

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

REGIONAL

SEGURO SOCIAL, PRODUCTIVIDAD Y CRECIMIENTO

(RG-T2880)

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Carmen Pagés (SCL/LMK); Solange Berstein (SCL/LMK); Mariano Bosch (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Tania Gaona (SCL/LMK); y Louis-Francois Chretien (LEG/SGO).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

SEGURO SOCIAL, PRODUCTIVIDAD Y CRECIMIENTO

RG-T2880

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SOF)**, de conformidad con la comunicación de fecha 23 de agosto de 2016 suscrita por Su Hyun Kim (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$298.020** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Sonia M. Rivera

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
ORP/GCM

Fecha

APROBADO:

Carmen-Serra Pagés

Jefe de División

División de Mercados Laborales
SCL/LMK

Fecha

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Regional
▪ Nombre de la CT:	Seguro social, productividad y crecimiento
▪ Número de CT:	RG-T2880
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Carmen Pagés team leader (SCL/LMK); Solange Berstein co-team leader (SCL/LMK); Mariano Bosch (SCL/LMK); Ethel Muhlstein (SCL/LMK); Tania Gaona (SCL/LMK); y Louis-Francois Chretien, (LEG/SGO).
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Investigación y Difusión (R&D).
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	23 de agosto de 2016
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	Argentina, a través el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la Secretaría de Hacienda, y el Instituto de Previsión Social; Jamaica, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Perú, a través del Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo; y República Dominicana, a través del Ministerio de Hacienda y La Superintendencia de pensiones; Grupos de reflexión y académicos de todos los países miembros del BID.
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto (organización o entidad responsable de la ejecución del programa de CT) {Si es el Banco: entidad contratista} {Si es la misma que el Beneficiario, favor de indicar}	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sector Social, División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK), Carmen Pagés (carmenpag@iadb.org).
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SOF).
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$298.020
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Ejecución y Desembolso:	30 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	Diciembre de 2016
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/LMK
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Sector Social (SCL), a través de SCL/LMK
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí. Argentina: (3.5 y 3.28) ver http://www.iadb.org/document.cfm?id=40723989 Sí. Jamaica (2.5 y 2.6) ver http://www.iadb.org/document.cfm?id=40713874 Sí. Perú (3.3) ver http://www.iadb.org/document.cfm?id=37004139 Sí. República Dominicana (3.8 y 3.29) ver http://www.iadb.org/document.cfm?id=38583226
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No.
▪ Prioridades de la Actualización de la Estrategia Institucional (2010-2020):	Alineado con las prioridades de reducir la exclusión social y la desigualdad; y aumentar la productividad y la innovación.

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Los sistemas de seguro social buscan promover el bienestar de los trabajadores.** En una gran mayoría de países estos programas son parte de un conjunto de beneficios financiados por Contribuciones Obrero-Patronales (COP) sobre el ingreso laboral; en otros, alguno de estos servicios se financia, al menos parcialmente, con recursos generales. Este paquete de beneficios puede variar mucho entre países, tanto en su costo como en su composición. En la gran mayoría de países, estos beneficios incluyen seguros de salud y contribuciones a pensiones. Pero dependiendo de la institucionalidad, también pueden incluir seguros de desempleo, servicios de cuidado infantil o contribuciones a institutos de capacitación.
- 2.2 La baja cobertura de la seguridad social y su escaso cumplimiento, imponen retos importantes en su diseño y funcionamiento.** Uno de los retos más importantes que enfrentan los países de la región es el elevado porcentaje de trabajadores que no están afiliados al seguro social. En promedio, en la región casi cinco de cada 10 trabajadores no está contribuyendo a la seguridad social. Esto implica que unos 133 millones de personas están trabajando sin aportar para una pensión o sin acceso a un seguro de salud contributivo¹. Esta situación es especialmente preocupante en la mayoría de países andinos y centroamericanos, donde la desprotección alcanza a más de siete trabajadores de cada 10, mientras que en los países del cono sur y Caribe la relación es menor a cinco de cada 10². La baja cobertura puede explicarse por problemas de diseño de los sistemas y de funcionamiento imperfecto de los mercados laborales. Los problemas de diseño atañen al hecho que en muchos países de la región los seguros sociales exigen de afiliación y contribuciones a los trabajadores no asalariados, los cuales constituyen en promedio un 34% del empleo en la región (llegando a superar el 50% en Bolivia, Nicaragua y Colombia). Los problemas de funcionamiento se relacionan al bajo nivel de cumplimiento, ya que un elevado número de trabajadores empleados en micro, pequeñas y medianas empresas no están afiliados aun cuando por ley debieran estarlo. En promedio, en la región, apenas un 17% de los trabajadores por cuenta propia y un 17% de los trabajadores de empresas de menos de cinco empleados cotizan a la seguridad social, mientras que este porcentaje se eleva al 89% en las empresas grandes (de más de 50 empleados).
- 2.3 Para solventar la falta de cobertura, los países han llevado a cabo dos tipos de estrategias.** En primer lugar, casi todos los países de la región han creado y expandido sistemas de protección paralelos, de forma no contributiva (i.e. a cargo del presupuesto del estado) para los trabajadores que tienen empleos informales y por lo tanto quedan fuera del sistema. Cabe destacar los ejemplos de Argentina, Chile, México, Perú y Colombia con la creación de pilares no contributivos para el seguro de salud y los ejemplos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México o Perú en pensiones no contributivas. Estas iniciativas se han desarrollado por lo general con una baja integración con los sistemas contributivos.

¹ Aunque en algunos países, muchos de los no cubiertos por el seguro social si tienen acceso a los servicios de salud a partir de programas de salud no contributivos, financiados con recursos generales. Sin embargo, estos últimos suelen ser de peor calidad, y con menor cobertura de servicios, que los ofrecidos por los seguros sociales.

² Además la cobertura aumenta marcadamente con el nivel de ingreso monetario, y con el tamaño de la empresa en la que se ocupa un trabajador.

- 2.4 En segundo lugar, muchos países han creado regímenes especiales para incorporar productores independientes y pequeñas empresas al régimen de la seguridad social, ofreciendo importantes descuentos y bonificaciones siempre y cuando estas empresas estén por debajo de un límite en términos de empleo, capitales o valor agregado.
- 2.5 **Ambas iniciativas, pueden tener importantes repercusiones en ampliar la cobertura de salud y pensiones y en reducir la pobreza. Sin embargo, también pueden llevar a resultados no deseados.** La literatura para la región muestra evidencia de que la falta de integración puede estar creando efectos adversos a la formalidad. Estos estudios sugieren que el hecho que solo los trabajadores que no aportan al sistema de seguro social reciban un subsidio (o un programa de asistencia gratuito) puede aumentar los incentivos a no contribuir y a esconder relaciones laborales de dependencia como cuenta propia u otras modalidades que no están cubiertos por el seguro social y por lo tanto pueden acceder a modalidades gratuitas de atención, constituyéndose en un subsidio a la informalidad. Estos efectos son lo suficientemente importantes como para que merezcan especial atención en el diseño de programas de seguro social: Pagés, 2010; Antón, Hernández y Levy, 2012, Guner, Ventura y Xu, 2008, Hsieh y Klenow, 2007; Busso, Fazio y Levy, 2012, Bosch y Campos-Vázquez, 2014; Bosch y otros, 2015; Bosch y otros, 2013, Frolich y otros, 2014; Garganta y Gasparini, 2012; Kaplan y Levy, 2014; Levy, 2008; Mejía y Camacho, 2014. En el caso de los regímenes especiales, este tipo de incentivos enfocados en empresas MyPES puede reducir los incentivos de las empresas a crecer, y llevarlas a operar a una escala que reduce su productividad. Existe el riesgo que se conforme un círculo vicioso de baja cobertura de los sistemas contributivos, que requieren el desarrollo de mecanismos no contributivos que a su vez reduzcan la probabilidad de contribuir y, por lo tanto, generen una mayor necesidad de seguir instituyendo y financiando instrumentos paralelos alternativos.
- III. **Además, las políticas para aumentar cobertura, según como se lleven a cabo, pueden generar importantes distorsiones en la asignación de recursos y en la productividad.**
- 3.1 **Existe muy poca evidencia acerca de la magnitud del impacto de las pensiones no contributivas, otros beneficios de seguridad social no contributivos y regímenes especiales para MyPES en la productividad y el empleo.** Los problemas descritos afectan mayoritariamente a los países en desarrollo. Quizás por ello, existe poca investigación rigurosa que trate de cuantificar los impactos de estas políticas en la productividad y el empleo en los países. Sin embargo, dados los retos de cobertura y sostenibilidad del seguro social que enfrenta la región, urge desarrollar esa evidencia para guiar las reformas necesarias orientadas a incrementar la cobertura con sistemas previsionales más eficaces, equitativos, y con mejores incentivos para la generación de empleo formal.
- 3.2 El objetivo específico de esta CT es desarrollar estudios que evalúen los impactos sobre la productividad y el empleo de las pensiones no contributivas, beneficios de seguridad social no contributivos y regímenes especiales para MyPES. La productividad y el empleo son las variables del modelo que se estudiarán para analizar y cuantificar los impactos de estas medidas a nivel macroeconómico en países seleccionados de la región. Asimismo, esta CT generará un documento repensando los sistemas de seguridad social en la región con el fin de analizar nuevos diseños del seguro social. La selección de países se ha basado en el criterio de que exista un interés por el tema en el país y un dialogo del Banco con el país en el sector. De entre este grupo, se ha priorizado un país por región. Esta CT beneficiará a los países proveyendo medidas cuantitativas de los costos que ciertas políticas

económicas suponen en la economía y el empleo y permitirá ponderar estos costos en relación a una potencial mayor cobertura propiciada por los mismos.

- 3.3** Esta CT se alinea con las prioridades de reducir la inclusión social y la desigualdad y aumentar la productividad y la innovación de la Actualización de la Estrategia Institucional (2010-2020). Esta CT está también alineada con el indicador 6 del CRF: Empleos formales para las mujeres. Asimismo, es consistente con lo establecido en las actuales estrategias países de Argentina (GN-2870-1); Jamaica (GN-2868); Perú (GN-2668) y República Dominicana (GN-2748). El programa se encuentra alineado con el Documento de Marco Sectorial del BID de Trabajo (GN-2741-3), el cual se enmarca dentro de la Estrategia del GCI-9 para una Política Social Favorable a la Igualdad y a la Productividad (GN-2588-4). Finalmente, los objetivos de la CT son consistentes con los objetivos del Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, (Fondo Social).

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1** En el marco de la cooperación técnica se realizarán las siguientes actividades:

- 4.2 Componente 1 (US\$290.000): Desarrollo de estudios para cuantificar el impacto** de las pensiones no contributivas, beneficios de seguridad social no contributivos y otros regímenes especiales **en la cobertura, el empleo formal e informal y la productividad**. Este componente financiará el análisis de los efectos de los beneficios no contributivos y regímenes especiales en la dinámica de crecimiento de las empresas, la productividad agregada y la distribución de empleo formal e informal. Se usarán las distintas fuentes de datos que existen acerca de la dinámica empresarial, así como de los beneficios, número de trabajadores, ventas, etc. a nivel de firma para Mypes. Se explorarán censos de empresas, datos fiscales, y datos administrativos de la seguridad social, entre otros. Este análisis buscará estimar las distorsiones a la productividad y al empleo de estos beneficios y regímenes especiales basado a un modelo de equilibrio general teórico ajustado a la realidad de los cuatro países beneficiarios. Se utilizarán modelos de asignación de trabajo y capital a empresas de distinto tamaño en línea con el modelo de Lucas 1978, o el modelo de Garicano, Lelarge, Van Reenen, 2013, el cual analiza las distorsiones en el tamaño de la empresa y la distribución de la productividad, de regulaciones laborales diferenciadas por tamaño de empresa en el caso de Francia.

Matriz de Resultados Indicativa

Resultado esperado	Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Meta final	Fecha de finalización	Medio de verificación
Conocimiento generado a través de los estudios a financiarse por la CT es tomado como insumo para el diseño de políticas de seguridad social de los ministerios beneficiarios	Documento de diagnóstico y recomendaciones para el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social incorpora insumos provenientes de estos estudios.		0	2	Mayo 2019	Documento oficial del gobierno donde se refleja la adopción de la recomendación

Componente 1: Desarrollo de estudios para cuantificar el impacto de las pensiones no contributivas, beneficios de seguridad social no contributivos y otros regímenes especiales en la cobertura, el empleo formal e informal y la productividad.					
Producto	Unidad de medida	Línea de base	Resultado	Fecha de finalización	Medio de verificación
A1. Modelaje y cuantificación de los impactos de los regímenes especiales y de beneficios no contributivos en el empleo y la productividad.	Estudios	0	2	Marzo 2018	Nota técnica publicada en la página Web del Banco
A2. Modelaje y cuantificación de los impactos en la economía de mecanismos alternativos de financiación del seguro social.	Estudio	0	1	Diciembre 2018	Nota técnica publicada en la página Web del Banco
A3. Nota técnica repensando los sistemas de seguridad social en la región.	Estudio	0	1	Diciembre 2018	Nota técnica publicada en la página Web del Banco
A4. Actividades de diseminación	Seminario	0	1	Marzo 2019	Agenda del seminario con participantes y conclusiones

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID (ORC/SOF)	Contra- parte local	Financiamiento Total
Componente 1. Desarrollo de estudios para cuantificar el impacto de las pensiones no contributivas, beneficios de seguridad social no contributivos y otros regímenes especiales para aumentar la cobertura para el empleo formal/informal, en el empleo y la productividad				
A1	Estudios de modelaje y cuantificación de los impactos de los regímenes especiales, y de beneficios no contributivos de pensiones y salud, en la productividad, y la distribución del empleo formal e informal.	130.000	0	130.000
A2	Modelaje y cuantificación de los impactos en la economía de mecanismos alternativos de financiación del seguro social.	65.000	0	65.000
A3	Nota técnica repensando los sistemas de seguridad social en la región.	65, 000	0	65.000
A4	Actividades de Diseminación	30.000	0	30.000
	Imprevistos	8.020	0	8.020
TOTAL		298.020	0.000	298.020

4.3 El equipo de proyecto preparará informes, de conformidad con lo estipulado por el Fondo Social y la oficina de Donaciones (GCM).

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

5.1 La División de Mercados Laborales y Seguridad Social (SCL/LMK) del Banco tendrá la responsabilidad general por la dirección, supervisión, coordinación y evaluación de la CT. SCL/LMK tiene el conocimiento y la experiencia en los temas que trata la CT y el desarrollo de operaciones de mercado laboral en 20 países y por ello se encuentra en las mejores condiciones para cumplir las funciones antes mencionadas.

5.2 Adquisiciones. El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco.

VI. Riesgos importantes

6.1 Los principales riesgos para la implementación de esta CT están asociados a la disponibilidad de datos e información estadística así como de coordinación con entes nacionales. Este riesgo se está mitigando con la priorización de países donde existe un dialogo entre el banco y el país en el sector, y el hecho que LMK cuenta ya con una importante base armonizada de datos de la región.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

7.1 Ninguna.

VIII. Salvaguardias Ambientales

8.1 No se prevé que esta cooperación técnica tenga impactos sociales o ambientales negativos significativos. Por el motivo anterior, la cooperación técnica ha sido clasificada como "C". El informe completo de salvaguardias ambientales y sociales se encuentra disponible en los siguientes enlaces: [SPF](#) y [SSF](#).

Anexos Requeridos:

- Solicitud del cliente (No aplicable).
- [Términos de Referencia para actividades/componentes a ser adquiridos](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)