

EXPLORANDO UN ENFOQUE DE REGULACIONES LABORALES Y PROTECCIÓN SOCIAL PARA AMÉRICA LATINA*

Luis Beccaria**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Roxana Maurizio**

Universidad Nacional de General Sarmiento y CONICET

RESUMEN

Este documento pretende contribuir a la reflexión sobre enfoques de políticas que garanticen derechos económicos y sociales básicos a los ciudadanos en América Latina. Se aboga a favor de una estrategia que privilegie políticas orientadas a lograr el pleno empleo formal y a consolidar esquemas de regulaciones laborales protectoras pero que se articulen con otras políticas –especialmente sociales– para que, en conjunto, aseguren el acceso universal a servicios sociales básicos de calidad homogénea así como a niveles de ingresos adecuados, incluso durante el desempleo y luego del retiro de la vida activa. La coordinación entre ambos tipos de intervenciones es especialmente analizada.

ABSTRACT

This paper aims to contribute to the discussion about public policy approaches aiming at ensuring basic economic and social rights to citizens in Latin America. It pleads for a strategy that privileges policies aimed at achieving full formal employment and strengthening protective labor regulations that should be articulated with other policies –mainly social policies– in order to insure universal access to basic social services of homogeneous quality and also guarantee adequate income levels for the whole population, also during unemployment and after retirement from the working life. Coordination between the two types of public interventions is analyzed.

* *Se agradecen los comentarios de Janine Berg, Javier Lindenboim, Héctor Palomino, Pablo Villatoro y Guillermo Cruces, como así también de los participantes en las Jornadas de Discusión “Dinámica de la pobreza, mercado de trabajo y políticas públicas en América Latina” realizadas en Buenos Aires los días 25 y 26 de octubre de 2010.*

** *La opinión de los autores no compromete a las instituciones.*

I. Introducción

El objetivo de este artículo es contribuir a la reflexión acerca de los enfoques de políticas destinadas a garantizar los derechos económicos y sociales básicos a los ciudadanos. El acceso efectivo a, entre otros, servicios de educación y salud de calidad, a condiciones de trabajo apropiadas y a ingresos monetarios a lo largo del ciclo de vida que aseguren niveles adecuados de consumo, es una obligación ética –cuando no está incorporada en compromisos políticos y constitucionales– de los Estados. En una sociedad con pleno empleo formal, la mayoría de estos derechos se podría alcanzar a través de una combinación de mecanismos de seguridad social y normas laborales protectoras. Sin embargo, el pleno empleo formal no ha resultado ser la situación “normal” de las economías capitalistas, incluso las desarrolladas. Más aún, el mismo no resulta incompatible con marcadas brechas entre los ingresos de distintos grupos de trabajadores, lo que puede traducirse en diferencias en el tipo de bienes y servicios a los que efectivamente acceden, realidad que además tiende a reproducirse intergeneracionalmente. Para atender tales situaciones los Estados de las economías avanzadas han desplegado tradicionalmente regímenes de provisión de bienestar con algunos componentes no contributivos buscando, entonces, que el logro de esos derechos no dependa exclusivamente de la situación laboral de los ciudadanos.

Pero este esquema de protección, en el cual las medidas universales resultan complementos del núcleo constituido por la seguridad social, ha estado sujeto a diversos cuestionamientos. Ellos estuvieron en buena medida motivados por la persistencia de la desocupación y la cronicidad que asumía en el caso de ciertos grupos de trabajadores.¹ Pero ciertas propuestas alternativas al enfoque de la seguridad social también responden a una perspectiva diferente a la implícita en aquel arreglo al plantear que debe brindarse un amplio rango de “libertad efectiva” a los ciudadanos, incluso respecto a la decisión de trabajar

1. También por otros factores como los problemas de sostenibilidad fiscal.

(para el mercado) y con qué intensidad hacerlo. A partir de allí se identifican diferentes enfoques, pero uno que cabe destacarse es el del “ingreso ciudadano” o “garantido” o “básico”, transferencia irrestricta que debería recibir toda persona independientemente de cualquier otro criterio, incluso la situación laboral. Más adelante se volverá a mencionar esta propuesta.

En América Latina, y en la mayoría del mundo en desarrollo, la brecha de pleno empleo formal es extremadamente amplia y se expresa, preferentemente, en una alta incidencia de las ocupaciones “informales”, en el sentido que no están cubiertas por la seguridad social.² Una elevada proporción de los hogares de estas naciones, entonces, obtienen sus ingresos de esta fuente. En este contexto, y más allá de la perspectiva que se tenga, resulta indudable que los esfuerzos por asegurar la plena vigencia de los derechos económicos y sociales no pueden recaer exclusivamente sobre la seguridad social y las regulaciones laborales.

El artículo aboga a favor de la conveniencia de implementar una estrategia que se base, por un lado, en políticas destinadas a la consecución del pleno empleo formal y a consolidar un esquema de regulaciones laborales protectoras, medios para alcanzar ingresos y condiciones laborales apropiadas (en términos, entre otros, de duración de la jornada, estabilidad, atención a los riesgos de enfermedades y accidentes laborales, ejercicio de la libertad sindical) y para facilitar la integración social. Por el otro lado, en un conjunto articulado de diversas políticas sociales que garanticen el acceso universal a servicios de salud y educación de calidad homogénea y aseguren niveles de ingresos adecuados, incluso durante eventos como el desempleo y luego del retiro de la vida activa.

El énfasis en la articulación entre políticas que promuevan la creación de más y mejor empleo y un esquema de protección social que apunte a

2. A lo largo del documento se hará referencia al concepto de “empleo informal” que plantea la OIT, o sea, el que no cumple con las regulaciones laborales (asalariados) o de otro tipo (no asalariados) (Husmanns, 2004).

asegurar el acceso universal a bienes y servicios básicos de calidad, responde a la búsqueda de un camino que haga posible el efectivo ejercicio de los derechos económicos y sociales por parte de todos los ciudadanos. Intentar avanzar exclusivamente por medio de políticas que apunten al desarrollo económico implicaría la idea de “producir primero y distribuir después”. Incluso, cuando este proceso es acompañado por políticas sociales focalizadas, la experiencia muestra que se mantienen amplias diferencias entre los servicios básicos (como salud o previsión) a los que acceden los ocupados en puestos formales (y sus hogares) y los que sirven a los empleados sin protección, o a los adultos mayores sin jubilación. Si, en cambio, la preocupación se sesga hacia políticas sociales, sin considerar el incremento de la productividad y el empleo, tarde o temprano se enfrentarán dificultades para sostener el esquema de protección. Más aún, en la medida que el trabajo constituye un mecanismo de integración social de la mayor relevancia en nuestras sociedades, un mercado laboral con elevada proporción de desocupados y empleos informales está usualmente acompañado de una alta rotación espuria e inserciones laborales de corta duración, lo cual impide que ese mecanismo opere plenamente con lo que se afecta negativamente la posibilidad de integración social.

Este enfoque difiere tanto de aquel que plantea políticas sociales básicamente de carácter focalizado como del basado en esquemas tipo ingreso ciudadano. Ello quedará más claro al discutir el tipo de instrumentos que se están proponiendo y su articulación. Sin embargo, vale señalar que el objetivo de universalidad que aquí se promueve no significa meramente alcanzar niveles mínimos de acceso a determinados bienes y servicios asociados a los derechos económicos y sociales básicos sino el de avanzar hacia un alto grado de homogeneidad en la calidad y cantidad de los mismos. Ellos no resultan, entonces, meros componentes de una “*safety net*”. Por su parte, el esquema aquí planteado se acerca a las propuestas tipo ingreso garantido en tanto contempla transferencias no ligadas a la situación laboral, pero se diferencia radicalmente al plantear

que ello no constituye el núcleo del esquema de protección y asigna relevancia a la generación de empleos de calidad así como al acceso universal de bienes y servicios como la salud, la educación, y otros que no deberían asegurarse exclusivamente a través del mercado.

El resto del artículo avanza en la discusión de los lineamientos de una suerte de esquema de protección basado en esta perspectiva. Si bien explicita tipos de políticas y programas que constituirían algunos de sus componentes, el planteo se mantiene necesariamente en un elevado grado de generalidad. Un aspecto particular que se enfatiza es el papel de las regulaciones laborales en una estrategia de protección de esta naturaleza.

En la sección 2 se discuten los límites de los sistemas de protección basados en el empleo formal mientras que en la siguiente se describen algunas tendencias hacia esquemas no contributivos operadas en la región en años recientes. En la sección 4 se enuncian los componentes básicos de la estrategia de protección que puede considerarse relevante para las realidades económicas y sociales de los países de América Latina. En la sección 5 se presentan y discuten diversos argumentos en relación al rol de las regulaciones laborales en contextos de universalización de la protección social. En la sección 6 se avanza en la descripción de los pilares sobre los cuales se considera conveniente construir un sistema integrado de protección social con vocación universal con eje en el mercado de trabajo. Por último, en la sección 7 se incluyen las reflexiones finales del artículo.

En la discusión de este artículo no abordaremos la temática de la educación así como tampoco la de otros derechos –como vivienda o recreación– cuyo cumplimiento no ha estado tradicionalmente ligado, aunque sea parcialmente, a mecanismos de seguridad social.

II. Protección social basada en el empleo y la informalidad en los mercados de trabajo

Los mercados de trabajo de muchos países del mundo en desarrollo, incluidos los de Argentina y el resto de América Latina, se caracterizan,

entre otros aspectos, por tener un amplio estrato de empleos informales, esto es, asalariados no cubiertos por las regulaciones laborales y trabajadores independientes, especialmente por cuenta propia, que no cumplen con las normas previsionales. Tal como se muestra en el Cuadro 1, alrededor de la mitad de los ocupados en América Latina no se encuentran cubiertos por el régimen de seguridad social.

Este rasgo se asocia mayormente a una estructura productiva con una elevada presencia de unidades productivas pequeñas, no estructuradas, entre las cuales resulta más frecuente, y factible, el encubrimiento de relaciones laborales.

Cuadro 1: Ocupados con cobertura en la seguridad social*/
(en porcentajes)**

	Alrededor de		
	1990	2000	2006
Argentina	59,8	49,2	52,8
Bolivia		15,1	15,6
Brasil 5	3,3	46,7	49,5
Chile	65,9	63,5	66,7
Costa Rica	69,3	64,4	65,2
Ecuador	37,5	32,1	33,1
El Salvador	25,3	29,3	28,9
Mexico	50,4	54,8	52,1
Nicaragua	25,3	17,6	17,4
Panamá		53,4	47,8
Paraguay 2		4,6	22,6
Perú 1		2,9	13,7
Uruguay		63,0	61,1
Venezuela		61,5	39,3
América Latina **/ (excluye Argentina)	51,8	48,8	49,6

Fuente: CEPAL, *Panorama Social 2008* y estimaciones propias para Argentina

*/Las cifras pueden no ser estrictamente comparables entre los países.

**/ Promedio ponderado.

En última instancia, ello se deriva de la insuficiente capacidad de generación de empleo del sector de empresas estructuradas. El cuadro también permite apreciar que durante los años noventa, cuando varios países flexibilizaron sus regulaciones laborales,³ la cobertura de la seguridad social se redujo y el tamaño relativo del empleo informal se incrementó en la mayoría de ellos, lo que pone al menos en entredicho el argumento según el cual sería la estrictez de la normativa laboral una de las causas de la elevada informalidad.

Es importante entonces la proporción de trabajadores (y sus hogares) que no resultan elegibles para gozar de los beneficios asociados a la condición de asalariado formal y que los protegen (o les mitigan los efectos) de ciertos eventos laborales, como los seguros o subsidios frente al desempleo o los relacionados con los accidentes y enfermedades. Sus empleos no están regulados por las normas de salario mínimo, ni por las relativas a la jornada laboral, ni las correspondientes a la protección al despido. Tampoco se encuentran incorporados a los sistemas obligatorios de previsión social que les garantizan un ingreso durante la vejez o aquellos que les permiten acceder a bajo costo a los servicios de salud de mejor calidad que los públicos.

Los trabajadores informales (asalariados o trabajadores independientes) se encuentran, entonces, en una clara desventaja respecto de los formales. Para algunos de esos riesgos no existe (dada su naturaleza) la posibilidad de adquirir seguros en el mercado, como sería el riesgo frente al desempleo. Los individuos, por otra parte, en las etapas iniciales del ciclo de vida no tienden a ahorrar voluntariamente una proporción de sus ingresos que sustente sus requerimientos durante la vejez. Asimismo, en el caso de la salud la demanda de aseguramiento privado suele ser limitada entre aquellos que obtienen bajos ingresos.

Debe tenerse en cuenta que en muchos países los sistemas de seguridad social están diseñados de forma tal que sean financiados por los trabajadores, los empresarios y también el Estado en varios casos. Sin

3. *Proceso que incluso había comenzado antes en algunos de ellos.*

embargo, los recursos fiscales suelen tener que contribuir a enjugar los déficits incluso en casos donde sólo trabajadores y empleadores son los sostenedores básicos del sistema. Pero puede argumentarse que aún cuando los trabajadores formales terminen finalmente “pagando” por esos seguros y aportes con una remuneración neta menor a aquella que recibirían si no existiesen estos costos no salariales (esto es, estos costos se trasladan plenamente “hacia atrás”), el resultado es que ahorrarán más para la vejez, demandarán más servicios de salud y tendrán mayor protección ante ciertos eventos que los informales, aún si estos tuviesen un salario neto mayor que el de los formales (por la diferencia de la traslación de los costos no salariales). Sin embargo, tal como se muestra en el Cuadro 2, las remuneraciones netas de los asalariados informales son significativamente más bajas que la de los formales, considerando en la comparación una similitud en las otras características de los trabajadores.⁴

Cuadro 2: Ecuaciones de Mincer
Brecha de ingresos horarios netos entre
empleos asalariados informales y formales

Argentina	Brasil	Chile	México	Perú
-0,542***	-0,278***	-0,299***	-0,448***	-0,383***
[0,0102]	[0,00411]	[0,00594]	[0,00971]	[0,0148]

Errores estándar entre paréntesis

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares⁵

4. En todos los casos, las regresiones fueron estimadas por Mínimos Cuadrados controlando por sesgo de selección muestral. Las mismas corresponden al área urbana de cada país. La variable dependiente es el logaritmo del ingreso horario. Las estimaciones incluyeron, además de la variable *dummy* identificadora del empleo asalariado informal, las siguientes covariables: edad, edad al cuadrado, nivel educativo, género, rama de actividad, jefatura de hogar y región.

5. Encuesta Permanente de Hogares (Argentina, 2008), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (Brasil, 2007), Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Chile, 2006), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (México, 2008) y Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (Perú, 2007).

El costo de los seguros (o, directamente, de los servicios) de salud estaría fuera del alcance de muchos trabajadores por lo que el cofinanciamiento con los empleadores y/o el Estado resulta necesario para acceder a servicios mínimos de calidad. Así, por ejemplo, en Argentina, tal como se muestra en el Cuadro 3, los seguros de salud privado son adquiridos básicamente por miembros de hogares de ingresos medio-altos y altos, que incluso cuentan con la cobertura de la seguridad social. Sólo el 1,7% de la población perteneciente al 10% de hogares más pobres está cubierto exclusivamente por seguros privados de salud, cifra que se eleva al 14% entre los hogares del último decil.

**Cuadro 3: Tipo de cobertura médica
según decil del ingreso familiar
Argentina, II trimestre de 2010 (en porcentajes)**

Tipo de cobertura	Decil del Ingreso Per Cápita Familiar										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Obra social	21,3	37,0	52,0	59,7	66,9	72,6	77,7	78,1	80,4	71,7	57,4
Mutual/Prepaga	1,7	2,5	3,1	3,8	3,8	3,8	5,2	6,6	5,8	14,1	4,3
Planes y seguros públicos	1,4	0,9	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,4
No paga ni le descuentan	75,2	58,7	43,6	34,4	26,5	20,8	14,0	11,7	8,2	4,6	35,3
Ns./Nr.	0,3	0,3	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Obra social y mutual/prepaga	0,1	0,6	1,1	1,6	2,3	2,5	2,8	3,2	5,4	9,2	2,3
Otras combinaciones	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,0	0,0	0,2	0,1	0,3	0,1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

Esa es la razón por la cual los Estados han provisto tradicionalmente servicios de salud con vocación universal, gratis o a bajo precio, para cubrir a quienes no cuentan con otras alternativas. Pero en muchos casos, estos enfrentan limitaciones cuantitativas de oferta y/o sus prestaciones son de muy baja calidad. Precisamente, la falta de acceso a un sistema de aseguramiento en salud –incluida la seguridad social– está asociada a un menor uso de los servicios (Cuadro 4).

**Cuadro 4: Indicadores de uso de servicios y productos médicos
Argentina, 2001 (en porcentajes)**

	Obra social	Mutual o prepaga	Sector público	Total
hogares que habiendo percibido malestar y no consultaron, no lo hicieron por falta de dinero	11,6	8,1	28,0	20,1
personas que le recetaron medicamentos y no compraron ninguno	13,3	8,1	45,4	23,3

Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta de Condiciones de Vida

En definitiva, los ocupados informales no sólo están expuestos a una más baja estabilidad laboral⁶ y, por tanto, de ingresos,⁷ y a remuneraciones inferiores, sino que tienen menor acceso a beneficios de diferente tipo y no se encuentran asegurados contra eventos como los accidentes y las enfermedades laborales.⁸ En relación a estos últimos, cabe tener en cuenta que las unidades productivas no estructuradas (con mayor incidencia de trabajo informal) suelen también caracterizarse por tener condiciones y medio ambientes de trabajo peores que en las formales, por lo que sus trabajadores enfrentan mayores riesgos de este tipo.

La informalidad, y por tanto las consecuencias recién descritas, no se difunden homogéneamente entre diferentes tipos de trabajadores sino que afectan con mayor intensidad a aquellos con menores calificaciones (Cuadro 5). La falta de cobertura de los beneficios asociados a la formalidad acentúa, entonces, la desigualdad con la que ya se distribuyen los ingresos monetarios.

6. Beccaria y Maurizio (2003), Kugler (2000) y Paes de Barros y Leite Corseuil (1999), entre otros estudios para la región.

7. Beccaria y Groisman (2006), Albornoz y Menéndez (2002), Fields et al. (2006).

8. En el caso de los asalariados informales, pueden también recibir un tratamiento menos equitativo por parte de los empleadores debido a la nula o escasa agremiación.

Cuadro 5: Proporción de empleo informal entre ocupados de diferente nivel educativo

Nivel educativo	Argentina	Brasil	Chile	México	Perú
Bajo	53,0	44,3	32,8	76,3	76,6
Medio	31,0	22,7	20,2	52,6	56,6
Alto	15,3	14,2	10,7	27,6	26,9
TOTAL	36,1	32,1	22,6	52,8	52,7

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares (Beccaria y Groisman, 2006; Albornoz y Menéndez, 2002, Fields et al., 2006).

III. Movimientos hacia la ampliación de la cobertura de la protección social en América Latina

Frente a este panorama, han sido frecuentes las voces que plantean la conveniencia de reformular el modelo de protección social como el que prevalece en Argentina y en la mayor parte de América Latina, orientándolo hacia un esquema que permita un aumento de la cobertura en términos de servicios de salud, la obtención de un ingreso mínimo adecuado (incluso durante la vejez) y el aseguramiento de ciertos riesgos (desempleo, por ejemplo). Tal ampliación puede lograrse a través del relajamiento de las condiciones de acceso de los esquemas contributivos como así también del establecimiento de otros no contributivos que permitan el acceso a determinadas prestaciones que no se encuentren relacionados con la condición de asalariado formal.

Comenzando con el análisis del riesgo frente a la desocupación, cabe señalar que los seguros para los trabajadores formales se encuentran escasamente desarrollados en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela son los únicos países de la región que incluyen dentro de sus sistemas de seguridad social la institución del seguro de desempleo. Pero incluso en esos países, la cobertura del mismo es reducida: se benefician del mismo entre el 10% y el 20% de los desocupados (Velásquez Pinto, 2010).

Durante los últimos años se han registrado algunos avances hacia

la ampliación de estos seguros dentro del conjunto de los asalariados registrados, los que han sido importantes en algunos países. En ciertos casos, se ha extendido la cobertura hacia colectivos de trabajadores como los rurales, de la construcción y con contratos eventuales. Por ejemplo, en Argentina y en Brasil pasaron a ser elegibles los trabajadores agrícolas temporales y ocasionales; en Uruguay y Venezuela se avanzó hacia la incorporación de las trabajadoras domésticas mientras que en Chile existe un sistema especial para los trabajadores contratados con plazo definido. Por su parte, en Argentina, Brasil y Chile el sistema no cubre a los asalariados del sector público los que suelen contar con regímenes especiales de estabilidad en el empleo y de compensaciones por despido.⁹

Salvo experiencias parciales (que se describen más abajo) los trabajadores que pierden un empleo informal no están cubiertos por un beneficio por desocupación, aún en los países antes mencionados que disponen de un seguro asociado a este evento para los trabajadores formales. La posibilidad de extender esta institución a los ocupados no registrados enfrenta problemas de implementación, aún cuando se contase con los recursos fiscales necesarios para financiarlo. Específicamente, la posibilidad de exteriorizar la situación de desempleo resulta difícil para esos trabajadores dado que en los hechos no es factible diferenciar la situación de desempleo de la de informalidad o, incluso, de la inactividad.

Quizás una de las experiencias de relativamente mayor envergadura se presenta en Argentina que ha intentado explícitamente atender los eventos de desempleo de trabajadores no cubiertos por el régimen de seguridad social a través del Seguro de Capacitación y Empleo.¹⁰ Al menos en lo que hace a su diseño, está destinado a los desocupados no elegibles

9. Los seguros son financiados principalmente con los aportes de los empleadores o, empleadores y trabajadores. Pero también en algunos casos el Estado contribuye sea directamente a través de aportes establecidos en la normativa o indirectamente, cuando cubre sus déficits operativos.

10. El Plan Jefes, también de Argentina y que se estableció en 2002, pareció apuntar en esta dirección pero su diseño implicaba un típico programa anti-pobreza. Precisamente este Seguro estuvo destinado a reemplazar parcialmente a este programa.

para el seguro del régimen contributivo,¹¹ a los que se les transfiere un monto fijo mensual equivalente al 15% del salario mínimo y al 62% del máximo del seguro de desempleo.¹² Durante la permanencia en el Seguro –que tiene un máximo de dos años–, los beneficiarios deben realizar actividades de capacitación. El programa también brinda un conjunto de servicios destinados a apoyar la búsqueda activa de empleo a través de las Oficinas y Agencias de Empleo del país. Dos aspectos resultan particularmente relevantes. El primero es que el tiempo que el beneficiario permanece en el programa es computado para la jubilación futura. El segundo tiene que ver con que el beneficiario puede cobrar la prestación paralelamente a estar trabajando por un período de hasta seis meses si el puesto es en el sector privado y hasta un año en el caso del sector público. Ello tiene por objetivo disminuir el potencial desincentivo a aceptar un empleo sobre el cual se tiene incertidumbre sobre su duración.

Existen otros ejemplos de programas que brindan capacitación a personas desempleadas o subempleadas en México y Chile. En estos casos, suelen tener en general duraciones más acotadas y/o estar destinados a trabajadores de ciertas actividades y/o focalizados entre aquellos que ya son sujetos de programas específicos de superación de pobreza.

La generación directa de empleo por parte del Estado, y otras políticas activas como las de promoción del autoempleo, también pueden considerarse como mecanismos para atender situaciones de desocupación o subocupación. Incluso, una de las líneas del Seguro argentino recién descripto apunta a promover el trabajo independiente.¹³ En la región ha habido varios ejemplos de programas de generación de empleo, especialmente durante los noventas. Pero salvo excepciones, su cobertura ha sido relativamente acotada.

En el caso de la previsión social, la experiencia reciente de la región

11. En la práctica, sin embargo, la cobertura del programa es restringida ya que abarcó sólo a los que eran beneficiarios del Plan Jefes, comentado en la nota anterior.

12. Los beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo perciben \$250 durante los primeros 18 meses y luego se reduce a \$200 durante los últimos 6 meses.

13. Otorgando en una cuota el total de lo que se recibiría durante el período de duración del beneficio.

muestra diversos esfuerzos por incrementar la cobertura. Ello se ha encarado a través de la creación de pilares no contributivos, o mediante la reducción de los requerimientos para que los individuos puedan incorporarse de alguna manera a los regímenes contributivos. Esto es, se ha extendido la cobertura hacia personas que no acumularon los aportes requeridos por los sistemas previsionales tradicionales porque estuvieron, durante determinada cantidad de años, desocupadas y/o inactivas y/o trabajando en la informalidad.

Así, en Argentina, el “Plan de Inclusión Previsional” es un ejemplo del segundo de los caminos. Uno de sus componentes permitió que las personas que se encontraban en edad jubilatoria¹⁴ y no habían realizado aportes, o les faltaban años de aportes, ingresasen a una moratoria que les permitía acceder a la jubilación. Quienes se acogieron a ella reciben el haber mínimo menos la cuota mensual correspondiente a la deuda que el individuo tiene para llegar al mínimo, de acuerdo a un determinado plan de pago que se elige. El otro componente permitió que accediesen anticipadamente al régimen contributivo las personas que habían logrado acumular 30 años de aportes sin alcanzar la edad mínima de retiro, pero que por su edad se encontraban en una situación de difícil reinserción laboral. La puesta en marcha de este plan permitió aumentar la tasa de cobertura de los adultos mayores de 60 (en el caso de las mujeres) o 65 años (en el caso de los varones) del mínimo histórico de alrededor del 63% en 2004 a 80% en 2008 (Grushka, 2010; Beccaria y Curcio, 2010).

En Chile, hacia 2008, se comenzó a aplicar, de manera progresiva, un nuevo pilar no contributivo que reemplazó algunos programas que atendían a la población no cubierta por el sistema contributivo (incluso el que garantizaba una pensión mínima a quienes habían contribuido con 20 años pero cuyos aportes no les permitía llegar a ese umbral). Son beneficiarios del mismo quienes nunca hayan aportado, o lo hayan hecho durante una cantidad de años que resulta insuficiente para lograr

14. El sistema previsional argentino requiere 30 años de servicios con aportes para acceder a la prestación por vejez, además de acreditar 60 años de edad en el caso de las mujeres y 65 en el caso de los varones.

determinado monto mínimo, y que pertenezcan al 60% más pobre de la población. El resultado alcanzado es que aproximadamente 50% de la población de 65 años y más no recibe pensiones contributivas, y de ese grupo, algo menos del 60% es beneficiario de algún esquema de beneficio no contributivo (Rofman *et. al.*, 2010).

Asimismo, en salud se ha avanzado en algunos casos en la ampliación y mejoramiento de la calidad de las prestaciones del sistema público (o públicamente financiado). El objetivo es acercar el grado de cobertura y la calidad de los servicios que reciben los asalariados no registrados –y los no asalariados sin capacidad para contratar servicios privados– a la que alcanzan los asalariados formales (o los trabajadores informales que cuentan con esa capacidad). Este resultado, sin embargo, no siempre ha sido logrado en una alta proporción.

En términos de las transferencias de ingresos con alcance amplio y no ligadas a la compensación de determinados eventos, cabe mencionar al menos tres ejemplos recientes de extensión del beneficio de las asignaciones familiares que cobran los trabajadores registrados en la seguridad social a subconjuntos de hogares con miembros que no trabajan en puestos formales. Se trata de los correspondientes a países del Cono Sur –Chile, Uruguay y Argentina–. En este último caso, se espera que la Asignación Universal por Hijo (AUH) implementada a fines de 2009 alcance a la casi totalidad de los menores no cubiertos por el pilar contributivo evidenciando el carácter prácticamente universal que tendría (al momento en que todos aquellos que cumplan con los requisitos para acceder a la AUH la perciban efectivamente) el sistema actual alcanzado a partir de la extensión del régimen contributivo a todos aquellos hogares que estaban excluidos del mismo por estar fuera del mercado de trabajo formal (Bertranou, 2010).

Si bien no siguen la lógica de la búsqueda de una cobertura universal o muy amplia, no puede dejar de mencionarse una de las experiencias de políticas sociales más extendidas en la región: los programas de transferencias monetarias condicionadas. En efecto, estos se ubican, es-

trictamente, en el contexto de una estrategia típica de décadas anteriores basadas en intervenciones focalizadas. Sin embargo, podrían entenderse –en el marco de una estrategia que los articule con otras políticas– como una de las medidas que apuntan a asegurar niveles de ingresos adecuados a quienes, o no generan ingresos laborales o ellos son suficientemente reducidos debido a su inserción precaria.

Estos programas tienen diseños, alcances, procedimientos administrativos, marcos legales, condicionalidades y criterios de elegibilidad diferentes. El objetivo más inmediato, en general, es reducir los índices de pobreza e indigencia mientras que el de más largo plazo es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Consistente con ello, en su mayoría tienen condicionalidades (o corresponsabilidades) relacionadas con ciertos objetivos en materia de nutrición, educación y salud, especialmente en el caso de los menores.

Las experiencias más conocidas, y también con una amplia cobertura, son el Progreso en México y el Bolsa Familia en Brasil. Sin embargo, en la actualidad casi la totalidad de los países de la región cuenta con algún esquema de transferencias monetarias no contributivas a los hogares convirtiéndose en dispositivos importantes de la política social y de las estrategias de reducción de la pobreza a nivel regional.¹⁵

IV. Los componentes básicos del esquema de protección

Se señalaba en la Introducción que una estrategia de protección que parece relevante para las realidades económicas y sociales de países de América Latina, y Argentina en particular, debería contemplar:

- la vigencia de esquemas de seguridad social en ciertos ámbitos, como en el caso de pensiones y otros, tal como se explicita más abajo;
- un conjunto de políticas de diferentes tipos (productivas, financieras, fiscales, cambiarias, comerciales, etc.) que apunten a la promoción del empleo formal;

15. Estos programas están presentes en 17 países de la región y alcanzan a más de 22 millones de familias, lo que corresponde a alrededor de 100 millones de personas, 17% de la población de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010).

- la consolidación de un conjunto de regulaciones laborales protectoras, medios para alcanzar ingresos y condiciones laborales apropiadas (en términos, entre otras, de duración de la jornada, estabilidad, atención a los riesgos de enfermedades y accidentes laborales, ejercicio de la libertad sindical) y para facilitar la integración social; e,
- instituciones que aseguren el acceso universal a servicios de salud y educación de calidad homogénea así como niveles de ingresos adecuados, incluso durante eventos como el desempleo y luego del retiro de la vida activa.

Más allá que los mecanismos orientados a asegurar la cobertura universal pasarían a constituirse en **elementos primordiales** del esquema de protección, el empleo formal como fuente de bienestar de las personas debería continuar siendo un componente central. En este sentido, y si bien no se discutirá aquí, no parece realista plantearse un camino hacia la consolidación de este u otro sistema de protección aislado de los esfuerzos por generar las bases económicas que lo hagan viable. En particular, sin la preocupación por acelerar la generación de empleo de calidad y **disminuir la desigualdad de la distribución primaria del ingreso**.

De manera más específica, el esquema debería asegurar que toda la población acceda de manera permanente a un nivel adecuado de bienes y servicios y apuntar a reducir las desigualdades en lo que hace a este acceso. Para ello los individuos tendrían garantizado, por fuera del mercado de trabajo, el acceso a determinados bienes y servicios –seguramente, salud y educación, pero también otros– de calidad y pertinencia. Adicionalmente, se protegería a los individuos durante su vida activa de ciertos eventos en el plano laboral procurándose que ello ocurra independientemente de las características del puesto, especialmente de su grado de formalidad. En ese período, los individuos también recibirían asignaciones monetarias no ligadas a su situación laboral. A su vez, se asegurarían ingresos monetarios adecuados a todos aquellos en edad de

jubilación sin que se tenga en cuenta su historia ocupacional previa.

Salud y educación constituyen, entonces, los típicos ámbitos donde los esfuerzos deberían encaminarse a cubrir a toda la población con servicios de elevada y homogénea calidad, y que no se vincule a los niveles de recursos de los hogares. Esto significa que la seguridad social no parece un esquema apropiado para el primero de esos ámbitos.

Las regulaciones laborales deberían continuar protegiendo a los trabajadores ante eventos como los asociados a los accidentes y enfermedades laborales, también contra el despido y asegurar remuneraciones mínimas. Pero estas normas sólo podrán abarcar a las relaciones laborales formales, con escasas posibilidades que puedan extenderse al resto de los trabajadores. Uno de los riesgos típicamente laborales cuya cobertura debería procurar ser extendida al conjunto de los trabajadores es el desempleo. Sobre este aspecto se volverá más adelante.

Las transferencias monetarias contribuirían a asegurar niveles adecuados de ingresos a lo largo del ciclo de vida. Entre aquellos que alcanzan la edad legal de retiro, los montos deberían asegurar un acceso adecuado a los bienes y servicios que se obtienen en el mercado, protegiendo entonces a quienes no reciben jubilaciones o pensiones de la seguridad social, o a aquellos que lo hacen en montos muy bajos debido a la escasa acumulación de contribuciones a lo largo de su historia laboral.

Convendría enfatizar nuevamente que el esquema de protección que aquí se esboza debería resultar de la articulación de los mecanismos de seguridad social junto con una pluralidad de programas y políticas que en conjunto apuntarían a asegurar la cobertura universal de los derechos económicos y sociales. Difícilmente en muchas áreas pueda considerarse un único dispositivo que permita alcanzar ese objetivo. Los ingredientes específicos y la importancia relativa que adquieran las diversas instituciones dependerán de la realidad de cada país y serán seguramente cambiantes en el tiempo. Esta necesaria combinación de varias acciones obedece a dos razones, por un lado, a que cuestiones de eficiencia y también de realismo político llevarán a que en ciertas áreas se mantengan

instrumentos de la seguridad social, los que se combinarían con programas no contributivos. En segundo lugar, a que el objetivo universalista requerirá seguramente de instrumentos que focalicen determinadas acciones o prestaciones en ciertos grupos, precisamente aquellos más desventajados y que requieran de atenciones especiales.

No cabe abundar en los enormes desafíos que enfrentaría todo intento de avanzar hacia la concreción de un sistema de protección social como aquel, cuyos rasgos básicos se sintetizaron brevemente en los párrafos anteriores de esta sección. Sin duda, el requerimiento básico –es casi una obviedad señalarlo– es que el mismo resulte compatible con, o se inscriba en, un proyecto económico y social políticamente sustentado. Aun cuando ello suceda, también deberá superar restricciones de diferente tipo, como las institucionales y financieras. En los siguientes apartados se avanzará en alguna medida en la discusión de algunas características de las políticas y dispositivos consistentes con esta orientación, los cuales plantean en muchos casos diferentes complicaciones a la hora de su eventual puesta en práctica. Pero aún al nivel de generalidad o abstracción con el que se viene discutiendo en esta sección, existe una particular dificultad que concierne al objetivo de asegurar que todos los individuos (o sus hogares) cuenten con ingresos monetarios adecuados durante la vida activa.

La propuesta es procurar una transferencia de alcance universal, no condicionada a la participación económica de las personas. Dado el papel clave que se continúa asignando al mercado de trabajo como proveedor de ingresos e integrador social, esta transferencia deberá ser insuficiente para adquirir todos los bienes y servicios que se obtienen a través del mercado y que son necesarios para alcanzar los derechos básicos. Se plantea entonces que los individuos asegurarían la adquisición de esos bienes y servicios cuando obtengan ingresos por su inserción en el mercado laboral. Sin embargo, si ésta fuera la única dación monetaria que recibiesen los individuos durante la vida activa, algunos no llegarían a lograr niveles totales de ingresos compatibles con el logro de los dere-

chos básicos. En particular, los desocupados que no acceden al seguro de desempleo contributivo enfrentarían carencias de este tipo.

Cabe argumentar, entonces, a favor de un dispositivo que permita atender a los desocupados no elegibles para el beneficio de la seguridad social. El mismo debería incluir un mecanismo que permita exteriorizar la condición de desocupado (véase lo señalado en la sección 3 y también en la 6). Sin embargo, precisamente por las características mismas de los mercados laborales de las economías como las de América Latina, no existe una plena diferenciación o discontinuidad entre la desocupación abierta y el empleo en ciertos puestos de unidades no estructuradas, informales. Estos últimos resultan frecuentemente refugios frente al desempleo abierto, generando muy bajos ingresos que, en muchos casos, tampoco les asegura acceder a los bienes y servicios asociados al disfrute de los derechos básicos.

Debido a esta situación, no parece posible diseñar un programa que alcance exclusivamente a los desocupados no cubiertos por el sistema contributivo ya que también será atractivo para muchos que trabajan en una ocupación informal y obtengan ingresos muy bajos. Esto presenta un serio desafío al intento de extender la cobertura frente el evento de desempleo, pero se trata de un aspecto de la mayor relevancia en un esquema de protección con vocación universal.

Pero una cuestión quizás más significativa de la diferencia entre estos mercados de trabajo y los correspondientes al de los países desarrollados, es que el desempleo resulta en aquellos un fenómeno mayormente de tipo estructural y no coyuntural. El seguro de desempleo típico que se plantea en el mundo industrializado busca básicamente menguar las fluctuaciones de los ingresos asociados a baches transitorios en la ocupación, derivados de cuestiones sistémicas o idiosincráticas. Por tanto, son dispositivos que benefician a los trabajadores sólo por algún tiempo.

La respuesta que se orientaría a atender esa situación de desocupación y subocupación en países como los de América Latina (AL) sería un apoyo durante un período prolongado a los desempleados que no

provengan de un puesto formal y a los subocupados informales. Esto podría efectuarse a través de un complejo de diferentes programas. Por ejemplo, un mecanismo tipo seguro de desempleo para los no cubiertos por la seguridad social (como el Seguro de Empleo y Capacitación de Argentina), de una extensión relativamente prolongada, junto con políticas de generación directa de empleo. Claramente, la cobertura sería incompleta pero significaría un avance importante, especialmente en tanto se los vaya implementando de manera progresiva y junto con un avance, también sostenido, del empleo formal.

Una vez más cabe insistir que este esquema cuyos trazos gruesos acaban de plantearse representa un objetivo de máxima y de largo plazo. El derrotero desde la configuración actual de protección social de los países hacia aquel (o hacia cualquier otro enfoque que plantee avances en la protección) así como las características y alcances que se puedan finalmente consolidar, dependerán de múltiples restricciones y oportunidades, azarosas algunas.

V. Protección social universalista y regulaciones laborales

Tanto en la Introducción como en la sección anterior se explicitaron los rasgos básicos de la estrategia de protección social por la que se aboga en este documento y que está basada en la articulación de políticas sociales que aseguren el acceso universal a determinados bienes y servicios y aquellas que promuevan empleo de calidad. En esta sección, y antes de avanzar en el planteo de algunos rasgos de los programas y políticas consistentes con esta orientación, se considera conveniente abordar una temática que permitirá otorgarle mayor claridad a la propuesta. Se trata de la discusión en torno a los posibles conflictos que pueden existir entre los componentes de esta estrategia. En efecto, ésta considera un enfoque de política social que aspira a asegurar a los ciudadanos el pleno disfrute de sus derechos económicos y sociales independientemente de su situación laboral y del ciclo de vida en el cual se encuentren. Entonces, si los derechos se garantizan en última instancia por fuera del mercado

de trabajo: ¿Cuál sería la necesidad de promover la creación de empleo y, más importante aún, de empleo protegido por diversas regulaciones que asegure, entre otros objetivos, niveles adecuados de estabilidad laboral y remuneraciones mínimas?

En varios esquemas que plantean el otorgamiento de recursos mínimos o básicos de manera universal suele considerarse que la preocupación por asegurar, al menos algunas, condiciones de los empleos dejaría de ser relevante. Los argumentos que se esgrimen son variados. Tener los derechos garantizados brindaría una mayor libertad al individuo lo que le permitiría ser (más) selectivo en el tipo de empleo que acepte; esto es, le eleva el salario de reserva. De la misma manera, al brindarse cierto aseguramiento al ingreso –al disminuir su variabilidad cuando transita entre el empleo, el desempleo y la inactividad– el perjuicio de la inestabilidad laboral se morigera. Por tanto, se podría reducir la protección a través de las normas laborales, flexibilizándolas, y disminuyendo o incluso eliminando, el salario mínimo, lo cual redundaría en un crecimiento del empleo. En definitiva, la existencia de un ingreso mínimo y/o políticas de protección por fuera del mercado de trabajo dejan de requerir, y es más amplia que, la garantía que brindarían las regulaciones laborales.

Algunos de estos argumentos se han utilizado –y se utilizan– en países en desarrollo para sustentar el esquema de “flexiseguridad”. En efecto, quienes lo impulsan indican que un seguro de desempleo que reduzca la variabilidad de los ingresos hace redundante determinadas normas laborales como aquellas sobre seguridad en el empleo. Lo importante, dadas razones de eficiencia, es asegurar el ingreso y no el empleo. La discusión alrededor de ese planteo constituye, entonces, una controversia sobre diferentes configuraciones de instituciones laborales. Es, por tanto, menos comprensiva que aquella que al contraponer diversos esquemas de protección, se refiere a la existencia o no de complementariedad entre políticas sociales con un objetivo de universalidad y regulaciones laborales. Si bien la flexiseguridad destaca la conveniencia de reducir los costos sala-

riales, reconoce la preocupación por asegurar la existencia de puestos de trabajo adecuados y la promoción de las calificaciones de los individuos para facilitar su continua participación en el mercado laboral. En cambio, y como acaba de señalarse, esa preocupación por la protección que proveería el empleo está menos presente entre quienes sostienen que ella debería basarse exclusivamente en políticas sociales de alcance universal. Incluso, un aspecto que ellos valoran es que aumenta la efectiva libertad de aquellos individuos que no desean integrarse al mercado de trabajo y preferirían ocupar una parte importante del tiempo en otras actividades como, por ejemplo, tareas de tipo comunitarias.

Pero más allá de estas diferencias entre la discusión alrededor del modelo de regulaciones laborales y la que se plantea entre enfoques de protección social, cabe enfatizar la similitud en algunos argumentos. En particular, en ambas controversias se cuestiona el objetivo de reducir la inestabilidad laboral –y por ende las instituciones que operarían en este sentido– debido a las ineficiencias que conllevaría el desaliento a la contratación, la limitación a la introducción de tecnología y el debilitamiento de la movilidad en respuesta a cambios en la distribución sectorial y/o regional de la producción. Asimismo, las indemnizaciones por despido podrían en ciertos casos no ser efectivamente pagadas en tanto las firmas no cuenten con la capacidad de pago si atraviesan dificultades financieras en el momento del despido. Pero las dificultades serían aún mayores porque el sistema de beneficios crecientes según la antigüedad no guarda relación con el riesgo de desempleo asociado a la fase del ciclo económico (Velásquez Pinto, 2010). Esto último también desincentiva el despido de trabajadores de mayor antigüedad y, por ende, haría recaer el costo del ajuste mayormente sobre los trabajadores más jóvenes. En cambio, la rotación laboral permitiría aumentos de productividad debido a la difusión de saberes y a la mejor asignación del factor trabajo. Asimismo, la desocupación, como estado que facilita la búsqueda de empleo conduciría a una movilidad ascendente con aumentos de salarios y a una mayor eficiencia asignativa. Lo mismo sucedería con los cambios de puestos de

trabajo donde el individuo necesita transitar hacia otra ocupación luego de adquirir cierta experiencia para mejorar su inserción laboral.

En resumen, se desprende que en ambas controversias el argumento central a favor de sistemas de protección que descansen en el seguro de desempleo (en el caso de la flexiseguridad) o en un ingreso universal o garantido y/o la universalización del acceso a determinados servicios básicos, es el impacto favorable de la disminución del costo laboral sobre la eficiencia asignativa y la generación de empleo.¹⁶ Sin embargo, ello está lejos de ser una conclusión que se sostenga por la evidencia empírica disponible. Al menos existe paralelamente una amplia disputa acerca de los efectos de las experiencias flexibilizadoras sobre los niveles y calidad del empleo. En América Latina, desde comienzos de la década de los noventa (y en algunos casos con anterioridad) se produjeron reformas desregularizadoras que disminuyeron los costos laborales no salariales. Sin embargo, estos cambios no constituyeron una estrategia eficaz para lograr elevadas y sostenibles tasas de crecimiento con aumentos en la productividad ni mejoras en la competitividad sistémica de estas economías.

Las diferencias entre ambas controversias incluso se desdibujan en el caso de las economías en desarrollo en tanto, y como ya ha sido comentado más arriba, el seguro de desempleo –el mecanismo que suaviza el ingreso monetario en el esquema de flexiseguridad– no sería, en principio, aplicable a una elevada proporción de los desempleados en tanto ellos provienen de puestos informales.

Pero más allá de la evaluación de aquellas experiencias, se desea enfatizar que la disminución de los costos laborales no debería ser el objetivo central que persigan las políticas tendientes a la universalización de la protección. Esta orientación está enraizada en principios básicos, como el de los derechos de los ciudadanos que plantea que el ejercicio pleno de los mismos requiere el acceso a determinados recursos básicos.

16. El argumento es, como se señaló más arriba, que la indemnizaciones desincentivan la contratación ya que el empleador debería computar el costo de un eventual despido.

Los ciudadanos son titulares de derechos y la sociedad debe establecer mecanismos que permitan que ellos sean efectivamente ejercidos.

Esta perspectiva basada en derechos se orienta a establecer y consolidar mecanismos que permitan la más amplia cobertura de los beneficios de salud, atención al desempleo y a la vejez, y que también doten de ingresos universales adecuados. En este contexto, el diseño de las regulaciones laborales debe hacerse teniendo en cuenta los meritos relativos de sus diferentes componentes en lo que hace a diversos aspectos, entre ellos, cómo contribuyen a elevar el bienestar de los trabajadores. Este diseño no resulta, por cierto, independiente del correspondiente a los mecanismos de protección, como los de salud y previsión. Sin servicios de salud y pensión con vocación universalista las propuestas de flexiseguridad podrían llevar a fuertes variaciones de la calidad de vida de los trabajadores. Sin embargo, el balance entre los componentes que promueven la estabilidad en el empleo y los que proveen seguridad del ingreso debería evaluarse en términos de los objetivos y efectos de cada uno de ellos. Si bien el desincentivo al despido que buscan los primeros eleva la estabilidad del flujo de remuneraciones, objetivo similar al de los seguros de desempleo o un ingreso básico, las normas sobre seguridad en el empleo apuntan a un conjunto de metas más amplio, tanto en el plano del bienestar como en el de la eficiencia productiva.

Así, en lo referente al bienestar de los individuos, la pérdida de un empleo acarrea a muchos de ellos una situación no deseada derivada de la ruptura de lazos importantes de sociabilidad que se verifican en el mundo del trabajo. Un empleo es más que una fuente de recursos económicos para la persona, constituye uno de sus ámbitos de socialización más significativos, el que organiza su cotidianeidad y la de sus hogares, y les garantiza un lugar en esta sociedad. Consecuentemente, la mayor rotación del empleo que implican las normas de despido poco estrictas tiene un indudable efecto negativo sobre la posibilidad de afianzar relaciones sociales sólidas.

Pero la estabilidad en el empleo también ejerce una influencia po-

sitiva sobre la productividad. Si bien se han subrayado los impactos negativos de la legislación sobre la seguridad en el empleo, especialmente sobre la generación total de puestos de trabajo y, en particular, de aquellos de calidad (registrados en la seguridad social), la evidencia empírica es, cuanto menos, poco conclusiva. En cambio, escaso énfasis se ha brindado a la ventaja que generan las relaciones laborales de largo plazo sobre la eficiencia en tanto resultan consistentes con un mayor grado de capacitación en el puesto de trabajo que aquellas más efímeras y, además, promueven una relación más cooperativa entre trabajadores y empleadores. Si bien las empresas podrían decidir *per se* una mayor estabilidad, la existencia de costos o limitaciones al despido constituyen incentivos dirigidos a influenciar el comportamiento de las firmas en la dirección de promover relaciones laborales más estables.

Esta hipótesis del impacto positivo de la estabilidad sobre la eficiencia es, sin embargo, cuestionada ya que se señala que la realidad del aparato productivo requiere crecientes grados de movilidad laboral. Se está acabando el mundo de los “empleos de por vida” como consecuencia de la mayor rapidez que registra el avance tecnológico, que acorta la vigencia de productos y procesos y, consecuentemente, de las competencias que han adquirido los trabajadores. En el mismo sentido, se sostiene que mercados más competitivos –en parte debido a la globalización– van a requerir una rápida modificación de las variedades de bienes y servicios a ofrecer, y esta situación contribuiría a acelerar las obsolescencias de las calificaciones. Más aún, los mercados internacionalizados estarían expuestos a shocks frecuentes y, para mantener la competitividad, los niveles de empleo oscilarían con mayor amplitud. De acuerdo a esta perspectiva entonces, el incremento de la productividad está asociado a una mayor rotación laboral. Se justificaría de esta manera el reclamo por eliminar o reducir las regulaciones laborales que dificultan los ajustes de personal. En definitiva, la mayor inestabilidad no solo sería un rasgo inherente de las economías de estos tiempos y de aquellos por venir, sino que además resultaría deseable, desde la perspectiva de la

competitividad de las economías nacionales, que existiera una mayor fluctuación del empleo.

Sin embargo, la necesidad de mantener niveles adecuados de protección al despido no resulta incompatible con la idea de empleos “no de por vida”. La promoción de la estabilidad simplemente desincentivaría estrategias de gestión del trabajo basadas en una elevada rotación, donde resultan numerosas las duraciones de empleos extremadamente reducidas (pocos meses). Precisamente, en los países de América Latina, la rotación resulta muy elevada entre los puestos formales lo cual no parece derivarse de los requerimientos tecnológicos.

Una transferencia que garantice un nivel mínimo de ingresos a los hogares también suele ser vista como un sustituto de las actualizaciones regulares del salario mínimo o, incluso, de la institución misma. ¿Para qué presionar por una “dada” remuneración si ese objetivo ya se cumpliría –al menos parcialmente– con la transferencia universal? Nuevamente, la opción más eficiente es que el mercado fije el nivel de remuneraciones y se alcance el pleno empleo. Si el salario de equilibrio resulta insuficiente para garantizar un nivel de vida adecuado al hogar del trabajador, la brecha sería cubierta por aquel instrumento.

Más aún, el salario mínimo no sólo impediría el logro del pleno empleo sino que generaría efectos negativos adicionales. Provocaría una sustitución de ciertos tipos de trabajadores por otros, por ejemplo, de no calificados por calificados, de jóvenes por adultos y de mujeres por varones, dado que es más probable que los salarios de los primeros sean iguales o cercanos al salario mínimo.

Sin embargo, el impacto efectivo que éstos tengan sobre el empleo dependerá de la forma de la función de demanda de empleo en el rango del salario mínimo. De acuerdo a Freeman (2008), los estudios para Estados Unidos y para otros países desarrollados encuentran, en general, un bajo o nulo impacto negativo del salario mínimo sobre los niveles de empleo agregado (Card y Krueger, 1997; Neumark y Wascher, 2006). Otros estudios para la región también parecen avalar esta afirmación

(por ejemplo: Lemos, 2007; Gindling y Terrell, 2007a y 2007b). Al mismo tiempo, el hecho de que la mayoría de los estudios encuentren elasticidades significativamente menores a la unidad sugieren que ésta es baja y que, por lo tanto, los incrementos en los mínimos constituyen una herramienta potencialmente eficaz para reducir la pobreza (Freeman, 2009).¹⁷

Asimismo, tal como argumentan Eyraud y Saget (2008), existen diferentes factores que podrían reducir el potencial efecto negativo del salario mínimo sobre el empleo e, inclusive, invertirlo. Desde el lado de la oferta, podría suceder que frente a incrementos en los mínimos los empresarios se vieran en la necesidad de realizar cambios en la organización del trabajo que deriven en ganancias de productividad. Desde el lado de la demanda, incrementos salariales a trabajadores con baja propensión a ahorrar pueden generar un incremento en el consumo doméstico con efectos positivos sobre la creación global de empleo. Asimismo, el efecto dependerá de la medida en la que los incrementos del salario mínimo se trasladen a toda la escala salarial. Por último, esta norma puede tener un impacto positivo sobre la distribución del ingreso si beneficia a los trabajadores de menores remuneraciones reduciendo, de esta manera, la brecha salarial.¹⁸

Si bien, entonces, es razonable evaluar la relación entre salario mínimo y nivel de empleo, en los países en desarrollo que cuentan con una amplia oferta excedente de trabajo (no sólo reflejada en el desempleo abierto) no resultaría adecuado eliminar el salario mínimo o dejarlo erosionar a niveles muy reducidos, incluso por razones de eficiencia. Parece escasamente atractiva una estrategia de desarrollo que base el crecimiento del empleo en salarios bajos.

Para recapitular, se ha argumentado que los avances hacia la universa-

17. Los resultados encontrados en Lustig y McCleod (1997) sobre de la relación entre el salario mínimo y pobreza en 22 países en desarrollo sugieren efectivamente que incrementos reales del salario mínimo se asocian a reducciones en los niveles de pobreza.

18. Algunos estudios encuentran que el salario mínimo tiene impactos también sobre las remuneraciones del sector informal (Gindling and Terrell, 2005; Lemos, 2004; Neri et al. 2001).

lización de los derechos económicos y sociales básicos de los ciudadanos no pueden constituirse automáticamente en el justificativo para eliminar o hacer más laxas las regulaciones laborales. En el marco de la aplicación de esa estrategia, las normas del mercado de trabajo pueden requerir de adecuaciones, pero no deben perderse de vista los efectos globales de estas normas, tanto en el plano de la eficiencia como de la equidad.

VI. Algunos rasgos de la arquitectura de los instrumentos de protección con orientación universal

En esta sección se discutirán los rasgos principales de algunas políticas, instituciones o programas en los cuales se expresa el sistema de protección social cuyos objetivos y trazos básicos fueron planteados en la Introducción y en la sección 4.

Cabe reiterar que la implementación del esquema a partir del despliegue de ciertos dispositivos y/o la adecuación de otros sólo podría efectuarse de manera paulatina. Fundamentalmente, por la necesidad de ir afianzando un proyecto político que lo haga suyo; pero también porque deben superarse restricciones de diverso tipo: financieras, institucionales o las derivadas de la resistencia de sectores económicos y/o sociales que tienen intereses ligados a la configuración de los mecanismos de protección que se desean adecuar.

El examen de algunos componentes que aquí se efectuará sólo pretende contribuir a aclarar aspectos del esquema global, por lo que el mismo no pretende ser exhaustivo ni abordar cuestiones de detalle. En particular, se explayará en mayor medida sobre algunos casos en los cuales se considera que la universalización de la protección debería implicar la articulación de instrumentos de la seguridad social con otros que atiendan a los que están excluidos de su alcance. Si bien se busca avanzar hacia el logro de la mayor homogeneidad posible en la protección, en ciertas circunstancias parece más conveniente –como ha sido mencionado– contar con instituciones (y niveles de beneficio) algo distintos entre esos dos grupos de individuos. Ello no debería, sin embargo,

derivar en una segmentación marcada entre la protección que obtienen unos y otros.

Respecto del caso de la salud, la realidad actual se caracteriza por la existencia de amplios sectores de la población con importantes dificultades de acceso a los servicios sanitarios, los que también exhiben una amplia heterogeneidad en términos de calidad. Resultan ser precisamente aquellos grupos de hogares no cubiertos por la seguridad social, y de bajos recursos, los que encuentran más obstáculos. El esquema que podría atender esta situación y asegurar prestaciones universales y relativamente homogéneas sería un sistema nacional que cubra a todos los individuos, independientemente de la situación laboral, la edad o el género. Avanzar en esta dirección enfrenta obvias dificultades de financiamiento y también de “economía política” en tanto los sectores que cuentan actualmente con subsistemas que brindan prestaciones de buena calidad a bajos costos tenderán a resistir la reorganización del sistema sanitario existente. Una etapa hacia la meta de un sistema integrado sería el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados a aquellos sin cobertura de seguridad social ni privada, lo cual requerirá de un incremento del gasto público en salud. Tal proceso se beneficiaría de la elevación del grado de coordinación entre los subsistemas (en general, privado, público y seguridad social), lo cual posibilitaría el establecimiento de redes conformadas por efectores de los diversos componentes. Se podría mejorar de esta manera la asignación del conjunto de los recursos, en particular, facilitar el acceso a las personas sin cobertura a prestaciones que actualmente no proveen los efectores públicos.

Debe reconocerse, sin embargo, que esta estrategia de articular subsistemas de salud con lógicas propias de funcionamiento, aún cuando logre el objetivo de asegurar el acceso a un paquete básico de prestaciones a toda la población, no eliminaría las diferencias en la gama y calidad de los servicios a los que acceden los diferentes grupos de población –en Argentina, los afiliados a la seguridad social, los que financian los servicios con ingresos propios (fundamentalmente, a través de seguros

privados / pre-pagas) y los que serían financiados por el sector público—. De cualquier manera, el alcanzar aquella meta significaría un avance trascendente respecto de la situación actual. El grado de heterogeneidad dependerá de la eficacia con la que se alcance la coordinación y se acentúen los subsidios cruzados.

Ya se argumentó en la sección 4 que, a fin de mantener la igualdad horizontal –y que, en la práctica, implica igualdad vertical– un seguro de desempleo típico que cubre a los trabajadores formales debería ir acompañado, como un elemento central del sistema de protección, de un mecanismo que proteja a los individuos ante el evento de desempleo proveniente de la pérdida de un puesto precario. Este último sería un instrumento que transfiera ingresos a los que experimentan tal situación, y que provea similares incentivos que el seguro asociado a la pérdida de un puesto formal. Por las diversas razones que se comentarán inmediatamente, no sería posible adecuar los seguros contributivos para que cubran a los trabajadores informales y debería contemplarse, por tanto, un dispositivo específico.

Un aspecto crucial que debe considerarse en el diseño del mismo es cómo identificar la condición de desocupado. Una alternativa sería requerir que el beneficiario realice alguna actividad durante el período que está cubierto (capacitación u ocupación) y que revele aquella condición.¹⁹ Precisamente, este es el esquema planteado por el Seguro de Capacitación y Empleo en Argentina. En cuanto al monto del beneficio, debería ser algo menor que el mínimo del seguro contributivo para no afectar ciertas decisiones de oferta.

A su vez, debe recordarse lo analizado en la sección 4 en el sentido que los ocupados de puestos informales de bajos ingresos serían también elegibles para este dispositivo. Tal programa, por tanto, estaría cumpliendo el objetivo de asegurar un determinado nivel de ingreso (inferior tanto al salario mínimo como al monto del seguro de desem-

19. No debe perderse vista que, aunque en menor medida, la necesidad de desarrollar mecanismos que buscan constatar la situación efectiva de falta de empleo es también enfrentada por los sistemas contributivos de países desarrollados.

pleo contributivo) a todos los que deseen trabajar y no encuentren una ocupación que les permita lograr ese nivel. En tanto la cantidad de solicitantes resulte amplia (esto es, la informalidad laboral permanezca elevada), este objetivo difícilmente se cumpla plenamente con un dispositivo como el comentado, entre otras cosas, por las dificultades que pueden preverse relativas a su gestión. En ese sentido, podría complementarse con programas típicos de generación directa de empleo, que atenderían a la misma situación. En realidad, si la condición que se impone a las personas que solicitan el beneficio para exteriorizar su condición de desocupado es el desempeño de un puesto de trabajo, el dispositivo no se diferencia sustancialmente de un programa activo de empleo.

No se desea abundar en los argumentos vertidos más arriba, pero cabe insistir que la duración del beneficio no podría ser muy corta o, más estrictamente, fijada bajo la consideración que la desocupación y la subocupación asociada a la informalidad, sean fenómenos coyunturales o asociados a una etapa de ajuste entre un empleo que se perdió y otro que se está buscando. La naturaleza estructural de la subocupación en países como los de AL requeriría de una protección algo más prolongada.

Tanto la elevada “demanda” potencial de estos programas, como la necesidad que su duración no resulte corta, implicarían una carga muy significativa sobre los recursos fiscales. Por lo tanto, y como en el caso de muchos otros de los programas propuestos, su aplicación sería progresiva. El monto de la asignación constituirá un parámetro básico ya que la auto-focalización llevará a que cuanto menor sea éste, más reducida será la proporción de ocupados en puestos informales que solicitarían ingresar al sistema. También podrían considerarse ciertos criterios de entrada –por ejemplo, cubrir inicialmente a jefes de hogar con ciertas características, tal vez un bajo nivel educativo– los cuales podrían irse relajando de manera progresiva.

Para alcanzar el objetivo de asegurar niveles de ingresos adecuados a todos los adultos mayores deberían establecerse dispositivos que cubran a aquellos que durante su vida activa no contribuyeron a la previsión so-

cial o que lo hicieron sólo durante una escasa cantidad de años. En este sentido, parece conveniente estructurar un sistema con varios componentes adicionales al contributivo ya existente en prácticamente todos los países, Uno de estos nuevos pilares brindaría una prestación asistencial a quienes no hayan realizado ningún aporte a la seguridad social. En otro, serían elegibles quienes lo hayan hecho durante una cantidad de tiempo que no le permite alcanzar un haber mínimo a definir. Esos últimos recibirían una prestación asistencial pero se les reconocería, adicionalmente, un monto que se calcularía en función de los aportes realizados.

Este enfoque de atender a las personas no elegibles por el sistema previsional contributivo a través del agregado de componentes total o parcialmente no contributivos al sistema de seguridad social implica que este continuaría siendo reconocido como su pilar principal. Ello permite mantener cierto incentivo al trabajo y a la registración. De cualquier manera la diferencia de las prestaciones entre ambos componentes no debería ser muy amplia ya que debe reconocerse que la no elegibilidad para el contributivo resulta en muchos casos de trayectorias laborales que implicaron movimientos básicamente involuntarios.

Nuevamente por razones fiscales, parecería que un cambio en esta dirección procederá generalmente de manera progresiva.

En resumen, en el esquema hasta ahora descripto se garantiza un ingreso monetario mínimo a todas las personas u hogares a partir de un sistema jubilatorio con pilares contributivos y no contributivos, el salario mínimo para los trabajadores formales, el seguro de desempleo contributivo y una transferencia a los desocupados y trabajadores informales de bajos ingresos. Los montos de estas transferencias deberían tomar en cuenta la situación familiar del beneficiario, en particular, la cantidad de dependientes y, especialmente, de hijos. Este complejo de dispositivos, sin embargo, deja sin proveer daciones monetarias a las personas en edad activa que sin tener un impedimento físico no deseen trabajar. Como tal situación podría obedecer a que estos individuos realicen tareas de cuidado y/o comunitarias, se propone también un subsidio básico universal

a todas las personas u hogares. Su monto no pretende cubrir los requerimientos básicos, los que sólo se atenderían con el agregado de esta transferencia a los seguros de desempleo o al salario mínimo.

Dadas las dificultades que pueden preverse en el proceso de ampliación de la cobertura de los beneficios arriba comentados para los ocupados y desocupados informales y para los inactivos, quizás convendría avanzar hacia el objetivo de asegurar un ingreso mínimo a los individuos en edades activas (y a sus hogares) por medio de una combinación de esos con otro dispositivo: una transferencia universal incondicionada. Se está haciendo referencia a un esquema similar al implementado recientemente en Argentina y Uruguay (véase sección 2), que extiende la asignación familiar a los hogares sin empleados formales –o a un subgrupo prioritario, como el de hogares con hijos–. Como el aumento de la cobertura de un programa de este tipo resulta, al menos desde el punto de vista de la gestión, más sencillo se podría tener como objetivo universalizar la cobertura del mismo y avanzar de manera más paulatina con la aplicación de la transferencia para desocupados, ocupados informales e inactivos.

En este esquema de protección, las transferencias monetarias focalizadas condicionadas a la demostración de medios (*means – tested*) no formarían parte del mismo dado el entramado propuesto de dispositivos de este tipo que terminarían teniendo una cobertura universal. Sin embargo, dado precisamente lo comentado en el párrafo anterior y lo señalado en diversos puntos de esta sección respecto a que los elementos que se están describiendo resultan un objetivo de máxima y de largo plazo, la focalización tendría un papel instrumental en un proceso que será seguramente progresivo. En efecto, algunas de esas transferencias se aplicarían de manera progresiva sobre conjuntos de población cada vez más amplios. Esto es, deberían considerarse criterios de focalización.

Pero también, la focalización –como ya se señaló– cumple otro papel ya que de manera sistemática, o al menos durante períodos que pueden ser prolongados, la efectiva homogeneidad en el acceso y calidad de los factores requerirá de políticas que atiendan especialmente a determinados

grupos que vienen enfrentando las mayores dificultades. Por ejemplo, el tipo de apoyo requerido para asegurar la permanencia escolar y las mejoras en la calidad –dificultades identificadas más arriba– debería ser más intenso para ciertos segmentos de la población que para otros grupos.

En lo que hace al establecimiento de estos criterios de focalización o prelación que guiarían el proceso de ampliación de los beneficios, la existencia de niños en los hogares aparece como uno particularmente relevante. Este constituye el grupo etario con mayor incidencia de la pobreza, lo cual facilita su transmisión intergeneracional. Precisamente, este fenómeno no se verá afectado sustantivamente sin una política integrada como la que se está planteando aquí, en la cual la dación monetaria no condicionada resulta un componente importante. La elegibilidad a las recién comentadas asignaciones familiares, así como a cualquier beneficio –focalizado o no– que se ponga en marcha, no debería estar condicionada a ciertas metas en términos de educación o salud que deban cumplir los niños y/o sus padres –tal como es usual en las experiencias de la región. El acceso a esos y otros servicios básicos se lograría a través de los otros componentes del sistema de protección que avanzan hacia la universalización. En efecto, no basta elevar los ingresos monetarios ya que sólo se asegurará el derecho de los niños y adolescentes a beneficiarse de tales satisfactores si, entre otras cosas, se cuenta con la oferta de centros de salud y de educación que brinden servicios de calidad en las zonas de residencia de los beneficiarios. Asimismo, dimensiones tales como una adecuada nutrición infantil y materna, cuidado de los niños, inequidad de género, trabajo infantil y maltrato a los niños deberían ser prioritariamente consideradas en la construcción de un sistema integral de protección social a los menores y sus familias.

Para terminar esta sección, cabe efectuar unos comentarios sobre ciertos cuestionamientos a las transferencias monetarias que, como se desprende de la discusión realizada en esta sección y en anteriores, constituyen elementos claves de la propuesta que se está discutiendo. En particular, suele argumentarse que ellas pueden desincentivar la par-

ticipación en el mercado de trabajo de algunos de sus miembros debido al incremento que produce en los ingresos familiares. Ante esta situación, algunos individuos decidirían trabajar menos o incluso dejar de trabajar, sugiriendo una curva de oferta de trabajo con pendiente negativa. No obstante, la teoría predice esta relación sólo a niveles altos de ingresos. Por lo tanto, parece razonable considerar que para que esta posibilidad se verifique el monto de la transferencia que recibe el individuo o el hogar debería ser relativamente elevado como para generar efectivamente un efecto desincentivo al trabajo.

En este mismo sentido, podría argumentarse que si los montos de estas transferencias son lo suficientemente importantes como para generar desincentivos a participar en el mercado de trabajo también existe la posibilidad de que aquellas tengan el efecto contrario. O sea, que la percepción de este beneficio permita “levantar” barreras a la entrada a ciertas actividades que de otra manera no serían factibles de llevar a cabo. Por ejemplo, facilitando nuevos arreglos intra-familiares que activen decisiones de participación económica o ayuden a iniciar emprendimientos productivos.

Por último, no necesariamente la reducción en la participación en el mercado de trabajo es siempre un hecho negativo. La evaluación en estos términos deberá tener en cuenta otros aspectos como, por ejemplo, cuál es el miembro del hogar que reduce su participación en el mercado de trabajo y la calidad del puesto y tipo de tarea a la que renuncia. Respecto de lo primero, no parece ser un aspecto negativo que frente a la percepción de esta transferencia los jóvenes o niños del hogar decidan abandonar el mercado de trabajo, especialmente (en el caso de los jóvenes) si se desarrollan en puestos de trabajo que no cumplen con los requisitos mínimos como para ser considerados trabajos decentes.²⁰

20. Existe una amplia literatura que sugiere una correlación negativa entre la participación en el mercado de trabajo y la asistencia escolar en el caso de los jóvenes. En particular, se verifica que aquellos provenientes de hogares de bajos recursos se enfrentan con la necesidad de aportar a los ingresos familiares insertándose, por ello, tempranamente en el mercado de trabajo y desertando de la escuela. Véase, para el caso de Argentina, por ejemplo, Jacinto (1996), Feldman (1996), Filmus et al. (2001), Marchionni et al. (2007).

VII. Reflexiones finales:

Hacia un sistema integrado de protección social

La elevada desigualdad del bienestar que caracteriza a América Latina refleja una marcada concentración de la distribución primaria de los ingresos monetarios así como la presencia de sistemas de protección que, por insuficientes y segmentados, no permiten moderar los efectos de aquella, y en muchos casos, los refuerzan. Esto obedece, en parte, a que tales sistemas responden, en buena medida, a mecanismos de seguridad social, los que naturalmente no cubren a la amplia porción de la población no ligada, o sólo débilmente ligada, al empleo formal.

Como respuesta a esta situación, pero también a perspectivas e ideológicas diversas cuyos argumentos no dependen exclusivamente de las características de los mercados de trabajo, se ha venido discutiendo la conveniencia de avanzar en el rediseño de los sistemas de protección. Ciertos enfoques, precisamente algunos planteados en el mundo desarrollado, se orientan a modificar completamente la arquitectura de aquellos basados en la seguridad social. Otros apuntan a contar con una red que orle al núcleo de la seguridad social y atienda a determinados grupos que enfrentan las condiciones más difíciles. En este documento se han planteado los rasgos generales de un enfoque que implica avanzar hacia la cobertura universal de servicios de salud, previsión, compensación contra el desempleo y obtención de ingresos adecuados recurriendo tanto a mecanismos contributivos como no contributivos y que, en conjunto, aseguran que toda la población goce de los derechos económicos y sociales básicos.

Se considera que tal perspectiva resultaría para la región un avance de gran significación y uno de los instrumentos claves de una estrategia de aumento del bienestar y reducción de las desigualdades. Pero de la misma manera que se enfatiza la necesidad de proceder a lo largo de un camino de incremento de la cobertura a través de diferentes instrumentos y políticas de protección social, también se subraya el papel relevante que tiene el mercado de trabajo como eje de integración social.

De allí la importancia que se asigna a la estabilidad macroeconómica y, fundamentalmente, al dinamismo del empleo decente como medio para mejorar el nivel de bienestar de la población y reducir la inequidad. Cabe tener en cuenta, que las estrategias de universalización propuestas –incluso las sugeridas en este documento–, no eliminarán todas las brechas existentes entre la calidad de vida de los trabajadores formales e informales. Algunas diferencias podrán ser temporarias, hasta que se vayan ajustando las características de los servicios o el monto de las prestaciones. Pero otras se mantendrán de manera más persistente, como las derivadas de la dificultad de extender la cobertura de ciertos riesgos como los de seguridad e higiene laboral. Más aún, la arquitectura recomendable para ciertos componentes de una estrategia universalista (como el previsional y el relativo a la cobertura de desempleo) reconocería la existencia de diferencias entre los beneficios y prestaciones que obtendrían estos tipos de trabajadores.

Por lo tanto, el avance hacia la universalización de la protección debería ir acompañado, por un lado, de regulaciones que mantengan, y si es posible, eleven, las condiciones de trabajo de las ocupaciones formales. Por el otro, de políticas que fomenten el crecimiento de los puestos de buena calidad en términos de estabilidad, condiciones de trabajo y productividad. Las enormes diferencias que persisten en la calidad de los empleos en la región requiere actuar sostenidamente en la distribución primaria del ingreso como vía para reducir la inequidad y permitir que la obtención de un empleo sea un mecanismo efectivo de salida de la pobreza y una puerta de entrada a la protección.

En este sentido resulta importante tener en cuenta el origen y propósitos que llevaron al desarrollo de las regulaciones laborales en los diferentes países a la vez que recordar que los objetivos de estas instituciones –proteger la salud de los trabajadores y sus familias a través del límite a la jornada laboral, reducir la pobreza y la desigualdad estableciendo salarios mínimos, brindar apoyo financiero a los desocupados por medio del seguro y otorgar poder y derechos de expresión a los trabajadores

vía las negociaciones colectivas y la libertad de afiliación sindical— no sólo siguen siendo válidos sino que se vuelven aún más pertinentes en el contexto actual de globalización económica (Berg y Kucera, 2008).

La discusión realizada en estas páginas alrededor de un *blue-print* o esquema de protección social no pretende más que contribuir a la reflexión acerca del paradigma que podría guiar la modificación de los sistemas actualmente vigentes en América Latina. Pero todo paradigma de protección social constituye un aspecto central —explícito o implícito— de cualquier propuesta política y no sólo responde a la perspectiva ideológica y al enfoque sobre otros componentes de ese proyecto, sino a las reales posibilidades de implementación. Estas posibilidades se refieren, fundamentalmente, a las de naturaleza política. Por lo tanto, los avances en la concreción de un dado paradigma como el aquí discutido dependerán de los acuerdos que se vayan alcanzando entre diversos actores, sectores o grupos que compartan ciertas orientaciones comunes. La expresión concreta que vaya tomando el sistema de protección social reflejará, en parte, el poder relativo de los diversos actores. Lo anterior no significa desconocer que la configuración del sistema también responderá a la realidad económica e institucional de cada país.

Sea cual fuere el planteo general que se vaya delineando, su implementación será siempre paulatina. No sólo porque los acuerdos sobre cuestiones específicas no siempre serán fáciles de alcanzar, sino porque deben irse superando obvias restricciones, especialmente institucionales y fiscales. Por tanto, a lo largo de ese camino hacia la ampliación de la protección en las distintas etapas del ciclo de vida se comenzaría por los hogares más vulnerables. En particular, y tal como se viene efectuando en varios países en la región, privilegiando hogares con niños a fin de mitigar las tendencias a la transferencia intergeneracional de la pobreza.

El desafío es, entonces, diseñar sistemas de protección basados en la articulación entre los componentes contributivos y no contributivos tendientes a elevar la cobertura atentos a los aspectos de eficiencia y equidad. Se requiere para ello la integración de las políticas públicas de

modo que dejen de ser meros programas y se transformen en parte de un sistema coherente de formación, empleo, protección social y desarrollo productivo.

Finalmente, la región debe avanzar en la definición e implementación de una estrategia definida de desarrollo económico de mediano y largo plazo construida a partir de una estructura productiva integrada que derive en elevados niveles de eficiencia y competitividad sistémica. La convergencia productiva con altos niveles de productividad resulta ser una condición necesaria para lograr un sendero de crecimiento sostenido en el tiempo (CEPAL, 2010). Para ello se requiere una elevada integración y coherencia entre el régimen macroeconómico –que establezca los incentivos correctos y que genere estabilidad y previsibilidad– y los lineamientos de la estrategia de desarrollo con inclusión social y equidad distributiva. Ello debe estar basado, a su vez, en políticas de largo plazo sobre las cuales exista consenso entre todos los actores sociales de modo de constituir las en “políticas de Estado” lo cual, a su vez, permitiría ir evaluando resultados de mediano y largo plazo, asegurar su financiamiento y evitar su desactivación por motivos ajenos a su desempeño.

Referencias

- Albornoz, F. y Menéndez, M. (2002), "Analyzing income mobility and inequality: the case of Argentina during the 1990's", París, inédito.
- Beccaria, A. y Curcio, J. (2011), "Evolución histórica del sistema de Seguridad Social en Argentina, entre 1990 y 2008" en Danani, C. y Hintze, S. (Coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la argentina 1990-2009*, Universidad Nacional de General Sarmiento. ISBN 978-987-630-097-1.
- Beccaria, L. y Groisman, F. (2006), "Inestabilidad, movilidad y distribución del ingreso en Argentina" en *Revista CEPAL*, Nro. 89, pp. 133-156, Santiago de Chile.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2003), *Movilidad Ocupacional en Argentina*, Colección Investigación, Serie Informes de Investigación, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Berg, J. y Kucera, D. (Eds) (2008), *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world*, OIT, Palgrave MacMillan.
- Bertranou, F. (Coord.) (2010), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*, OIT, Argentina.
- Card, D. y Krueger, A. (1997), *Myth and Measurement: the new economics of the minimum wage*, Princeton NJ Princeton University Press.
- CEPAL (2010), *La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Informe del Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL.
- Eyraud, F. y Saget, C. (2008), "The revival of minimum wage setting institutions" en Berg, J. y Kucera, D. (Eds), *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world*, OIT, Palgrave MacMillan.
- Feldman, S. (1996), "El trabajo de los adolescentes en Argentina. ¿Construyendo futuro o consolidando la postergación social?" en Konterllnik, I. y Jacinto, C. (Comps.), *Adolescencia, pobreza, educación y trabajo*, Losada, Buenos Aires.
- Fields, G., Hernández, R., Freije Rodríguez, S. y Sánchez Puerta, M. (2006), "Income Mobility in Latin America" en *Working Papers ILR Collection*, Cornell University.
- Filmus, D., Miranda, A. y Zelarayán, J. (2001), "En el mercado de trabajo, ¿el saber no ocupa lugar?: egresados de la escuela media y primer año de inserción laboral" documento presentado en el *5to Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET, Buenos Aires.
- Freeman, R. (2009), "Labor regulations, unions, and social protection in developing countries: market distortions or efficient institutions?" en *NBER Working Paper*, Nro. 14789.
- Gindling, T. y Terrell, K. (2005), "The Effect of Minimum Wages on Actual wages in the formal and informal sectors of Costa Rica" en *World Development*, Nro. 33(11).
- Gindling, T. y Terrell, K. (2007a), "The effects of multiple minimum wages throughout the labor market: the case of Costa Rica" en *Labour Economics*, Nro. 12, pp. 485-511.
-

- Gindling, T. y Terrell, K. (2007b), "Minimum Wages and the Welfare of Workers in Honduras" en *IZA DP*, Nro. 2892.
- Grushka, C. (2010), "Apuntes para (re) pensar la Reforma Previsional Argentina" documento presentado en la *Primera Jornada de trabajo sobre Seguridad Social, Empleo e Ingresos: A un año de la reforma previsional en la Argentina*, ICO/UNGS y CEPED, Buenos Aires.
- Hussmanns, R. (2004), "Measuring the informal economy: from employment in the informal sector to informal employment" en *Working Paper*, Nro. 53.
- Jacinto, C. (1996), "Transición laboral de los jóvenes, políticas públicas y estrategias de los actores". Documento presentado en el 2do Congreso Nacional de Sociología del Trabajo, organizado por ASET, Buenos Aires.
- Kugler, A. (2000) "The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform" documento de la *Red de Centros de Investigación del BID*, Nro. R. 393.
- Lemos, S. (2004), "The Effects of the Minimum Wage in the Formal and Informal Sectors in Brazil" en *IZA Working Paper*, Institute for the Study of Labor.
- Lemos, S. (2007), "Minimum Wages Across the Public and Private Sectors in Brazil" en *Journal of Development Studies*, Vol. 43, Nro. 4, pp. 700-720.
- Lustig, N. y McCleod, D. (1997), "Minimum Wages and Poverty in Developing Countries. Some empirical evidence" en Edwards, S. y Lustig, N. (Eds.), *Labor markets in Latin America*, Washington DC, Brookings Institution, pp. 62-103.
- Marchionni, M., Bet, G. y Navarro, A. (2007), "Empleo, Educación y Entorno Social de los Jóvenes: Una Nueva Fuente de Información" en *Documento de trabajo* Nro. 61, CEDLAS, La Plata.
- Neumark, D. y Wascher, W. (2006), "Wages and Employment: A review of evidence from the new minimum wage research" en *NBER WP*, Nro. 12663, November.
- Neri, M., Gonzaga, G. y Camargo, J. (2001), "Salario mínimo, 'Efeito-Farol' e Pobreza" en *Revista de Economia Política*, Neo. 21(2), pp. 68-90.
- Paes de Barros, R. y Leite Corseuil, C. (1999), "Labor Market Regulations and the Duration of Employment in Brazil" en *IPEA Working Paper*, Nro. 676.
- Rofman, R., Fajnzylber, E. y Herrera, G. (2010), "Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile" en *Revista CEPAL*, Nro. 101, Santiago de Chile.
- Velásquez Pinto, M. (2010), "Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina" en *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, Nro. 99, Santiago de Chile, CEPAL.
-