

# Índice

<b>Nota de agradecimiento</b> .....	<b>ix</b>
<b>Siglas y abreviaturas</b> .....	<b>xi</b>
<b>Capítulo 1: Oportunidades y riesgos en un mundo globalizado</b> .....	<b>1</b>
El desempeño de América Latina y el Caribe mejoró en la década de 1990 .....	1
Oportunidades y riesgos .....	1
¿A qué se debe la sensación de inseguridad económica? .....	3
Este informe .....	6
La volatilidad de América Latina y el Caribe es alta, pero no ha aumentado en la década de 1990 .....	7
Los riesgos deben enfrentarse con una política integral de seguridad económica .....	7
La volatilidad de América Latina y el Caribe proviene de varias fuentes: internas y externas .....	8
El Estado puede hacer mucho para reducir la volatilidad, incluso en una economía globalizada .....	8
Los riesgos externos se pueden reducir mediante la diversificación y el manejo de la liquidez .....	8
Las políticas macroeconómicas anticíclicas facilitan el ajuste ante perturbaciones externas .....	9
Sistemas financieros más desarrollados y sólidos son un elemento clave de las políticas de protección social .....	9
Las crisis profundas son especialmente perjudiciales para los pobres .....	9
Los pobres tratan de proteger su bienestar a largo plazo durante las crisis, siempre que sus activos lo permitan .....	10
Se deben establecer nuevos programas de apoyo financiero para los desempleados .....	10
La capacidad administrativa y las políticas laborales son fundamentales para elegir los programas de apoyo a los desempleados .....	10
Autoseguro para economías donde el proceso de reforma es lento .....	11
Seguro de desempleo para economías en estado avanzado de reforma .....	11
Los programas de obras públicas protegen a los trabajadores del sector informal .....	11
Los programas focalizados en los pobres necesitan mejor protección durante los períodos de contracción de la economía .....	11
Ahorrar en los tiempos de bonanza para financiar el gasto social en épocas malas .....	11
Medidas supranacionales y la función de las instituciones financieras internacionales .....	13
Mitos y realidades acerca de la volatilidad económica .....	13
Hacia la seguridad económica .....	13
Notas .....	13
<b>Capítulo 2: La inseguridad económica en América Latina y el Caribe: hechos estilizados</b> .....	<b>15</b>
Consideraciones metodológicas .....	15
La volatilidad agregada en América Latina .....	17
Volatilidad del producto agregado .....	18
Volatilidad del consumo agregado .....	18
Diferencias de volatilidad entre los países de la región .....	18
Tendencias regionales de la volatilidad económica .....	21
Transmisión de la volatilidad agregada al mercado laboral .....	24
¿Los trabajadores latinoamericanos enfrentan un riesgo mayor? .....	26
Tendencias de la volatilidad de la remuneración .....	27
Tendencias de las tasas de desempleo .....	28

Tendencias de las tasas de rotación . . . . .	32
Aumento de la informalidad . . . . .	34
Perspectivas de los trabajadores de más edad . . . . .	34
Tendencias en la distribución del ingreso . . . . .	37
Conclusión . . . . .	38
Notas . . . . .	39
<b>Capítulo 3: El diseño de una política social para enfrentar el riesgo: marco conceptual . . . . .</b>	<b>41</b>
La necesidad de un análisis bien fundamentado . . . . .	41
Enfoque y consecuencias . . . . .	42
Las ventajas de un enfoque riguroso . . . . .	46
Justificación más clara de las medidas oficiales . . . . .	46
Información útil . . . . .	47
Un poderoso instrumento de organización . . . . .	47
Conclusión . . . . .	48
Notas . . . . .	49
<b>Capítulo 4: La volatilidad macroeconómica en América Latina y el Caribe: causas y soluciones . . . . .</b>	<b>51</b>
Fuentes de volatilidad agregada en América Latina y el Caribe . . . . .	51
Perturbaciones externas . . . . .	51
La volatilidad de la política macroeconómica . . . . .	55
Absorción y amplificación de las perturbaciones externas: la importancia de los mercados financieros . . . . .	58
Vínculos débiles con los mercados financieros internacionales . . . . .	61
Mercados financieros internos poco desarrollados . . . . .	61
Una combinación que aumenta la probabilidad de las crisis económicas . . . . .	62
Otros mecanismos de amplificación . . . . .	67
Resumen . . . . .	70
Políticas para atacar la volatilidad agregada en América Latina y el Caribe . . . . .	71
Riesgo de los términos de intercambio . . . . .	73
Flujos de capital . . . . .	73
El sistema financiero . . . . .	74
Política fiscal . . . . .	75
Política monetaria y cambiaria . . . . .	76
Medidas supranacionales . . . . .	76
Anexo 1 . . . . .	77
Notas . . . . .	78
<b>Capítulo 5: La respuesta de los hogares de América Latina y el Caribe ante las crisis económicas . . . . .</b>	<b>81</b>
El riesgo de desempleo: ¿quiénes son los más afectados? . . . . .	81
¿Son los pobres más propensos a quedar desempleados? . . . . .	81
¿Tienen los hombres de más edad y menor capacitación una mayor probabilidad de perder el empleo? . . . . .	82
¿No hay desempleo en el sector informal? . . . . .	83
¿Quiénes se quedan sin empleo y por cuánto tiempo? . . . . .	84
La respuesta de los hogares ante las crisis del ingreso: conclusiones de los estudios de panel . . . . .	86
¿Afectan las crisis agregadas más a los pobres que a los ricos? . . . . .	87
¿La tenencia de activos ayuda a reducir la vulnerabilidad ante las perturbaciones agregadas? . . . . .	88
¿Se compromete el capital humano de los pobres durante las crisis? . . . . .	91
¿Tienen todas las coyunturas desfavorables los mismos efectos? . . . . .	93
Conclusiones . . . . .	95
Notas . . . . .	96
<b>Capítulo 6: Apoyo a los trabajadores frente al riesgo de desempleo . . . . .</b>	<b>97</b>
Tipología de los programas . . . . .	98
Resultados principales . . . . .	101
¿Quiénes están cubiertos por estos programas? . . . . .	103
¿Cuánto cuestan los programas? . . . . .	104
¿Cuáles son los efectos de eficiencia y los beneficios del seguro? . . . . .	106
¿Cuáles son los principales puntos débiles de estos programas? . . . . .	107
Repercusiones en materia de política . . . . .	107

Autoprotección: situación de los mercados laborales . . . . .	108
Autoseguro: Cuentas de ahorro personal . . . . .	109
Seguro de "mercado": programas de cobertura grupal del riesgo . . . . .	111
La indemnización por despido como seguro de desempleo . . . . .	111
Los programas de obras públicas como seguro de desempleo . . . . .	112
Seguro de desempleo "convencional" . . . . .	114
Conclusión . . . . .	117
Notas . . . . .	117
<b>Capítulo 7: La ayuda para los pobres y la superación de las crisis . . . . .</b>	<b>119</b>
El gasto social a lo largo del ciclo económico . . . . .	121
¿Cómo varía el gasto público a lo largo del ciclo económico? . . . . .	121
La importancia de los factores políticos . . . . .	125
Calidad de los servicios sociales a lo largo del ciclo . . . . .	125
Gasto focalizado durante períodos de auge y depresiones . . . . .	129
Formulación de la política económica con restricciones políticas . . . . .	130
El objetivo a largo plazo de la política social debe ser mejorar la distribución de los activos . . . . .	130
Los programas focalizados deberían ser permanentes y estar mejor protegidos durante las crisis . . . . .	131
También es importante que el aumento del gasto social sea moderado en épocas favorables . . . . .	131
Las instituciones financieras internacionales pueden ayudar a superar las restricciones políticas sobre los seguros . . . . .	131
Conclusión . . . . .	132
Notas . . . . .	134
<b>Bibliografía . . . . .</b>	<b>135</b>
<b>Recuadros</b>	
Recuadro 2.1 Definición y medición de la inseguridad . . . . .	16
Recuadro 2.2 Tendencias de la volatilidad agregada de América Latina y el Caribe . . . . .	22
Recuadro 2.3 ¿Por qué los trabajadores prefieren estar en condiciones precarias o sin protección? . . . . .	33
Recuadro 2.4 La movilidad del ingreso y el riesgo en dos países . . . . .	36
Recuadro 3.1 Seguros de mercado, autoseguro y autoprotección: rasgos distintivos y ejemplos . . . . .	43
Recuadro 3.2 Teoría del seguro integral . . . . .	44
Recuadro 3.3 El marco en situaciones "de la vida real" . . . . .	45
Recuadro 4.1 Exceso de sensibilidad ante las perturbaciones: el caso de Chile . . . . .	58
Recuadro 4.2 Mercados financieros débiles y volatilidad: contexto . . . . .	65
Recuadro 4.3 El costo de la volatilidad en materia de bienestar y los beneficios de compartir el riesgo a nivel internacional . . . . .	68
Recuadro 5.1 Empleo por cuenta propia en el sector informal: ¿Trabajadores en situación precaria o empresarios voluntarios? . . . . .	83
Recuadro 5.2 Conjuntos de datos y métodos usados . . . . .	85
Recuadro 5.3 ¿Dónde va a parar el tiempo durante una crisis? . . . . .	91
Recuadro 5.4 ¿Hipotecan las familias el futuro de sus hijos? Otras observaciones . . . . .	94
Recuadro 6.1 Programas de apoyo financiero de los desempleados: principales características . . . . .	99
Recuadro 6.2 Fuentes de datos y metodología . . . . .	102
Recuadro 6.3 Mercados laborales: la "reforma olvidada" de América Latina . . . . .	108
Recuadro 6.4 Combinación de autoseguro obligatorio y seguro de desempleo de mercado . . . . .	110
Recuadro 6.5 ¿Quién paga realmente el seguro de desempleo? . . . . .	113
Recuadro 6.6 Algunas directrices para los países que tienen sistemas de desempleo . . . . .	115
Recuadro 7.1 ¿Cómo varía el gasto de los gobiernos que dan preferencia a los pobres a lo largo del ciclo económico? . . . . .	122
Recuadro 7.2 Fuentes de datos y clasificación en gasto focalizado y social . . . . .	123
Recuadro 7.3 Gasto social durante los ciclos económicos y políticos de América Latina . . . . .	124
Recuadro 7.4 La reforma de la atención de salud en Colombia . . . . .	126
Recuadro 7.5 El programa Progresá de México: funciona bien, ¿pero lo hará en una crisis? . . . . .	128
Recuadro 7.6 Estados Unidos: Programas sociales, derecho a prestaciones y carácter anticíclico . . . . .	132
<b>Cuadros</b>	
Cuadro 1.1 Aumento del PIB per cápita en América Latina . . . . .	2
Cuadro 1.2 Aumento del consumo privado per cápita en América Latina . . . . .	3

Cuadro 1.3	Respuestas a una encuesta en países de América Latina sobre los cambios esperados en los niveles de vida. . . . .	4
Cuadro 1.4	Respuesta a una encuesta en 14 países de América Latina sobre aspectos relacionados con la seguridad social, por categorías socioeconómicas. . . . .	4
Cuadro 1.5	Inseguridad económica: doce mitos. . . . .	12
Cuadro 2.1	Volatilidad a largo plazo en América Latina. . . . .	18
Cuadro 2.2	Volatilidad en América Latina en el tiempo. . . . .	23
Cuadro 2.3	Volatilidad del aumento del salario real en América Latina y el Caribe (en porcentajes). . . . .	26
Cuadro 2.4	Tasas medias de desempleo en América Latina y el Caribe (en porcentajes). . . . .	27
Cuadro 2.5	Rotación laboral, países de América Latina y el Caribe y de la OCDE. . . . .	30
Cuadro 2.6	Medidas de la desigualdad del ingreso por país, 1986-96. . . . .	35
Cuadro 3.1	Las políticas públicas y su efecto sobre el seguro integral individual. . . . .	48
Cuadro 4.1	Volatilidad de las perturbaciones de los términos de intercambio de países seleccionados de América Latina. . . . .	53
Cuadro 4.2	Aumentos estimados del bienestar atribuibles a la diversificación. . . . .	69
Cuadro 4.3	Diversificación internacional de la cartera. . . . .	70
Cuadro 4.4	Panorama general de las políticas para atacar la volatilidad agregada. . . . .	71
Cuadro 4.A.1	Determinantes empíricos de la volatilidad del aumento del PIB. . . . .	75
Cuadro 5.1	Tasas de desempleo por quintil de ingreso familiar y de consumo. . . . .	82
Cuadro 5.2	Tasas de desempleo por edad, educación y género. . . . .	82
Cuadro 5.3	Probabilidad anual de quedar sin empleo en los sectores formal e informal. . . . .	83
Cuadro 5.4	Varianza del ingreso entre los trabajadores asalariados del sector formal frente a los trabajadores por cuenta propia. . . . .	84
Cuadro 5.5	Duración del desempleo, en años. . . . .	84
Cuadro 5.6	Brasil, zonas metropolitanas: cambios porcentuales del ingreso por tramo salarial del jefe(a) de hogar. . . . .	87
Cuadro 5.7	México: Cambio proporcional por quintil de ingreso, 1995-96. . . . .	88
Cuadro 5.8	El Salvador, zonas rurales: descomposición dinámica de los cambios de pobreza, 1995-97. . . . .	88
Cuadro 6.1	Características de los diversos programas de apoyo financiero de los desempleados. . . . .	100
Cuadro 6.2	Comparación entre los sistemas de seguro de desempleo de Brasil y Estados Unidos. . . . .	101
Cuadro 6.3	Programas de apoyo financiero para los desempleados: beneficiarios en todos los grupos de la población. . . . .	103
Cuadro 6.4	Programas de apoyo financiero para los desempleados: costo por beneficiario. . . . .	105
Cuadro 6.5	Programas de apoyo financiero para los desempleados: efectos en el empleo, el ingreso y el consumo. . . . .	106
Cuadro 6.6	Costos del seguro de desempleo: distribución de la carga entre los trabajadores, los empleadores y el gobierno. . . . .	112
Cuadro 6.7	Programas de apoyo financiero para los desempleados: resumen de conclusiones y repercusiones para las políticas. . . . .	114
Cuadro 7.1	Gasto público focalizado por persona pobre en Argentina y México, 1994-96. . . . .	121
Cuadro 7.2	Elasticidades del gasto con respecto al crecimiento, por tipo de gasto. . . . .	124
Cuadro 7.3	Cambios en el gasto para protección social en América Latina, 1970-95. . . . .	125
Cuadro 7.4	Características principales de las transferencias condicionales focalizadas. . . . .	127
<b>Gráficos</b>		
Gráfico 1.1	Aumento del PIB per cápita. . . . .	2
Gráfico 1.2	Aumento del consumo privado per cápita. . . . .	3
Gráfico 2.1	Volatilidad a largo plazo del aumento real del PIB. . . . .	17
Gráfico 2.2	Volatilidad a largo plazo del aumento real del consumo privado. . . . .	17
Gráfico 2.3	Volatilidad de la tasa de crecimiento del PIB y tamaño del país. . . . .	19
Gráfico 2.4	Volatilidad de la tasa de crecimiento del PIB e ingreso per cápita. . . . .	19
Gráfico 2.5	Volatilidad de la tasa de crecimiento del PIB y de la tasa de crecimiento del consumo privado. . . . .	20
Gráfico 2.6	Volatilidad de la tasa real de crecimiento del PIB por década. . . . .	21
Gráfico 2.7	Volatilidad de la tasa real de crecimiento del consumo privado por década. . . . .	21
Gráfico 2.8	Volatilidad de la tasa de crecimiento del PIB y de la tasa de crecimiento privado en América Latina. . . . .	22
Gráfico 2.9	Los vínculos entre volatilidad agregada y microeconómica. . . . .	24
Gráfico 2.10	Elasticidades con respecto al salario a largo plazo, 1980-95, Chile. . . . .	24
Gráfico 2.11	Coefficientes de salarios y desempleo de Okun. . . . .	25
Gráfico 2.12	Volatilidad de los salarios de oficinistas y obreros, México. . . . .	26
Gráfico 2.13	Volatilidad de los salarios de oficinistas y obreros, Argentina. . . . .	27
Gráfico 2.14	Tasa de desempleo y duración prevista, Montevideo. . . . .	28

Gráfico 2.15	Tasa de desempleo y duración prevista, Interior de Uruguay . . . . .	28
Gráfico 2.16A	Tasa de desempleo y duración prevista, Gran Santiago. . . . .	29
Gráfico 2.16B	Rotación laboral, países de América Latina y el Caribe y de la OCDE . . . . .	30
Gráfico 2.17	Evolución de la rotación en Chile, 1980-95 . . . . .	30
Gráfico 2.18	Evolución de la rotación en Colombia, 1980-91 . . . . .	31
Gráfico 2.19	Permanencia prevista en el trabajo actual, Montevideo (meses) . . . . .	31
Gráfico 2.20	Permanencia prevista en el trabajo actual, Interior del Uruguay (meses) . . . . .	32
Gráfico 2.21	Permanencia prevista en el trabajo actual, Gran Santiago . . . . .	32
Gráfico 2.22	Trabajo por cuenta propia frente a productividad industrial, OCDE y América Latina y el Caribe. . . . .	33
Gráfico 2.23	El crecimiento y la movilidad del ingreso en Argentina . . . . .	36
Gráfico 2.24	El crecimiento y la movilidad del ingreso en México . . . . .	37
Gráfico 4.1	Volatilidad del crecimiento de los términos de intercambio . . . . .	52
Gráfico 4.2	Porcentaje de los cuatro productos básicos más importantes en el total de exportaciones. . . . .	52
Gráfico 4.3	Volatilidad en las perturbaciones de los términos de intercambio por década . . . . .	53
Gráfico 4.4	Mediana de los flujos brutos de capital privado hacia América Latina . . . . .	54
Gráfico 4.5	Margen de los instrumentos de deuda soberana denominados en divisas (centésimos de punto porcentual). . . . .	54
Gráfico 4.6	Coefficiente de variación de los flujos brutos de capital privado . . . . .	55
Gráfico 4.7	Volatilidad del crecimiento de la base monetaria . . . . .	56
Gráfico 4.8	Volatilidad del aumento del consumo público . . . . .	56
Gráfico 4.9	Volatilidad monetaria y volatilidad fiscal. . . . .	57
Gráfico 4.10	Volatilidad fiscal y volatilidad de los términos de intercambio . . . . .	57
Gráfico 4.11	Exceso de sensibilidad ante las perturbaciones de Chile . . . . .	58
Gráfico 4.12	Los precios del cobre y la cuenta corriente de Chile . . . . .	59
Gráfico 4.13	Promedio del crédito interno privado . . . . .	60
Gráfico 4.14	Capitalización de los mercados bursátiles e índice del volumen de operaciones. . . . .	60
Gráfico 4.15	Capitalización de los mercados bursátiles e índice del volumen de operaciones, países seleccionados de América Latina y el Caribe, 1995-98, promedios. . . . .	61
Gráfico 4.16	Falta de liquidez del mercado bursátil. . . . .	61
Gráfico 4.17	Volatilidad del PIB y dinamismo de crédito . . . . .	62
Gráfico 4.18	Restricción pronunciada del crédito en Argentina . . . . .	63
Gráfico 4.19	Restricción pronunciada del crédito en Brasil . . . . .	63
Gráfico 4.20	Restricción pronunciada del crédito en México . . . . .	64
Gráfico 4.21	Ventas de emergencia. . . . .	66
Gráfico 4.22	Exceso de vulnerabilidad . . . . .	66
Gráfico 4.23	¿Por qué América Latina es más volátil que los países industriales y de Asia oriental? . . . . .	67
Gráfico 5.1	Aumentos y pérdidas del ingreso en los siete episodios de volatilidad del Brasil. . . . .	87
Gráfico 5.2	El Salvador: distribuciones acumuladas del ingreso real per cápita, 1995 y 1997 . . . . .	89
Gráfico 5.3	Brasil: desplazamiento hacia y desde la pobreza, por nivel de educación. . . . .	90
	a. hacia la pobreza durante períodos de crecimiento . . . . .	90
	b. hacia la pobreza durante períodos de recesión . . . . .	90
	c. desde la pobreza durante períodos de crecimiento . . . . .	90
	d. desde la pobreza durante períodos de recesión . . . . .	90
Gráfico 5.4	Cambio en el tiempo dedicado a las tareas domésticas debido al ingreso en la fuerza laboral. . . . .	91
Gráfico 5.5	Brasil: probabilidad de deserción escolar . . . . .	92
Gráfico 5.6	Brasil: probabilidad de repetir un grado en la escuela. . . . .	92
Gráfico 5.7	Brasil: probabilidad de que un niño entre 10 y 15 años comience a trabajar. . . . .	92
Gráfico 6.1	Los trabajadores pagan el seguro de desempleo, aun si los aportes se cobran a las empresas. . . . .	113
Gráfico 6.2	Los trabajadores y las empresas comparten los costos del seguro de desempleo, aun si los aportes se cobran a las empresas. . . . .	113
Gráfico 7.1	Gasto social focalizado a lo largo del ciclo económico. . . . .	120