

IMPACTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA

Con énfasis en el caso uruguayo¹

Cr. Luis Camacho

¹ Presentado en 18.^a Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social, Budapest, Hungría, 16 – 18 de setiembre 2015. Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

IMPACTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA

Con énfasis en el caso uruguayo

Cr. Luis Camacho
Asesoría General en Seguridad Social
Setiembre 2015

1. Introducción

En los instrumentos internacionales adoptados por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y las Naciones Unidas se afirma que todo ser humano tiene derecho a la seguridad social. Sin embargo debe reconocerse que en la práctica, el ideal puede ser difícil de alcanzar; especialmente en los países en desarrollo. En tales regiones, una proporción muy elevada de la población no disfruta de ningún tipo de protección social o bien se halla cubierta de forma limitada. Es posible que esto se deba al carácter inadecuado de las políticas vigentes, a la insuficiencia de los esfuerzos realizados, o bien a la existencia de problemas económicos, sociales y políticos de alcance mucho mayor.

Bajo este contexto, se plantea la visualización de los efectos que la acción conjunta de los cambios económicos y la seguridad social han generado sobre diversas variables de significación en la mayoría de los países latinoamericanos.

Para ello, planteamos en primer término, una tipología básica de los sistemas de seguridad social en la región, luego las características de las crisis económicas de las últimas décadas del siglo pasado y su incidencia en las reformas de los sistemas de seguridad social. Por último analizaremos los cambios verificados en los primeros años del nuevo siglo y los efectos resultantes sobre la evolución de la pobreza, la desigualdad, la clase media, la informalidad y las condiciones de trabajo.

Por lo tanto, el objetivo principal de este análisis es evaluar, en términos generales, los múltiples impactos que han tenido en Latinoamérica los cambios económicos y sociales en las últimas décadas. Adicionalmente, se describen ciertas particularidades de la realidad uruguaya que se incluyen en el documento con un formato de texto diferente.

2. Características de los sistemas de seguridad social

Podemos plantear una clasificación (Mesa-Lago, 1986) de los países de la región de acuerdo al momento en que establecieron la seguridad social y su desarrollo posterior: a) países pioneros, en donde se encuentran el 25 por ciento, como Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay; b) países intermedios, que representan el 40 por ciento, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela, países tardíos, que son el 35 por ciento, y se corresponde con las restantes naciones centroamericanas y del Caribe latino.

- a) Los casos que se clasifican como pioneros introdujeron sus sistemas entre los años 10 y 30 del siglo XX. El seguro social surgió en forma gradual dando lugar a múltiples entidades gestoras. Se fueron incorporando progresivamente grupos ocupacionales y sectores laborales más amplios. El tipo de evolución resultó en una seguridad social estratificada. A medida que el crecimiento económico se hizo sostenido, los grupos desprovistos de protección obtuvieron la cobertura en subsistemas existentes o propios. El costo de universalización de la cobertura, unido a prestaciones generosas, incidieron en desequilibrios financieros en varios subsistemas. El vuelco institucional ocurrido en las décadas del 60 y el 70 reforzó el poder Estatal y facilitó el proceso de reforma de la seguridad social en estos países.

Al desarrollo de la Seguridad Social de Uruguay se le podría conceptualizar como de universalismo estratificado (Filgueira, 1997) que ha sido consignado como uno de los más avanzados en la región y señalado como un pilar del desarrollo de las políticas de protección en el país. Sin embargo, las crisis financieras del sistema y las discusiones acerca del costo de la seguridad social han sido persistentes en el tiempo.

Una particularidad que corresponde destacar es el denominado “empapelamiento” (Repetto, 2014), que se genera a consecuencia de que el Estado, colocó, a partir de los años cuarenta, un alto porcentaje de su Deuda Pública Interna en las cajas previsionales, títulos emitidos en moneda nacional y con un interés fijo. Desde la mitad de los años cincuenta el país comenzó a transitar un proceso inflacionario, que alcanzó niveles de tres dígitos durante la década del sesenta. En este

escenario, se desvalorizaron de tal forma sus reservas que el sistema se transformó en uno de reparto de gastos, con la particularidad de que a partir de ese momento requirió de asistencia financiera del Gobierno Central.

- b) Los casos que se clasifican como intermedios introdujeron sus sistemas en los años 40 y 50, con baja cobertura. En estos países se creó un instituto gestor general encargado de cubrir eventualmente a toda la población, objetivo no cumplido (excepto Costa Rica), ya que en la mayoría de países se circunscribieron a las principales ciudades y alrededores. Si bien en algunos países existen grupos que tienen sistemas propios (fuerzas armadas, funcionarios públicos, etc.), son menos estratificados, su costo es inferior al de los pioneros y su situación financiera es más adecuada aunque algunos regímenes enfrentan desequilibrios.
- c) Los casos que se clasifican como tardíos introdujeron los sistemas en los 60 y 70, su población era más joven y su esperanza de vida menor, sus regímenes son relativamente más unificados y adolecen de menores problemas financieros pero con una muy baja cobertura y con limitadas opciones en materia de beneficios.

Además, la seguridad social en América Latina incluye programas de riesgos ocupacionales, que fueron los primeros en ser introducidos en la década de los veinte; de enfermedad-maternidad que fueron introducidos en la década de los treinta y cuarenta; de asignaciones familiares, y de indemnización por desempleo, que fueron introducidos en las décadas del cuarenta y cincuenta¹.

Pese a este importante avance de las políticas de seguridad social, su desarrollo no ha sido uniforme y enfrenta difíciles problemas. En la mayoría de los países, menos de una cuarta parte de la población estaba cubierta por el sistema, básicamente el sector formal, que se concentraba en las principales ciudades.

3. Evolución económica y social en las últimas décadas del siglo XX

En las dos últimas décadas del siglo XX ocurrieron dos transformaciones importantes en América Latina: a) la crisis económica que afectó el Estado Benefactor y su principal componente, la seguridad social; y b) la reforma social que abarca cambios importantes en el Estado, los seguros sociales y la asistencia social.

3.1. Crisis económica y sus efectos

La crisis económica o de la deuda externa de los años ochenta² contribuyó considerablemente al deterioro de los seguros sociales, aunque éstos ya anteriormente sufrían serios problemas en los países pioneros. Los programas de ajuste estructural que comenzaron en la región, se generalizaron en los años noventa, provocando además severos costos sociales y agravando la situación de los seguros sociales.

¹ Los programas de asignaciones familiares y de desempleo son más la excepción que la regla en los Estados de América Latina. Uruguay cuenta con ambos programas.

² A principios de la década casi todos los países latinoamericanos fueron afectados por la más profunda y prolongada recesión económica desde los años treinta. Las causas inmediatas de la crisis fueron la suba de las tasas de interés de su importante deuda externa y la desaceleración del comercio internacional. Adicionalmente influyeron factores internos como: el manejo de políticas económicas que favorecieron altos niveles de endeudamiento; la desorbitada expansión del gasto doméstico, y las políticas de estabilización de precios basadas en el manejo casi único de las tasas de cambio.

Tales programas se basaban en una serie de medidas de estabilización y ajuste de las economías respecto a las cuales determinadas instituciones con sede en Washington parecían tener un consenso sobre su necesidad³. En términos generales, el entonces nuevo ideario apostaba por un paquete conjunto de políticas económicas como: la lucha contra el déficit público por la vía de reducción del gasto, las reformas para reducir la progresividad impositiva, la privatización de empresas públicas, la liberalización del comercio y de los mercados de capitales a nivel internacional, la minimización de las condiciones a la entrada de inversión extranjera directa y la desregulación de los mercados laborales internos, entre otras.

El caso uruguayo supuso una desviación de la propuesta del consenso de Washington en cuanto a que las Empresas Públicas continuaron siendo las principales proveedoras de los servicios esenciales. Otra de las reformas principales, el nuevo modelo mixto⁴ de la seguridad social, ejemplifica lo inusual del proceso uruguayo, ya que tres bancos del Estado crearon una administradora de fondos previsionales que captó la porción más importante de los ahorros laborales en el país. En los cambios postulados para la educación, lejos de verse disminuida la presencia estatal, ésta se afianzó y expandió, con la incorporación al sistema de escuelas de tiempo completo, y la extensión de la obligatoriedad a la educación preescolar.

Por lo tanto, el proceso reformista en Uruguay no se alejó de la pauta histórica nacional de moderación y eclecticismo que ha servido de freno directo a ciertas propuestas de cambios radicales.

Las transformaciones socioeconómicas resultantes de la aplicación del “consenso de Washington” tuvieron un severo impacto en el cuerpo social latinoamericano y crearon una situación caracterizada por altos niveles de desempleo, subempleo, precarización laboral, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014), la tasa de desempleo se incrementó en la región en forma incesante, pasando de 5,7 por ciento en 1990 a 11,3 por ciento en 2003. Pero este aumento no fue el único problema de gravedad en el mercado de trabajo latinoamericano. También creció significativamente el grupo de trabajadores en el sector informal, privados de protección legal y de los beneficios de la seguridad social. Los trabajadores informales pasaron de 30 por ciento en 1980 a 47 por ciento en 2004.

También la pobreza y la desigualdad registraron una evolución preocupante. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, las personas en situación de pobreza pasaron de representar el 40,5 por ciento de la población en 1980 al 44 por ciento en 2002, y los indigentes, de 18,6 por ciento a 19,4 por ciento. En términos absolutos la cantidad de pobres creció en aquel período de 136 millones a 221 millones, y la de indigentes, de 62 a 97 millones.

Estos cambios sociales explican el surgimiento de una “nueva cuestión social” definida como exclusión social, que está representada por los campesinos no integrados a circuitos

³ El término “Consenso de Washington” fue acuñado en 1989 por el economista John Williamson para describir un conjunto de diez fórmulas relativamente específicas que constituían un paquete de reformas para los países en desarrollo azotados por la crisis.

⁴ El Banco Mundial fue muy crítico con el modelo mixto uruguayo puesto que sus características eran sustancialmente diferentes a las del régimen privado y sustitutivo que propiciaba.

comerciales relativamente modernos y los sectores rurales recién llegados a las ciudades pero no reclutados por una economía formal. Asimismo, podemos integrar en esta categoría a trabajadores de sectores urbanos que debido a la crisis, enfrentaron una precarización laboral.

En Uruguay, el período 1985-1998 se caracterizó por la obtención de un crecimiento económico más acelerado que el observado en los treinta años anteriores (Antía, 2003). El PBI aumentó a una tasa del 3,1 por ciento anual; dado el bajo ritmo de crecimiento de la población, el PBI per cápita creció a un ritmo superior al promedio de la economía mundial.

Las claves de este dinamismo parecen haber estado en la reducción de los desequilibrios macroeconómicos básicos y, fundamentalmente, en la apertura regional de la economía. Las mayores tasas de crecimiento se registraron durante buena parte de los noventa (1991-1998), cuando hubo condiciones financieras internacionales favorables. A partir de 1999, cuando tales condiciones cambiaron, la economía uruguaya entró en recesión.

3.2. Reformas de la seguridad social

La política social fue objeto de reformas importantes, comenzando con una crítica a la seguridad social basada en sus problemas de ineficiencia administrativa, desequilibrio financiero-actuarial, concentración de la cobertura en el sector medio y exclusión de los grupos de más bajo ingreso. Esta crítica estaba sustentada en problemas serios y reales en un buen número de países, pero no en todos.

Las políticas de cambios estructurales en el Estado se extendieron a los sistemas de seguridad social⁵. Este proceso se inicia con la reforma de la Seguridad Social en Chile en 1981, y continúa en el marco de múltiples gobiernos democráticos.

Las reformas estructurales operadas en la región pueden subdividirse en sustitutivas, paralelas y mixtas.

- a) Los casos de Bolivia, Chile y México responden al modelo sustitutivo, en el que los antiguos sistemas de reparto dan lugar a un nuevo sistema de capitalización individual. Se califica al nuevo sistema de “privado” pero el Estado juega un papel importante puesto que se hace cargo del triple costo de la transición (el déficit del sistema antiguo, el bono de reconocimiento y la pensión mínima en el nuevo sistema).
- b) El modelo paralelo, en tanto, contempla el funcionamiento de ambos sistemas sin conexión entre ellos, como sucedía en Colombia y Perú. Estos sistemas deberían tener costos de transición inferiores porque parte de los asegurados se podían quedar en el sistema público.
- c) Finalmente, el modelo mixto, adoptado por Argentina, Costa Rica y Uruguay, plantea diversas formas de integración del régimen de reparto con el de capitalización individual. En este caso, el triple costo de transición es inferior que en el sistema sustitutivo, tanto porque los aportes que se retraen del régimen anterior son significativamente inferiores, no hay necesidad de pagar un bono de reconocimiento y tampoco hay necesidad de garantizar una pensión mínima en el

⁵ El Banco Mundial fue un gran promotor de la transformación radical del sistema jubilatorio por un modelo sustitutivo (recordar Envejecimiento sin crisis de 1994). Posteriormente, ha formulado un nuevo enfoque que se puede leer como una autocrítica, en Keeping the promise of old age income security in Latin America (2004).

componente “privado” puesto que el público paga pensiones generales.

El nuevo sistema previsional uruguayo mixto está compuesto por dos pilares complementarios con las siguientes características (Camacho, 1997).

Se mantiene el sistema de reparto básico, que seguirá rigiendo en forma obligatoria. El sistema jubilatorio anterior fue reformado en el año 1995, mediante su contracción a través tanto de la reducción del nivel de las aportaciones, como de las prestaciones previstas.

Se crea un régimen de ahorro individual complementario. En términos generales, podemos establecer que el trabajador puede optar por su integración, en cuyo caso el nuevo pilar recibe parte de las contribuciones que anteriormente se destinaban al régimen de reparto.

Las contribuciones estatales, los aportes patronales y los aportes personales no destinados al régimen de ahorro individual, se mantienen como fuentes de financiamiento exclusivas del régimen de reparto. Una particularidad adicional es que, en ambas situaciones, se aplica obligatoriamente un único sistema de obtención de derechos y generación de causales.

Otros países adoptaron sólo cambios paramétricos, orientados a la ampliación de las condiciones de acceso a los beneficios, como aumentos de la edad mínima, aumentos de los años de contribución necesarios; o bien cambios en las fórmulas de cálculo para definir los beneficios. Es el caso de Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Panamá y Venezuela.

En este período de transformaciones, la cobertura no solo no continuó creciendo, como venía sucediendo en el mundo desde la segunda posguerra, sino que hacia finales del siglo experimentó una retracción importante.

Sin duda, el comportamiento del mercado de trabajo es una de las causas fundamentales de esta situación. El aumento del desempleo y especialmente la mayor informalidad, explican en buena medida estas dificultades de cobertura.

En la mayoría de los países se observa que la cobertura aumenta a medida que se asciende en la escala de ingresos, lo cual le imprime un carácter regresivo al impacto de la seguridad social en la protección de la población.

4. América Latina, una región emergente en la primera década del siglo XXI

A lo largo de la primera década del nuevo siglo, específicamente a partir del año 2003, los países latinoamericanos vivieron un período de amplio crecimiento económico. Las mejoras de la región (Marco, Macedo y Costa Pinto, 2013) se vieron impulsadas por: a) elementos internos asociados a la adopción de políticas macroeconómicas de demanda efectiva, en particular las de transferencia de la renta y b) elementos externos derivados del crecimiento económico de China. En ese período se convirtió en uno de los principales destinos de las exportaciones de commodities (intensiva en recursos naturales) de América Latina. Esa dinámica ha provocado: a) aumento de sus precios internacionales b) estabilización del nivel de precios de las manufacturas; b) sostenimiento de niveles

elevados de los términos de intercambio favorables a los países en desarrollo, y d) expansión del consumo masivo.

En el año 2002 en Uruguay se verificó una profunda crisis bancaria (Steneri, 2011) que fue un duro golpe para la economía del país donde cayeron todos los indicadores económicos. Así el Producto Bruto Interno (PBI) cayó 11 por ciento; la tasa de desempleo llegó al 22 por ciento; la cotización de los bonos cayó hasta un 75 por ciento. El sistema bancario perdió el 48 por ciento de sus depósitos y cuatro grandes bancos privados dejaron de tener actividad. El Estado debió asistir a los bancos gestionados o liquidados, aumentando enormemente la deuda pública que superó el 101 por ciento del PBI.⁶

La recuperación que siguió a la crisis se inició el primer trimestre de 2003 (menos de seis meses después del estallido de la crisis) y ganó fuerza después del canje de deuda de mayo de 2003 que alejó el riesgo de default. Muchos consideran que esta medida fue un mal menor, comparada con el “corralito” argentino⁷

Los principales factores que impulsaron la reactivación fueron: un contexto internacional favorable en materia financiera y comercial; la recuperación de la competitividad externa y la baja inflación. En ese marco, el tipo de cambio nominal se estabilizó, los depósitos bancarios continuaron creciendo y las tasas de interés en moneda nacional cayeron pronunciadamente. Todo ello aumentó el gasto de consumidores e inversores, lo que, a su vez, hizo posible mejorar la recaudación tributaria, en definitiva, el resultado fiscal.

Durante el período 2003-2008, América Latina disfrutó de un auge económico muy notable, en buena medida impulsado por un contexto internacional beneficioso. Las condiciones de financiamiento externo favorables y los precios al alza de las materias primas contribuyeron a la aceleración del crecimiento, que se situó a un ritmo medio del 5,4 por ciento, frente al 2,3 por ciento en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La coyuntura exterior, no obstante, se invirtió a partir de 2008. Ese año la región apenas sufrió los efectos de la crisis financiera internacional, pero sus efectos sobre el crecimiento latinoamericano se hicieron sentir en 2009, cuando la producción cayó un 1,9 por ciento. El impacto fue, con todo, modesto en comparación con la recesión sufrida en la OCDE que implicó una baja del PBI del 3,4 por ciento.

No obstante, en el período previo, América Latina había configurado una estructura estable, como nunca antes la había tenido. Esta situación demostró su efectividad tras superar rápidamente el impacto de la crisis económica de 2008-2009. Durante 2010, el PBI creció un 5,9 por ciento aunque en 2011 se produjo una desaceleración al crecer un 4,3 por ciento y para 2012 el crecimiento fue del 3,1 por ciento.

Ahora bien, no es una región homogénea por lo cual las consideraciones anteriores deben relativizarse en la medida que algunos países soportan actualmente altas tasas de inflación, una importante deuda pública e inestabilidad macroeconómica.

En líneas generales, se puede afirmar que la dinámica económica de América Latina

⁶ A pesar de la crisis, las jubilaciones y pensiones se siguieron liquidando y pagando con normalidad. A tales efectos se rebajaron varios impuestos que afectaban el costo de la producción nacional y se estableció un régimen adicional de financiamiento mediante la creación de un impuesto denominado Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (COFIS), que posteriormente se derogó.

⁷ En Argentina, en noviembre de 2001 los inversores comenzaron a retirar su dinero de los bancos provocando el colapso del sistema bancario. Para intentar ponerle freno el gobierno anuncia una nueva política económica, conocida popularmente como “corralito”.

muestra el aumento del margen de maniobra de la política económica de algunos países de la región, en especial los sudamericanos atados a la dinámica china. Sin embargo, esa dinámica tenderá a provocar el aumento de la vulnerabilidad externa de largo plazo, dado que existirá una tendencia a la primarización de la pauta exportadora concomitantemente con el estancamiento del proceso de industrialización.

5. Las nuevas reformas de la seguridad social

El nuevo escenario político de América Latina nos muestra una enorme mayoría de gobiernos democráticamente electos. A lo anterior se agrega el reconocimiento por parte de políticos y de especialistas de la agudización de problemas en la seguridad social.

La caída en materia de cobertura de la seguridad social se hubiera producido aún de no haber mediado reformas en el sistema de seguridad social, ya que el mismo, al apoyarse en la pertenencia al mercado de trabajo formal, hubiera igualmente sufrido los reveses del empeoramiento laboral.

En este escenario es donde se han comenzado a procesar, lo que algunos autores han denominado como las re-reformas, es decir, nuevas reformas a las reformas. El nuevo escenario encuentra a los sistemas de seguridad social en América Latina, al igual que en el pasado, caracterizados por estructuras diversas del gasto público social.

5.1. Ajuste de los sistemas de pensiones

Veamos algunos ajustes de los sistemas jubilatorios llevados a la práctica en países de América del Sur.

En Argentina, en marzo de 2008 se consagró entre otras cosas la libre opción del régimen jubilatorio. Sin embargo, en diciembre del mismo año el gobierno aprobó una reforma por la cual se crea un sistema de reparto sustitutivo del régimen mixto anterior. Los saldos de las cuentas individuales se volcaron a un Fondo de garantía del nuevo régimen.

En 2005, en Bolivia, se produjo un ajuste en la provisión de prestaciones. En diciembre de 2010, se aprobó una reforma que contiene el pilar de capitalización administrado por una Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo; un nuevo primer pilar, financiado por impuestos, que provee un mínimo beneficio después de 10 años.

En Chile, en 2008, se realizó una Reforma Previsional. Dentro de sus mayores alcances está la creación de un sistema de pensiones solidarias, el aumento en la cobertura de grupos vulnerables y mejoras al sistema de capitalización individual y de aportes voluntarios. Actualmente, la Comisión Asesora Presidencial del Sistema de Pensiones, se encuentra abocada a realizar un diagnóstico y posteriormente, a elaborar alternativas de solución frente a las deficiencias que se encuentren.

En Perú, en el año 2012 se reformó el Sistema Privado de Pensiones (SPP), en tres aspectos: se tomaron medidas para reducir las comisiones de administración, se introdujo la obligatoriedad de cotizar a trabajadores independientes y se definieron ajustes futuros de la tasa de aporte obligatorio (por la preservación de las pensiones ante incrementos en la esperanza de vida).

Finalmente, en Uruguay en el año 2008 se promovió un régimen que flexibiliza el acceso a una pasividad, bajando en cinco años los requerimientos mínimos de actividad para

generar una causal jubilatoria. En el marco de estas modificaciones se determinó una acción positiva de género. Se le reconoce a la mujer, a los efectos jubilatorios, un año adicional de actividad, con un máximo de cinco, por cada hijo nacido vivo. Este reconocimiento se hace extensivo a los casos de adopción. (Scardino, 2013 y 2015).

Desde el año 2014 existe la posibilidad de que quienes hayan realizado una opción por destinar contribuciones al régimen de ahorro individual, puedan revertirla antes de cumplir los 50 años de edad. En tal caso, el saldo ahorrado en la cuenta individual se destina al régimen de reparto (Bene, 2014).

5.2. Reformas en los sistemas de salud

Todos los países considerados en el estudio cuentan con instituciones de seguridad social, responsables de prestar servicios de salud y pensiones a la población trabajadora, pues en todos ellos el empleo es la forma de entrada al sistema. Sin embargo, con excepción de Costa Rica, y en cierta medida México y Colombia, la cobertura de esas instituciones es bastante reducida, situación que se relaciona con los elevados niveles de informalidad laboral.

Por ese motivo, en el caso de la salud se ha iniciado en la última década la ejecución de nuevos programas de atención a la población. A continuación se presentan tres casos específicos.

En Bolivia se crean: el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), el Programa de Extensión de las Coberturas en Salud (EXTENSA) y el Seguro Médico Gratuito de Vejez. En términos generales tienen como objeto ampliar la cobertura en materia de salud, en forma integral y gratuita a diversos sectores vulnerables de la población.

En México se crea en el año 2003 el Seguro Popular. Se estima que en el 2009 el Seguro Popular cubría un 30 por ciento de la población. Las personas afiliadas a este seguro tienen cubiertos los tratamientos para las enfermedades enlistadas en el Catálogo Universal de Servicios de Salud.

En Uruguay se crea en el año 2007 el Sistema Nacional Integrado de Salud, que tiene entre sus principales objetivos garantizar el acceso universal a la atención en salud a toda la población en niveles de accesibilidad y calidad homogéneas. Se crea un Fondo que recibirá aportes en función del ingreso de los usuarios y pagará a las Instituciones mutuales cuotas - salud. Estas se componen por una cápita ajustada por riesgo y un pago por cumplimiento de metas asistenciales.

El análisis sobre afiliación al sistema, muestra que la estructuración de un Seguro de Salud amplio, no limitado a la participación en el mercado de trabajo, supone una cobertura más abarcativa en tanto incorpora a más colectivos que antes solo podían atenderse en el sistema público o a través del pago de atención privada (Gallo y Sosa, 2015).

5.3. Introducción de nuevas pensiones no contributivas

Ante el proceso de envejecimiento de la población latinoamericana y la escasa cobertura de los regímenes contributivos de pensiones, los países se han visto obligados a dar atención a los adultos mayores –especialmente aquellos en situación de pobreza– que no disfrutaban de una pensión contributiva (ni tendrán derecho a disfrutarla porque no han cotizado para ello). A continuación presentamos algunos ejemplos:

- En Bolivia desde 2008 la “Renta Dignidad” implica una prestación mensual a personas mayores de 60 años que no reciben una renta del sistema contributivo de pensiones.
- En Costa Rica el “Régimen no Contributivo de Pensiones” desde el año 2006 comienza a otorgar montos por concepto de pensión que tienen un impacto importante en las condiciones de vida de los beneficiarios.
- En el Ecuador, la “Pensión Asistencial” otorga prestaciones a los adultos mayores de 65 años de edad en situación de pobreza y que no tienen seguridad social.
- En Guatemala se creó en el 2007 “Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor” que otorga un aporte mensual a todas las personas de 65 años y más en estado de extrema pobreza.
- En México a partir del 2007 se inició la ejecución de programa “70 y más”, que otorga una pensión no contributiva de los adultos mayores que habitan en localidades de hasta 30 mil habitantes.

Se ha comprobado que los programas de pensiones no contributivas son altamente progresivos, ya que benefician principalmente a personas en hogares de menores ingresos.

En Uruguay el programa de pensiones no contributivas a la vejez e invalidez es uno de los que, en las dos primeras décadas del siglo XX, dio forma a la seguridad social. Junto con la temprana extensión de los seguros sociales, este programa tuvo una alta participación en los niveles de cobertura alcanzados por Uruguay, en especial hasta la madurez de los regímenes contributivos, hacia la mitad del siglo pasado.

Sin embargo, en el año 2008 se creó una nueva prestación que amplía la asistencia a los adultos mayores de 65 años y más en situación de pobreza extrema alcanzando al 100 por ciento de esa población objetivo; cuando estos beneficiarios alcanzan los 70 años de edad, pasan automáticamente al régimen general de pensiones a la vejez no contributivo. (Scardino, 2014).

5.4. Auge de programas de transferencias condicionadas

Luego del éxito alcanzado por los programas Bolsa Familia, que inicia Brasil en 2003 y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en México, a partir de 2002, los programas de transferencias monetarias condicionadas se consolidan como la nueva forma más importante de hacer política social en América Latina. Su principal atractivo es que inciden de forma inmediata sobre los ingresos de las familias pobres beneficiarias, y a mediano y largo plazo tratan de repercutir en la ruptura del ciclo de la pobreza al condicionar las transferencias a que las familias cumplan ciertas responsabilidades, en los ámbitos de la educación, la salud y la nutrición.

A continuación indicamos algunos ejemplos adicionales de países en los que se introdujeron estas prestaciones:

- En Argentina, en el año 2009, entró en vigencia la Asignación Universal por Hijo (AUH) que se abona por cada hijo menor a las familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad, hasta un límite de cinco hijos por grupo familiar.

Existen condiciones de cumplimiento de controles sanitarios y de concurrencia a un establecimiento educativo público.

- En Bolivia, el “Bono Juancito Pinto” está dirigido a niños y niñas de escuelas públicas que cursan entre primero y octavo grado de primaria.
- En Colombia el programa “Familias en Acción” está dirigido a familias en situación de pobreza y con niños menores de 17 años y busca promover la asistencia escolar y la generación de capital humano.
- En Costa Rica el programa “Avancemos” está dirigido a adolescentes y jóvenes en situación de pobreza que cursen la educación secundaria.
- En Ecuador el “Bono de Desarrollo Humano” tiene el objetivo de fomentar las capacidades de las personas, estableciendo condiciones en educación y salud de los beneficiarios.
- En Guatemala, el programa “Mi familia progresa” otorga a los padres de familia un aporte mensual si mantienen a sus hijos por lo menos el 90 por ciento del tiempo efectivo en clase, así como un bono similar para los hogares que cuenten con mujeres en estado de gestación o lactantes y niños de 0 a 6 años, para que en ambos casos se mantengan sus controles de nutrición y salud.
- En Nicaragua se ejecutó entre los años 2000 y 2006 un programa de este tipo denominado “Red de Protección Social”, que llegó a beneficiar aproximadamente a 20.000 familias.

Al igual que en el caso de las pensiones no contributivas, en muchos países no hay claridad sobre la brecha de cobertura de estos programas, sobre el costo y las posibilidades reales de atender a toda la población potencialmente beneficiaria.

En Uruguay se aprobó un Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares que está destinado a los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica (Caristo, 2013). Los niños y adolescentes deben estar escolarizados y realizarse controles de salud. El nuevo régimen ha incrementado los montos de las prestaciones sustantivamente, que varía según cantidad de hijos por hogar. Otro aspecto es que se le da la titularidad del cobro de la prestación a la mujer, constituyendo una discriminación positiva de género.

Por lo tanto, las asignaciones familiares, y su complemento a través de la tarjeta alimentaria, ofician como un sistema de transferencias de ingresos públicos, que son más intensas en la medida que nos trasladamos hacia los hogares más pobres. Es un instrumento de distribución del ingreso y fue escogido como tal por la amplia aceptación cultural que tiene en la sociedad uruguaya y porque permite combatir directamente la pobreza infantil.

6. Efectos de los recientes cambios sociales y económicos

A continuación analizaremos los cambios más significativos que se han verificado en la primera década de este siglo en algunas de las variables socio-económicas más significativas de los países latinoamericanos. Consideramos que estos cambios fueron posibles por la acción conjunta de las transformaciones económicas y de las reformas de la seguridad social que se han verificado en los últimos años. Por ello, el estudio se centra

en el análisis global de algunos aspectos relacionados con la evolución reciente del nivel de pobreza, de desigualdad, del crecimiento de la clase media, de la informalidad y de las condiciones de trabajo.

6.1. Efectos sobre la disminución de la pobreza

El crecimiento económico explica gran parte de la disminución de la pobreza operada en la última década. En este contexto, la tasa de pobreza de América Latina en 2013 (CEPAL, 2014) bajó a un 28,1 por ciento en tanto que la indigencia, o pobreza extrema, alcanzó el 11,7 por ciento⁸.

En comparación con las cifras de 2002, la caída acumulada de la pobreza fue de casi 16 puntos porcentuales, de los cuales 10,4 puntos corresponden a la disminución lograda hasta 2008, a una tasa anual del 1,7 por ciento. Entre 2008 y 2013, el ritmo de descenso fue más modesto y la caída acumulada fue de 5,4 puntos porcentuales, lo que equivale a una tasa anual del 1,0 por ciento; desde 2011 en adelante, se observa un estancamiento de la tasa de pobreza regional en torno al 28 por ciento.

En lo que respecta a la pobreza extrema, se registró una trayectoria similar. Se produjo una caída de 6,2 puntos porcentuales entre 2002 y 2008, y de 1,2 puntos desde este último año hasta 2013. En forma similar a lo ocurrido con la tasa de pobreza, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema se ha mantenido entre el 11 por ciento y el 12 por ciento durante el último trienio.

Una vez que se afianzó la recuperación tras la crisis de 2002, Uruguay puso en práctica un plan de atención a la emergencia social (PANES) de carácter temporal entre 2005 y 2007 con el fin de afrontar la pobreza extrema a través de transferencias monetarias focalizadas. Más adelante, en 2007, se inició un Plan de Equidad más integral y permanente, que incluyó una ampliación de la cobertura y del monto de las transferencias condicionadas.

Tras la crisis del año 2002, la renta per cápita ha aumentado en un 75 por ciento, por lo que en el 2014 se completó una década de la reducción de la pobreza.

Adicionalmente, a partir del año 2005 en Uruguay, se comenzaron a otorgar aumentos superiores al promedio a jubilados y pensionistas con ingresos por pasividad bajos y que vivían en hogares de ingresos modestos (Pugliese, 2013). De estas y otras medidas tomadas en relación a los jubilados mayores de 65 años se constata: a) que ha mejorado la adecuación del valor de las prestaciones de pasividad en los últimos años; b) que se produjo una disminución de la proporción de adultos mayores con prestaciones que se encuentran por debajo de la canasta básica total y c) que se ha verificado una sostenida disminución de la proporción de personas mayores pobres.

La pobreza ha seguido disminuyendo en la región a pesar de la crisis económica internacional. Sin embargo, estos logros están siendo amenazados por las enormes limitaciones que presenta la estructura productiva de la región, y por los mercados laborales que generan empleos de baja productividad, sin protección social.

A pesar de la importante disminución operada en el período, se mantienen altos niveles de pobreza. Así podemos afirmar que en el año 2013 había aproximadamente 165 millones de personas en situación de pobreza, de los cuales 69 millones eran personas en situación de

⁸ Se destaca que Uruguay es el país con menor nivel puesto que los porcentajes con personas en situación de pobreza e indigencia fueron inferiores al 5,7 por ciento y al 0,5 por ciento respectivamente.

pobreza extrema.

Una de las principales preocupaciones es la caída del gasto público destinado a los programas sociales. Después de las crisis de 2008, los gobiernos de la región impulsaron los recursos destinados a combatir la pobreza; sin embargo, entre 2012 y 2013 se ha notado una desaceleración del crecimiento del gasto social.

6.2. Efectos sobre la pobreza crónica

A pesar de estos excepcionales progresos, actualmente aproximadamente uno de cada cuatro latinoamericanos sigue siendo pobre. Algunos han sufrido reveses que los han hecho caer temporalmente en la pobreza. Pero lo más preocupante es que otros nunca lograron salir de su situación de pobreza: se trata de los “pobres crónicos”. Estos se han beneficiado muy poco de las impresionantes tasas de crecimiento de la década del 2000 y pueden no haber sido alcanzados por los sistemas tradicionales de seguridad social.

A continuación analizamos cuatro particularidades que caracterizan a la pobreza crónica en la región:

- a) En el período 2004-2012 uno de cada cinco latinoamericanos era crónicamente pobre lo que representa más de 120 millones de personas. La pobreza crónica varía considerablemente entre países. Argentina, Chile y Uruguay ostentan las cifras más bajas, con tasas inferiores al 10 por ciento. En el otro extremo, Honduras, Guatemala y Nicaragua muestran las tasas más altas, que fluctúan entre el 37 por ciento y el 50 por ciento.
- b) Parece variar considerablemente tanto entre los países latinoamericanos como al interior de estos, ya que algunas regiones acusan tasas de incidencia mayores al 60 por ciento mientras que otras menores al 10 por ciento. Es un problema que afecta tanto al medio urbano como rural, inclusive las zonas urbanas de muchos países concentran cifras más elevadas de pobres crónicos.
- c) El impresionante crecimiento económico de la década del 2000 no fue de gran ayuda para los pobres crónicos, aún cuando también experimentaron mejoras en sus ingresos durante este período, ya que los mismos crecieron en promedio de 1,5 USD a 2,7 USD al día (Vakis, Rigolini y Luccetti, 2015).
- d) Los ingresos laborales representaron el factor impulsor más importante detrás de la fuerte reducción de la pobreza registrada entre los años 2004 y 2012. Lamentablemente, al parecer los pobres crónicos enfrentan barreras más serias para ingresar a la fuerza laboral.

Desafortunadamente, la pobreza crónica se transmite de padres a hijos. Los niños y niñas que nacen en contextos de pobreza tienen menores probabilidades de tener acceso a las mismas oportunidades que los niños y niñas más afortunados, lo cual crea un canal para la baja movilidad social y la persistencia intergeneracional de la pobreza.

Se destaca que América Latina se está encaminando hacia la construcción de sociedades más inclusivas. Los avances del último decenio han sido notables, y la mejora de la calidad de vida de los pobres gracias a mejores servicios y programas sociales ha ocupado un lugar importante en casi todas las agendas políticas.

No obstante, para eliminar la pobreza crónica es preciso alinear mejor las políticas en

iniciativas como parte de un enfoque más sistemático y concertado. Los programas e iniciativas deberán encajar en un marco integral de reducción de la pobreza dentro del cual los programas e iniciativas se comuniquen entre sí y colaboren mutuamente.

En Uruguay se han institucionalizado mecanismos de coordinación permanente como el Gabinete Social, el Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales y la Comisión Sectorial de Seguridad Social. Por otra parte, la creación de las Mesas Interinstitucionales en todos los departamentos ha generado el ámbito de articulación e intercambio de los gobiernos locales y las instituciones públicas nacionales presentes en el territorio (Lagomarsino, 2009).

El Gabinete Social, integrado por los ministerios del área social, tiene como objetivo el asesoramiento y propuesta de planes, programas y proyectos de carácter social. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales se encarga de la instrumentación y ejecución de acuerdos y resoluciones del Gabinete Social. Mientras que la Comisión Sectorial de Seguridad Social, es un instrumento de coordinación más específico de los temas vinculados a la seguridad social.

Uno de los criterios del Plan de Equidad vigente es “Construir una Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) de naturaleza no contributiva, con el objetivo de amparar a los sectores sociales con mayor vulnerabilidad, que cuentan con menores oportunidades de incorporarse al mercado de trabajo. La misma deberá estar articulada con el sistema de seguridad social y el conjunto de políticas universales básicas”.

A diferencia del enfoque clásico de protección social, según el cual las familias crónicamente pobres tienen que postular a los beneficios, los servicios de intermediación social deben colocar a las familias en el centro, al identificar y abordar activamente a los pobres crónicos, y garantizarles un acceso prioritario a programas tanto existentes como nuevos.

6.3. Efectos sobre la disminución de la desigualdad

La disminución de la pobreza en la década de 2000 está asociada tanto a los altos niveles de crecimiento económico, acompañados por aumentos en el empleo y en los ingresos laborales, como a disminuciones en la desigualdad, que coinciden con el incremento del gasto social y la puesta en marcha o ampliación de los sistemas de protección social en muchos países de la región.

La mayoría de las mediciones confirman que la década del 2000 ha sido una de las más efectivas para el desarrollo económico de América Latina. Durante ese período, y pese a ser una de las regiones más desiguales del mundo, las disparidades se redujeron sustancialmente. El coeficiente de Gini regional en materia de ingreso per cápita, por ejemplo, disminuyó en un nivel sin precedentes: cinco puntos porcentuales, de 0,547 en el año 2002 a 0,497 en el 2013. (CEPAL, 2014:2).

Si se visualiza el coeficiente por país, podemos destacar que Brasil (0,55) ya no es más el campeón de la desigualdad latinoamericana sino que es superado por Bolivia, Colombia y Honduras⁹. Mientras tanto, Uruguay (0,39) es el país más igualitario en este aspecto¹⁰.

⁹ Lo de Brasil no sorprende ya que desde el año 2003 creó la ayuda “Bolsa Familia” para garantizar un ingreso mínimo a los pobres, impulsó la creación de empleo, y la subida del salario mínimo.

¹⁰ El crecimiento inclusivo no es un fenómeno nuevo para Uruguay puesto por muchos años ha tenido los mejores índices de distribución del ingreso en la región.

El informe 2013 Panorama Social, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL, 2010-2014) muestra que los niveles de desigualdad en el reparto del ingreso de Uruguay prácticamente se mantuvieron estables durante el período 2002-2008, a pesar de la fuerte reducción de la pobreza.

La bonanza económica y los programas de transferencia trajeron consigo una reducción de la desigualdad en Uruguay durante los últimos años. La mejora en la distribución del ingreso se dio de manera tardía y los resultados solo se vieron a partir de 2008, cuando Uruguay fue el país que registró una mayor caída de los indicadores de desigualdad en toda la región.

El coeficiente de Gini suele usarse para medir la desigualdad de ingresos, pero el dinero recibido no es la única unidad de medida. Por eso también se aplica el Gini a la desigualdad educativa (Gasparini, Cicowiez y Sosa, 2013) para ver en qué medida hay diferencias en la cantidad de años de educación que reciben los ciudadanos de un país. Veamos algunos resultados: los países peor situados son también algunos de los de mayores índices de pobreza en la región: Guatemala, Nicaragua y Honduras con coeficiente superior a 0,40. Y los de más igualdad educativa son los del grupo de mayor renta per cápita: Argentina, Chile y Uruguay con un coeficiente inferior a 0,23.

Asimismo, hay que subrayar que, si las economías de América Latina no hubieran tenido una inserción tan intensa en la globalización, no habrían podido crecer tanto, por lo que sus posibilidades de redistribuir esas ganancias también habrían sido menores.

A pesar de sus recientes avances, América Latina aún está lejos de exhibir los niveles de desigualdad y cohesión social de la Europa continental (así, en América Latina, el 10 por ciento más rico de la población concentra el 32 por ciento de la renta, mientras que el 40 por ciento más pobre solo concentra el 15 por ciento). Si no se combate la desigualdad, es posible que se presenten obstáculos para el futuro crecimiento económico en la región. (Banco Mundial, 2015).

Por lo general, las desigualdades en educación, salud, suministro de agua, saneamiento, electricidad y telefonía también son importantes y están correlacionadas con las diferencias en los ingresos. Por ejemplo, en la región, las diferencias en el promedio de años de educación entre los quintiles de ingreso superior e inferior fluctúan entre 5 y 9 años para las personas entre 31 y 40 años y entre 51 y 60 años.

En cuanto a la política redistributiva, el Banco Mundial alerta del problema que para América Latina supone la generalización de los impuestos indirectos, un factor que contribuye a enlentecer la reducción de la brecha de desigualdad. El impacto regresivo de la estructura impositiva afecta mucho más a los más pobres.

A partir del año 2007, en Uruguay se modificó la estructura tributaria, para lo cual se creó el Impuesto a la Renta de la Personas Físicas (IRPF), se llevó a cabo una pequeña disminución de las alícuotas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se eliminaron otros impuestos indirectos.

Estimaciones realizadas ex ante establecen un impacto positivo sobre la equidad de los cambios implementados. La estimación muestra que recién para los hogares a partir del decil 9 la carga tributaria aumenta, siendo el incremento más pronunciado en el decil 10. Mientras que en los deciles inferiores la carga tributaria desciende un 25 por ciento.

(Lagomarsino, 2009)

Para paliar el problema de la inequidad, se deberían adoptar políticas económicas más redistributivas y el desarrollo de estrategias que extiendan el acceso a los bienes y servicios básicos a toda la población. En última instancia, para que el crecimiento económico se traduzca en una nueva caída de la desigualdad, será necesario aumentar el gasto en educación, salud e infraestructuras.

6.4. Efectos sobre el crecimiento de la clase media

Tras décadas de estancamiento, la clase media de la región ha aumentado en un 50 por ciento en el período comprendido entre los años 2003 a 2009. En este último año pertenecían a la clase media 152 millones de personas (Ferreira y otros, 2013).

El panorama actual es una realidad reciente y no tiene precedentes. Es el resultado de un proceso de transformación social que comenzó alrededor de 2003, año a partir del cual la movilidad social ascendente aumentó a un ritmo significativo.

El viejo estereotipo de un Uruguay de clase media es cierto, al menos para los estándares latinoamericanos. El 60,2 por ciento de la población ocupa esa franja tan dinámica y a la vez amortiguadora (PNUD, 2013).

Un aspecto positivo es la baja movilidad descendente existente puesto que es poca la probabilidad de pasar de clase media a vulnerable y de ésta a pobre.

Existen estimaciones según las cuales, el crecimiento de la clase media se explica en un 75 por ciento por el aumento de los ingresos promedios de la región, mientras 25 por ciento restantes es debido a la disminución de la desigualdad. No obstante, estos promedios ocultan variaciones significativas entre los países; así por ejemplo en Argentina y Brasil, la disminución de la desigualdad fue la que contribuyó sustancialmente a la expansión de la clase media.

También se observó una correlación entre la movilidad económica y el gasto en salud pública y educación. Resulta interesante destacar una relación positiva entre la movilidad y las medidas específicas de los programas de protección social progresivos, entre ellos, las transferencias condicionadas.

Corresponde evaluar si hay alguna probabilidad de que el crecimiento de la clase media induzca a cambios en el contrato social de la región. Se entiende por contrato social en sentido amplio, la combinación de acuerdos implícitos y explícitos que determinan lo que cada grupo contribuye al Estado y lo que recibe de él.

América Latina se encuentra en una encrucijada en cuanto a la introducción de un nuevo contrato social o al mantenimiento de un modelo fragmentado en el que la nueva clase media se pueda excluir de participar en forma parcial o total.

Durante la mayor parte de los años 2000, se ha iniciado una impresionante transición hacia una sociedad de clase media. Esto ha creado grandes expectativas, que corren el riesgo de convertirse en frustración si esta transición se detiene.

6.5. Efectos sobre la disminución de la informalidad laboral

Así como la pobreza y la desigualdad son rasgos dominantes de las economías de

América Latina, sus mercados laborales se caracterizan por presentar altos niveles de informalidad. La mayor parte de los trabajadores de la región son cuentapropistas o asalariados en empresas pequeñas y precarias, cuya relación laboral no se desarrolla conforme a las leyes, y por lo tanto carecen de acceso a los beneficios de la seguridad social, a un seguro de salud, a pensiones en la tercera edad, a seguros de desempleo y a asignaciones familiares, entre otros.

Entre el año 2000 y el 2011 según Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012), el porcentaje de los ocupados urbanos con protección en seguridad social subió del 55,9 por ciento al 67,9 por ciento representando un crecimiento relativo superior al 21 por ciento. Ello ayudó a combinar la expansión económica con el aumento del empleo en el sector formal y con la reducción de las relaciones laborales informales.

El crecimiento en diversos países de la región no ha sido homogéneo ya que por ejemplo, Ecuador aumentó la formalidad en más del 60 por ciento, Brasil y Paraguay en más del 25 por ciento, mientras que en El Salvador el crecimiento fue negativo.

En Uruguay se verificó un importante aumento en los grados de formalización. En ese sentido podemos establecer que entre los años 2000 y 2014 hubo un crecimiento de cotizantes superior al 59 por ciento. Ello se debió a la mejora en la economía, a las políticas del gobierno en cuanto a la regulación de las condiciones de trabajo y la mejora de la administración y fiscalización del sistema.

Es interesante destacar, que el indicador de cobertura activa ha evolucionado en el período con una tendencia persistentemente creciente, habiendo alcanzado para el año 2013 el 85,7 por ciento de la Población Económicamente Activa Ocupada (Lazo, 2014).

A pesar de las mejoras registradas en la última década de crecimiento económico, la informalidad laboral continúa siendo un rasgo distintivo de los mercados laborales latinoamericanos, con niveles promedio para la región que superan en promedio el 30 por ciento.

Las estimaciones del porcentaje de ocupados en el sector informal mostraban diferencias sustanciales entre los países, por ejemplo: Ecuador, El Salvador y Paraguay con al menos el 50 por ciento de los ocupados en el sector informal, y Chile y Costa Rica con menos de un 20 por ciento del total de ocupados en ese sector.

El análisis indica que los altos niveles de informalidad laboral hacen que la protección frente a los riesgos sociales mediante los sistemas tradicionales de seguridad social de base contributiva resulte insuficiente, aún en escenarios de crecimiento económico sostenido.

Adicionalmente, se deberían tener cuenta que existen potenciales desincentivos a la formalización laboral que pueden derivarse del diseño y la forma de operar de los programas de transferencias condicionadas.¹¹

6.6. Efectos sobre los cambios en las condiciones de trabajo

El alto crecimiento económico que benefició a la región a partir de 2003-2004 abrió paso a un contexto favorable para la generación de empleo y la mejora de su calidad. En ese

¹¹ Un ejemplo en el que se atenúan los desincentivos se presenta en Chile, con el Bono al Trabajo de la Mujer, que premia mediante un subsidio la consecución de un trabajo formal por parte de trabajadoras entre 25 y 60 años de edad.

marco, revisamos el panorama actual referente a cuatro tipos de exclusiones:

- a) La exclusión de la fuerza laboral: personas (sobre todo mujeres) que tienen interés en insertarse en el mercado de trabajo.

Desde hace varias décadas existe una tendencia relativamente estable a un incremento de la tasa de participación femenina en los mercados de trabajo. Desde 1980 más de 70 millones de mujeres ingresaron en la fuerza laboral (Chioda, 2011). Sin embargo aún persiste una importante brecha entre los sexos¹² Esta se concentra en los grupos de educación formal más baja y relacionado con ello, a las mujeres de hogares de bajos ingresos.

En efecto, los trabajos de cuidado y la ausencia de alternativas públicas o privadas accesibles para estos hogares explican en buena parte los bajos niveles de participación. La persistencia de fenómenos como la elevada tasa de maternidad juvenil obstaculiza una transformación más acelerada¹³.

- b) La exclusión del empleo: personas que buscan empleo y no lo encuentran.

Esta situación de exclusión se expresa en la tasa de desempleo, tradicionalmente el principal indicador de la situación del mercado de trabajo. Durante la década de 2000, la tasa de desempleo volvió a reaccionar con una mayor elasticidad frente al crecimiento económico que durante los años 90 y después de un máximo de 11,1 por ciento en 2002, la tasa de desempleo urbano regional descendió a 7,3 por ciento en 2008.¹⁴

Este tipo de exclusión afecta, sobre todo, a tres grupos de la fuerza de trabajo cuya tasa de desempleo suele sobrepasar al promedio: las mujeres, especialmente las de nivel educativo bajo; los jóvenes, sobre todo cuando no cuentan con experiencia laboral; y los hombres con niveles educativos intermedios.

- c) La exclusión del empleo productivo: personas que no consiguen un empleo en los sectores de alta o mediana productividad pero que suelen insertarse en empleos de baja calidad.

A partir de 2003-2004, los sectores de productividad media y alta empezaron a generar puestos de trabajo en cantidad significativa, con lo cual aumentaron su participación en la estructura ocupacional urbana, de 48,8 por ciento en 2002-2003 a 52 por ciento en 2008-2009. Además, las diferencias de ingresos entre los distintos segmentos productivos disminuyeron puesto que los salarios medios de los trabajadores de microempresas y por cuenta propia subieron más que el de las empresas medianas y grandes (Weller, 2011).

¹² En el promedio simple de los países, en 2013 la tasa de participación masculina fue 73,1 por ciento y la femenina 49,9 por ciento a escala regional (CEPAL, 2014).

¹³ En Uruguay, como parte de la nueva generación de reformas, se está diseñando un Sistema Nacional de Cuidados, que incorporará la perspectiva de género, considerando las necesidades de las mujeres que tienen dificultades para conciliar vida familiar con vida laboral y profesional, por el cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad.

¹⁴ Cabe señalar que los datos citados se refieren solo al desempleo abierto. También hay personas que quisieran trabajar pero por diferentes razones no se contabilizan en esta medición (CEPAL, 2010).

Sin duda, el contexto macroeconómico relativamente favorable durante buena parte de la década pasada fue un factor que incidió de manera positiva en la generación de empleo productivo. Sobre las políticas públicas relevantes para la generación de empleo, cabe destacar que, durante la reciente crisis económico-financiera internacional, varios países implementaron medidas económicas anticíclicas que contribuyeron a que el impacto no fuera tan severo como se temía y a que la reactivación fuera más fuerte, lo que tuvo un efecto favorable en el empleo (Kacef y Jiménez, 2009).

En Uruguay el mercado de trabajo se encuentra en un momento favorable en lo que refiere a las bajas tasas de desempleo (6,3 por ciento,) habiendo reducido su nivel en más del 50 por ciento con respecto al año 2000. Adicionalmente y no menos importante, en el período 2004-2013 el salario real per cápita promedio creció el 46,6 por ciento.

No obstante, ante este contexto tan auspicioso, surge la pregunta de si es posible que el desempleo siga cayendo sin la puesta en práctica de políticas activas de empleo (Perazzo, 2008). Adicionalmente, se pueden presentar restricciones al crecimiento económico a causa de las limitaciones de oferta imperantes en actividades que se requieren trabajadores con alta especialización.

- d) La exclusión del empleo de calidad dentro del empleo productivo: personas que se desempeñan en empleos productivos pero no perciben los beneficios que les corresponde debido a condiciones contractuales adversas.

Cabe la existencia de mecanismos de inserción productiva que difieran de las establecidas para un empleo de calidad. Entre ellos se puede mencionar la seudo independencia (el trabajo dependiente disfrazado como trabajo por cuenta propia), el teletrabajo y la subcontratación, habitualmente con peores condiciones laborales (DIEESE, 2008).

El mencionado contexto macroeconómico más favorable estimuló una mayor superación de la exclusión de este tipo. Pero también incidió la reorientación de las políticas laborales en la región. En varios países se intentó re-regular el mercado laboral, fortaleciendo la organización sindical, el diálogo social, la capacitación y la formalización del empleo.

En términos generales podemos establecer que hasta los años 80 prevalecían los tipos de exclusión a y c, mientras que en los 90 se expandieron los tipos b y d. Si bien durante la década pasada la situación mejoró sustancialmente, las exclusiones continuaron vigentes a consecuencia de las limitaciones de las economías de la región para proveer empleos de calidad en las cantidades requeridas.

7. Consideraciones finales

La crisis económica o de la deuda externa de los años ochenta del siglo pasado, fue el corolario para la implementación de programas de ajuste estructural que tuvieron un impacto en el cuerpo social latinoamericano y crearon una situación caracterizada por altos niveles de desempleo, subempleo, precarización laboral, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. En última instancia contribuyeron considerablemente al deterioro y crisis de los seguros sociales.

En tal contexto, se realizaron reformas estructurales de los sistemas de seguridad social.

Este proceso se inicia con la reforma de la seguridad social en Chile en 1981, y continuó en el marco de múltiples gobiernos democráticos en la región. Estas reformas tuvieron diferentes grados de profundidad que implicaron desde la contracción de los regímenes vigentes hasta prácticamente su eliminación.

En la primera década del nuevo siglo, surgió un período de bonanza por la mejoría de las cuentas externas, por el aumento de las tasas de expansión del Producto Bruto Interno (PBI) y por la reducción de la pobreza. Las mejoras de la región se debieron a la adopción de políticas macroeconómicas de demanda efectiva y a los cambios en la economía mundial derivados del aumento de la demanda de las materias primas de la región. En ese período América Latina logró configurar una estructura estable, como nunca antes la había tenido.

La nueva dinámica económica muestra el aumento del margen de maniobra de la política económica de algunos países de la región, lo que ha permitido una reducción de la vulnerabilidad externa, un aumento de la demanda agregada, por las exportaciones y un incremento del margen de maniobra gubernamental para realizar políticas de demanda efectiva.

En este nuevo contexto, se pudieron formalizar cambios sustantivos en los programas de seguridad social y particularmente poner en práctica una serie significativa de prestaciones no contributivas condicionadas, focalizadas en sectores vulnerables de las sociedades latinoamericanas.

Las transformaciones económicas y reformas de la seguridad social de los últimos años han impactado en la disminución del nivel de pobreza, del nivel de la desigualdad, en el crecimiento de la clase media, y en la mejora de las condiciones de trabajo.

En varios aspectos, estas mejoras han sido muy significativas puesto que los niveles alcanzados no tienen precedentes en la región. A título ilustrativo podemos apreciar algunos indicadores promedios para los últimos 10 años:

- La pobreza y la pobreza extrema disminuyeron respectivamente en 15,8 y 7,4 puntos porcentuales.
- Los pobres crónicos también experimentaron un crecimiento de sus ingresos promedio durante este período de 1,5 USD a 2,7 USD al día.
- Disminuyó sensiblemente la desigualdad, el coeficiente de Gini regional en materia de ingreso per cápita, bajó cinco puntos porcentuales.
- La clase media ha aumentado en un 50 por ciento.
- Aumentó la formalidad urbana promedio en más de los 12 puntos porcentuales.
- La tasa de desempleo urbano regional descendió en 3,8 puntos porcentuales.
- Los sectores de productividad media y alta aumentaron su participación en la estructura ocupacional urbana en aproximadamente 3,2 puntos porcentuales.

A pesar de las importantes mejoras, actualmente se mantienen altos niveles de pobreza y de informalidad laboral, así como se está lejos de exhibir adecuados niveles de

desigualdad y cohesión social. En este sentido podemos establecer que en el año 2013 había aproximadamente 165 millones de personas en situación de pobreza, de los cuales 69 millones eran personas en pobreza situación de extrema y donde el 10 por ciento más rico de la población concentra el 32 por ciento de la renta.

Por lo general, las desigualdades en educación, salud, suministro de agua, saneamiento, electricidad y telefonía también son importantes y están correlacionadas con las diferencias en los ingresos.

En un reciente documento del Fondo Monetario Internacional (Ture, 2015) se establece que:

Uruguay se destaca entre los países de la región como uno de los ejemplos más estimulantes del esfuerzo por fomentar el crecimiento acompañado de avance social. El aumento de las oportunidades y la mejora de los indicadores sociales que se registraron en Uruguay a partir de mediados de la década de 2000 constituyen un extraordinario caso de éxito en la recuperación económica y social posterior a una crisis.

Se señalan dos factores que ayudaron a los más pobres: un sólido crecimiento y políticas innovadoras en materia de transferencias condicionadas. Sin embargo, las participaciones en el ingreso del tramo superior se han mantenido altas en relación con los niveles internacionales. La participación en el ingreso de un por ciento mejor remunerado de la población fue de aproximadamente un 14 por ciento entre 2009 y 2011, frente a un promedio del 10 por ciento registrado en los países avanzados.

El más importante desafío que tendrá Uruguay será el mantenimiento de la solidez del crecimiento y la sostenibilidad fiscal del gasto social, de forma de asegurar que estos notables avances no se reviertan. Asimismo, será imprescindible incrementar la calidad de la educación puesto que es sustancial para mejorar la equidad y para lograr un adecuado nivel de crecimiento de largo plazo.

Una de las principales preocupaciones de los últimos años es la caída del gasto público destinado a los programas sociales. Si no se continúa con el combate de la pobreza, la informalidad y la desigualdad mediante la profundización de las transformaciones económicas y la ampliación de los sistemas de seguridad social, es posible que se presenten en el futuro obstáculos significativos para el desarrollo económico y social de la región.

En tal sentido, debe tenerse en cuenta que en América Latina, los sistemas de seguridad social contributivos por lo general terminan excluyendo a una buena parte de los trabajadores, por lo cual se presenta el desafío de encontrar nuevas opciones para los sistemas de seguridad social en particular, y para el diseño de la protección social en general. Muchos países deberán reformar sus programas para que puedan transformarse en factores de cambio y justicia social.

Sin embargo, los sistemas de seguridad social no deberían ser sometidos a demandas excesivas puesto que son sólo una parte del programa más amplio de medidas necesarias para reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. En última instancia podemos afirmar que sufre los mismos problemas que afectan otros aspectos de la vida de la región, originados por sus grandes dificultades políticas, sociales y económicas.

En este marco se debe tener en cuenta que no es posible pensar la Seguridad Social de manera aislada, sino formando parte de un modelo de intervención pública. Un proceso de desarrollo social, implica complementar el sistema contributivo que otorga derecho al asegurado con un sistema impositivo basado en el aporte de los ciudadanos. Por ello,

este nuevo sistema de protección no tiene mayor viabilidad sin la existencia de un Estado que represente y tome en cuenta las necesidades de los sectores sociales más postergados y esté en condiciones de realizar las contribuciones necesarias para cumplir con los objetivos de inclusión y progresividad.

Referencias

Antía, F. 2003. La economía uruguaya desde el restablecimiento de la democracia 1985-2000. Montevideo, Universidad de la República Uruguay – Instituto de Economía.

Banco Mundial. 1994. Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento. Washington, DC.

Banco Mundial. 2004. Keeping the promise of old age income security in Latin America. Washington, DC.

Banco Mundial. 2015. Ganancias sociales en la balanza en América Latina y el Caribe. Washington, DC.

Bene, N. 2014. Cambios introducidos por la ley 19.162 en el régimen jubilatorio uruguayo (Comentarios de Seguridad Social, núm. 45). Montevideo, Banco de Previsión Social.

BID. 1998. América Latina frente a la desigualdad (Informe de progreso económico y social, 1998-1999). Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

Camacho, L. 1997. Elementos generales del financiamiento del nuevo sistema previsional uruguayo. (Indicadores de la seguridad social, núm. 151). Banco de Previsión Social, Montevideo.

Caristo, A. 2013. Evolución de las asignaciones familiares: año 2007-2012 (Comentarios de Seguridad Social, núm. 42). Montevideo, Banco de Previsión Social.

CEPAL. 2010-2014. Panorama social de América Latina. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL. 2011. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010: impacto distributivo de las políticas públicas. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL. 2014. Anuario estadístico para América Latina y el Caribe = Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2014. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Chioda, L. 2011. Trabajo y familia: mujeres de América Latina y el Caribe en busca de un nuevo equilibrio: resumen ejecutivo. Washington, DC, Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

DIEESE. 2008. Relações e condições de trabalho no Brasil. San Pablo, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.

Ferreira, F. y otros. 2013. La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina. Washington, DC, Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción

y Fomento.

Filgueira, F. 1997. Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada (Informe de conferencia, XX congreso internacional de la LASA, Guadalajara, 17-19 de abril). Guadalajara.

Gallo, M. A.; Sosa, S. 2015. Principales cambios en el sistema de salud del Uruguay: Avances hacia la universalidad del aseguramiento (Comentarios de Seguridad Social, núm. 47). Montevideo, Banco de Previsión Social.

García Repetto, U. 2014. Descapitalización de los instituciones de jubilaciones en el Uruguay: el empapelamiento de las cajas, 1943-1967 (Documento de trabajo, núm. 23). Montevideo, Universidad de la República Uruguay – Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales

Gasparini, L.; Cicowiez, M.; Sosa Escudero, W. 2013. Pobreza y desigualdad en América Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones. La Plata, Universidad Nacional de La Plata – Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.

Kacef, O.; Jiménez, J. P. 2009. Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas (Documento de proyecto). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Lagomarsino, G. 2009. Uruguay: hacia una nueva matriz de protección social (Comentarios de Seguridad Social, núm. 23). Montevideo, Banco de Previsión Social.

Lazo, A. M. 2014. Análisis de cobertura del Régimen Previsional Uruguayo: 2004-2013 (Comentarios de Seguridad Social, núm. 46). Montevideo, Banco de Prevision Social.

Marcos, A.; Macedo, C.; Costa Pinto, E. 2013. “América latina y China en el siglo XXI: complementariedades y rivalidades”, en Voces en el Fenix, núm. 26.

Mesa-Lago, C. 1986. “El desarrollo de la seguridad social en América Latina”, en Revista de la CEPAL, núm. 28.

OIT. 2014. Panorama laboral 2014: América Latina y el Caribe. Lima, Organización Internacional del Trabajo – Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Perazzo, I. 2008. Evolución de las principales variables del mercado laboral: 1996-2007 (Documento de trabajo, núm. 08/08). Montevideo, Universidad de la República Uruguay – Instituto de Economía.

PNUD. 2013. Perfil de estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias. Nueva York, NY, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Dirección Regional para América Latina y el Caribe.

Pugliese, L. 2013. Acciones del Banco de Previsión Social para las personas mayores, en la perspectiva de derechos humanos: período 2007-2011 (Comentarios de Seguridad Social, núm. 40). Montevideo, Banco de Previsión Social.

Scardino, A. 2013. Algunas características de las altas con aplicación del art. 14 de la ley 18.395 (Comentarios de Seguridad Social, núm. 41). Montevideo, Banco de Previsión Social.

Scardino, A. 2014. Asistencia a la vejez: 2008-2014 (Comentarios de Seguridad Social, núm. 46). Montevideo, Banco de Previsión Social.

Scardino, A. 2015. Algunas características de las altas por vejez con aplicación del art. 1 de la ley 18.395 (Comentarios de Seguridad Social, núm. 47). Montevideo, Banco de Previsión Social.

Steneri, C. 2011. Al borde del abismo: Uruguay y la gran crisis del 2002-2003. Montevideo, Banda Oriental.

Ture, E. 2015. La senda de Uruguay hacia un crecimiento sólido e inclusivo. Washington, DC, Fondo Monetario Internacional.

Vakis, R.; Rigolini, J.; Luccetti, L. 2015. Los olvidados: pobreza crónica en América Latina y el Caribe. Washington, DC, Banco Mundial.

Weller, J. 2011. "Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina", en Nueva Sociedad, núm. 232.