



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

# Perspectivas de Política Social

04



## La seguridad social y los mercados de trabajo: una mejor colaboración

La relación entre la seguridad social y los mercados de trabajo es una cuestión cuya complejidad va en aumento. Sin embargo, puede concluirse que, dado que los mercados de trabajo se están volviendo más dinámicos, especialmente como resultado de la globalización, la seguridad social debe caracterizarse también por el dinamismo. Esta es una de las principales conclusiones obtenidas en la Conferencia Internacional de Investigación de la AISS de 2007.<sup>1</sup> En este número de Perspectivas de Política Social se explica por qué la seguridad social, en su propósito de contribuir al desarrollo de economías más productivas y sociedades integradoras, debe seguir reaccionando ante los cambios en los mercados de trabajo y anticiparse a ellos de un modo más efectivo.

*Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General*

Normalmente se considera que el acceso a la cobertura de la seguridad social está directamente relacionado con la participación activa en el mercado de trabajo formal. En teoría, mediante el incremento del empleo formal se abriría la puerta de la seguridad social a un número cada vez mayor de personas.

No hay duda de que, en términos generales, el acceso a los mercados de trabajo formales y a la seguridad social no siempre han ido de la mano. No obstante, en el pasado se creía firmemente que los mercados de trabajo del mundo en desarrollo se pondrían al nivel de los del mundo desarrollado: el crecimiento económico sostenido facilitaría un mayor acceso a la seguridad social. Como es sabido, la realidad actual de muchos países no se corresponde con aquella expectativa.

Actualmente, el empleo en la economía informal representa la mayor parte del empleo en muchos países en desarrollo, tendencia que además va en aumento en algunas regiones, por ejemplo en América Latina. Aunque no todos aquellos que

### En este número:

- Se llama la atención sobre la relación entre los mercados de trabajo y la seguridad social
- Se pone de relieve una tendencia internacional hacia el empleo atípico
- Se destaca cómo las regiones, los sectores, el género y la edad son factores que influyen en el acceso a los mercados de trabajo y a la seguridad social
- Se analiza cómo la seguridad social puede afrontar los desafíos que plantean los mercados de trabajo
- Se señala la importancia de anticiparse a la evolución de los mercados de trabajo de un modo más efectivo

trabajan en la economía informal son trabajadores pobres, el número total de trabajadores pobres (aquellos que ganan menos de US\$2 al día) en el mundo ha aumentado hasta alcanzar los 1370 millones.<sup>2</sup> Con toda probabilidad, esos mismos trabajadores no tienen acceso a la seguridad social.

En las economías más avanzadas, en las que los mercados de trabajo y la cobertura de la seguridad social son más sólidos, también se constatan tendencias que plantean nuevos desafíos. Estas tendencias se presentan en forma de un aumento de la flexibilidad de los mercados de trabajo.

## La evolución de los mercados de trabajo

Entre los diversos factores que contribuyen a la expansión del empleo atípico a nivel mundial se incluyen la disminución del poder de negociación de los sindicatos, las elevadas tasas de desempleo, los desafíos que plantea la competitividad económica a nivel mundial, los retos económicos que supone el envejecimiento demográfico, las posibilidades laborales que surgen en poblaciones más longevas, las nuevas estructuras familiares, los cambios en la actitud en cuanto al equilibrio trabajo-vida y el aumento en los niveles de empleo femenino. Otro factor es el número considerable de trabajadores migrantes que desempeñan trabajos no especializados, riesgosos y mal remunerados y a quienes afecta especialmente la precariedad laboral.

En general, se considera que la tendencia hacia el empleo atípico está motivada por las necesidades de los empleadores, pero también se debe a la demanda por parte de algunos trabajadores, sobre todo para atender a las nuevas necesidades personales y familiares. Pese a ello, las consecuencias de esta tendencia pueden llevar a una disminución de la seguridad de los trabajadores.

## Los riesgos del empleo atípico

El aumento del empleo atípico conlleva una serie de riesgos. La inseguridad laboral es uno de los riesgos a los que se enfrentan quienes trabajan por cuenta propia o en empleos temporales, a tiempo parcial o por mediación de agencias. Asimismo, la obsolescencia de las capacidades y los períodos recurrentes de desempleo son riesgos que pueden verse incrementados. Otro posible riesgo es que las historias laborales irregulares den lugar a períodos de cotización insuficientes para tener pleno derecho a las prestaciones, en el caso de programas de seguro social en función de los ingresos, o reduzcan la acumulación de capital, en el caso de cuentas individuales obligatorias.

Para afrontar estos riesgos, se están estudiando diversas medidas innovadoras de política. En Europa, este debate se plantea a menudo en términos de la necesidad de un programa proactivo de “flexiguridad”, que garantice que la flexibilidad de los mercados de trabajo va unida a una seguridad social adecuada. A nivel más amplio, la función de protección de los ingresos de los regímenes de seguridad social no contributivos y financiados con cargo a los impuestos está ganando protagonismo en muchos programas de política nacionales.

## Una paradoja

La tendencia observada a nivel mundial se caracteriza por una disminución de la estabilidad laboral y un aumento del empleo

en la economía informal, cambios que se consideran perjudiciales para la garantía de un mayor acceso a una seguridad social adecuada. Por otro lado, se considera que el aumento de la inestabilidad laboral también influye negativamente en la productividad del trabajo.<sup>3</sup>

Surge entonces una paradoja. Las tendencias de los mercados de trabajo han incrementado la inseguridad laboral y han hecho notar la necesidad de una mejor seguridad social. Sin embargo, debido a esas mismas tendencias, para muchos se ha reducido el acceso a una seguridad social adecuada.

## La adaptación de los programas de prestaciones

En un contexto caracterizado por el aumento del empleo atípico, pueden adoptarse distintas medidas para garantizar el acceso continuo a la cobertura de la seguridad social. Por ejemplo, el acceso a las innovadoras prestaciones a tiempo parcial por desempleo o enfermedad puede basarse en un regreso parcial al trabajo. Sin embargo, para lograr el éxito de estas medidas, primero es necesario modificar los hábitos y las actitudes, tanto de los empleadores como de los administradores y los proveedores de servicios. Es también importante una mejora de las prestaciones y los servicios a las familias y los cuidadores. Asimismo, dado que los casos de pleno empleo a lo largo de la vida laboral son cada vez menos comunes y que para tener acceso a prestaciones plenas siguen siendo necesarios, por ejemplo, cuarenta años de cotización, es posible que existan razones para reducir los períodos de cotización exigidos.

## La promoción del empleo formal

Un mayor acceso a la seguridad social requiere también un mayor acceso al empleo formal. Con este objetivo, muchos programas proactivos de seguridad social contribuyen a los esfuerzos que se realizan para incrementar los niveles de empleo. Sin duda, un objetivo fundamental es también obtener mayores ingresos en la seguridad social al tiempo que se reduce el incremento del gasto en términos de prestaciones. Entre los grupos a los que se han dirigido estas medidas se encuentran los desempleados por un tiempo prolongado, los beneficiarios de asistencia social, las personas que buscan empleo por primera vez, los trabajadores de edad avanzada y las personas discapacitadas.

En ocasiones, esto puede llevar asociada la imposición a los beneficiarios de condiciones adicionales (por ejemplo, la exigencia de que los desempleados busquen activamente trabajo o se vean privados de sus prestaciones). En otros programas, la imposición de condiciones se ha utilizado como medio para evitar formas indeseables de trabajo, tales como el trabajo infantil.

En conjunto, los objetivos de estas medidas pueden resumirse en:

- reducir la desincentivación al trabajo inherente a algunos regímenes de seguridad social;
- reenfoque de la seguridad social hacia la mejora de la empleabilidad, y;
- modificar el comportamiento de los empleadores, administradores y proveedores de servicios para fomentar la (re)integración de los miembros no activos de la sociedad.

## Los mercados de trabajo de los países en desarrollo

Muchas de las iniciativas mencionadas están enfocadas principalmente a las economías más avanzadas, pero también es necesario atender al papel de la seguridad social en los mercados de trabajo de los países en desarrollo.

Durante las últimas décadas, los programas de seguridad social de los países en desarrollo se han centrado normalmente en las necesidades de los trabajadores de la economía formal, lo que se consideró apropiado por razones administrativas y de desarrollo. Sin embargo, en la actualidad las políticas se dirigen a un sector cada vez más amplio, debido principalmente a dos razones.

Por un lado, el empleo en actividades tradicionales, rurales y no formales sigue predominando en la mayoría de los países en desarrollo. Por otro lado, las prioridades de muchas de las personas que trabajan en actividades tradicionales, rurales y no formales suelen ser distintas de las de aquellas a quienes van dirigidos los programas de seguridad social convencionales.

En términos prácticos, los patrones de ingresos bajos, irregulares y a menudo estacionales o la falta de una dirección de trabajo fija perjudican a los posibles contribuyentes. Por consiguiente, la seguridad social debe esforzarse por diseñar programas que satisfagan las necesidades de todos. Como ponen de manifiesto las investigaciones promovidas por la AISS, ya se han iniciado pasos importantes en este sentido.<sup>1</sup>

Además de proporcionar empleo temporal y fomentar el desarrollo de las capacidades a través de programas de obras públicas (por ejemplo, en la India y Sudáfrica), los cambios en la legislación pueden ampliar la cobertura de los trabajadores ocasionales, rurales y por cuenta propia en los regímenes de seguro social (por ejemplo, en la India, Irán y Turquía). Otras medidas incluyen el desarrollo de regímenes públicos para los trabajadores del sector informal (por ejemplo, en Túnez) y la promoción de regímenes de microseguro basados en las comunidades (por ejemplo, en Tanzania y Uganda). En algunos países de África Subsahariana, de Asia y de América Latina, las prestaciones financiadas con cargo a los impuestos se están dirigiendo también a aquellos que se encuentran más al margen de los mercados de trabajo formales.

## El empleo a nivel mundial

Aunque la tasa mundial de desempleo se mantiene estable en torno al 6 por ciento, en la última década se ha producido un descenso de 1,2 puntos porcentuales en la población mundial en edad de trabajar que desempeña algún tipo de actividad laboral, que se sitúa en un 61,4 por ciento (véase el gráfico). Para los responsables de la formulación de políticas, es de destacar el descenso en los niveles mundiales de empleo en dos grupos de población. En primer lugar, el descenso ha sido especialmente pronunciado entre los trabajadores jóvenes de entre 15 y 24 años. En segundo lugar, las mujeres siguen teniendo menos oportunidades laborales que los hombres.<sup>2</sup>

## La evolución futura

La naturaleza dinámica de los mercados de trabajo exige que la seguridad social también sea dinámica. Es preciso reaccionar anticipándose mejor a la evolución del mercado de trabajo mediante un mejor seguimiento de las tendencias mundiales, especialmente las de tipo demográfico y económico. Asimismo, son fundamentales las mejoras en la producción de información sobre los mercados de trabajo. También resulta necesario un cambio en la mentalidad, así como en el vocabulario: si el trabajo flexible o informal es la realidad laboral para un número cada vez mayor de personas, ¿sigue siendo apropiado el término “empleo atípico”? ¿O se debería hablar más bien de una crisis laboral a nivel mundial? Por consiguiente, tal y como se señaló en la Conferencia Internacional de Investigación de 2007 de la AISS<sup>1</sup>, se debe dar prioridad a las siguientes cuestiones relativas a las políticas:

- Ante la expansión del “empleo atípico”, ¿cómo puede satisfacer mejor la seguridad social las necesidades de responsabilidad colectiva e individual?
- ¿Qué desafíos plantearán los mercados de trabajo para la seguridad social en el futuro?

### Población en edad de trabajar con un puesto de trabajo<sup>3</sup> en 2006 (porcentajes)



Fuente: OIT, 2007.

<sup>3</sup>Cifras aproximadas.

---

## Lecturas adicionales

- <sup>1</sup> AISS. 2007. *La seguridad social y el mercado de trabajo: ¿un desfase irreconciliable?*, 5ª Conferencia Internacional de Investigación en Seguridad Social, Varsovia, Polonia, 5-7 de marzo de 2007. Disponible en <http://www.issa.int>.
- <sup>2</sup> OIT. 2007. "Tendencias mundiales del empleo", *Breve informe*, enero, Ginebra, OIT. Disponible en <http://www.ilo.org>.
- <sup>3</sup> OIT. 2007. *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005*, Ginebra, OIT.

---

**La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)** es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial.

4 route des Morillons  
Case postale 1  
CH-1211 Ginebra 22

T: +41 22 799 66 17  
F: +41 22 799 85 09  
E: [issacomm@ilo.org](mailto:issacomm@ilo.org) | [www.issa.int](http://www.issa.int)