

Reinventar la **PROTECCIÓN SOCIAL**

Se necesitan nuevos sistemas que no estén basados en contratos de trabajo estándar

Michal Rutkowski



La naturaleza cambiante del trabajo está transformando por completo el empleo tradicional y sus prestaciones. En las economías desarrolladas, los factores de cambio a nivel mundial (el progreso tecnológico, la integración económica, los cambios demográficos, sociales y climáticos) ponen a prueba la eficacia de las políticas de seguro social de la era industrial, vinculadas a contratos de trabajo estables. Estas políticas han logrado enormes avances, pero también han perjudicado cada vez más las decisiones sobre el mercado de trabajo y el empleo formal.

Estos sistemas se diseñaron en los países ricos, en un tiempo en el que el trabajo era “para toda la vida”, con seguros sociales basados en contribuciones obligatorias e impuestos sobre los sueldos pagados en empleos salariales formales. Modalidades laborales ajenas a los contratos de trabajo estándar están desafiando, cada vez más, este sistema tradicional de seguros basado en salarios.

En las economías en desarrollo, el mundo laboral se caracteriza mayormente por su variedad y flexibilidad, por lo que la uniformidad y la estabilidad laboral en que se basan los sistemas tradicionales de seguro social pueden no existir. De hecho, la participación en el seguro social y su cobertura son bajas. En Bangladesh, India, Indonesia, Nigeria y Pakistán, que suman alrededor de un tercio de la población mundial, el número de personas con cobertura oscila alrededor de una cifra de un solo dígito, sin que prácticamente haya cambiado en décadas (véase el gráfico 1).

El impacto de la tecnología en el trabajo

Aunque abundan las estimaciones, sigue siendo un reto para los economistas cuantificar el impacto del progreso tecnológico en la pérdida de puestos de trabajo. La cuestión de fondo es que la tecnología está cambiando la forma de trabajar de las personas y las condiciones en las que se trabaja. En lugar de los contratos estándares a largo plazo que solían existir en el pasado, la tecnología digital está dando paso a más trabajos de corto plazo, a menudo a través de plataformas digitales. Estos trabajos esporádicos hacen que ciertos tipos de trabajo sean más accesibles y flexibles. Los servicios por pedido pueden prosperar en un entorno caracterizado por un mayor acceso a la infraestructura digital (computadoras portátiles, tabletas y teléfonos inteligentes).

Es difícil estimar el tamaño de la economía de trabajo esporádico. Los estudios sobre el tema indican que los números son todavía pequeños. Se estima que, en todo el mundo, la población total de trabajadores freelance es de unos 84 millones, menos del 3% de una fuerza laboral mundial de 3.500 millones.

En las economías de mercados emergentes la informalidad persiste a gran escala, llegando al 90% en algunos países de bajo y mediano ingreso, pese al

progreso tecnológico. Debido a que el reciente desarrollo tecnológico está desdibujando la división entre trabajo formal e informal, existe una especie de convergencia en la naturaleza del trabajo entre las economías avanzadas y las economías de mercados emergentes. Los mercados laborales son cada vez más flexibles en las economías avanzadas, mientras que persiste la informalidad en los mercados emergentes. La mayoría de los retos a los que se enfrentan quienes tienen trabajos de corto plazo o temporales, incluso en las economías avanzadas, son los mismos a los que se enfrentan los trabajadores en el sector informal. El trabajo independiente, el trabajo asalariado informal sin contrato formal ni protección y, a nivel más general, los empleos de baja productividad, son la norma en la mayor parte del mundo en desarrollo. Estos trabajadores operan en una zona regulatoria gris, en la que no están claras la mayoría de las normas laborales sobre la función y la responsabilidad del empleador frente a las del empleado. A menudo, este grupo de trabajadores no tiene acceso a prestaciones. No cuentan con pensiones, seguros de salud o desempleo, ni ninguna de las ventajas habituales de los trabajadores formales.

Este tipo de convergencia no es lo que se esperaba del siglo XXI. Históricamente, el desarrollo económico ha sido sinónimo de formalización, lo que se refleja en el diseño de los sistemas de protección social y en las normas laborales. Los contratos de trabajo asalariado formal son todavía la base más común de la protección mediante programas de seguro social y de las normas como las del salario mínimo o indemnización por despido. Los cambios en la naturaleza del trabajo provocados por la tecnología alteran el modelo de prestaciones laborales a cargo de los empleadores reemplazándolas por prestaciones sociales brindadas directamente por el Estado.

Un nuevo contrato social

El objetivo original de los sistemas de protección social sigue siendo el mismo: prevenir la pobreza, proteger frente a pérdidas catastróficas, ayudar a los hogares y los mercados a gestionar la incertidumbre y, en última instancia, ofrecer una base para obtener resultados económicos más eficientes y equitativos. Estos objetivos motivaron a los arquitectos del “Estado de bienestar”, como se lo ha dado en llamar, y deberían motivar y guiar los esfuerzos para que los sistemas de protección social sigan siendo adecuados y respondan a las necesidades.

Se necesitan nuevos sistemas que atiendan las necesidades de todas las personas, con independencia de la forma en que participan en el mercado para ganarse la vida. Estas nuevas políticas deben ser más flexibles y resistentes a las dinámicas fuerzas económicas, sociales y demográficas. En otras palabras, es necesario un nuevo contrato social.

Al examinar la naturaleza cambiante del trabajo (Banco Mundial, 2018), debemos fijarnos en cómo proteger mejor

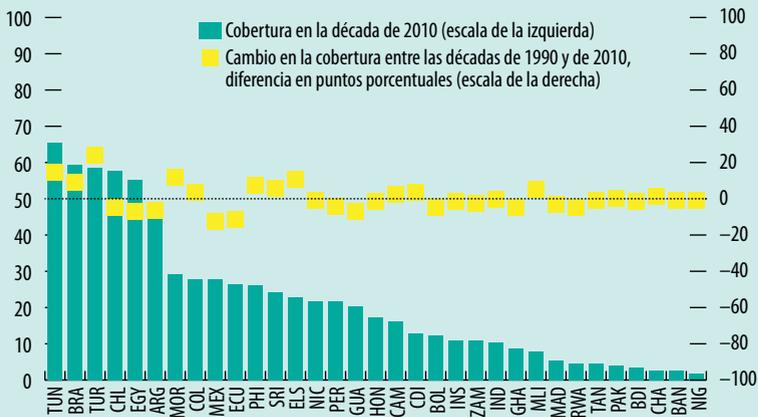
Gráfico 1

(Sin) cobertura del seguro social

Aunque muchos trabajadores en Brasil, Túnez y Turquía contribuyen a un seguro social, la cobertura de programas similares en la mayoría de los países en desarrollo es baja.

(tasa de cobertura, década de 2010)

(diferencia en puntos porcentuales, década de 1990–década de 2010)



Fuente: Base de datos sobre pensiones del Banco Mundial.

Nota: La "cobertura" se presenta como el porcentaje de población económicamente activa que contribuye a un plan de seguro social. En la lista de países se utilizan los códigos de países de la Organización Internacional de Normalización (ISO).

a las personas y a los trabajadores en la nueva economía. Estas son algunas de las principales conclusiones:

- *La informalidad, es decir el porcentaje de la población que no participa en seguros sociales ni recibe otras protecciones conexas, actualmente representa alrededor del 80% de la fuerza laboral de las economías en desarrollo.* Este es un importante obstáculo para ampliar la protección. La mayoría de los trabajadores, en especial los pobres, participan en el sector informal, con poco o ningún acceso a protección social. Dada la naturaleza endémica de este reto y los escasos avances para hacerle frente, la mayoría de las personas estarían mejor con un sistema de protección social que no dependiera de su situación laboral.
- *La asistencia social, que contribuye a la equidad en las sociedades, podría fortalecerse.* Hay varias opciones. En un extremo del espectro, se encuentran los programas de ingreso mínimo garantizado en función de los medios económicos, que realizan transferencias monetarias a los hogares, cuyo monto disminuye a medida que aumenta el ingreso. En el otro extremo, se encuentra el ingreso básico universal: transferencias monetarias para todos no supeditadas a ninguna condición de ingreso o empleo. En ambos casos las transferencias son mensuales.

Una opción intermedia son los impuestos negativos sobre la renta, una forma de proporcionar dinero a personas cuyos ingresos son inferiores a determinado nivel, que suele ser relativamente alto, con una reducción gradual de los beneficios. Como los impuestos negativos sobre la renta forman parte del ciclo de declaración de impuestos, suelen pagarse de forma anual. Otra opción sería un ingreso mínimo garantizado más bajo

y complementado con otros programas, como asignaciones universales por hijos y pensiones sociales. El costo de un mecanismo de este tipo depende del nivel de la prestación, la escala de cobertura y la forma del gráfico de distribución del ingreso. Pero el aumento de la robotización podría reducir las limitaciones presupuestarias, y este tipo de prestaciones podría llegar a ser importante para la estabilidad social y económica.

En el caso de las economías informales, una mayor capacidad para identificar a las personas y hogares y realizar un seguimiento de su consumo, si no de su ingreso, abre nuevas posibilidades en relación con el ingreso básico universal, el impuesto negativo sobre la renta y el ingreso mínimo garantizado, o incluso el impuesto negativo sobre el consumo. La selección de beneficiarios se basaría en indicadores indirectos para el ingreso no observado basados en encuestas especiales y se identificarían cruzando bases de datos administrativos.

- *La noción de "universalismo progresivo" (Gentilini, 2018) contribuiría a guiar la ampliación de forma que se beneficien primero los pobres y las personas vulnerables.* Este principio reconoce que la universalidad por sí misma no supone necesariamente una mejora para los más pobres con respecto a los mecanismos existentes. Por lo tanto, a medida que los países amplían la protección social hacia la universalidad, debe darse prioridad a los más vulnerables, así como una atención especial y un apoyo adecuado.

Además, la arquitectura mundial de protección social que establece el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1.3 de las Naciones Unidas tiene como objetivo "poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos". De forma similar, las asociaciones estratégicas como la Misión común de la Organización Internacional del Trabajo y del Banco Mundial en pro de una protección social universal contribuyen a situar la universalidad como objetivo estratégico de los países y las organizaciones que los apoyan.

La cuestión principal es la necesidad de que la orientación de las políticas públicas sea más neutra que la actual con respecto a los factores de producción y la ubicación y modalidad de trabajo. Una vez garantizadas las protecciones básicas, se podría mejorar la seguridad con distintos programas subvencionados de forma progresiva: seguros de contribución obligatoria y planes de ahorro, cuando sea posible, y una serie de opciones voluntarias, en los casos en que el Estado y los mercados puedan ofrecerlas (Packard *et al.*, 2018).

La combinación de objetivos sociales que en el pasado era conveniente desde el punto de vista político (distribución de riesgos, eliminación de la pobreza y búsqueda de la equidad mediante la redistribución de la riqueza) exige una distinción más explícita y distintos modelos de distribución de riesgos y mecanismos de financiamiento. Por ejemplo, para evitar que la gente caiga en la pobreza, el mecanismo más grande y eficaz de distribución de riesgos es el presupuesto nacional.

En condiciones ideales, las decisiones de financiamiento deberían tomarse teniendo en cuenta el instrumento que se considera adecuado (distribución de riesgos, ahorro o prevención) y la respuesta de política pública necesaria en función de los mecanismos privados disponibles. En el gráfico 2 se muestra un modelo estilizado de medidas de protección frente a shocks que afectan a los medios de vida.

En el centro se representa el apoyo mínimo garantizado necesario para cubrir las pérdidas más catastróficas que tienen los mayores costos sociales, como por ejemplo pérdidas de los medios de subsistencia que precipitan a las familias hacia la pobreza, y para las que no existen alternativas de mercado viables o eficaces. En condiciones ideales, aunque no siempre, estos casos son relativamente infrecuentes. Este programa de apoyo mínimo garantizado podría incluir intervenciones para cubrir casos de pérdidas menores y más frecuentes, por ejemplo grandes cambios estructurales en el mercado de trabajo y la jubilación, pero que están cubiertos por prestaciones sociales externas evidentes y de carácter sustancial. En los tres anillos restantes, la responsabilidad de financiar y ofrecer prestaciones depende cada vez menos de los recursos públicos y prestaciones directas y pasa a recaer en los individuos, los hogares o el mercado.

¿Es posible dar el salto?

El cambio tecnológico, uno de los factores mundiales de cambio en el sector laboral, también ofrece oportunidades para que los gobiernos dejen atrás las políticas dominantes de la era industrial, o las pasen por alto, y ofrezcan una distribución de riesgos más eficaz a los ciudadanos y residentes.

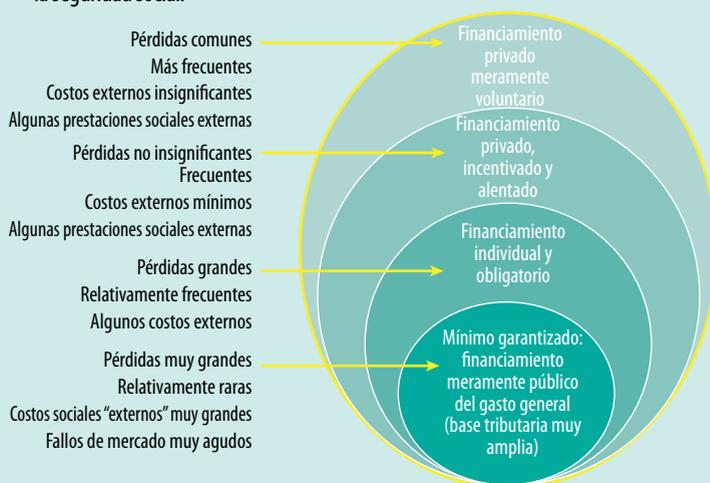
La iniciativa de transferencia directa de prestaciones en India, un innovador uso de la tecnología digital para depositar subsidios directos en las cuentas bancarias de los más pobres, es un buen ejemplo de lo que ya es posible. En Ghana, los programas de obras públicas de uso intensivo de mano de obra digitalizaron las transacciones en papel e hicieron un gran uso de máquinas biométricas. El resultado fue una reducción de los plazos de pago, de cuatro meses a una semana.

El Banco Mundial está invirtiendo actualmente USD 15.100 millones en sistemas de suministro y tecnología relacionada. Plataformas como registros sociales, documentos de identidad y mecanismos de pago hacen posible llegar a poblaciones excluidas. Por ejemplo, unas 75.000 niñas y mujeres de las zonas rurales de Zambia pueden ahora elegir recibir pagos digitales a través de un banco, un monedero móvil o una tarjeta de prepago. En África occidental, una plataforma básica de documentos de identidad tiene como objetivo abarcar 100 millones de personas de la región de aquí a 2028. Y en Indonesia, un programa de transferencias monetarias ha llegado a 10 millones de hogares pobres, hasta los rincones más remotos del este del archipiélago, para alcanzar objetivos de desarrollo humano.

Gráfico 2

Anillos de protección

Del financiamiento público al financiamiento privado, un nuevo enfoque para garantizar la seguridad social.



Fuente: Packard et al. (2018). Banco Mundial, Washington, DC.

Frente a la necesidad de adoptar nuevos modelos de políticas, los países de ingreso más bajo tienen una ventaja: la baja cobertura efectiva de las políticas de distribución de riesgos de la era industrial les da una mayor oportunidad de adoptar un sistema de protección social más moderno. Al igual que con la telefonía y los servicios financieros, la limitada cobertura de los modelos anteriores hace que sea más fácil para los países adoptar nuevos enfoques.

En muchos países, la inversión en el desarrollo de capacidades y sistemas para identificar mejor a los hogares, evaluar la vulnerabilidad y la pobreza y realizar transferencias monetarias de forma más eficiente son factores fundamentales que permiten que las ideas que aquí se presentan sean una posibilidad real.

Juntos podemos diseñar el futuro de la protección social para que garantice amplios beneficios para todos y, en especial, para los más pobres. **FD**

MICHAL RUTKOWSKI es Director Principal de Prácticas Mundiales de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial.

Referencias

Banco Mundial. 2018. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC.

Gentilini, Ugo. 2018. "What Lessons for Social Protection from Universal Health Coverage?" *Let's Talk Development*, blog, Banco Mundial, 22 de agosto.

Kuddo, Arvo, David Robalino y Michael Weber. 2015. "Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contract to Unemployment Benefits." Banco Mundial, Washington, DC.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino e Indhira Santos. 2018. "On Risk Sharing in the Diverse and Diversifying World of Work." *Social Protection and Jobs White Paper*, Banco Mundial, Washington, DC.

Rutkowski, Michal. 2018. "A Glimpse into the Future of Social Protection." *Let's Talk Development*, blog, Banco Mundial, 24 de agosto.