POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL ANTE LA CRISIS Y PARA EL CRECIMIENTO

Mario Velásquez¹

Los países de América Latina enfrentaron la crisis reciente ampliando la cobertura de sus programas de protección social con el objetivo de beneficiar a los trabajadores y sus familias que se vieron afectados por la pérdida de su empleo y corrían el riesgo de caer en la pobreza. Dada la estructura del mercado de trabajo en la región, este esfuerzo se dio en dos dimensiones: los instrumentos de protección contributiva a los asalariados, por un lado, y los relativos al segmento informal con impacto en familias de bajos ingresos. En estos dos ámbitos, destaca la operación de los seguros de desempleo y los programas de transferencias condicionadas. Sin embargo, la importancia de la protección social va más allá de las urgencias de la crisis pues constituye, junto con el crecimiento económico y la generación de empleo, una pieza clave para impulsar el desarrollo y reducir la pobreza. Consolidar los avances iniciados en estos años permitiría avanzar hacia niveles más altos de protección social.

1. Introducción

En materia de políticas de protección social durante la reciente crisis económica destacó la importancia que pueden alcanzar los programas de seguros de desempleo en los países que cuentan con este instrumento, así como los programas de transferencias condicionadas. También se observan iniciativas que apuntan a mejorar otros componentes del sistema de transferencias, como ocurre en algunos países en la seguridad social en pensiones. En este último caso, las iniciativas apuntaron a flexibilizar las condiciones de acceso a las prestaciones con el objeto de contrarrestar las dificultades en el mercado laboral de los trabajadores en sus últimos años de la historia laboral (Uruguay) o la expansión de los programas no contributivos (Chile). Si bien en estos dos países se planeaban las reformas antes de la crisis, esta aceleró la introducción de las modificaciones y su puesta en práctica. Asimismo, otros países han fortalecido o expandido programas de transferencias que tienen vinculaciones más directas con el mercado laboral, como es el caso de Argentina con el Seguro de Empleo y Capacitación o el Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo.

2. Los seguros de desempleo

En relación con los seguros de desempleo, varios países hicieron modificaciones orientadas a ampliar la cobertura y mejorar los beneficios, como Chile y Uruguay, que estaban revisando este instrumento desde antes que se manifestara la crisis. Además, en los casos de Brasil, Chile y Uruguay se han efectuado cambios en su ejecución durante la crisis, con modalidades distintas, ya que en estos períodos aumenta la duración del desempleo y disminuyen las posibilidades de reinserción laboral.

En Brasil se extendió el seguro de desempleo en dos meses adicionales para trabajadores de sectores altamente afectados por la crisis (principalmente minería y siderurgia). En Chile, junto con incorporar medidas de carácter

¹ Mario Velásquez es consultor de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

permanente para facilitar el acceso a los beneficios, especialmente para los trabajadores contratados a plazo o por obra o faena determinada, se dispuso la posibilidad de extender la duración del beneficio en dos meses adicionales cuando la tasa de desempleo superara al promedio de los últimos cuatro años, más un punto porcentual, aplicando la regla en general y no a trabajadores de determinados sectores. En este caso, si bien las reformas al Seguro de Cesantía han permitido corregir sus principales insuficiencias, han sido especialmente oportunas para enfrentar los efectos de la crisis actual, pues pese al alza del desempleo la cobertura de la protección a los cesantes se mantuvo.

En Uruguay la reforma permitió la extensión de la duración del subsidio en caso de recesión económica en el país (definida como dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo). Sin embargo, como Uruguay no cayó en recesión, el mecanismo no se activó en esta oportunidad. También se trata de un mecanismo de cobertura general a todos los sectores económicos.

Si bien en Uruguay hubo un incremento en el número de beneficiarios del seguro de desempleo por despido, también hubo un importante aumento por la causal de suspensión. Las empresas tienen la posibilidad de enviar a los trabajadores al seguro de desempleo durante un máximo de seis meses cuando están atravesando dificultades, sin tener que cesar el vínculo laboral. Para ello se suspende a una parte de la fuerza de trabajo, con la posibilidad de reintegrarlos cuando la situación se revierte. Esta fórmula evita la pérdida de valioso capital humano para las empresas, y a la vez facilita la reinserción de los trabajadores en las mismas condiciones laborales vigentes con anterioridad a su suspensión. Por la brevedad de la crisis en Uruguay, este instrumento parece haber sido bastante eficaz en este caso. También existe cierta evidencia de que las empresas que usaron esta modalidad del seguro rotaron a los trabajadores suspendidos, a fin de reducir a un mínimo el tiempo que cada uno estuviera fuera de su puesto de trabajo. Lo anterior fue posible a partir de las buenas relaciones laborales que en general caracterizan a Uruguay y que permitieron minimizar los costos para los trabajadores a través del diálogo entre el sindicato y la empresa.

Los seguros de desempleo constituyen un instrumento típicamente anticíclico que se activa en forma automática. En la medida que aumenta el desempleo y, en consecuencia, las prestaciones por seguro de desempleo, estos recursos adicionales permiten mantener el ingreso de las familias y aminorar la caída del consumo. Sin embargo, sería aconsejable evaluar más adelante los resultados y eventuales problemas que hayan surgido en la aplicación de las modificaciones realizadas, tales como la suficiencia de las tasas de reemplazo, la duración de los beneficios durante la crisis cuando al mismo tiempo aumenta el tiempo de búsqueda de un nuevo empleo, la cobertura efectiva de beneficiarios, así como calibrar la provisión complementaria óptima de los servicios de empleo.

3. Los programas de transferencias condicionadas

Como se sabe, no todos los países de la región cuentan con un seguro de desempleo y cuando existe, su cobertura suele ser baja, razones por las cuales desempeñan un papel importante tanto los programas de empleo de emergencia como los *programas de transferencias condicionadas*, de forma de alcanzar una cobertura más amplia. Varios países han estado desarrollando estos últimos programas orientados a corregir problemas estructurales, con acciones principalmente relacionadas con la promoción de la educación y evitar la deserción escolar. Si bien en la región se observan diferencias significativas en los indicadores educacionales, puede señalarse que la gran mayoría de los países presenta tasas de escolaridad bajas, tasas de deserción altas en distintos niveles de enseñanza, así como, en general, una baja calidad de la educación misma. No obstante, es claro que los jóvenes tendrán mejores oportunidades de lograr una inserción laboral satisfactoria cuanto más extenso sea su ciclo educativo completo. En consecuencia, los programas de transferencias condicionados a la permanencia de los jóvenes en el sistema educacional constituyen una decisión estratégica para elevar la competitividad laboral de estos futuros trabajadores, así como la del país en general.

Con el surgimiento de la crisis, varios países han reforzado estos programas en el entendido de que la pérdida del empleo del jefe de familia o de otro miembro del hogar aumenta el riesgo de deserción escolar. Si bien esta inserción temprana tiene un alto riesgo de ser precaria en situaciones normales, en un escenario de crisis y de falta de oportunidades de buenos puestos de trabajo, dicho riesgo será incluso superior, condicionando de forma perjudicial el desarrollo laboral en el largo plazo. Por tanto, en situaciones de crisis como la actual parece oportuno fortalecer estos programas, dado que no sólo se estará atendiendo a la coyuntura (al evitar que haya una mayor presión de oferta laboral desde los jóvenes), sino que también se estará respondiendo a una estrategia de desarrollo de largo aliento.

El Salvador y Paraguay han introducido recientemente este instrumento y, aunque en forma incipiente, ha permitido a las familias beneficiarias enfrentar mejor la crisis. En Brasil, el Programa *Bolsa Escola* extendió su cobertura en 1.3 millones de familias adicionales. En Argentina se implementó en noviembre de 2009 el programa no contributivo “Asignación Universal por Hijo” que consiste en una transferencia monetaria para niños y adolescentes semicondicionada (al cumplimiento de escolaridad y vacunación) que ha alcanzado a 3.5 millones de beneficiarios. En Costa Rica el Programa Avancemos tiene como objetivo reducir la deserción escolar en el ciclo secundario. Puesto en marcha con anterioridad a la crisis, este último programa amplió su cobertura en 20.000 familias adicionales en riesgo, alcanzando así a un total de 150.000 familias. Con este programa no sólo se quiere evitar la inserción temprana juvenil en el mercado de trabajo, sino fundamentalmente alcanzar la universalización de la educación secundaria.

En síntesis, la ampliación de la cobertura y los beneficios de los seguros de desempleo y de los programas de transferencias condicionadas constituyen líneas de políticas complementarias, especialmente a la luz del gran número de trabajadores informales que no están afiliados a los seguros de desempleo. En los países que aún no cuentan con este instrumento de protección social de los trabajadores es importante estudiar las condiciones para su pronta introducción.

4. Consolidando la protección social

La protección social satisface una necesidad elemental: proteger a las personas que se hallan en situaciones imprevistas y reducir la pobreza. Asimismo, tiene una función económica que consiste en sostener la demanda, sobre todo cuando se produce una disminución de los ingresos. Se ha demostrado que, a largo plazo, la protección social ayuda a desarrollar el capital humano y la productividad laboral, contribuyendo así a la sostenibilidad del crecimiento económico.

En América Latina, las medidas adoptadas contra la crisis han aumentado la extensión de la protección social, ya que desde el inicio de la crisis muchos países ampliaron las prestaciones por desempleo, el seguro médico, las pensiones de vejez y los subsidios familiares. Algunas de estas medidas se han dirigido a los hogares con ingresos bajos y mayor vulnerabilidad con el objeto de ir consolidando un piso de protección social.

Muchos países en desarrollo utilizaron las medidas de respuesta a la crisis para introducir cambios estructurales diseñados para ampliar la cobertura de las prestaciones de protección social. En Brasil, por ejemplo, la demanda interna se pudo sostener gracias a las mayores prestaciones otorgadas por la seguridad social y los programas sociales, una subida significativa del salario mínimo, incentivos fiscales para la compra de automóviles y bienes de consumo duraderos, en su mayoría producidos localmente, y el aumento de las facilidades de crédito a través de los bancos públicos de desarrollo. Se trata de respuestas integradas de políticas que potencian su eficacia.

Es importante señalar que esas lecciones no son válidas sólo en períodos de crisis, puesto que la instauración de una estrategia de piso de protección social, junto con un sólido crecimiento económico y un proceso rápido de creación de empleo, constituyen tres medidas necesarias para aliviar la pobreza y lograr un desarrollo sostenido. Los importantes resultados de la lucha contra la pobreza en el Brasil, China e India se explican precisamente por la conjunción de estas tres políticas.

Si bien la cobertura universal derivada de una protección social básica todavía sigue siendo un objetivo lejano para muchos países, en la última década algunos de ellos han adoptado medidas significativas para ampliar los servicios básicos de salud y para establecer programas de transferencias sociales de gran escala, que representan dos elementos importantes para consolidar una protección social básica. Estos programas han sido reforzados durante la crisis y muchos gobiernos han anunciado la adopción de planes de desarrollo que incluyen medidas para ampliar de manera importante la cobertura de sus sistemas de protección social.

Cuadro 1
Algunos Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina

País / Año de inicio	Nombre	Objetivo	Condicionalidad	Beneficiarios	Cobertura geográfica
Argentina, 2009	Asignación universal por hijo	Garantizar protección social a los niños y jóvenes hasta 18 años de familias con padres desocupados o informales. Universalizar derechos a familias vulnerables asegurando un ingreso, educación y salud de niños y adolescentes.	Hasta 4 años se exigen controles sanitarios y plan de vacunación obligatorio. Desde los 5 y hasta los 18 años, acreditar asistencia escolar.	Niños y jóvenes hasta los 18 años con padres desocupados con empleos informales, monotributistas sociales y empleos domésticos.	Nacional.
Brasil, 1997	Bolsa Familia	Promover la superación de la pobreza mediante transferencia directa de ingresos a las familias; reforzamiento del ejercicio de los derechos sociales básicos en salud y educación y coordinación de servicios complementarios.	Asistencia a la escuela de niños y adolescentes en edad escolar y controles de salud periódicos de embarazadas y niños.	Familias en situación de pobreza extrema y familias con niños menores de 15 años en situación de pobreza.	Nacional. Cubre aproximadamente 45 millones de personas que equivale a un 25% de la población.
Chile, 2002	Programa Puente Chile Solidario	Cumplimiento progresivo de derechos económicos, sociales y culturales de las personas en extrema pobreza para que satisfagan sus necesidades básicas y superen sus actuales condiciones de vida.	Condiciones mínimas de calidad de vida en las dimensiones de: identificación, salud, educación, dinámica familiar, trabajo e ingreso, entre otras.	Familias en situación de indigencia.	Nacional, 330 mil familias.
Colombia, 2001	Familias en acción	Proteger y fomentar la formación de capital humano en niños de 0 a 17 años de hogares pobres, mediante apoyo a inversiones de las familias en salud, educación y nutrición.	80% de asistencia escolar y asistencia a los centros de salud para controles de crecimiento y desarrollo de los niños.	Familias rurales y urbanas pobres con niños de 0 a 17 años no beneficiarias de Hogares Comunitarios y Empleos en Acción.	1,7 millones de hogares, 32 departamentos y 1.098 municipios.
Costa Rica, 2000	Avancemos	Fomentar el acceso y la permanencia en el sistema de educación de los niños y jóvenes en situación de pobreza mediante incentivos económicos.	Asistencia a la escuela, no usar cupones para bienes no considerados y no transferirlos.	Familias pobres con hijos de 7 a 18 años que asisten a la escuela.	129 mil personas ampliado a 150 mil.
El Salvador, 2005	Oportunidades	Reducir las condiciones de vulnerabilidad y aumentar la cantidad y calidad de oportunidades y alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio.	Asistencia a controles prenatales, de crecimiento y vacunación completa (menores de 5 años). Asistencia regular a escuela de niños de 5 a 15 años.	Familias en situación de extrema pobreza con niños menores de 15 años o con mujeres embarazadas en el momento del registro.	12 mil hogares.
México, 1997 y 2002	Oportunidades (ex Progresa)	Apoyar a familias en extrema pobreza para potenciar capacidades y ampliar alternativas a través del mejoramiento en educación, salud y alimentación.	85% de asistencia escolar, visitas a centros de salud y asistencia a talleres de salud y nutrición.	Pobres con jóvenes de 8 a 18 años en educación primaria o secundaria, lactantes de 4 a 24 meses, niños de 2 a 5 años con desnutrición y embarazadas y en período de lactancia.	Aproximadamente 25 millones de personas, cerca de un 24% de la población total.
Paraguay, 2005	Tekppora	Mitigar y superar las condiciones de pobreza extrema, prevenir su transmisión intergeneracional e incidir en fortalecer oportunidades de niños mediante acceso a educación, salud, alimentación-nutrición, identificación, habitabilidad, entre otros.	Salud y educación.	Familias en situación de extrema pobreza residentes en zonas rurales del país con niños y adolescentes.	62.143 familias.
Uruguay, 2005	Plan Equidad	Asegurar derechos especialmente de los más vulnerables, nivelando oportunidades de acceso a servicios sociales, ingresos con trabajo digno y prestaciones sociales básicas.	Asistencia escolar hasta 3 ^{er} año de secundaria, control de salud y asistencia a capacitación y creación de Rutas de Salida.	Prioritariamente población pobre con hijos menores de 18 años.	500 mil beneficiarios como meta.

Fuente: Basado en PNUD, 2010. Políticas sociales en respuesta al impacto de la crisis Internacional en América Latina.