa un estancamiento del PIB per cápita y no pudo sino tener algún impacto en el mercado laboral.

Debido a la presencia del primer factor (impacto favorable del período previo), el segundo factor (impacto desfavorable del contexto económico del año) marcó el desempeño laboral de 2014 con menos fuerza de la que podría haberse observado después de un largo período de bajo crecimiento económico, con elevadas tasas de desempleo y subempleo, y salarios estancados. En efecto, como se verá a continuación, si bien se registraron efectos laborales negativos de la falta de dinamismo de la coyuntura económica (en particular, debilidad en la generación de empleo asalariado y de empleo registrado), muchos indicadores laborales se mantuvieron en niveles relativamente favorables y, en especial, la tasa de desempleo regional, la evolución del subempleo y los salarios reales mostraron cierta fortaleza.

A. La marcada caída de la tasa de participación a nivel regional

Como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han afirmado previamente, en el contexto descrito la característica destacada de la evolución del mercado laboral de la región en 2014 fue el descenso de la tasa de desempleo urbano abierto, a nivel regional, que se produjo a pesar de la baja tasa de crecimiento económico (CEPAL/OIT, 2014b; CEPAL, 2014b; OIT, 2014b). Este resultado positivo, que se expresa en una disminución de dicha tasa del 6,2% en 2013 al 6,0% en 2014, se debió, sin embargo, no a una creación extraordinariamente alta de empleo, sino a un pronunciado descenso de la tasa de participación. En efecto, entre 2013 y 2014 la tasa de ocupación urbana se contrajo del 56,8% al 56,5%, mientras que la tasa de participación urbana registró una disminución aún mayor, del 60,6% al 60,1%.

Para explorar el trasfondo de estas acentuadas caídas de las tasas de participación y ocupación urbanas, a continuación se presentan algunos gráficos en que se muestra cómo han variado estas tasas con las tasas de crecimiento económico de los diferentes años en el período reciente. Específicamente, se observará que las caídas de ambas tasas registradas en 2014 fueron más fuertes de lo que se podría haber esperado

a partir de su comportamiento predominante en el último decenio, representado por las líneas de tendencia.

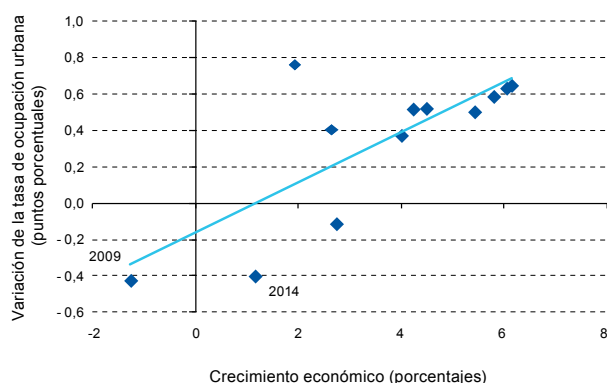
A nivel regional, la línea de tendencia del gráfico I.1 muestra un comportamiento marcadamente procíclico de la tasa de ocupación. Esto no es sorprendente, en vista de que la mayor categoría de ocupación corresponde a los asalariados, cuyo número depende en gran medida de la demanda laboral de las empresas, que contratan nuevos trabajadores según sus expectativas y planes de producción. En 2014, el bajo crecimiento económico incidió en una caída de la tasa de ocupación urbana, incluso mayor de lo podría haberse esperado sobre la base de las tendencias de los últimos años, ya que fue similar a la de 2009, a pesar de una diferencia superior a 2 puntos porcentuales del crecimiento económico. Más adelante se discuten los factores que pueden haber estado detrás de esta evolución, que se tradujo en que 2014 fuera un año atípico.

Mientras que la tasa de ocupación urbana regional suele mostrar un claro comportamiento procíclico, el comportamiento de la tasa de participación urbana regional es mucho menos definido frente a variaciones de las tasas de crecimiento. Esto se debe al hecho de que en la región coexisten países donde el comportamiento de esta tasa es procíclico, otros donde es poco definido y un tercer

¹ En este documento se describe el escenario regional, que no coincide necesariamente con la situación de cada uno de los países de la región.

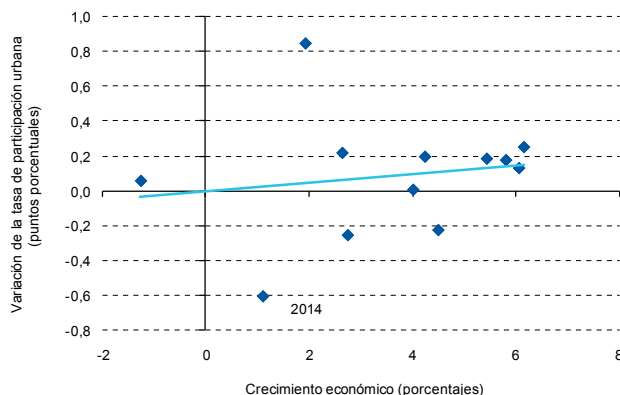
grupo donde es, más bien, contracíclico². Como resultado, a nivel regional se observa un comportamiento levemente procíclico, aunque con gran dispersión. De todas maneras, como se muestra en el gráfico I.2, también la caída de la tasa de participación urbana a nivel regional fue mucho más pronunciada de lo que se habría esperado sobre la base de las tendencias previas y en este caso la distancia respecto de la línea de tendencia es aún mayor que en el caso de la tasa de ocupación.

Gráfico I.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO ECONÓMICO
Y VARIACIÓN DE LA TASA DE OCUPACIÓN URBANA,
PROMEDIO PONDERADO, 2003-2014
(En porcentajes y puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

Gráfico I.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y
VARIACIÓN DE LA TASA DE PARTICIPACIÓN URBANA, PROMEDIO
PONDERADO, 2003-2014
(En porcentajes y puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

Sin embargo, esta evolución no fue generalizada en los países de la región y es resultado de lo ocurrido en las tres economías latinoamericanas más grandes, el Brasil, México y la Argentina. Como se observa en el gráfico I.3, en los tres

países la tasa de participación urbana tiende a comportarse de manera procíclica, si bien con una dispersión elevada. En 2014, en todos ellos la tasa de participación urbana cayó de manera atípicamente marcada, mucho más de lo que se habría esperado de acuerdo con las tendencias recientes. Estas caídas de la participación laboral urbana (de 1,1 puntos porcentuales en la Argentina y el Brasil y 0,8 puntos porcentuales en México) fueron similares en el caso de hombres y mujeres en el Brasil y México (la participación femenina registró una caída levemente mayor en ambos casos), mientras que en la Argentina la caída se concentró entre los hombres³.

Cabe señalar que en los tres países también cayó la tasa de ocupación (1,1 puntos porcentuales en la Argentina, 0,7 puntos porcentuales en el Brasil y 0,9 puntos porcentuales en México)⁴.

¿Cómo se explica el hecho de que frente a esta contracción de las oportunidades laborales la oferta laboral no solo haya caído en forma pronunciada —lo que sería coherente con las tendencias de los tres países—, sino que se haya contraído mucho más de lo que las tendencias previas habrían hecho esperar? Una hipótesis al respecto parte del hecho de que el comportamiento de la oferta laboral varía según los niveles de ingreso de los países y los hogares. En efecto, la prociclicidad de la oferta laboral es una característica de los países de ingreso per cápita relativamente mayor (países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y también países latinoamericanos con esa característica), mientras que en los países más pobres la oferta laboral tiende a ser contracíclica. Lo mismo se observa a nivel de los hogares: en un contexto de menor demanda laboral, suele aumentar la oferta laboral de los hogares más pobres, para compensar posibles pérdidas de ingreso (por desempleo o caída de los ingresos laborales) que afectarían los niveles de subsistencia, por lo general mediante el envío al mercado laboral de la “fuerza de trabajo secundaria” (por ejemplo, los jóvenes); en cambio, los hogares más acomodados no se verían tan afectados por esa situación

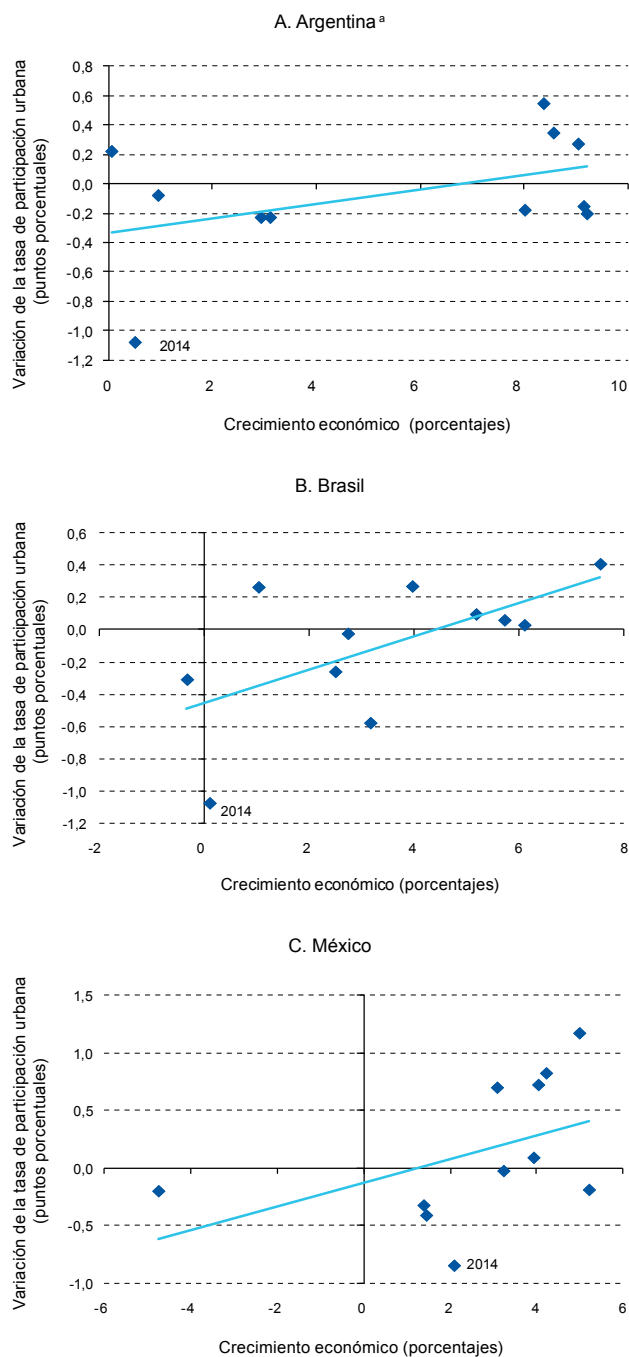
³ Los datos de la Argentina presentados en el gráfico I.3 corresponden a la información oficial sobre la tasa de participación expresada como porcentaje de la población total, por lo que difieren de los datos del cuadro A.1.2 del anexo, donde el denominador es la población en edad de trabajar.

⁴ Los números mencionados se refieren a las áreas urbanas, cuyos mercados laborales suelen ser más sensibles a la coyuntura económica que los de las áreas rurales. Para efectos de comparación, se puede mencionar que en el Brasil, a nivel nacional, según la nueva Encuesta nacional de hogares (PNAD) continua, tanto la tasa de participación como la tasa de ocupación descendieron mucho menos (0,3 puntos porcentuales y 0,1 puntos porcentuales, respectivamente) de lo que se informa en la Encuesta Mensual de Empleo (PME) para las seis principales áreas metropolitanas. Aun así, el resultado en términos de la tasa de desempleo es el mismo: se redujo, gracias a una caída de la tasa de participación que fue mayor que la disminución de la tasa de ocupación. En México se observa algo similar: a nivel nacional, tanto la tasa de participación como la tasa de ocupación se contrajeron menos (0,4 puntos porcentuales y 0,5 puntos porcentuales, respectivamente) que a nivel urbano; en este caso, la tasa de desempleo a nivel nacional, en vez de aumentar muy levemente (0,1 puntos porcentuales), como ocurrió a nivel urbano, descendió en forma igualmente leve (0,1 puntos porcentuales).

² Véase Machinea, Kacef y Weller (2009).

del mercado laboral, dado que contarían con suficientes ingresos y reservas para no sufrir una pérdida demasiado notoria de su nivel de vida (Sabarwal, Sinha y Buvinic, 2010).

Gráfico I.3
ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y VARIACIÓN DE LA TASA DE PARTICIPACIÓN URBANA, 2004-2014
(En porcentajes y puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

^a La tasa de participación urbana está expresada, en este caso, como porcentaje de la población total.

En este contexto, los aumentos de los niveles de empleo registrados en el último decenio en la Argentina y el Brasil, y en menor grado en México, pueden haber generado ciertas holguras en muchos hogares, de manera que en 2014 no tuvieron que reaccionar al menor dinamismo de la demanda laboral con un aumento de la oferta. A ello podrían haber contribuido los aumentos de los salarios medios que se produjeron en los tres países en mayor o menor magnitud durante el último decenio y el hecho de que, a pesar de la situación de bajo crecimiento, en 2014 los salarios reales no disminuyeron, como se verá más adelante, lo que diferencia esta situación de otras situaciones previas de débil crecimiento económico en la región⁵. Finalmente, muchos países han establecido programas dirigidos a incentivar una mayor permanencia de los jóvenes en los sistemas educativos.

En consecuencia, en términos de grupos de edad, en los tres países la reducción de la tasa de participación se concentró en los jóvenes. En la Argentina, en 2014, la tasa de participación urbana de los jóvenes de entre 14 y 29 años se contrajo aproximadamente 1,4 puntos porcentuales, mientras que la de las personas de entre 30 y 64 años solo se redujo 0,5 puntos porcentuales. En el Brasil, entre los jóvenes de 15 a 24 años de edad, la tasa de participación urbana descendió, como promedio anual, 2,6 puntos porcentuales, mientras que en el caso de las personas de 25 años y más, la caída fue de 1,4 puntos porcentuales. Por último, en México, a nivel nacional, la tasa de participación de los jóvenes de entre 15 y 29 años descendió 0,9 puntos porcentuales, en tanto que en el caso de las personas de 30 años y más la reducción fue de 0,4 puntos porcentuales. De esta manera, aunque la disminución de la participación laboral fue generalizada, resultó más fuerte entre los jóvenes.

Si bien la caída de la tasa de participación como tal no es una noticia favorable y esta tendencia a la baja no puede mantenerse en el tiempo, la contracción tiende a ser menos adversa si se concentra en los jóvenes, siempre y cuando vaya acompañada por una mayor permanencia en el sistema educativo, aspecto sobre el cual no se cuenta actualmente con información detallada correspondiente a 2014.

Cabe señalar que el impacto favorable acumulado de la evolución de los mercados laborales en el período reciente, aun cuando parece haber producido ciertas holguras que influyeron en el comportamiento de la oferta laboral de muchos hogares, no ha modificado las características estructurales de los mercados laborales de la región. Todavía se registran elevados niveles de informalidad, porcentajes significativos de trabajadores en condición de pobreza y —además de los hogares pobres— una gran proporción de hogares vulnerables, con ingresos per cápita solo levemente superiores a la línea de pobreza. Estos hogares en poco tiempo pueden verse en

⁵ Cabe recordar que ya en 2009 el incremento de los salarios reales fue un factor importante para estabilizar la demanda interna, lo que contribuyó a la rápida reactivación del aparato productivo y la superación de la crisis. Dicho incremento fue posible, en parte, por el fuerte descenso de los precios de los alimentos a nivel mundial.

la necesidad de insertar a su fuerza de trabajo secundaria en el mercado laboral y de generar ingresos laborales adicionales en el sector informal cuando la demanda laboral del sector formal se mantiene débil por un período prolongado.

De todas maneras, en el caso de muchos hogares la caída de la tasa de ocupación en 2014 no parece haber ocasionado una situación desesperada. En particular, el hecho de que tanto en la Argentina como en el Brasil la tasa de desempleo tuviera una evolución algo más favorable en el caso de los jóvenes que en el de los adultos (en México fue muy similar en ambos grupos) reflejaría una situación en que el apremio sobre los hogares todavía no es tan fuerte como para que tengan que presionar a los jóvenes a integrarse al mercado de trabajo y buscar, como fuerza de trabajo secundaria, ingresos laborales bajo cualquier condición de trabajo.

Esta situación también podría explicar la caída inusualmente fuerte de la tasa de ocupación en los tres países. Como resultado de diferencias estructurales entre los mercados laborales de países

desarrollados y de países de América Latina y el Caribe, se ha constatado que en un contexto de débil crecimiento económico en los países desarrollados estos mercados se ajustan, sobre todo, por medio del empleo. En contraste, en América Latina y el Caribe, en un contexto similar, las necesidades de los hogares suelen incidir en aumentos significativos del sector informal, lo que evidencia que el ajuste se produce menos por medio del nivel del empleo y más a través de una reducción de la productividad laboral media⁶. En 2014, como se ha discutido a propósito de la tasa de participación, dicha presión sobre los hogares puede haber sido menor, lo que habría incidido en una menor inserción a los mercados de trabajo y, específicamente, al sector informal, evitando un mayor incremento del nivel del empleo. Por lo tanto, en 2014, en comparación con la tendencia general observada en América Latina y el Caribe, el ajuste del mercado laboral regional al bajo crecimiento económico se habría producido en mayor medida que lo habitual por medio del nivel de empleo y en menor medida por medio de la productividad laboral media.

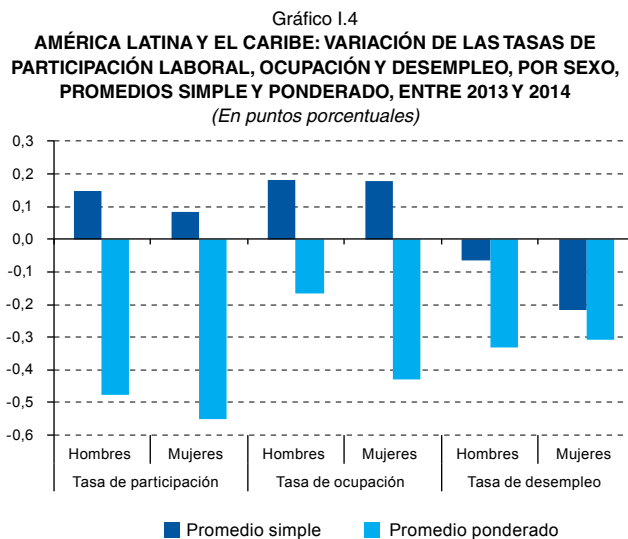
B. La heterogeneidad de la evolución de los principales indicadores laborales

Por otra parte, como se puede observar en el cuadro A1.2 del anexo, la caída de la tasa de participación no fue generalizada en la región. En efecto, del total de 19 países de los que se cuenta con información, en 11 esta tasa aumentó, en diferentes grados, y en otros 2 se mantuvo constante. Por otra parte, la tasa de ocupación aumentó en nueve países, disminuyó en ocho y se mantuvo estable en dos (es decir, aumentó o disminuyó no más de 0,1 puntos porcentuales).

Con el nuevo descenso de la tasa de desempleo urbano abierto a nivel regional, se alcanzó un nuevo mínimo para los últimos 25 años. En los diferentes países, el desempeño fue mixto (véase el cuadro A1.1 del anexo). En ocho países, incluidos cuatro caribeños, se registró, en línea con la tasa regional, una disminución de la tasa de desempleo, mientras que en siete países el desempleo aumentó y en cuatro se registraron solo cambios muy pequeños (aumentos o disminuciones de hasta 0,1 puntos porcentuales) o un estancamiento de dicha tasa.

Como ya se señaló, a diferencia de la evolución del dato regional correspondiente al promedio ponderado de las tasas de los países, la tasa de participación laboral como promedio simple continuó creciendo. Esta diferencia se debe al hecho, ya mencionado, de que en 2014 las tres economías más grandes de la región (Brasil, México y Argentina), que concentran casi dos tercios de la fuerza de trabajo regional, tuvieron un desempeño laboral similar entre sí, pero distinto al de la mayoría de los otros países. Según se observa en el gráfico I.4, este aumento de la participación laboral como promedio simple fue algo mayor en el caso de los hombres que en el de las mujeres, lo que representa una variación respecto a la tendencia de

largo plazo, que consiste en un incremento de la participación laboral de las mujeres, acompañado por un gradual descenso de la de los hombres.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

Algo similar se constata al examinar la tasa de ocupación como promedio simple, que —nuevamente a diferencia del promedio ponderado que se analizó en la sección anterior— se incrementó en forma leve, presentando variaciones similares

⁶ Véase al respecto CEPAL/OIT (2012, págs. 10-12).

para hombres y mujeres. También en este caso se revirtió la tendencia previa, caracterizada por una mayor expansión del empleo femenino.

Por último, como resultado de las variaciones mencionadas, la tasa de desempleo como promedio simple se contrajo ligeramente, en este caso en concordancia con el promedio ponderado, aunque en menor magnitud, exhibiendo disminuciones mayores para las mujeres que para los hombres.

El hecho de que la creación de empleo se atenuara, pero que al mismo tiempo la oferta laboral no repuntara significativamente, se refleja no solo en la tasa de desempleo, sino también en la

evolución de las tasas de subempleo por insuficiencia de horas. En efecto, como se observa en el cuadro I.1, con la excepción de Colombia y Honduras, donde esta tasa descendió 1,3 puntos porcentuales y 1,2 puntos porcentuales, respectivamente, entre 2013 y 2014, las variaciones interanuales entre esos dos años no excedieron el valor de 0,5 puntos porcentuales y correspondieron a leves aumentos en la Argentina, Costa Rica y el Ecuador, y leves caídas en el Brasil, Chile, México, Panamá, el Paraguay y el Perú, en tanto que en el Uruguay la tasa se mantuvo estable.

Cuadro I.1
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TASA DE SUBEMPLEO HORARIO URBANO, 2010-2014^a
(En porcentajes)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 ^b |
|-------------------------|------|------|------|------|-------------------|
| Argentina | 9,8 | 9,1 | 9,3 | 9,2 | 9,6 |
| Brasil | 2,7 | 2,3 | 2,0 | 1,8 | 1,5 |
| Chile | 11,5 | 11,9 | 11,5 | 11,6 | 11,3 |
| Colombia | 12,0 | 11,1 | 11,7 | 11,9 | 10,6 |
| Costa Rica ^c | 11,2 | 13,4 | 11,3 | 12,5 | 12,8 |
| Ecuador | 12,1 | 9,8 | 8,2 | 8,9 | 9,3 |
| Honduras | 6,7 | 10,6 | 10,1 | 11,6 | 10,4 |
| México | 7,6 | 7,1 | 7,0 | 6,9 | 6,7 |
| Panamá | 1,8 | 1,3 | 1,9 | 2,0 | 1,8 |
| Paraguay | 7,3 | 6,3 | 5,4 | 5,1 | 4,9 |
| Perú | 14,5 | 12,4 | 12,0 | 11,6 | 11,3 |
| Uruguay | 8,9 | 7,6 | 7,4 | 6,9 | 6,9 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos se refieren a la proporción de ocupados que trabajan menos horas de lo establecido en cada uno de los países, que desean trabajar más y están disponibles para hacerlo. Debido a diferencias metodológicas, las series de los diferentes países no son comparables entre sí. Las series corresponden al ámbito urbano, con la excepción de Chile y Costa Rica, donde corresponden al total nacional.

^b Información preliminar.

^c Desde 2012, los datos corresponden a una nueva encuesta, por lo que no son estrictamente comparables con los datos anteriores.

C. El debilitamiento de la generación de empleo asalariado y registrado

A pesar de esta situación relativamente favorable en términos de desempleo, el enfriamiento del crecimiento económico a nivel regional no pudo quedar sin consecuencias para la demanda laboral. Esto se expresó en una débil generación de empleo asalariado en muchos países, entre ellos la Argentina, el Brasil, Chile, Panamá, el Paraguay y el Perú, donde esta categoría de empleo creció menos del 1% o donde el número absoluto de ocupados se contrajo.

Por otra parte, el trabajo por cuenta propia, generalmente de menor calidad que el empleo asalariado, en la mayoría de los casos se expandió más que el empleo total, lo que evidencia un resurgimiento incipiente de actividades informales, en el contexto de la debilidad de la demanda laboral de las empresas. En la mediana de 11 países, el empleo total se expandió un

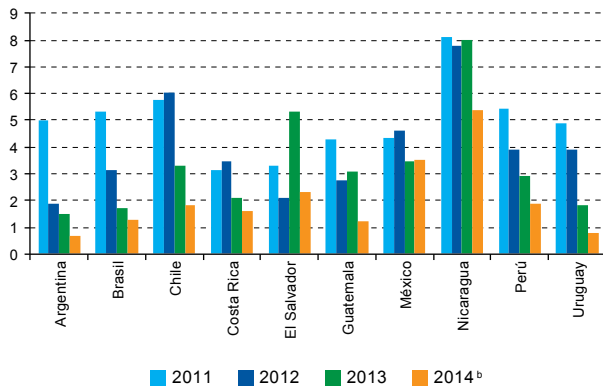
1,5%, igual que el empleo asalariado, mientras que el trabajo por cuenta propia creció un 3,1%⁷.

El debilitamiento de la generación de empleo de calidad también se observa en los datos sobre la evolución del empleo registrado. En el gráfico I.5 se puede apreciar que, si bien este tipo de empleo, como promedio del año, continuó en expansión en todos los países de los que hay información, las tasas de crecimiento han sido decrecientes en casi todos ellos y en muy pocos casos superaron el 2%. La principal excepción es México, donde las políticas para incentivar la formalización

⁷ En el promedio ponderado de los mismos países, la relación es más desfavorable, ya que el empleo asalariado creció un 0,9% y el trabajo por cuenta propia un 2,7%. Con una elasticidad del empleo asalariado respecto del PIB de 0,75, la magnitud de la creación de empleo asalariado se ubica en un rango normal para la región.

recientemente implementadas incidieron en una aceleración del aumento del empleo registrado en el segundo semestre de 2014, lo que se tradujo en que la tasa anual se mantuviera estable en comparación con la de 2013. La mayor tasa de crecimiento del empleo registrado se observa nuevamente en Nicaragua, país donde la cobertura de la seguridad social se ha venido ampliando por varios años.

Gráfico I.5
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): TASAS DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO REGISTRADO, 2011-2014^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

^a Los datos se refieren a los asalariados o puestos de trabajo que cotizan en los sistemas de seguridad social, con las excepciones del Brasil, donde corresponden a los puestos formales informados por las empresas, y del Perú, donde corresponden al empleo en empresas formales pequeñas, medianas y grandes.

^b Datos preliminares.

De esta manera, en la mayoría de los países se interrumpió la tendencia de una expansión del empleo registrado como

D. El moderado incremento de los salarios reales

El hecho de que durante 2014 los mercados laborales de la región todavía no estuvieran bajo una mayor presión desde la oferta, que habría generado nuevos desequilibrios, también se reflejó en la evolución de los salarios reales del sector formal. Como promedio simple de los países, estos salarios aumentaron un 1,8%, valor similar al del año anterior. Cabe señalar, sin embargo, que los salarios reales crecieron menos que en 2013 en casi todos los países sudamericanos de los que existe información, mientras que en los países centroamericanos con información disponible y en México crecieron más que el año anterior.

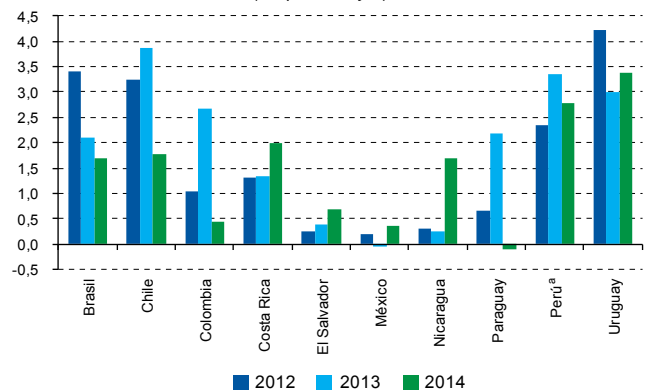
A la estabilidad y los moderados aumentos de los salarios reales contribuyeron las políticas de salario mínimo. Como promedio simple de 20 países, los salarios mínimos reales subieron un 3,1%. Se destacan aumentos de dos dígitos en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Panamá. Solo en muy pocos países el salario mínimo no fue incrementado o creció a una tasa inferior a la inflación.

proporción del empleo total, dado que en muchos casos (entre ellos, el Brasil, Costa Rica, Guatemala y el Uruguay) la tasa de expansión de este empleo de mayor calidad fue menor que la del empleo en su conjunto. Por otra parte, en Chile, México y el Perú se observa una mejora de la composición del empleo, aunque de manera muy moderada⁸.

Al revisar la evolución del empleo por rama de actividad se observa, como resultado más llamativo, una reducción de la participación del comercio en muchos países y un estancamiento del número absoluto de los ocupados en esta rama. El empleo en el comercio creció con fuerza en los últimos años, como reflejo de un crecimiento económico en buena parte liderado por el dinamismo del consumo de los hogares. El hecho de que esta tendencia se interrumpiera evidencia, primero, el debilitamiento de este componente de la demanda agregada y, segundo, que la expansión de las actividades informales fue todavía limitada. En fases de bajo crecimiento económico, las actividades informales suelen expandirse en esta rama de actividad, debido a sus bajas barreras de entrada; sin embargo, como ya se comentó, en la coyuntura actual la presión desde la oferta laboral no ha sido tan fuerte como en otras circunstancias de bajo crecimiento, por lo que no se registra una expansión acentuada del sector informal.

Por otra parte, con algunas excepciones, la creación de empleo en la manufactura siguió siendo débil, mientras que la evolución fue mixta en la construcción y en el sector agropecuario, entre los pocos países de los que existe información sobre este último. La participación del empleo en los servicios se expandió en la mayoría de los países de los que se tiene información, en algunos casos como consecuencia del crecimiento del empleo en el sector público.

Gráfico I.6
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): VARIACIÓN DEL SALARIO MEDIO REAL DEL EMPLEO FORMAL, 2012-2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de los países.

^a Corresponde a los trabajadores dependientes de Lima Metropolitana.

⁸ No se dispone de información sobre la tasa de crecimiento del empleo en su conjunto de El Salvador y Nicaragua en 2014.

E. Conclusiones y perspectivas

Debido a un comportamiento atípico de los mercados laborales en la Argentina, el Brasil y México, en comparación con el desempeño laboral normal en fases de bajo crecimiento, la tasa de desempleo urbano de la región descendió en 2014, pese a la escasez de la demanda laboral, que fue consecuencia de un crecimiento económico de solo un 1,2%. La razón de la mejora en materia de desempleo fue la caída de la tasa de participación laboral urbana, mucho más pronunciada en los tres países de lo que se habría esperado sobre la base de su historial. Se plantea en este documento que la causa de este comportamiento inusual habría sido, principalmente, la mejora de los indicadores laborales acumulada durante el decenio anterior, que en el caso de muchos hogares redujo la presión de tener que compensar la debilidad de la demanda laboral (expresada en una débil creación de empleo asalariado) por medio de la inserción en actividades informales. En consecuencia, no solo la tasa de participación sino también la de ocupación mostraron un comportamiento atípico. Dado que la contracción de la tasa de participación fue más pronunciada, esta evolución se tradujo a nivel regional en la disminución ya mencionada de la tasa de desempleo.

Sin embargo, debido a las persistentes debilidades estructurales de los mercados de trabajo de la región no se puede esperar que estas pautas se mantengan por un tiempo más prolongado, lo que probablemente ya se observará en el desempeño del mercado laboral en 2015.

En efecto, al contrario de lo esperado hace algunos meses, en 2015 no se producirá un repunte significativo del crecimiento económico regional y se proyecta una expansión de la actividad de solo un 1,0%. Esto significa que no se logra revertir el proceso de desaceleración del crecimiento que se inició en 2011 y que el PIB per cápita regional se estanca nuevamente. En este contexto, es probable que la tasa de ocupación urbana caiga por tercer año consecutivo, debido a la debilidad que el bajo crecimiento económico implicaría para la demanda laboral y, por lo tanto, para la creación de empleo asalariado. Esto afectaría negativamente la calidad del empleo y, como es poco probable que las políticas de formalización logren contrarrestar la baja generación de empleo asalariado, en la mayoría de los países el empleo registrado continuaría creciendo en forma muy leve.

Por otra parte, puede esperarse que a nivel regional no continúe la caída de la participación laboral —por lo menos no con la magnitud observada en 2014—, de manera que en 2015 la disminución de la tasa de ocupación se vería reflejada en un aumento de la tasa de desempleo abierto. Este incremento podría alcanzar aproximadamente 0,2 puntos porcentuales, de modo que el desempleo sería de alrededor del 6,2%, volviendo a la tasa registrada en 2013. Para la gran mayoría de los países se espera que los salarios reales medios del sector formal se mantengan estables, en vista de que las tasas de desempleo, en general, continúan en niveles relativamente bajos y de que, con algunas excepciones, la inflación se mantendría acotada.

II. Protección social universal en América Latina: desafíos, experiencias y estrategias para enfrentar la informalidad de los mercados laborales

Introducción

A lo largo de los últimos años se ha intensificado el análisis y la preocupación por introducir reformas en las modalidades de políticas públicas para alcanzar la igualdad de derechos y avanzar hacia sociedades más cohesionadas. En la construcción de sistemas de protección social dirigidos a esos objetivos se deben reconocer las restricciones provenientes del mercado laboral, para encarar una necesaria redefinición y perfeccionamiento de las estrategias, tal como lo muestran las experiencias recientes en América Latina.

Precisamente en esta región, caracterizada por enormes niveles de desigualdad, considerando los desafíos futuros se debe tomar nota de la necesidad de destinar recursos crecientes al cumplimiento de esos objetivos. En este análisis se pone énfasis en la necesidad de reconocer los rasgos

sobresalientes de las nuevas estrategias de protección social. Atendiendo a la situación específica de cada caso y a partir de la experiencia acumulada en la región, el camino hacia la cobertura universal y la mejora generalizada de la calidad de las diferentes prestaciones de la protección social demanda cambios en la disponibilidad y eficiencia del uso de recursos públicos.

En esta parte del informe se revisarán las concepciones relevantes en materia de protección social y se examinará el comportamiento del mercado de trabajo, para luego presentar la situación y los desafíos en relación con los diferentes esquemas de prestaciones involucrados. Se destaca la necesidad de considerar la situación del entorno económico y, muy especialmente, el espacio fiscal existente en cada país para llevar adelante las reformas necesarias.

A. Estrategias para la extensión de la protección social

La cobertura universal de protección social es un derecho humano reconocido en diversos instrumentos internacionales que, además, permite consolidar el desarrollo económico y social, al reducir la pobreza y la desigualdad, promoviendo la inclusión social. Junto con elevar la dignidad de cada ciudadano, en combinación con otras políticas contribuirá al incremento de la productividad y la empleabilidad, apoyando el desarrollo económico (OIT, 2011). Así, la extensión de la cobertura se convierte en una de las prioridades más urgentes para alcanzar un crecimiento económico sostenido, con cohesión social y trabajo decente para hombres y mujeres (Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social, 2011; CEPAL, 2010).

El debate sobre las estrategias para extender la cobertura de la protección social cobró un renovado impulso a principios de este siglo, luego de comprobarse que buena parte de las reformas que habían sido incorporadas en los años anteriores no habían logrado los resultados esperados en relación con las deficiencias que mostraban los diferentes componentes de la seguridad social. Frente a los cambios ocurridos en el mercado de trabajo y al impacto fiscal de los sistemas tradicionales de seguro social, no se logró mejorar la cobertura de estos sistemas ni consolidar sistemas más sostenibles y equitativos.

En consecuencia, comenzaron a evolucionar ideas vinculadas con el enfoque de derechos, en que se volvía a

poner en el centro de la escena al Estado y su capacidad de intervenir en el desarrollo económico y social. De manera especial, comenzó a predominar la atención a las distintas opciones para articular un sistema que brindara cobertura a los trabajadores de la economía informal y sus familias, así como a otros grupos vulnerables (OIT, 2002). En estos debates, se consideró como uno de los principales ejes para aumentar la solidaridad de los sistemas de seguridad social su adaptación para atender mejor las realidades del mercado de trabajo, dado que la situación hacia finales de los años noventa no estaba garantizando ni el acceso ni los recursos para el financiamiento. Asimismo, nociones como ciudadanía plena y garantía de derechos (humanos, económicos, sociales y culturales) comenzaban a orientar las políticas de protección (CEPAL, 2006).

En este nuevo contexto, en que los sistemas creados bajo una lógica contributiva no logran cumplir con sus objetivos, producto de diversos factores (macroeconómicos, fiscales, productivos y laborales), la discusión ha girado en torno a cómo articular mejor el empleo y la protección social para alcanzar mayores niveles de bienestar y, en especial, qué lugar debe ocupar el componente no contributivo de la protección social en relación con el pilar contributivo (Bertranou, 2004; CEPAL, 2012).

Este debate ha tenido lugar a nivel mundial —por ejemplo, en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se tradujo en la aprobación de la recomendación 202 de la OIT relativa a los pisos nacionales de protección social—, así como a nivel regional, en múltiples instancias, con una participación relevante tanto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como de la OIT en las discusiones y las propuestas de política. Este renovado debate sobre la cobertura de la seguridad social tuvo lugar entre los constituyentes de la OIT (gobiernos y organizaciones de trabajadores y de empleadores) en la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2001), en que se delinearon algunos temas que guiarían la labor de la Organización durante la década siguiente. Así, en 2003 se lanzó la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos, y la propuesta de extender la cobertura de la protección social fue recogida en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008. Asimismo, en esos años se fue instalando la idea de alcanzar un piso de garantías, tema que primero fue abordado por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004) y luego, en 2009, por la Junta de jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas, cuando aprobó la Iniciativa sobre un nivel mínimo de protección social, como una de las nueve iniciativas para hacer frente a la crisis económica internacional desatada en 2008. La promoción de esta iniciativa fue liderada por la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Distintas actividades para impulsarla fueron fortalecidas por la actuación del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social, liderado por Michelle Bachelet, que elaboró en 2011 el informe *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*.

El concepto de piso de protección social se consolidó como parte de una estrategia bidimensional de extensión de la cobertura de la protección social, que abarca tanto la dimensión horizontal de la cobertura poblacional, como la dimensión vertical, que se refiere al conjunto de riesgos sociales cubiertos, incluidas la calidad y la generosidad (tasas de reemplazo) de las prestaciones. La consolidación de este concepto se evidenció, primero, cuando fue incluido en el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2009) y luego cuando, después de un proceso de consultas y debates, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó la recomendación 202 de la OIT relativa a los pisos nacionales de protección social, en 2012 (OIT, 2014a).

En la recomendación 202 se establece que los pisos de protección social deben comprender, como mínimo, las siguientes cuatro garantías básicas de seguridad social:

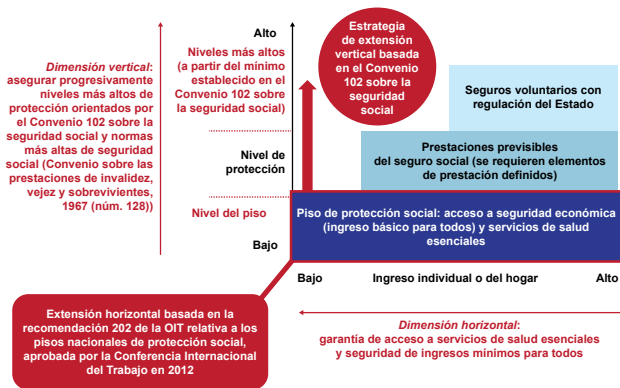
- i) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;

- ii) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- iii) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y
- iv) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

Con esta recomendación se busca proporcionar orientaciones para que los pisos de protección social se establezcan en el marco de una estrategia de extensión de la seguridad social que asegure progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número posible de personas (siguiendo las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social). El piso de protección social ha sido concebido como parte de un sistema integral que puede representarse de manera estilizada como una “escalera” de seguridad social. El escalón correspondiente al piso abarca la serie de garantías básicas destinadas a toda la población (que han sido listadas antes) y constituye la base en que se afirman y sobre la que se desarrollan los seguros sociales obligatorios (que brindan prestaciones para las personas que usualmente cotizan al sistema) y los seguros voluntarios. Los seguros obligatorios y voluntarios, por otra parte, constituyen el camino para extender la cobertura vertical o cualitativa (que se refiere a los tipos de contingencias cubiertas y al nivel de las prestaciones), posibilitando el logro de umbrales más altos de seguridad social. De esta forma, podría interpretarse que el piso es una herramienta para promover prioritariamente la extensión horizontal de la cobertura, mientras que el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima) y los convenios complementarios se convierten en instrumentos necesarios para garantizar la adecuación de las prestaciones, es decir, la cobertura vertical (OIT, 2011).

Para proporcionar estas garantías básicas, no se promueve en la recomendación 202 un modelo único de provisión de protección social, sino que se insta a considerar diferentes enfoques que combinan componentes contributivos y no contributivos, en vista de las características del contexto nacional. Otro aspecto que se destaca en la recomendación 202 es la necesidad de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social, tomando en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de la población (Casalí, Schwarzer y Bertranou, 2014).

Diagrama II.1
**ESCALERA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y ESTRATEGIA
 BIDIMENSIONAL PARA LA EXTENSIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**



Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *World Social Protection Report. Building economic recovery, inclusive development and social justice*, 2014/15, Ginebra.

La discusión sobre la protección social ha cobrado especial relevancia también en la agenda de los países de América Latina. En el trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, en 2006 —mediante el documento *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*—, se instó a los Estados a cumplir su responsabilidad frente a los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional en cuanto al respeto, la protección y la promoción de los derechos sociales, y a adoptar medidas concretas a través de políticas de protección social.

B. Otras consideraciones conceptuales

En relación con las cuatro garantías que se establecen en la recomendación 202, el tratamiento desde el punto de vista de las políticas públicas parece no generar mayores discrepancias conceptuales en lo que se refiere a la seguridad económica de la población que no es económicamente activa (niños, niñas, adolescentes y personas mayores). Por otro lado, en lo referente a las garantías de seguridad económica para las personas en edad de trabajar y a las garantías en salud, se requieren algunas consideraciones conceptuales adicionales.

En cuanto a las primeras, la complejidad está asociada a la necesidad de que las estrategias de extensión de la protección social se articulen con otras políticas para promover el empleo formal. Las políticas activas de mercado de trabajo cobran especial relevancia porque constituyen una pieza fundamental en la construcción de puentes entre el empleo y la protección social, al facilitar la inserción laboral (CEPAL, 2012). Esto es así porque el empleo provee a los trabajadores más que un salario; el trabajo decente brinda al trabajador dignidad, seguridad de ingresos y la posibilidad de acceder a cobertura frente a determinados riesgos sociales (tanto para el trabajador

Desde entonces, la CEPAL ha asumido un papel cada vez más protagónico en la promoción de los sistemas de protección social universal, basados en un enfoque de derechos, a los que ha dado impulso en sus períodos de sesiones de 2010, 2012 y 2014, y en los documentos que conforman la llamada trilogía de la igualdad.

En el documento *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, presentado en el trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, celebrado en 2010, se destaca, por ejemplo, que la construcción de sociedades inclusivas, más igualitarias y con pleno respeto de un marco de derechos en un mundo globalizado y de economías abiertas es la gran tarea para los países de la región en el siglo XXI. Para garantizar la igualdad de derechos se precisa establecer instrumentos redistributivos que ofrezcan garantías concretas de protección, con atención a las particularidades y requerimientos específicos que enfrenta cada sociedad y, dentro de esta, los diversos grupos de la población. En consecuencia, la CEPAL propuso a los países de la región ampliar el conjunto de transferencias monetarias ciudadanas y redistributivas no contributivas para familias con niños y adultos mayores. Estas medidas, así como otras reformas necesarias para la construcción de sistemas de protección social universal deben ser sustentadas por pactos sociales, o sea, por acuerdos de cooperación de largo plazo entre actores políticos y sociales de un país, como se afirma en el documento *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, presentado en el trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL, en 2014.

como para su familia). Si se alcanzara el pleno empleo formal, el acceso a la mayoría de los derechos económicos y sociales se podría lograr a través de una combinación de mecanismos de seguridad social y normas laborales protectoras (Beccaria y Maurizio, 2010).

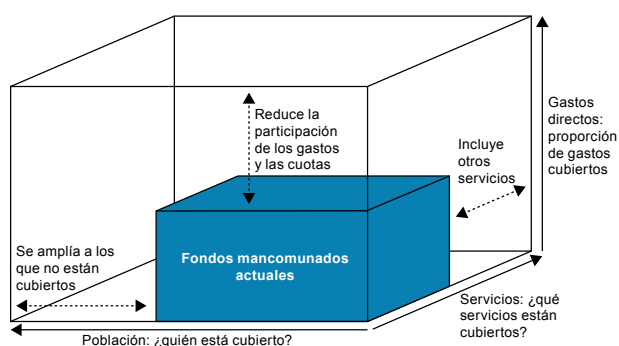
No obstante, dado que en América Latina la incidencia de la informalidad laboral es aún elevada, el diseño de mecanismos tanto para prevenir determinados riesgos sociales (el desempleo, por ejemplo) como para mitigar sus consecuencias no puede descansar exclusivamente en la seguridad social tradicional y las regulaciones laborales, ambas diseñadas para el segmento formal de la economía. Así, resulta importante tomar en consideración la estructura del mercado de trabajo, en particular la existencia de empleo formal e informal, para que todos los trabajadores sean alcanzados por la protección y por los beneficios de estas instituciones, en el caso de la protección social, ya sea a través de esquemas contributivos o ligados al empleo formal o de esquemas no contributivos (OIT, 2014a). Además, para promover la formalización de la economía informal, las políticas de protección social (algunas de ellas

incluidas dentro de las políticas de mercado de trabajo) deben ser acompañadas y articuladas con acciones de diversa índole, tanto en el mismo ámbito de la protección social como en el ámbito de las políticas de empleo y las regulaciones laborales, puesto que estas también actúan para prevenir ciertos riesgos sociales, así como para mitigar sus consecuencias. Un ejemplo de ello es la acción conjunta de las políticas de empleo dirigidas a fomentar la demanda de trabajo, de políticas laborales (como la inspección laboral), políticas de mercado de trabajo (como la formación profesional) y políticas de protección social (como las garantías de ingreso), que puede reducir los niveles de precariedad laboral y desempleo (transición a la formalidad), así como el riesgo que enfrentan las personas de perder un empleo formal.

En relación con las garantías de salud, el enfoque del piso de protección social debe ser considerado con especial atención, incorporando las contribuciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2005 y 2010). La OMS señala que la cobertura universal en salud significa que toda la población tenga acceso a prestaciones de salud apropiadas de promoción, prevención, cura y rehabilitación cuando las necesite y a un costo asequible. Desde esta perspectiva, la cobertura universal implica equidad de acceso y protección financiera. Este enfoque establece que es necesario atender a tres dimensiones: i) la población cubierta, ii) los servicios cubiertos y iii) el peso de

los gastos no cubiertos (véase el diagrama II.2). Trazando un paralelo con la figura de la escalera de protección social, antes descrita, la primera dimensión estaría vinculada con la cobertura horizontal y las dos siguientes con la noción de cobertura vertical. En esta misma línea, Titelman, Acosta y Cetrángolo (2014) destacan que la cobertura mediante recursos de cobro compulsivo (rentas generales y cotizaciones sobre los salarios) no debe discriminar por ingresos.

Diagrama II.2
DIMENSIONES QUE ES PRECISO CONSIDERAR EN EL AVANCE HACIA LA COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD



Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS), *Informe sobre la Salud en el Mundo. La financiación de los sistemas de salud. El camino hacia la cobertura universal*, Ginebra, 2010.

C. Políticas de protección social y de formalización del empleo¹

En gran parte de los últimos diez años, los indicadores del mercado de trabajo en América Latina exhibieron un buen desempeño, reflejando en gran medida el comportamiento de la actividad económica durante ese período. Sin embargo, luego de casi un decenio de gran dinamismo, durante los últimos años la creación de empleo disminuyó. Como se señala en CEPAL (2012), dada la relación que existe entre la protección social y el empleo, en la región se presentan exclusiones dentro y fuera del vínculo laboral. Las primeras se asocian con la calidad del empleo, mientras que las segundas se vinculan con la participación laboral y el desempleo.

Particularmente en relación con la calidad del empleo (y las exclusiones dentro del vínculo laboral), en América Latina se ha observado un promisorio, aunque insuficiente, proceso

de formalización laboral. Por un lado, se aprecia un aumento del empleo asalariado en el sector formal, con cobertura de seguros sociales, en la gran mayoría de los países de la región (véase el cuadro II.1²). La experiencia de estos últimos años da cuenta de que el crecimiento económico ha sido esencial para generar más empleos de mejor calidad; no obstante, los avances registrados en materia de formalización han tenido como componente clave las políticas de empleo. Entre estas se incluye una combinación de políticas específicas sobre aspectos asociados con la productividad, las normas laborales y fiscales, los incentivos, las políticas activas de mercado de trabajo y la fiscalización, aunque no siempre han sido implementadas bajo un enfoque integrado (OIT, 2014c).

Como se observa en el cuadro II.1, en América Latina los trabajadores asalariados (excluido el trabajo doméstico) representan el 65,7% del total de ocupados. Cerca de un 20% de los asalariados se desempeñan en el sector informal

¹ En esta sección se abordará el tema de las garantías de protección social para las personas en edad de trabajar y los niños, niñas y adolescentes desde una perspectiva asociada al desempeño del mercado de trabajo y se analizarán de manera general los programas de protección social no contributivos. Un análisis más amplio de las características de los programas de transferencias de ingresos para estos grupos poblacionales se presentó en el informe *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe* de mayo de 2014 (CEPAL/OIT, 2014a).

² El objetivo de este cuadro no reside en jerarquizar los procesos de formalización de los países de América Latina, debido a que los puntos de comparación no coinciden en todos los casos, sino más bien en presentar un panorama de la evolución del empleo asalariado y algunas características generales para el período 2012-2013.

o no cuentan con cobertura de seguro social. Esta magnitud de la informalidad aumenta cuando se incluyen el empleo independiente, el trabajo doméstico y el que desempeñan los trabajadores familiares auxiliares. Estos tres grupos constituyen casi un tercio del total de ocupados de la región y presentan generalmente peores indicadores de calidad del empleo (como menores salarios, carencia de cobertura de prestaciones de la seguridad social y falta de registro laboral y fiscal, entre otros). De este modo, cuando se considera todo el universo

de trabajadores ocupados, la informalidad en América Latina llega al 47,7%. Del total del empleo informal, casi dos tercios corresponden a empleos en el sector informal³, un cuarto a empleos en el sector formal y el resto al trabajo doméstico (OIT, 2014b). Detrás de esta elevada proporción de empleos en el sector informal se encuentra un rasgo característico y distintivo de la estructura productiva de la región, el hecho de que los sectores de alta productividad ocupan todavía espacios reducidos (CEPAL, 2012).

Cuadro II.1
**CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO ASALARIADO, EXCLUIDO EL TRABAJO DOMÉSTICO, BIENIO 2012-2013
 Y VARIACIÓN RESPECTO A COMIENZOS DE LA DÉCADA DE 2000^a**
 (En porcentajes y puntos porcentuales)

| País | 2013-2012 | | | Variación respecto a comienzos de la década de 2000 (puntos porcentuales) | | |
|--------------------------------------|--|--|--|---|--|--|
| | Porcentaje respecto al total de ocupados | Porcentaje que se desempeña en el sector formal ^b | Porcentaje que cuenta con cobertura de seguridad social ^c | Porcentaje respecto al total de ocupados | Porcentaje que se desempeña en el sector formal ^b | Porcentaje que cuenta con cobertura de seguridad social ^c |
| Argentina | 69,4 | 80,4 | 73,4 | 7,3 | 5,5 | 10,2 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | 48,3 | 86,1 | | 3,8 | 10,4 | |
| Brasil | 66,9 | 81,3 | 84,3 | 7,1 | 4,1 | 10,3 |
| Chile | 70,4 | 90,2 | 86,0 | 5,2 | 2,0 | 3,3 |
| Colombia | 47,0 | 77,4 | 69,7 | -1,8 | 1,8 | 9,4 |
| Costa Rica | 70,9 | 82,5 | 91,5 | 0,8 | 1,1 | 4,3 |
| Ecuador | 58,4 | 74,1 | 67,5 | 3,4 | 4,0 | 22,1 |
| El Salvador | 57,8 | 75,1 | 64,7 | -0,6 | -1,1 | -1,3 |
| Guatemala | 57,9 | 67,5 | | | | |
| Honduras | 49,4 | 73,5 | | -8,2 | -5,7 | |
| México | 66,5 | 78,9 | 67,7 | -0,7 | -0,5 | 6,5 |
| Panamá | 72,7 | 91,1 | 86,7 | 6,1 | 2,2 | 4,9 |
| Paraguay | 53,7 | 75,0 | 49,8 | 4,7 | 4,8 | 11,6 |
| Perú | 54,5 | 75,0 | 58,5 | 4,6 | 1,5 | 11,3 |
| Uruguay | 67,8 | 88,9 | 91,3 | 3,5 | 5,1 | 8,0 |
| Venezuela (República Bolivariana de) | 59,0 | 85,1 | | 3,1 | 5,7 | |
| América Latina ^d | 65,7 | 81,0 | 78,7 | 5,0 | 3,2 | 9,9 |

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe, 2014*, Lima, 2014.

^a Las definiciones de sector informal y empleo informal (en el universo de trabajadores asalariados) han sido adaptadas a la información disponible y no son necesariamente iguales, con exactitud, a las establecidas en la XVII Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.

^b Se incluyen los trabajadores del sector público y los trabajadores del sector privado que se desempeñan en establecimientos de seis o más ocupados.

^c Corresponde a la cobertura de pensiones; en caso de no estar disponible, se considera la cobertura de salud.

^d Promedio ponderado.

Las estadísticas por país muestran grandes contrastes en lo que se refiere a estructura y calidad del empleo. En países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Honduras, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de), el peso de los trabajadores independientes supera el 35% y en el caso de Colombia llega al 45%. Por otra parte, en la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y el Uruguay, los trabajadores independientes representan aproximadamente el 25% del total de ocupados e incluso menos. El empleo asalariado (excluido el trabajo doméstico) cubierto por la

seguridad social se ubica entre el 91% y el 84% en Costa Rica, el Uruguay, Panamá, Chile y el Brasil, pero se encuentra bajo el 60% en el Perú y el Paraguay (véase el cuadro II.1).

³ La ausencia de registro y/o el número de personas ocupadas son criterios utilizados para definir a las empresas del sector informal de la economía. En cambio, se considera que los asalariados son informales cuando su vínculo laboral no está sujeto a la legislación laboral, fiscal y de la seguridad social, aunque la empresa a todas luces corresponda al sector formal. En el caso de los patrones, trabajadores por cuenta propia y trabajadores de cooperativas, se define como informales a aquellos que se desempeñan en el denominado sector informal de la economía.

Por otra parte, la calidad del empleo no presenta estos mismos patrones en todos los grupos sociales y etarios, ni tampoco según género. Son las mujeres, los jóvenes y las personas ubicadas en los estratos más bajos de la distribución del ingreso los que presentan mayores índices de precariedad laboral (CEPAL, 2012; OIT, 2014b).

Debido a que en la región los ingresos laborales constituyen la principal fuente de ingresos de los hogares, el desempeño del mercado de trabajo, mejor que en otros períodos, ha cumplido un papel relevante en la reducción de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2014a; Weller, 2014; Bertranou y Maurizio, 2011). En mayor medida primó un aumento conjunto del empleo y de los salarios, aunque, en general, se observa que los ingresos laborales por ocupado tienen un mayor impacto que el empleo en las variaciones de los ingresos de los hogares (CEPAL, 2014a). Como se señaló anteriormente, detrás del aumento del empleo de calidad, además del crecimiento económico, se encuentran una serie de políticas laborales y de mercado de trabajo. Por otra parte, en el aumento de los salarios en la región las instituciones laborales han tenido una función destacada. Una de estas instituciones es el salario mínimo, que ha aumentado un 57,5% a nivel regional entre 2000 y 2013 (OIT, 2013; OIT, 2014b; CEPAL/OIT, 2014b).

Otro aspecto que se destaca en la evolución de los ingresos de los hogares y en la reducción de la pobreza y la desigualdad es el papel de la extensión de la protección social. Dejando de lado las pensiones, que serán abordadas en la próxima sección, en América Latina se ha observado una expansión de los programas de protección social mediante garantías de ingresos para familias que viven en condiciones de extrema pobreza o pobreza, en las que se encuentran muchos de los trabajadores de la economía informal. La cobertura se incrementó de un 5,7% de la población en 2000 a un 21,1% en 2012. Asimismo, los recursos destinados a estos programas pasaron de representar el 0,06% del PIB al 0,36% del PIB en el mismo período. Junto con el aumento de la cobertura, se incrementó también el número de países de América Latina que implementan esta clase de programas, de 3 países hacia fines de la década de 1990 a 18 en 2010 (CEPAL/OIT, 2014a; Cecchini y Madariaga, 2011).

Es importante volver a destacar que estos programas han sido desarrollados no solo para mitigar la pobreza coyuntural, sino también para evitar su transmisión intergeneracional. Así, además de la transferencia de ingresos, se incorporan una serie de condicionalidades vinculadas con las áreas de educación, salud y nutrición. La unidad de intervención de la mayoría de estos programas es la familia en su conjunto, y dentro de ella se asigna un papel protagónico a la mujer. En los programas se utiliza como criterio de focalización la condición de pobreza o indigencia y en muchos casos la presencia de niños y niñas en los hogares (o se incluyen prestaciones adicionales para esta franja etaria). No obstante, los criterios de acceso (además de las prestaciones y condicionalidades)

difieren entre los distintos programas de la región (Cecchini y Madariaga, 2011).

En particular, la gran mayoría de los países de la región cuentan con políticas en relación con la protección social de las familias vulnerables con niños y niñas. No obstante, estos programas tienen distintos grados de centralidad dentro de la política social y presentan diferentes diseños y arreglos institucionales. Si bien es común asignar una función protagónica a la mujer en la administración de los beneficios y utilizar criterios de focalización basados en la comprobación de medios de vida, las franjas de niños, niñas y adolescentes cubiertos varían entre países debido a que las edades para la focalización cambian considerablemente (en algunos casos los adolescentes no están incluidos). Asimismo, la cobertura vertical también difiere entre países (no solo en lo referente a la prestación monetaria principal, sino también por la existencia de bonos de educación y nutrición) (Cecchini y Madariaga, 2011).

Como se señala en CEPAL/OIT (2014a), en estos programas se han ido incorporando medidas específicas de inclusión laboral para los jóvenes y para los adultos en edad de trabajar, ya sea a través de componentes del mismo programa o a través de otros programas, con algún nivel de articulación. Mediante estas acciones se busca proporcionar un mejor acceso a las oportunidades económicas y al empleo de calidad, facilitando así la inclusión social de la población retenida en la pobreza.

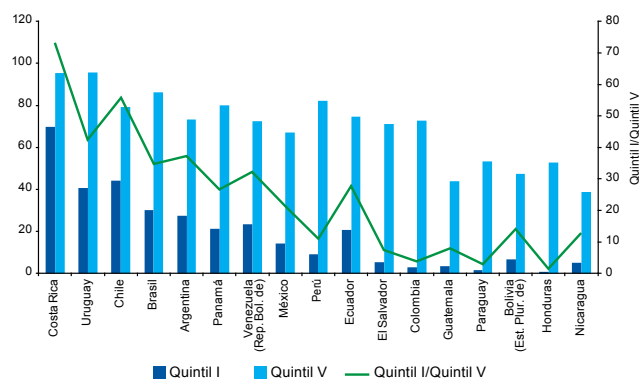
Estos componentes de inclusión laboral pueden clasificarse en acciones de apoyo a la oferta y de apoyo a la demanda de trabajo. Entre las primeras se encuentran aquellas tendientes a fomentar la formación y calificación de los trabajadores. Entre las segundas se destacan los servicios de intermediación laboral, el apoyo al trabajo independiente y la promoción de la generación de empleo en relación de dependencia (CEPAL/OIT, 2014a).

Otro aspecto que es preciso considerar en el vínculo entre el mercado de trabajo y la protección social es que, en la lógica contributiva, la formalización del empleo posibilita el acceso a los beneficios de la protección social no solo del trabajador sino también de su familia. De este modo, las mejoras sustantivas de la calidad del empleo han tenido como resultado un aumento de la cobertura de los seguros sociales de naturaleza contributiva (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014). No obstante, las brechas de cobertura que presentan los miembros de hogares que no participan en el mercado de trabajo son elevadas, particularmente en el caso de los niños, niñas y adolescentes. En relación con este último grupo, se observa que la cobertura contributiva es muy baja. La proporción de niños que viven en hogares cubiertos por la protección contributiva es del 43,4% y resulta menor que la proporción de la población activa, que alcanza al 50,2% (CEPAL, 2011).

Este comportamiento de la cobertura de la seguridad social por franjas etarias obedece al menor acceso de las mujeres y los jóvenes al empleo formal y protegido, a las características demográficas de los hogares en que viven trabajadores informales o desocupados (donde generalmente hay mayor presencia de

niños y niñas a cargo) y a la estratificación por ingresos que determina el comportamiento de la dinámica contributiva. Así, la desigualdad en el acceso a la protección contributiva es muy marcada y tiende a aumentar considerablemente en los países donde los sistemas contributivos están menos extendidos (CEPAL, 2012; CEPAL, 2011) (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): POBLACIÓN MENOR DE 15 AÑOS DE EDAD QUE VIVE EN HOGARES CON ALGÚN TIPO DE AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL, POR QUINTILES EXTREMOS DE INGRESO, ALREDEDOR DE 2009
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago de Chile, 2012.

Durante los últimos años también se ha observado la extensión de la cobertura legal de algunas prestaciones de la seguridad social a determinados segmentos del mercado laboral. Por ejemplo, para los trabajadores domésticos de la Argentina se promulgó en 2013 una nueva ley que amplía la cobertura legal del sistema de pensiones (vejez, invalidez y supervivencia), salud y riesgos del trabajo (además de extender otros derechos laborales). Asimismo, en materia de prestaciones por familia, desde 2009 estos trabajadores (formales e informales) están cubiertos por la Asignación Universal por Hijo. En el Uruguay, a través de la legislación sancionada en 2006, se amplió la cobertura de la seguridad social en lo referente al seguro de desempleo y la salud. Otros países también han avanzado en la extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores independientes y otros segmentos del mercado de trabajo en que resulta complejo formalizar los vínculos laborales. A modo de ejemplo, pueden destacarse acciones como el establecimiento de la obligatoriedad de la inscripción en el sistema de pensiones de los trabajadores independientes en Costa Rica (2005) y Chile (proceso iniciado con la reforma de 2008) y la implementación de innovaciones para mejorar el nivel de registro, como la modalidad de tratamiento tributario *Super Simple* en el Brasil, los mecanismos de afiliación colectiva en Colombia y Costa Rica, y los Convenios de Corresponsabilidad Gremial para el sector rural en la Argentina.

D. Integración de componentes contributivos y no contributivos para garantizar el acceso a pensiones y prestaciones de salud

La protección social en materia de ingresos para las personas mayores y de prestaciones de salud para la población en general son los componentes que han sido objeto de mayores reformas desde fines de los años ochenta. Su impacto en la canasta de consumo de los hogares, la presencia de abundante oferta

privada y la participación en los presupuestos públicos de estas prestaciones son razones que explican los significativos intentos de cambios. A continuación se presentan las orientaciones de las reformas introducidas en estos dos ámbitos.

1. Seguridad económica para las personas mayores

Después de la reforma realizada en Chile en 1981, desde los años noventa varios países de la región efectuaron reformas estructurales de sus sistemas de pensiones, con objeto de dar mayor ponderación a objetivos financieros y económicos. Estas reformas estructurales implicaron la privatización total o parcial de las pensiones públicas de seguridad social, de manera que estas, que se caracterizaban por ser de prestación definida, financiamiento por reparto y administración pública, fueron transformadas en sistemas privados de cotización definida y capitalización individual. Los modelos de reforma fueron diversos, pero pueden identificarse tres grandes tipos: sustitutivo,

paralelo y mixto. En el primero, el sistema de pensiones público se termina y se reemplaza por el nuevo sistema de cuentas individuales; en el segundo, el nuevo esquema de cuentas de capitalización individual compite con el sistema público de reparto, y en el tercero, el sistema público se reforma y se convierte en un componente de un nuevo sistema que incluye un pilar de cuentas individuales (Mesa-Lago, 1998).

Con estas reformas estructurales, no se logró materializar los beneficios que se esperaban. Por un lado, si bien se trata de aspectos difíciles de contrastar, no hay evidencia respecto a que el sistema de capitalización haya aumentado el monto

de las pensiones, o incrementado el ahorro nacional y la eficiencia (en relación con esto último, estos sistemas han recibido críticas por sus elevadas comisiones y por la falta de competencia, contraria a lo que se promocionaba). Por otra parte, aunque con las reformas de los parámetros (años de aporte, edad de retiro y alcúotas de aporte) se logró reducir la presión financiera sobre los sistemas de pensiones (Sviniene y Packard, 2004), los costos fiscales de la transición de un sistema público de reparto a un sistema de capitalización individual superaron las proyecciones iniciales, conduciendo a las finanzas públicas de estos países hacia una posición más frágil. Además, los niveles de cobertura no mejoraron (como se suponía que debía ocurrir, por el hecho de establecer una estrecha relación entre aportes y beneficios); por el contrario, producto del incremento de la informalidad laboral, se redujeron. Estas reformas alejaron a los sistemas de pensiones de objetivos como el alivio de la pobreza y la redistribución del ingreso, al erosionar el principio de solidaridad (Mesa-Lago, 2004).

Como consecuencia de ello, un conjunto de países emprendieron algunas nuevas reformas para hacer frente a varias de las limitaciones mencionadas, mientras que en otros casos se buscó atender el problema de la cobertura por medio de programas no contributivos, además de abordar algunas dificultades específicas a partir de cambios parciales en la legislación.

Entre los primeros casos, se destacan las nuevas reformas de los sistemas privados en Chile (que había puesto en marcha un modelo sustitutivo en 1981), la Argentina (que había implementado un modelo mixto en 1994) y el Estado Plurinacional de Bolivia (que había puesto en operación un modelo sustitutivo en 1996). En Chile, la reforma de 2008 no solo tuvo como propósito aumentar la cobertura, sino también producir cambios institucionales para dar coherencia e integralidad a los esquemas contributivos y no contributivos. Los principales beneficios de esta reforma previsional se estructuraron en torno a tres ejes: el retorno del Estado a un papel preponderante en el sistema de pensiones, el aumento de la cobertura previsional de los grupos vulnerables y el perfeccionamiento del régimen de capitalización individual (Arenas de Mesa, 2010). En la Argentina (2008) y el Estado Plurinacional de Bolivia (2010), se puso fin mediante las reformas al sistema de capitalización individual y se transfirieron todos sus fondos y asegurados al sistema público. En el primer caso,

para paliar los problemas de cobertura se implementaron una serie de moratorias previsionales (esquema que permite a las personas en edad de retiro acceder a una prestación previsional), mientras que en el segundo caso se había universalizado, unos años antes, la pensión no contributiva denominada Renta Dignidad (Mesa-Lago, 2012).

Por su parte, en el Uruguay, sin efectuar cambios estructurales respecto de las reformas introducidas en los años noventa (cuando se implementó un sistema mixto, en 1996), se realizaron importantes modificaciones en diversos parámetros del sistema (años de aporte, tasas de reemplazo), para ampliar la cobertura de los grupos poblacionales excluidos, y se modificaron otros aspectos para mejorar la equidad del sistema (incluida la equidad de género). Asimismo, se emprendieron acciones para ampliar la cobertura a través de las pensiones por vejez.

En relación con la cobertura, un conjunto muy amplio de países de América Latina implementaron medidas destinadas a incrementarla a través de programas de carácter no contributivo. Si bien muchos países de la región contaban con programas de pensiones no contributivos o de renta mínima garantizada, estos tenían muy baja cobertura a principios de la década de 2000 (Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002).

El proceso de expansión de la cobertura no ha seguido un patrón único. En algunos casos el aumento de la cobertura se basó en la ampliación de los programas ya existentes o en la flexibilización de las condiciones de acceso. En otros casos, se crearon nuevos programas o se modificó el sistema contributivo (Rofman, Apella y Vezza, 2013). Entre las iniciativas se incluyeron programas de carácter universal, acciones focalizadas para complementar la cobertura de las pensiones contributivas y programas focalizados (por ejemplo, a través de la comprobación de medios de vida). En la mayoría de las experiencias, el programa de extensión de la cobertura no se encuentra integrado del todo con el sistema de pensiones y no es gestionado por las instituciones que administran los regímenes contributivos.

Debe notarse que el camino elegido para extender la cobertura previsional estuvo condicionado por el contexto fiscal, el desarrollo de las instituciones de la seguridad social y las brechas de cobertura iniciales. En Rofman, Apella y Vezza (2013) se ofrece un relevamiento de los programas que se pusieron en marcha en diferentes países de la región, que se reproduce en el cuadro II.2.

Cuadro II.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (14 PAÍSES): PROGRAMAS DE AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA PREVISIONAL VIGENTES EN 2013

| País | Programa | Población beneficiaria | Esquema contributivo integrado o autónomo | Carácter permanente o temporal | Implementación gradual o inmediata | Institución administradora |
|-----------------------------------|---|----------------------------------|---|--------------------------------|------------------------------------|--|
| Argentina | Moratoria Previsional | Focalizado para universalización | Integrado | Temporal | Inmediata | Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | Renta Dignidad | Universal | Autónomo | Permanente | Inmediata | Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) |
| Brasil | Pensión rural-Beneficio de prestación continua | Focalizado para universalización | Integrado | Permanente | Inmediata | Instituto Nacional de Seguros de Salud (INASES) |
| Chile | Pensión Básica Solidaria | Focalizado para universalización | Integrado | Permanente | Gradual | Subsecretaría de Previsión Social |
| Colombia | Colombia Mayor | Focalizado | Autónomo | Permanente | Gradual | Ministerio de Trabajo |
| Costa Rica | Régimen no Contributivo de Pensiones | Focalizado | Autónomo | Permanente | Inmediata | Caja Costarricense de Seguro Social |
| Ecuador | Bono de Desarrollo Humano | Focalizado | Autónomo | Permanente | Inmediata | Ministerio Coordinador de Desarrollo Social |
| El Salvador | Pensión Básica Universal | Focalizado | Autónomo | Permanente | Gradual | Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) |
| México | Programa de Pensión para Adultos Mayores | Focalizado para universalización | Autónomo | Permanente | Gradual | Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) |
| Panamá | Programa especial de transferencia económica a los adultos mayores "120 a los 65" | Focalizado para universalización | Autónomo | Permanente | Inmediata | Ministerio de Desarrollo Social |
| Paraguay | Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza | Focalizado | Autónomo | Permanente | Gradual | Ministerio de Hacienda |
| Perú | Pensión 65 | Focalizado | Autónomo | Permanente | Gradual | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social |
| Trinidad y Tabago | Pensión para ciudadanos mayores | Universal | Integrado | Permanente | Inmediata | Ministerio del Pueblo y Desarrollo Social |
| Uruguay | Flexibilización de esquema contributivo/ Reforma de pensión por vejez | Focalizado para universalización | Integrado | Permanente | Gradual | Banco de Previsión Social |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Rofman I. Apella y E. Vezza (eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, Buenos Aires, Banco Mundial, 2013.

2. Protección frente a riesgos de la salud

Atendiendo a su organización institucional y financiamiento, en América Latina han predominado los sistemas híbridos que, por lo general, han tenido grandes dificultades para alcanzar la cobertura universal de servicios de salud de calidad. La provisión de servicios de atención de la salud está a cargo de una variada gama de instituciones y mecanismos para el financiamiento, regulación y provisión, en que coexisten un subsector público (mayormente financiado con impuestos generales), la seguridad social (financiada con contribuciones sobre la nómina salarial) y el subsector privado (organizado a partir de seguros privados o pagos directos de bolsillo). La forma en que estos tres subsectores se coordinan y articulan (o dejan de hacerlo) da origen a distintas modalidades de funcionamiento de los sistemas de salud. La falta de coordinación y articulación atenta contra el uso eficiente de los recursos y el logro de niveles aceptables de equidad.

Por lo general, la única cobertura para la población sin capacidad de contribución corre por cuenta del Estado. La seguridad social suele cubrir a los trabajadores formales (y, a menudo, a sus dependientes, de acuerdo con la organización de cada sistema en particular) y dispone de su propia red de hospitales y prestadores. Por último, el sector privado cubre, principalmente, a la población de más altos ingresos y cuenta con una estructura de proveedores propios. No obstante, en muchas oportunidades los sectores de más bajos recursos, que carecen de seguro y tienen dificultades para acceder a la oferta pública de servicios, deben afrontar sus necesidades más urgentes mediante pagos de bolsillo en el sector privado. La manera en que los países han intentado reestructurar las interrelaciones entre estos tres subsectores caracteriza las distintas reformas que se han llevado a cabo en la región.

Considerando que la estructura de financiamiento del sistema de salud no es neutra desde la perspectiva de la equidad, la existencia de una doble institucionalidad asociada a la provisión pública y la seguridad social ha tenido efectos negativos sobre el financiamiento y la prestación de los servicios. Además de promoverse la duplicación de funciones y el desperdicio de recursos, se generan sistemas de salud diferenciados entre distintos estratos sociales. A su vez, las dificultades para regular al subsector privado de salud, que en la región representa una proporción significativa del gasto total, son un factor que ha agravado la escasa eficiencia en el uso de los recursos que la sociedad destina al sector.

El mayor peso del financiamiento de bolsillo está acompañado por una menor redistribución y una mayor inequidad. A su vez, dependiendo del grado de articulación entre la seguridad social y la provisión pública, cuanto más desarrollada está la seguridad social en lo referente a la provisión y financiamiento de la salud, mayor tiende a ser la brecha de cobertura entre los trabajadores formales y el resto de la población que solo tiene acceso al subsector público.

El logro de sistemas de salud más equitativos y eficientes depende, en casi todos los casos, de las posibilidades de integrar sus componentes. En el contexto regional, son pocos los países que han conseguido ese objetivo y financian las prestaciones públicas de salud mediante impuestos generales. Se trata, en primer lugar, de la mayoría de los países del Caribe, que han seguido la tradición anglosajona de sistemas públicos de salud; en segundo lugar, debe contarse el caso especial de Cuba, y por último, el del Brasil, que es el único país de la región que tiene un nivel de carga tributaria similar a la de países desarrollados.

En el resto de la región, en la medida en que se conserva de manera parcial el financiamiento mediante cotizaciones sobre la nómina salarial, se han mantenido sistemas fragmentados. En algunos casos, se ha tratado de integrar los sistemas contributivos financiados a través de esas cotizaciones con los esquemas públicos de financiamiento tributario; en otros, en cambio, se mantiene una significativa separación de ambas formas de financiamiento.

Entre los casos en que se ha tratado de integrar las dos formas de financiamiento se pueden distinguir, a su vez, tres modalidades de integración. En primer lugar, se debe mencionar el caso de Costa Rica, donde la integración de las fuentes de financiamiento se hizo conservando un nivel único de cobertura, por lo que sería el tipo de integración más equitativo. La segunda modalidad corresponde a la integración que se realiza aceptando, al menos inicialmente, niveles de cobertura diferenciados, dependiendo del tipo de financiamiento (es el caso de Colombia y el Uruguay). Por último, un caso especial lo ofrece la experiencia chilena, en que la integración es parcial ya que son los afiliados los que deciden participar en el sistema público integrado del Fondo Nacional de Salud (FONASA) o permanecer en el sistema privado de instituciones de salud

previsional (Isapres). Teniendo en cuenta que esa elección dependerá, de manera sustantiva, del nivel de ingresos de cada beneficiario, se considera un sistema dual (CEPAL, 2006).

En este marco, los problemas que es preciso enfrentar obligan a pensar una estrategia de mediano plazo que recorra un sendero de reformas tendientes a alcanzar el objetivo buscado. De más está decir que el sendero de reformas no es único. Habrá casos en que se pueda construir un sistema integrado a partir de la seguridad social existente y otros en que los cambios tendrán como eje la provisión pública de salud. Entonces, no solo se trata de discutir el punto final de ese recorrido, sino también el funcionamiento de los sistemas durante un período de transición que, necesariamente, será prolongado y obligará a redefiniciones importantes durante el proceso. Sin duda, la capacidad de los gobiernos para conducir estos procesos y el poder de negociación de los diferentes sectores involucrados serán cruciales en la definición de cada particular sendero. Por último, debe hacerse notar que, para que dichos procesos sean viables, los países deberán encarar importantes reformas tributarias que les permitan reducir la dependencia respecto de beneficios contributivos y financiar servicios de alcance general.

Por ello, los países latinoamericanos deberán enfrentar el desafío de incrementar el financiamiento tributario destinado al sector público de la salud, reduciendo la dependencia respecto del gasto privado y las cotizaciones sobre la nómina salarial que, en mayor o menor medida, atentan contra el objetivo de lograr sistemas equitativos e integrados que aseguren una mayor cobertura de mejor calidad. Además, como se verá en la sección siguiente, los sistemas descentralizados demandan un mayor cuidado de la organización federal de los sistemas de salud pública, que defina claramente las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno y sistemas de transferencias entre niveles que aseguren el financiamiento adecuado de las diferentes funciones. Teniendo en cuenta los puntos de partida de las reformas requeridas, debe señalarse la complejidad de estos desafíos y la necesidad de definir senderos de reformas que, en cada caso, aporten mejoras en la dirección deseada.

Además de la fragmentación propia del financiamiento tripartito, se debe mencionar la fragmentación territorial derivada de los procesos de descentralización que se han desarrollado en la región durante los últimos 25 años. Estos procesos, que abarcaron a casi todos los países latinoamericanos, han tenido características y alcances muy diversos. Más allá de los objetivos expresados de manera explícita en cada proceso de reforma, todos ellos han tenido significativos efectos sobre la equidad y las cuentas públicas. Asimismo, debe considerarse el vínculo entre la organización federal de cada país y la provisión pública no solo de servicios de salud, sino también de una variedad de programas que de manera directa o indirecta afectan la salud de la población.

Lamentablemente, dadas las desigualdades productivas y territoriales que caracterizan a los países de la región y las diferencias en materia de las capacidades de gestión y recursos

humanos de que disponen los gobiernos en los distintos niveles territoriales, resulta imposible pensar que se pueda mejorar la equidad mediante procesos de descentralización en que cada territorio deba atender a su población con sus propios recursos. En consecuencia, el papel que desempeñan las transferencias financieras entre distintos niveles de gobierno y su grado de consistencia con las políticas sectoriales son de una importancia creciente en un contexto de descentralización de políticas públicas.

Por cierto, en la región existen casos en que se ha establecido la asignación sectorial de recursos a los gobiernos subnacionales (por ejemplo, en Colombia y México) y muchos casos en que los recursos se asignan a programas específicos (por ejemplo, en la Argentina). Sin embargo, no resulta conveniente asignar de ese modo la totalidad del financiamiento sectorial ya que, dadas las circunstancias, se

requiere de una fuerte presencia del presupuesto del gobierno central, con independencia de la asignación automática, si no se quiere deteriorar más aún la situación distributiva.

En síntesis, la descentralización en América Latina debe ser considerada como una modalidad que puede mejorar muchos aspectos de la provisión pública de ciertos servicios, pero no es en sí misma la solución a los problemas de eficiencia y equidad. Debe ser considerada un instrumento que puede ser funcional a la elección de una política de reforma del Estado previamente definida. Asimismo, debe aceptarse que, en muchos casos, la descentralización está definida con anterioridad y con independencia de la elección de política pública. En estos casos, se deben extremar los esfuerzos para diseñar políticas o mecanismos que, desde el gobierno central, permitan subsanar los efectos no deseados de ese proceso.

E. Desafíos para la consolidación de sistemas de protección social de cobertura universal

Según se ha visto en las secciones anteriores, los niveles de informalidad de las economías de la región atentan contra la cobertura universal de la protección social financiada únicamente mediante mecanismos contributivos. La informalidad no solo afecta de manera directa la posibilidad de los trabajadores de incorporarse a la seguridad social, sino que también constituye un obstáculo para la consecución de recursos tributarios requeridos para financiar las prestaciones. Sin pretender que en ello radique la totalidad del problema⁴, aquí se sostiene que, para lograr la inclusión social con acceso

general a los derechos económicos, sociales y culturales, es necesario fomentar el empleo decente y la formalización, así como articular el pilar contributivo con el pilar no contributivo orientado a la protección de las familias que viven en condiciones de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad. En esta última sección se exponen algunos de los principales desafíos institucionales que se deben abordar para consolidar la protección social en América Latina, incluidos aquellos que es necesario enfrentar a fin de lograr el espacio fiscal requerido para su financiamiento.

1. Adaptar la institucionalidad de la protección social

Los mercados de trabajo de la región no han tenido capacidad para convertirse en la puerta de entrada privilegiada a los sistemas de protección social (CEPAL, 2006; Tokman, 2006; Bertranou, 2004; OIT, 2001). Así, con niveles de informalidad cercanos al 47% de la población ocupada (OIT, 2014b) y mayor presencia de dependientes en aquellos hogares vulnerables donde viven adultos que desempeñan actividades informales o que están desocupados o inactivos, los niveles de cobertura de la población continúan siendo exiguos.

Los intentos por incrementar la cobertura de la protección frente a los diferentes riesgos mediante programas públicos que no están asociados a la historia laboral de las personas han sido muy importantes durante los últimos años y se espera que logren consolidarse, contribuyendo a alcanzar niveles crecientes de igualdad. Este proceso no debe llevarse adelante con independencia de los esquemas preexistentes. Uno de los principales defectos en esta trayectoria consiste en la superposición y la falta de coordinación entre los esquemas de prestaciones. Ello, además de atentar contra la equidad buscada, impide el uso eficiente de los fondos públicos, tan escasos en los países de la región. Asimismo, debe ponerse especial cuidado en evitar que los programas no contributivos involucren desincentivos a la formalización.

⁴ En Filgueira (2014) se sostiene que las reformas a la protección social en cada país de la región dependen de la economía política, los saberes técnicos y los consensos que la academia, los organismos internacionales y los encargados de la toma de decisiones (técnicos y políticos) logren sobre las opciones posibles y deseables en cada caso.

En consecuencia, es necesario que los países trabajen en la construcción institucional de la nueva protección social, de manera que los diferentes segmentos estén adecuadamente coordinados y se definan los márgenes y las características de cada política. La modalidad de coordinación requerida, además, será diferente para cada una de las prestaciones en cada uno de los países.

En materia de ingresos básicos para la niñez y la infancia, y para la población en edad de trabajar, resulta esencial desarrollar criterios adecuados a fin de lograr la universalización de derechos. En cambio, cuando se trata de la población adulta mayor, dependiendo de la organización de los sistemas de pensiones que se adopte en cada caso, se deberá desarrollar un esquema de prestaciones que, respondiendo a la escalera de la protección social antes expuesta, mantenga los incentivos a contribuir para sostener niveles de consumo de largo plazo, a la vez que asegure los ingresos básicos para toda la población.

Como también se ha visto, los problemas de los sistemas de salud presentan complejidades adicionales. Si bien es preciso consolidar sistemas de cobertura universal igualitarios, con independencia de la relación de cada ciudadano con el mercado de trabajo, la necesidad de no resignar las cargas sobre los salarios con que cuenta hoy el sistema obliga a desarrollar iniciativas para permitir el cambio gradual de los esquemas de prestaciones, contemplando períodos de transición. Estos necesariamente serán diferentes en cada caso, pero se hace imprescindible también considerar la coordinación entre segmentos durante la transición.

Además, se debe tener en cuenta la existencia de grupos poblacionales que enfrentan mayores barreras para acceder a la protección social a través de la participación en el mercado de trabajo. Entre estos se destacan las mujeres y los jóvenes. Para ambos grupos resulta necesario diseñar acciones que incluyan un paquete más amplio de prestaciones (incluidas políticas de cuidados) y una estrategia de transición desde los programas de transferencias condicionadas para familias con hijos y los programas para jóvenes hasta la inserción de estos en el mercado de trabajo. Esto es especialmente importante cuando se trata de miembros de hogares más vulnerables.

Por último, un desafío específico de los países de organización federal o descentralizada, presente sobre todo en la protección frente a riesgos de la salud (aunque también en otros componentes de la protección social), se refiere a las diferencias entre los territorios del mismo país. La desigualdad característica de América Latina, si bien hace referencia a las diferencias de ingreso de los hogares, se manifiesta de manera especial en relación con los territorios. En la medida en que se descentralice la provisión de servicios de la protección social en esas condiciones, se requerirá una organización institucional particular que permita a los gobiernos centrales compensar diferencias de capacidades no solo financieras sino también de gestión. En ese caso, las relaciones financieras entre niveles de gobierno cumplen un papel central y se relacionan estrechamente con las características del espacio fiscal disponible en cada país. Este tema es tratado en la siguiente sección.

2. Generar espacio fiscal para el financiamiento de la protección social

Durante los últimos 15 años se ha observado un incremento del gasto social en la mayoría de los países de América Latina. Ese aumento estuvo liderado por los gastos correspondientes a la seguridad social, como efecto de la presión proveniente de la maduración y crisis de los sistemas de pensiones y, en menor medida, del desarrollo de esquemas de transferencias condicionadas a los hogares más necesitados. En cambio, el incremento del gasto en salud ha sido menos significativo. Sin desconocer la relevancia que los otros objetivos puedan tener en comparación con la salud de las personas, el sector no parece tener prelación en los debates presupuestarios (Titelman, Acosta y Cetrángolo, 2014).

Habida cuenta de la necesidad de incrementar el financiamiento público para consolidar sistemas de protección social, su desarrollo descansa, entonces, sobre dos ejes de reforma fiscal: en primer lugar, la reasignación de los presupuestos existentes y, en segundo término, el incremento de los recursos. En el primer aspecto, debe notarse que los presupuestos de la región presentan un elevado grado de rigidez, lo que dificulta la reasignación de partidas. La asignación específica de recursos fiscales mediante leyes previas a los presupuestos u otro tipo de

norma es un obstáculo que no puede obviarse en los debates al respecto (Cetrángolo y Jiménez, 2009).

Por otra parte, en los sectores en que la intervención estatal reviste mayores complejidades que la mera transferencia financiera de recursos, también se debe contemplar la posibilidad de modificar la estructura de erogaciones. En el ámbito de la protección social, este es el caso de los servicios de protección de la salud. En esa área, también se encuentran presupuestos sectoriales caracterizados por elevadas rigideces, buena parte de las cuales obedecen a la importancia de los gastos en personal, pero no de forma exclusiva.

Si bien se han introducido recientemente modalidades de asignación con nuevos incentivos que, en general, se relacionan con el cumplimiento de metas o resultados de los programas, estas se refieren a proporciones marginales de los presupuestos sectoriales. No obstante, siempre que se trate de funciones con elevado impacto distributivo debe considerarse con sumo cuidado la conveniencia de reducir el presupuesto cuando un resultado no se cumple de manera adecuada. Muchas veces es un indicador de que debe reformularse la política o la gestión de un programa no totalmente exitoso. Dadas estas restricciones,

las posibilidades que tienen los países de la región para moverse hacia la cobertura universal de protección social descansan, casi siempre, en la capacidad de aumentar la disponibilidad de recursos. En una región donde tradicionalmente la carga tributaria ha sido escasa, además de incrementar el empleo formal, se requerirá aumentar la recaudación impositiva.

Las dificultades que históricamente ha tenido la región para recaudar impuestos son bien conocidas. En 2012 la carga tributaria alcanzó, en promedio, un 18,6% del PIB (incluidas las cargas sobre la nómina salarial para la seguridad social). Ese nivel es muy inferior al promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (35,2% del PIB) y más aún de los países europeos (39,2% del PIB).

Tras ese promedio se ocultan diversas situaciones. Solo tres países (Argentina, Brasil y Uruguay) tienen una carga tributaria que supera el 25% del PIB (proporción que sigue siendo muy inferior a los niveles europeos). En el otro extremo, hay varios países cuyos niveles de recaudación son inferiores al 15% del PIB (Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de)), entre otros).

El insuficiente nivel de la carga tributaria de la mayoría de los países atenta, con seguridad, contra la capacidad de los Estados de cumplir sus obligaciones, en un momento en que la atención de las necesidades sociales no puede esperar. En especial, se debe destacar el pobre desempeño de la imposición a la renta y de la correspondiente a la seguridad social, estando la estructura tributaria sustentada, principalmente, en impuestos indirectos de carácter regresivo.

En el caso de las cotizaciones a la seguridad social, más allá del grado de participación del sector privado en los sistemas de cada país, la existencia de amplios sectores de la población, generalmente sumidos en la informalidad, que no realizan contribuciones sobre la nómina salarial, aparece como la contracara de la baja cobertura de los sistemas de protección social tradicional, por lo que este punto deberá ser considerado de manera conjunta con los desarrollos de la protección social.

F. Reflexiones finales

Durante el último decenio, la protección social ha hecho una contribución relevante a la reducción de la pobreza en América Latina pero, salvo excepciones, ha tenido menos éxito en la disminución de la desigualdad. Mientras persistan las brechas de cobertura, así como la fragmentación y la estratificación de los sistemas, las posibilidades de que la protección social realice un aporte significativo a la reducción de la desigualdad (tanto de ingresos como de género y de otras características) son muy limitadas. Hay, además, grupos que han estado tradicionalmente excluidos de la protección social, o que han tenido un acceso muy limitado en aquellos casos en que la legislación lo ha permitido, como las trabajadoras domésticas,

Teniendo en cuenta las dificultades para recaudar impuestos que existen en la mayoría de los países de América Latina, es común observar que se ha preferido recurrir a instrumentos tributarios fáciles de administrar pero con escaso potencial redistributivo. En promedio, más de la mitad de la carga impositiva de la región proviene del impuesto sobre el valor agregado (IVA) y otros impuestos sobre las ventas de bienes y servicios (generalmente denominados impuestos indirectos). Solo el 30% de la carga proviene de tributos sobre la propiedad, los ingresos y otros (denominados impuestos directos). El restante 20% se origina en las contribuciones sobre los salarios para la seguridad social. En cambio, los países de la OCDE obtienen más del 40% de sus ingresos tributarios de impuestos directos. Además, los recursos de los sistemas de seguridad social (más desarrollados que en América Latina) representan casi el 27% del total.

En síntesis, frente a este panorama se plantea la necesidad urgente de ampliar el nivel de la carga tributaria, ya que de esta forma se pueden lograr efectos inmediatos e intermedios sobre el Estado, los ciudadanos y su interacción recíproca, mediante la adecuación de los recursos a las crecientes demandas de gasto público. Solo con mayores recursos provenientes del cobro de impuestos, los países de la región podrán poner en marcha políticas públicas que permitan incrementar la cohesión social y construir sociedades más igualitarias. En el caso que se analiza, sería la manera de poder financiar políticas públicas mediante las cuales, directa o indirectamente, se mejore el bienestar de los ciudadanos.

Para lograr lo anterior, se requiere ampliar la base impositiva de los tributos y reducir exenciones, a fin de fortalecer el principio de igualdad ante iguales circunstancias (equidad horizontal), evitando las diversas pérdidas de recursos de grupos favorecidos que se producen con los esquemas vigentes, así como mejorar el impacto de la tributación en la distribución del ingreso, aumentando la carga sobre los sectores de mayores ingresos (mediante la imposición sobre la renta de las personas físicas, fundamentalmente), pero sin descuidar los avances ya logrados en tributación indirecta.

por lo que una ampliación de la cobertura de esta población también permitiría reducir las brechas de género.

Los avances logrados se han debido tanto a las mejoras en la cobertura contributiva (producto de la recuperación del empleo, que permitió revertir los retrocesos de los años noventa), como a la ampliación de programas de naturaleza no contributiva financiados con rentas generales. No obstante, resulta difícil efectuar un balance que represente a la totalidad de los países de América Latina, entre los que existe una elevada heterogeneidad en cuanto a los niveles y la extensión de las coberturas, la magnitud del gasto público destinado a protección social y el desempeño de los sistemas.

Se ha visto asimismo que, salvo algunas pocas excepciones, son limitadas las posibilidades de ampliar el espacio fiscal para poner en marcha políticas de expansión de la cobertura. Las razones son diversas y abarcan desde las restricciones para recaudar más impuestos hasta los compromisos fiscales que han originado algunas erogaciones, en particular las relacionadas con los propios sistemas de pensiones contributivas. Esta limitación condiciona, sin duda, el progreso hacia una protección social universal, particularmente en los países donde existen altas brechas de cobertura y elevados niveles de pobreza (Filguera y Espíndola, 2015).

La introducción de componentes que conforman las cuatro garantías del piso de protección social y la ampliación de su cobertura han permitido avances en las políticas de protección social durante el último decenio. No obstante, la cobertura de las garantías todavía dista de ser universal en la mayoría de los casos y, por lo general, las garantías no operan en forma sistémica con los servicios sociales esenciales (salud, educación,

cuidados infantiles y servicios de empleo). Especialmente restringida es la cobertura de los servicios de cuidado de personas dependientes, y son muy pocos los países que han incorporado este componente dentro de los servicios esenciales a los que debería tener acceso toda la población.

En síntesis, la región debe persistir en el camino emprendido, pero debe profundizar las políticas, destinando mayores recursos, junto con dotarlas de una institucionalidad renovada. Teniendo en cuenta los desafíos señalados en este documento y los cambios que permanentemente modifican la situación en cada uno de los países, se requieren adaptaciones que deben surgir de una adecuada y continua evaluación de los sistemas y las políticas. Al realizar estas adaptaciones, es preciso considerar en especial las proyecciones del crecimiento económico, del empleo y del cambio demográfico. Los gobiernos y las instituciones de protección social requieren, en general, apoyo para priorizar y desarrollar estas capacidades institucionales.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (2010), *Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2010), “Explorando un enfoque de regulaciones laborales y protección social para América Latina”, *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, año 4, vols. 7 y 8.
- Bertranou, F. (2004), “¿Desarticulación o subordinación? Protección social y mercado laboral en América Latina”, *Protección social y mercado laboral*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F. y R. Maurizio (2011), “The role of labour market and social protection in reducing inequality and eradicating poverty in Latin America”, *MPPRA Paper*, N° 39843.
- Bertranou, F., C. Solorio y W. van Ginneken (2002), “Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay”, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT) [en línea] http://white.lim.ilo.org/ssos/acervo/pdf/pensiones_no_contr_res.pdf.
- Bertranou, F. y otros (2014), “Desempeño y financiamiento de la protección en Argentina”, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT), inédito.
- Casalí, P., H. Schwarzer y F. Bertranou (2014), *La Estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT. El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), “Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.
- Cecchini, Simone, Fernando Filgueira y Claudia Robles (2014), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada”, *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.15.II.G.6.
- _____(2014b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2632-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.15.II.G.2.
- _____(2012), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social* (LC/G.2539), Santiago de Chile.
- _____(2011), *Panorama Social de América Latina, 2011* (LC/G.2514-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.6.
- _____(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- _____(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2014a), “Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 10 (LC/L.3815), Santiago de Chile, mayo.

- ____ (2014b), “Formalización del empleo y distribución de los ingresos laborales”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 11 (LC/L. 3904), Santiago de Chile, octubre.
- ____ (2012), “Productividad laboral y distribución”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 6, Santiago de Chile, mayo.
- Cetrángolo, O. y J. P. Jiménez (2009), “Rigideces y espacios fiscales en América Latina”, *Documentos de Proyecto*, N° 269 (LC/W.269), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filgueira, Fernando (2014), “Hacia un modelo de protección social universal en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 188 (LC/L.3787), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Filguera, F. y E. Espíndola (2015), “Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores. Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina”, *serie Políticas Sociales*, N° 216 (LC/L.3934), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social (2011), *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, M. Bachelet (coord.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Machinea, José Luis, Osvaldo Kacef y Jürgen Weller (2009), “América Latina en el 2007: situación económica y del mercado de trabajo”, *Reformas para la cohesión social en América Latina. Panorama antes de la crisis*, Alicia Bárcena y Narcis Serra (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)/Centro de Información y Documentación de Barcelona (CIDOB).
- Mesa-Lago, C. (ed.) (2012), “Re-reforms of privatized pension systems in the world: a comparative study of Chile, Argentina, Bolivia and Hungary”, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)*, vol. 26, Munich.
- ____ (2004), “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____ (1998), “La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas”, *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*, Alejandro Bonilla y Alfredo Conte-Grand (comps.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014a), *World Social Protection Report. Building economic recovery, inclusive development and social justice, 2014/15*, Ginebra.
- ____ (2014b), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe, 2014*, Lima.
- ____ (2014c), “Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe”, *Notas sobre Formalización*, Lima, Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC).
- ____ (2013), *Informe Mundial sobre Salarios 2012/2013. Los salarios y el crecimiento equitativo*, Ginebra.
- ____ (2011), *Informe VI. Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa* (ILC.100/VI), Conferencia Internacional del Trabajo 100ª reunión, Ginebra.
- ____ (2010), *Extending Social Security to All. A Guide through Challenges and Options*, Ginebra.
- ____ (2009), *Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo*, Ginebra [en línea] http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_115078.pdf.
- ____ (2001), *Seguridad social. Un nuevo consenso*, Ginebra.
- ____ (2005), “Achieving universal health coverage: developing the health financing system”, *Policy Brief*, N° 1/2005, Ginebra.
- Rofman, R., I. Apella y E. Veza (eds.) (2013), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Sabarwal, Shwetlena, Nistha Sinha y Mayra Buvinic (2010), “How do women weather economic shocks? A review of the evidence”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 5496, Washington, D.C.
- Sviniene, A. y T. Packard (2004), *A Simulation of Social Security Reforms in Latin America: What Has Been Gained?*, Washington, D.C., Banco Mundial [en línea] <http://documents.worldbank.org/curated/en/2004/01/5348954/simulation-social-security-reforms-latin-america-gained>.
- Titelman, D., O. Acosta y O. Cetrángolo (2014), “Universal health coverage in Latin American countries: how to improve solidarity-based schemes”, *Universal Health Coverage in Latin America*, Londres, The Lancet, Octubre.
- Tokman, V. (2006), “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 170 (LC/L.2507-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.39.
- Weller, J. (2014), “Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe”, *Revista CEPAL*, N° 114 (LC/G.2629-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Anexo A1

Indicadores de coyuntura

Cuadro A1.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS ANUALES MEDIAS DE DESEMPLEO URBANO, POR SEXO, 2004-2014
 (En porcentajes)

| Pais | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------------|
| América Latina | | | | | | | | | | | |
| Argentina ^a | 13,6 | 11,6 | 10,2 | 8,5 | 7,9 | 8,7 | 7,7 | 7,2 | 7,2 | 7,1 | 7,3 |
| Hombres | 11,9 | 10,0 | 8,4 | 6,7 | 6,6 | 7,8 | 6,7 | 6,3 | 6,1 | 6,1 | 6,5 |
| Mujeres | 15,8 | 13,6 | 12,5 | 10,8 | 9,7 | 9,9 | 9,2 | 8,5 | 8,8 | 8,5 | 8,4 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b | 6,2 | 8,2 | 8,0 | 7,7 | 6,7 | 7,9 | 6,5 | ... | ... | ... | ... |
| Hombres | 5,0 | 6,8 | 7,1 | 6,3 | ... | 6,6 | 5,5 | ... | ... | ... | ... |
| Mujeres | 7,5 | 9,9 | 9,1 | 9,4 | ... | 9,4 | 7,6 | ... | ... | ... | ... |
| Brasil ^c | 11,5 | 9,8 | 10,0 | 9,3 | 7,9 | 8,1 | 6,7 | 6,0 | 5,5 | 5,4 | 4,8 |
| Hombres | 9,1 | 7,8 | 8,1 | 7,4 | 6,1 | 6,5 | 5,2 | 4,7 | 4,4 | 4,4 | 4,0 |
| Mujeres | 14,4 | 12,4 | 12,2 | 11,6 | 10,0 | 9,9 | 8,5 | 7,5 | 6,8 | 6,5 | 5,8 |
| Chile ^d | 10,0 | 9,2 | 7,8 | 7,1 | 7,8 | 9,7 | 8,2 | 7,1 | 6,4 | 5,9 | 6,4 |
| Hombres | 9,4 | 8,5 | 6,9 | 6,3 | 6,8 | 9,1 | 7,2 | 6,1 | 5,4 | 5,3 | 6,0 |
| Mujeres | 11,2 | 10,6 | 9,5 | 8,6 | 9,5 | 10,7 | 9,6 | 8,7 | 7,9 | 6,9 | 6,9 |
| Colombia ^e | 15,4 | 13,9 | 13,0 | 11,4 | 11,5 | 13,0 | 12,4 | 11,5 | 11,2 | 10,6 | 9,9 |
| Hombres | 13,0 | 12,2 | 10,7 | 9,7 | 9,9 | 11,3 | 10,7 | 9,5 | 9,4 | 8,9 | 8,3 |
| Mujeres | 18,1 | 17,1 | 15,4 | 13,3 | 13,5 | 15,0 | 14,4 | 13,6 | 13,2 | 12,5 | 11,8 |
| Costa Rica ^f | 6,7 | 6,9 | 6,0 | 4,8 | 4,8 | 7,6 | 7,1 | 7,7 | 7,8 | 8,2 | 8,5 |
| Hombres | 5,8 | 5,6 | 4,5 | 3,4 | 4,3 | 6,5 | 6,0 | 6,3 | 6,5 | 6,9 | ... |
| Mujeres | 8,2 | 8,8 | 8,2 | 6,8 | 5,6 | 9,2 | 8,8 | 9,7 | 9,6 | 10,0 | ... |
| Cuba ^g | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,8 | 1,6 | 1,7 | 2,5 | 3,2 | 3,5 | 3,3 | ... |
| Hombres | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,3 | 1,5 | 2,4 | 3,0 | 3,4 | 3,1 | ... |
| Mujeres | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 1,9 | 2,0 | 2,0 | 2,7 | 3,5 | 3,6 | 3,5 | ... |
| Ecuador ^h | 9,7 | 8,5 | 8,1 | 7,3 | 6,9 | 8,5 | 7,6 | 6,0 | 4,9 | 4,7 | 5,1 |
| Hombres | 7,4 | 6,8 | 6,2 | 6,0 | 5,6 | 7,1 | 6,3 | 5,1 | 4,5 | 4,2 | 4,5 |
| Mujeres | 12,8 | 10,9 | 10,6 | 9,2 | 8,7 | 10,4 | 9,3 | 7,1 | 5,5 | 5,5 | 6,0 |
| El Salvador ⁱ | 6,5 | 7,3 | 5,7 | 5,8 | 5,5 | 7,1 | 6,8 | 6,6 | 6,2 | 5,6 | ... |
| Hombres | 8,8 | 9,4 | 7,6 | 7,9 | 7,2 | 9,0 | 8,3 | 8,7 | 8,0 | 6,8 | ... |
| Mujeres | 3,7 | 4,8 | 3,6 | 3,4 | 3,5 | 4,9 | 5,1 | 4,1 | 4,2 | 4,2 | ... |
| Guatemala ^j | 4,4 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 3,1 | 4,0 | 3,8 | 4,2 ^k |
| Hombres | 4,3 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 2,7 | 3,7 | 3,9 | 3,8 ^k |
| Mujeres | 4,5 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 3,7 | 4,5 | 3,8 | 4,8 ^k |
| Honduras | 8,0 | 6,1 | 4,6 | 3,9 | 4,2 | 4,9 | 6,4 | 6,8 | 5,6 | 6,0 | 7,5 |
| Hombres | 7,4 | 5,4 | 4,3 | 4,1 | ... | ... | 3,2 | 3,3 | 5,3 | 5,7 | 6,9 |
| Mujeres | 8,8 | 7,1 | 5,0 | 3,6 | ... | ... | 5,2 | 6,1 | 6,1 | 6,3 | 8,3 |
| México ^l | 3,8 | 4,7 | 4,6 | 4,8 | 4,9 | 6,6 | 6,4 | 5,9 | 5,8 | 5,7 | 5,8 |
| Hombres | 3,5 | 4,5 | 4,4 | 4,5 | 4,8 | 6,7 | 6,5 | 6,0 | 5,9 | 5,7 | 6,0 |
| Mujeres | 4,2 | 5,0 | 4,9 | 5,2 | 4,9 | 6,5 | 6,3 | 5,8 | 5,7 | 5,7 | 5,6 |
| Nicaragua | 8,6 | 7,0 | 7,0 | 6,9 | 8,0 | 10,5 | 9,7 | ... | ... | ... | ... |
| Hombres | 8,6 | 7,8 | 8,1 | 7,6 | 8,4 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Mujeres | 8,5 | 6,1 | 5,7 | 6,0 | 7,6 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |

Cuadro A1.1 (conclusión)

| País | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------------------|
| Panamá ^h | 14,1 | 12,1 | 10,4 | 7,8 | 6,5 | 7,9 | 7,7 | 5,4 | 4,8 | 4,7 | 5,4 |
| Hombres | 11,5 | 10,0 | 8,6 | 6,5 | 5,4 | 6,3 | 6,5 | 5,3 | 4,2 | 3,9 | 4,7 |
| Mujeres | 17,6 | 15,0 | 13,0 | 9,6 | 7,9 | 9,9 | 9,3 | 5,4 | 5,5 | 5,7 | 6,4 |
| Paraguay ^m | 10,0 | 7,6 | 8,9 | 7,2 | 7,4 | 8,2 | 7,2 | 7,1 | 8,1 | 8,1 | 8,0 |
| Hombres | 8,7 | 7,1 | 7,7 | 6,2 | 6,6 | 7,9 | 6,6 | 6,3 | 6,7 | 6,5 | 6,5 |
| Mujeres | 11,6 | 8,3 | 10,4 | 8,4 | 8,5 | 8,7 | 8,1 | 8,2 | 9,9 | 9,9 | 9,9 |
| Perú ⁿ | 9,4 | 9,6 | 8,5 | 8,5 | 8,4 | 8,4 | 7,9 | 7,7 | 6,8 | 5,9 | 5,9 |
| Hombres | 8,1 | 8,3 | 7,2 | 7,3 | 6,5 | 6,7 | 6,5 | 5,8 | 5,4 | 4,9 | 5,1 |
| Mujeres | 11,1 | 11,2 | 10,1 | 9,9 | 10,6 | 10,4 | 9,6 | 10,1 | 8,5 | 7,2 | 7,0 |
| República Dominicana ^o | 6,1 | 6,4 | 5,5 | 5,0 | 4,7 | 5,3 | 5,0 | 5,8 | 6,5 | 7,0 | 6,4 |
| Hombres | 4,2 | 4,7 | 3,7 | 3,7 | 3,1 | 4,0 | 3,9 | 4,4 | 4,9 | 5,0 | 4,5 |
| Mujeres | 9,8 | 9,6 | 8,7 | 7,4 | 7,3 | 7,8 | 6,9 | 8,2 | 9,1 | 10,4 | 9,5 |
| Uruguay | 13,1 | 12,2 | 11,3 | 9,8 | 8,3 | 8,2 | 7,5 | 6,6 | 6,7 | 6,7 | 6,8 |
| Hombres | 10,3 | 9,6 | 8,7 | 7,2 | 6,1 | 6,1 | 5,7 | 5,3 | 5,3 | 5,4 | 5,5 |
| Mujeres | 16,6 | 15,3 | 14,2 | 12,7 | 10,8 | 10,5 | 9,5 | 8,1 | 8,3 | 8,3 | 8,5 |
| Venezuela (República Bolivariana de) ^o | 15,1 | 12,3 | 10,0 | 8,4 | 7,3 | 7,8 | 8,7 | 8,3 | 8,1 | 7,8 | 7,1 ^p |
| Hombres | 13,1 | 11,3 | 9,2 | 7,9 | 7,0 | 7,4 | 8,5 | 7,7 | 7,4 | 7,1 | 6,5 ^p |
| Mujeres | 17,9 | 13,8 | 11,3 | 9,3 | 7,8 | 8,3 | 9,0 | 9,2 | 9,0 | 8,8 | 8,0 ^p |
| El Caribe | | | | | | | | | | | |
| Bahamas ^o | 10,2 | 10,2 | 7,6 | 7,9 | 12,1 | 14,2 | ... | 13,7 | 14,0 | 15,8 | 15,0 |
| Hombres | 9,4 | 9,2 | 6,9 | 6,7 | ... | 14,0 | ... | 13,6 | 14,1 | 15,6 | 13,8 |
| Mujeres | 11,0 | 11,2 | 8,4 | 9,1 | ... | 14,4 | ... | 13,7 | 14,0 | 16,1 | 16,3 |
| Barbados ^o | 9,6 | 9,1 | 8,7 | 7,4 | 8,1 | 10,0 | 10,8 | 11,2 | 11,6 | 11,2 | 12,3 |
| Hombres | 8,8 | 7,4 | 7,7 | 6,5 | 6,9 | 10,1 | 10,9 | 9,8 | 11,0 | 11,1 | 11,7 |
| Mujeres | 10,5 | 10,8 | 9,8 | 8,5 | 9,5 | 9,8 | 10,6 | 12,6 | 12,2 | 11,3 | 12,8 |
| Belice ^o | 11,6 | 11,0 | 9,4 | 8,5 | 8,2 | 13,1 | 12,5 | ... | 15,3 | 13,2 | 11,6 |
| Hombres | 8,3 | 7,4 | 6,2 | 5,8 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 6,3 |
| Mujeres | 17,4 | 17,2 | 15,0 | 13,1 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 19,9 |
| Jamaica ^o | 11,4 | 11,2 | 10,3 | 9,8 | 10,6 | 11,4 | 12,4 | 12,7 | 13,9 | 15,2 | 13,7 |
| Hombres | 8,1 | 7,6 | 7,0 | 6,2 | 7,3 | 8,6 | 9,2 | 9,3 | 10,5 | 11,2 | 10,1 |
| Mujeres | 15,7 | 15,8 | 14,4 | 14,5 | 14,6 | 14,8 | 16,2 | 16,7 | 18,1 | 20,1 | 18,1 |
| Trinidad y Tabago ^o | 8,3 | 8,0 | 6,2 | 5,5 | 4,6 | 5,3 | 5,9 | 5,1 | 5,0 | 3,7 | 3,3 ^q |
| Hombres | 6,4 | 5,8 | 4,5 | 3,9 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Mujeres | 11,2 | 11,0 | 8,7 | 7,9 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| América Latina y el Caribe^r | 10,3 | 9,0 | 8,6 | 7,9 | 7,3 | 8,1 | 7,3 | 6,7 | 6,4 | 6,2 | 6,0 ^p |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Incorporación progresiva hasta alcanzar 31 aglomerados urbanos.

^b A partir de 2009 se aplica una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores. El dato de 2010 corresponde al primer semestre.

^c Corresponde a seis áreas metropolitanas.

^d Total nacional. A partir de 2010 se aplica una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^e Corresponde a 13 áreas metropolitanas. Se incluye el desempleo oculto.

^f Dato nacional urbano. A partir de 2009 se aplica una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^g Total nacional. La población en edad de trabajar (PET) comprende a las personas de 17 a 54 años en el caso de las mujeres y de 17 a 59 años en el caso de los hombres.

^h Dato nacional urbano. Se incluye el desempleo oculto.

ⁱ Dato nacional urbano. En 2007, la definición de la población en edad de trabajar (PET) cambió de 10 años y más a 16 años y más.

^j Dato nacional urbano. En 2011, la definición de la población en edad de trabajar (PET) cambió de 10 años y más a 15 años y más.

^k Datos del período abril-mayo.

^l Corresponde a 32 áreas urbanas.

^m Hasta 2009, corresponde al dato nacional urbano. Desde 2010, corresponde al dato de Asunción y el área urbana del Departamento Central.

ⁿ Corresponde a Lima Metropolitana.

^o Total nacional. Se incluye el desempleo oculto.

^p Dato preliminar.

^q Promedio de los meses de marzo, junio y septiembre.

^r Promedio ponderado. Se incluye ajuste de datos por la exclusión del desempleo oculto en Colombia, el Ecuador, Jamaica y Panamá. No se incluye a las Bahamas, Belice ni Guatemala.

Cuadro A1.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS ANUALES MEDIAS DE PARTICIPACIÓN LABORAL URBANA, 2004-2014
 (En porcentajes)

| País | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|
| América Latina | | | | | | | | | | | |
| Argentina ^a | 60,2 | 59,9 | 60,3 | 59,5 | 58,8 | 59,3 | 58,9 | 59,5 | 59,3 | 58,9 | 58,3 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b | 58,6 | 55,7 | 58,7 | 57,1 | ... | 56,9 | 57,3 | ... | ... | ... | ... |
| Brasil ^c | 57,2 | 56,6 | 56,9 | 56,9 | 57,0 | 56,7 | 57,1 | 57,1 | 57,3 | 57,1 | 56,0 |
| Chile ^d | 55,0 | 55,6 | 54,8 | 54,9 | 56,0 | 55,9 | 58,5 | 59,8 | 59,5 | 59,6 | 59,8 |
| Colombia ^e | 63,6 | 63,3 | 62,0 | 61,8 | 62,6 | 64,6 | 65,7 | 66,7 | 67,6 | 67,5 | 67,9 |
| Costa Rica ^f | 56,3 | 58,2 | 58,2 | 58,5 | 58,6 | 62,3 | 60,7 | 62,6 | 62,3 | 61,5 | 60,8 |
| Cuba ^g | 71,0 | 72,1 | 72,1 | 73,7 | 74,7 | 75,4 | 74,9 | 76,1 | 74,2 | 72,9 | ... |
| Ecuador ^h | 59,1 | 59,5 | 59,1 | 69,1 | 67,7 | 66,3 | 64,2 | 62,2 | 62,8 | 61,8 | 62,2 |
| El Salvador ⁱ | 53,9 | 54,3 | 53,9 | 63,6 | 64,1 | 64,3 | 64,4 | 63,7 | 64,6 | 65,1 | ... |
| Guatemala | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 61,0 | 65,5 | 61,9 | 63,3 ^j |
| Honduras | 52,7 | 50,3 | 52,1 | 51,7 | 52,7 | 53,1 | 53,7 | 52,5 | 51,2 | 54,3 | 55,7 |
| México ^k | 58,8 | 60,9 | 62,0 | 62,0 | 61,7 | 61,5 | 61,3 | 61,4 | 62,1 | 61,7 | 60,9 |
| Nicaragua | 52,6 | 53,7 | 52,8 | 50,5 | 53,8 | 52,1 | ... | ... | ... | ... | ... |
| Panamá ^l | 64,2 | 63,7 | 62,8 | 62,6 | 64,4 | 64,4 | 64,0 | 63,2 | 63,6 | 64,1 | 64,3 |
| Paraguay ^m | 62,4 | 60,4 | 57,9 | 59,6 | 61,5 | 62,3 | 62,5 | 62,4 | 62,9 | 65,1 | 64,9 |
| Perú ⁿ | 68,0 | 67,1 | 67,5 | 68,9 | 68,1 | 68,4 | 70,0 | 70,0 | 69,1 | 68,9 | 68,4 |
| República Dominicana ^o | 48,9 | 49,0 | 49,7 | 49,9 | 50,1 | 48,4 | 49,6 | 51,0 | 51,4 | 51,3 | 52,3 |
| Uruguay | 58,5 | 58,5 | 60,8 | 62,9 | 62,8 | 63,7 | 63,9 | 64,3 | 64,0 | 63,6 | 64,8 |
| Venezuela (República Bolivariana de) ^o | 68,5 | 66,2 | 65,5 | 64,9 | 64,9 | 65,1 | 64,5 | 64,4 | 63,9 | 64,3 | 65,0 ^p |
| El Caribe | | | | | | | | | | | |
| Bahamas ^o | 75,7 | 76,3 | 75,1 | 76,2 | ... | ... | ... | 72,3 | 74,6 | 73,2 | 73,8 |
| Barbados ^o | 69,4 | 69,6 | 67,9 | 67,8 | 67,6 | 67,0 | 66,6 | 67,6 | 66,2 | 66,5 | 63,8 |
| Belice ^o | 60,3 | 59,4 | 57,6 | 61,2 | 59,2 | ... | ... | ... | 65,8 | 64,5 | ... |
| Jamaica ^o | 64,5 | 64,2 | 64,7 | 64,9 | 65,5 | 63,5 | 62,4 | 62,3 | 62,5 | 63,0 | 62,8 |
| Trinidad y Tabago ^o | 63,0 | 63,7 | 63,9 | 63,5 | 63,5 | 62,7 | 62,1 | 61,6 | 61,8 | 61,3 | 62,2 ^q |
| América Latina y el Caribe^r | 60,0 | 59,7 | 59,9 | 60,1 | 60,1 | 60,2 | 60,4 | 60,6 | 60,9 | 60,6 | 60,1^p |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información de las encuestas de hogares de los países.

^a Corresponde a 31 aglomerados urbanos.

^b A partir de 2009 se aplica una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores. El dato de 2010 corresponde al primer semestre.

^c Corresponde a seis regiones metropolitanas.

^d Total nacional. A partir de 2010 se aplica una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^e Corresponde a 13 áreas metropolitanas. Se incluye el desempleo oculto.

^f A partir de 2009 se aplica una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^g Total nacional.

^h En 2007, la definición de la población en edad de trabajar (PET) cambió de 10 años y más a 15 años y más.

ⁱ En 2007, la definición de la población en edad de trabajar (PET) cambió de 10 años y más a 16 años y más. Se incluye el desempleo oculto.

^j Datos del período abril-mayo.

^k Corresponde a 32 áreas urbanas. En 2005, la edad de trabajar aumentó de 14 a 15 años.

^l Se incluye el desempleo oculto.

^m Hasta 2009, corresponde al dato nacional urbano. A partir de 2010, corresponde al dato de Asunción y el área urbana del Departamento Central.

ⁿ Corresponde a Lima Metropolitana.

^o Total nacional. Se incluye el desempleo oculto.

^p Dato preliminar.

^q Promedio de los meses de marzo, junio y septiembre.

^r Promedio ponderado. Se incluye ajuste de datos por la exclusión del desempleo oculto en Colombia, el Ecuador y Panamá, y por cambios metodológicos. No se incluye a las Bahamas, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala ni Nicaragua.

Cuadro A1.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS ANUALES MEDIAS DE OCUPACIÓN URBANA, 2004–2014
(En porcentajes)

| País | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|
| América Latina | | | | | | | | | | | |
| Argentina ^a | 52,1 | 53,0 | 54,1 | 54,5 | 54,2 | 54,2 | 54,4 | 55,2 | 55,0 | 54,7 | 54,0 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b | 55,0 | 51,2 | 54,0 | 52,7 | ... | 52,4 | 53,6 | ... | ... | ... | ... |
| Brasil ^c | 50,6 | 51,0 | 51,2 | 51,6 | 52,5 | 52,1 | 53,2 | 53,7 | 54,2 | 54,0 | 53,3 |
| Chile ^d | 49,5 | 50,4 | 50,5 | 51,0 | 51,7 | 50,5 | 53,7 | 55,5 | 55,7 | 56,0 | 56,0 |
| Colombia ^e | 53,8 | 54,5 | 54,0 | 54,8 | 55,3 | 56,2 | 57,6 | 59,1 | 60,1 | 60,3 | 61,2 |
| Costa Rica ^f | 52,5 | 54,2 | 54,7 | 55,7 | 55,7 | 57,0 | 56,4 | 57,8 | 57,4 | 56,5 | 55,6 |
| Cuba ^g | 69,7 | 70,7 | 70,7 | 72,4 | 73,6 | 74,2 | 73,0 | 73,6 | 71,6 | 70,5 | ... |
| Ecuador ^h | 53,4 | 54,4 | 54,3 | 64,3 | 63,1 | 60,7 | 59,3 | 58,5 | 59,7 | 58,9 | 59,0 |
| El Salvador ⁱ | 50,4 | 50,3 | 50,8 | 59,9 | 60,6 | 59,7 | 60,0 | 59,5 | 60,6 | 61,5 | ... |
| Guatemala | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 59,0 | 62,8 | 59,5 | 60,6 ^l |
| Honduras | 48,5 | 47,2 | 49,7 | 49,7 | 50,5 | 50,5 | 50,3 | 48,9 | 48,3 | 51,1 | 51,5 |
| México ^k | 55,8 | 58,0 | 59,2 | 59,1 | 58,7 | 57,4 | 57,4 | 57,8 | 58,5 | 58,2 | 57,3 |
| Nicaragua | 48,1 | 49,9 | 49,1 | 47,1 | 49,5 | 46,6 | ... | ... | ... | ... | ... |
| Panamá | 55,1 | 56,0 | 56,3 | 57,7 | 60,2 | 59,3 | 59,1 | 59,8 | 60,6 | 61,1 | 60,9 |
| Paraguay ^j | 56,1 | 55,8 | 52,7 | 55,3 | 57,0 | 57,1 | 55,9 | 56,2 | 57,8 | 59,9 | 59,7 |
| Perú ^m | 61,6 | 60,7 | 61,8 | 63,0 | 62,4 | 62,7 | 64,5 | 64,5 | 64,4 | 64,8 | 64,3 |
| República Dominicana ⁿ | 46,0 | 45,9 | 46,9 | 47,4 | 47,7 | 45,8 | 47,1 | 48,0 | 48,2 | 47,7 | 49,0 |
| Uruguay | 50,9 | 51,4 | 53,9 | 56,7 | 57,6 | 58,4 | 58,8 | 60,7 | 59,6 | 59,5 | 60,3 |
| Venezuela (República Bolivariana de) ^o | 58,0 | 58,0 | 58,9 | 59,4 | 60,2 | 60,0 | 58,9 | 59,0 | 58,7 | 59,3 | 60,4 ^p |
| El Caribe | | | | | | | | | | | |
| Bahamas ^q | 68,0 | ... | ... | ... | ... | 63,0 | ... | 62,4 | 64,2 | 61,6 | 62,7 |
| Barbados ^q | 62,7 | 63,2 | 61,9 | 62,8 | 62,1 | 60,3 | 59,4 | 60,1 | 58,6 | 58,9 | 56,0 |
| Belice ^q | 53,3 | 52,8 | 52,2 | 56,0 | 54,3 | ... | ... | ... | 55,8 | 56,7 | ... |
| Jamaica ^q | 57,0 | 57,0 | 58,0 | 58,6 | 58,5 | 56,3 | 54,7 | 54,4 | 53,8 | 53,4 | 54,2 |
| Trinidad y Tabago ^q | 57,8 | 58,6 | 59,9 | 59,9 | 60,6 | 59,4 | 58,4 | 58,2 | 58,8 | 59,6 | 60,1 ^o |
| América Latina y el Caribe^p | 53,8 | 54,4 | 54,9 | 55,4 | 55,8 | 55,4 | 56,0 | 56,6 | 57,0 | 56,8 | 56,5ⁿ |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información de las encuestas de hogares de los países.

^a Corresponde a 31 aglomerados urbanos.

^b A partir de 2009 se aplica una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores. El dato de 2010 corresponde al primer semestre.

^c Corresponde a seis regiones metropolitanas.

^d Total nacional. A partir de 2010 se aplica una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^e Corresponde a 13 áreas metropolitanas.

^f A partir de 2009 se aplica una nueva medición, de modo que los datos no son comparables con los de años anteriores.

^g Total nacional.

^h En 2007, la definición de la población en edad de trabajar (PET) cambió de 10 años y más a 15 años y más.

ⁱ En 2007, la definición de la población en edad de trabajar (PET) cambió de 10 años y más a 16 años y más.

^j Datos del período abril-mayo.

^k Corresponde a 32 áreas urbanas. En 2005, la edad de trabajar aumentó de 14 a 15 años.

^l Hasta 2009, corresponde al dato nacional urbano. A partir de 2010, corresponde al dato de Asunción y el área urbana del Departamento Central.

^m Corresponde a Lima Metropolitana.

ⁿ Dato preliminar.

^o Promedio de los meses de marzo, junio y septiembre.

^p Promedio ponderado. Se incluye ajuste de datos por cambios metodológicos. No se incluye a las Bahamas, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala ni Nicaragua.

La caída de la tasa de desempleo urbano de América Latina y el Caribe que se registró en 2014 ha sido un resultado sorprendente, en vista del bajo crecimiento económico regional. En la primera parte de este informe, se plantea que el desempeño de los mercados laborales durante el último decenio ha fortalecido la resiliencia de muchos hogares frente a una coyuntura económica adversa. En consecuencia, en comparación con otras fases de bajo crecimiento, se produjo una mayor disminución de la participación laboral y no se registró un aumento marcado de las actividades informales. De esta manera, si bien se observa un impacto desfavorable de esta coyuntura en varios indicadores, otros siguen mostrando resultados relativamente positivos. Sin embargo, persisten debilidades estructurales en los mercados laborales de la región y no se puede esperar que el desempeño observado en 2014 se repita en un contexto de prolongado bajo crecimiento económico.

Desde una perspectiva de derechos, la universalización de la protección social es indispensable para avanzar en la construcción de sociedades que tengan la igualdad como horizonte de su estrategia de desarrollo. Las mejoras sociales recientes estuvieron estrechamente relacionadas con el desempeño positivo de los mercados laborales en el último decenio, ya que los mayores niveles de formalidad posibilitaron una expansión de los sistemas contributivos de protección social. Sin embargo, en la región persisten elevados niveles de informalidad y el contexto económico no permite esperar que la reciente dinámica de formalización mantenga su ritmo. En la segunda parte del informe, se analizan los retos que la región enfrenta para poder alcanzar la protección social universal.