

# CAPÍTULO DOS

## Protección social e informalidad laboral en los estratos medios

### RESUMEN

En América Latina, la cobertura de los regímenes de protección social sigue siendo baja, bien por debajo del 50% de los trabajadores. La estructura dual de los mercados laborales de la región contribuye a explicar este fenómeno: la informalidad laboral sigue siendo elevada en América Latina y el Caribe, y la mayoría de los trabajadores informales cotizan irregularmente, si cotizan. En América Latina, el número de trabajadores informales de los estratos medios es abultado, y los sistemas de protección social no logran llegar ni siquiera a la mitad de estos trabajadores dejándolos sin acceso a las redes de seguridad social. Esta situación constituye un desafío acuciante para la política pública, ya que los escasos niveles de afiliación y los historiales de cotizaciones irregulares someten a las personas a un significativo riesgo de movilidad social descendente en caso, por ejemplo, de enfermedad, desempleo o jubilación. A la hora de diseñar una reforma pragmática de la protección social, será necesario tener en cuenta tres características esenciales de la situación económica de América Latina: estos elevados niveles de informalidad laboral, la existencia de una población aún relativamente joven y los limitados recursos fiscales. Con el fin de orientar a los responsables de la toma de decisiones en el diseño de las políticas adecuadas, este capítulo evalúa diferentes reformas de los sistemas de pensiones, incluidas las políticas *ex post* (tras la jubilación, como las pensiones sociales) y *ex ante* (la vida laboral, en especial, las cotizaciones compartidas).

Un empleo relativamente fijo y seguro constituye casi una característica definitoria del estatus de los estratos medios del mundo en desarrollo.<sup>1</sup> Esto tiene profundas implicaciones para el bienestar, ya que una paga regular encierra beneficios que van más allá del cheque mensual. Por ejemplo, es probable que las personas con una paga constante tengan mejor acceso al crédito; además, la mayoría de los sistemas de protección social, ya sea para prestaciones de desempleo, asistencia sanitaria o jubilación, son contributivos, y los estratos medios con empleo fijo son los que más probabilidades tienen de contribuir a dichos sistemas y de recurrir a ellos en caso de necesidad.

Pero la informalidad laboral sigue siendo elevada en América Latina y el Caribe, lo que interactúa con los sistemas de protección social contributivos, creando un círculo vicioso en el que los trabajadores informales debilitan esos sistemas al cotizar irregularmente, si cotizan, y se privan así de la debida protección en caso de necesidad.

Los sistemas de protección social existentes están destinados a menudo a los trabajadores formales, y puede que cubran escasamente a los estratos medios.

Estos dos mundos –los trabajadores de los estratos medios y el sector informal– no se excluyen mutuamente. La existencia de hogares de los estratos medios informales debería ser un motivo de preocupación inmediato para las políticas públicas, ya que la escasa cobertura y los historiales de cotización irregular hacen pesar sobre este grupo un alto riesgo de movilidad social descendente. Incluso ciertos reveses a corto plazo, tales como el desempleo técnico o un periodo de enfermedad, pueden devolver permanentemente a la pobreza a los integrantes de este grupo en ausencia del debido respaldo público.

En consecuencia, este capítulo analizará el funcionamiento práctico de la protección social para los estratos medios latinoamericanos y examinará algunas de las respuestas políticas que implica. Para ello, se adoptará un enfoque general, centrado en las prestaciones por desempleo, el seguro de salud y las pensiones de jubilación como principales elementos de la protección social, aunque se estudiará asimismo detalladamente la forma en que el sistema de pensiones interactúa con la informalidad laboral, sobre la base de datos microeconómicos de Bolivia, Brasil, Chile y México del decenio que va hasta mediados de los años 2000.

Un primer resultado de este análisis confirma que la formalidad laboral (definida como el trabajo con contrato) es reducida, incluso entre los miembros de los estratos medios y acomodados. En consecuencia, las tasas de cobertura de pensiones son bajas en todos los países: van desde el máximo de Chile, que registra sólo un 60%, al exiguo 9.5% de la población activa de Bolivia. La cobertura por sectores es igualmente débil: cae de cerca del 75% de los trabajadores formales a menos del 7% de los trabajadores por cuenta propia agrícolas. Partiendo de estos resultados, se estudiará la forma en que las pensiones sociales y los sistemas con cotizaciones concurrentes definidas –ya implantados en algunos países de la región– podrían contribuir a mejorar la cobertura.

## DELIMITACIÓN DEL MARCO

El informe del Banco Mundial *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento* de 1994 estableció el programa para la reforma estructural de las pensiones en el mundo. Habida cuenta de la rápida transición demográfica, del debilitamiento de las redes informales de protección, y de las cargas financieras de entonces y las previstas, el Banco Mundial recomendó que se creara un sistema de pensiones con pluralidad de pilares. Un elemento clave era la introducción de cuentas de capitalización

individual obligatorias, administradas por el sector privado. América Latina se convirtió, de lejos, en el más ambicioso seguidor de este programa de reforma: Chile había abierto ya el camino en 1981, y fue seguido por Perú en 1993, Colombia en 1994, Argentina en 1994 (aunque reformado de nuevo en 2008), Uruguay en 1996, México y Bolivia en 1997, El Salvador en 1998, Costa Rica y Nicaragua en 2000, y la República Dominicana en 2003.<sup>2</sup>

Además de mejorar su situación fiscal, estos “reformadores estructurales de pensiones” buscaban cosechar varias ventajas macroeconómicas, tales como el aumento de la productividad, un mayor ahorro e inversión internos, o el impulso al desarrollo de sus mercados nacionales de capitales y financieros.<sup>3</sup> Se esperaba también disfrutar de efectos positivos en el mercado laboral, ya que, en principio, los sistemas individuales de pensiones, al establecer un vínculo más claro en la mente de los cotizantes entre las aportaciones que realizan y las prestaciones aseguradas, debían ofrecer más alicientes que los tradicionales regímenes de reparto con prestaciones definidas (del estilo de los implantados en países de la OCDE), lo que, a su vez, debía traducirse en una tasa de empleo estructural más alta, mayor oferta de mano de obra y niveles de informalidad más bajos.<sup>4</sup>

En la práctica, la evidencia sobre estos efectos laborales es controvertida. En primer lugar, al parecer, los tributos necesarios para respaldar los antiguos sistemas de pensiones no reformados no tenían un impacto tan grande como se suponía en el empleo.<sup>5</sup> En segundo lugar, incluso teniendo en cuenta el periodo de tiempo relativamente corto transcurrido desde que se procedió a las reformas (unos 15 años en promedio y generalmente con dilatadas normas de transición), los incentivos para sumarse al sector formal y cotizar al nuevo sistema han producido resultados menos fuertes de lo esperado. De hecho, sólo Chile, entre los reformadores, y en menor medida Brasil, un no reformador, parecen contradecir la tendencia regional. Algunos estudios han podido concluir que, en Chile, la reforma del sistema de pensiones ha inducido un significativo incremento del empleo formal y una reducción del desempleo.<sup>6</sup> En Brasil, aunque el empleo informal sigue superando el 40%, éste ha venido decreciendo ininterrumpidamente desde 2003 al tiempo que se ha registrado una aceleración de la creación neta anual de empleo formal.<sup>7</sup>

La falta de vista o de información por parte de los trabajadores, la interacción con la legislación laboral y social, las decisiones racionales basadas en rendimientos volátiles o en elevados costes de establecimiento, y las preferencias sociales por programas de lucha contra la pobreza (en lugar de por programas de ahorro) son factores que contribuyen a explicar las tasas de cobertura generalmente bajas de la región.<sup>8</sup> La conclusión que se impone es que las políticas de protección social deben diseñarse junto con un marco adecuado de instituciones sociales, laborales y macroeconómicas. Todo sistema de pensiones, y la protección social en general, deberá adoptar un enfoque pragmático de “economía política de lo posible”.<sup>9</sup> Para ello, será preciso tener en cuenta tres características sociales e institucionales esenciales de América Latina: la elevada informalidad laboral, la relativa juventud de la población (aunque en rápido envejecimiento) y la exigüidad de los recursos fiscales.

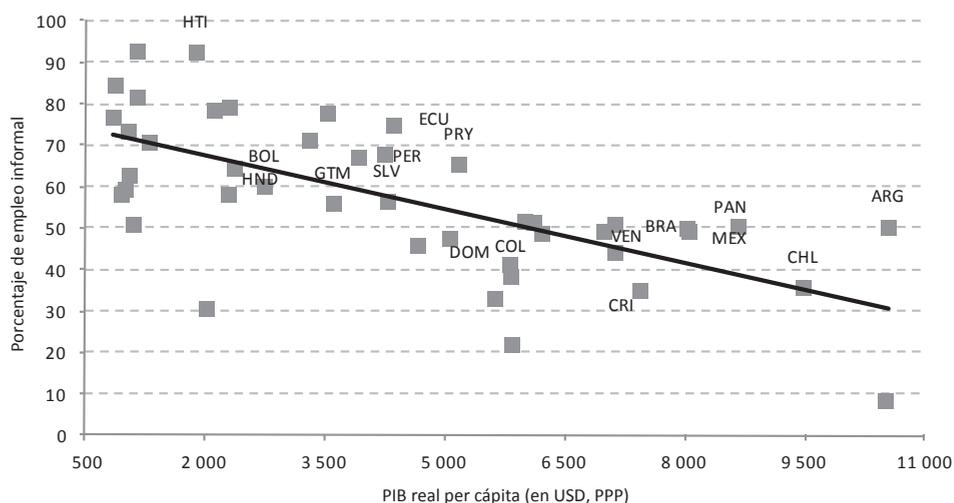
En cuanto a la informalidad, *Perspectivas Económicas de América Latina 2009* abordó las dificultades de medición y definición de este fenómeno en la región.<sup>10</sup> Se supone que el empleo informal representa más del 50% del empleo total no agrícola en América Latina, con una escala que va de cerca de tres cuartos en Ecuador y Perú a algo más de un tercio en Colombia y Chile. La extensión de la informalidad en un país tiene, en parte, una relación inversa con la renta per cápita, pero eso no lo explica todo, como bien muestra la gráfica 2.1. Por ejemplo, en Argentina y Ecuador la informalidad es casi 20 puntos porcentuales mayor de lo que cabría esperar por la renta per cápita de esos países.

América Latina encabezó la última oleada de reformas de los sistemas de pensiones. Pero los beneficios de dichas reformas en el mercado laboral siguen siendo inciertos

La informalidad, la evolución demográfica y la escasez de recursos públicos resultan de especial relevancia para las políticas de protección social de la región.

**Gráfica 2.1. Empleo informal y PIB real per cápita**

(porcentaje del empleo informal en el empleo total no agrícola de países emergentes, mediados de los años 2000)



Fuente: Jütting y de Laiglesia (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339941>

Es preciso señalar que no todos los trabajadores informales son pobres o improductivos ni trabajan fuera de la economía formal y que no todos deberían considerarse como víctimas de su expulsión del sector regulado, ya que parte de la informalidad observada responde más a una salida voluntaria que a una exclusión.<sup>11</sup> Pero, sea como sea, muchos trabajadores informales carecen de una adecuada protección laboral y de acceso a redes de seguridad social.

El segundo elemento esencial que influye en la política de pensiones es el llamado "bono demográfico". Según las últimas evaluaciones de las Naciones Unidas, América Latina se halla en la segunda etapa de su transición demográfica, en la que la proporción de personas dependientes (menores de 15 años y personas de 60 años y más) en relación con la población en edad de trabajar es baja, en especial, si se compara con el promedio de la OCDE.<sup>12</sup> La región en general gozará de este bono demográfico durante las dos próximas décadas, aunque con variaciones según los países: ligeramente menos tiempo en Chile, pero 50 años o más en Guatemala y Bolivia (véase el componente de dependencia por vejez en la gráfica 2.2).

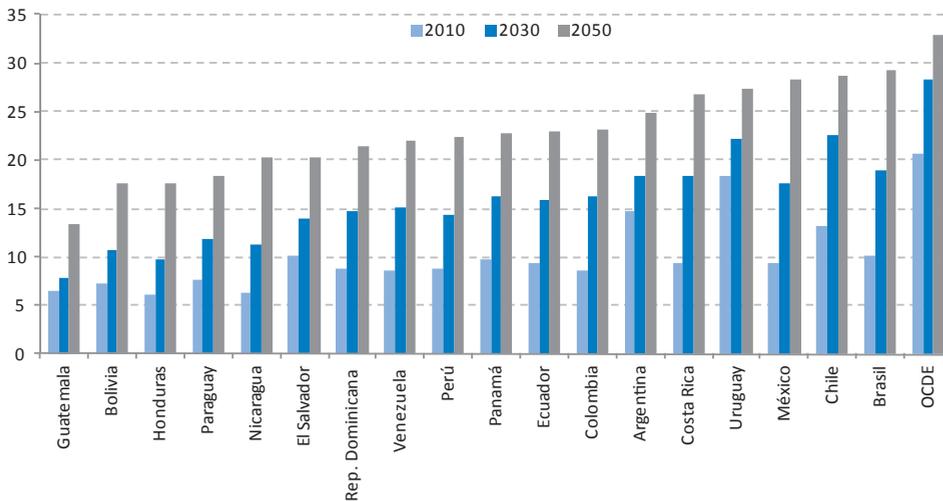
El "bono demográfico", y los cotizantes potenciales que aporta, representa una oportunidad única para extender los regímenes de protección social.

El aumento de trabajadores potenciales que implica esta fase demográfica excepcional ofrece una oportunidad única para extender los sistemas de protección social, siempre que pueda hacerse que esos nuevos trabajadores se unan a dichos sistemas como afiliados y, más importante si cabe, como cotizantes. Además, el simultáneo envejecimiento relativo de la población reducirá proporcionalmente la demanda de gasto para las primeras etapas de la vida, como educación primaria, liberando así recursos públicos para otros ámbitos.

Por descontado, la disponibilidad de fondos es el tercer y último factor que cabrá tener en cuenta. Los recursos públicos escasean en América Latina. Tal y como se verá en el capítulo 4 (y como se analizó extensamente en la edición de *Perspectivas 2009*, OCDE, 2008), esta insuficiencia es atribuible en principio a los bajos índices de recaudación tributaria, especialmente en el caso del impuesto individual sobre la renta (estos índices son bajos en la región en relación con

los estándares internacionales, incluso controladas las diferencias en la renta per cápita). La consiguiente falta de recursos restringe la capacidad del sector público para adoptar medidas efectivas (y en muchos casos, eficaces), tales como extender la asistencia sanitaria universal o facilitar un mayor acceso a las pensiones mínimas.

### Gráfica 2.2. Tasa de dependencia por vejez en América Latina y la OCDE



Nota: Proporción de la población de 60 años o más en relación con la población de entre 15 y 59 años.

Fuente: Naciones Unidas (2009).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339960>

## INFORMALIDAD EN LOS ESTRATOS MEDIOS

93

Los intentos de explicar la limitada cobertura que brindan los sistemas de protección social latinoamericanos culpan a menudo a la dualidad de los mercados laborales de la región. Algunos autores llegan a equiparar el empleo formal al hecho de tener derecho a una pensión devengada por el trabajo.<sup>13</sup> Por otra parte, la informalidad, en sentido amplio, se emplea a menudo para referirse de forma en cierto modo vaga a actividades llevadas a cabo fuera del marco legal o normativo.

Tras el término genérico de “informalidad”, se esconden realidades muy diferentes, que van desde las claramente ilegales, como el tráfico o el contrabando de drogas, a intercambios de lo más comunes que, con todo, se producen fuera de entornos formales o contractuales, como sería, por ejemplo, la ayuda mutua entre vecinos. Un empleo es informal cuando “la relación de trabajo [...] no está sujeta a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta, a la protección social o a determinadas prestaciones relacionadas con el empleo” (OIT, 2003); dicho de otro modo, cuando no está ni contemplada ni amparada por el Estado. Por consiguiente, el empleo informal incluye no sólo numerosas formas de empleo por cuenta propia, sino también el empleo en empresas informales (ellas mismas excluidas usualmente de la inspección de trabajo y de los requisitos de protección social), así como el empleo no dado de alta en empresas formales o en hogares.<sup>14</sup> Por tanto, el empleo informal es muy heterogéneo y no puede considerarse como una mera forma de subempleo.<sup>15</sup>

La informalidad en América Latina es muy variada y significa mucho más que una mera forma de subempleo.

Un grupo de experiencias empíricas considerable y cada vez mayor pone en entredicho la óptica que pretende que los trabajadores informales quedan excluidos del sector formal únicamente como resultado de un mercado laboral segmentado (perspectiva de “exclusión”).<sup>16</sup> En particular, la constatación de que la movilidad entre el empleo formal e informal es relativamente densa en ambos sentidos parece indicar que al menos parte de la población del sector informal *elige* quedarse fuera de la economía regulada (perspectiva de “salida”).

A la vista de lo anterior, puede resultar útil considerar que el empleo informal se subdivide en dos tramos.<sup>17</sup> El tramo inferior incluye las categorías de empleos tradicionalmente asociados a la informalidad: la mayoría de los trabajadores por cuenta propia cuyas empresas no ofrecen perspectivas de crecimiento, y los empleados informales que esperan obtener puestos de trabajo formales. Por su parte, el tramo superior comprende a los trabajadores relativamente acomodados, incluidos los empleadores y empresarios del sector informal con capital productivo acumulado<sup>18</sup> y ciertas formas de falso autoempleo.<sup>19</sup> Al pasar de un tramo al otro, se producen costes de transición.

La informalidad puede ser tanto voluntaria como involuntaria. Puede considerarse, pues, dividida en dos tramos, y las políticas deberían reflejar esta distinción.

El reconocimiento de esos dos tramos, y la distinción entre salida y exclusión, debería formar parte del diseño de aquellas políticas que pretendan aumentar la cobertura de la protección social. La distribución de ganancias entre los trabajadores formales e informales es similar, de forma que existen trabajadores del tramo superior que optan por abandonar la economía formal y, por ende, las redes de protección social, aunque podrían permitirse cotizar debidamente. Por otra parte, la mayoría de los trabajadores del tramo inferior no pueden permitirse incorporarse a la protección social como trabajadores autónomos y tampoco se les ofrece la posibilidad de cotizar en función de la nómina. Es improbable que exista una política que se adapte a ambas situaciones, y la misma conclusión puede aplicarse a las políticas de pensiones para estos dos grupos (ciertamente simplificados).

## Informalidad y estatus laboral

A efectos del presente análisis, el empleo formal se definirá como aquél sujeto a un contrato escrito o un documento que certifique el derecho a la protección social mediante el estatus de empleado (como la *carteira de trabalho* brasileña). Recurrir a la existencia de un contrato de trabajo para determinar la formalidad facilita la comparabilidad, puesto que refleja una forma de regulación común a los países latinoamericanos: la obligación de formalizar y registrar una relación laboral.<sup>20</sup>

Otra opción hubiese sido contabilizar los trabajadores cubiertos por los regímenes de protección social. Sin embargo, este dato es menos comparable entre países y adolece de potenciales indeterminaciones como resultado de la desvinculación de prestaciones sociales. El amparo de la salud, los riesgos profesionales, la vejez, la maternidad o el desempleo puede proporcionarse por separado, y la cobertura de los trabajadores puede diferir de una dimensión a la otra, pudiendo ser formales en una pero informales en otras. Y este aspecto es particularmente válido en el caso de la cobertura de pensiones, uno de los principales resultados que se pretende analizar aquí.

Una vez definida, pues, la formalidad, es preciso subdividir el empleo informal con el fin de poner de manifiesto los diferentes comportamientos del mercado laboral y del seguro social que encierra.

En numerosos países de la región, los trabajadores por cuenta propia no tienen la obligación de darse de alta o de contribuir a la seguridad social o a los sistemas de pensiones. Por lo tanto, el primer grupo estará constituido por los trabajadores

Para entender las motivaciones, los incentivos y el comportamiento de los trabajadores en diversas circunstancias, es preciso tener en cuenta las diferentes relaciones de empleo y las categorías profesionales dentro del conjunto de los trabajadores informales.

por cuenta propia, a los que, en su conjunto, se considerará como informales o, al menos, como no formales;<sup>21</sup> este grupo se ha subdividido por sectores económicos (agrícola o no agrícola) y por nivel educativo (a fin de identificar a los profesionales independientes). Los trabajadores por cuenta ajena (empleados) completan el cuadro, subdivididos igualmente en agrícolas y no agrícolas. En resumen, esto da lugar a seis categorías: trabajadores formales, trabajadores por cuenta propia con educación terciaria terminada (profesionales), empleados informales no agrícolas, trabajadores por cuenta propia no agrícolas, empleados informales agrícolas y trabajadores por cuenta propia agrícolas. Aunque las motivaciones, rentas y legislaciones laborales aplicables a cada categoría son diferentes, este marco más matizado, pero práctico, permite analizar más adecuadamente los problemas que plantea la informalidad para la protección social.

La gráfica 2.3 recoge la descomposición de cada grupo social (desfavorecidos, estratos medios y acomodados) en esas seis categorías, empleando datos de las últimas encuestas nacionales de hogares disponibles, para cuatro países: Bolivia, Brasil, Chile y México.<sup>22</sup> Esta muestra representa una buena combinación de aspectos específicamente nacionales y de consideraciones regionales, y refleja todo el espectro de niveles de informalidad de la región (desde el relativamente bajo de Chile al elevado de Bolivia) y las principales formas de sistemas de pensiones (desde el sistema público de reparto de Brasil a los sistemas privados basados en cuentas de capitalización individual).

La definición de los estratos medios es la definición 50-150 elegida en el capítulo 1, es decir, aquéllos con rentas comprendidas entre el 50% y el 150% de la mediana de los ingresos ajustada. Desfavorecidos y acomodados se encuentran, respectivamente, por debajo y por encima de esos límites. Los estratos medios representan cerca del 50% de la población activa; los desfavorecidos, aproximadamente el 20%; y los acomodados, el 30% (con la notable excepción de Bolivia, donde la proporción es casi de un tercio por categoría social).

Por lo general, y como cabía suponer, el tamaño de la población activa formal aumenta con el nivel de ingresos. Sin embargo, la gráfica evidencia dos importantes facetas de la informalidad en los estratos medios. En primer lugar, el número absoluto de trabajadores informales de los estratos medios es elevado; de hecho, salvo en Bolivia, los estratos medios conforman los grupos de ingresos a los que pertenece el mayor número de trabajadores informales. En segundo lugar, la proporción de estos trabajadores en este grupo social también es alta: en todos los países, salvo en Chile, hay más trabajadores informales que formales en los estratos medios.

Ahondando en el análisis, la composición de la población activa informal varía de una categoría de ingresos a la otra, lo que refleja la heterogeneidad del trabajo informal. Bolivia constituye el ejemplo más nítido, ya que en este país la mayoría de las personas desfavorecidas con empleo son trabajadores por cuenta propia en actividades agrícolas con un rendimiento de subsistencia.

Los trabajadores por cuenta propia están presentes en todos los grupos de ingresos de todos los países, lo que refleja una diversidad de la que no rinden cuenta nuestras seis categorías de empleos. Los trabajadores por cuenta propia con estudios se encuentran mayoritariamente en el grupo acomodado –lo que indica su mayor potencial para obtener ingresos–, salvo, de forma algo sorprendente, en Brasil.

Por otra parte, suele pensarse que aquellos trabajadores informales que están enmarcados en una relación laboral conforman un grupo particularmente en desventaja, al que se considera excluido de la protección social no por decisión propia, sino por la de su empleador, aunque en la práctica se trate a menudo

Aunque la informalidad disminuye a medida que aumentan los ingresos, las cifras absolutas siguen siendo elevadas. En Bolivia, Brasil y México, la mayor parte de los estratos medios es informal.

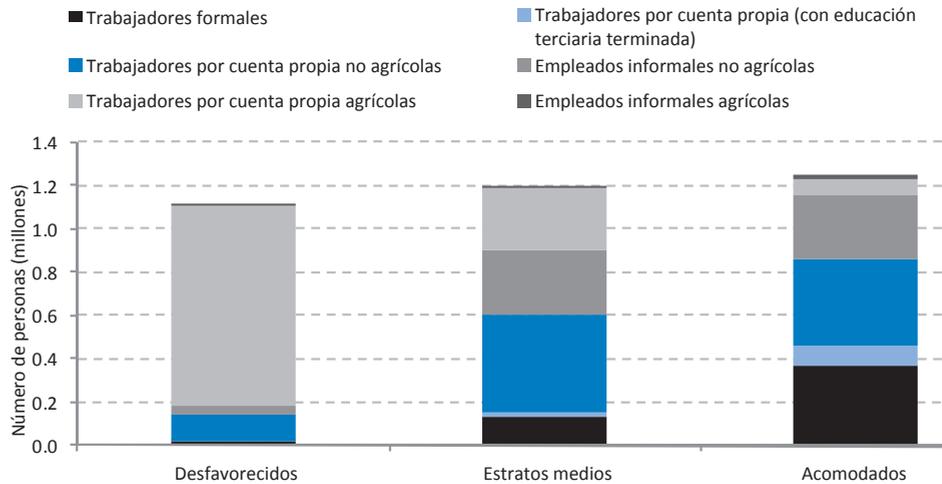
de una decisión conjunta.<sup>23</sup> El hecho de que haya empleados informales incluso en el grupo acomodado parece señalar que las disposiciones de la legislación laboral en materia de seguridad social pueden estar teniendo una aplicación limitada en la práctica.

Más del 60% de los trabajadores de los estratos medios es informal, un claro indicador de la pobreza potencial de numerosas personas de la región.

En total, en los cuatro países latinoamericanos considerados, 44 millones de los 72 millones de trabajadores de los estratos medios son informales. Por lo tanto, la informalidad laboral es en gran medida asunto de los estratos medios. Sigue siendo uno de los principales factores que se esconden tras la cobertura por jubilación relativamente baja de este grupo –y constituye un indicador esencial de la pobreza potencial de muchos de los hogares de los estratos medios actuales–.

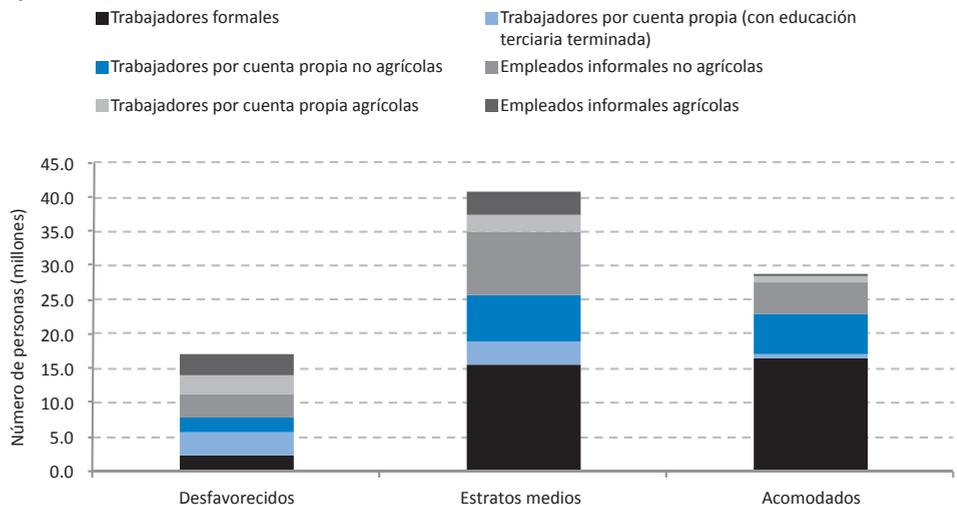
**Gráfica 2.3. Trabajadores por categorías de empleo y de ingresos**

a) Bolivia, 2002



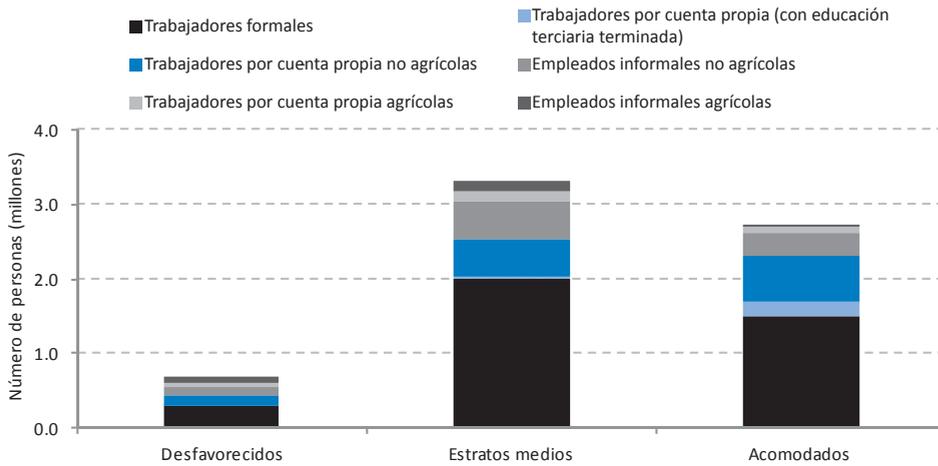
Fuente: Con base en la Encuesta Continua de Hogares-Condición de Vida 2002.

b) Brasil, 2006



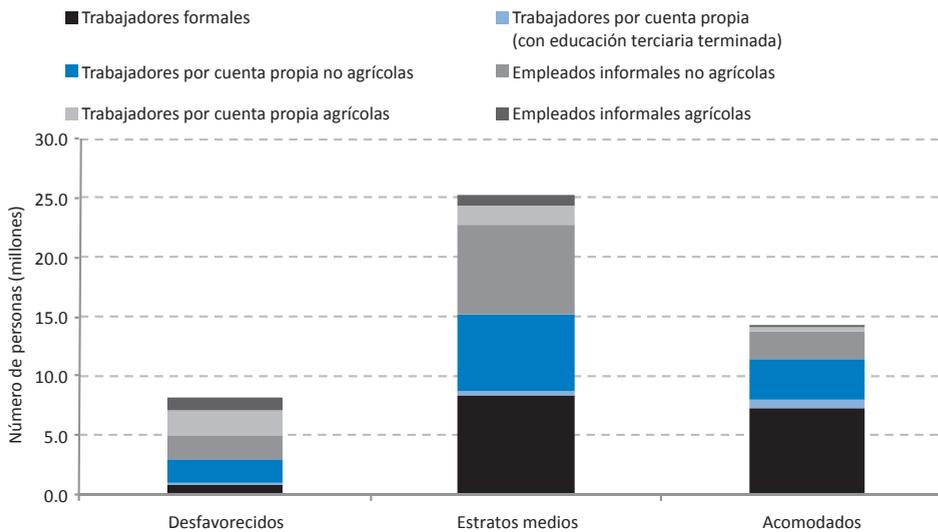
Fuente: Con base en la Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios 2006.

c) Chile, 2006



Fuente: Con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2006.

d) México, 2006



Fuente: Con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932339979>

## PENSIONES PARA TODOS LOS ESTRATOS MEDIOS, FORMALES E INFORMALES

Definir la cobertura de pensiones no es tan evidente como parece. La medición más directa está constituida por las tasas de afiliación<sup>24</sup> (esto es, el número de integrantes del sistema de pensiones dividido por una medición del universo potencial de miembros, ya sea éste la población en edad de trabajar, la población económicamente activa o los trabajadores con empleo). Sin embargo, esta medición no plasma los principales resultados del sistema, tales como el ahorro que un miembro puede esperar haber acumulado en el momento de jubilarse

o el total de años de cotización previstos. Probablemente, la definición óptima sea la relación entre el total de meses de cotizaciones y el total de meses de afiliación al sistema de pensiones. Una medición intermedia, que será la empleada en este capítulo por cuestión de disponibilidad de datos, es la razón cotizantes/trabajadores.

Es importante que cualquier medida sea dinámica, ya que los trabajadores tienden a alternar frecuentemente entre su pertenencia o no a la población activa, entre periodos de empleo y de desempleo, y entre puestos de trabajos formales e informales (véase el recuadro 2.1). Por lo tanto, un análisis transversal puede resultar engañoso. En su lugar, el correspondiente análisis deberá evaluar la cobertura desde la perspectiva del ciclo de vida y tener en cuenta el efecto del cambio demográfico. De igual modo, deberá tomar en consideración los diferentes modelos de cotización que recogen los datos microeconómicos, ya que existe una significativa variación entre niveles de ingresos, estatus laborales y sexos.

De forma general, un individuo tiene que cotizar durante cerca del 60% de su vida laboral para obtener una pensión correcta; partiendo de una carrera profesional estandarizada de 40 años, lo anterior corresponde a 24 años de cotización, aunque, en la práctica, la periodicidad de las lagunas de cotización y el perfil salarial del trabajador también importan. Como primera aproximación puede decirse, pues, que cuando las tasas de cobertura generales de un país sean inferiores al 60%, es probable que un gran número de los trabajadores actuales, si no la mayoría, no esté acumulando lo suficiente para cubrir su jubilación.

Si las tasas de cobertura generales de un país son inferiores al 60%, es probable que gran parte de los trabajadores actuales, si no la mayoría, no esté acumulando lo suficiente para cubrir su jubilación.

### Recuadro 2.1. Idas y venidas: movilidad entre el empleo formal e informal en México

Las pruebas empíricas más recientes de los países latinoamericanos parecen registrar una elevada movilidad entre el trabajo formal y el informal. Utilizando datos de las dos primeras rondas de la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares de México, pueden examinarse los cambios de estatus de diferentes categorías de trabajadores entre 2002 y 2005. La movilidad general de hombres y mujeres es alta, y la probabilidad de permanecer en un sector de empleo dado es relativamente baja (el valor más alto es del 63% para trabajadores por cuenta propia varones; véase el cuadro 2.1).

#### Cuadro 2.1. Movilidad entre trabajo formal e informal en México (porcentaje de los individuos de 20 a 60 años, 2002-05)

Hombres				
2002	2005			
	Asalariados informales	Asalariados formales	Trabajadores por cuenta propia	No trabajan
Asalariados informales	46.7	22.3	20.0	10.9
Asalariados formales	18.9	61.8	9.6	9.7
Trabajadores por cuenta propia	18.6	9.7	62.9	8.9
No trabajan	15.1	23.6	20.4	41.0
<b>Total</b>	<b>25.5</b>	<b>34.1</b>	<b>26.4</b>	<b>13.9</b>

Mujeres				
2005				
2002	Asalariados informales	Asalariados formales	Trabajadores por cuenta propia	No trabajan
Asalariados informales	36.3	14.3	8.4	41.1
Asalariados formales	14.3	55.3	7.1	23.3
Trabajadores por cuenta propia	10.6	2.3	44.5	42.7
No trabajan	5.6	4.5	7.4	82.5
<b>Total</b>	<b>10.2</b>	<b>11.6</b>	<b>11.9</b>	<b>66.4</b>

Fuente: Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares de México, primera y segunda ronda (2002, 2005), reproducida en Jütting y de Laiglesia (2009).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340872>

Comparar la movilidad a escala internacional resulta complejo por la diferencia de métodos y datos. Bosch y Maloney (2005 y 2010) han recurrido a matrices de intensidad de la movilidad (el equivalente en tiempo continuo de las matrices de transición del cuadro) para comparar Argentina, Brasil y México. Han hallado que México tiene el nivel de movilidad más alto, seguido por Brasil y luego Argentina. Seguramente, la movilidad es mayor en épocas de transformación económica, como la operada en los años 1990 en los países en transición (Pages y Stampini, 2007).

Además, el índice de movimiento del trabajo formal al informal parece comparable al movimiento en sentido opuesto. Esta impresión, que se desprende ya de estas simples matrices de transición, queda confirmada cuando se comprueban los efectos de diversas tasas de pérdida y creación de puestos de trabajo entre sectores (Bosch y Maloney, 2010).

Esta evidencia sobre la dinámica laboral en América Latina encierra dos implicaciones esenciales para la política laboral y social. En primer lugar, al menos una parte de la población activa informal, en especial entre los trabajadores por cuenta propia, no está excluida de puestos de trabajo formales asalariados. Por lo tanto, los instrumentos para integrar a esos trabajadores en los sistemas de salud y de pensiones deberán tener en cuenta sus incentivos y la capacidad del Estado para atraer su capacidad de ahorro y su demanda de seguro social. En segundo lugar, un cierto número de individuos van y vienen de la informalidad a la formalidad. Esto puede reflejar una atribución efectiva del trabajo si las demandas son similares, pero crea un desafío para garantizar la cobertura, en concreto, en lo relativo a las pensiones, cuyos periodos de devengo son largos.

## Quién está cubierto y quién no

Pese a las reformas apuntadas anteriormente, las tasas de cobertura de pensiones en América Latina han permanecido bajas, por debajo del 30% en promedio, cifra lo suficientemente exigua como para que se planteen serias cuestiones de financiamiento en los próximos decenios.

En una muestra de 18 países de la región, la cobertura de la población activa tiene una correlación positiva con el nivel de ingresos (gráfica 2.4),<sup>25</sup> aunque dentro de estos países pueden distinguirse cuatro subgrupos:

Las tasas de cobertura de pensiones en América Latina permanecen muy por debajo del nivel mínimo, con amplias variaciones entre categorías de ingresos y países.

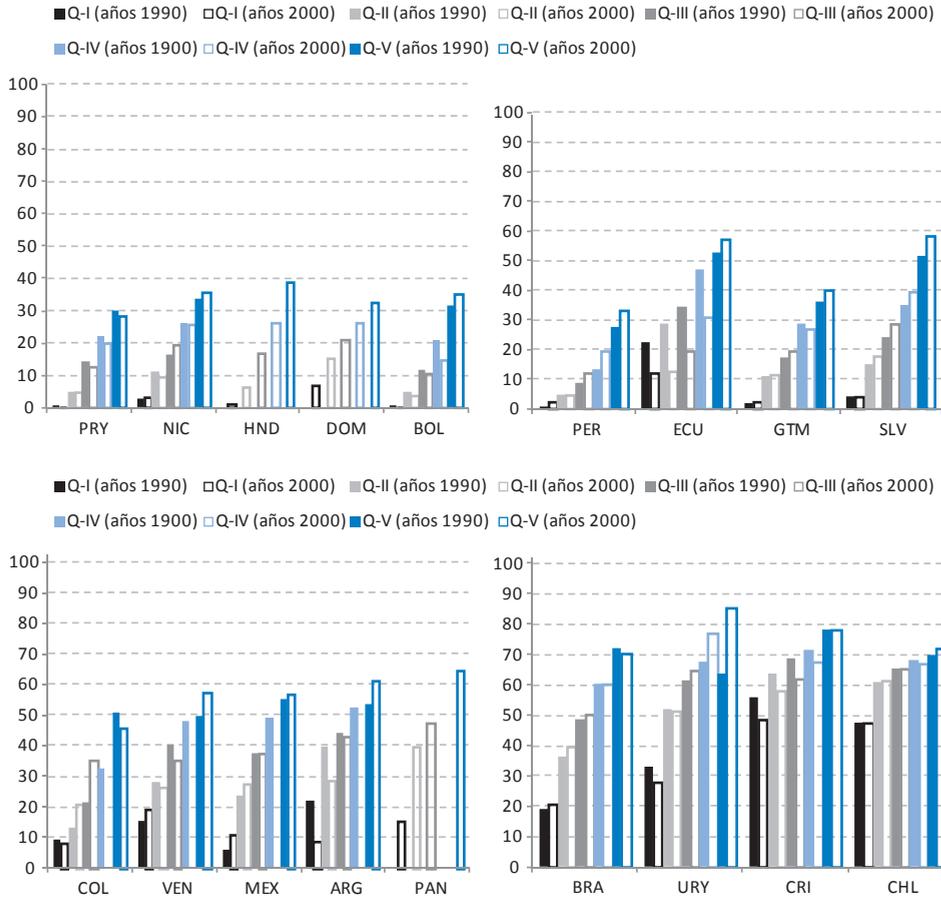
- Paraguay, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Bolivia, donde la tasa de cobertura va de un máximo del 40% para los quintiles superiores a valores cercanos a cero para los más bajos. En Bolivia, de los años 1990 a los años 2000, la distancia se ensanchó, y la cobertura aumentó para el quintil más alto, mientras caía para el cuarto.
- Perú, Ecuador, Guatemala y El Salvador, donde la cobertura alcanza un máximo aproximado del 60% para los quintiles más elevados, y varía entre menos del 5% y el 20% para los quintiles inferiores. Excepto en Ecuador (con una cobertura del 20%), este grupo registra una significativa variación de la cobertura según los quintiles, algo particularmente cierto en Guatemala, donde la diferencia de cobertura entre el primer y el quinto quintil ronda el 60%.
- Colombia, Venezuela, México, Argentina y Panamá tienen tasas de cobertura generales similares (del 5% al 60%), pero una menor dispersión entre niveles de ingresos.
- Brasil, Uruguay, Costa Rica y Chile disponen de las tasas de cobertura más altas en todas las categorías de ingresos; los quintiles superiores alcanzan el 80% (en Uruguay), y los inferiores incluso superan el 20% (Brasil).

Los estratos medios, en particular, se hallan escasamente cubiertos, y no hay signos que anuncien una tendencia a la mejora.

Quizá sorprendentemente, la cobertura es particularmente baja en los tres quintiles centrales. Este grupo puede tomarse como una aproximación de nuestros estratos medios. Las tasas para esos trabajadores en el primer grupo de países rondan el 15% en los años 2000 (desde el 10% en Bolivia al 20% en la República Dominicana). La cobertura es ligeramente superior al 20% en todos los países del segundo grupo, salvo en Perú, donde es tan sólo de cerca del 10%. En el tercer grupo, la cobertura es aproximadamente del 40% (del 41% en Argentina y Panamá al 35% en Colombia). La cobertura es más elevada en el cuarto grupo y supera el 50% en promedio en todos los países considerados, aunque esto aún dista bastante del 60% que constituiría la cobertura mínima necesaria mencionada anteriormente. El análisis retrospectivo no halla tampoco un modelo de comportamiento claro o tranquilizador: entre los años 1990 y los años 2000, la cobertura de estos quintiles centrales aumentó prácticamente en la mitad de los países de la región, pero descendió en la otra mitad.

### Gráfica 2.4. Tasas de cobertura de pensiones por quintiles de ingresos en América Latina

(porcentaje de las personas cubiertas en la población económicamente activa de más de 20 años)



Notas: Dado que los años disponibles no son idénticos en todos los países, los datos mostrados en las gráficas de este apartado representan los más próximos a 1995 y 2006 según la disponibilidad. Los años empleados son: Argentina 1995-2006; Bolivia 1999-2005; Brasil 1995-2006; Chile 1996-2006; Colombia 1996-2006; Costa Rica 1995-2006; República Dominicana 2006; Ecuador 1995-2006; Guatemala 1998-2000; Honduras 2006; México 1998-2006; Nicaragua 1998-2005; Panamá 2004; Paraguay 1999-2006; Perú 1999-2006; El Salvador 1995-2005; Uruguay 1995-2006; Venezuela 1995-2006.

Fuente: Rofman et al. (2008).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932339998>

### Focalización en los estratos medios formales e informales

Habida cuenta de la extensión y persistencia de la informalidad en los estratos medios de la región, el análisis de las tasas de cobertura de este grupo no quedará completo si no se examina esta dimensión. A tal efecto, se ha recurrido a datos procedentes de las encuestas nacionales de hogares de Bolivia, Brasil, Chile y México, de mediados de los años 1990 a 2006.<sup>26</sup> Como ya se apuntara previamente, estos cuatro países reflejan diferentes niveles de informalidad y un variado espectro de enfoques en materia de provisión de pensiones.

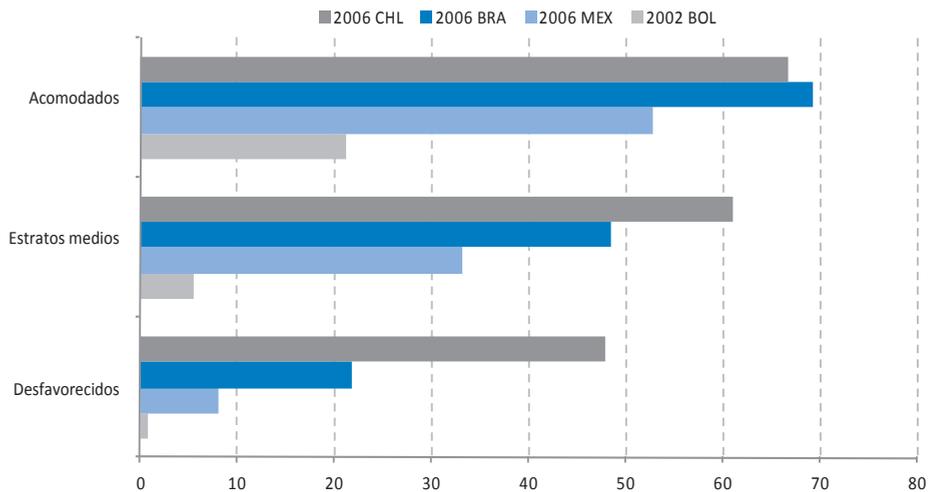
Se consideran “cubiertas” a las personas en función de sus respuestas a las preguntas de las correspondientes encuestas de hogares en relación con las cotizaciones o la inscripción a un plan de pensiones público o privado.<sup>27</sup> El universo es la población ocupada entre 14 y 64 años, una horquilla que refleja adecuadamente la duración de una carrera profesional clásica. Finalmente, se ha incluido a los encuestados en los estratos medios (o desfavorecidos o acomodados) según la definición 50-150.

La diferencia de cobertura de pensiones entre los estratos medios y los acomodados no es nunca inferior a 6 puntos porcentuales y puede aumentar hasta cerca de 20 puntos porcentuales.

No es sorprendente que las tasas de cobertura aumenten con los ingresos, aunque resulta patente el grado en que esto amplía la desigualdad en la distribución de la renta (gráfica 2.5). Aunque la falta de cobertura de la población desfavorecida suele constituir el centro de atención de todos los análisis y comentarios, aparentemente, se trata también de un problema de los estratos medios. La diferencia de cobertura entre los estratos medios y los acomodados no es nunca inferior a 6 puntos porcentuales (Chile) y aumenta hasta cerca de 20 puntos porcentuales en Brasil y México. En consecuencia, cabe inferir que es muy probable que numerosos integrantes actuales de los estratos medios caigan en la pobreza en la vejez. No se registran cambios significativos en la cobertura de esos trabajadores en ninguno de los cuatro países durante el periodo de referencia (1996-2006; véanse los cuadros 2.A1 a 2.A4 del anexo estadístico).

**Gráfica 2.5. Tasas de cobertura de pensiones por categorías de ingresos**

(porcentaje de los trabajadores cubiertos)



Nota: Para México y Bolivia, los datos son de afiliación; para Chile y Brasil, reflejan a los cotizantes.

Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340017>

Otra característica de la cobertura de los estratos medios es la frecuencia con que se dan combinaciones “inesperadas”: trabajadores formales no cubiertos y trabajadores informales que sí lo están (véase el cuadro 2.2). Bolivia registra el porcentaje más elevado de trabajadores de estratos medios informales cubiertos (27.2%) y Chile el más bajo (10.1%).

**Cuadro 2.2. Cobertura y formalidad por categorías de ingresos**  
(porcentaje de los trabajadores cubiertos)

	Desfavorecidos		Estratos medios		Acomodados	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
Bolivia	40.7	59.3	72.8	27.2	80.4	19.6
Brasil	83.2	16.8	88.8	11.2	78.0	22.0
Chile	87.9	12.0	89.8	10.1	79.7	20.2
México	68.3	31.7	78.2	21.1	84.2	15.8

Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

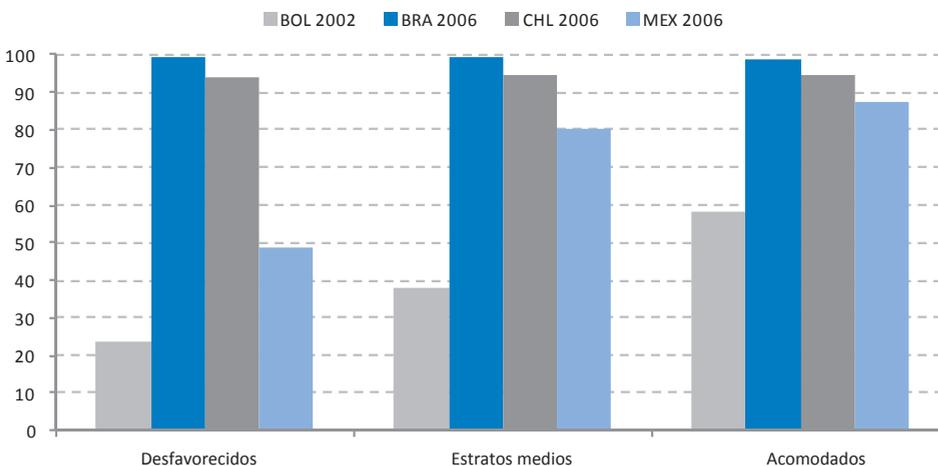
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340891>

Por lo tanto, las cuestiones que suscita la informalidad se propagan incluso a individuos a los que, en principio, se consideraría "protegidos". Esto resalta la pertinencia de tener en cuenta la movilidad entre formalidad e informalidad durante la vida laboral de un individuo, ya que los trabajadores sujetos a dichos vaivenes corren el riesgo de caer en la pobreza en la vejez porque no habrán cotizado lo suficiente. Cabe preguntarse cuál es la gravedad de este problema.

La cobertura de pensiones de los trabajadores formales es elevada (gráfica 2.6): superior al 80%, salvo en Bolivia y en la población desfavorecida de México, donde la cobertura cae drásticamente con las rentas bajas, aunque estos casos no sean numerosos. Pese a las diferencias existentes entre los diversos grupos de ingresos y cierta heterogeneidad entre países, la cobertura de pensiones de los trabajadores formales, en todas las categorías de ingresos, es más que adecuada en tres de los países estudiados en relación con nuestro umbral de cobertura del 60%.

Es frecuente que se den combinaciones "inesperadas", como trabajadores formales no cubiertos o trabajadores informales que cotizan.

**Gráfica 2.6. Tasas de cobertura de pensiones de los trabajadores formales por categorías de ingresos**  
(porcentaje de los trabajadores cubiertos)



Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

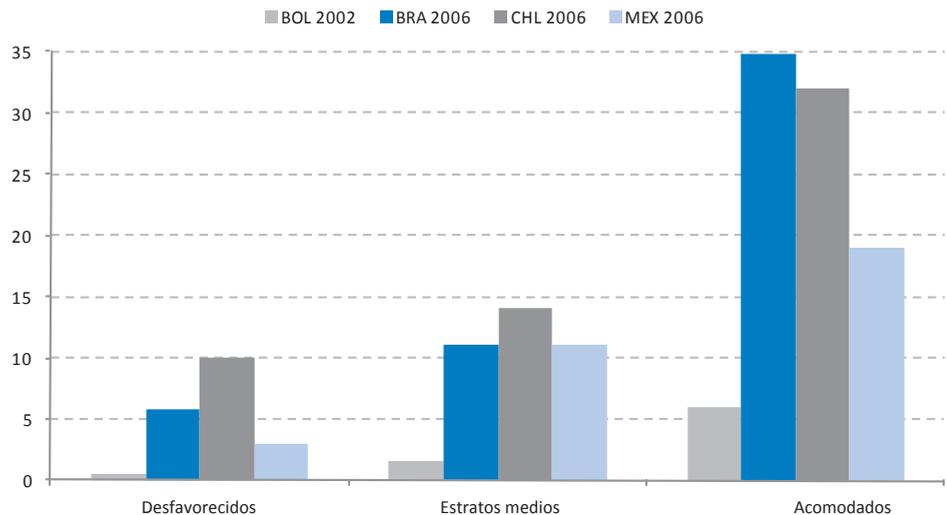
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340036>

Las tres categorías de ingresos (desfavorecidos, estratos medios y acomodados) cuentan con niveles de cobertura similares en Brasil y en Chile; en México, la cobertura de los estratos medios se acerca a la de los acomodados, aunque la de la población desfavorecida es menor. La situación es más preocupante en Bolivia, ya que aunque la cobertura crece con el nivel de ingresos –una evidencia en sí de la desigualdad entre trabajadores formales–, los niveles absolutos siguen siendo limitados; incluso los trabajadores formales del grupo acomodado apenas alcanzan el estándar del 60%.

Las tasas de cobertura de los trabajadores informales de los estratos medios son muy bajas y no superan en ningún caso el 14%. En este sentido, los estratos medios están más cerca de los desfavorecidos que de los acomodados.

Esta cobertura generalmente adecuada de los trabajadores formales implica que la persistente falta de cobertura en la región se concentra en los trabajadores por cuenta propia y los empleados informales. Las tasas de cobertura de los trabajadores informales son muy bajas y están estrechamente relacionadas con el nivel de ingresos en los cuatro países (gráfica 2.7). En lo que respecta a los estratos medios informales en concreto, los de Chile registran el mayor índice de cobertura (14%), seguidos de los de Brasil y México (11%) y, finalmente, los de Bolivia (2%). Estos niveles acercan a los estratos medios más a los desfavorecidos que a los acomodados.

**Gráfica 2.7. Tasas de cobertura de pensiones de los trabajadores informales por categorías de ingresos**  
(porcentaje de los trabajadores cubiertos)



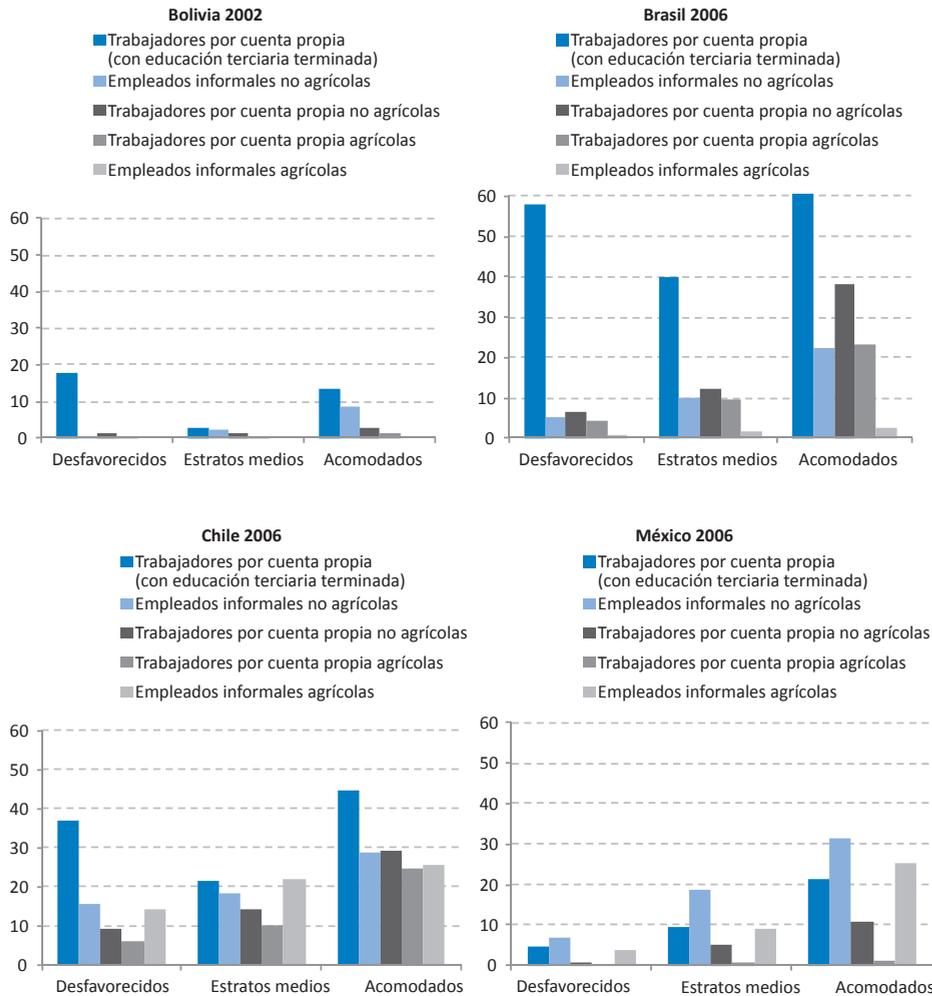
*Nota:* La denominación "trabajadores informales" incluye a todos los trabajadores por cuenta propia (agrícolas y no agrícolas) y a los empleados informales (agrícolas y no agrícolas); véase la clasificación presentada más arriba en este capítulo.

*Fuente:* Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340055>

En el grupo informal, la cobertura de pensiones más elevada es la de los profesionales (trabajadores por cuenta propia con educación terciaria) en todos los países con excepción de México (gráfica 2.8), donde, sorprendentemente, la cobertura de estos profesionales es inferior a la de los empleados informales no agrícolas.<sup>28</sup> Las tasas de cobertura de estos profesionales tienen forma de U (salvo en México), es decir, son más bajas en los estratos medios que en los grupos situados a un lado y otro de éstos, lo que contrasta con la situación del resto de los trabajadores por cuenta propia, para los que la cobertura aumenta con el nivel de ingresos en todos los países.

**Gráfica 2.8. Tasas de cobertura de pensiones de los trabajadores informales por categorías de empleos y de ingresos (porcentajes)**



Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340074>

Cabe destacar la situación de Brasil, porque en este país la afiliación obligatoria es aplicable a los trabajadores por cuenta propia mientras que es voluntaria en Bolivia y México, y lo será en Chile hasta 2012. Como resultado, la cobertura es, de hecho, relativamente amplia. Con todo, la obligatoriedad no ha logrado romper el vínculo con los ingresos: el nivel de cobertura de los trabajadores por cuenta propia con menor educación es bajo, y la tasa de cobertura se incrementa marcadamente de una categoría de ingresos a la siguiente (del 12% de los estratos medios al 38% de los acomodados). Esto traduce, por una parte, el restringido efecto que tiene la obligatoriedad y, por otra, probablemente la generación de ahorros bajos e irregulares por parte de los trabajadores autónomos de los estratos medios. En todo caso, pone de manifiesto que la obligatoriedad legal no es, *per se*, suficiente para garantizar una extensa cobertura.

En Brasil, la afiliación obligatoria de los trabajadores por cuenta propia ha conseguido incrementar las tasas medias de cotización, pero no ha logrado romper el vínculo con los ingresos.

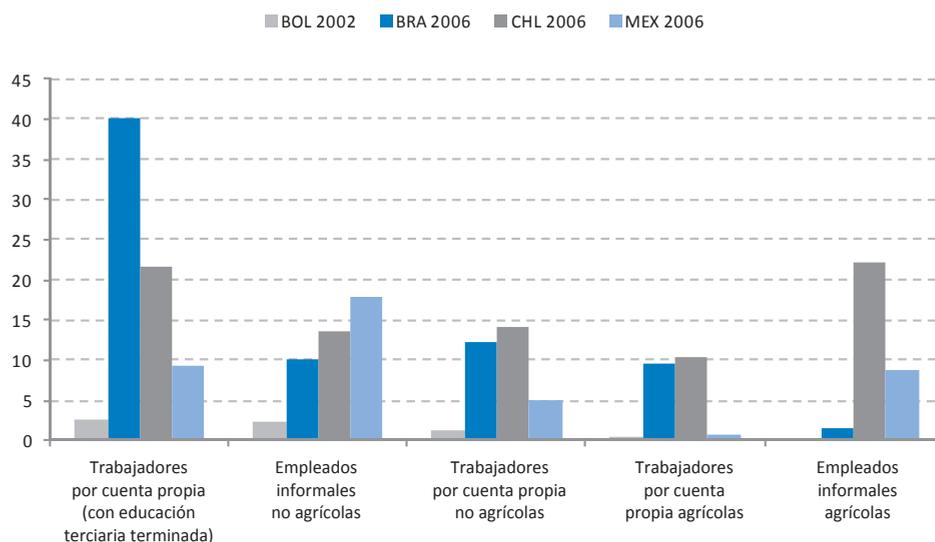
Por último, la cobertura de los empleados informales es mayor que la de los trabajadores por cuenta propia en todos los niveles de ingresos en Chile, e incluso más en México, donde es la más elevada de todos los grupos informales. Aunque cualquier explicación que pueda avanzarse sobre la única base de este análisis descriptivo será en cierto modo especulativa, es posible que la capitalización proporcione incentivos para permanecer en el sistema aun después de la transición a un puesto de trabajo informal.

La gráfica 2.9 reformula estos datos por categorías de empleos. Brasil cuenta con la tasa de cobertura de pensiones más elevada para los profesionales (40%), seguido por Chile (algo más del 20%). Los empleados informales no agrícolas gozan de la mayor cobertura en México (un 17%), tal y como se ha indicado anteriormente. Chile encabeza la cobertura de los trabajadores por cuenta propia no profesionales, tanto en actividades agrícolas (14%) como no agrícolas (10%).

La relación entre cobertura y niveles de ingresos es más nítida en el caso de los trabajadores informales, por lo que es probable que, en la vejez, continúe la pobreza.

En resumen, los datos presentados confirman que la informalidad reduce la cobertura de pensiones en todas las categorías de ingresos. Además, la relación entre cobertura y niveles de ingresos es más nítida en el caso de los trabajadores informales que en el de los formales, lo que significa que es probable que la pobreza en la vejez reproduzca o incluso exacerbe la desigualdad.

**Gráfica 2.9. Tasas de cobertura de pensiones de los estratos medios informales**  
(porcentajes)



Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340093>

## Rápido vistazo a los ya jubilados

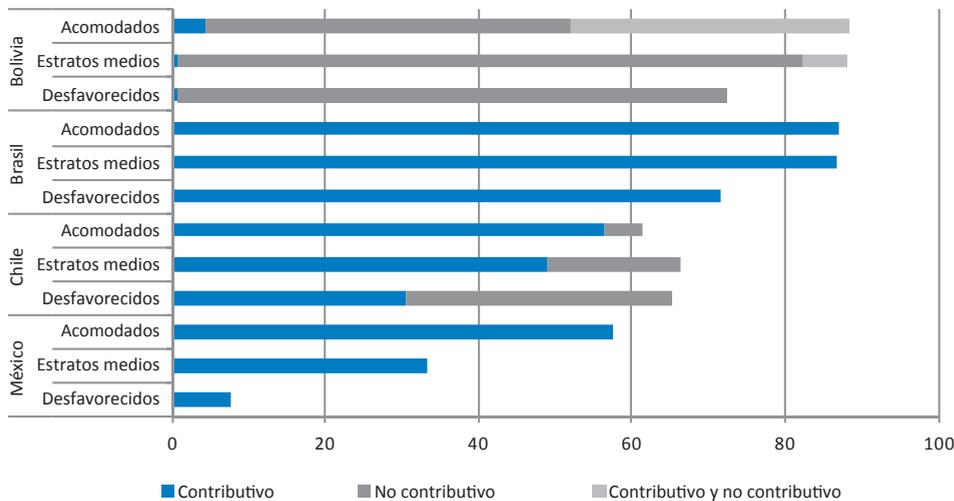
Calcular las tasas de cobertura para los que han alcanzado la vejez (mayores de 65 años) resulta sencillo, puesto que éste es el grupo que está recibiendo actualmente las prestaciones. La cobertura de los jubilados en América Latina es extremadamente baja, y las tasas sólo superan el 60% en unos pocos países –Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay–.<sup>29</sup> La variación es enorme: del 85% de Uruguay al nimio 5% de Honduras.

Al igual que en el caso de los trabajadores, las tasas de cobertura de pensiones contributivas son bajas (con la excepción de Brasil, donde superan el 85% en promedio, y el 87% en el caso de los estratos medios); tienen además una correlación positiva con los ingresos (gráfica 2.10). Los esquemas de pensiones no contributivas ayudan a compensar este modelo regresivo (alcanzando hasta un 90% en Bolivia y cerca de dos tercios en Chile). Con todo, las pensiones son pequeñas y persiste una significativa regresión.

Las pensiones actuales siguen siendo regresivas, a pesar de la integración de elementos no contributivos correctores.

### Gráfica 2.10. Tasas de cobertura de pensiones de los jubilados por categorías de ingresos

(porcentaje de los mayores de 65 años)



Nota: Los datos son de 2006, excepto para Bolivia, que son de 2004. No hay datos disponibles de pensiones no contributivas en Brasil y México.

Fuente: Con base en las encuestas nacionales de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340112>

107

### Cobertura para los no cubiertos

El principal objetivo de la reforma de un sistema de pensiones radica en conseguir “pensiones adecuadas, asequibles, sostenibles y sólidas, al tiempo que se contribuye al desarrollo económico”.<sup>30</sup> Muchos de los países latinoamericanos que encabezaron la reforma estructural de pensiones parecen haber tenido éxito en algunos de estos objetivos (asequibilidad y sostenibilidad), pero corren el riesgo de fracasar en otros (adecuación y solidez). Y los países que, como Brasil, no participaron en las reformas se enfrentan igualmente a los anteriores desafíos. Además, la informalidad restringe seriamente la cobertura de los sistemas de pensiones, incluso en aquellos basados en cuentas de capitalización individual, donde, en principio, los incentivos para cotizar son mayores.

Por consiguiente, la reforma de los sistemas de pensiones en América Latina deberá sustentarse en los debidos mecanismos sociales, laborales y macroeconómicos. La reforma ya no puede considerarse como la panacea para reducir la informalidad, tal y como esperaban los reformadores de pensiones de los años 1990. En su lugar, cualquier reforma tendrá que tener en cuenta esta realidad. Si bien la reducción de la informalidad puede seguir constituyendo un objetivo y pueden adecuarse los incentivos a este fin, las transformaciones deberán centrarse en garantizar pensiones adecuadas y sostenibles a la población.<sup>31</sup>

La reforma de los sistemas de pensiones ya no puede considerarse como la panacea para reducir la informalidad; en su lugar, cualquier reforma tendrá que tener en cuenta esta realidad.

Los mecanismos que permiten garantizar la cobertura de pensiones pueden ser de dos clases: los que actúan en el momento de la jubilación, es decir, las intervenciones *ex post*; o los que entran en acción *ex ante*, durante la carrera laboral.<sup>32</sup> Las intervenciones *ex post* son a su vez de dos tipos: transferencias independientes del historial de cotizaciones, a menudo llamadas “pensiones sociales”; y transferencias que garantizan una pensión mínima dentro de los regímenes de pensiones contributivas y obligatorias, condicionándola a un historial de cotizaciones determinado. Las pensiones sociales pueden ser universales (es decir, abonadas a todos cuantos alcancen la edad necesaria, a veces con restricciones de residencia; éste es el caso de Bolivia y Chile) o bien pueden atribuirse en función de los recursos (como en el caso de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay).

Dado que la informalidad es generalizada en América Latina, resulta casi inevitable depender de este pilar de solidaridad. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha hecho reiterados llamamientos para que se refuerce (financiándolo con impuestos al consumo)<sup>33</sup>, de igual modo que los ha hecho la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).<sup>34</sup> Una forma de fortalecer este pilar podría consistir en reducir el número de años de cotización requeridos para obtener una pensión mínima contributiva, que suele ser de más de 20 años en numerosos países, frente a, verbigracia, 15 años en España. Otra opción sería introducir pensiones sociales; aunque resultaría más caro, podría tener un significativo impacto en la reducción de la pobreza.<sup>35</sup>

La informalidad implica depender inevitablemente de prestaciones no contributivas. Dado el coste fiscal que esto supone, será necesario recurrir a un diseño y una planificación prudentes.

Por desgracia, un amplio compromiso fiscal en pro de una pensión básica no contributiva podría convertirse en un fuerte desincentivo de la formalización. Por ende, el diseño de un régimen de este tipo deberá ser prudente. Una pensión mínima que vaya aumentando hasta cierto nivel en función de las cotizaciones podría paliar este riesgo, al menos parcialmente (tal y como se ha hecho en Chile).<sup>36</sup> Sin embargo, una reforma así será costosa: se calcula que su coste podría ser del orden del 1% del PIB.<sup>37</sup> Ahora bien, este coste no sería inmediato, ya que todas las reformas de los sistemas de pensiones comprenden un periodo de transición durante el cual quienes se incorporan al nuevo sistema acumulan recursos o derechos mucho antes de jubilarse. Sólo después de este periodo, y habida cuenta de que por lo general existen generosas normas de transición, será necesario un mecanismo de protección del pilar social.

En contraste con las medidas *ex post*, no cabe duda de que los Gobiernos tienen que actuar ahora para los trabajadores en fase activa. Y precisamente las políticas *ex ante* parecen ofrecer más margen de maniobra para una reforma de los sistemas de pensiones que revierta en beneficio de los estratos medios.

La opción política más directa es hacer que la afiliación sea obligatoria para los trabajadores por cuenta propia, lo que actualmente no es el caso en numerosos países (en la muestra, ni Bolivia ni México, ni Chile al menos hasta 2012). No obstante, la desigual cobertura de Brasil, que sí ha impuesto la obligatoriedad, demuestra que la instauración efectiva de semejante política no consiste sencillamente en promulgar la correspondiente legislación. Por definición, no resulta evidente determinar cómo aplicar cotizaciones obligatorias a quienes conforman el sector informal. Además, algunos trabajadores informales no pueden permitirse más que lo justo para cubrir sus necesidades básicas, de modo que un ahorro obligatorio puede no ser lo óptimo para los hogares de rentas bajas o incluso medianas. Desgraciadamente, los datos de las encuestas de hogares no son adecuados para resolver esta cuestión, y las estimaciones de otras bases de datos tampoco resultan adaptadas.

Algunos países han considerado opciones híbridas, tales como la “semiobligatoriedad”: en estas iniciativas, los trabajadores son dados de alta automáticamente, pero pueden decidir abandonar el sistema. Esto podría

acompañarse de las debidas modificaciones que respondiesen particularmente a las necesidades de los trabajadores informales, como, por ejemplo, mayor flexibilidad en la cuantía y periodicidad de las cotizaciones, o permiso para retirar pagos en ciertas circunstancias, tales como desempleo de larga duración o problemas de salud.<sup>38</sup>

Para terminar, en los últimos años el debate ha empezado a centrarse en las cotizaciones compartidas en sistemas de aportación definida ("matching defined" contributions en inglés), esto es, transferencias realizadas por el Estado al plan de pensión con cotizaciones definidas de un individuo en función de las aportaciones voluntarias de éste. A diferencia de las pensiones mínimas y de las pensiones sociales, las cotizaciones compartidas incentivan el ahorro a largo plazo por parte de los propios trabajadores, lo que puede tener particular incidencia en los individuos informales con cierta capacidad de ahorro, un grupo que comprende a gran parte de nuestros estratos medios.

Las cotizaciones compartidas aún se hallan en fase experimental de diseño, y pocos países las han aplicado. En América Latina, en particular, el Fondo de Solidaridad Pensional colombiano subvenciona la cotización de trabajadores por cuenta propia con ingresos bajos, y el Gobierno mexicano completa parcialmente las cotizaciones de trabajadores afiliados al sistema privado de cotizaciones definidas. Brasil realiza cierta complementación también en el seno de su sistema de pensiones destinado al mundo rural. Por último, Perú ha introducido recientemente el régimen de cotización concurrente para los trabajadores informales de pequeñas empresas, por el que el Estado realiza una aportación equivalente al 100% de la cotización del trabajador. Aunque cuentan con el respaldo del Banco Mundial,<sup>39</sup> se trata de los primeros pasos de estos regímenes y aún se está a la espera de una investigación que los evalúe.

Los sistemas con cotizaciones compartidas son relativamente nuevos. Palian el coste fiscal y poseen características que podrían atraer a los estratos medios.

## ¿ATENCIÓN SANITARIA PARA TODOS?

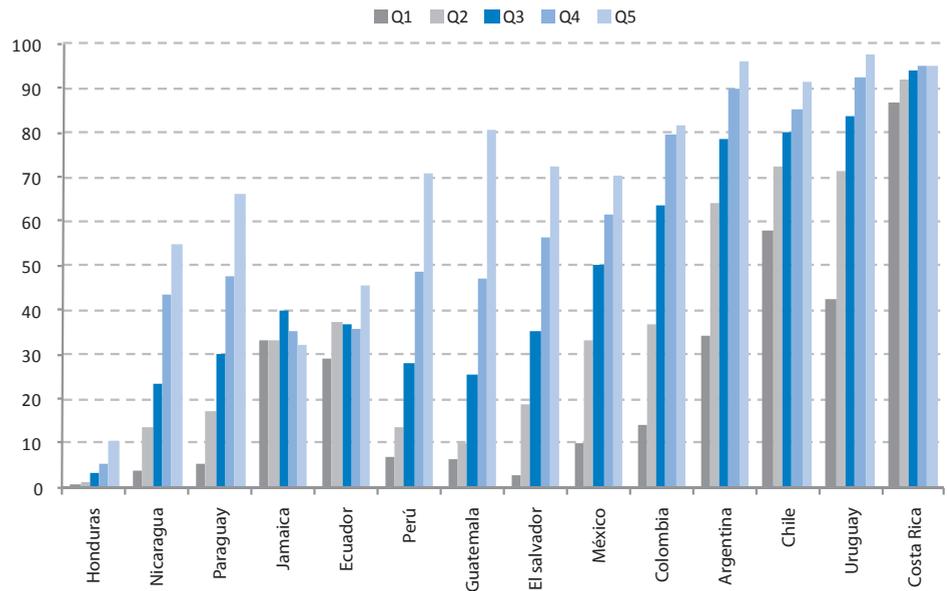
Garantizar un acceso adecuado y asequible a la asistencia sanitaria es uno de los principales retos a los que se enfrenta la protección social en América Latina. Al respecto, cabe puntualizar desde el principio que, en materia de asistencia sanitaria, la cobertura no significa lo mismo que el acceso. Normalmente, los tratamientos básicos son universales y suelen financiarse con los ingresos generales, pero el "estatus carente de cobertura" (esto es, sin registro de cotización en el sistema público, o en el seguro privado o asumido por el empleador) tiende a conllevar menos tratamiento y de peor calidad.

En América Latina, las primeras reformas de la asistencia sanitaria pretendían incrementar la cobertura contributiva. Con ayuda del mercado y de la empresa privada, se esperaba que los particulares fuesen capaces de satisfacer sus necesidades de salud con sus propios recursos. Sin embargo, los datos disponibles demuestran que ha podido producirse incluso lo contrario (Mesa-Lago, 2008a). Por esta razón, las reformas posteriores han tendido a universalizar el acceso y han cortado el vínculo con las cotizaciones regulares, escasas en la región dada la omnipresencia de la informalidad. Casi todos los países latinoamericanos han introducido paquetes básicos de servicios de salud que cubren a la totalidad de la población para un número cada vez mayor de patologías. Dos de los más destacados son el Seguro Popular de Salud mexicano, implantado en 2003, y el Plan Auge chileno, instaurado en 2005, que cubre 56 problemas de salud.

La cobertura de salud sigue estando estrechamente relacionada con los ingresos, por lo que se han introducido sistemas de acceso universal.

Esta universalidad contrasta con las últimas estimaciones del Banco Mundial sobre las tasas de cobertura del seguro de salud contributivo en América Latina por categorías de ingresos (gráfica 2.11). Con la excepción de Costa Rica, las tasas de cobertura contributiva aumentan marcadamente con los ingresos.

**Gráfica 2.11. Tasas de cobertura del seguro de salud contributivo por quintiles de ingresos** (porcentaje del quintil cubierto)



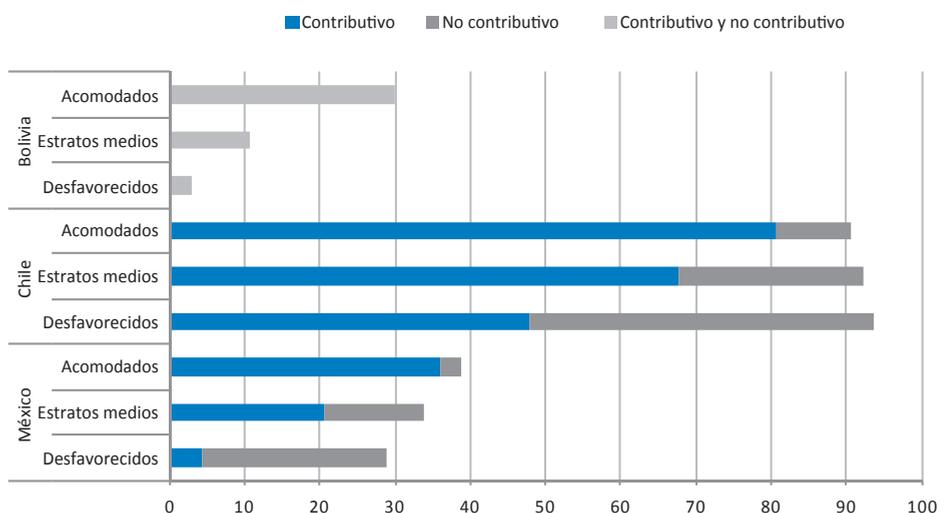
Notas: Quintiles de ingresos per cápita; Q1 = quintil más bajo. Los datos son de mediados de los años 2000.

Fuente: Ribe et al. (2010).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340131>

Los sistemas de salud no contributivos igualan efectivamente las tasas de cobertura por categorías de ingresos en Chile y México, los únicos países de la muestra para los que se dispone de información desglosada (gráfica 2.12), aunque a niveles de cobertura muy diferentes: 92% y el 34% en promedio, respectivamente.

**Gráfica 2.12. Tasas de cobertura de salud de los trabajadores por categorías de ingresos** (porcentaje de la categoría cubierto)



Nota: En Chile, "contributivo" incluye a los trabajadores del sistema público (grupos B a D), del sistema privado, del ejército y de otros grupos; "no contributivo" comprende a los trabajadores del sistema público (grupo A, esto es, sin ingresos). En México, "contributivo" engloba a los trabajadores de los sistemas público y privado, y "no contributivo", la cobertura del Seguro Popular.

Fuente: Basado en las encuestas nacionales de hogares.

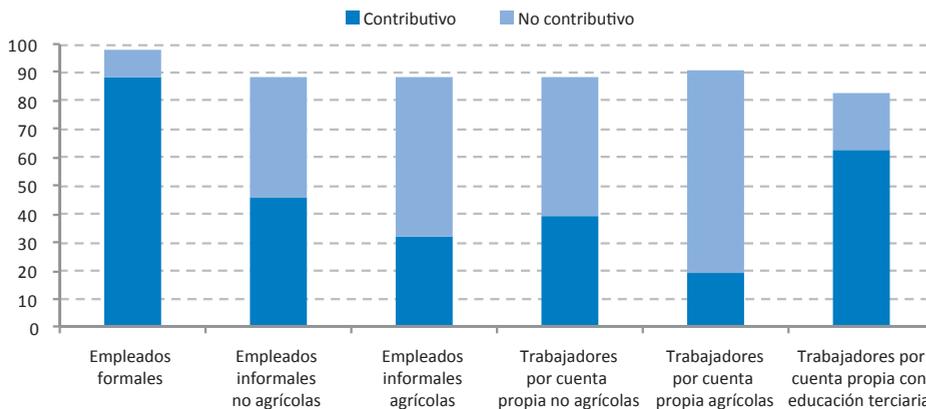
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340150>

Pese a los positivos pasos dados en pro de la prestación de una asistencia sanitaria universal en la región, subsiste el problema de la segmentación, que, en algunos casos, incluso ha empeorado. Un sistema con un tramo contributivo y otro no contributivo, donde la falta de recursos implica que el tramo más bajo se caracterice por su mala calidad, agrava el problema de la escasa cobertura contributiva. El resultado es que el gasto complementario en asistencia sanitaria es regresivo, y los quintiles más bajos –incluso en ciertos casos los estratos medios– gastan un porcentaje mayor de sus ingresos en servicios de salud que quintiles más acomodados.<sup>40</sup>

El resultado ha sido la aparición de un sistema de dos tramos, que es regresivo por el gasto que supone para los grupos de ingresos bajos pese a la menor calidad de los servicios que reciben.

Las gráficas 2.13 y 2.14 examinan más de cerca las tasas de cobertura de los estratos medios recurriendo a las mismas categorías de empleos definidas para las pensiones. Los datos son de Chile y México. En ambos países, los trabajadores formales están cubiertos principalmente por un seguro de salud contributivo, mientras que los informales (empleados y trabajadores por cuenta propia en todos los sectores) están básicamente protegidos por regímenes no contributivos. Esta tendencia es especialmente marcada en los autónomos agrícolas de ambos países. La excepción viene constituida por los trabajadores por cuenta propia con educación terciaria (los profesionales), principalmente cubiertos por un seguro de salud contributivo.

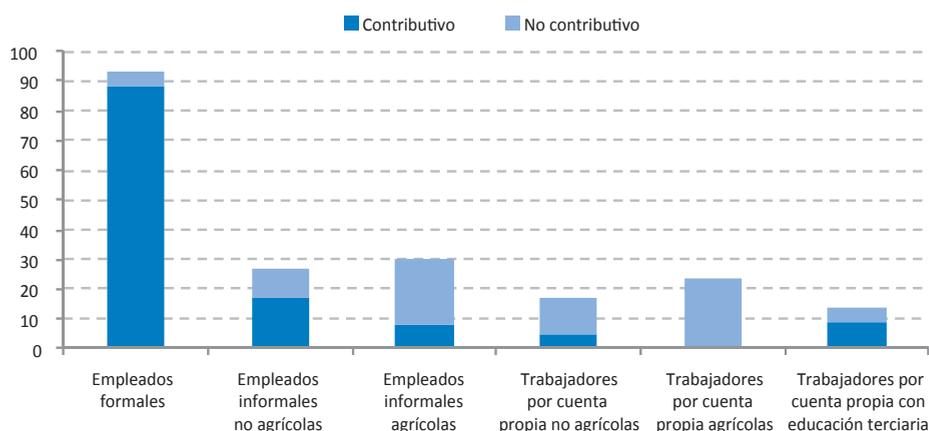
**Gráfica 2.13. Tasas de cobertura de salud de los estratos medios por categorías de empleos en Chile**  
(porcentaje de la población cubierta, 2006)



Fuente: Con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2006.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340169>

**Gráfica 2.14. Tasas de cobertura de salud de los estratos medios por categorías de empleos en México**  
(porcentaje de la población cubierta, 2006)



Fuente: Con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340188>

Además de reducir la brecha de cobertura y lograr una asistencia sanitaria universal efectiva (de “los derechos a la realidad”, en la formulación de Ribe *et al.*, 2010), existen otros retos. Los programas de salud básica centrados en patologías específicas, por ejemplo, pueden transmitir el mensaje de que los sistemas de asistencia sanitaria son sólo para cuidados de urgencia más que para promover la salud o gestionar las enfermedades crónicas. Al mismo tiempo, incluso allí donde el derecho a la salud es un derecho constitucional, una significativa parte de la población no es consciente de ello ni de la forma de acceder a los servicios disponibles en la práctica.<sup>41</sup>

**112** La coordinación e incluso la integración de los regímenes contributivos y no contributivos existentes ayudaría a romper el círculo de la segmentación.

Llegar a los estratos medios puede resultar esencial, ya que este grupo combina la frecuente utilización de los sistemas con el compromiso político y la educación para promover cambios. Una mejor asistencia sanitaria en el seno del sistema de seguro social podría alentar a estratos medios y acomodados a incorporarse a estos sistemas y cotizar en ellos. Una mejor coordinación y, finalmente, una mejor integración de los regímenes contributivos y no contributivos existentes ayudaría también a romper el círculo de la segmentación. Tales reformas pueden resultar de particular importancia para los estratos medios en el contexto de un sistema de salud regresivo, dada la persistente y flexible informalidad de este grupo.

## SEGURO DE DESEMPLEO EFECTIVO

Aunque el objetivo del seguro de desempleo es sostener el consumo más que reducir la pobreza,<sup>42</sup> este seguro tiene en todo caso una importante función a la hora de limitar la movilidad descendente de los integrantes de los estratos medios. La evidencia empírica en Europa Central y Oriental parece confirmar que el seguro de desempleo ha reducido la pobreza de los desempleados en más del 50% en Hungría y del 45% en Polonia, habida cuenta de su extensa cobertura en esos países (el 78% y el 65%, respectivamente, de los hogares con miembros desempleados recibían la prestación).<sup>43</sup>

Este papel igualador de ingresos, la relación menos estrecha entre desempleo y pobreza en América Latina (en comparación con los países de la OCDE) y la escasez de recursos públicos hacen que sea más difícil instaurar regímenes de asistencia por desempleo no contributivos en esta región. La predominancia y la flexibilidad de la informalidad son tales que dificultan que se proporcione la prestación por desempleo incluso a los trabajadores formales. Las condiciones típicas impuestas en los sistemas de seguro de desempleo de los países de la OCDE (esto es, estar desempleado y disponible para trabajar) resultan complicadas de aplicar en estas circunstancias. Al problema del "riesgo moral", por el que los incentivos para buscar empleo disminuyen si se recibe una prestación, viene a sumársele la posibilidad de "beneficios por partida doble", es decir, la reclamación de prestaciones cuando en realidad se está trabajando informalmente. Sin embargo, aún queda un sustancial margen de maniobra para que las políticas garanticen una mayor eficacia mediante mecanismos de riesgos compartidos o de autoseguro.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, más que la prestación por desempleo, se espera que sea la indemnización por despido la que venga en ayuda de los desempleados en las épocas sin trabajo. El riesgo que esto conlleva es que los trabajadores que pierden su empleo por quiebra del empleador pueden no percibir lo que se les adeuda, al menos cuando la indemnización debida no está respaldada por fondos especiales. Para paliar este riesgo, numerosos países de la región han introducido el autoseguro mediante cuentas de ahorro individuales; es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, que han adoptado este sistema, en particular para los asalariados.<sup>44</sup> Esas cuentas no constituyen un seguro de desempleo porque no mutualizan los riesgos individuales.

Seis países latinoamericanos proponen un seguro de desempleo, en el sentido de que sus regímenes ofrecen pagos netos por desempleo. En Brasil, Ecuador y Uruguay, estos regímenes están integrados en el sistema de la seguridad social; en Argentina y Venezuela, el seguro de desempleo es obligatorio pero independiente del sistema de seguridad social; por último, Chile se basó en un programa de asistencia por desempleo hasta 2001, año en que instauró un innovador sistema que combina cuentas individuales con un fondo de solidaridad. Brasil cuenta tanto con un seguro de desempleo vinculado a la seguridad social como con una indemnización de extinción de la relación laboral dependiente de cuentas individuales.<sup>45</sup> Existen además ciertos sistemas subnacionales, como la prestación por desempleo de México DF, que actúa más bien como una asistencia por desempleo, ya que no es contributiva y su supervisión es limitada.

Históricamente, las tasas de cobertura de los sistemas de seguro de desempleo tradicionales han sido bajas. Antes de la última reforma, sólo el 6.7% de los desempleados chilenos recibía una prestación por este concepto. Uruguay, donde un 14.7% de los desempleados recibía la prestación, era el país con la tasa de cobertura más elevada de la región a principios de los años 2000.<sup>46</sup> Las tasas de cobertura de las cuentas de ahorro individuales para desempleo (CAID) son algo mejores, pero con todo insuficientes; sólo Brasil tiene tantas cuentas como trabajadores empleados,<sup>47</sup> mientras que en Chile, Colombia y Panamá, las tasas de cobertura son de un escaso 20%.<sup>48</sup>

Entre los regímenes existentes, el Seguro de Cesantía chileno, implantado en 2002, suele señalarse como posible modelo para otros países de ingresos medianos.<sup>49</sup> En lugar de canalizar las cotizaciones de los trabajadores en una única reserva de riesgo, empleados y empleadores aportan un porcentaje mensual del salario a una cuenta de ahorro individual. Una parte de la contribución del empleador va a un fondo de solidaridad (Fondo de Cesantía Solidario, FCS), alimentado asimismo por el Estado con recursos públicos; el FCS proporciona

Los modelos de seguro de desempleo de los países miembros de la OCDE no se adaptan adecuadamente a las especificidades de los mercados laborales latinoamericanos.

No puede confiarse sólo en la indemnización por extinción de la relación laboral para ayudar a los desempleados. Por ello, numerosos países han introducido sistemas adicionales, aunque muy pocos cuentan con un elemento de mutualización de riesgos.

El sistema chileno combina las prestaciones de las cuentas individuales con los complementos aportados por un fondo de solidaridad, mecanismo en el que se comparten los riesgos.

prestaciones que vienen a completar el ahorro individual en el caso de que éste sea insuficiente. Los empleados que dispongan de contratos formalizados por escrito y hayan cotizado al sistema al menos 12 meses tendrán derecho a acceder a sus cuentas de ahorro y retirar fondos de ellas. Quienes hayan acumulado menos de dos meses de salario en sus cuentas estarán cubiertos por el FCS a menos que el cese de la relación laboral les sea imputable (mala conducta del trabajador, por ejemplo). Dado que la cuenta de ahorro individual es propiedad del trabajador, este régimen incentiva la búsqueda de empleo. El fenómeno de "beneficios por partida doble" puede seguir planteando problemas, pero el coste fiscal queda limitado al componente del sistema constituido por el fondo solidario.

Sin embargo, pese a su potencial, el seguro de desempleo basado en cuentas individuales sólo cubre actualmente a los empleados formales. Dada la movilidad entre el empleo formal e informal, esto significa que la proporción de desempleados que tiene acceso al seguro sigue siendo pequeña. Incluso en Chile, donde la informalidad es la más reducida de América Latina, los trabajadores desempleados tienen muchas menos probabilidades que la media de haber ocupado puestos de trabajo avalados por contratos escritos; de hecho, cerca de un tercio declara haber tenido un contrato atípico en su último puesto de trabajo, aproximadamente un 30% admite haber trabajado sin contrato, y lo que es más, un 60% de los desempleados ha pasado menos de 12 meses en su último empleo.<sup>50</sup>

Además, según el historial de cotizaciones, los índices de sustitución de esos sistemas pueden ser exigüos. Los trabajadores que cumplen sólo los requisitos mínimos para beneficiarse de los correspondientes derechos, pero que no están habilitados para disfrutar de las aportaciones complementarias del fondo solidario, recibirán un solo pago equivalente al tercio de su salario mensual. A aquellos que tienen derecho al financiamiento del FCS –sólo el 22% de los casos–<sup>51</sup> se les garantiza un índice de sustitución inicial del 50%, que va decreciendo cinco puntos porcentuales por mes hasta el quinto y último pago; esto equivale a los índices de sustitución más bajos de los países de la OCDE. Dado que es mucho más probable que el desempleo se dé entre las categorías de ingresos bajos que entre las categorías de ingresos altos, una gran mayoría de la población desempleada recibirá pocas prestaciones o ninguna. Por lo tanto, el componente de seguro del sistema es relativamente modesto, al igual que la cobertura potencial. Sin embargo, entre los puntos positivos cabe destacar que los sistemas del estilo del chileno, que vinculan el seguro de desempleo a cuentas de ahorro individuales, pueden aplicarse fácilmente en aquellos países que ya cuenten con CAID, con pagos de seguro más o menos generosos.

La integración de las CAID y las pensiones en un sistema con cotizaciones definidas podría generar beneficios fiscales y laborales.

Integrar los sistemas de CAID y las prestaciones por desempleo con la política laboral y social sigue constituyendo un reto para la mayoría de los países latinoamericanos. La informalidad y la falta de capacidad administrativa limitan seriamente la posibilidad de efectuar una supervisión continua de los derechos adquiridos, aunque sería fácil imponer como condición para recibir la prestación el que se hicieran prácticas o se siguiese una formación. Desde la perspectiva de la protección social, una posibilidad para otorgar prestaciones más generosas sin aumentar en demasía los costes laborales consistiría en integrar las CAID y las pensiones en un sistema de capitalización con cotizaciones definidas.<sup>52</sup>

## CONCLUSIÓN

La política de protección social en América Latina choca constantemente con la omnipresencia, flexibilidad y persistencia del trabajo informal en toda la región. Esto restringe los recursos de los sistemas financiados mediante cotizaciones sociales y obstaculiza la instauración de criterios de disfrute de los derechos adquiridos que sean incluyentes, pero limiten los abusos. Ambos escollos merman la cobertura y han creado carencias que no sólo afectan a la población desfavorecida. En la mayoría de los países de la región, los sistemas contributivos no logra llegar ni siquiera a la mitad de los trabajadores de los estratos medios.

Sin embargo, las dificultades no significan que sea imposible diseñar sistemas que proporcionen una adecuada protección. En los últimos decenios, se han redoblado esfuerzos en América Latina para reformar los sistemas de protección social con el doble objetivo de garantizar su sostenibilidad económica y ampliar la cobertura. Por lo general, estas reformas reconocen que las prestaciones por vejez, por asistencia sanitaria o por desempleo poseen características y prioridades diferentes. Por ello, han tendido a separar elementos antes reunidos. Y así, los sistemas de asistencia sanitaria se han reformado con vistas a proporcionar un seguro universal en función de un conjunto de criterios de idoneidad predeterminados. Los sistemas de pensiones, por su parte, se han transformado teniendo en mente la sostenibilidad económica y los incentivos, en algunos casos complementados con pensiones sociales para aliviar la pobreza en la vejez.

El detallado análisis de cuatro países llevado a cabo en este capítulo ha demostrado que, en América Latina, los estratos medios son ampliamente informales. Por lo tanto, para una significativa parte de los estratos medios, el seguro social tendrá que lograrse por vías diferentes, que no supongan establecer un vínculo con el empleo formal; de hecho, algunas reformas han abierto ya la protección social a los trabajadores informales. Sin embargo, la participación de los trabajadores informales en los sistemas de seguro social sigue dependiendo en buena de sus ingresos.

La asistencia social suele considerarse sólo en términos de pobreza, y el respaldo económico que brinda y la atención sanitaria que proporciona están diseñados para paliar la pobreza y preservar el capital humano. Pero la ignorada e insuficiente cobertura de los estratos medios plantea un serio desafío a los sistemas de protección social tradicionales. Abandonados a los mercados –a menudo incompletos–, los individuos tienen más probabilidades de infra-asegurarse o asegurarse ineficazmente, por no decir de no asegurarse en absoluto. Sin embargo, los estratos medios combinan a un tiempo capacidad de ahorro y demanda potencial de protección social –como se ha visto, bastaría tan sólo un revés relativamente pequeño para que la mayoría de los integrantes de este grupo volviese a engrosar el número de los desfavorecidos–. Por eso, dado además el espacio fiscal particularmente acotado de América Latina, alentar a los estratos medios informales a incorporarse a los regímenes de protección social contributivos será vital para movilizar sus ahorros en pro del seguro social y para crear sistemas sociales de gestión del riesgo más justos y eficaces.

## NOTAS

1. Véase por ejemplo Banerjee y Duflo (2008).
2. Las reformas estructurales de pensiones en América Latina (obsérvese que Brasil y Venezuela no se han unido a la tendencia) han conformado tres modelos: sustitutivo, paralelo y mixto (Mesa-Lago, 2004). En los modelos sustitutivos (adoptados en Chile, Bolivia, México, El Salvador y la República Dominicana), el anterior régimen de reparto con prestación definida se ha sustituido por cuentas de capitalización individual. En los modelos paralelos (adoptados en Perú y Colombia), se ha realizado una profunda reforma del sistema público, se ha creado uno nuevo privado, y ambos han entrado en competición. Por último, en los modelos mixtos (Argentina hasta la reforma de 2008, Costa Rica y Uruguay), las prestaciones son una mezcla de pensiones públicas (generalmente básicas) y privadas.
3. Véase Lindbeck y Persson (2003), o Barr y Diamond (2006) para un punto de vista más escéptico. La realidad empírica de estas ventajas es matizada (Gill *et al.*, 2005). La opinión general es que la situación fiscal a largo plazo de las economías reformadoras es significativamente más sólida. Sin embargo, los reformadores se enfrentan a considerables costes fiscales iniciales porque los actuales pensionistas siguen sometidos a las antiguas normas, mientras algunos o incluso todos los cotizantes se incorporan al nuevo sistema. Además, todos los sistemas con administración privada mantienen algún tipo de pensión redistributiva, financiada con los ingresos generales. Pero a largo plazo, las reformas han reducido la carga financiera que las pensiones suponen para el Estado (al menos en lo que respecta a los futuros pensionistas), y la mayor parte de los costes implícitos se han explicitado, lo que ha mejorado la transparencia del sistema.
4. Véase OCDE (2007).
5. En el caso de Chile, se ha probado que los empleados ya asumían los tributos sociales y, por lo tanto, éstos no afectaban a los costes laborales (Gruber, 1997b; Cox-Edwards, 2002). Sin embargo, estudios sobre México (véase Cazorla y Madero, 2007) y Colombia (véase Kugler y Kugler, 2003) han llegado a la conclusión que los trabajadores soportaban sólo una pequeña parte de los impuestos sociales, lo que desalentaba la nueva contratación de trabajadores por parte de las empresas. Por último, Cruces *et al.* (2010) han encontrado una transformación salarial parcial en Argentina, pero no efectos en el mercado laboral.
6. Véase Corbo y Schmidt-Hebbel (2003).
7. Consúltese Menezes-Filho y Scorzafave (2009), para el empleo informal, y Côrtes Neri (2010), para el empleo formal.
8. Véase las estimaciones de Rofman *et al.* (2008) y el análisis de Gill *et al.* (2005).
9. Desarrollado por Santiso (2006).
10. Véase OCDE (2008), así como Jütting y de Laiglesia (2009).
11. Esta heterogeneidad responde a dos escuelas de pensamiento dominantes, examinadas en Perry *et al.* (2007). Por una parte, la teoría sobre la "salida", o decisión voluntaria, aduce que empresarios y trabajadores optan por la informalidad basándose en un análisis coste-beneficio. En contraste, la teoría sobre la "exclusión" sostiene que los trabajadores son excluidos de las actividades formales. Jütting y de Laiglesia (2009) defienden una tercera vía, basándose en la inexistencia de límites meridianos entre la formalidad y la informalidad; en este marco conceptual, los trabajadores no son completamente formales o totalmente informales; por ejemplo, pueden pagar impuestos directos, pero quizá no coticen a los sistemas de protección social.
12. CEPAL (2008).
13. Véase por ejemplo Gasparini y Tornarolli (2007).

14. Los trabajadores del servicio doméstico representan un porcentaje nada desdeñable del empleo informal en América Latina (el 15% según OIT, 2009), y este empleo explica gran parte de la diferencia de las tasas de informalidad entre hombres y mujeres de la región.
15. El empleo informal se ha considerado a menudo como un sector residual. En los modelos clásicos de desarrollo en que existe un excedente laboral (como los de Lewis, 1954; Ranis y Fei, 1961; y Harris y Todaro, 1970), los trabajadores pasan de la agricultura tradicional a la moderna industria, pero pueden no encontrar un puesto de trabajo formal en el mercado laboral urbano; en ese caso, el trabajo informal constituye una forma de subempleo que palia el desempleo completo.
16. Jütting y de Laiglesia (2009) han resumido esas experiencias empíricas en todos los países emergentes, y Perry *et al.* (2007), en América Latina.
17. Fields (1990 y 2005).
18. Los trabajadores por cuenta propia con una capacitación profesional (artesanos o miembros de profesiones liberales, entre otros), también pueden incluirse en este tramo superior del empleo informal cuando no declaran su actividad y la ejercen personalmente y no como parte de una sociedad.
19. El falso autoempleo es la práctica que consiste en darse de alta ante las autoridades laborales o tributarias como trabajador por cuenta propia, al tiempo que se trabaja para una empresa formal en una función cuyas características exigirían normalmente un contrato de trabajo. Un ejemplo sería un "subcontratado" que trabaja exclusivamente para una única empresa, pero que, técnicamente, sigue figurando como autónomo.
20. Véase Kanbur (2009).
21. Siguiendo la definición de la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, los trabajadores por cuenta propia deberían clasificarse como formales cuando su empresa lo sea, pero, dada la heterogeneidad de las correspondientes preguntas de las encuestas entre los diversos países, se ha preferido una definición basada en las preguntas (homogéneas) sobre el estatus laboral.
22. Véase Da Costa *et al.* (2010) para los detalles técnicos.
23. Véase Auerbach *et al.* (2007).
24. Los trabajadores se consideran afiliados a partir del momento en que se hallan registrados en los archivos de la administración de la seguridad social. Los afiliados serán cotizantes en un determinado periodo si han abonado las cotizaciones sociales debidas al régimen público o privado.
25. Basado en Rofman *et al.* (2008).
26. La información disponible no es idéntica para todos los países: en Chile, los datos cubren el periodo 1994-2006, con encuestas de hogares cada dos años; los datos de México se extienden de 1998 a 2006, con información cada dos años; para Bolivia, los datos son de 2001 y 2002; por último, los datos de Brasil provienen de encuestas de hogares anuales de 1996 a 2006 (salvo 1997 y 2000). Véase Da Costa *et al.* (2010) para mayor información y un análisis más detallado.
27. En Chile, los datos cubren a los cotizantes tanto de los fondos de pensiones privados (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP) como del antiguo sistema de reparto público (Instituto de Normalización Previsional, INP). En México, los datos hacen referencia a la inscripción en el sistema privado de pensiones (Sistema de Ahorro para el Retiro, SAR) administrado por fondos de pensiones privados (Administradoras de Fondos para el Retiro, AFORE); en las instituciones públicas (Instituto Mexicano de Seguridad Social, IMSS; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ISSTE); en el sistema de la compañía estatal PEMEX, y en los programas de seguro universitario. En Bolivia, por su parte, la cobertura se ha representado por la inscripción en el sistema de pensiones (AFP). En Brasil, los datos cubren a los cotizantes del *Instituto de Previdência* en todos sus niveles, tanto nacional (*Instituto Nacional do Seguro Social*, INSS) como federal y local.

28. El cuadro 2.A4 del anexo estadístico muestra la evolución de la cobertura de este grupo de 1994 a 2006; la cobertura ha aumentado sólo para los acomodados.
29. Rofman *et al.* (2008) hacen hincapié en este particular.
30. Holzmann y Hinz (2005).
31. Con un punto de vista similar, véase el análisis de BBVA para Chile, Colombia, México y Perú, Escrivá *et al.* (2010) y Ribe *et al.* (2010).
32. Véase Holzman *et al.* (2009), y Hu y Steward (2009).
33. Levy (2008) y Pages (2010).
34. CEPAL (2006).
35. Dethier *et al.* (2010) han hecho la prueba en 18 países de la región, simulando pensiones, universales y con control de recursos, establecidas bien al 50% de la mediana de ingresos bien a 2.50 USD al día. Para las pensiones universales, el coste fiscal variaba entre el 1% y el 2% del PIB.
36. Descrito más exhaustivamente en OCDE (2009).
37. Esta estimación del coste es de Arenas *et al.* (2008) y Melguizo *et al.* (2009).
38. Véase Hu y Steward (2009).
39. Ribe *et al.* (2010).
40. Véase CEPAL (2006) y Mesa-Lago (2008b).
41. Véase Mesa-Lago (2008b).
42. Ciertos estudios en Estados Unidos han hallado que el consumo medio en ese país sería un 20% menor sin seguro de desempleo (Gruber, 1997a).
43. Vodopivec *et al.* (2005).
44. Véase un panorama general en Ferrer y Riddell (2009). El sistema argentino cubre sólo a los trabajadores de la construcción.
45. Reyes Posada (2007).
46. Velásquez Pinto (2003).
47. Las cuentas corresponden a los puestos de trabajo más que a las personas; por lo tanto, tener tantas cuentas como trabajadores no implica automáticamente una cobertura completa.
48. Ferrer y Riddell (2009).
49. Véase Vodopivec (2009) y Sehnbruch (2006).
50. Véase Sehnbruch (2006).
51. Véase Sehnbruch (2006).
52. Vodopivec (2009) propone un sistema en el que los individuos puedan recibir prestaciones superiores a su CAID obteniendo préstamos de su fondo de pensiones.

## ANEXO ESTADÍSTICO

**Cuadro 2.A1. Tasas de cobertura de pensiones por categorías de empleos y de ingresos en Bolivia** (porcentaje de los trabajadores)

	Trabajadores formales			Empleados informales no agrícolas			Empleados informales agrícolas			Trabajadores por cuenta propia no agrícolas			Trabajadores por cuenta propia agrícolas			Trabajadores por cuenta propia (con educación terciaria terminada)		
	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodados	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodados	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodados	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodados	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodados	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodados
2001	66.2	61.9	74.2	7.4	4.3	12.7	0.0	0.0	0.0	0.2	1.1	2.9	0.1	0.6	1.0	0.1	0.1	1.2
2002	23.8	37.7	58.4	3.9	3.5	9.5	0.0	0.0	0.0	1.4	1.2	2.6	0.1	0.4	1.2	0.1	0.4	1.2

Nota: Los datos de cobertura se basan en la afiliación.

Fuente: Con base en la Encuesta Continua de Hogares-Condiciones de Vida 2002.  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340910>

**Cuadro 2.A2. Tasas de cobertura de pensiones por categorías de empleos y de ingresos en Brasil** (porcentaje de los trabajadores)

	Empleados informales no agrícolas			Empleados informales agrícolas			Trabajadores por cuenta propia no agrícolas			Trabajadores por cuenta propia agrícolas			Trabajadores por cuenta propia (con educación terciaria terminada)					
	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodados	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodados	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodados	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodados	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodados			
1996	91.7	94.6	94.0	4.8	6.4	16.1	0.7	1.6	3.1	9.4	17.5	41.3	2.0	5.4	18.9	61.7	33.7	69.2
1998	99.7	99.4	98.2	4.2	6.5	16.0	0.4	0.8	2.2	9.0	14.3	37.8	1.5	4.6	16.3	61.3	39.9	64.8
1999	99.6	99.4	98.4	3.9	6.4	16.0	0.5	0.9	2.8	6.4	13.0	38.2	1.8	5.1	16.9	63.6	43.8	65.7
2001	99.8	99.5	98.6	4.9	8.1	19.2	0.5	1.0	1.6	6.6	11.9	36.1	1.7	4.7	14.5	56.2	43.2	64.6
2002	99.9	99.6	98.9	4.4	7.5	19.1	0.3	1.0	1.5	4.8	12.0	34.4	1.4	4.1	15.5	51.2	34.2	59.7
2003	99.6	99.5	98.8	4.7	8.2	19.6	0.4	1.0	2.3	5.2	12.0	36.9	1.4	5.5	17.5	56.1	35.0	62.4
2004	99.5	99.4	99.8	5.1	8.4	20.6	0.4	0.9	1.8	5.3	11.6	36.4	1.9	5.1	18.2	61.5	39.6	62.3
2005	99.4	99.5	98.9	5.8	9.8	22.2	0.5	1.1	2.3	4.7	11.7	37.8	2.6	7.2	18.4	51.0	31.2	63.2
2006	99.4	99.4	98.9	5.1	10.0	22.3	0.9	1.6	2.6	6.4	12.2	38.1	4.3	9.7	23.1	57.8	40.1	60.7

Fuente: Con base en la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios 2006.  
 StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340929>

**Cuadro 2.A3. Tasas de cobertura de pensiones por categorías de empleos y de ingresos en Chile**  
(porcentaje de los trabajadores)

	Trabajadores formales			Empleados informales no agrícolas			Empleados informales agrícolas			Trabajadores por cuenta propia no agrícolas			Trabajadores por cuenta propia agrícolas			cuenta propia (con educación terciaria terminada)		
	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodado	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodado	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodado	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodado	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodado	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodado
1994	90.9	92.4	93.5	21.1	26.8	32.7	22.8	19.5	22.7	14.6	20.0	29.4	15.4	23.2	28.8	67.0	48.2	57.3
1996	90.3	93.0	93.3	15.6	22.6	31.5	14.1	18.7	19.4	8.0	16.9	31.6	3.8	9.3	22.9	6.1	16.1	47.8
1998	93.6	94.0	93.7	13.5	21.6	28.7	8.3	15.9	15.5	8.3	13.8	29.3	2.9	8.9	18.5	2.0	25.5	51.1
2000	89.7	94.1	95.1	13.5	20.8	30.8	9.5	14.1	26.8	5.0	14.4	30.0	3.9	8.6	25.1	45.5	27.5	53.6
2003	94.0	94.0	93.9	12.4	17.0	23.2	12.1	16.6	23.6	6.2	13.4	28.9	3.8	9.4	24.6	27.9	34.1	53.9
2006	92.4	91.8	92.9	10.3	13.5	29.7	14.1	22.2	25.6	9.2	14.1	29.4	6.1	10.3	24.8	37.2	21.6	44.6

Fuente: Con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340948>

**Cuadro 2.A4. Tasas de cobertura de pensiones por categorías de empleos y de ingresos en México**  
(porcentaje de los trabajadores)

	Trabajadores formales			Empleados informales no agrícolas			Empleados informales agrícolas			Trabajadores por cuenta propia no agrícolas			Trabajadores por cuenta propia agrícolas			cuenta propia (con educación terciaria terminada)		
	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodado	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodado	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodado	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodado	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodado	Desfavorecidos	Estratos medios	Acomodado
1998	74.7	87.2	90.1	5.1	16.9	25.5	3.3	14.2	20.6	2.0	3.4	7.3	0.3	0.8	2.2	0.0	5.9	9.1
2000	81.7	89.0	91.4	3.6	15.2	25.6	2.8	7.3	20.2	0.8	4.2	6.0	0.0	0.4	0.2	0.0	12.0	10.9
2002	79.2	91.1	92.5	7.6	18.1	24.8	4.8	20.0	20.2	1.9	3.6	7.1	0.2	1.2	0.1	0.0	8.6	12.1
2004	40.7	74.9	85.2	8.0	16.0	33.7	4.0	8.2	23.0	0.5	3.3	8.5	0.0	1.2	4.2	0.0	7.3	13.4
2005	38.7	75.0	84.5	5.3	16.8	30.9	1.7	6.3	16.5	0.9	3.5	9.3	0.1	0.8	2.9	0.0	3.6	19.7
2006	48.5	80.0	87.2	5.7	17.8	31.1	3.6	8.8	25.5	0.9	5.0	10.9	0.4	0.8	1.3	4.5	9.4	21.2

Nota: Los datos de cobertura se basan en la afiliación.

Fuente: Con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932340967>

**Cuadro 2.A5. Población por categorías de empleos y de ingresos en Bolivia**  
(miles)

	Trabajadores formales			Empleados informales no agrícolas			Empleados informales agrícolas			Trabajadores por cuenta propia no agrícolas			Trabajadores por cuenta propia agrícolas			Trabajadores por cuenta propia (con educación terciaria terminada)		
	Desfa-vorecidos	Es-tratos medios	Acom- dados	Desfa-vorecidos	Es-tratos medios	Acom- dados	Desfa-vorecidos	Es-tratos medios	Acom- dados	Desfa-vorecidos	Es-tratos medios	Acom- dados	Desfa-vorecidos	Es-tratos medios	Acom- dados	Desfa-vorecidos	Es-tratos medios	Acom- dados
<b>Total</b>																		
2001	4 876	100 324	284	40	325	284	985	787	480	844	376	119	9	55	28	5	25	86
2002	3 556	128 370	304	37	291	304	125	453	395	926	286	71	3	15	13	3	26	95

Nota: Los datos de cobertura se basan en la afiliación.

Fuente: Con base en la Encuesta Continua de Hogares- Condiciones de Vida 20.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932340986>

**Cuadro 2.A6. Población por categorías de empleos y de ingresos en Brasil**  
(miles)

	Trabajadores formales			Empleados informales no agrícolas			Empleados informales agrícolas			Trabajadores por cuenta propia no agrícolas			Trabajadores por cuenta propia agrícolas			Trabajadores por cuenta propia (con educación terciaria terminada)		
	Desfa-vorecidos	Es-tratos medios	Acom- dados	Desfa-vorecidos	Es-tratos medios	Acom- dados	Desfa-vorecidos	Es-tratos medios	Acom- dados	Desfa-vorecidos	Es-tratos medios	Acom- dados	Desfa-vorecidos	Es-tratos medios	Acom- dados	Desfa-vorecidos	Es-tratos medios	Acom- dados
<b>Total</b>																		
1996	61 137	10 119	12 953	2 491	5 824	3 850	1 406	4 222	5 720	2 635	2 004	814	3 036	2 302	384	36	29	1 103
1998	62 958	10 415	13 180	2 766	6 268	3 767	1 617	4 890	5 672	2 643	1 977	771	2 844	2 427	358	49	56	1 237
1999	64 168	10 568	13 197	2 694	6 494	3 821	1 694	5 063	5 814	2 607	2 208	798	2 878	2 644	412	51	57	1 235
2001	69 728	12 207	14 444	3 047	7 607	4 409	1 939	5 367	5 965	2 438	2 091	841	2 825	2 510	368	77	63	1 363
2002	71 703	12 717	14 573	3 150	7 970	4 502	1 967	5 779	5 936	2 391	2 148	841	2 807	2 724	433	56	74	1 452
2003	73 842	13 426	15 200	3 150	8 009	4 252	2 163	5 895	5 879	2 331	2 225	1 009	2 899	2 911	497	60	78	1 541
2004	78 143	14 865	15 726	3 318	8 828	4 512	2 237	6 156	5 857	2 551	2 524	1 044	2 910	3 085	474	87	96	1 531
2005	80 620	15 583	16 351	3 303	8 873	4 643	2 367	6 618	5 928	2 519	2 463	942	3 196	3 207	495	46	92	1 647
2006	83 486	17 076	16 495	3 381	9 421	4 577	2 332	7 002	5 958	2 394	2 508	943	3 105	3 318	461	85	115	1 802

Fuente: Con base en la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios 2006.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932341005>

**Cuadro 2.A7. Población por categorías de empleos y de ingresos en Chile**  
(miles)

Total	Trabajadores formales			Empleados informales no agrícolas			Empleados informales agrícolas			Trabajadores por cuenta propia no agrícolas			Trabajadores por cuenta propia agrícolas			Trabajadores por cuenta propia no terminada)		
	Desfa- voreci- dos	Es- tratos medios	Acom- dados	Desfa- vorecidos	Es- tratos medios	Acom- dados	Desfa- vorecidos	Es- tratos medios	Acom- dados	Desfa- vorecidos	Es- tratos medios	Acom- dados	Desfa- vorecidos	Es- tratos medios	Acom- dados	Desfa- vorecidos	Es- tratos medios	Acom- dados
1994	5 283	1 425	1 293	113	355	160	49	78	10	105	476	518	92	189	46	1	10	111
1996	5 359	324	1 247	135	354	180	89	102	14	66	412	561	70	132	66	5	14	115
1998	5 415	283	1 266	152	384	189	82	116	10	66	433	539	66	113	52	1	16	161
2000	5 540	294	1 305	176	387	176	85	94	9	101	505	547	64	106	51	2	6	112
2003	5 844	270	1 350	159	440	189	69	103	9	91	542	600	51	119	63	0	6	131
2006	6 631	318	1 515	160	511	251	67	106	12	104	556	598	43	107	65	6	29	196

Fuente: Con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2006.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932341024>

**Cuadro 2.A8. Población por categorías de empleos y de ingresos en México**  
(miles)

Total	Trabajadores formales			Empleados informales no agrícolas			Empleados informales agrícolas			Trabajadores por cuenta propia no agrícolas			Agrícola self-employed			Trabajadores por cuenta propia (con educación terciaria terminada)			
	Desfa- vorecidos	Es- tratos medios	Acom- dados	Desfa- vorecidos	Es- tratos medios	Acom- dados	Desfa- vorecidos	Es- tratos medios	Acom- dados	Desfa- vorecidos	Es- tratos medios	Acom- dados	Desfa- vorecidos	Es- tratos medios	Acom- dados	Desfa- vorecidos	Es- tratos medios	Acom- dados	
1998	38 003	422	5 437	6 029	1 520	1 478	1 846	6 473	1 702	1 371	1 005	29	1 700	5 290	3 082	2 777	1 595	292	496
2000	39 919	394	5 702	6 995	1 478	1 980	1 740	797	63	1 780	4 603	2 729	2 713	1 492	317	10	101	791	620
2002	42 209	452	6 490	7 269	1 846	2 231	1 919	1 049	75	1 759	5 562	3 275	1 978	1 297	303	22	272	794	756
2004	44 017	983	8 149	7 607	2 758	2 453	1 550	914	112	2 030	6 567	3 345	2 168	1 642	278	20	320	756	756
2005	45 061	956	7 993	7 821	1 741	2 341	1 953	914	112	2 030	6 567	3 345	2 168	1 642	278	20	320	756	756
2006	47 739	921	8 399	7 322	1 953	2 341	1 953	914	112	2 030	6 567	3 345	2 168	1 642	278	20	320	756	756

Nota: Los datos de cobertura se basan en la afiliación.

Fuente: Con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932341043>

## REFERENCIAS

ARENAS, A., P. BENAVIDES, L. GONZÁLEZ y J.L. CASTILLO (2008), "La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025", *Estudios de Finanzas Públicas*, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.

AUERBACH, P., M.E. GENONI y C. PAGES (2007), "Social Security Coverage and the Labor Market in Developing Countries", documento de reflexión, *Discussion Paper 2979*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

BANCO MUNDIAL (1994), *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Banco Mundial y Oxford University Press, Oxford.

BANERJEE, A. y E. DUFLO (2008), "What is Middle Class about the Middle Classes around the World?", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 22, n.º 2, primavera 2008, pp. 3-28.

BARR, N. y P. DIAMOND (2006), "The Economics of Pensions", *Oxford Review of Economic Policy*, 22(1), pp. 15-39.

BOSCH, M. y W.F. MALONEY (2005), "Labor Market Dynamics in Developing Countries: Comparative labor markets analysis using continuous Time Markov processes", *Policy Research Working Paper 3583*, Banco Mundial, Washington, DC.

BOSCH, M. y W.F. MALONEY (2010), "Comparative Analysis of Labor Market Dynamics using Markov Processes: An Application to Informality", *Labour Economics*, 17(4), pp. 621-31.

CAZORLA, S.I. y D. MADERO (2007), "Efecto de la reforma al sistema de pensiones sobre el mercado laboral en México", *Documento de Trabajo 2007-1*, CONSAR.

CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile.

CEPAL (2008), *Panorama social de América Latina 2008*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile

CORBO, V. y K. SCHMIDT-HEBBEL (2003), "Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile", en FIAP (ed.), *Resultados y desafíos de las reformas a las pensiones*, pp. 259-351. FIAP, Santiago de Chile.

CÔRTEZ NERI, M. (2010), "The Decade of Falling Income Inequality and Formal Employment Generation in Brazil", documento presentado en la conferencia OECD and EU Joint High-Level Conference on Inequalities in Emerging Economics: What Role for Labour Market and Social Policies?, París, 19 de mayo de 2010.

COSTA, R. DA, J.R. DE LAIGLESIA, E. MARTINEZ y A. MELGUIZO (2010), "The Economy of the Possible: Pensions and Informality in Latin America", documento de trabajo, *Development Centre Working Paper #*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

COX-EDWARDS, A. (2002), "Payroll Taxes", documento de trabajo, *Working Paper 132*, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, Stanford, CA.

CRUCES, G., S. GALIANI y S. KIDYBA (2010), "Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes", *Labour Economics*, 17, pp.743-49.

DETHIER, J.J., P. PERTIEAU y R. ALI (2010), "Universal Minimum Old Age Pensions: Impact on Poverty and Fiscal Costs in 18 Latin American countries", *Policy Research Working Paper 5292*, Banco Mundial, Washington, DC.

ESCRIVÁ, J.L., E. FUENTES y A. GARCIA HERRERO (2010), *Pensions Reforms in Latin America: Balance and Challenges Ahead*, BBVA, Madrid.

FERRER, A.M. y W.C. RIDDELL (2009), "Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America: Overview and assessment", documento de reflexión, *Social Protection Discussion Paper* 0910, Banco Mundial, Washington, DC.

FIELDS, G.S. (1990), "Labour Market Modelling and the Urban Informal Sector: Theory and Evidence", pp.49-69 en D. Turnham, B. Salomé y A. Scharz (eds.), *The Informal Sector Revisited*, OECD Development Centre Seminars, OCDE, París.

FIELDS, G.S. (2005), "A Guide to Multisector Labour Market Models", documento de reflexión, *Social Protection Discussion Paper Series* 0505, Banco Mundial, Washington, DC.

GASPARINI, L. y L. TORNAROLLI (2007), "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata", *Documento de Trabajo* 46, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.

GILL, I., T. PACKARD y J. YERMO (2005), *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, Banco Mundial y Stanford University Press, Washington, DC.

GRUBER, J. (1997a), "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance", *American Economic Review*, 87(1), pp.192-205.

GRUBER, J. (1997b), "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile", *Journal of Labor Economics*, 15 (3 - parte 2), pp. S72-S101.

HARRIS, J. y M. TODARO (1970), "Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis", *American Economic Review*, 60(1), pp. 126-42.

HOLZMANN, R. y R. HINZ (2005), *Old Age Income Support in the 21st Century*, Banco Mundial, Washington, DC.

HOLZMANN, R., D.A. ROBALINO y N. TAKAYAMA (2009), *Closing the Coverage Gap. The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, Banco Mundial, Washington, DC.

HU, Y. y F. STEWART (2009), "Pension Coverage and Informal Sector Workers: International Experiences", documento de trabajo, *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions* 31, OCDE, París.

JÜTTING, J.P. y J.R. DE LAIGLESIA (eds.) (2009), *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.

**124** KANBUR, R. (2009), "Conceptualising Informality: Regulation and Enforcement", documento de reflexión, *IZA Discussion Paper* 4186, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.

KUGLER, A. y M. KUGLER (2003), "The Labour Market Effects of Payroll Taxes in a Middle-Income Country: Evidence from Colombia", documento de reflexión, *CEPR Discussion Paper* 4046.

LEVY, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes. Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, Washington, DC.

LEWIS, W.A. (1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *The Manchester School*, 22(2), pp. 139-191.

LINDBECK, A. y M. PERSSON (2003), "The Gains from Pension Reform", *Journal of Economic Literature*, XLI(1), pp. 74-112.

MELGUIZO, A., A. MUÑOZ, D. TUESTA y J. VIAL (2009), "Pension Reform and Fiscal Policy: Some Lessons from Chile", pp.709-734 en D. Franco (ed.), *Pension Reform, Fiscal Policy and Economic Performance*, Banca d'Italia, Roma.

MENEZES-FILHO, N. y L. SCORZAFAVE (2009), "Employment and inequality outcomes in Brazil", documento preparado para el OECD International Seminar on Employment and Inequality Outcomes, París, 8 de abril de 2009.

MESA-LAGO, C. (2004), "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 84, pp.59-82.

- MESA-LAGO, C. (2008a), "Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America", *Social Policy and Development Programme Paper 36*, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.
- MESA-LAGO, C. (2008b), *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America*, Oxford University Press, Oxford.
- NACIONES UNIDAS (2009), *World Population Prospects: The 2008 Revision*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, Nueva York, NY.
- OCDE (2007), "Financing Social Protection: The Employment Effect", *OECD Employment Outlook 2007*, pp. 157-206, OCDE, París.
- OCDE (2008), *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- OCDE (2009), *Perspectivas Económicas de América Latina 2010*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París.
- OIT (2003), Informe de la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.
- OIT (2009), *Panorama Laboral América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe, Lima.
- PAGES, C. (2010), *The Age of Productivity. Transforming Economies from the Bottom Up*, Banco Interamericano de Desarrollo y Palgrave Macmillan, Nueva York, NY.
- PAGES, C. y M. STAMPINI (2007), "No Education, No Good Jobs? Evidence on the Relationship Between Education and Labor Market Segmentation", documento de reflexión, *IZA Discussion Paper 3187*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.
- PERRY, G., W. MALONEY, O. ARIAS, P. FAJNZYLBER, A. MASON y J. SAAVEDRA-CHANDUVI (2007), *Informality: exit and exclusion*, Banco Mundial, Washington, DC.
- RANIS, G. y J.C.H. FEI (1961), "A Theory of Economic Development", *American Economic Review*, 51(4), pp. 533-565.
- REYES POSADA A. (2007), *Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: Algunas reflexiones y cálculos preliminares*, Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- RIBE, H., D.A. ROBALINO y I. WALKER (2010), *From Right to Reality: Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial, Washington, DC.
- ROFMAN, R., L. LUCCHETTI y G. OURENS (2008), "Pension Systems in Latin America: Concepts and measurements of coverage", documento de reflexión, *Social Protection and Labour Discussion Paper 0616*, Banco Mundial, Washington, DC.
- SANTISO, J. (2006), *La economía política de lo posible en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, DC.
- SEHNBRUCH, K. (2006), "Unemployment Insurance or Individual Savings Accounts: Can Chile's New Scheme Serve as a Model for Other Developing Countries?", *International Social Security Review*, 59(1), pp.27-48.
- VELÁSQUEZ PINTO, M.D. (2003), "Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina", *Serie Financiamiento del Desarrollo 133*, CEPAL, Santiago de Chile.
- VODOPIVEC, M. (2009), "Introducing Unemployment Insurance to Developing Countries", *IZA Policy Paper 6*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bonn.
- VODOPIVEC, M., A. WÖRGÖTTER y D. RAJU (2005), "Unemployment Benefit Systems in Central and Eastern Europe: A Review of the 1990s", *Comparative Economic Studies*, 47(4), pp. 615-51.



**From:**  
**Latin American Economic Outlook 2011**  
How Middle-Class Is Latin America?

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/leo-2011-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2010), "Protección social e informalidad laboral en los estratos medios", in *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class Is Latin America?*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/leo-2011-8-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).