

4.1.3. Mayor eficiencia y cobertura de la protección social

Objetivo

Ampliar y fortalecer los diferentes regímenes de protección social de los trabajadores (se corresponde con el objetivo estratégico núm. 3).

Meta

En un plazo de 10 años, incrementar en un 20 por ciento la cobertura de la protección social.

Justificación

135. Como se ha adelantado ya, el principal inconveniente de los sistemas de protección social en América Latina consiste en su baja cobertura, la cual ha disminuido aún más en varios países en los últimos 15 años. Esta baja cobertura tiene que ver tanto con el número de trabajadores y familiares protegidos como con el espectro de riesgos cubiertos y la calidad misma de la protección. En este caso, el objetivo de las políticas consiste en extender y fortalecer los mecanismos de protección social sobre la base de un enfoque moderno que esté apoyado en tres pilares básicos: *a)* la promoción de oportunidades, *b)* el acceso a bienes y servicios, y *c)* la tradicional prevención y protección.

136. Esta baja cobertura tiene que ver, por un lado, con la estructura de los mercados de trabajo de la región, cuya elevada informalidad y comportamiento atípico limitan el desarrollo de regímenes de protección tradicionales, por ejemplo los regímenes contributivos como el seguro social. Esto conduce inevitablemente a importantes inequidades que es necesario evitar, como la denominada «paradoja de protección social», según la cual los trabajadores mejor situados en el mercado laboral son aquellos que reciben más y mejor protección. Por otro lado, la baja cobertura también tiene que ver con las características de los sistemas mismos de protección, los cuales son mayoritariamente dependientes del ciclo económico, se basan frecuentemente en mecanismos de financiamiento regresivos y suelen presentar gestiones institucionales limitadas (por ejemplo, recaudan poco, se suelen eludir las cotizaciones y la calidad de los servicios suele ser insuficiente).

137. Así pues, se necesitan iniciativas creativas para incrementar la protección social en la región. Estas iniciativas deben ser prudentes desde el punto de vista fiscal y del financiamiento, pues se ha observado que los parámetros que usualmente definen los regímenes de protección no parecen ser neutrales en cuanto a los incentivos para generar empleo¹⁴. Así, una meta global y viable que pueden plantearse los gobiernos y los actores sociales es aumentar la protección social en un 20 por ciento de la población total de la región en el período 2006-2015.

138. En rigor, las metas deben tener algún grado de especificidad en cuanto al colectivo de la población al que se dirigen, al tipo de riesgo cubierto y al instrumento de protección utilizado. Usando un esquema basado en el ciclo de vida de los individuos y en los riesgos que aparecen en cada etapa de este ciclo, se pueden plantear metas más específicas, las cuales necesariamente tendrían que definirse operativamente en cada país en particular:

- En cuanto a la salud, la meta debería consistir en que un determinado porcentaje de población quede cubierto por la garantía de un paquete de prestaciones mínimas ante un cierto número de riesgos y enfermedades. En algunos países, la meta de legislar y poner en práctica un mecanismo de este tipo ya representaría un objetivo deseable.

¹⁴ Aun cuando no están completamente identificados los vínculos entre el empleo, las cotizaciones (incidencia en el empleo) y sus consecuencias en aspectos cruciales como la eficiencia y la equidad.

- En cuanto a las pensiones por vejez, la meta debería consistir en aumentar, en un determinado porcentaje, la proporción de población de edad avanzada con acceso a estas prestaciones. Las pensiones no contributivas pueden tener un papel importante para alcanzar dicha meta, particularmente en los países donde ya existen estos programas, mientras que, en el resto de los países, la meta debería consistir en la implantación del programa.
- En cuanto a la protección por desempleo, la meta debería consistir en que un determinado porcentaje de la población desocupada tenga acceso a las prestaciones. Debido a las diferencias en la estructura del empleo (formal e informal), en el logro de las metas se deben asociar instrumentos contributivos y no contributivos.

Políticas

139. ¿Cómo se logra la meta propuesta? Son tres las estrategias a las que los gobiernos y los actores sociales deberían prestar atención. Es necesario, en primer lugar, identificar prioridades muy claras en cada país. Una primera forma de establecer un orden de prioridades respecto del trabajo en esta área es tomar en consideración el tipo objetivo de población que se va a atender, pues se sabe que en muchos países existen importantes segmentos que son altamente vulnerables a los riesgos y que no cuentan actualmente con protección; así, la idea a este respecto sería diseñar y aplicar regímenes de protección para estos colectivos tradicionalmente desprotegidos, en particular los trabajadores de la economía informal y del sector rural y sus familias. Otro tipo de orden de prioridades se puede establecer atendiendo al tipo de riesgo por cubrir. Así, dada la evolución y maduración de los distintos sistemas de protección, los países de ingresos medios o altos de la región se podrían centrar en la protección por desempleo, en tanto que los países de ingresos bajos podrían hacer hincapié en la salud en general y de la salud ocupacional en particular.

140. En segundo lugar, es necesario idear o adaptar mecanismos de protección que sean rentables y en los que, al mismo tiempo, se tengan en cuenta las características heterogéneas del mercado de trabajo en la región. Una estrategia viable sería proponer básicamente programas no contributivos y asistenciales para los segmentos más informales, en tanto que para los segmentos más formales del mercado laboral los mecanismos contributivos parecen ser los más adecuados. Hay también un colectivo que alterna frecuentemente entre la formalidad e informalidad; para éste se proponen esquemas semicontributivos con adecuados incentivos y subsidios para la formalización y la cotización, minimizando las posibles distorsiones económicas en el mercado laboral.

141. En tercer lugar, es necesario emprender acciones para el fortalecimiento institucional de los sistemas de protección existentes, con el fin de optimizar la gestión de la protección social. La idea es apoyar políticas que tiendan a mejorar la recaudación y a reducir la elusión de las contribuciones a la seguridad social, a través de reformas administrativas y mejorando la información que reciben los asegurados. Al mismo tiempo, se trata de limitar la intervención política discrecional en los programas y, de esta forma, evitar el uso de los recursos para políticas arbitrarias cuyos objetivos no guarden relación directamente con la protección social.

142. Ninguna de estas acciones se podrá realizar sin la participación de los actores sociales mediante el diálogo social. Por ello, una medida adicional en este sentido debería ser la promoción del diálogo social para los procesos de reforma de la seguridad social. Asimismo es importante hacer transparente este proceso, por lo que sería sumamente útil establecer medidas de acceso a la información estadística y cualitativa de los distintos programas y regímenes de protección social por parte de los actores sociales, así como implantar mecanismos de diseminación de información y formación de los actores para elevar la calidad técnica de las propuestas y los debates sobre las reformas de las políticas públicas en esta materia.

143. En suma, las acciones de política propuestas se encuentran detalladas en el cuadro 4.4.

144. Un ejemplo de nuevas modalidades de protección para ampliar la cobertura de ésta es el de las «Pensiones rurales: seguro de vejez en Brasil». En 1995 se

Cuadro 4.4. Acciones de política en pos de una mayor eficiencia y cobertura de la protección social

Políticas	Acciones
Definir las prioridades atendiendo a la población objetiva y los riesgos prioritarios que se deban cubrir	• Generar políticas de extensión de la cobertura ampliando la protección de cobertura a los colectivos desprotegidos y más vulnerables. • Promover la integración de las políticas laborales y de protección social. • Priorizar el apoyo técnico para un conjunto seleccionado de políticas de protección que atiendan a la realidad demográfica y sociolaboral de los países: – en los países de ingreso medio-alto: énfasis en la protección de los desempleados a través de prestaciones por desempleo (seguros y transferencias condicionadas y no condicionadas), programas de empleo directo, servicios de empleo y programas de formación profesional, entre otras iniciativas; – en los países de ingresos bajos: énfasis en la cobertura de salud; – en todos los países: priorizar políticas de transferencias para hogares con niños y adolescentes con miras a erradicar el trabajo infantil y promover nuevas oportunidades para los padres.
Identificar los instrumentos de protección social más rentables, que tomen en cuenta la heterogeneidad del mercado	• Promover que en el diseño y la gestión de la protección social se tome en consideración la existencia de tres grupos de trabajadores: – colectivo totalmente marginado de la formalidad: el instrumento más efectivo son laboral y la estructura demográfica los programas no contributivos y asistenciales; – colectivo totalmente formal: fortalecimiento del seguro social; – colectivo que alterna entre la formalidad e informalidad: esquemas semicontributivos con adecuados incentivos y subsidios para la formalización y la cotización, minimizando las posibles distorsiones económicas en el mercado laboral.
Fortalecimiento institucional para optimizar la gestión de la protección social	• Apoyar políticas que tiendan a mejorar la recaudación y a reducir la elusión de contribuciones a la seguridad social, a través de reformas administrativas y mejorando la información que reciben los asegurados, incluyendo la calidad de los servicios y la atención. • Con apoyo de los sectores sociales, limitar la intervención política discrecional en los programas y, de esta forma, evitar el uso de los recursos para políticas arbitrarias cuyos objetivos no guarden relación directamente con la protección social.

gestó un proceso de descentralización del Estado y de las municipalidades, en cuyo marco se produjo la introducción de nuevos esquemas de financiamiento de pensiones por vías tributarias y la presencia y regulación de agentes privados de servicios de salud. Se promulgó la Ley de Asistencia Social (ley núm. 8742), que añadió al carácter descentralizado de nivel local la participación tripartita en el diseño y el financiamiento del programa de asistencia social. Además, se unificaron los presupuestos contributivos salariales y no contributivos y se indexaron al PIB en el 2000. Las pensiones de vejez han tenido un impacto cualitativo y cuantitativo. En agosto de 2001 beneficiaron a 6.638.711 personas en el ámbito rural. Son un alivio de la pobreza, ya que benefician al 88 por ciento de las personas mayores que perciben menos de dos sueldos mínimos mensuales por año y representan al menos el 50 por ciento de los ingresos monetarios de los hogares rurales pobres.

4.1.4. Diálogo social efectivo

Objetivo

Promover la institucionalización del diálogo social sobre bases voluntarias (se corresponde con el objetivo estratégico núm. 4).

Meta

Promover que todos los países de la región realicen acciones para fortalecer el diálogo social y que, en un plazo máximo de 10 años, cuenten con espacios de diálogo social institucionalizados que se sustenten en bases voluntarias.