

2.4. Ampliar y fortalecer los esquemas de prevención y protección social de los trabajadores

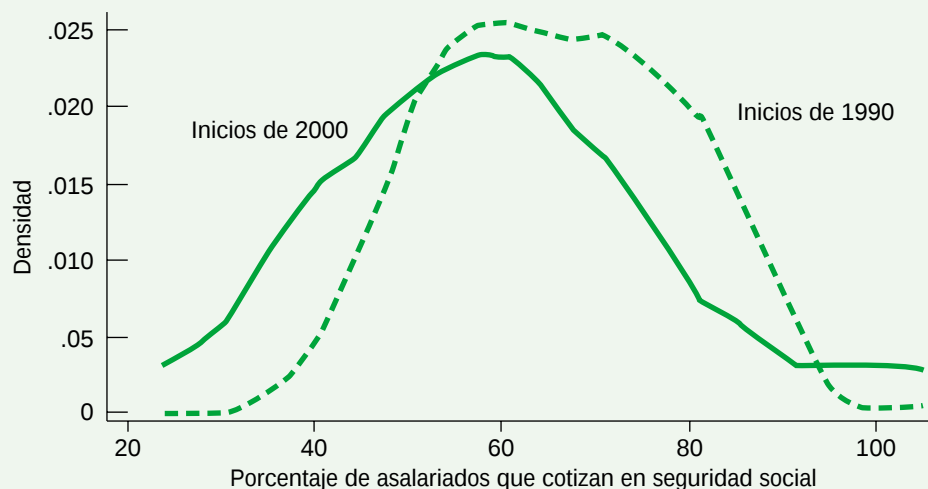
55. Como se ha mencionado ya, los cambios observados en el decenio de los noventa en los mercados de bienes y de trabajo en la región han tenido un impacto profundo sobre los niveles de protección social existentes en la región. Si antes había bajos niveles de cobertura de la población, en los años noventa hubo un retroceso importante en la mayor parte de los casos. Así, se puede decir que, actualmente, la cobertura es menor que la existente antes del período de reformas (véase el gráfico 2.5).

56. Por ello, el principal problema de los regímenes de protección social en América Latina y el Caribe es su baja cobertura en lo que respecta tanto al número de trabajadores involucrados como a la gama de riesgos cubiertos y a la calidad misma de la protección⁸.

57. Esta situación responde a múltiples causas estrechamente interrelacionadas que tienen que ver con las características del mercado de trabajo (relaciones de trabajo cortas, atípicas, informales y no asalariadas), pero también con las características de los regímenes de protección que existen en la región, la mayoría de los cuales adolecen de problemas de financiamiento inestable y procíclico – que los hace dependientes financieramente del ciclo macroeconómico – y son incluso regresivos, puesto que en muchos casos no son neutrales en lo que respecta a los incentivos para generar el empleo. Asimismo, estos regímenes de protección evidencian un limitado rendimiento institucional desde el punto de vista de la gestión, así como resultados muy desiguales e inequitativos.

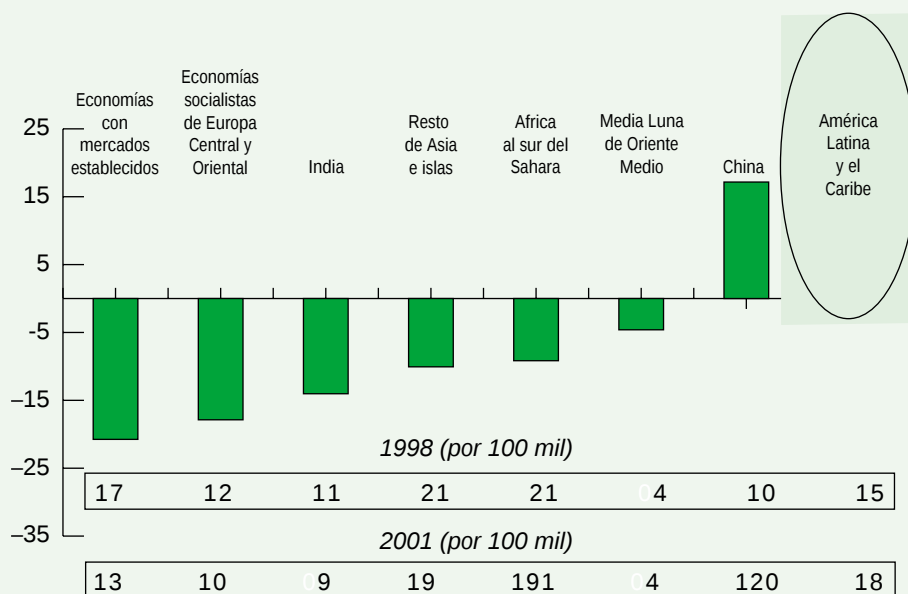
58. Uno de los temas básicos de la protección social, el cual no ha recibido suficiente atención en el pasado por parte de los gobiernos y los actores sociales, es la seguridad y la salud en el trabajo (SST). Los datos disponibles indican que, en 2001, en América Latina se produjeron 30 millones de accidentes relacionados con

Gráfico 2.5. América Latina: distribución de países según afiliación a la seguridad social



Fuente: OIT: *Panorama Laboral 2004* (Lima, 2004).

⁸ Tradicionalmente, el concepto de *seguridad social* abarca todo régimen o programa establecido por ley u otra disposición obligatoria que garantiza una protección, ya sea en prestaciones en dinero o en especie, en caso de accidente de trabajo, enfermedad profesional, desempleo, maternidad, enfermedad común, invalidez, vejez, jubilación, supervivencia o muerte, y que incluye, entre otras, prestaciones por hijos y por otros miembros de la familia, prestaciones de salud, prevención, rehabilitación y cuidados de larga duración. El término puede incluir el seguro social, la asistencia social, los regímenes de prestaciones mutuales, los fondos de previsión, y otros regímenes especiales. El concepto de *protección social* es una noción más general, incluso si se interpreta como el conjunto de intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa una serie de riesgos y necesidades (Cichon *et al.*, 2004, citado en Bertranou, 2005).

Gráfico 2.6. Evolución de los accidentes laborales mortales en el mundo en el período 1998-2001 (variación porcentual)

Fuente: OIT, Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SAFEWORK): *Global Estimates of Fatal Work Related Diseases and Occupational Accidents, World Bank Regions 2005 (most data collected in 2001)*, documento publicado en: http://www.ilo.org/public/english/protection/safe-work/accidis/globest_2005/index.htm.

el trabajo y se registraron casi 40 mil víctimas mortales⁹. Más aún, América Latina es la región del mundo donde han aumentado más los accidentes mortales en el período 1998-2001 (véase el gráfico 2.6). Con la excepción de América Latina y China, la tendencia mundial de los últimos años ha sido la reducción de los accidentes mortales. Los trabajadores menos protegidos se encuentran en las pequeñas empresas y en las microempresas de la economía informal y en sectores como la agricultura, la minería, la pesca y la industria de la construcción.

59. En la mayoría de los países, los sistemas de SST cubren exclusivamente a los trabajadores asalariados. La cobertura por riesgos laborales es insuficiente, pues abarca aproximadamente el 12 por ciento de los mismos. Esto está relacionado con restricciones en la oferta – hay un número limitado de profesionales de la SST¹⁰ –, pero también con la inadecuación de los diseños y con el incumplimiento de la legislación. En Perú, por ejemplo, el seguro complementario de riesgo de trabajo sólo cubre 23 actividades, que abarcan el 12 por ciento del empleo; es decir, la misma ley excluye de la protección frente a accidentes de trabajo al 88 por ciento de la PEA, a lo cual hay que añadir que el incumplimiento en las ramas cubiertas es bastante alto.

60. Cabe señalar que en los años noventa aparecieron sistemas de seguridad específicos – como los seguros de riesgos del trabajo de Argentina, Colombia y Chile – que han conllevado una mayor participación de entidades aseguradoras privadas en materia de prevención de riesgos del trabajo, y ello bajo la supervisión del Estado. Esta tendencia hacia la modificación de los regímenes de seguridad social también empieza a observarse en algunos países de América Central, aunque, por diversos problemas, estos sistemas aún no funcionan con suficiente eficacia.

⁹ Teniendo en cuenta que sólo se denuncia entre el 1 y el 5 por ciento de los casos debido al índice insuficiente de registro y notificación en el conjunto de la región, se puede estimar que aproximadamente el 10 por ciento del PIB regional se pierde por no invertir en prevención. Véase el Programa InFocus de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SAFEWORK), sobre el que se puede consultar información en: www.ilo.org/protection/safe-work.

¹⁰ Según un estudio realizado a fines del siglo pasado (1999), hay un higienista por cada 250.000 trabajadores, un médico del trabajo por cada 100.000 trabajadores, un ingeniero en seguridad por cada 14.000 trabajadores, y un inspector por cada 200.000 trabajadores. Además, pocos profesionales de la salud están capacitados para diagnosticar las enfermedades del trabajo.

61. Otro problema en materia de SST es que los interlocutores sociales aún no parecen ser plenamente conscientes de su importancia. En efecto, con la excepción de Brasil y Costa Rica, en los países de la región no existe ninguna política nacional o sectorial que permita poner en marcha estrategias de apoyo para que las empresas cumplan con sus obligaciones en materia de buenas prácticas de SST. Tampoco se han desarrollado prácticas eficaces por parte de los actores sociales. La mayoría de los empleadores de la región, aunque sean activos en el tema, no consideran que sea importante la participación de los trabajadores. En la mayoría de los casos (salvo en Brasil), los sindicatos han orientado sus prioridades hacia reivindicaciones salariales más que hacia la protección de la vida y la salud de los trabajadores. Así pues, las políticas encaminadas a reducir la incidencia de accidentes, como las que apuntan a la cobertura de riesgos del trabajo – en especial mediante la creación de comités de empresa paritarios – deben tener un espacio prioritario en los esfuerzos por promover el trabajo decente en la región, ya que la salud y la vida de los trabajadores son valores sociales que el Estado está obligado a garantizar por ser derechos universalmente reconocidos y fundamento de todo desarrollo social sostenible.

62. En este sentido, es especialmente importante lo que está ocurriendo en Trinidad y Tabago, donde tanto los trabajadores y los empleadores como el Gobierno están impulsando la aprobación por el Parlamento de una nueva ley sobre seguridad y salud en el trabajo que ayude a reducir la alta tasa de accidentes que hay en la actualidad.

2.5. Incrementar la inclusión social y laboral para reducir la desigualdad

63. Un mismo nivel de crecimiento del producto y la productividad pueden tener efectos diferentes sobre las condiciones de vida de las personas, dependiendo del nivel de desigualdad en la sociedad. Como ha enfatizado Grynspan, los niveles de desigualdad inicial pueden afectar notablemente a la posibilidad de que el crecimiento beneficie a los más pobres, pues, por ejemplo, «dos países creciendo al 2 por ciento *per cápita*, con un 40 por ciento de personas por debajo de la línea de pobreza, uno con un índice de Gini de 0,30, el otro con un índice de Gini de 0,60; el primero logrará reducir la pobreza a la mitad en 10 años, el segundo en 57 años»¹¹.

64. Lo cierto es que América Latina (no así el Caribe) es la región con la más alta concentración de ingreso en el mundo, y esto no sólo afecta a la capacidad que tiene el crecimiento de transferir sus beneficios a la población, sino que además puede afectar a la gobernabilidad y hasta tener efectos negativos sobre el crecimiento mismo. Y no sólo eso: en los últimos tiempos, la desigualdad ha aumentado en la mayor parte de los países y ha retrocedido muy poco en aquellos en que lo ha hecho. En el gráfico 2.7 se presenta la evolución del coeficiente de Gini en una muestra de países de la región para los que existe información, y se compara esta evolución con una recta de 45 grados (sobre la cual no habría habido cambio). De los 18 países considerados, en diez la desigualdad aumentó y en ocho retrocedió, mientras que en tres (Chile, Nicaragua y Perú) la reducción fue casi nula.

65. La desigualdad en América Latina tiene causas diversas. Uno de los espacios donde se genera gran parte de la desigualdad es el mercado de trabajo. Por esta razón, uno de los grandes desafíos que enfrenta la región es reducir los niveles de pobreza y exclusión social que tienen lugar en el mercado de trabajo, a fin de crear las condiciones de una mayor conciencia ciudadana y justicia social. El mercado de trabajo cumple un papel importante en la reproducción de la desigualdad y la

¹¹ Rebeca Grynspan: *La desigualdad en Latinoamérica*, presentación realizada en el Foro «Desigualdad en América Latina: las reformas necesarias», celebrado en la ciudad de México del 14 al 16 de marzo de 2005. En este estudio se sostiene, además, que en América Latina el quintil más rico de la población tiene el 57,9 por ciento de los ingresos totales. Estima, además, que «un 2 por ciento de crecimiento en el ingreso promedio de los hogares puede producir desde un 1 por ciento hasta un 7 por ciento de reducción de la pobreza», dependiendo del nivel de desigualdad existente.