

¿QUÉ TAN EFICACES SON LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ALC?

- Los mercados laborales en América Latina y el Caribe se caracterizan por altos niveles de informalidad. La segmentación formal-informal resulta de exclusiones legales y de incumplimiento por parte de empresas y trabajadores.
- Los mercados de trabajo segmentados son fuente de desigualdad y contribuyen al bajo crecimiento de la productividad. La combinación de programas de seguridad social contributiva y no contributiva, junto con las transiciones entre la formalidad y la informalidad y condiciones de acceso a veces caprichosas, resultan en un aseguramiento menos eficaz y tienen efectos contradictorios sobre la desigualdad.
- Los trabajadores informales están menos protegidos de los riesgos y, en general, reciben servicios de menor calidad que los trabajadores formales.
- La informalidad está asociada con el trabajo por cuenta propia o en empresas muy pequeñas de baja productividad, un factor crítico en la determinación de los ingresos de los trabajadores (y crucial para el crecimiento a largo plazo).
- La seguridad social y la asistencia social son complementos y no sustitutos en un sistema de protección social que funciona. La región no debe esperar que las transferencias focalizadas por sí solas reduzcan la pobreza.
- Un principio rector de la protección social debe ser la universalidad en los sistemas de seguridad social, entendida en tres dimensiones: i) toda la población expuesta a un riesgo determinado cubierta por el mismo programa; ii) la misma fuente de financiación para cada programa; y iii) beneficios en especie de la misma calidad para todos.

5.1. Los sistemas de protección social afectan tanto a la desigualdad como al crecimiento económico

Los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) responden a la elevada desigualdad de la región desplegando un amplio conjunto de políticas y programas. Algunas se centran en aumentar los activos y el capital humano de los hogares para mejorar sus resultados en el mercado laboral, sobre todo mediante inversiones en educación, y en elevar su nivel de vida mediante, por ejemplo, subsidios a la vivienda.

Paralelamente, los gobiernos también despliegan políticas para modificar los ingresos y el consumo de los hogares, entre estas los impuestos progresivos sobre la renta, las exenciones de impuestos sobre el valor agregado u otros impuestos sobre el consumo de determinados bienes; los subsidios a la electricidad, los combustibles y similares; los desayunos escolares u otros programas que distribuyen alimentos; el apoyo a los ingresos de los pobres a través de programas de transferencias monetarias condicionadas y otros semejantes; los seguros contra riesgos como la enfermedad, la discapacidad y la muerte; las pensiones de vejez; los salarios mínimos; los programas de capacitación laboral para mejorar las oportunidades de los trabajadores en el mercado laboral; los regímenes fiscales especiales para las pequeñas empresas y los microcréditos para los empresarios de bajos ingresos, entre otros. La lista varía de un país a otro, pero puede afirmarse que en la mayoría de los países es larga. Numerosas o no, estas políticas muestran una profunda preocupación de los gobiernos de ALC por la desigualdad, una respuesta acertada en vista de la situación documentada en el capítulo 1.

Sin embargo, las buenas intenciones no bastan. A juzgar por los elevados y persistentes niveles de desigualdad de ingresos de la región, las políticas centradas en cambiar los niveles de ingresos y consumo no son tan eficaces como podrían ser, y sin duda no como las circunstancias exigen. Una forma de ver esto es comparar el índice de desigualdad más utilizado, el índice de Gini, antes y después de impuestos y transferencias en los países de ALC y otras regiones (ver capítulo 3).

Este capítulo analiza algunos de los principales programas y políticas desplegados en la región para combatir la desigualdad: la seguridad social y las regulaciones laborales para proteger a los trabajadores de riesgos como la enfermedad, la discapacidad, la muerte y los vaivenes del mercado laboral, los salarios mínimos para ayudar a quienes tienen bajos ingresos, los programas de transferencia de ingresos a los hogares que viven en la pobreza y los regímenes fiscales especiales para apoyar a los empresarios de bajos ingresos y promover las pequeñas empresas. Estas políticas se consideran conjuntamente como la protección social, y el capítulo se centra en ellas por dos razones. En primer lugar, en la mayoría de los países de ALC se les asigna una parte importante del presupuesto nacional destinado a aumentar el bienestar social; y en segundo lugar, inciden en el comportamiento de los trabajadores y las empresas en

el mercado laboral y, por lo tanto, indirectamente, en el desempeño de la economía y en las oportunidades que tienen los propios trabajadores de aumentar sus ingresos a lo largo de la vida. El capítulo evalúa estas políticas desde dos dimensiones distintas pero complementarias, a saber: i) su eficacia para reducir la desigualdad y ii) su impacto en el comportamiento de las empresas y los trabajadores en el mercado laboral y, por tanto, en la productividad. El capítulo ofrece otra perspectiva sobre los vínculos entre la alta desigualdad y el bajo crecimiento, que complementa las presentadas en los capítulos 3 y 4, y se basa en doce documentos de antecedentes elaborados específicamente con este fin¹.

Cabe formular algunas advertencias. En primer lugar, el capítulo se centra únicamente en un subconjunto de políticas y programas. No se examina el impuesto sobre la renta y apenas se analizan los impuestos sobre el consumo o los subsidios a la electricidad o los combustibles. Dado que estas políticas de impuestos y subsidios son también importantes determinantes de la desigualdad, es esencial complementar la discusión con un análisis de su impacto. Siempre hay un intercambio entre amplitud y profundidad, y esperamos que el análisis de este capítulo, aunque incompleto, sea suficientemente informativo y sugerente de áreas que necesitan la atención de los responsables de la formulación de políticas interesados en *simultáneamente* reducir la desigualdad y acelerar el crecimiento.

En segundo lugar, las políticas de protección social desplegadas en la región son sumamente heterogéneas. El capítulo se centra en tendencias y características comunes, pero cabe afirmar desde el principio que su relevancia individual varía de un país a otro. Cada país es diferente y hay que tener en cuenta sus especificidades y peculiaridades. Las comparaciones entre países deben realizarse con cuidado, no solo porque las leyes y las instituciones varían, sino también porque incluso en países con leyes e instituciones similares, la importancia cuantitativa de los diversos factores que determinan los resultados también varía.

El capítulo prosigue de la siguiente manera. La sección 5.2 introduce un marco sencillo para ayudar a comprender la compleja estructura de la protección social en ALC. La sección 5.3 describe tres hechos estilizados sobre los mercados de trabajo en ALC que desempeñan un papel central en los resultados de la protección social. Las secciones 5.4 y 5.5 combinan este marco y los hechos estilizados para examinar el impacto de la protección social en la desigualdad y la productividad, respectivamente. La sección 5.6 concluye con una propuesta de cambio sustantivo en la protección social.

¹ Estudios de países: Argentina: Alzúa y Pacheco (2021); Brasil: Firpo y Portella (2021); Chile: Morales y Olate (2021); Colombia: Alvarado, Meléndez y Pantoja (2021); Ecuador: Ñopo y Peña (2021); Honduras: Ham y Membreño-Cedillo (2021); Jamaica: Mera (2021); México: Correa, García de Alba, Martínez, Martínez y Sulmont (2021); Perú: Ñopo (2021) y República Dominicana: Barinas y Ñopo (2021). Marco conceptual: Levy y Cruces (2021). Salario mínimo: Flabbi (2021).

5.2. La estructura de protección social

Seguridad social

La piedra angular de la protección social en ALC es la combinación de programas de seguridad social para los trabajadores en las empresas con regulaciones sobre estabilidad laboral y salarios mínimos. Esta combinación ha estado en vigor en la mayoría de los países desde las décadas de 1930 o 1940, y aunque ha evolucionado desde entonces, sus principales características persisten y siguen desempeñando un papel dominante en los resultados de la protección social y el crecimiento.

Varios aspectos de esta combinación son relevantes. En primer lugar, los programas de seguridad social se limitan en general a los trabajadores que tienen una relación de dependencia y subordinación con las empresas, y que reciben una remuneración monetaria en forma de sueldos o salarios. En segundo lugar, se financian principalmente con las cotizaciones de las empresas y de los trabajadores, que son proporcionales a los sueldos o salarios de estos últimos (lo que da lugar al adjetivo de seguridad social contributiva, o SSC). En tercer lugar, se agrupan los programas para asegurar contra los riesgos de enfermedad, discapacidad, accidentes de trabajo, muerte y longevidad y, en algunos países, la pérdida de empleo. En cuarto lugar, los trabajadores cubiertos también están sujetos a las regulaciones sobre estabilidad en el empleo y salarios mínimos, de modo que el conjunto de programas de la SSC está a su vez agrupado con esas regulaciones. En quinto lugar, las prestaciones se constituyen en derechos que pueden hacerse valer a través de los tribunales. Sin embargo, sexto, claramente el aspecto más importante de esta combinación es que no abarca a todos los trabajadores. Muchos quedan excluidos, principalmente los trabajadores por cuenta propia, pero también en algunos casos, con algunas variaciones entre países, los empresarios, los trabajadores agrícolas y domésticos, los trabajadores que no reciben una remuneración monetaria, los trabajadores de empresas que son familiares de la persona propietaria de la empresa y comparten las ganancias de la empresa familiar, y los trabajadores de empresas que no están bajo una relación de dependencia, ya que se les paga por producto o de otra manera. También pueden quedar excluidos los trabajadores independientes que prestan servicios a las empresas en virtud de un contrato comercial, y no están empleadas bajo un contrato laboral (ver el recuadro 5.1).

Por supuesto, la región es muy heterogénea. En algunos países, como Argentina y Brasil, los trabajadores por cuenta propia están obligados a participar en los regímenes de SSC, aunque en este caso no se aplican las regulaciones sobre estabilidad laboral y salarios mínimos. A veces se ofrece a estos trabajadores tasas de cotización subsidiadas, en función de su nivel de ingresos. En otros países, como Colombia, los trabajadores por cuenta propia también están obligados a participar, aunque solo si sus ingresos superan un salario mínimo. Pero se trata de excepciones; en

general, la obligación de participar en regímenes de SSC se limita a los trabajadores en empresas bajo una relación de dependencia, que también están cubiertos por las regulaciones sobre estabilidad laboral y salarios mínimos.

Recuadro 5.1. Exenciones a la SSC, estabilidad laboral y régimen de salario mínimo

Argentina: trabajadores no remunerados, regímenes especiales para cuenta propia, empresarios.

Brasil: trabajadores no remunerados, regímenes especiales para cuenta propia, empresarios.

Chile: trabajadores por cuenta propia y no remunerados, empresarios.

Colombia: trabajadores por cuenta propia que ganan menos de un salario mínimo, trabajadores no remunerados.

Ecuador: trabajadores por cuenta propia, independientes, domésticos y no remunerados, microempresarios, trabajadores agrícolas.

Honduras: trabajadores por cuenta propia, independientes, domésticos y no remunerados, microempresarios, trabajadores agrícolas.

Jamaica: trabajadores no remunerados.

México: trabajadores por cuenta propia, independientes, domésticos y no remunerados, trabajadores de empresas familiares, productores agrícolas, empresarios.

Perú: trabajadores por cuenta propia, independientes, domésticos y no remunerados, regímenes especiales para trabajadores de microempresas.

República Dominicana: trabajadores por cuenta propia, independientes, domésticos y no remunerados, trabajadores de empresas familiares, empresarios.

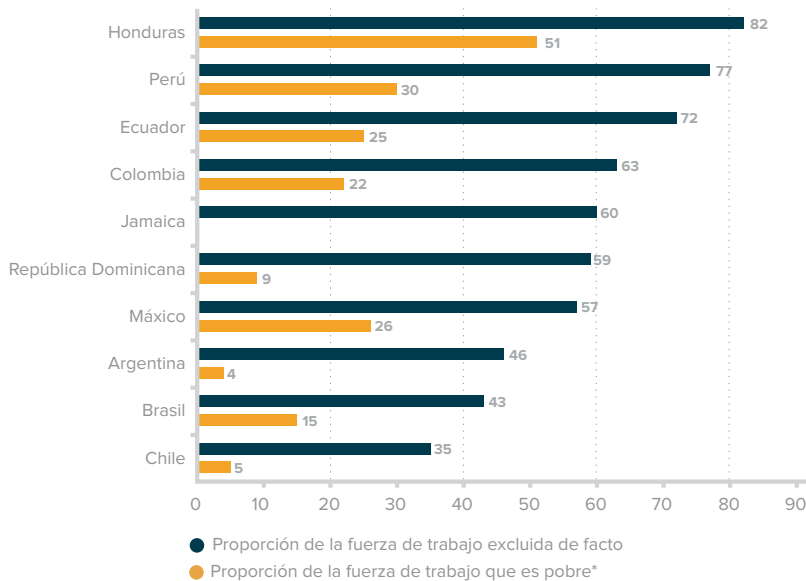
Fuente: Documentos de Trabajo 14 a 23 del PNUD ALC: Alvarado, Meléndez y Pantoja (2021); Alzúa y Pacheco (2021); Barinas y Ñopo (2021); Correa *et al.* (2021); Firpo y Portella (2021); Ham y Membreño Cedillo (2021); Mera (2021); Morales y Olate (2021); Ñopo (2021); Ñopo y Peña (2021).

Además de las exenciones de ley, hay otro factor que limita la cobertura de los regímenes de SSC: en un contexto en el que las leyes y las regulaciones se fiscalizan de forma imperfecta, el incumplimiento por parte de las empresas, y de los trabajadores por cuenta propia cuando se les exige que coticen. El incumplimiento puede deberse a una evasión explícita o a una elusión en situaciones en las que la línea divisora entre

un trabajador dependiente y uno por cuenta propia es difusa y la obligación de cumplir es ambigua. Cabe destacar que el incumplimiento se ve facilitado cuando la unidad de producción es pequeña, medida por el número de participantes. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley tienen grandes dificultades para separar la evasión de la elusión y, en el caso de la primera, para fijar y recaudar las multas. De hecho, dado que las regulaciones sobre SSC pueden no aplicarse a estas empresas, e incluso en caso de que se apliquen, es difícil asegurar su cumplimiento, éstas se sustituyen por normas sociales tácitamente aceptadas que sancionan *de facto* el incumplimiento, aunque *de iure* pueda argumentarse que se trata de un comportamiento ilegal. La figura 5.1 muestra que en todos los países una parte importante de la población económicamente activa está excluida de los programas de protección social más importantes, en muchos, más de la mitad. Para futura referencia, la figura también muestra la proporción de trabajadores que son pobres.

Figura 5.1. Gran parte de la fuerza de trabajo está excluida de los programas de protección social más importantes

Porcentaje de la fuerza de trabajo excluida de la seguridad social contributiva. Países seleccionados de ALC



Fuente: Levy y Cruces (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

Nota: * trabajadores que viven en hogares por debajo del umbral de pobreza de 5,50 dólares de Estados Unidos al día, paridad del poder adquisitivo (PPA) 2011.

Esta exclusión es un problema grave, y en respuesta a ello los gobiernos de la región han creado programas para proporcionar algún tipo de seguridad social a las personas que quedaron excluidas. Cabe destacar algunas características de estos programas. En primer lugar, se limitan en su mayor parte a la salud y las pensiones de jubilación, aunque algunos países incluyen otros beneficios como las asignaciones por hijos (Argentina) o los servicios de guardería (México). En segundo lugar, los beneficios, medidos por su calidad o valor monetario, suelen ser inferiores a los ofrecidos por los

regímenes de SSC y excluyen cualquier piso de ingresos o protección contra la pérdida de empleo. En tercer lugar, se financian con los ingresos generales del gobierno, una diferencia clave con los regímenes de SSC que, como se ha mencionado, se pagan con las contribuciones de las empresas y los trabajadores, razón por la cual estos programas se denominan Seguridad Social No Contributiva (SSNC). En cuarto lugar, suelen ofrecerse a todos los trabajadores excluidos de los programas de la SSC, independientemente de que esto se deba a una disposición legal o al incumplimiento.

Al igual que en el caso de la SSC, la región se caracteriza por su heterogeneidad. En Colombia, por ejemplo, los programas de salud contributivos y no contributivos proporcionan en principio las mismas prestaciones. Las pensiones no contributivas de México cubren a todas las personas de la tercera edad, aunque algunas tengan una pensión contributiva. En Brasil, un único programa de salud financiado con los impuestos generales cubre a todos los trabajadores, lo que hace irrelevante la distinción entre la cobertura de salud contributiva y la no contributiva (aunque no en el caso de las pensiones). En Chile, el gobierno contribuye a los programas de SSC, por lo que podrían denominarse semicontributivos. De hecho, los países tienen sus propias especificidades y la clasificación contributiva o no contributiva debe considerarse más como una distinción conceptual, que como una división categórica que se aplica por igual a todos los países de ALC.

Dicho lo anterior, el punto central es que la interacción entre el diseño y el funcionamiento de los programas de SSC y SSNC, por un lado, y su cumplimiento, por otro, segmenta a la fuerza de trabajo en dos categorías: la formal, cubierta por los programas de SSC y las regulaciones de estabilidad laboral y salario mínimo; y la informal, que recibe los beneficios que ofrecen los programas de SSNC.

La segmentación de la fuerza de trabajo entre formal e informal, característica central de los mercados laborales de ALC, es el resultado de una combinación de exenciones de ley y el incumplimiento. En los países en los que todas las personas están obligadas a participar en los programas de SSC, como Jamaica, la segmentación se debe únicamente al incumplimiento. Sin embargo, en otros países, la segmentación persistiría incluso en caso de cumplimiento total, porque algunos trabajadores simplemente no están obligados a participar. La informalidad es un fenómeno complejo que resulta de las instituciones, las leyes y su aplicación; y *mutatis mutandis* en los diferentes países de ALC, es en parte legal y en parte ilegal. Como se examinará más adelante, los mercados laborales segmentados no solo son una fuente de desigualdad, sino también uno de los factores que contribuyen al bajo crecimiento de la productividad.

Asistencia social

Dado que todos los trabajadores están expuestos a riesgos como la enfermedad, la discapacidad, el desempleo o la muerte, independientemente de su nivel de ingresos, los programas de SSC y SSNC deberían cubrirlos a todos. En paralelo, los

ingresos de algunos trabajadores pueden ser tan bajos que los lleven a la pobreza, lo que requiere programas adicionales para aumentar su consumo. Estos programas de asistencia social, a veces también denominados programas de alivio de la pobreza, se centran por definición en un subconjunto de la población, y su principal objetivo es redistribuir los ingresos a su favor.

La distinción entre programas de seguridad social y de asistencia social no implica que los primeros no redistribuyan ingresos; en la mayoría de los casos lo hacen (¡aunque no siempre en la dirección deseada!). El punto es que, incluso si existiera una sociedad sin pobreza y, por tanto, sin necesidad de asistencia social, los programas de seguridad social seguirían siendo necesarios para agregar los riesgos entre sus miembros y protegerlos de choques negativos. Por otra parte, el hecho de que los trabajadores pobres se beneficien de programas de asistencia social no elimina su necesidad de seguridad social ya que se enfrentan a los mismos riesgos que los trabajadores no pobres. Evidentemente, sería un error pensar que los programas de seguridad social se limitan solo a quienes no son pobres.

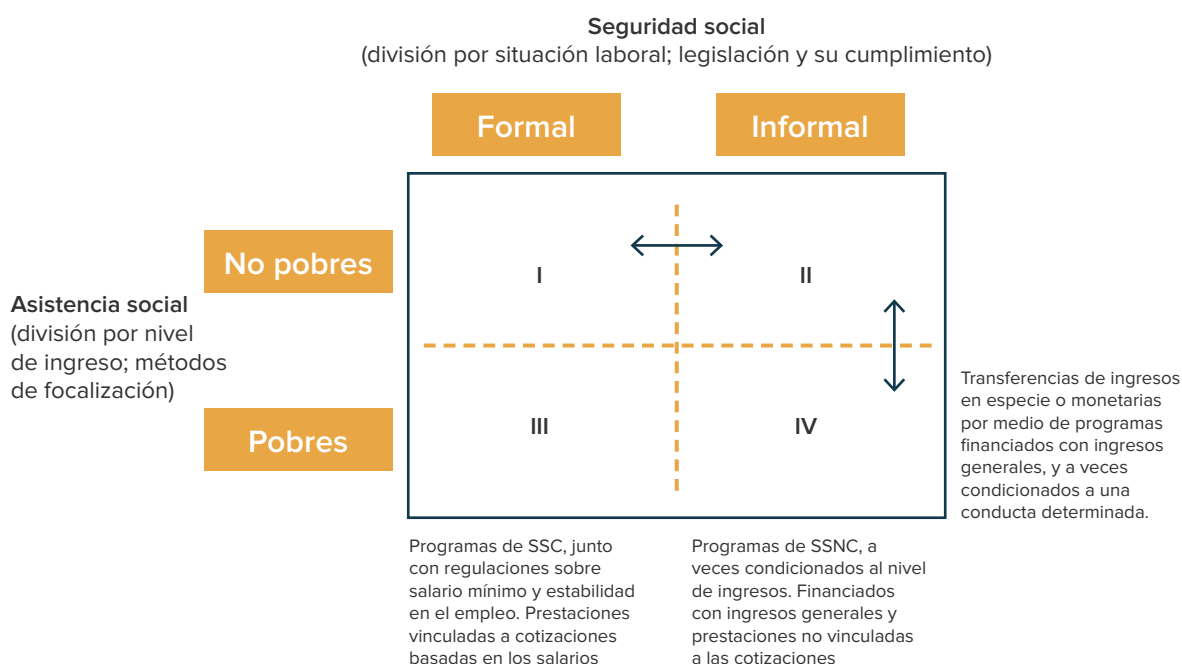
La figura 5.2 resume la discusión anterior, separando a los trabajadores por su situación laboral y niveles de ingreso. La línea vertical punteada por situación laboral, formal e informal; la horizontal por niveles de ingreso, pobres y no pobres. Dejando de lado el desempleo, la suma de los trabajadores de los cuatro cuadrantes es igual a la población económicamente activa. Es importante resaltar que, aunque a veces se las agrupe, la pobreza y la informalidad no son lo mismo. En la mayoría de los países hay más trabajadores informales no pobres que pobres (es decir, más trabajadores en el cuadrante II que en los cuadrantes III y IV). Por otro lado, la mayoría de los trabajadores pobres son informales (es decir, hay más en el cuadrante IV que en el III).

La figura 5.2 es una descripción estilizada que refleja elementos comunes de los países de la región, aunque existen importantes diferencias entre ellos, como se ha señalado anteriormente. Los programas de SSC difieren no solo en cuanto a qué población esta obligada a cotizar, sino también en cuanto a sus costos, su alcance, la calidad de las prestaciones y la naturaleza de su fiscalización, y lo mismo ocurre con los salarios mínimos y las regulaciones sobre estabilidad en el empleo. Los programas de SSNC también difieren en cuanto a su generosidad y reglas de acceso, ya que a veces cubren a todos los trabajadores informales y otras veces solo a los que son pobres. A su vez, los programas de asistencia social difieren en los métodos utilizados para identificar a los pobres (técnicas de focalización), las reglas de acceso y los beneficios. La interacción resultante entre todos estos elementos es muy compleja y requiere un análisis caso por caso, como se ejemplifica en los diez estudios de países que son documentos de antecedentes del presente informe.²

² Documentos de Trabajo 4 a 23 del PNUD ALC. Alvarado, Meléndez y Pantoja (2021); Alzúa y Pacheco (2021); Barinas y Ñopo (2021); Correa *et al.* (2021); Firpo y Portella (2021); Ham y Membreño Cedillo (2021); Mera (2021); Morales y Olate (2021); Ñopo (2021); Ñopo y Peña (2021).

Figura 5.2. La pobreza y la informalidad no son lo mismo

Estructura de la protección social



Fuente: Levy y Cruces (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

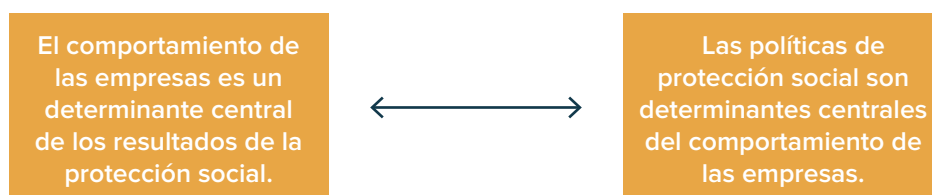
La figura 5.2 permite formular una observación importante: en ALC, el acceso a la protección social resulta de la interacción entre la situación laboral formal o informal de los trabajadores en el mercado de trabajo y su nivel de ingresos. Como el nivel de ingresos de los trabajadores también depende del desempeño del mercado laboral, los resultados en este mercado se convierten en el determinante central de la eficacia de la protección social: qué trabajadores y de qué nivel de ingresos tienen acceso a uno u otro programa de salud, de pensiones, de cuidado de niños o de otro tipo, quiénes están protegidos contra la incapacidad, la muerte o la pérdida del empleo, quiénes reciben al menos el salario mínimo, qué programas se pagan con las contribuciones de las empresas y los trabajadores y cuáles con los ingresos fiscales generales y, en consecuencia, cuánto ingreso se redistribuye entre los hogares y en qué dirección.

En todos los países, la distribución de los trabajadores entre los cuatro cuadrantes de la figura 5.2 es el resultado de las decisiones de millones de empresas y trabajadores, que a su vez dependen de un amplio conjunto de políticas, muchas de ellas alejadas de la protección social: regulaciones del comercio internacional, del crédito, de los derechos de propiedad, entre otras. Pero también depende de i) el conjunto de políticas y programas directamente asociados a la protección social –programas de SSC y regulaciones de estabilidad laboral y salario mínimo, programas de SSNC y programas de asistencia social–; ii) su funcionamiento, en función de, por un lado, de

sus costos y, por otro, de las reglas de acceso y la calidad de los beneficios y iii) la fiscalización de las leyes y regulaciones asociadas a ellas.

Las empresas desempeñan un papel muy importante en la protección social porque constituyen el lado de la demanda del mercado laboral y, por tanto, los resultados de la protección social dependen de lo que hacen. Pero, a su vez, lo que hacen las empresas depende de las políticas de protección social. En este contexto, la figura 5.3 muestra la interdependencia bidireccional entre las empresas y la protección social, una interdependencia que no siempre se aprecia plenamente.

Figura 5.3. Los resultados de la protección social dependen de lo que hacen las empresas, pero lo que hacen las empresas depende de las políticas de protección social



- ¿Existen muchas empresas sin trabajadores dependientes?
- ¿Las empresas cumplen con las leyes sobre SSC y las regulaciones sobre seguridad laboral y salario mínimo?
- ¿Existen muchas empresas pequeñas o microempresas en las cuales la relación de dependencia es ambigua?
- ¿Cuál es la composición de habilidades de la demanda laboral de las empresas?
- ¿Las empresas ofrecen contratos de corto o largo plazo a los trabajadores? ¿Cuántas empresas invierten en la capacitación laboral?
- ¿Los patrones de entrada, salida y crecimiento de las empresas incrementan la productividad de los trabajadores?
- ¿Qué tan costosas son las cotizaciones a la SSC? ¿Cuál es la calidad de las prestaciones y cuáles son las reglas para acceder a estas?
- ¿Las regulaciones de estabilidad laboral permiten que las empresas se ajusten a choques negativos? ¿Los salarios mínimos son altos o bajos?
- ¿El cumplimiento de la SSC y las leyes sobre salario mínimo dependen del tamaño de las empresas? ¿Las empresas pequeñas pueden reemplazar estas leyes por normas sociales tácitamente aceptadas?
- ¿Existen regímenes impositivos especiales para empresarios de bajos ingresos? ¿Varían estos en función del tamaño de la empresa?
- ¿Las empresas evaden más si los programas de SSNC están presentes o se expanden?
- ¿Los trabajadores por cuenta propia tienen que participar en los programas de SSC?

Fuente: Levy y Cruces (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

La interdependencia entre las empresas y la protección social es un resultado inevitable de la forma en que está estructurada la protección social en la región, en particular la seguridad social, que depende de la situación formal o informal de los trabajadores. Esta

interdependencia implica que, en cualquier país de ALC, si las políticas de protección social fueran diferentes, los mismos trabajadores, con el mismo capital humano, se distribuirían de forma diferente entre los cuatro cuadrantes de la figura 5.2. En otras palabras, si estas políticas fueran diferentes, la ubicación de las líneas punteadas en la figura 5.2 cambiaría (como lo sugieren las flechas de doble sentido). Y como cambiaría entonces el número de trabajadores en cada cuadrante, cambiarían también los resultados de protección social. Esto lleva a una observación que no ha recibido la atención que merece: el diseño de las políticas de protección social, aunque se centra en el bienestar de los hogares, debe prestar mucha atención a su impacto en las empresas, porque los resultados de la protección social dependen en gran medida de lo que estas hacen.

La distinción hecha en la figura 5.2 entre programas de SSC y de SSNC prácticamente carece de sentido desde la perspectiva de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde la cobertura de los programas de seguridad social contributiva es casi universal. De hecho, en estos países, los programas que no son de SSC y que están destinados a subconjuntos de la población probablemente se considerarían programas de asistencia social. Pero en ALC la distinción entre la SSC y la SSNC es central porque refleja el hecho de que los derechos y las obligaciones con respecto a la seguridad social difieren según la forma en que los trabajadores participan en el mercado laboral. Y la distinción entre la SSNC y los programas de asistencia social también es central porque responde a dos circunstancias diferentes: por un lado, la falta de cobertura por parte de los programas de SSC de los trabajadores que no son necesariamente pobres y, por el otro, los bajos ingresos de los hogares, aunque algunos de sus miembros tengan empleos con cobertura de SSC. Por supuesto, existe un importante traslape entre los hogares que carecen de cobertura de la SSC y los hogares que son pobres, lo que contribuye a la confusión de la SSNC y los programas de asistencia social. Sin embargo, este traslape no es perfecto porque, como se acaba de mencionar, hay algunos hogares pobres con trabajadores protegidos por programas de SSC y algunos hogares no pobres que se benefician de programas de SSNC (de hecho, en algunos casos, más que los hogares pobres).

El resultado es que la estructura de protección social en ALC es sustancialmente diferente a la de los países de la OCDE. Además, la diversidad de fuentes de financiación, la multiplicidad de programas, las diferencias en las regulaciones sobre quién tiene derecho a qué y cuándo, y la debilidad de las instituciones que fiscalizan el cumplimiento del pago de las cotizaciones y entregan los beneficios, crean un entorno complejo. Como es de esperar, las empresas y los trabajadores reaccionan ante este entorno. Por parte de las empresas, porque determina cuándo deben pagar por la seguridad social de sus trabajadores y cuándo no, cuándo pueden eludir las cotizaciones y cuándo no, cuándo pueden ajustarse a choques negativos y cuándo no, y ajustan sus decisiones empresariales en consecuencia. Del mismo modo, por el lado de los trabajadores, según si una persona trabaja por cuenta propia, o está empleada por una empresa

como trabajador dependiente, puede o no tener que cotizar por algunos beneficios, puede o no tener acceso a beneficios que ni ella ni la empresa que la emplea tiene que pagar, y conforme a su nivel de ingresos puede o no tener derecho a otros beneficios, o puede perderlos, si sus ingresos o su situación laboral cambian.

La debilidad de las instituciones de la región, a veces considerada como capacidad estatal limitada, crea importantes brechas entre la letra de la ley *de iure* y su significado *de facto* para la vida cotidiana de los trabajadores y las empresas. Estas diferencias pueden variar en función del tamaño de la empresa, como ocurre con el cumplimiento de la regulación sobre el salario mínimo o la estabilidad laboral, por ejemplo, aunque también pueden variar en función de la región, como cuando la calidad de beneficios como los servicios de salud varía, por ejemplo, entre las grandes zonas urbanas y las áreas rurales más remotas. Como consecuencia de estas diferencias, en algunos casos normas sociales tácitamente aceptadas, y no las leyes, rigen las relaciones entre las empresas y los trabajadores.

5.3. Tres hechos estilizados sobre los mercados de trabajo de la región

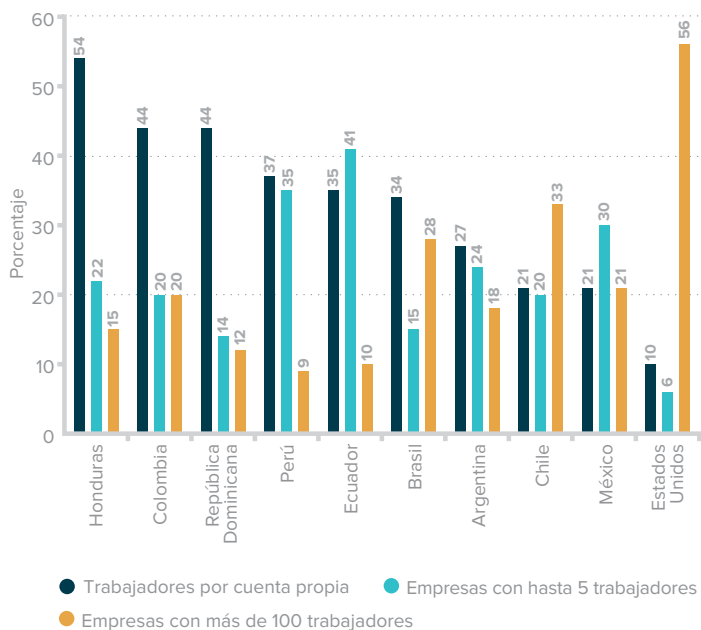
La distribución del empleo

Dado que en la mayoría de los países los trabajadores por cuenta propia no están obligados a participar en los programas de SSC, y que incluso si lo están, la fiscalización es débil, su participación en el empleo total reviste considerable importancia para la protección social. Además, dado que el incumplimiento de las regulaciones sobre la SSC, la estabilidad laboral y el salario mínimo es mayor en las unidades económicas más pequeñas, el número de trabajadores empleados en empresas de distintos tamaños también es importante. En este sentido, la figura 5.4 presenta datos sobre la proporción de trabajadores por cuenta propia, empleados en empresas de hasta cinco (o diez) trabajadores y empleados en empresas más grandes en varios países de ALC y, a modo de referencia, en los Estados Unidos. Aunque los datos no son exactamente comparables porque las clasificaciones de los países no siempre coinciden, ofrecen un panorama útil.

El empleo por cuenta propia es muy numeroso en ALC. Junto con el empleo en empresas muy pequeñas, representa aproximadamente la mitad de todo el empleo incluso en los países de mayor tamaño, como Brasil y México, y en algunos países bastante más, como Ecuador (75 por ciento) y Perú (64 por ciento). Estas cifras son muy importantes para la protección social, porque los trabajadores por cuenta propia y empleados en pequeñas empresas tienden a estar en la informalidad (cuadrantes II y IV de la figura 5.2). Pero también son importantes para la productividad porque implican que una gran parte de la fuerza de trabajo de ALC está empleada en unidades muy pequeñas o, dicho de otro modo, que la actividad económica está muy dispersa.

Figura 5.4. Gran parte de la fuerza de trabajo de ALC trabaja por cuenta propia o en empresas muy pequeñas

Distribución del trabajo por cuenta propia y del empleo por tamaño de la empresa



Fuente: Documentos de Trabajo 14 a 23 del PNUD ALC; SUSB (Estadísticas de Empresas estadounidenses) (tablero de indicadores) Oficina del Censo de los Estados Unidos, Departamento de Comercio, Sutland, MD, <https://www.census.gov/programs-surveys/susb.html>.
 Nota: Firmas de hasta cinco trabajadores: Chile, hasta nueve trabajadores; Ecuador, Honduras, Perú y República Dominicana: hasta diez trabajadores. Firmas de más de 100 trabajadores: Brazil, Chile, Colombia, México y República Dominicana: 50 trabajadores o más; Honduras: 150 trabajadores o más.

La otra cara de la moneda de la gran dispersión de trabajadores es el elevado número de empresas muy pequeñas. Aunque es más difícil de documentar porque pocos países disponen de un censo completo de empresas, los datos existentes son muy claros: en ALC la distribución del tamaño de las empresas es muy asimétrica, con una gran mayoría de empresas muy pequeñas que emplean entre la mitad y dos tercios de todos los trabajadores, pocas empresas de tamaño intermedio y una pequeña proporción de empresas muy grandes que emplean alrededor de un cuarto o, a lo sumo, un tercio de la mano de obra.

Cabe destacar que en muchos casos es difícil hacer una distinción categórica entre el trabajador por cuenta propia (o una empresa unipersonal) y una microempresa de dos o tres trabajadores, porque el tamaño de estas empresas es muy variable: si la demanda lo justifica, pueden ampliarse rápidamente a cuatro o cinco trabajadores, y si no lo hace, pueden contraerse con la misma rapidez a dos o una, situación facilitada por la combinación de exenciones legales y normas sociales tácitamente aceptadas que colocan de *facto* a estas empresas fuera del alcance de las regulaciones sobre estabilidad laboral. También es importante señalar que muchas de ellas llevan a cabo sus actividades en la calle o al interior de los hogares; pocas están constituidas como entidades jurídicas independientes, y menos aún tienen acceso al crédito formal de

los bancos comerciales. La viabilidad de estas empresas es muy precaria, tienen vidas cortas y altas tasas de entrada y salida; por lo tanto, crean empleos precarios, a menudo de corta duración.

En su conjunto, el empleo por cuenta propia y en microempresas constituye el grueso del sector informal que caracteriza a las economías de la región, lo que se refleja en una gran proporción de la fuerza de trabajo que recibe beneficios sociales de las distintas combinaciones de programas de SSNC y programas de asistencia social disponibles, como se consigna en la figura 5.1.

Los trabajadores en ALC no siempre están en situación formal o informal

Contrariamente a lo que a veces se cree, datos procedentes de dos fuentes muestran que los trabajadores transitan entre la formalidad y la informalidad: en el caso de unos pocos países, los datos de panel de las encuestas de empleo que siguen a las mismas personas durante un período determinado; y en el caso de algunos países más, los registros administrativos de los organismos de seguridad social. El cuadro 5.1 ofrece algunos ejemplos del primer tipo de datos, en todos los casos para los años 2018-2019 (antes de la pandemia de COVID-19). Los paneles superiores representan la transición de los trabajadores entre la condición de formal, informal, desempleados y fuera de la fuerza de trabajo en República Dominicana (panel a) y México (panel b). Los paneles inferiores presentan lo mismo para Brasil, separando a los trabajadores según su posición en la distribución del ingreso (paneles c y d). Los datos de Brasil también permiten detectar la transición al empleo por cuenta propia.

La diagonal de cada panel del cuadro 5.1 muestra la proporción de trabajadores que permanecieron en la misma situación de un año al siguiente. En República Dominicana, por ejemplo, de todos los trabajadores que estaban empleados formalmente en 2018, solo el 78,9 por ciento mantuvo esa condición un año después; el 9,7 por ciento pasó al empleo informal, el 3,3 por ciento al desempleo y el 8,1 por ciento salió de la fuerza de trabajo. En términos más generales, al menos el 20 por ciento de los trabajadores en cada caso cambiaron de situación un año después, como se puede inferir centrándose en las cifras de la diagonal principal de cada panel. En México se observan patrones muy similares, con una menor persistencia en la situación de desempleo. Por otra parte, los datos de Brasil muestran que los trabajadores en el 25 por ciento más alto de la distribución del ingreso, en particular los trabajadores formales, registran menos cambios de situación que los de ingresos inferiores, lo que indica a su vez que proporcionalmente pasan más tiempo en la formalidad.

Los registros administrativos de los organismos de seguridad social consignan cuándo los trabajadores cotizan a los programas de la SSC, y por tanto son formales, y cuándo no. Lo hacen a partir de la primera vez que los trabajadores obtienen un empleo formal y, por lo tanto, solo captan a los que han estado empleados formalmente al

menos una vez. Además, no registran lo que sucede cuando los trabajadores no están cotizando, aunque se presume que algunos pasan al empleo informal, otros al desempleo y otros salen de la fuerza de trabajo, como se ha detectado en Brasil, México y República Dominicana. Los datos administrativos no son tan precisos como los datos de panel de las encuestas de empleo, pero tienen la ventaja de seguir a los trabajadores durante períodos más largos. Por lo tanto, ofrecen otro tipo de información sobre las transiciones entre la formalidad y la informalidad.

Cuadro 5.1. Los trabajadores en ALC pueden transitar entre el empleo formal y el informal, así como hacia el desempleo o hacia fuera de la fuerza de trabajo

Transiciones en la situación laboral en el curso de un año

a. República Dominicana					b. México				
	Formal	Informal	Desempleado	Fuera de la fuerza de trabajo		Formal	Informal	Desempleado	Fuera de la fuerza de trabajo
Formal	78,9	9,7	3,3	8,1	Formal	73,8	15,4	1,6	9,1
Informal	12,5	74,0	1,9	11,6	Informal	14,5	64,0	1,9	19,5
Desempleado	17,4	30,4	29,0	23,2	Desempleado	22,8	31,9	15,5	29,7
Fuera de la fuerza de trabajo	5,7	14,7	1,8	77,8	Fuera de la fuerza de trabajo	6,6	15,8	1,6	75,8

c. Brasil (25% más bajo)					d. Brasil (25% más alto)						
	Empleo formal	Empleo informal	Por cuenta propia	Desempleado	Fuera de la fuerza de trabajo		Empleo formal	Empleo informal	Por cuenta propia	Desempleado	Fuera de la fuerza de trabajo
Empleo formal	71,1	8,7	6,9	9,0	4,3	Empleo formal	86,2	4,0	2,6	3,0	4,2
Empleo informal	4,9	48,1	12,0	12,2	22,8	Empleo informal	23,3	47,7	13,0	5,1	10,9
Cuenta propia	2,3	10,3	53,5	6,5	27,3	Cuenta propia	5,6	6,8	75,4	3,1	9,0
Desempleado	12,8	17,4	13,1	30,9	25,8	Desempleado	21,4	13,2	9,7	29,6	26,1
Fuera de la fuerza de trabajo	1,2	3,6	4,5	4,3	86,4	Fuera de la fuerza de trabajo	3,4	3,8	3,7	5,4	83,8

Fuente: Barinas y Ñopo (2021); Correa *et al.* 2021; Firpo y Portella (2021). Documentos de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.
Nota: 25% más bajo = 25% más bajo de la distribución del ingreso. 25% más alto = 25% más alto de la distribución del ingreso.

La densidad de cotización, definida como la relación entre el tiempo que los trabajadores han cotizado a los programas de SSC y el tiempo que podrían haber cotizado desde que entraron en la formalidad por primera vez, resume el comportamiento que se describe más arriba. Una densidad de cotización del 100 por ciento implica que desde el momento en que el trabajador obtiene su primer empleo formal, siempre ha mantenido esa condición. Una densidad del 50 por ciento, en cambio, significa que el trabajador fue formal solo la mitad del tiempo que podría haber cotizado, desde la primera vez que adquirió esa condición. Dicho de otro modo, una densidad alta implica que los trabajadores pasan la mayor parte de su tiempo en la formalidad, en tanto que una baja indica lo contrario.

Es difícil comparar los datos sobre la densidad de cotización entre distintos países, ya que están disponibles para diferentes períodos de tiempo y no siempre por nivel de ingresos. Pero los casos de Chile y Colombia son ilustrativos. En Chile, en el período de 2009 a 2016 la densidad de cotización media fue del 40 por ciento, promedio que oculta el hecho que en el 20 por ciento más bajo de la distribución del ingreso laboral, el 51 por ciento de los trabajadores tenía una densidad de, a lo sumo, el 20 por ciento y solo el 38 por ciento tenía una densidad superior al 80 por ciento, en comparación con el 9 por ciento y el 82 por ciento de los trabajadores en el 20 por ciento más alto. Los resultados para Colombia son similares, aunque en ese caso los trabajadores se clasifican por rangos de ingresos laborales y no por quintiles. En el período 2010-2020, la densidad de cotización media fue del 42 por ciento, pero para los trabajadores que perciben hasta un salario mínimo fue del 39 por ciento, y para las que perciben entre cinco y diez salarios mínimos fue del 68 por ciento.³

Aunque para otros países estudiados no existen encuestas de empleo de panel ni datos administrativos detallados, es posible inferir patrones similares. Jamaica es un ejemplo de ello. Los datos permiten clasificar a los trabajadores por quintiles de ingresos y distinguir entre los que cotizaron en los últimos 12 meses, los que cotizaron antes y los que nunca han cotizado. Entre los que se encuentran en el 20 por ciento más bajo de la distribución del ingreso laboral, solo el 12 por ciento cotizó en el último año, el 13 por ciento lo hizo el año anterior y el 75 por ciento no ha cotizado nunca. En el 20 por ciento más alto, las cifras respectivas son el 46 por ciento, el 24 por ciento y el 31 por ciento.

En resumen, se destacan tres hechos. En primer lugar, muchos trabajadores transitan entre la formalidad y la informalidad; son formales una parte del tiempo e informales otra. En segundo lugar, hay una relación inversa entre los períodos de formalidad y los niveles de ingreso, es decir, los trabajadores con salarios bajos pasan menos tiempo en la formalidad que los de salarios más altos. Y en tercer lugar, debido a estas transiciones, la densidad de cotización media es baja, inferior al 45 por ciento en la mayoría de los países de los que se dispone de datos (frente al 60 por ciento o más en los países de la OCDE). Estos hechos indican que los mercados laborales de ALC son dinámicos y se caracterizan por una gran movilidad. También implican que una característica común de los mercados laborales de la región es que muchos trabajadores que pueden acceder a un empleo formal no pueden mantener esa condición durante períodos de tiempo largos.

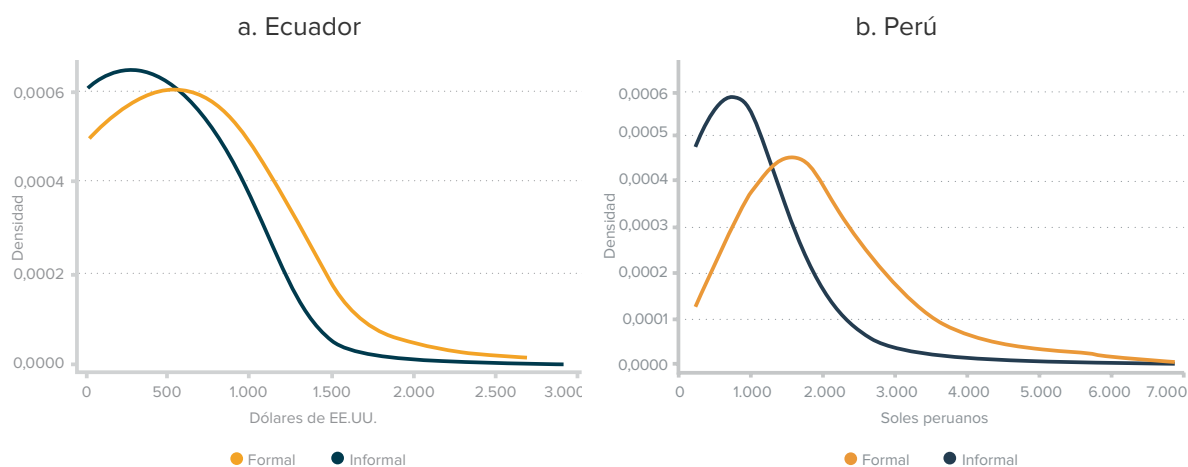
³ Los datos de la Corporación Andina de Fomento (CAF) (2020) para Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay muestran un panorama muy similar: en los cuatro países la densidad de cotización promedio aumenta con los ingresos. Además, las diferencias son significativas: en Argentina, 14% para los trabajadores del quintil más bajo de la distribución frente al 60% del quintil más alto; en Brasil el 35% frente al 71%; en Ecuador el 20% frente al 69%; y en Uruguay el 31% frente al 71%. En México, la densidad de cotización promedio entre 1997 y 2015 fue del 46%, pero del 13% para quienes perciben un salario mínimo, del 39% para quienes perciben dos, del 52% para quienes perciben tres y del 74% para quienes perciben diez o más (Castañón Ibarra y Ferreira Blando 2017).

Traslape de la distribución salarial formal e informal

Dado que algunos trabajadores formales pueden ser pobres, no es cierto que todos los trabajadores formales ganen más que los informales. De hecho, muchos trabajadores informales ganan más que algunos formales. En otras palabras, la formalidad no es exactamente equivalente a ingresos altos y la informalidad a ingresos bajos.

La distribución del ingreso laboral ofrece más información sobre este fenómeno. La figura 5.5 la ilustra para Ecuador y Perú. Si la formalidad fuera sinónimo de ingresos altos, la distribución de los trabajadores formales estaría a la derecha de la de los trabajadores informales, sin que se traslaparan entre ellas. La figura 5.5 deja en claro que en Ecuador y Perú esto no es así, y de hecho en ambos países, aunque la distribución del ingreso laboral formal está a la derecha de la informal, de modo que el promedio de los ingresos laborales formales supera al de los informales, hay un considerable traslape entre ellos.

Figura 5.5. Traslape de la distribución del ingreso laboral formal e informal



Fuente: Ñopo (2021); Ñopo y Peña (2021). Documentos de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

Se registran cifras similares para otros países de ALC. En todos los casos, el promedio de los ingresos laborales formales es mayor, pero algunos trabajadores informales ganan más que algunos formales. Esto es consistente con el hecho de que la informalidad está asociada a muchas formas de participación en el mercado laboral, algunas de las cuales pueden ser, en el neto, mejor remuneradas que los salarios netos que algunas empresas formales pueden ofrecer a sus trabajadores.

En síntesis

Estos tres hechos estilizados –una gran proporción de empleo por cuenta propia y empleo en microempresas, la transición de una situación laboral a otra y el traslape

entre los ingresos formales e informales— son el resultado de las interacciones de las empresas y los trabajadores en el mercado laboral. Estas interacciones dependen de muchas políticas y, como ya se señaló, de algunas que están fuera del ámbito de la protección social. Pero también dependen de estas políticas, ya que influyen en dos dimensiones fundamentales: el bienestar de los trabajadores y la rentabilidad de las empresas. A su vez, estos tres hechos estilizados determinan el impacto de las políticas de protección social en la desigualdad y la productividad.

5.4. Protección social, desigualdad y aseguramiento contra riesgos

Seguridad social

Si todos los trabajadores de un país fueran formales y tuvieran los mismos ingresos, los programas de SSC no tendrían impacto alguno en la desigualdad. Los trabajadores cotizarían un monto proporcional a sus ingresos —el mismo para todos— suficiente para pagar las prestaciones estipuladas dada la distribución esperada de las contingencias (enfermedad, discapacidad y muerte, entre otras). Paralelamente, todas las personas estarían cubiertas de forma permanente. En otras palabras, los programas de SSC servirían para agregar los riesgos entre los miembros de la sociedad, pero serían neutros desde el punto de vista de la distribución del ingreso.

La situación en ALC es diferente, por muchas razones. En primer lugar, porque existen grandes diferencias de ingresos entre los trabajadores, lo que implica que cuando las cotizaciones son proporcionales a los ingresos, pero los beneficios no lo son, inevitablemente se produce cierta redistribución. En segundo lugar, porque los trabajadores transitan entre la formalidad y la informalidad y, por tanto, están cubiertos por los programas de SSC solo una parte del tiempo. En tercer lugar, porque la permanencia en la formalidad está correlacionada positivamente con los ingresos. Y en cuarto lugar, porque las múltiples reglas y condiciones de acceso que rigen los programas de salud, pensiones y protecciones contra la pérdida de empleo introducen discrepancias entre las cotizaciones individuales y los beneficios, en la práctica redistribuyendo ingresos en formas que no siempre son obvias o deseables. Esto tiene tres consecuencias. Primero, no es posible separar el impacto de los programas de SSC en la protección de los trabajadores contra riesgos (la función de aseguramiento), de su impacto en la desigualdad (la función de redistribución); ambas van juntas. Segundo, el impacto de los programas de SSC en estas dos dimensiones varía entre países debido a las diferencias en su composición de formalidad o informalidad y en la dinámica de su mercado laboral, y porque las regulaciones para acceder a los programas también difieren. Tercero, si bien hay algunas características comunes, las especificidades de

los países son extremadamente relevantes, por lo tanto, el análisis de esta sección debe complementarse con la revisión de los estudios de cada país⁴.

Agregación incompleta de riesgos y cobertura ineficaz

Comencemos por un aspecto que no se tiene debidamente en cuenta en los programas de SSC: su eficacia cuando los trabajadores pasan de la situación formal a la informal en un contexto de mercados de trabajo segmentados. Un primer punto a notar es que los riesgos se agregan solo entre un subconjunto de todos los trabajadores, lo que aumenta intrínsecamente los costos del aseguramiento.

Un segundo punto es que las transiciones entre la formalidad y la informalidad reducen la eficacia de los programas de SSC para proteger a los trabajadores contra riesgos. Consideremos, por ejemplo, la protección contra la discapacidad. Si el trabajador es formal cuando adquiere una discapacidad, obtendrá la correspondiente pensión o al menos alguna compensación, pero no la obtendrá si esto ocurre cuando está empleado de manera informal. Pensemos ahora en la ayuda a mujeres u hombres trabajadores después del nacimiento de un hijo (mediante licencias de maternidad o paternidad o, en algunos casos, pagos únicos): solo la reciben si el evento tuvo lugar cuando tenían un empleo formal. O pensemos en el fallecimiento repentino del principal sostén del hogar: la familia obtiene una pensión de sobrevivencia si esto ocurrió cuando el sostén de la familia tenía un empleo formal, pero no si en ese momento tenía un empleo informal. De forma más general, los trabajadores pueden sufrir choques negativos cuando tienen un empleo formal o informal, pero solo están protegidos en el primer caso. Es lo mismo que contratar un seguro de incendio para una casa, o un seguro de accidentes para un coche, que cubriera estas contingencias únicamente los días laborables, pero no los fines de semana ni por la noche; claramente, una cobertura tan errática es insatisfactoria.

Cabe destacar que la ineficacia de la SSC no es neutral a través de los niveles de ingreso. Dado que los trabajadores de mayores ingresos pasan más tiempo en la formalidad que los de menores ingresos, están protegidos durante períodos más largos. Así pues, los impactos de los choques negativos recaen de forma desproporcionada sobre aquellos que tienen menos capacidad para soportarlos. La interacción entre períodos de formalidad dependientes de los ingresos y el acceso a la protección dependiente de la situación laboral es especialmente desfavorable para los trabajadores pobres.

Con distintos grados de cobertura según los países, los trabajadores obtienen algún tipo de aseguramiento a través de los programas de SSNC cuando están empleados de

⁴ Ver los Documentos de Trabajo 14 a 23 de PNUD ALC.

manera informal, casi siempre con menor calidad o generosidad que los programas de SSC. Sin embargo, salvo algunas excepciones, estos programas solo aseguran contra los riesgos de salud y longevidad (por medio de programas de salud y pensiones no contributivas). Cuando tienen un empleo informal los trabajadores no están asegurados contra el desempleo, la discapacidad o la muerte. El resultado es que en ALC, los hogares —sobre todo los de bajos ingresos—, soportan muchos más riesgos por sí mismos o a través de la red de familiares y amigos, que en los países de la OCDE, donde estos riesgos se comparten de forma más amplia. Se podría decir que la segmentación entre formalidad e informalidad de la fuerza de trabajo limita la solidaridad entre los miembros de la sociedad, reduciendo el margen para nutrir el capital social.

Redistribución errática en los programas de salud y pensiones

Los programas de SSC pueden redistribuir ingresos entre los trabajadores, aunque el grado y la dirección varía según el programa. Por lo general, los programas de salud son los más redistributivos: cada trabajador contribuye en proporción a su sueldo o salario, pero todos reciben las mismas prestaciones en especie; en otras palabras, los trabajadores formales de altos ingresos subsidian de forma cruzada a los trabajadores formales de bajos ingresos. Esto sucede en Colombia, Ecuador y México, por ejemplo. Sin embargo, en algunos países el potencial redistributivo de los programas de salud de la SSC se ve disminuido, o incluso anulado, por las opciones de salida de la agregación de riesgos, como se ejemplifica en el caso de Chile (ver el recuadro 5.2). El caso de Honduras es diferente, pero arroja un resultado similar. Al igual que en Chile, los trabajadores formales están obligados a cotizar al seguro de enfermedad, pero en este caso las cotizaciones no son proporcionales a los salarios de los trabajadores: tienen un máximo de un salario mínimo. Como en principio no hay trabajadores formales que ganen menos, esto implica que en Honduras los trabajadores con salarios altos y bajos pagan la misma cantidad y reciben las mismas prestaciones, es decir, no hay redistribución.

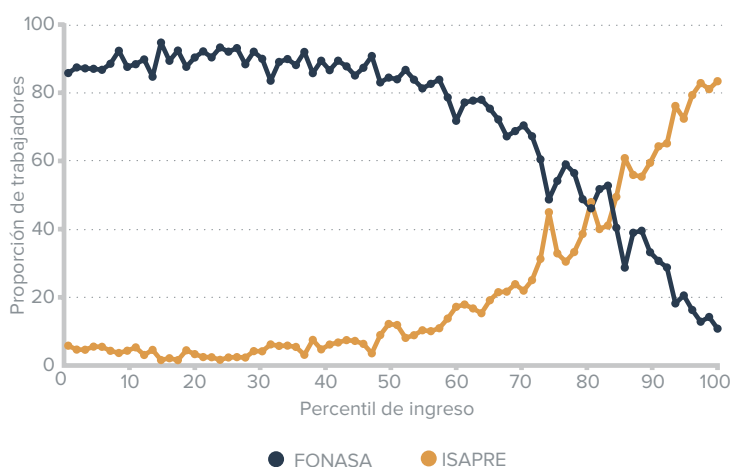
El hecho de que los programas de salud contributivos puedan no redistribuir hacia los trabajadores de bajos ingresos no excluye la redistribución a través de otros programas de salud, en particular los no contributivos. Estos se financian con los impuestos generales y cubren principalmente a los trabajadores de salarios más bajos porque pasan menos tiempo en la formalidad que los que perciben salarios más altos. Por lo tanto, los programas de salud de la SSNC son altamente redistributivos, y de hecho en muchos países son los más redistributivos de todos los programas de protección social si se tienen en cuenta los recursos que se les asignan, que suelen estar entre el 1,5 por ciento y el 2,5 por ciento del PIB, significativamente más altos que los que se asignan a los programas dirigidos de lucha contra la pobreza⁵.

⁵ Esto último coincide con las conclusiones del Commitment to Equity Institute de la Universidad de Tulane. Ver Lustig (2017). El sitio web del instituto se encuentra en <https://commitmenttoequity.org/about/>.

Recuadro 5.2. Programas de salud en Chile

En Chile, los trabajadores están obligados a cotizar el 7 por ciento de su salario para el seguro de salud. Luego tienen la opción de desviar sus contribuciones a las empresas de seguros privadas (ISAPRES, Instituciones de Salud Previsional) o de agregarlas en el Fondo Nacional de Salud (FONASA). En el primer caso, pueden complementar sus aportes con recursos adicionales para obtener servicios de mayor calidad. En el segundo, pueden obtener algunos subsidios según su nivel de ingresos en forma de copago, y tienen acceso a servicios de salud públicos. En este contexto, la figura R5.2.1 muestra la proporción de trabajadores que cotizan en cada opción por nivel de ingresos. Claramente, los trabajadores de mayores ingresos no aportan sus contribuciones al Fondo Nacional de Salud para evitar los subsidios cruzados a los trabajadores de bajos ingresos. Por tanto, en Chile los programas de salud de la SSC hacen poco por redistribuir ingresos de los trabajadores de altos ingresos a los de bajos ingresos, y todos los trabajadores no reciben servicios de la misma calidad^a.

Figura R5.2.1. En Chile los programas de salud de la SSC hacen poco por redistribuir ingresos de los trabajadores de altos ingresos a los de bajos ingresos
Proporción de trabajadores que cotizaron a programas de salud en Chile en 2017, por percentil de ingresos



Fuente: Morales y Olate (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

^a En Perú se registra una situación similar. En Argentina, los trabajadores formales cotizan a un seguro de salud gestionado por los sindicatos, pero estos pueden aportar sus cotizaciones a proveedores privados, y los sindicatos actúan como intermediarios; los trabajadores que perciben salarios altos se benefician de estos acuerdos contratando mejores servicios con una mayor cobertura.

Las diferencias de calidad entre los programas de SSC y de SSNC son relevantes, ya que, excepto en Colombia, en todos los países con los dos tipos de programas, los de SSC cubren intervenciones más complejas y costosas. Además, los servicios de la SSC a veces son prestados por los institutos de seguridad social y los de la SSNC por los ministerios de salud (como en Ecuador, Honduras, México y Perú), donde los tiempos de espera son más largos y hay menos disponibilidad de medicamentos. Estas diferencias importan para los gastos de bolsillo cuando hay complicaciones menores, como infecciones estomacales. Pero importan más si se tiene un problema grave, como un tumor cerebral, que puede no estar cubierto por los programas de SSNC, y que puede dejar a las familias en la ruina financiera.

En consecuencia, el mayor impacto redistributivo se produce en los países en los que existe un único programa de salud, que presta servicios de igual calidad a todas las personas, y este programa se financia con impuestos generales, en particular con impuestos sobre la renta o el consumo. En términos absolutos, se recaudan más recursos de los hogares con mayores ingresos –incluidos los que obtienen ingresos de la tierra o de activos financieros– porque sus ingresos y su consumo son mayores; es decir, el conjunto de contribuyentes es el más numeroso posible e incluye a personas con ingresos no salariales. Al mismo tiempo, todos los hogares reciben prestaciones similares. Esto sucede en el caso de Brasil y Jamaica, los dos únicos países de la región que cuentan con un programa de salud unificado, financiado en su totalidad con cargo a los impuestos generales en Brasil (ver el recuadro 5.3) y casi en su totalidad en Jamaica. El acceso y la calidad de la atención están desvinculados de la situación de los trabajadores en el mercado laboral. Brasil asigna el 3,9 por ciento del PIB al Sistema Único de Salud (SUS), el sistema público de salud. Jamaica gasta el 3,3 por ciento del PIB en su Sistema Nacional de Salud. Desde el punto de vista de la protección social, es casi imposible pensar en un dinero mejor gastado: una cobertura universal de la misma calidad, independientemente de los ingresos o de los vaivenes del mercado laboral.

Respecto a los programas de pensiones contributivas, en principio, estos ayudan a los trabajadores a suavizar el consumo a lo largo del tiempo y a gestionar los riesgos de longevidad. En ALC operan a través de dos modalidades: sistemas de reparto, como en Brasil, Ecuador y Jamaica; o sistemas de contribución definida generalmente basados en cuentas individuales administradas por empresas privadas, como en Chile y México. Sin embargo, en algunos países, como Colombia, Honduras y Perú, coexisten ambas modalidades al mismo tiempo; mientras que en otros, como Argentina, las modalidades han cambiado de reparto a sistemas de ahorro individual y nuevamente a reparto.

Recuadro 5.3. Un único programa de salud financiado con ingresos generales en Brasil

Después de que la Constitución brasileña de 1988 transformara el sistema de bienestar social del país, en 1990 se puso en marcha el Sistema Único de Salud, *Sistema Único de Saúde*, para dar cumplimiento al mandato constitucional de la salud como un derecho fundamental y una responsabilidad del Estado por medio de la provisión de salud pública universal, integrada, descentralizada y democrática^a.

Los gastos de salud pública, que representaron el 3,9 por ciento del PIB del país en 2017^b, son progresivos^c, especialmente si se tiene en cuenta que la financiación procede del presupuesto gubernamental general y no se financia a través de impuestos sobre la nómina de los trabajadores formales. Más concretamente, el sistema se financia mediante contribuciones obligatorias de todos los niveles de gobierno: los municipios y los estados deben destinar el 12 por ciento y el 15 por ciento de sus ingresos fiscales anuales a gastos de salud, mientras que las transferencias federales estaban inicialmente condicionadas al crecimiento del PIB^d. Sin embargo, a partir de 2017, el gasto federal de salud se fijó durante 20 años en el 15 por ciento de los ingresos netos, y está previsto que se ajuste por la inflación a partir de ese momento^e.

Durante las últimas tres décadas, este sistema ha garantizado el acceso a los servicios de salud a todos los ciudadanos de forma gratuita, independientemente de su situación en el mercado laboral^f. Retrospectivamente, el sistema ha sido responsable de la ampliación del acceso a los servicios de salud en todo el país y de la mejora de los resultados de salud que han beneficiado especialmente a los menos favorecidos.

Aunque el sistema abarca a toda la población de Brasil a través de la salud pública, menos de una cuarta parte de los brasileños lo utilizan como fuente principal de atención, posiblemente por elección^g. De hecho, aproximadamente el 23 por ciento de los brasileños tenía un seguro médico privado en 2018, el 70 por ciento de los cuales recibió este seguro como una prestación laboral^h.

^a Castro *et al.* (2019).

^b IBGE (2019).

^c Higgins y Pereira (2014).

^d Piola *et al.* (2016).

^e Massuda *et al.* (2018).

^f Firpo y Portella (2021).

^g Bhalotra *et al.* (2019).

^h Tikkanen *et al.* (2020).

Si la tasa de cotización en la modalidad de reparto es actuarialmente justa, no hay redistribución alguna⁶. Lo mismo ocurre en la modalidad de ahorro individual, donde las pensiones de los trabajadores son proporcionales a las cantidades acumuladas en sus cuentas individuales. Pero en ALC no es común que esto suceda. Cinco características implican que los programas de pensiones contributivas tienen un fuerte impacto redistributivo, aunque no siempre en la dirección correcta: las condiciones para tener derecho a las prestaciones, las transiciones entre la formalidad y la informalidad, las tasas de cotización actuarialmente injustas en los sistemas de reparto, las reglas de indexación y los regímenes diferenciados y generalmente más generosos para ciertos grupos como los docentes en Brasil, o los trabajadores del sector público en Jamaica.

Muchos países exigen a los trabajadores un número mínimo de años de cotización para tener derecho a una pensión de jubilación, independientemente de que las modalidades sean de reparto o de ahorro individual. En Jamaica los trabajadores deben cotizar al menos 9 años, en Brasil, Ecuador y Honduras, 15, en Perú, 20, en México, 25, en Colombia, 25 en la modalidad de reparto y 22 en la de ahorro individual, y en República Dominicana, 30. En Argentina los trabajadores también deben cotizar 30 años, aunque este requisito se reduce a través de diferentes regímenes especiales.

Las transiciones entre la formalidad y la informalidad imposibilitan a muchos trabajadores a alcanzar ese umbral. Cotizan para percibir una pensión durante algunos períodos de su vida laboral, pero se les niega cuando llegan a la edad de jubilación. Este es un problema grave: en Colombia, entre dos terceras partes y tres cuartas partes de los trabajadores cotizantes no tendrán derecho a una pensión, según estén en la modalidad de régimen de reparto o de ahorro individual. En Jamaica sucede algo similar, donde dos de cada cinco personas no obtendrán una pensión en la modalidad de reparto, y en México, alrededor de dos de cada tres trabajadores no estarán en condiciones de recibir una pensión en su modalidad de ahorro individual. Esto es aún más preocupante en el caso de las mujeres, cuya edad de jubilación en varios países es inferior a la de los hombres, pero se les exige el mismo número de años de cotización.

Pero incluso si los trabajadores cumplen las condiciones para recibir una pensión, las transiciones entre la formalidad y la informalidad implican que la cuantía de la pensión disminuye, ya que la acumulación solo se produce durante el período de empleo formal. En otras palabras, aunque los trabajadores perciban una pensión, la tasa de reemplazo será baja porque no habrán ahorrado para su pensión todo el tiempo, lo que a su vez

⁶ Un sistema de reparto es actuarialmente justo si los parámetros del sistema son tales que las cotizaciones pagadas son iguales al valor esperado de la pensión recibida.

limita el objetivo de suavización del consumo de las pensiones. Las tasas de reemplazo también dependen de otros factores, pero lo importante es que, manteniendo lo demás constante, son proporcionales al tiempo de permanencia en la formalidad.

¿Qué ocurre cuando los trabajadores no cumplen las condiciones para recibir una pensión? Según la legislación del país, en algunos casos pueden perder la totalidad o parte de sus cotizaciones, o en otros casos pueden recuperarlas en una suma fija (a veces con intereses, otras veces sin ellos). En el primer caso, los ahorros de los trabajadores son expropiados *de facto* o gravados fuertemente; en el segundo, los riesgos de longevidad se transfieren totalmente a los trabajadores, anulando en parte uno de los objetivos de estas pensiones.

Esto puede ilustrarse con algunos ejemplos. En Honduras, los trabajadores que no reúnen los requisitos reciben menos de un tercio de lo que han cotizado (un impuesto de aproximadamente el 71 por ciento sobre las cotizaciones acumuladas); mientras que los que sí los reúnen, reciben una pensión que es nueve veces mayor que sus cotizaciones, financiada en parte con las cotizaciones de aquellos que no la obtuvieron. Como los trabajadores de bajos ingresos tienen muchas menos probabilidades de acceder a la pensión, acaban subsidiando a los de altos ingresos que sí las tienen, lo que determina que el sistema sea realmente regresivo. En Brasil, las personas que no reúnen los requisitos para acceder a la pensión también pierden todas sus cotizaciones, lo que constituye un fuerte impuesto teniendo en cuenta que los trabajadores y las empresas cotizan el 28 por ciento del salario, y probablemente sea un impuesto regresivo teniendo en cuenta que los trabajadores que perciben salarios bajos tienen más probabilidades de caer en esa situación.

En Ecuador los trabajadores que no reúnen los requisitos, que por lo general también son los de bajos ingresos, pierden todas sus cotizaciones; en tanto que los que sí lo hacen, que son los de mayores ingresos, son subsidiados porque el gobierno cubre el 40 por ciento del valor de sus pensiones, lo que equivale al 1,6 por ciento del PIB. Lo mismo ocurre en Jamaica: los trabajadores que no reúnen los requisitos no reciben nada a cambio.

La situación en Perú es mixta: los trabajadores que no reúnen los requisitos para pensionarse en la modalidad de reparto pierden la totalidad de sus ahorros; se les cobra un impuesto del 100 por ciento que se utiliza para financiar parcialmente las pensiones de quienes sí reúnen los requisitos y logran pensionarse. En la modalidad de ahorro individual, quienes no cumplan los requisitos para recibir una pensión retiran todos sus ahorros, con intereses. Sin embargo, incluso si cumplen las condiciones para pensionarse, bajo esta modalidad pueden no obtener una pensión porque la normatividad peruana les da la opción de retirar la totalidad de sus ahorros y no les exige su conversión a una renta vitalicia. Dado que esta opción es elegida por el 95 por ciento de los jubilados, el resultado es que para efectos prácticos Perú no tiene

un sistema de pensiones de ahorro individual. Por el contrario, tiene un sistema de ahorro obligatorio para el día de la jubilación, momento en el que los trabajadores asumen por sí mismos los riesgos de longevidad hasta su fallecimiento.

Las pensiones contributivas también pueden tener importantes repercusiones redistributivas cuando los trabajadores cumplen los requisitos para acceder a una pensión, sobre todo cuando en las modalidades de reparto la tasa de cotización es inferior al valor actuarialmente justo de los beneficios. En estos casos, el gobierno cubre la brecha y quienes obtienen una pensión reciben un subsidio. En principio, estos subsidios pueden ser progresivos o regresivos, según el nivel de ingresos de quienes los reciben. En la práctica, sin embargo, suelen ser regresivos, porque los trabajadores con salarios más altos tienen más probabilidades de acceder a las pensiones.

Estas repercusiones pueden ser importantes, como lo ejemplifica el caso de Colombia, cuyo gobierno gasta el 3,4 por ciento del PIB para subsidiar las pensiones de reparto, y el 70 por ciento de estos subsidios son captados por los hogares en el 40 por ciento más alto de la distribución del ingreso. Pero también son importantes en México, donde se subsidia alrededor del 75 por ciento del valor de una pensión de reparto, lo que resulta en subsidios del 1,6 por ciento del PIB, también concentrados en los deciles más altos de la distribución del ingreso⁷. Jamaica ejemplifica dos situaciones adicionales que afectan al impacto redistributivo de las pensiones: las normas de indexación y los regímenes especiales para los trabajadores del sector público (ver el recuadro 5.4).

Jamaica no es el único país de la región que se encuentra en esa situación. En Brasil y México también hay regímenes de pensiones separados para los trabajadores del sector público, y en términos relativos son muy generosos, sobre todo si se tienen en cuenta a los trabajadores de las empresas públicas, los bancos de desarrollo y otras instituciones públicas. Además, en el caso de estos dos países, las cuantías son también significativas. En Brasil, por ejemplo, los subsidios a las pensiones contributivas de los trabajadores del sector público representan el 2,9 por ciento del PIB. Esta cifra es muy similar a la de los subsidios a las pensiones contributivas de los trabajadores del sector privado, un 2,8 por ciento, salvo por el hecho de que hay diez veces más personas jubiladas en el sector privado⁸.

⁷ Scott (2014), Altamirano Montoya *et al.* (2018).

⁸ Los salarios mínimos también pueden afectar el impacto redistributivo de las pensiones. En Colombia, las pensiones están indexadas a la inflación pero deben ser al menos iguales al salario mínimo por lo que, en la práctica, la pensión mínima está indexada a este salario. Este es un hecho relevante si se tiene en cuenta que en los últimos 15 años, la inflación acumulada fue del 77% mientras que el incremento acumulado del salario mínimo fue del 130%. En consecuencia, las pensiones mínimas han aumentado en términos reales, en tanto que las pensiones más altas no aumentaron. La distribución de las pensiones se ha comprimido, mientras que la pensión media real aumenta. En cambio, en Jamaica, donde las normas de indexación también han comprimido la distribución de las pensiones, la pensión media real se ha reducido.

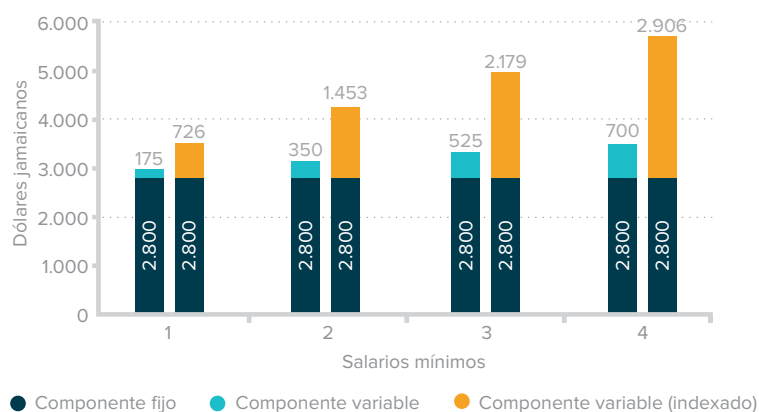
Recuadro 5.4. Efectos redistributivos de las normas de indexación y los regímenes especiales de pensiones de Jamaica

En Jamaica, los trabajadores del sector privado participan en el Plan Nacional de Seguros. Como tienen que cotizar al menos nueve años para tener derecho a una pensión, dos de cada cinco trabajadores no la obtienen y pierden todas sus cotizaciones. Para quienes reúnen los requisitos, la pensión consta de dos componentes, uno fijo, igual para todos los trabajadores e indexado por inflación, y otro variable que depende de los ingresos de los trabajadores pero que no está totalmente indexado a la inflación.

La figura R5.4.1 describe la erosión del valor real de las pensiones hasta 2016 para aquellos que se jubilaron en 2001, período durante el cual la tasa de inflación media anual fue del 9,7 por ciento. Para cada nivel salarial, la primera barra refleja el valor real de la pensión en 2016, y la segunda, el valor que se habría observado si el componente variable hubiera estado totalmente indexado. Las personas que se jubilaron con una pensión de un salario mínimo perdieron el 16 por ciento del valor real de su pensión; las que tenían una pensión de dos salarios mínimos perdieron el 26 por ciento; las que tenían una pensión de tres perdieron el 34 por ciento, y las personas que tenían una pensión de cuatro perdieron el 39 por ciento.

Figura R5.4.1. En Jamaica el valor real de las pensiones disminuye a lo largo del tiempo

Inflación y pensiones en Jamaica



Fuente: Mera (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

La combinación de transiciones entre la formalidad y la informalidad, los requisitos que deben cumplirse y las reglas de indexación implican que el impacto del Plan Nacional de Seguros sobre la desigualdad en Jamaica es muy contradictorio: por un lado, los trabajadores que no reúnen las condiciones —en su mayoría los de salario más bajo— son gravados con el 100 por ciento de sus cotizaciones, claramente, un resultado muy regresivo; por otro lado, entre los que reúnen las condiciones para percibir una pensión, los de salario más alto son gravados en mayor grado, dado que para ellos el componente variable de la pensión es más importante.

Paralelamente, en Jamaica los trabajadores del sector público reciben pensiones a través del Régimen de Pensiones del Sector Público que, a diferencia del régimen privado, está financiado casi en su totalidad por el gobierno ya que, hasta hace muy poco, los trabajadores prácticamente no cotizaban. Esto significa que hay una enorme diferencia entre la contribución real y la actuarialmente justa. Los subsidios resultantes son muy importantes, de 1,7 por ciento del PIB. Los trabajadores de los dos deciles más altos de la distribución del ingreso captan el 0,75 por ciento del PIB y los de los dos primeros deciles solo el 0,11 por ciento. En conjunto, en promedio, los trabajadores del sector público reciben pensiones que son casi cinco veces más altas que las del sector privado, 1,9 salarios mínimos en el primer caso frente a 0,4 en el segundo, lo que hace que el Régimen de Pensiones del Sector Público sea probablemente el programa de protección social más regresivo del país (en contraste con su Plan Nacional de Salud).

Las deficiencias de los programas de pensiones contributivas han llevado a muchos países a introducir programas no contributivos, que también adoptan muchas formas. El esquema más sencillo es el de una pensión fija para todas las personas, como en Bolivia y, más recientemente, en México. Las cantidades gastadas difieren, el 1,1 por ciento del PIB en el primer caso y el 0,6 por ciento en el segundo, pero independientemente de las cantidades, en ambos países estas pensiones son altamente redistributivas: todos los hogares las financian en proporción a sus ingresos a través de los impuestos sobre la renta o el consumo, y todos reciben la misma cantidad (como en los programas de salud de Brasil y Jamaica). A su vez, estas pensiones contribuyen a evitar la pobreza en la vejez y ayudan a los adultos mayores a gestionar los riesgos de longevidad. Además, tienen la gran ventaja de ser totalmente independientes de la participación previa en el mercado laboral, evitando cualquier impacto en las decisiones de cotización de los trabajadores actualmente activos.

Sin embargo, en otros países las pensiones no contributivas se limitan solo a los hogares pobres o a los trabajadores que no obtuvieron una pensión contributiva. Por ello, y porque en general la pensión es pequeña, la redistribución resultante

no es muy significativa, con el agravante de que las condiciones impuestas pueden alterar el comportamiento de los trabajadores. Colombia, por ejemplo, restringe su pensión no contributiva a los hogares pobres y la fija en una décima parte del salario mínimo. En consecuencia, solo gasta el 0,1 por ciento del PIB. Brasil gasta más, el 0,4 por ciento del PIB, pero otros países gastan mucho menos: el 0,35 por ciento en Ecuador, el 0,11 por ciento en Perú, el 0,10 por ciento en Jamaica, el 0,009 por ciento en República Dominicana y el 0,0007 por ciento en Honduras. Estas cifras se comparan desfavorablemente con los subsidios a las pensiones contributivas que, como se ha observado, tienden a favorecer a los hogares de mayores ingresos.

Argentina y Chile, en cambio, tienen regímenes intermedios que podrían describirse como semicontributivos. En lugar de tener pensiones contributivas y no contributivas separadas, complementan las cotizaciones de los trabajadores y las empresas para ajustarse a las primeras con subsidios del gobierno para aumentar su valor.

En Chile, las pensiones tienen la modalidad de ahorro individual, pero el gobierno proporciona subsidios para asegurar que nadie perciba una pensión inferior a un umbral determinado, la Pensión Básica Solidaria, aunque algunos nunca hayan cotizado en su cuenta individual. Estos subsidios se fijan en una escala decreciente a medida que aumenta la pensión obtenida con recursos propios de los trabajadores hasta otro umbral denominado Pensión Máxima con Aporte Solidario. El mecanismo es progresivo porque, aunque los trabajadores hubieran tenido los mismos períodos de formalidad a lo largo de su vida, los de menores ingresos acumularían, en términos absolutos, menos que los de mayores ingresos y, por tanto, recibirían un subsidio mayor. Cabe destacar que los trabajadores nunca pierden sus cotizaciones y que las pensiones aumentan con el ahorro individual. En términos de incentivos, el modelo chileno es de particular interés para la región (ver el recuadro 5.5). Sin embargo, los parámetros del esquema no son demasiado generosos, y en conjunto el gobierno destina el 0,7 por ciento del PIB para subsidiar estas pensiones para 1,4 millones de jubilados, lo que contrasta con el 1,35 por ciento en subsidios para 773.000 jubilados bajo la antigua modalidad de reparto, y el 2,2 por ciento en subsidios al Fondo Nacional de Salud para 13,8 millones de personas, aunque estos parámetros han cambiado recientemente, y el gasto aumentará.

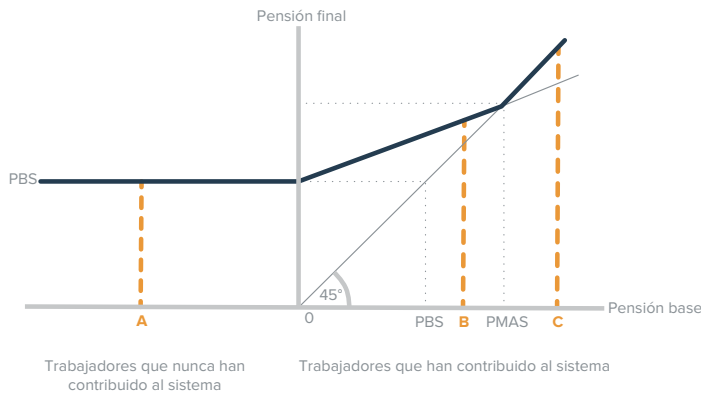
Recuadro 5.5. Pensiones solidarias en Chile

En 2008, Chile promulgó una reforma previsional que introdujo una importante modificación al sistema de pensiones: creó el llamado Pilar Solidario. Este componente no contributivo se financia por medio de los impuestos generales y busca introducir un mayor componente solidario en un sistema que hasta ese momento contaba con una baja cobertura de pensiones no contributivas. Los beneficiarios son las personas mayores de 65 años en los seis primeros deciles de la distribución del ingreso, sobre la base de los ingresos per cápita del grupo familiar. Las dos prestaciones principales son la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). La PBS es una transferencia monetaria mensual de 150 dólares de Estados Unidos (un tercio del salario mínimo bruto) a partir del 1 de julio de 2019 y es recibida por aquellos que no tienen una pensión autofinanciada (es decir, acumularon “cero” en su cuenta individual). El APS es un monto de dinero que complementa las pensiones de las personas mayores de 65 años que han cotizado al sistema de pensiones pero que no pueden autofinanciar una pensión mayor a un umbral denominado Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) (equivalente a 450 dólares, alrededor de 1,2 salarios mínimos). Esta transferencia disminuye a medida que aumenta la pensión que la persona logra autofinanciar en el momento de la jubilación.

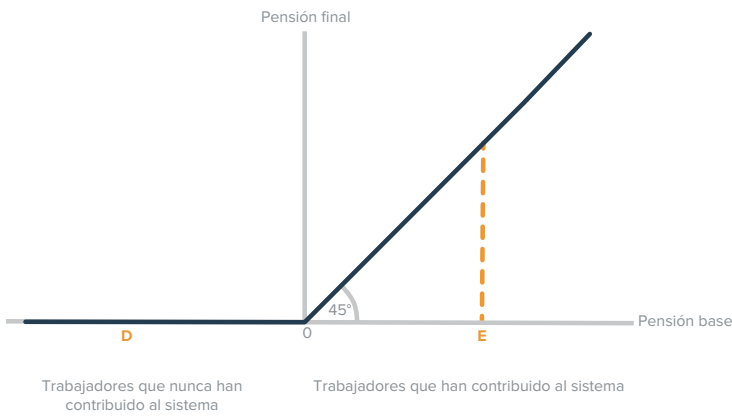
La figura R5.5.1 muestra la estructura de la PBS y la APS; el panel (a) describe la situación de los jubilados pertenecientes a los hogares de los 6 deciles de ingresos más bajos y el panel (b) la de los 4 deciles más altos. En el punto A, se ve que si una persona no ha cotizado nunca (es decir, tiene una pensión autofinanciada igual a cero), recibe la PBS. En el punto B, se ve que si una persona ahorró poco durante su vida activa, de manera que la pensión autofinanciada que obtendría (sin la existencia del Pilar Solidario) es inferior al umbral del PMAS, su pensión final será la línea azul (y no la línea de 45 grados), que corresponde a la suma de la pensión autofinanciada y el APS (en otras palabras, el APS es la diferencia vertical entre la línea azul y la línea de 45 grados y disminuye a medida que crece la pensión autofinanciada). En el punto C, se ve que si una persona ahorra de tal manera que su pensión autofinanciada está por encima de la PMAS, no recibe ninguna ayuda del gobierno. Por lo tanto, su pensión final es igual a la línea de 45 grados. En el panel b de la figura, observamos cómo funciona el sistema para las personas que se encuentran en el 40 por ciento más alto de la distribución del ingreso. En el punto D, se ve que si la persona no ha cotizado y no tiene una pensión autofinanciada, su pensión final será igual a 0. En el punto E, se ve que si la persona ha cotizado y tiene una pensión autofinanciada mayor a cero, la pensión final es igual a la línea de 45 grados. Así, la línea azul en ambos paneles de la figura corresponde a las pensiones finales de los jubilados en Chile.

Figura R5.5.1. Diseño del pilar solidario

a. Pensión solidaria para las personas en el 60% más bajo de la distribución del ingreso



b. Pensión solidaria para las personas en el 40% más alto de la distribución del ingreso



Fuente: Morales y Olate (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

Si bien los valores de las pensiones solidarias aumentaron en 2020, el mecanismo por el cual se otorgan no se modificó.

Transiciones entre la formalidad y la informalidad y vínculos entre los programas de salud y de pensiones

Como se analizó, las transiciones reducen la eficacia de los programas para proteger a los hogares contra los riesgos y, combinadas con las reglas para acceder a los beneficios, limitan la cobertura de las pensiones de jubilación y a veces tienen efectos distributivos regresivos. Además, en algunos casos como los de Ecuador, Honduras y México, las transiciones también producen efectos en los programas de salud contributivos porque estos funcionan como un sistema de reparto: las contribuciones de los trabajadores activos financian los servicios de salud de los jubilados. Sin embargo, la cobertura se limita a los trabajadores jubilados que tienen derecho a una pensión contributiva o al menos a los que han cotizado un número mínimo de años. No obstante, debido a las transiciones, muchos trabajadores no cumplirán los requisitos. Cuando trabajan formalmente, financian los servicios de salud para los trabajadores jubilados, pero cuando se jubilan, no tienen acceso a esos servicios. Por ejemplo, en México los trabajadores deben cotizar durante 15 años para tener derecho a servicios de salud al jubilarse, pero uno de cada dos no tendrá ese derecho; en cambio, obtendrá servicios de salud de programas no contributivos de menor calidad.

Esto es preocupante desde el punto de vista de la protección de los adultos mayores contra los riesgos de salud; pero también lo es desde el punto de vista redistributivo, ya que es más probable que los trabajadores con salarios más bajos caigan en esta situación debido al menor tiempo de trabajo en la formalidad. Terminan subsidiando de forma cruzada servicios de salud de mejor calidad para los jubilados con ingresos más altos que cuentan con una pensión, mientras que ellos no obtienen una pensión y reciben servicios de salud de menor calidad.

Resumen

La mezcla de programas de pensiones y de salud contributivos y no contributivos en toda la región, junto con las transiciones entre la formalidad y la informalidad, las asimetrías en el tiempo de permanencia en la formalidad de los trabajadores de bajos y de altos salarios, y las a veces arbitrarias reglas y condiciones de acceso generan dos resultados:

- Una reducida eficacia de la seguridad social
- Efectos contradictorios en la desigualdad

Rastrear el impacto de la combinación de todos los programas en la desigualdad es complejo porque, entre otras cosas, un mismo trabajador puede a veces pagar por los beneficios mediante un programa contributivo y a veces recibir beneficios

gratuitos a través de uno no contributivo; porque trabajadores con características similares (edad, educación) y casi los mismos años acumulados de formalidad pueden terminar con resultados muy diferentes, uno obteniendo una pensión subsidiada y el otro perdiendo parte o todos sus aportes; porque trabajadores con carreras similares pueden obtener servicios de salud de diferente calidad cuando se jubilan; y porque puede haber efectos inter-temporales que afecten al valor real de las pensiones. Estos programas tienen incorporados un sistema de impuestos y subsidios que redistribuyen ingresos entre los trabajadores a lo largo de la distribución del ingreso, entre los trabajadores y las empresas, y entre los trabajadores y otros hogares. Estos impuestos y subsidios pueden cambiar a lo largo del tiempo, no son neutros entre los niveles de ingresos y no favorecen necesariamente a los trabajadores con menores ingresos. Lamentablemente, a menudo no se dispone de los datos necesarios para identificarlos y medirlos, incluso en países con encuestas de hogares adecuadas, en parte porque estas encuestas rara vez tienen paneles lo suficientemente amplios para medir efectos dinámicos, por ejemplo, los trabajadores que cotizan, pero no reciben pensiones o servicios de salud contributivos.

En este contexto, es difícil evaluar el impacto de los programas de seguridad social sobre la desigualdad en toda la región, principalmente porque programas que superficialmente parecen similares entre los países, pueden ser muy diferentes una vez que se tienen en cuenta las reglas de indexación, las condiciones de acceso y la dinámica del mercado laboral. Por lo tanto, el análisis anterior debe entenderse no tanto como una evaluación general, sino más bien como un análisis de la amplia gama de resultados que se observan en la región dada su arquitectura dual de seguridad social.

Dicho esto, en general los programas no contributivos tienden a ser más redistributivos que los contributivos, incluso si su impacto cuantitativo en muchos casos es pequeño porque los recursos presupuestarios involucrados no son grandes. A su vez, y nuevamente en general, los programas de salud tienden a ser más redistributivos que los de pensiones, porque los de salud suelen implicar subsidios cruzados de los trabajadores con salarios altos a los de bajos salarios y porque los recursos presupuestarios destinados a los no contributivos son mayores que los destinados a las pensiones no contributivas. En cuanto a los programas de pensiones, los contributivos son los más problemáticos, ya que en muchos casos redistribuyen los ingresos en la dirección opuesta a la deseada, situación que se agrava cuando estos programas demandan subsidios del gobierno que superan los asignados a las pensiones no contributivas, a veces por un margen significativo.

En definitiva, teniendo en cuenta la errática protección contra riesgos y el ambiguo impacto sobre la desigualdad, es difícil argumentar que en la actualidad los programas de seguridad social contribuyen en gran medida a la protección social en la región. Esto no quiere decir, por supuesto, que deban ser eliminados, sino más bien que se

requieren cambios sustanciales para que hagan la contribución a la lucha contra la desigualdad que la región requiere.

Asistencia social

Transferencias de ingresos

Las políticas de ayuda a los pobres en ALC pueden agruparse en dos conjuntos. El primero incluye las transferencias de ingresos por medio de exenciones de impuestos al consumo de alimentos y otros artículos básicos, o subsidios directos o indirectos al transporte, los combustibles y los servicios básicos. Muchas de estas transferencias son generalizadas y están desvinculadas del comportamiento de los hogares (fuera de consumir lo que se subsidia). La mayoría de estas transferencias se justifican por motivos de alivio de la pobreza. Sin embargo, cuando su magnitud es proporcional al consumo, en términos absolutos los hogares no pobres suelen recibir transferencias mayores que los pobres, lo que hace que estos subsidios sean un mecanismo ineficiente para transferir ingresos a los hogares pobres.

El segundo conjunto de políticas son las transferencias focalizadas, que pueden ser en especie o monetarias. El primer grupo incluye las transferencias como la distribución de leche u otros alimentos básicos; el segundo, las transferencias monetarias que suelen estar condicionadas a la inversión de los hogares en su capital humano. Estos programas son más conocidos como transferencias monetarias condicionadas, una innovación latinoamericana iniciada a mediados de la década de 1990. Los subsidios a los precios de los servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad e Internet) concedidos a los hogares más pobres, también entran en la categoría de transferencias focalizadas, aunque no sean directamente en efectivo.

El cuadro 5.2 compara el gasto gubernamental en subsidios generalizados a los combustibles con los programas de transferencias monetarias dirigidas a los pobres (transferencias monetarias condicionadas o pensiones no contributivas) para una muestra de países, en ambos casos expresados como porcentaje del PIB. Dado que los subsidios a los combustibles fluctúan en función del precio mundial del petróleo, las cifras indican el promedio de cada país entre 2008 y 2014.

Es evidente que hay un gran desequilibrio entre las transferencias generalizadas y las focalizadas, siendo las primeras múltiples de las segundas. Este desequilibrio, junto con el hecho de que los programas focalizados a veces tienen importantes errores de exclusión, hace que muchos hogares pobres reciban poco apoyo a sus ingresos. Esto explica en parte por qué las tasas de pobreza en ALC son elevadas en relación con su nivel promedio de ingresos, aunque los obstáculos que enfrentan los trabajadores pobres para acceder a empleos más productivos son también una parte importante de la explicación, como se analiza más adelante.

Cuadro 5.2. Las transferencias generalizadas representan una parte mucho mayor del gasto público que las focalizadas

Subsidios a los combustibles y transferencias directas dirigidas a los pobres (como porcentaje del PIB)

	Argentina	Colombia	Ecuador	Honduras	México	Perú
Subsidios a combustibles	3	1,4	6,4	1,9	1,9	1
Transferencias monetarias	0,6*	0,3	0,8	0,2	0,4*	0,2

Fuente: Marchán, Espinasa, y Yépez-García (2017); Levy y Cruces (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.
Nota: * excluye las pensiones no contributivas que no están dirigidas a los pobres.

Las transferencias focalizadas tienen una contrapartida inevitable. Desde el punto de vista fiscal, son sustancialmente menos costosas y más eficaces que las generalizadas. Si solo el 25 por ciento de la población es pobre, no parece tener mucho sentido incluir al otro 75 por ciento que no las necesita. Sin embargo, cualquier mecanismo de este tipo conlleva un impuesto implícito, ya que los pobres pierden la transferencia si la obtención de ingresos adicionales las hace superar el umbral estipulado en el mecanismo para tener derecho a ella (la línea horizontal punteada en la figura 5.2). Así, el ingreso neto de sus esfuerzos es el ingreso adicional obtenido menos el valor de la transferencia perdida. Si la transferencia es elevada, el impuesto implícito es alto, y los hogares pobres cuyos ingresos están cerca de los umbrales pueden caer en una “trampa de pobreza”⁹. Se trata de una cuestión importante, que señala los peligros potenciales de depender demasiado de las transferencias focalizadas.

Esto no significa que las transferencias focalizadas deban eliminarse; deben mantenerse, pero su valor y las condiciones para recibirlas deben considerar su interrelación con los programas de SSC y de SSNC y su impacto en las decisiones de empleo de los trabajadores. Evidentemente, desde el punto de vista de la mitigación de la pobreza, se ganaría mucho reduciendo los subsidios generalizados a los combustibles y reorientando los recursos hacia los pobres. Una parte de estos recursos debería canalizarse para ampliar la cobertura de las transferencias focalizadas en los países donde los hogares pobres están actualmente excluidos. Pero otra parte debería dirigirse a mejorar los servicios de infraestructura (agua y saneamiento, conexiones a Internet, carreteras); la calidad de los servicios públicos (como la educación); y, críticamente, el funcionamiento de los mercados laborales y el acceso de los trabajadores pobres a empleos más productivos.

Transferencias de ingresos y acceso a seguridad social

Como todos los demás, los trabajadores pobres experimentan choques idiosincráticos: se enferman gravemente, pierden su empleo, mueren o adquieren una discapacidad

⁹ Ver Besley y Kanbur (1990).

permanente. Las transferencias de ingresos que pueden obtener a través de programas focalizados, cuando las obtienen, no son eficaces para protegerlos contra estos choques. En otras palabras, los hogares pobres necesitan transferencias de ingresos y aseguramiento, no uno o el otro. De hecho, las mediciones de la pobreza a veces no logran captar el impacto que tiene en el bienestar de los pobres la mayor seguridad por estar cubiertos por programas de SSC, aunque esta cobertura no se refleje en sus ingresos monetarios.

Muchos hogares no pobres de ALC se encuentran en una posición vulnerable. Alrededor del 37 por ciento de todos los hogares tienen ingresos de 5,50 a 13 dólares de Estados Unidos al día¹⁰. Algunos entran y salen de la pobreza regularmente¹¹. Cuando viven al borde de la pobreza, un choque idiosincrático positivo puede colocarlos por encima de este umbral, pero uno negativo puede empujarlos en la dirección opuesta¹². Para estos hogares, el aseguramiento es fundamental. Su ausencia implica que cuando los hogares sufren grandes choques, como el derivado del COVID-19, las condiciones de vida de los trabajadores pueden depender críticamente de transferencias del gobierno. Quedar fuera de la protección que ofrece un sistema de seguridad social eficaz es un problema importante y las transferencias focalizadas son una solución mediocre. En lugar de actuar con anticipación para prevenir la pobreza cuando hay un choque, las políticas reaccionan con posterioridad para mitigarla cuando ya ha llegado.

Interfaz entre seguridad social, salarios mínimos y asistencia social

Las transferencias de ingresos a los pobres no deberían estar condicionadas a su situación laboral. Lamentablemente, en algunos países lo están. Los hogares pobres de Ecuador que reciben las transferencias monetarias condicionadas (Bono de Desarrollo Humano) las pierden si consiguen un empleo formal, como si el acceso a los programas de SSC eliminara su necesidad de apoyo adicional a sus ingresos. Esto aumenta las tasas de informalidad de los trabajadores pobres; se enfrentan a un impuesto de *facto* por conseguir un trabajo formal, equivalente al valor de las transferencias monetarias condicionadas perdidas. Inicialmente, la Asignación Universal por Hijo de Argentina solo era compatible con el trabajo informal, el desempleo (aunque no partiendo de un trabajo formal) y la no participación en el empleo formal, lo que reforzaba los incentivos a la informalidad. En estos casos, las transferencias monetarias condicionadas, más que crear una “trampa de pobreza”, pueden crear inadvertidamente una “trampa de informalidad”¹³.

¹⁰ Busso y Messina (2020).

¹¹ Vakis *et al.* (2016).

¹² Cruces *et al.* (2011) encuentran que durante un período de 15 años el 10% de los hogares de ALC cae en la pobreza por año.

¹³ Araujo *et al.* (2017) encuentran que en Ecuador el requisito para recibir las transferencias monetarias condicionadas de trabajar en la informalidad redujo las tasas de empleo formal entre las mujeres. En Brasil, Brauw *et al.* (2015) encuentran una reasignación sustancial del trabajo formal al informal. Bergolo y Cruces (2021) encuentran que las transferencias monetarias condicionadas (asignación familiar) de Uruguay generan incentivos al trabajo informal y desincentivos al formal. Garganta y Gasparini (2015) encuentran resultados similares en Argentina.

Las regulaciones de la SSC y la SSNC interactuando conjuntamente con el salario mínimo también pueden dificultar la entrada de los trabajadores pobres a la formalidad, incluso si las transferencias monetarias condicionadas son neutras con respecto a su situación laboral. Los países que no exigen que los trabajadores por cuenta propia coticen a los programas de SSC les dan la opción de hacerlo voluntariamente. Sin embargo, las cotizaciones deben basarse al menos en el salario mínimo, incluso si sus ingresos están por debajo de ese umbral, una consideración pertinente en países como Honduras, Ecuador y Perú, donde la mayoría de los trabajadores por cuenta propia tienen ingresos inferiores. Colombia es un caso interesante. Los trabajadores por cuenta propia están obligados a cotizar, pero solo si sus ingresos son iguales o superiores a un salario mínimo, una consideración relevante, ya que el 50 por ciento de los trabajadores tienen ingresos inferiores a ese umbral. Bajo estas condiciones, los trabajadores por cuenta propia tendrían que destinar una gran parte de sus ingresos para participar en la SSC, excluyéndolos de *facto* de dicha cobertura (ver el recuadro 5.6).

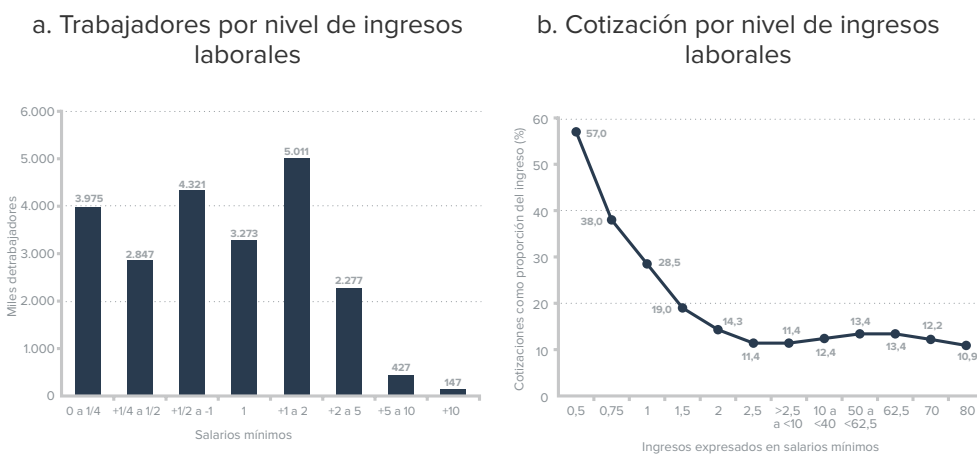
En Brasil, los trabajadores pobres no pierden automáticamente los beneficios de sus transferencias monetarias condicionadas (Bolsa Família) si consiguen un trabajo formal, como sucede en Ecuador o Perú, pero las normas del programa implican que probablemente así será. Un trabajo formal debe pagar al menos el salario mínimo. Ese ingreso puede situar al hogar por encima del umbral de pobreza utilizado para seleccionar a los hogares beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas, especialmente si tienen menos de seis miembros, como es el caso del 96 por ciento de los hogares que figuran en los registros del programa. Además, los trabajadores pobres también pueden no querer aceptar un empleo formal si consideran que es de corta duración, ya que volver a entrar en el registro es difícil. Este es uno de los factores que explican que casi el 93 por ciento de los trabajadores pobres de Brasil sean informales¹⁴.

Recuadro 5.6. Salario mínimo en Colombia

El uso del salario mínimo como nivel de ingreso mínimo para que los trabajadores por cuenta propia participen en los programas de SSC excluye a una gran parte de la población trabajadora de los programas de protección social más importantes en Colombia. La figura R5.6.1 (panel a) muestra la distribución de los trabajadores por ingresos laborales, con rangos expresados en salarios mínimos, confirmando que al menos la mitad de la fuerza laboral colombiana gana menos de un salario mínimo.

¹⁴ Ver Firpo y Portella (2021).

Figura R5.6.1. La interacción entre el salario mínimo y los programas de SSC y SSNC en Colombia induce a muchos trabajadores por cuenta propia al empleo informal



Fuente: Alvarado, Meléndez y Pantoja (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

Los trabajadores que ganan menos de un salario mínimo no están obligados a cotizar, pero podrían hacerlo siempre y cuando paguen una cotización igual a la establecida para un trabajador que percibe el salario mínimo. La figura R5.6.1 (panel b) muestra que para este grupo la participación voluntaria sería costosa, ya que tendrían que pagar el 28,5 por ciento de un salario mínimo en cotizaciones, el 12,5 por ciento para salud y 16 por ciento para pensiones. Así, para los trabajadores que ganan la mitad de un salario mínimo las cotizaciones representarían el 57 por ciento de sus ingresos; y para los que ganan 3/4 de un salario mínimo, el 38 por ciento. Si estos trabajadores quisieran ser formales, tendrían que destinar al menos un tercio de sus ingresos a la salud y las pensiones, dejando dos tercios o menos para el resto de sus necesidades. Eso por sí solo ya parece una razón suficiente para no cotizar. Pero hay dos factores que refuerzan esa decisión: si no cotizan, tienen acceso gratuito a prestaciones de salud de la misma calidad; y si sí cotizan, necesitan hacerlo durante 22 años para tener derecho a una pensión bajo la modalidad de ahorro individual, o 25 bajo la modalidad de reparto. No es de extrañar que se mantengan en la informalidad.

La vía alternativa para que los trabajadores pobres en Colombia pasen a la formalidad es ser contratados como trabajadores dependientes por una empresa. Pero en ese caso, la empresa debe pagar el salario mínimo más una parte de las cotizaciones al SSC, que no puede trasladar a los trabajadores en forma de salarios más bajos debido al salario mínimo, y asumir los costos contingentes de las disposiciones sobre estabilidad laboral. Como esto no es rentable para la mayoría de las empresas, el resultado es que la mayoría de los trabajadores pobres trabajan por cuenta propia o en empresas que pueden eludir la obligación de cotizar porque la relación de dependencia es ambigua o la evaden aprovechando la debilidad en la fiscalización de la legislación.

República Dominicana también es un ejemplo interesante. Al igual que en Colombia, los trabajadores por cuenta propia también deben cotizar a los programas de la SSC si ganan al menos un salario mínimo. Entre 2003 y 2019 el país tuvo uno de los mejores desempeños de la región en cuanto al crecimiento económico, duplicando su ingreso per cápita promedio; en el mismo período, el promedio de años de escolaridad aumentó en 26 por ciento. La tasa de pobreza cayó del 32 por ciento al 21 por ciento. No obstante, la informalidad aumentó ligeramente, del 54 por ciento al 55 por ciento, al igual que la proporción de trabajadores por cuenta propia o que trabajan en una empresa de hasta cinco trabajadores, del 51 por ciento al 52 por ciento. Muchos trabajadores pobres escaparon de la pobreza, pero casi ninguno escapó de la informalidad.

Transferencias focalizadas permanentes y temporales

Los hogares pobres necesitan transferencias de ingresos mientras trabajan para salir de la pobreza. Lo ideal sería que los trabajadores de esos hogares vieran un aumento de sus ingresos con el tiempo, ya sea porque sus salarios aumentan cuando trabajan para empresas que son gradualmente más productivas o porque ellos mismos o sus propias empresas se vuelven más productivas. Así pues, lo ideal sería que las transferencias focalizadas fueran temporales. (El aseguramiento, en cambio, debe ser permanente, ya que los hogares pueden sufrir choques negativos independientemente del nivel de ingresos). Pero si los ingresos de los trabajadores pobres se estancan, porque trabajan para empresas que siempre tienen baja productividad, o porque no pueden aumentar su propia productividad o la de su microempresa, las transferencias focalizadas se convierten en una necesidad permanente.

Las transferencias monetarias condicionadas se introdujeron en la región hace más de dos décadas con un doble propósito: transferir ingresos a los pobres al mismo tiempo que se invertía en su capital humano, y ayudar a las nuevas cohortes de trabajadores a conseguir empleos formales más productivos dado su mayor capital humano. Los datos indican que, en general, han tenido éxito en el primer objetivo: el consumo aumentó, la desnutrición se redujo, la morbilidad disminuyó y los indicadores de escolaridad como las tasas de asistencia y progresión, mejoraron¹⁵. Pero no se puede decir lo mismo del segundo objetivo. Las tasas de pobreza han disminuido en gran parte porque los hogares reciben transferencias de ingresos y no tanto porque los ingresos propios de los hogares pobres hayan aumentado. Los pobres no acceden a suficientes ocupaciones de mayor productividad porque la mayoría de ellos siguen trabajando por su cuenta o en empresas muy pequeñas que, como se analiza en la siguiente sección de este capítulo, tienen baja productividad.

¹⁵ Para un examen de los datos de la región, ver Fiszbein y Schady (2009).

En retrospectiva, desde principios de la década de 1990, mientras gran parte de la atención de la región se centraba en mejorar el capital humano de los niños y jóvenes pobres, no se prestó suficiente atención a considerar qué tipo de empresas los emplearían cuando entraran en la fuerza laboral. ¿Pasarían de trabajar por su cuenta a trabajar en empresas? ¿Qué tipo de empresas? ¿Serían empresas que requerirían su mayor capital humano, les ofrecerían contratos de largo plazo e invertirían en su capacitación? ¿O serían las mismas empresas pequeñas e informales, de baja productividad, que empleaban a sus padres? Las cifras de la figura 5.4 son pertinentes para este análisis. La mayoría de los pobres trabajan por su cuenta o en empresas muy pequeñas y frágiles. Están ahí porque las leyes y las instituciones de sus países, incluidas las relativas a la protección social, inducen la dispersión de la actividad económica y dificultan el crecimiento de las empresas.

Subsidiar permanentemente los precios de los combustibles y exentar del IVA a algunos bienes de consumo ayuda más a los no pobres que a los pobres. El problema de fondo –los bajos ingresos ante la falta de oportunidades productivas– no se resuelve aumentando los subsidios generalizados al consumo. Y el aumento de las transferencias focalizadas puede empeorar este problema si están condicionadas a la informalidad y crean una “trampa de informalidad”, o si son tan elevadas que crean una “trampa de pobreza”.

Las políticas de asistencia social a veces parten de la base de que la población beneficiaria de sus programas –ver figura 5.2, los cuadrantes III y IV– está exógenamente determinada. Pero la distribución de esta población entre estos cuadrantes tiene importancia sustancial. Si más personas pobres estuvieran en el cuadrante III y menos en el IV, tendrían mejores seguros y empleos, les sería más fácil salir de la pobreza o evitarían caer más profundamente en ella cuando los acontecimientos les fueran desfavorables. Pero que estén en el cuadrante III o en el IV depende de lo que hagan las empresas que, como muestra la figura 5.3, a su vez depende de todas las políticas de protección social, no solo de la asistencia social. Si los programas de seguridad social se unificaran y el acceso se desvinculara de la situación laboral de los trabajadores, los ingresos aumentarían y la necesidad de programas contra la pobreza disminuiría. Dicho de otro modo, en algún momento, mejorar los programas de seguridad social es una política más eficaz para reducir la pobreza que el aumento de la generosidad de las transferencias focalizadas.

Los gobiernos en la región ya no deben tener la expectativa que las transferencias focalizadas, por sí solas, eliminen la pobreza. Estas transferencias son útiles; ciertamente no deberían ser eliminadas. Pero sí deben integrarse mejor con las políticas de seguridad social. Mas aún, dadas las transferencias focalizadas que ya existen en la mayoría de los países en este momento, lo que más necesitan los pobres son empleos de mayor productividad con acceso a seguridad social en las mismas condiciones y con la misma calidad que los trabajadores de mayores ingresos. Este objetivo solo

se alcanzará si los responsables de la formulación de políticas preocupados por la mitigación de la pobreza amplían su perspectiva más allá de los programas focalizados individuales y examinan toda la gama de políticas de protección social, en particular las que influyen en el funcionamiento del mercado laboral. Si persiste la creencia de que la pobreza puede eliminarse a través de programas focalizados individuales, la región seguirá atrapando a una parte importante de su población en la pobreza, a pesar de las inversiones en capital humano.

5.5. Protección social y productividad

Consideremos ahora los efectos de la protección social en el comportamiento de las empresas y los trabajadores en el mercado laboral, complementando el análisis de su impacto sobre el aseguramiento y la redistribución. El cuadro 5.3 enumera los costos y beneficios de la formalidad, la informalidad legal y la informalidad ilegal. La informalidad legal solo existe en los países en los que las leyes excluyen a algunos trabajadores de la obligación de cotizar a los programas de SSC, así como a algunas empresas, según su tamaño o el tipo de contrato que ofrecen a sus trabajadores. En algunos países, como Ecuador, Honduras, México y Perú, las tres columnas son pertinentes, mientras que en otros, como Argentina y Jamaica, la del medio no lo es (ver el recuadro 5.1).

Cuadro 5.3. La interrelación entre los programas de SSC, de SSNC y contra la pobreza influye en las decisiones relativas a la formalidad o informalidad de las empresas y los trabajadores

Formalidad	Informalidad legal	Informalidad ilegal
Trabajadores	Trabajadores	Trabajadores
Deben pagar una parte de la cotización a la SSC (en el caso de los trabajadores por cuenta propia, la totalidad), pero podrían no valorar plenamente las prestaciones estipuladas	No se exige a los trabajadores por cuenta propia, domésticos, rurales y otros que coticen	Los trabajadores por cuenta propia y otros que deben cotizar a la SSC podrían tener que pagar multas de conformidad con las normas sociales aceptadas tácitamente
Perciben al menos el salario mínimo	Reciben prestaciones gratuitas de la SSNC	Reciben prestaciones gratuitas de la SSNC
En principio tienen la protección de la estabilidad laboral, pero el acceso puede ser irregular	Si son pobres también pueden recibir transferencias	Si son pobres también pueden recibir transferencias
Si son pobres, podrían perder las transferencias		

Empresas	Empresas	Empresas
Deben pagar su parte de la cotización a la SSC y pagar a los trabajadores al menos el salario mínimo	No están sujetas a las reglamentaciones de la SSC, el salario mínimo y la estabilidad laboral cuando no hay una relación de dependencia con los trabajadores o si tienen una relación ambigua con ellos (en particular, si cuando la empresa es pequeña)	Pagan multas si se encuentra que evaden las reglamentaciones de la SSC, el salario mínimo y la estabilidad laboral
Asumen los costos reglamentarios previstos sobre la estabilidad laboral	Frontera difusa entre los trabajadores por cuenta propia y la microempresa, en particular si los trabajadores son familiares no remunerados	La fiscalización depende del tamaño. A veces, sustituido por normas sociales tácitamente aceptadas

Fuente: Levy y Cruces 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

Impuesto a la formalidad

Muchos factores influyen en qué trabajadores y empresas están en cada columna del cuadro 5.3, entre otros el régimen impositivo, los derechos de propiedad y las regulaciones sobre el crédito. Aquí nos centramos en los que están asociados con la protección social; para ello es útil empezar por la primera columna del cuadro 5.3. Consideramos dos factores. El primero es el funcionamiento de los programas de SSC, que determina el balance entre los beneficios que obtienen los trabajadores y sus costos. Si fueran iguales, no habría impacto alguno en el comportamiento de las empresas o de los trabajadores.

Sin embargo, por muchas razones, los trabajadores pueden subvalorar estos programas. En primer lugar, el hecho de que pueden no cumplir con los requisitos para recibir una pensión de jubilación y perder parte o la totalidad de sus cotizaciones (o el hecho de que pueden no tener derecho a las prestaciones de salud cuando se jubilen). Pero incluso si recuperan sus cotizaciones a la pensión, podrían no estar dispuestos a ahorrar en una cuenta que no puede ser usada como garantía o utilizada en caso de emergencia y, al mismo tiempo, pagar comisiones altas a la empresa que la gestiona. Otra razón podría ser que la calidad de los servicios de salud es baja, o no muy superior a la provista por el régimen no contributivo. Los trabajadores pueden considerar que no tiene mucho sentido cotizar para los servicios de salud si pueden obtener otros similares de forma gratuita, especialmente si también deben cotizar por una pensión que quizá nunca reciban.

Una tercera razón podría ser que las cotizaciones a la SSC financian, en parte, beneficios para todos los hogares y todos los trabajadores, no solo para los que cotizan (de modo que hay subsidios cruzados de las empresas y los trabajadores formales a los informales). Este es un problema muy grave en Jamaica, donde aproximadamente 47 centavos de cada dólar cotizado no se traducen en beneficios directos para los trabajadores, sino que se utilizan para financiar programas de

educación, capacitación y vivienda para todos. Dado que las cotizaciones a la SSC representan el 4,6 por ciento del PIB, esto implica una transferencia del 2,2 por ciento del PIB de las empresas y los trabajadores formales a todas las demás personas. También es un problema en Brasil, donde entre el 3,3 por ciento y el 5,8 por ciento de la nómina de los trabajadores formales se utiliza para financiar actividades como la educación y al organismo de reforma agraria del país; y en Colombia, donde hasta el 4 por ciento de los salarios de los trabajadores formales se destina hacia programas de atención a la primera infancia y de capacitación técnica y tecnológica que benefician a toda la población.

Podrían citarse muchas otras razones, pero todas apuntan en la misma dirección: los programas de SSC pueden no ser valorados plenamente por los trabajadores. Este resultado es problemático porque equivale a un impuesto implícito sobre el empleo formal: tanto las empresas como los trabajadores pagan más de lo que los trabajadores obtienen o esperan obtener. Cabe señalar que este impuesto no está legislado en ninguna parte ni genera ingresos para el gobierno, sino que es el resultado del hecho de que, dado el funcionamiento de las instituciones asociadas a la SSC, existe una brecha entre los beneficios establecidos por ley y las experiencias de los trabajadores en la vida real.

Otro factor que contribuye a determinar si las empresas y los trabajadores se encuentran en la primera columna del cuadro 5.3 está relacionado con las regulaciones sobre el salario mínimo y la estabilidad en el empleo. Como se mencionó al principio del capítulo, estas regulaciones se combinan con los programas de SSC y también influyen en el comportamiento de las empresas, incluidas las decisiones de contratación. Los salarios mínimos varían mucho. En algunos países, como México, se fijan bajos en relación con la distribución salarial y en otros, como Colombia, altos (ver el recuadro 5.6). En Chile hay un único salario mínimo para todo el país, pero en República Dominicana hay tres, que aumentan con el tamaño de la empresa (al igual que en Honduras, donde hay cuatro y donde también difieren entre diez sectores). En consecuencia, la medida en que afectan las decisiones de contratación de las empresas varía.

Las regulaciones sobre estabilidad en el empleo también varían, pero menos que los salarios mínimos. Todos los países tienen disposiciones que limitan las condiciones bajo las que las empresas pueden despedir a los trabajadores. Unos pocos, como Chile y Jamaica, permiten a las empresas reducir su fuerza de trabajo cuando la demanda disminuye o hay un cambio técnico que ahorra mano de obra. Pero, en general, la mayoría de los países limitan las causas “justas” de despidos a la mala conducta de los trabajadores (como incumplimiento de sus responsabilidades o robo). Los choques exógenos a los que se enfrentan las empresas no lo son y si los trabajadores son despedidos por causas “injustas”, pueden demandar a la empresa y ser reincorporados a su puesto de trabajo o recibir indemnizaciones proporcionales al tiempo que hayan estado empleados en la empresa. Los resultados reales dependen

de los tribunales laborales que interpretan estas disposiciones y de las instituciones que hacen cumplir sus sentencias¹⁶. En la práctica los resultados dependen de los tribunales laborales que interpretan estas disposiciones y del funcionamiento de las instituciones para hacer cumplir las sentencias judiciales. En algunos casos, como en Perú, estas sentencias de facto impiden a las empresas despedir a los trabajadores con contratos permanentes (lo que ayuda a explicar por qué solo el 10 por ciento de todos los trabajadores del sector privado en ese país tienen un contrato de este tipo).

Estas disposiciones aumentan el costo esperado de la contratación formal de trabajadores, ya que las empresas saben que en algún momento futuro podrían enfrentar un choque negativo. En consecuencia, responden de muchas maneras: limitan la contratación formal, reducen la duración de los contratos laborales, subcontratan algunas tareas a trabajadores independientes (cuando pueden ser contratados mediante un contrato comercial) o contratan de manera informal. Independientemente de la combinación exacta, el resultado es el mismo: se desincentiva el empleo formal.

Subsidio a la informalidad

Examinemos ahora la segunda columna del cuadro 5.3. En los países en los que algunas formas de participación informal en el mercado laboral son legales, el empleo informal está subsidiado por los programas de SSNC. Los trabajadores reciben gratuitamente beneficios por los que tendrían que pagar si trabajaran formalmente. En este contexto, cabe recordar que no todos los trabajadores informales son pobres y que algunos ganan más que los formales, como lo muestra el traslape entre las distribuciones de ingresos formales e informales de Ecuador y Perú (ver la figura 5.5). Estos subsidios aumentan con la generosidad de los programas de la SSNC y pueden potenciarse cuando los programas de asistencia social para los trabajadores pobres están condicionados al empleo informal.

La frontera entre el trabajo por cuenta propia y las microempresas es difusa, situación que se agrava cuando los que participan en la empresa son familiares. En este caso, la relación de dependencia entre el propietario de la empresa y sus trabajadores es ambigua y normas sociales aceptan el incumplimiento no necesariamente ilegal por la empresa de las regulaciones sobre el salario mínimo y la estabilidad laboral. La empresa puede ser informal sin infringir necesariamente la ley. De hecho, es posible que algunas de estas empresas ni siquiera paguen salarios, sino que el excedente de

¹⁶ La protección que realmente reciben los trabajadores amparados por estas disposiciones depende de muchos factores: los costos monetarios o reputacionales de demandar a las empresas, la duración de los procedimientos judiciales y la capacidad de cobrar las indemnizaciones a las empresas, que suelen depender de su tamaño. Pocos países recopilan datos suficientes para hacer una evaluación adecuada. En el caso de México, Kaplan *et al.* (2008) encuentran que pocos trabajadores despedidos cobran la totalidad de las indemnizaciones a las que tienen derecho.

la empresa se distribuya entre los participantes en base acuerdos de compartición de rentas o a normas culturales¹⁷. Esta situación puede no mantenerse si la empresa crece, pero mientras es pequeña, ofrece a la empresa una gran flexibilidad en cuanto a sus decisiones de contratación y remuneración, y su capacidad para ajustarse a choques. Dado que los trabajadores y los propietarios de estas empresas se benefician de los programas de SSNC, también están subsidiados por estos.

Por último, consideremos la tercera columna del cuadro 5.3. En principio, los trabajadores y las empresas están infringiendo la ley. Pero su respuesta a esta situación depende de la interacción de factores que tiran en direcciones opuestas: por un lado, los subsidios de los programas de SSNC y, en el caso de las empresas, los menores costos laborales y la flexibilidad en las remuneraciones y en el ajuste a choques; por el otro, las multas y sanciones.

Las instituciones encargadas de fiscalizar el cumplimiento de las regulaciones desempeñan un papel fundamental en este caso. Estas instituciones varían en ALC; a veces trabajan por su cuenta y a veces en conjunto con las autoridades impositivas. No obstante, en general las multas dependen del tamaño de la empresa y del sector en que opera. La actividad económica de las empresas medianas y grandes y de los trabajadores por cuenta propia con mayores ingresos tiene más probabilidades de ser sancionada y, por lo tanto, es menos probable que esté en la tercera columna. Pero es menos probable que se detecte a las microempresas o las pequeñas empresas. Los trabajadores y las empresas en estos casos pueden estar seguros en esa columna y beneficiarse de los programas de SSNC, en especial si normas sociales tácitas aceptan este comportamiento. En general, no se espera que una empresa de dos personas en Ecuador sea multada por no afiliarse a sus trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o por no cumplir con las regulaciones sobre el salario mínimo y estabilidad laboral; ni que los trabajadores rurales en Jamaica sean sancionados por no cotizar al Plan Nacional de Seguros.

La interacción entre los factores listados en el cuadro 5.3 varía entre los países de ALC. Hay diferencias en las leyes que establecen quiénes deben participar en los programas de SSC, en las regulaciones para tener derecho a los beneficios y en la calidad de los servicios; en la cobertura, la generosidad y las reglas de los programas de SSNC y los programas de transferencias focalizadas; en las regulaciones sobre el salario mínimo y la estabilidad laboral; en las instituciones encargadas de fiscalizar las regulaciones; y en las circunstancias en las que normas sociales sustituyen a las leyes y permiten la persistencia de conductas ilegales. Estas cuestiones se analizan en los

¹⁷ Esto ayuda a explicar el gran número de trabajadores que aparecen como “no remunerados” en las encuestas de hogares o de empleo (por ejemplo, el 10% en Perú). Algunos pueden ser recibir pagos en especie, viviendo y consumiendo en el hogar.

documentos de antecedentes para este capítulo que examinan los detalles de la protección social en diez países de ALC¹⁸, aunque algunas son difíciles de cuantificar. En conjunto, son parte de la explicación de la heterogeneidad entre países en la composición de la fuerza laboral entre formal e informal, la composición legal o ilegal del empleo informal, y otros resultados del mercado laboral que son críticos para los resultados de la protección social en la región.

No obstante, en general, sobre la base de los estudios de los países y el análisis anterior, es posible afirmar que, *mutatis mutandis* entre los distintos países:

- Las políticas de protección social gravan la formalidad y subsidian la informalidad;
- El impuesto a la formalidad aumenta a medida que los beneficios reales que obtienen los trabajadores de los programas de SSC, no los estatutarios, son inferiores a sus costos;
- El subsidio a la informalidad aumenta con la generosidad o la calidad de los programas de SSNC (y de los programas de asistencia social condicionados a la informalidad).

Es importante destacar que esto no implica que la actividad económica informal en ALC sea causada únicamente por las políticas de protección social¹⁹. Lejos de ello. Vale la pena reiterar que el comportamiento de las empresas y los trabajadores también depende de las políticas impositivas, crediticias y de otro tipo. Sin embargo, del análisis se desprende que, tal como están las cosas en la región, las políticas de protección social contribuyen a la informalidad.

Regímenes especiales

Muchos países de ALC tienen regímenes especiales de impuestos y cotizaciones a la seguridad social para las pequeñas empresas o los trabajadores por cuenta propia, con múltiples objetivos: reducir las desigualdades de ingresos subsidiando a los empresarios de bajos ingresos, facilitar la incorporación de los trabajadores por cuenta propia a los programas de SSC y proporcionar facilidades administrativas para que las pequeñas empresas y los trabajadores por cuenta propia cumplan sus obligaciones fiscales y de seguridad social. Estos regímenes especiales toman muchas formas. En algunos casos, como en Argentina, adoptan la forma de tasas de cotización más bajas para los trabajadores por cuenta propia fusionadas con los impuestos sobre la renta de las personas.²⁰ En otros, se aplican a las empresas.

¹⁸ Documentos de Trabajo números 14 a 23 del PNUD ALC.

¹⁹ Definida como aquellas empresas y trabajadores excluidos de los programas del SSC, sin importar si es por elusión o por exclusiones jurídicas, es decir, las columnas 2 y 3 del cuadro 5.3.

²⁰ Se trata del régimen del “monotributo”. Brasil tiene un régimen similar llamado “microempreendedor individual” (microempreendedor individual), aunque el microempreendedor puede tener un empleado más (de hecho, una empresa de dos personas). Además, Brasil tiene un régimen separado para las empresas con ventas inferiores a un umbral determinado, llamado “Simples”.

En algunos casos, como en México, hay un solo régimen especial, pero en otros, como en Ecuador y Perú, hay dos. En todos ellos, los impuestos sobre la renta o las cotizaciones a la SSC y a otras prestaciones obligatorias, o ambos, se reducen en función de umbrales determinados por los ingresos (de los trabajadores) o las ventas o el número de trabajadores (de las empresas).

Estos regímenes son muy importantes, a juzgar por el hecho de que en algunos países la mayoría de las empresas y los trabajadores caen en su ámbito. Como se mencionó anteriormente, estos regímenes tienen muchos objetivos, pero al igual que los programas de SSC y SSNC, tienen un impacto directo en el comportamiento de las empresas y los trabajadores y, por lo tanto, en los resultados de la protección social.

El cuadro 5.4 ejemplifica el caso de Perú, donde las empresas se clasifican en tres tamaños: “micro”, con ventas de hasta 180.000 dólares de Estados Unidos por año; “pequeña”, con ventas de hasta 2.000.000 dólares de Estados Unidos por año; y “grande”. Las empresas grandes están sujetas al régimen general de SSC y las disposiciones sobre el salario mínimo y la estabilidad laboral, y las micro y pequeñas empresas a los regímenes especiales, si tienen menos de diez trabajadores. Además, las empresas están sujetas a diferentes regímenes del impuesto sobre la renta según el tamaño, aunque los rangos utilizados son diferentes y tienen más umbrales (y por lo tanto no se muestran aquí).

Estos regímenes dificultan el crecimiento de las empresas peruanas. Las cotizaciones a la SSC se duplican o triplican a medida que las ventas se incrementan, aumentando los costos laborales de las empresas. Al mismo tiempo, los costos laborales contingentes también suben porque las indemnizaciones por despido de trabajadores sin contrato permanente también aumentan fuertemente con las ventas (mientras que los que tienen contrato permanente no pueden ser despedidos). Además, si el crecimiento lleva a las empresas a tener más de diez trabajadores, dejan de cumplir los requisitos, aunque las ventas estén por debajo de los umbrales. Es importante señalar que, aunque estos regímenes tratan de facilitar la formalidad de las empresas y los trabajadores, tienen poco efecto, en parte por la interacción con los factores enumerados en el cuadro 5.3, que también inciden en las decisiones de las empresas y los trabajadores en favor de la informalidad (pero también con otros elementos del entorno empresarial, como la aplicación imperfecta de los contratos o los derechos de propiedad). El resultado es, por un lado, que seis de cada siete microempresas o pequeñas empresas de Perú no cumplen la obligación de ofrecer empleo formal y, por otro, que las que lo hacen enfrentan fuertes obstáculos para crecer.

Cuadro 5.4. Las contribuciones a la SSC aumentan con las ventas, incrementando los costos laborales de las empresas

Regímenes especiales para las empresas de Perú

	Micro	Pequeña	Grande
Cotizaciones a la SSC como proporción de la nómina de la empresa			
(como proporción del salario, incluyendo los beneficios obligatorios adicionales)	18	36	50
Indemnización por despido (meses de salario por tiempo trabajado)			
1 año	0,3	0,7	1,5
2 años	1,7	3,3	7,5
3 años	3	4	12

Fuente: Ñopo (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

En el caso de Ecuador, el país cuenta con dos regímenes especiales para las empresas. En uno, el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE), si las ventas son inferiores a 60.000 dólares de Estados Unidos al año, una empresa puede consolidar el IVA y los impuestos empresariales en un único pago que depende del sector de actividad y del valor de las ventas. Además, por cada trabajador contratado formalmente, obtiene un descuento del 5 por ciento del pago consolidado, acumulativo hasta diez trabajadores, lo que significa que en ese momento la carga impositiva se reduce a la mitad. Sin embargo, si la empresa contrata un trabajador más, ya no tiene derecho a ningún descuento. El resultado es que el costo del undécimo trabajador es muy elevado, ya que implica duplicar la carga fiscal de la empresa. Por otro lado, si las ventas superan los 60.000 dólares de Estados Unidos pero son inferiores a 300.000, la empresa ya no puede acogerse al RISE, pero sí a un segundo régimen, en el que paga como impuesto el 2 por ciento de las ventas; si las ventas son superiores, paga el 22 por ciento de las utilidades en el régimen general. Evidentemente, estos regímenes explican en parte porqué en Ecuador más de tres cuartas partes de los trabajadores trabajan por cuenta propia o en empresas de hasta diez trabajadores (pero con un promedio de dos).

Los regímenes especiales tienen muchas implicaciones, incluyendo la recaudación de impuestos. Aquí solo destacamos tres que son importantes para la protección social. En primer lugar, los trabajadores pueden obtener una protección deficiente frente a los riesgos, ya que ellos o las empresas que los emplean están exentas de algunos programas de SSC (como los seguros de vida y de discapacidad) o de las regulaciones sobre estabilidad laboral. En segundo lugar, estos regímenes permiten que empresas de baja productividad sobrevivan, ya que sus costos laborales o sus cargas fiscales son menores, a veces por mucho. Y en tercer lugar, pueden impedir que las empresas pequeñas pero con mayor productividad crezcan, ya que las

utilidades después de impuestos pueden ser menores cuando dejan de cumplir los requisitos para estar en los regímenes especiales. Estos regímenes promueven el emprendedurismo y la creación de empleo, pero las empresas y los puestos de trabajo que generan no favorecen una protección social más amplia ni oportunidades mejor remuneradas²¹.

Repercusiones sobre la productividad y el crecimiento

Los regímenes especiales interactúan con las regulaciones de SSC, los salarios mínimos y la estabilidad laboral, así como con los programas de SSNC y de asistencia social. La figura 5.6 muestra una descripción estilizada. El panel de la izquierda muestra la misma clasificación de los trabajadores por situación laboral y niveles de ingreso presentada en la figura 5.2, con la adición de las flechas superior e inferior que resumen el análisis del impuesto a la formalidad y el subsidio a la informalidad. El panel de la derecha muestra que la presión impositiva sobre las empresas aumenta con su tamaño como resultado de los regímenes especiales y la fiscalización de las regulaciones, que también son proporcionales al tamaño de la empresa.

De la figura 5.6 se desprende un resultado central: las políticas de protección social, incluidos los regímenes especiales, sesgan la asignación de recursos (mano de obra, capital, asunción de riesgos, talento) hacia la informalidad y la pequeñez.

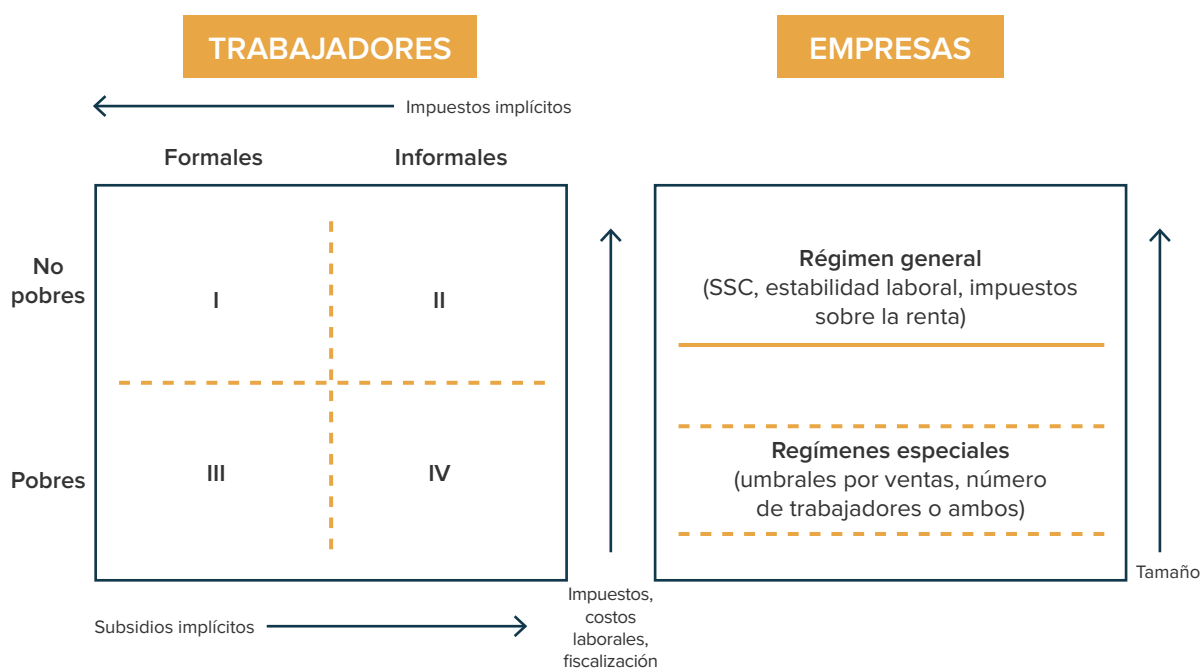
Se fomenta el trabajo por cuenta propia informal porque los trabajadores pueden no estar obligados a cotizar, e incluso cuando lo están, es poco probable que sean sancionados si no lo hacen; y porque, en ambos casos, reciben prestaciones gratuitas de la SSNC. Se promueven las pequeñas empresas que cumplen las regulaciones porque se benefician de los menores costos laborales y cargas fiscales de los regímenes especiales; en su caso, el crecimiento puede reducir las ganancias después de impuestos cuando pierden la protección de estos regímenes. Por otro lado, las pequeñas empresas que no cumplen con las regulaciones se ven favorecidas porque tienen costos laborales sustancialmente más bajos y una mayor flexibilidad, mientras que sus trabajadores obtienen beneficios gratuitos de la SSNC. Para estas empresas, el crecimiento puede obligarlas a cambiar su estructura contractual y a emplear trabajadores dependientes, con los costos y riesgos asociados; o a aumentar su exposición a las sanciones en caso de que ya hayan contratado trabajadores dependientes; en ambos casos, implica perder los beneficios gratuitos de la SSNC

²¹ En el caso de México, Levy (2018) encuentra que las empresas que reportan en los Censos Económicos ventas anuales menores a 100.000 dólares, el umbral para beneficiarse del régimen especial, en el que los impuestos son el 2% de las ventas (versus 35% de las utilidades en el régimen general), emplean al 52% del total de trabajadores y representan el 25% del capital social. La mayoría está por debajo del percentil 25 de la distribución de la productividad. Pero para las que tienen una alta productividad y ventas cercanas pero inferiores al umbral, los beneficios después de impuestos caen si un aumento de las ventas hace que superen el umbral; en otras palabras, a estas empresas de alta productividad les conviene seguir siendo pequeñas.

y pagar para recibir los beneficios de la SSC que sus trabajadores tal vez no valoren plenamente. El hecho de que la mayoría de las empresas de la región sean pequeñas y no cumplan las regulaciones laborales, impositivas y de otro tipo, y de que el trabajo por cuenta propia sea considerable y mayoritariamente informal, es una prueba de que los factores consignados en la figura 5.6, sin duda interactuando con otros fuera del ámbito de la protección social, son muy poderosos.

Figura 5.6. Los regímenes especiales castigan la productividad porque fomentan la informalidad y el tamaño pequeño de las empresas

Interacción entre la seguridad social, la asistencia social y los regímenes especiales



Fuente: Levy y Cruces (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

Las empresas que no cumplen las regulaciones laborales y de seguridad social son considerablemente menos productivas que las que sí lo hacen. En Perú, por ejemplo, las empresas con hasta 5 trabajadores, que su mayoría no cumplen con las regulaciones, son un 94 por ciento menos productivas que las empresas con más de 50 trabajadores, que generalmente sí las cumplen. En términos más generales, muchos estudios han documentado que en ALC la actividad económica que depende de acuerdos laborales informales es menos productiva que la que no lo hace²². Es importante destacar que la condición de informalidad, y no la del tamaño, explica

²² Ver Pagés (2010), Lederman *et al.* (2014) Y CAF (2018) para estudios regionales, Ulyseas (2018) en Brazil y Levy (2018) en Mexico.

las diferencias de productividad. Por ejemplo, en México las empresas que emplean hasta cinco trabajadores formales son entre un 20 por ciento y un 50 por ciento más productivas que las del mismo tamaño que emplean trabajadores informales. Sin embargo, hay 16 veces más empresas en esta última categoría que en la primera, y por eso se confunden la baja productividad, la informalidad y la pequeñez²³.

Lo que es preocupante desde el punto de vista de la productividad es que los recursos se asignen a empresas de productividad muy diferente, y no que las empresas tengan tamaños diferentes. De hecho, si todas las empresas tuvieran una productividad similar, su tamaño no importaría mucho; la reasignación de recursos entre estas dejaría la productividad agregada básicamente inalterada. En otras palabras, lo que es perjudicial para la productividad es el hecho de que se asignen recursos sustanciales a las pequeñas empresas de baja productividad y al trabajo informal por cuenta propia; y el hecho de que se obstaculice a las pequeñas empresas que cumplen las regulaciones crecer y atraer más recursos. Las fuerzas representadas en la figura 5.6 desempeñan un papel muy importante en estos resultados.

La informalidad es un problema para la protección social porque los trabajadores informales están menos protegidos frente a riesgos y, en general, reciben servicios de menor calidad que los formales, y porque es más difícil para los trabajadores informales pobres salir de la pobreza y, cuando lo hacen, no volver a caer en ella. Pero igualmente importante, porque la informalidad está fuertemente asociada a una menor productividad, lo cual es un factor crítico que determina los ingresos de los trabajadores y un factor igualmente crítico para determinar el crecimiento de largo plazo.

La arquitectura actual de la política de protección social en la región resulta entonces en un intercambio problemático. Hay una evidente necesidad de mejorar la seguridad social y redistribuir más hacia los trabajadores que tienen un empleo informal, especialmente si son pobres. Pero si esto se hace a través de mejores programas de SSNC y de programas de transferencias focalizadas más generosos, se perjudica la productividad de la economía, así como su potencial de crecimiento a largo plazo; e, indirectamente, las oportunidades de los trabajadores de obtener empleos mejor remunerados. Incluso si esta forma de actuar fuera fiscalmente sostenible a mediano plazo, lo cual en muchos países no es el caso, está claro que no es el camino hacia un crecimiento económico más rápido y sociedades más igualitarias.

²³ Levy (2018).

5.6. ¿Hacia dónde nos dirigimos ahora?

Este informe está motivado por la observación de que ALC es al mismo tiempo una de las regiones con mayor desigualdad y menor crecimiento del mundo. En los capítulos 3 y 4 se ofrecen algunas explicaciones de esta desafortunada situación, relacionadas con problemas muy arraigados, como la incapacidad de los gobiernos para proporcionar seguridad pública y reducir la violencia, o la persistencia de algunos grupos de la sociedad, generalmente asociados a grandes empresas, aunque a veces a poderosos sindicatos, que extraen rentas de todos, al tiempo que inducen ineficiencias que limitan el crecimiento.

Este capítulo ofrece una explicación complementaria. Con variaciones entre los distintos países, las políticas de protección social de la región segmentan el mercado laboral, proporcionan una protección errática a los hogares contra los riesgos, no hacen lo suficiente para redistribuir hacia los grupos de menores ingresos, y a veces, lo hacen en la dirección contraria, y sesgan la asignación de recursos de manera que castigan la productividad y el crecimiento de largo plazo.

Esta situación es preocupante porque la protección social es una de las herramientas clave para mitigar la desigualdad y fomentar la inclusión social. Es difícil pensar en un contrato social fuerte en una sociedad sin un sistema de protección social que funcione bien. De hecho, la ausencia de dicho sistema en algunos países de ALC puede ser fundamental para entender la debilidad de su contrato social y, a su vez, la persistencia de la violencia, la desconfianza en la ley y las percepciones de inequidad documentadas en los capítulos anteriores. En suma, los costos de un sistema de protección social ineficaz pueden ser muy elevados y extenderse más allá del ámbito social.

Cómo llegamos hasta aquí

Para trazar un camino hacia el futuro es esencial comprender cómo hemos llegado hasta aquí. Destacan dos momentos en el desarrollo de la actual arquitectura de protección social de ALC. El primero ocurrió hace más de 75 años, cuando los países comenzaron a construir sus sistemas de protección social, imitando en gran medida los modelos Bismarckianos europeos de seguridad social: contribuciones basadas en el salario destinadas a un paquete de beneficios de salud, pensiones y otros; pisos de ingresos a través de salarios mínimos; y disposiciones sobre estabilidad en el empleo para garantizar que los trabajadores estuvieran siempre protegidos, independientemente de los vaivenes del mercado laboral.

El segundo momento se produjo a principios de la década de 1990, cuando los países salieron de la “década perdida” de los ochenta con una gran pobreza y con la mayoría

de sus trabajadores aún excluidos de la combinación de programas de SSC, salarios mínimos y disposiciones de estabilidad laboral establecida medio siglo antes. En lugar de corregir las fallas subyacentes de esta arquitectura, los países introdujeron una mezcla de programas no contributivos, sobre todo de salud y pensiones, junto con programas dirigidos a los pobres, a menudo en forma de transferencias monetarias condicionadas. Aunque las especificidades de estos programas variaban según los países, en general, la expectativa era que la necesidad de estos disminuiría gradualmente. La estabilización macroeconómica, las inversiones en educación y otros esfuerzos, acelerarían el crecimiento, reducirían la informalidad y aumentarían los ingresos, incrementando la proporción de la fuerza de trabajo cubierta por las protecciones asociadas a la formalidad. Paralelamente, la desigualdad disminuiría gracias a la combinación de una mayor educación y una protección social más amplia.

Esta expectativa se cumplió solo en parte, aunque, por supuesto, los resultados varían de un país a otro. En la mayoría, la pobreza se redujo, y esto es sin duda un logro. Sin embargo, la desigualdad disminuyó considerablemente menos, se ha revertido en algunos casos, y en la mayoría persiste en niveles todavía inaceptables (todo ello incluso antes de contabilizar los efectos previstos sobre la desigualdad de la pandemia de COVID-19). A pesar de tres décadas de esfuerzos, la mayoría de los trabajadores de la región siguen teniendo un empleo informal, trabajando por cuenta propia o en empresas pequeñas y frágiles, con acceso irregular al aseguramiento y oportunidades insuficientes para aprovechar plenamente sus años adicionales de escolaridad. Y, por supuesto, el crecimiento ha estado lejos de ser extraordinario.

Este capítulo ha argumentado que la compleja y, al final, ineficaz arquitectura de protección social en la región es una de las razones de estos resultados, y en algunos países quizá la principal. Podemos encontrar la raíz del problema en la articulación de la protección social en torno a la situación de los trabajadores en el mercado laboral, y la combinación de programas que a veces ofrecen a los trabajadores derechos a las prestaciones sociales y a veces no; que a veces se pagan con cargo a los impuestos generales, otras con contribuciones de empresas y trabajadores, y otras más con gastos de bolsillo; que están asociados con diferentes calidades de servicios y reglas de acceso caprichosas; y que, *mutatis mutandis* en los distintos países, a veces discriminan por el tipo de contrato laboral, a veces por región y otras por el tamaño de las empresas.

Con el beneficio de una visión retrospectiva, está claro que un crecimiento socialmente inclusivo difícilmente puede ocurrir cuando los principales programas de protección social segmentan el mercado laboral e inducen comportamientos de las empresas y los trabajadores que son perjudiciales para la productividad. Y cuando la respuesta a los bajos ingresos asociados a la baja productividad son más programas de protección social que, si bien pueden mejorar algunos resultados de protección social, al mismo tiempo profundizan las fuerzas que castigan la productividad.

ALC necesita una protección social más fuerte y eficaz, más inclusiva y redistributiva, y más favorable al crecimiento. Basándonos en la experiencia de la región, es poco probable que esto se produzca solo subiendo los impuestos y gastando más en los mismos programas de protección social, o similares. Es necesario reconsiderar la articulación de los programas en torno a la situación de los trabajadores en el mercado laboral, su fuente de financiación y sus reglas de acceso.

Protección social universal

No se puede esperar que la inclusión social provenga de instituciones y políticas que segmentan. En el futuro, un principio rector clave para la protección social en la región debe ser la universalidad con respecto a la población relevante, entendida en tres dimensiones complementarias:

- Toda la población expuesta a un determinado riesgo debe ser protegida mediante un mismo programa,
- la fuente de financiación debe ser la misma para cada programa, en función del tipo de riesgo cubierto, y
- cuando los programas ofrecen prestaciones en especie, la calidad debe ser la misma para todos.

Este principio tiene diferentes implicaciones para los programas de salud, de pensiones, de discapacidad y de retiro, de protección contra la pérdida de empleo y de pobreza. Tomemos, por ejemplo, el caso de la salud. Los trabajadores enfrentan el riesgo de enfermedad independientemente del tipo de contrato que tienen con una empresa, del tamaño de la empresa que los emplea, o de sus transiciones entre el trabajo por cuenta propia o para una empresa. Para que gocen siempre de la misma protección, y para evitar sesgos en sus decisiones laborales, o en el tamaño y la estructura contractual de las empresas, es necesario desvincular el acceso y la calidad de la situación laboral, así como la financiación. Esto solo puede lograrse cuando el mismo programa de salud abarca a toda la población y se financia con cargo a los impuestos generales, lo que implica eliminar las contribuciones basadas en los salarios para la salud y la distinción entre programas contributivos y no contributivos (como en Brasil).

En términos más generales, el principio de universalidad con respecto a la población relevante provee una guía para evaluar quién debe estar protegido por cada programa y cuáles programas deben financiarse con los ingresos fiscales generales, cuáles con contribuciones de las empresas y cuáles con las contribuciones de los trabajadores. También proporciona orientación para evaluar las propuestas de nuevas políticas, como una renta básica universal²⁴. Un sistema de protección social estructurado

²⁴ Ver Levy y Cruces (2021).

en torno a este principio ofrece a la región una senda para aumentar el gasto en protección social al tiempo que se refuerzan las bases del crecimiento de largo plazo, y una vía para mejorar la inclusión social.

La universalidad también abre nuevos caminos para combatir la pobreza. Los pobres tendrían acceso a la seguridad social en las mismas condiciones que los demás, incluidos servicios de la misma calidad. Y lo que es igualmente importante, se eliminarían los obstáculos derivados de las actuales políticas de protección social que restringen su acceso a mejores empleos. La senda para salir de la pobreza se ampliaría con más oportunidades productivas y el camino de vuelta a la pobreza se haría más angosto con una mejor seguridad social. La mayor parte del esfuerzo redistributivo se derivaría de las transferencias universales, algunas en especie y otras monetarias. En este contexto, las transferencias de ingresos dirigidas, además de desempeñar un papel secundario, sería más probable que fueran transitorias.

La universalidad representaría un cambio importante en el reconocimiento de los derechos ciudadanos a la protección social. Para efectos de la protección social, la norma sería la igualdad ante la ley. La protección social contribuiría a eliminar gradualmente la segmentación formal-informal de la economía, quizá el factor más importante en ALC que genera exclusiones e ineficiencias.

Por supuesto, el principio de universalidad con respecto a la población relevante no es un modelo rígido que deba seguirse en todas partes. Hay variantes y combinaciones de políticas, así como valores de parámetros específicos para cada caso, cuyos pros y contras dependen de las características de cada país, incluidas las preferencias políticas en materia de tributación y solidaridad social.

La universalidad es imposible sin un aumento importante de la carga impositiva. Sin embargo, si se toman como referencia los países de la OCDE, en casi todos los países de ALC hay margen para hacerlo a través de mayores impuestos a la renta, a la propiedad y a las actividades que dañan el medio ambiente, y a través de una reconsideración de los regímenes fiscales especiales; en algunos, también a través de mayores impuestos al consumo o menores subsidios generalizados, en particular a los combustibles; y en todos los casos, a través de una menor evasión (que iría de la mano de una menor informalidad). La combinación específica, por supuesto, difiere según el país. Pero por medio de estas vías, los impuestos podrían aportar una triple contribución a la protección social: financiar sus programas, reducir directamente la desigualdad de ingresos y facilitar el crecimiento de la productividad.

Hay, por supuesto, una compleja economía política con la que lidiar, y muchas personas se opondrán a una mayor tributación. Sin embargo, las sociedades también pueden rechazar más impuestos debido a la baja calidad de los servicios. En estos casos, la universalidad puede ser la punta de lanza para un esfuerzo de renovación de las instituciones que los prestan, sobre todo en materia de salud. Dicho de otro

modo, la universalidad puede abrir una vía para salir del círculo vicioso de la baja calidad de los servicios y la escasa voluntad de pagar impuestos.

La creación de sistemas universales de protección social debe verse como un proceso, no como un acontecimiento de una sola vez; un proceso durante el cual, inevitablemente, habrá choques exógenos inesperados, así como resistencia de los grupos afectados a lo largo del camino; pero también, un proceso que puede generar ganadores, cambiar el equilibrio de poder y ofrecer oportunidades de nuevas reformas. Desde esta perspectiva, una visión del sistema de protección social deseable es indispensable para ayudar a quienes formulan políticas a navegar con éxito aguas turbulentas, y la universalidad en las tres dimensiones enumeradas anteriormente puede proporcionar esa visión.

Desde esta perspectiva, independientemente de que las reformas individuales se lleven a cabo de forma rápida o lenta, lo fundamental es que sean compatibles entre sí y que apunten siempre en la dirección correcta. La transición desde el *statu quo* hacia sistemas más universales sería compleja en todos los países, pero diferente en cada uno de ellos. Las condiciones iniciales difieren, así como las capacidades administrativas, lo mismo que las prioridades sociales. Sin embargo, cuando aparecen oportunidades de cambio, es esencial tener claro a qué deben aspirar las personas encargadas de formular políticas. Para que la protección social sea más inclusiva y redistributiva, fiscalmente sostenible y más favorable al crecimiento, tiene que ser algo más que un conjunto de leyes anticuadas y un conjunto desarticulado de programas, financiados con cualquier combinación de impuestos y contribuciones que se pueda reunir. Tiene que garantizar que todo el mundo esté protegido; que se redistribuyan ingresos hacia las personas necesitadas; que las políticas desplegadas para lograr estos objetivos proporcionen incentivos a las empresas y a los trabajadores para aumentar la productividad; y que las fuentes de ingresos sean sostenibles.

La crisis asociada con el COVID-19 puede ser un tercer momento en la historia de la protección social en la región. Esta crisis es muy diferente de la crisis de la deuda de la década de 1980. La primera es un hecho realmente exógeno causado por un virus; la segunda fue en gran medida endógena, causada por una mala gestión macroeconómica. Sin embargo, hay una dimensión en la que la crisis actual podría ser muy similar a la de la década de 1980: puede ir seguida de cambios sustanciales en la protección social y la tributación, conforme los países luchan por contener los daños sociales, restablecer el equilibrio fiscal y reanudar el crecimiento económico. En este contexto, la respuesta de la década de 1990 a la “década perdida” que la precedió ofrece a ALC una lección extremadamente valiosa. Con el actual sistema de protección social, aumentar los impuestos para financiar más gasto social no dará lugar a una prosperidad compartida y sostenible. Con un sistema universal sí: la región sería más equitativa y podría crecer más rápidamente.

Referencias

- Altamirano Montoya, Álvaro, Solange Berstein, Mariano Bosch, Manuel García Huitrón, y María Laura Oliveri. 2018. *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. IDB Monograph, 649 (Noviembre). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alvarado, Francisco, Marcela Meléndez, y Marcela Pantoja. 2021. “El sistema de protección social en Colombia”. Documento de Trabajo 14 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Alzúa, María Laura, y Ana Pacheco. 2021. “Protección social, formalidad y subsidios cruzados: evidencia para Argentina”. Documento de Trabajo 16 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Araujo, María Caridad, Mariano Bosch, Rosario Maldonado, y Norbert R. Schady. 2017. “The Effect of Welfare Payments on Work in a Middle-Income Country”, Banco Interamericano de Desarrollo, Documentos de Trabajo, IDB-WP 830. Washington, D.C.
- Barinas, Sócrates, y Hugo Rolando Ñopo. 2021. “Políticas de protección social y laboral en República Dominicana”. Documento de Trabajo 18 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Besley, Timothy J., y Ravi Kanbur. 1991. “The Principles of Targeting”. En *Current Issues in Developing Economics*, Balasubramanyan, V.N. y Lall, S. (eds.), págs. 69 a 90, Nueva York, Macmillan.
- Bérgolo, Marcelo, y Guillermo Cruces. 2021. “The Anatomy of Behavioral Responses to Social Assistance when Informal Employment is High”, *Journal of Public Economics*, 193.
- Bhalotra, Sonia R., Rudi Rocha, y Rodrigo R. Soares. 2019. “Does Universalization of Health Work? Evidence from Health Systems Restructuring and Expansion in Brazil”. IZA Discussion Paper núm. 12111.
- Brau, Alan, Daniel O. Gilligan, John F. Hodinott, y Shalini Roy. 2015. “Bolsa Familia and Household Labor Supply”. *Economic Development and Cultural Change*, 63.
- Busso, Matías, y Julián Messina, eds. 2020. *The Inequality Crisis: Latin American and the Caribbean at the Crossroads*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CAF (Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina). 2018. “Instituciones para la Productividad: Hacia un Mejor Entorno Empresarial”. *RED 2018*. Corporación Andina de Fomento, Bogotá (Colombia).
- CAF (Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina). 2020. “Los Sistemas de Pensiones y Salud en América Latina: Los Desafíos del Envejecimiento, el Cambio Tecnológico y la Informalidad”, *RED 2020*. Corporación Andina de Fomento, Buenos Aires (Argentina).
- Castañón Ibarra, Vicente, y Olaf Froylan Ferreira Blando. 2017. “Densidades de Cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México”, *Boletín del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*, CEMLA, vol. (3), págs. 213 a 235.
- Correa, Alejandra, Maite García de Alba, Elizabeth Alejandra Martínez, Cynthia Martínez, y Annabelle Sulmont. 2021. “El sistema de protección social en México y su contribución a combatir las desigualdades”. Documento de Trabajo del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Cruces, Guillermo, Peter F. Lanjouw, Leonardo Lucchetti, Elizaveta Perova, Renos Vakis, y Mariana Viollaz. 2011. “Intra-generational Mobility and Repeated Cross-sections. A Three-Country Validation Exercise”, Documento de Trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de Desarrollo núm. 5916. Banco Mundial, Washington D. C.

- Castro, Marcia C., Adriano Massuda, Gisele Almeida, Naercio Aquino Menezes-Filho, Monica Viegas Andrade, Kenya Valéria Micaela de Souza Noronha, Rudi Rocha, et al. 2019. "Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future". *Lancet* 394: 345–356.
- Firpo, Sérgio Pinheiro, y Alysson Portella. 2021. "Informal and small: How labor market regulations, the social protection system and special tax regimes impact formalization, inequality, income volatility, firm size and labor productivity in Brazil". Documento de Trabajo 22 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Fiszbein, Ariel, y Norbert R. Schady. 2009. *Conditional cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Flabbi, Luca. 2021. "Implications of Minimum Wages Policies in Labor Markets with High Informality and Frictions". Documento de Trabajo 25 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Garganta, Santiago, y Leonardo Carlos Gasparini. 2015. "The Impact of a Social Program on Labor Informality: The Case of AUH in Argentina", *Journal of Development Economics*, 115:99–110.
- Ham, Andrés, y Sergio Arturo Membreño Cedillo. 2021. "¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?" Documento de Trabajo 21 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Higgins, Sean, y Claudiney Pereira. 2014. "The effects of Brazil's taxation and social spending on the distribution of household income". *Public Finance Review*, n. 42 v. 3, p. 346-367.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2019. *Conta-Satélite de Saúde: Brasil 2010-2017. Contas Nacionais*, núm. 71. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101690>. Consultado el 6 de febrero de 2021.
- Kaplan, David S., Joyce Sadka, y Jorge Luis Silva-Mendez. 2008. "Litigation and Settlement: New Evidence from Labor Courts in Mexico", *Journal of Empirical Legal Studies*, vol. 5(2).
- Lederman, Daniel, Julián Messina, Samuel Pienknagura, y Jamele Rigolini. 2014. *Latin American Entrepreneurs: Many Firms but Little Innovation*. World Bank Latin American and Caribbean Studies Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Levy, Santiago. 2018. *Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- Levy, Santiago, y Guillermo Cruces. 2021. "Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America". Documento de Trabajo 24 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Lustig, Nora Claudia, 2017. "El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)". Tulane Economics Working Paper 1714 (Agosto), Departamento de Economía, Tulane University, New Orleans.
- Marchán, Estefanía, Ramón Espinasa, y Ariel Yépez-García. 2017. *The Other Side of the Boom: Energy Prices and Subsidies in Latin America and the Caribbean during the Super-Cycle*. Washington, DC: Banco Inter-Americano de Desarrollo.
- Massuda, Adriano, Thomas Hone, Fernando Antonio Gomes Leles, Marcia C. de Castro, y Rifat Atun. 2018 "The Brazilian health system at crossroads: progress, crisis and resilience". *BMJ Global Health*, 3, e000829.
- Mera, Manuel. 2021. "Social Protection in Jamaica: strengths and limitations of its redistributive mechanisms". Documento de Trabajo 20 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.

- Morales, Matías, y Camila Olate. 2021. “¿Qué tan eficaz es la protección social en Chile?” Documento de Trabajo 15 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Ñopo, Hugo Rolando. 2021. “Políticas de protección social y laboral en el Perú. Una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas”. Documento de Trabajo 17 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Ñopo, Hugo Rolando, y María Alejandra Peña. 2021. “Políticas de protección social y laboral en Ecuador”. Documento de Trabajo 19 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Pagés, Carmen, ed. 2010. *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Development in the Americas Series. Washington, DC: Banco Inter-Americano de Desarrollo; Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Piola Sérgio Francisco, José Rivaldo Mello de França, y André Nunes. 2016. “The effects of Constitutional Amendment 29 on the regional allocation of public funds for the National Health Service in Brazil”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21(2), 411-422.
- Scott, John. 2014. “Redistributive Impact and Efficiency of Mexico’s Fiscal System”, *Public Finance Review*, vol. 42(3), págs. 368 a 390.
- Tikkanen, Roosa, Robin Osborn, Elias Mossialos, Ana Djordjevic, y George Wharton, eds. 2020. *International Profiles of Health Care Systems*. The Commonwealth Fund.
- Ulysea, Gabriel. 2018. “Firms, Informality and Development: Theory and Evidence from Brazil”, *American Economic Review*, 108(8), 2015-47.
- Vakis, Renos, Jamele Rigolini, y Leonardo Lucchetti. 2016. “Left Behind: Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean”. Banco Mundial, Washington D. C.