

**Seminario “Protección y Formación: Instituciones para mejorar la
inserción laboral en América Latina y Asia”
CEPAL, Santiago, Chile, 19-20 de octubre de 2016**

Mesa 2: La protección frente al desempleo en América Latina y Asia.

Comentarista: Clemente Ganz Lúcio

NOTAS PARA EL DEBATE

Director Técnico del DIEESE

Departamento Inter-sindical de Estadística y Estudios Socio-económicos

E-mail: clemente@dieese.org.br.



1

En las últimas décadas ha habido un fuerte movimiento de **desregulación en un contexto de globalización y liberación de acceso a los mercados**, con hegemonía del sistema financiero (máximo retorno de la inversión privada en el menor plazo posible). Esto ha causado una **ruptura con el sentido civilizatorio de los acuerdos sociales entre capital y trabajo**, movilizados en la época de los “30 años gloriosos” de pos-guerra en Europa, que posteriormente se extendieron a diversos países, en los cuales fue construido, en cada contexto nacional e histórico específico de luchas democráticas o por la democracia, un sentido de protección social universal en una economía de mercado

Cada **situación histórica específica** lleva a desarrollar esfuerzos para **implantar, sustentar y/o ampliar los sistemas de protección social y laboral** a través de políticas públicas, y una legislación y acuerdos laborales. Esos movimientos enfrentan iniciativas destinadas a restringir el acceso, limitar objetivos y reducir el coste de los sistemas, disminuyendo el dispendio de recursos públicos y el aporte de recursos por parte de los empresarios.

La protección social, que incluye la laboral, tiene dos enormes **desafíos**: primero, incluir a las personas pobres que trabajan en un régimen de **informalidad**; segundo, incluir a los **inmigrantes**. Evidentemente, en este caso el desafío es poder ofrecer puestos de trabajo protegidos.

La reforma del Estado y los ajustes macro-económicos se tornan efectivos en el campo de la protección social, con una agenda orientada a la valorización del capital humano – paroxismo de inversión en que el sujeto se transmuta en adjetivo – que busca, de todas maneras:

- **Focalizarse en los más pobres (contra políticas universales)**
- **Privatizar bienes y servicios;**
- **favorecer la lógica privada del seguro social;**
- **suprimir o limitar derechos de los trabajadores;**
- **limitar los derechos sindicales y sus acciones.**

**La heterogeneidad de los mercados de trabajo,
la miseria y la pobreza,
la incapacidad fiscal de los estados,
la fragilidad de las organizaciones sindicales**

- **la ausencia de una cultura de pactos sociales,**
entre otros factores, dificultan la estructuración de
sistemas de protección social de carácter público, con
reglas de acceso más universales.

En muchos casos, las **luchas sociales se tornan invisibles** porque no hay un relato de la historia de construcción de sistemas de protección social. Al no haber historia, no es posible comprender que forma parte de las **luchas sustentar y ampliar el sistema**, tener políticas e instrumentos de protección social y laboral e instituciones que lo viabilizan y le otorgan perennidad

Considerando el conjunto de políticas, instituciones e instrumentos, el sistema de protección social forma una inmensa red que debe tener como intención orientar la promoción de

- **la igualdad de oportunidades,**
 - **La igualdad de resultados**
- **La igualdad de condiciones de los trabajadores.**

BRASIL

DI ESE

La protección social en el Brasil comienza a estructurarse en la década de 1930 y se intensifica a partir de mediados de los años 1970 durante la lucha por la redemocratización, que culminó con la nueva Constitución de 1988. En ella fue configurado como derecho social *“la educación, la salud, el trabajo, el tiempo libre, la seguridad, la previsión social, la protección a la maternidad y a la infancia, la asistencia a los desempleados”*.

9

El sistema de protección y seguridad social brasileño está constituido por una compleja red de protección, compuesta por:

- Sistema de salud universal y gratuito;
- Salario mínimo;
- Previsión social urbana y rural (esta con beneficio sin contribución individual) que ofrece 13 modalidades de beneficios;
- Un salario base previsional vinculado con el salario mínimo;
- Beneficio asistencial mensual (equivalente a un salario mínimo) para personas con incapacidades y mayores de 65 años, cuyos ingresos mensuales sean inferiores al 25% del salario mínimo;
- Transferencias de ingresos (Bolsa-familia y otros instrumentos)
- Seguro-desempleo;
- Legislación laboral;
- Protección sindical.

10

La protección social incluye:

- **Educación pública en todos los niveles;**
- **Reforma agraria;**
- **Créditos para agricultura familiar, economía solidaria y micro-emprendedores;**
- **Viviendas de interés social (construcciones subsidiadas)**
- **Programas de acceso a energía eléctrica, agua potable y saneamiento (distribuidos en las regiones más pobres y distantes del país)**
- **Políticas de combate a la pobreza**
 - **Programa Bolsa-familia (atiende a 12,4 millones de familias)**
 - **Programa Brasil sin miseria, innumerables políticas de acceso a ingresos para actividades productivas.**
- **Seguridad alimenticia.**

En el ámbito del trabajo, el sistema de protección social está compuesto por políticas activas de empleo, trabajo e ingresos, que incluyen:

- **Intermediación de mano de obra;**
- **Cualificación profesional;**
- **Seguro-desempleo;**
- **Abono salarial (pago anual de 1 salario mínimo a quien gana hasta 2 salarios mínimos en el empleo formal);**
- **Microcrédito;**
- **Economía solidaria;**

Cada una de esas acciones de la política de protección, promoción y seguridad social beneficia a millares o millones de personas o familias. Por ejemplo, cerca de 1/3 de la población es beneficiaria directa de alguno de los mecanismos de transferencia de ingresos.

En Brasil hay aproximadamente 90 millones de ocupados y 12 millones de desocupados. Los ocupados se ¹³ distribuyen entre:

- **Sector privado formal (trabajadores registrados), 38%.**
- **Sector privado informal (trabajadores sin registro), 11%.**
- **Empleados domésticos, 7% (gran parte informales).**
- **Sector público, 13%.**
- **Empleadores, 4%.**
- **Trabajadores autónomos, 25%.**
- **Trabajadores familiares, 2%.**

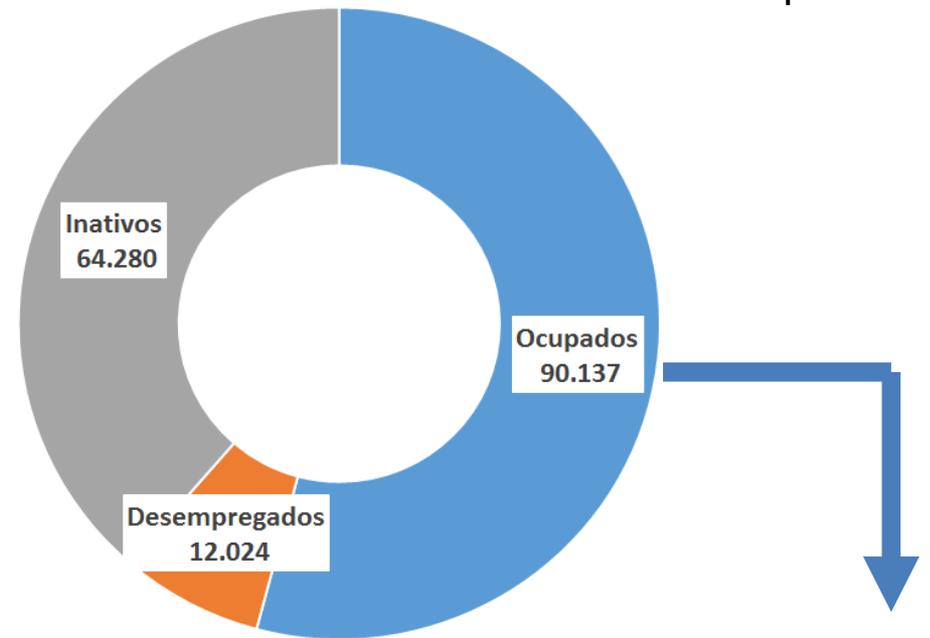
Por lo tanto, más de **40% de los trabajadores ocupados no disponen de la protección formal** de beneficios de la legislación laboral ni protección sindical. Esta situación se repite en toda América Latina y Caribe y en muchos casos, es más grave que en el Brasil.

Mercado de Trabalho Brasileiro

(agosto/2016)

Distribuição da População em Idade Ativa, segundo condição de atividade

Em mil pessoas



Setor Privado C/ Carteira	38%
Setor Privado S/Carteira	11%
Empregados Domésticos	7%
Setor Público	13%
Empregadores	4%
Conta-própria	25%
Trabalhadores Familiares	2%

Solo una pequeña parte de más de 40% de los ocupados tiene acceso a las garantías previstas en la legislación de derechos laborales, inclusive contra dimisiones, y a programas vinculados al sistema público de empleo (seguro-desempleo, por ejemplo). Por eso es muy importante, al abordar la cuestión de los derechos y la protección social, tomar en cuenta la condición de cada trabajador y los contingentes (a quien y a cuantos benefician).

La legislación laboral garantiza un vasto conjunto de derechos detallados en centenares de artículos de diversas leyes, como por ejemplo:

- Salario mínimo;
- Jornada de trabajo 44 horas,
- Límite de horas-extras;
- Pago por el empleador de un 13^o salario a todo trabajador contratado;
- Vacaciones y pagos adicionales;
- Velar por la salud y la seguridad en el trabajo;
- Representación sindical: contratos colectivos de trabajo, parte integrante de los derechos del trabajador.

En casos de dimisiones, tenemos:

- **Indemnizaciones pagas por el empleador:**
 - **Definidas en la ley (mínimo un mes de salario);**
 - **Definidas en acuerdos colectivos entre sindicatos y empresas (antigüedad en el trabajo, edad etc.).**
- **Acceso a un fondo de ayuda cuando la desvinculación es involuntaria**
- **Acceso al seguro-desempleo.**

El seguro-desempleo, la intermediación de mano de obra, la formación profesional y el microcrédito productivo son financiados por un fondo – FAT – Fondo de Amparo al Trabajador, financiado por tributos específicos cobrados sobre las utilidades de las empresas.

El 40% de ese fondo se destina a inversiones productivas a través del Banco Nacional de Desarrollo e Inversiones (BNDES).

La gestión del fondo está a cargo de un Consejo tripartito y paritario.

Las cuentas individuales de ayuda (ahorro) en caso de desempleo están en otro fondo, el FGTS – Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio.

El acceso es individual en caso de desempleo involuntario. Cuando el trabajador se jubila, puede retirar la totalidad del saldo.

Las empresas aportan mensualmente un valor equivalente al 8% del salario de cada trabajador.

El dinero aportado a este Fondo financia la construcción de viviendas y saneamiento básico.

El Fondo destina parte de esos recursos al Fondo de Inversión en infraestructura económica y social.

La gestión de este Fondo también es tripartita.

Desde la redemocratización del país y la Constitución de 1988 hubo un enorme esfuerzo de estructuración de políticas, instituciones e instrumentos del sistema de protección y promoción social, especialmente en los últimos 10 años. También aumentó el acceso (mejores criterios, inversión en la busca del beneficiario) y fueron hechos importantes esfuerzos para mejorar la gestión y garantizar el acceso de manera más eficiente y honesta al uso de los recursos.

Sin embargo, existe otro movimiento que gradualmente adquiere fuerza para **revertir** estos avances, buscando restringir políticas e instrumentos, fragilizar instituciones y cerrar el acceso. El coste, el aumento de los gastos y los fraudes son utilizados como argumentos para esos cambios.

Por ejemplo, en el caso del **seguro desempleo**: en 2015 hubo alteración de acceso a las reglas, limitando aún más la situación de los desempleados involuntarios (no tienen acceso). Dramáticamente, a partir de 2015 hubo un crecimiento vertiginoso del desempleo (la tasa de desempleo abierto aumentó de 7% para casi 13%), agregando 3,5 millones de personas al grupo de desempleados (hoy son más de 12 millones). En el mismo período, las nuevas reglas redujeron en 1,1 millones el número de beneficiarios del seguro desempleo.

Por otro lado y al mismo tiempo, se implantó en el Brasil - por iniciativa del movimiento sindical, el **Programa de Protección al Empleo**, instrumento que permite que empresas y sindicatos, con amplia participación de los trabajadores involucrados, puedan reducir la jornada de trabajo y los salarios (ambos en hasta 30%) y preservar los empleos por un período de hasta 1 año. La mitad de esa reducción salarial es resarcida a los trabajadores por el Fondo de Amparo al Trabajador (el mismo que financia el seguro-desempleo).

El Sistema de Protección y Promoción Social Brasileño es considerado un elemento constituyente de la estrategia de desarrollo del país, por las siguientes razones:

- **Porque responde a un proceso histórico de lucha por derechos que culminó con la Constitución Federal de 1988, que amplió la variedad de derechos sociales y colocó al Estado como responsable por la realización de esos derechos.**
- **Por la dimensión de los recursos involucrados (25% del PIB).**
- **Por la cantidad de beneficiarios involucrados.**
- **Por la dimensión de resultados generados en términos de reducción de desigualdades, de pobreza y de miseria.**
- **Por garantizar seguridad civil, social y económica a través de la contribución e interacción de políticas públicas.**
- **Por la compleja configuración de las políticas que componen este sistema – políticas independientes, pero vinculadas por dimensiones compartidas.**
- **Por ser orgánico al flujo económico, pues mantiene y anima la dinámica del mercado interno, fortaleciéndolo por la garantía del flujo de los ingresos.**

La protección del empleo (y actividades relacionadas) es un instrumento esencial, especialmente en un país donde hay total libertad para dimitir, y el mercado de trabajo opera con una muy alta rotatividad. No obstante, aún después de muchas luchas y enormes avances – instrumentos y cobertura – todavía la mitad de la fuerza de trabajo del sector privado continúa excluida de ese sistema y no tiene acceso a políticas públicas de empleo, inclusive de seguro-desempleo.

El debate sobre sistemas de protección exige una contextualización dentro del ámbito del sistema tributario, de la carga tributaria y la estructura fiscal, de las formas de gestión, participación y control social, de su organización y formas de acceso, como también del carácter universal o más restricto de acceso.

ANEXOS

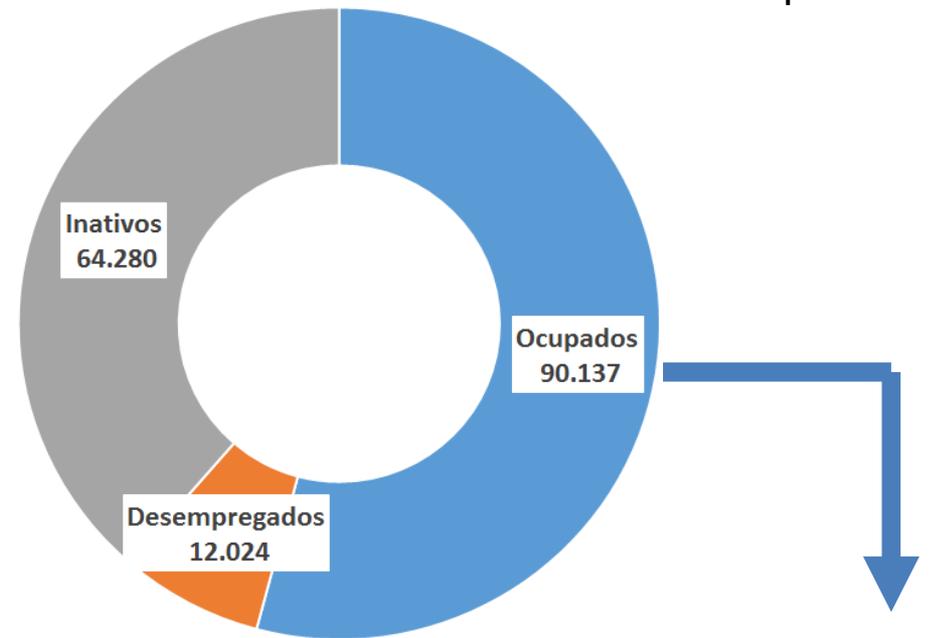
DI ESE

Mercado de Trabalho Brasileiro

(agosto/2016)

Distribuição da População em Idade Ativa, segundo condição de atividade

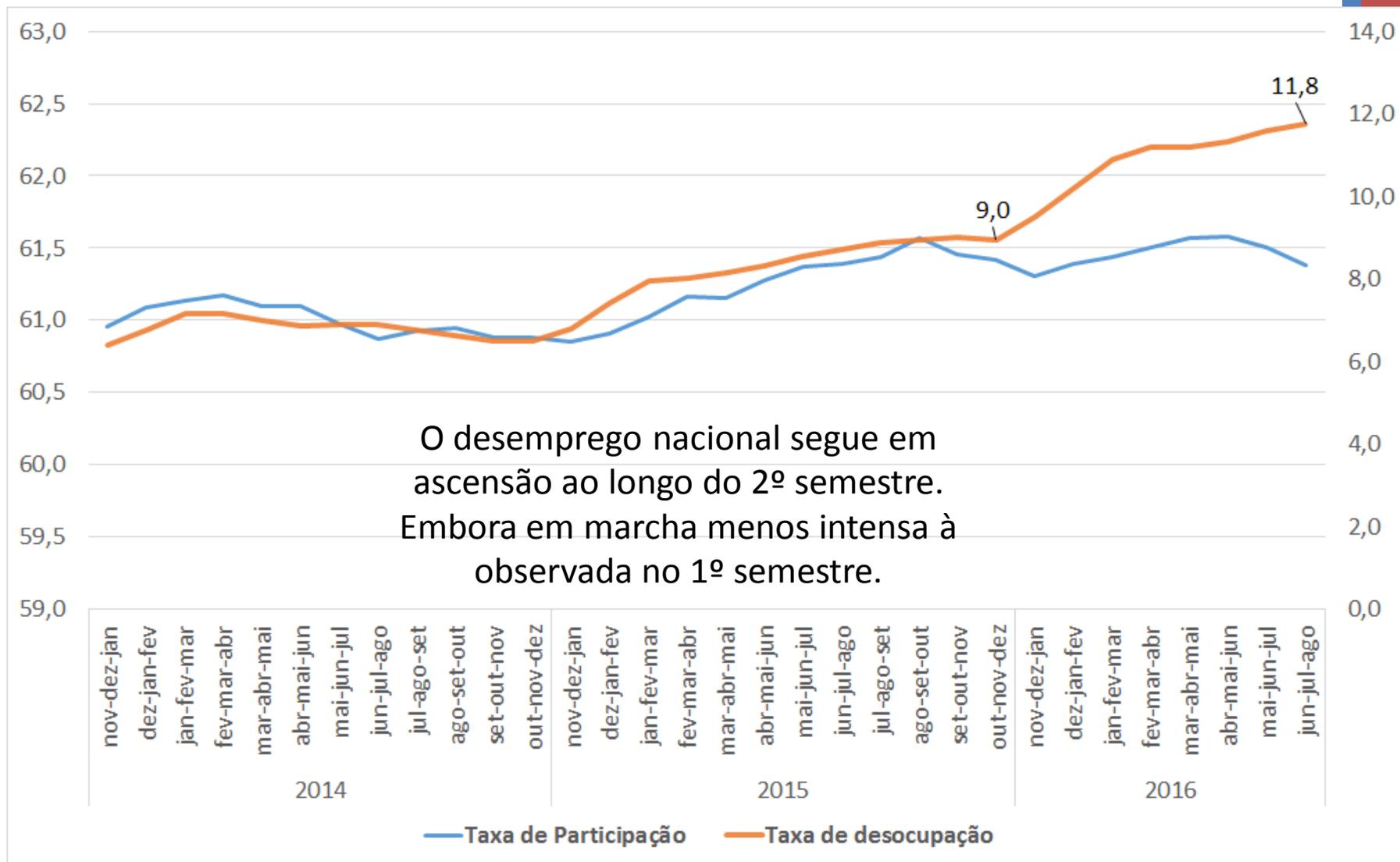
Em mil pessoas



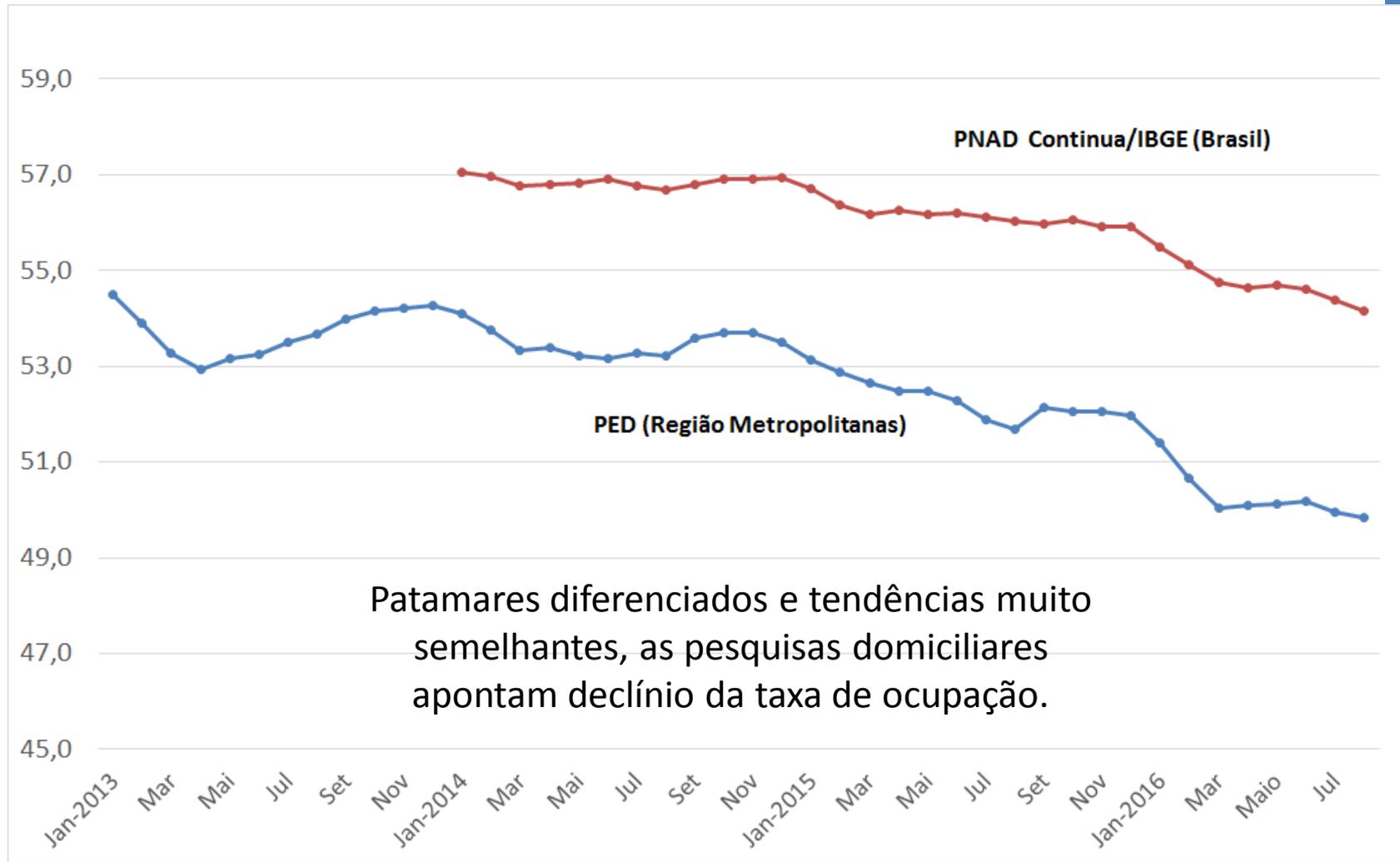
Setor Privado C/ Carteira	38%
Setor Privado S/Carteira	11%
Empregados Domésticos	7%
Setor Público	13%
Empregadores	4%
Conta-própria	25%
Trabalhadores Familiares	2%

Taxa de Participação e Taxa de Desocupação Brasil – Trimestres Móveis (jan./2014 a ago./2016)

%



Proporção da população ocupada na População em Idade Ativa Brasil e áreas Metropolitanas – Jan. 2013 a Ago./2016

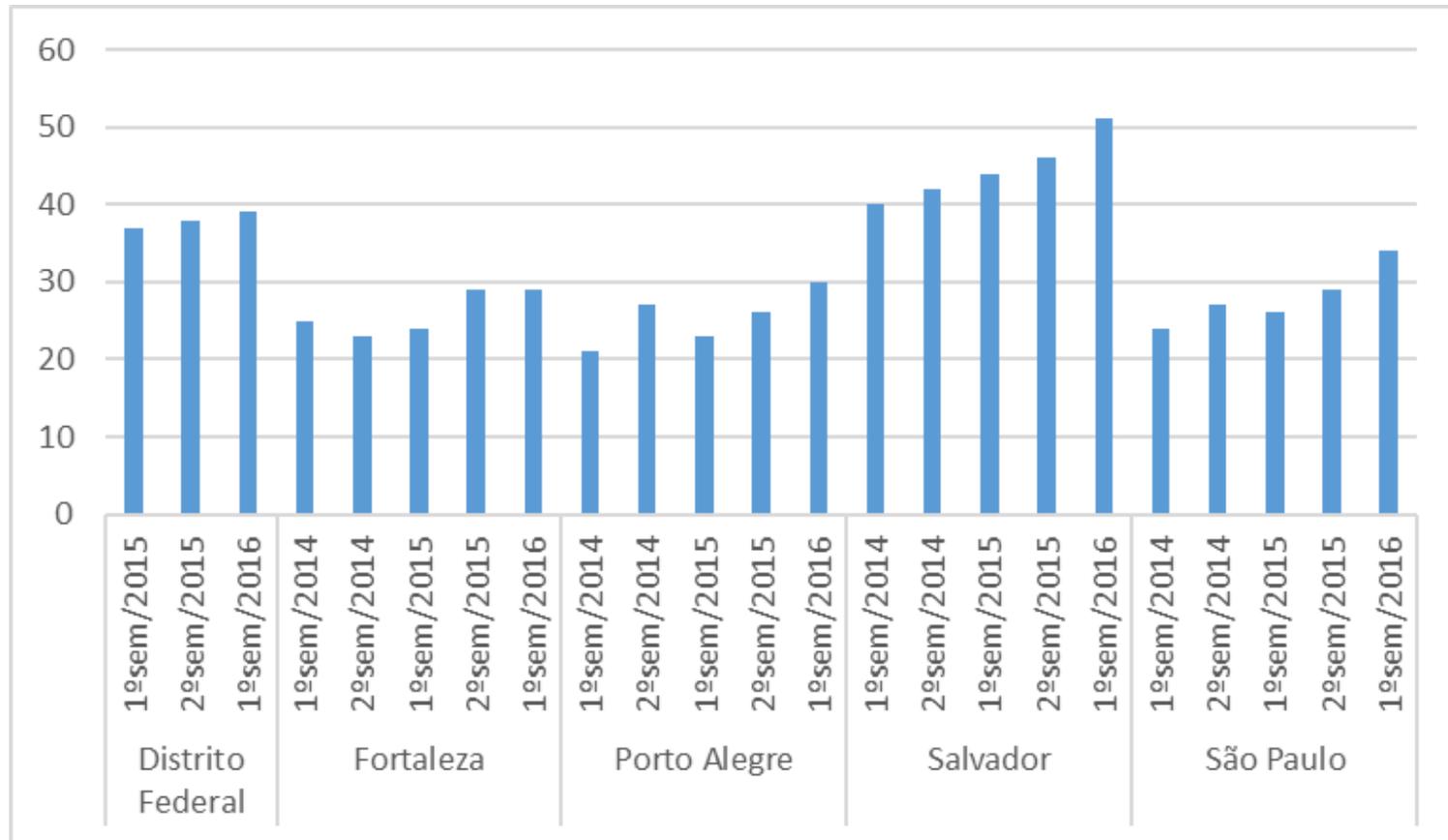


Tempo Médio Despendido na Procura por Trabalho

Regiões Metropolitanas Seleccionadas

Jan/2014 a Ago./2016

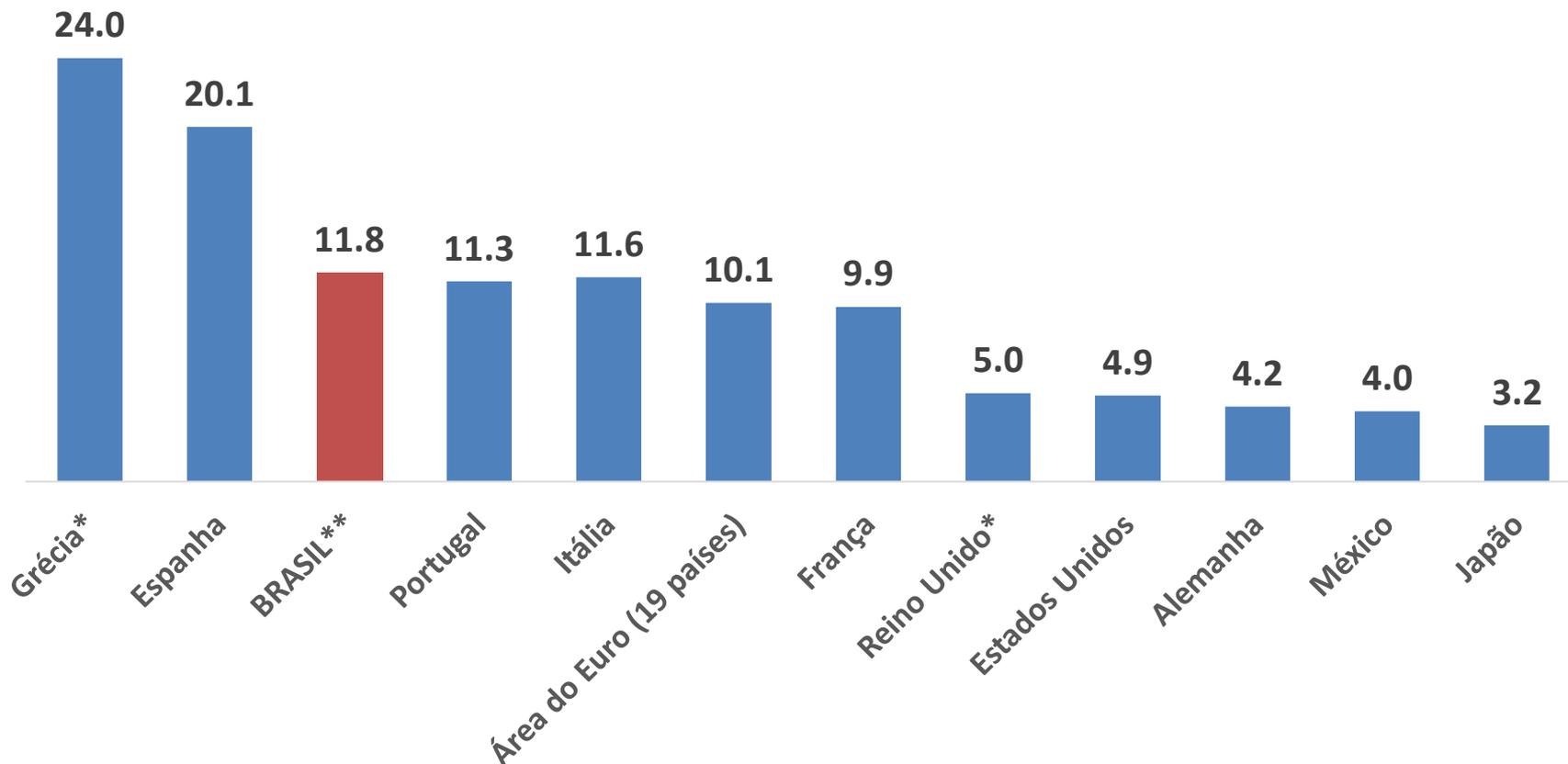
Em semanas



Taxas Desemprego Aberto

Países Selecionados

(2º Trimestre de 2016)



* 1º Trimestre de 2016

** Agosto de 2016

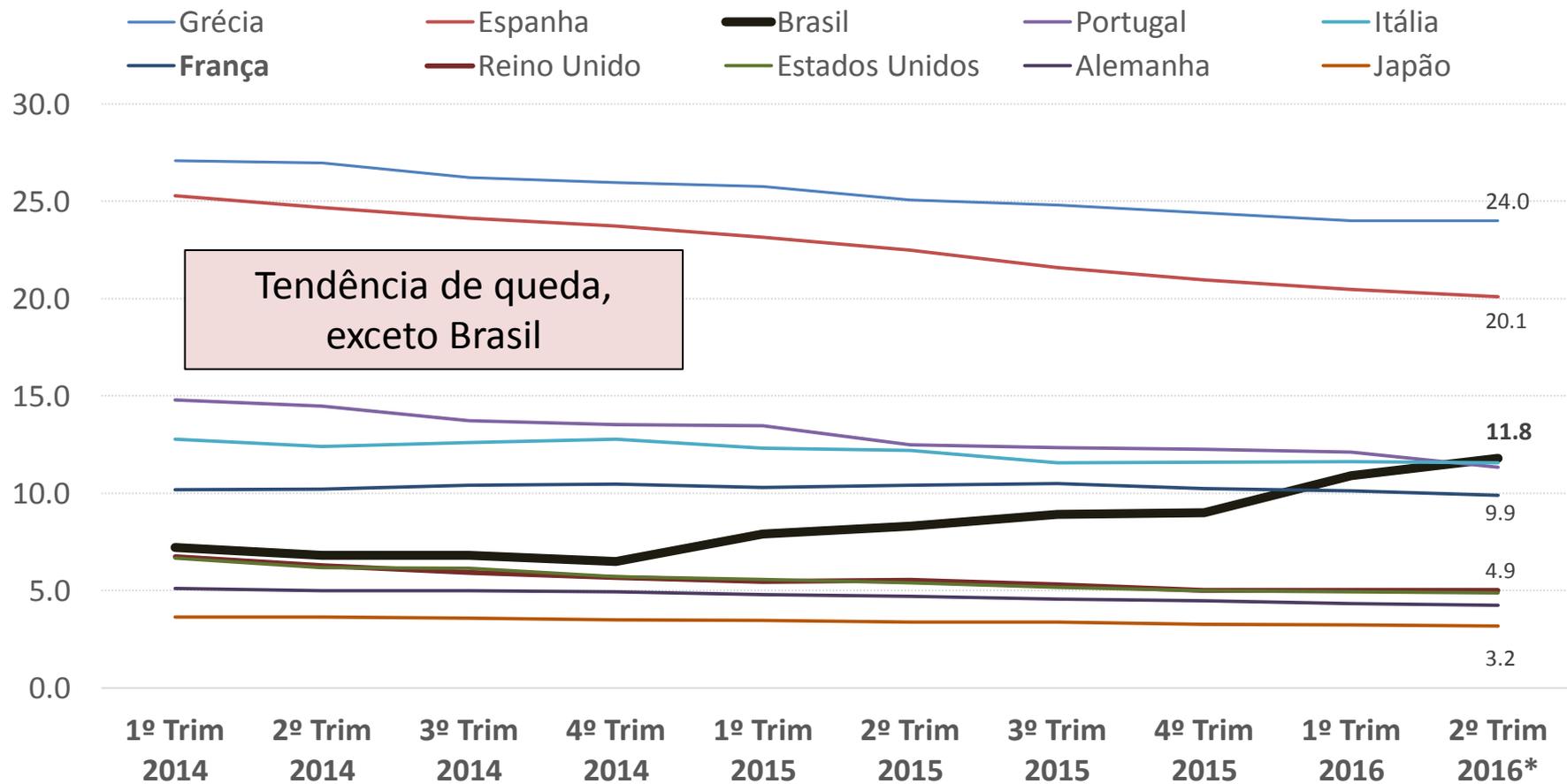
Fonte – OCDE e Pnad Continua/IBGE

Taxas Desemprego Aberto

Países Selecionados

(jan./2014 a ago./2016)

%

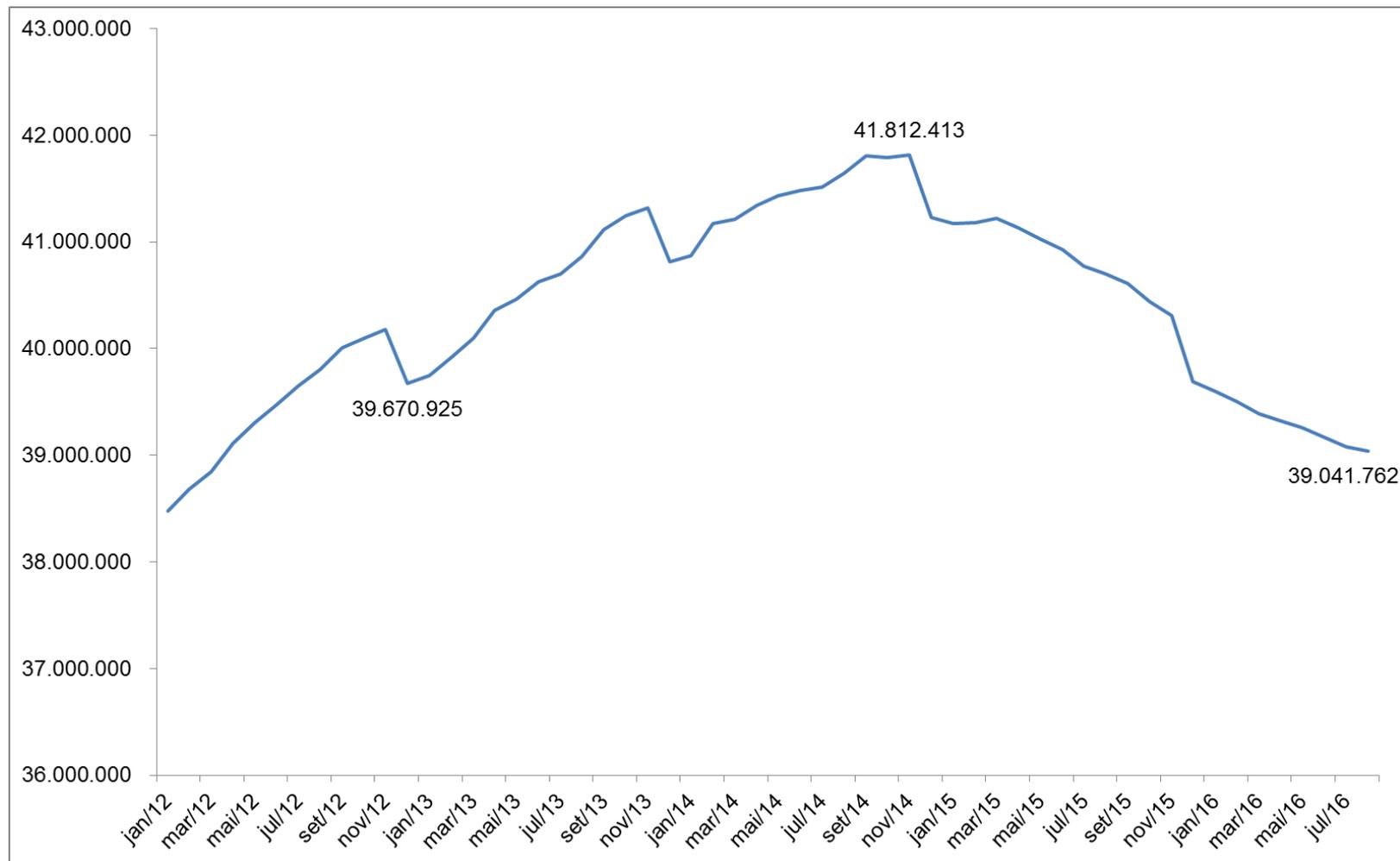


* Para Grécia e Reino Unido são dados do 1º Trimestre de 2016; para Brasil, dado de agosto de 2016

Fonte – OCDE e Pnad Continua/IBGE

Desempenho do mercado celetista - Caged

Evolução do estoque celetista Brasil, jan/2012 a ago/2016

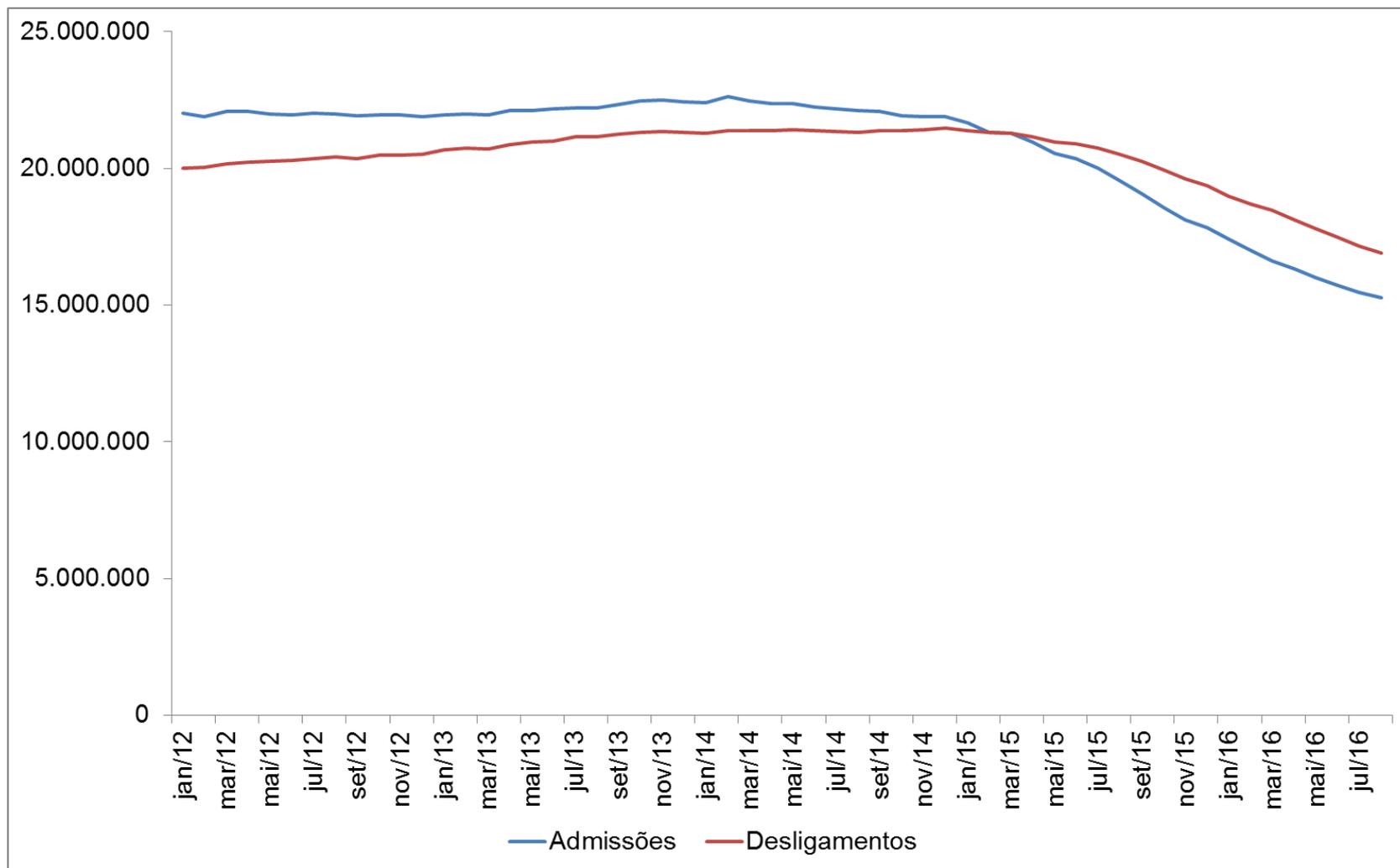


Fonte: Caged. MT

Elaboração: DIEESE

Obs: Contém as declarações fora de prazo. Dados extraídos em 07/10/2016.

Admissões e desligamentos acumulados em 12 meses Brasil, jan/2012 a ago/2016

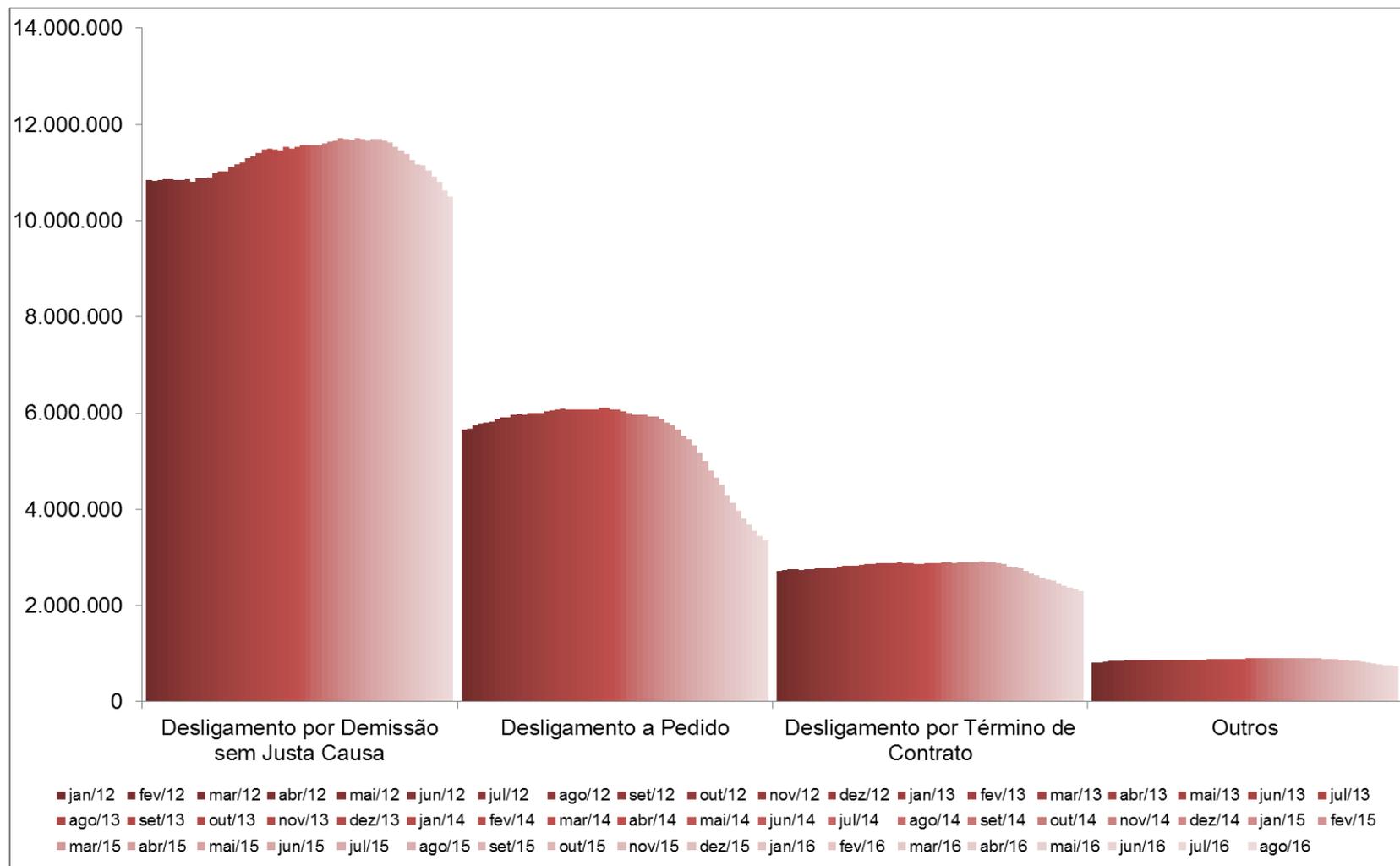


Fonte: Caged. MT

Elaboração: DIEESE

Obs: Contém as declarações fora de prazo. Dados extraídos em 07/10/2016.

Desligamentos acumulados em 12 meses por tipo Brasil, jan/2012 a ago/2016



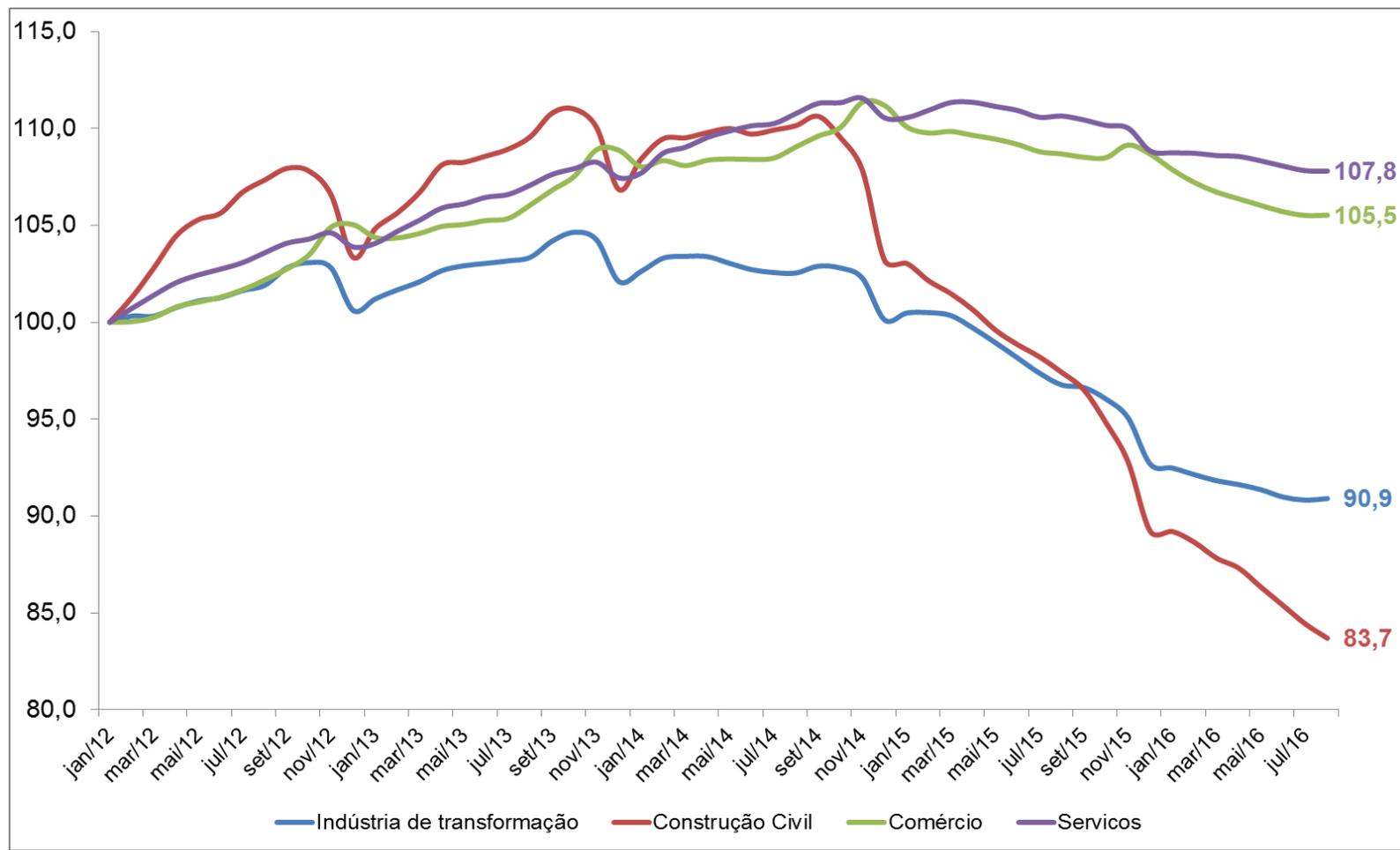
Fonte: Caged. MT

Elaboração: DIEESE

Obs: Contém as declarações fora de prazo. Dados extraídos em 07/10/2016.

Índice do estoque celetista segundo setor de atividade econômica

Brasil, jan/2012 a ago/2016 (jan/2012=100)



Fonte: Caged. MT

Elaboração: DIEESE

Obs: Contém as declarações fora de prazo. Dados extraídos em 07/10/2016. Referem-se aos setores de maior participação no emprego celetista, excluindo-se os setores de Extrativa mineral, SIUP, Administração pública e Agropecuária, que respondem conjuntamente a cerca de 8% do estoque de empregos.

Classificação das 10 famílias ocupacionais com maiores saldos negativos

Brasil, acumulado em 12 meses até ago/2016

Classificação		Família ocupacional	Admitidos	Desligados	Saldo
Desliga-mentos	Saldo negativo				
2	1	Escriturarios em Geral, Agentes, Assistentes e Auxiliares Administrativos	1.090.289	1.186.367	-96.078
4	2	Ajudantes de Obras Civis	628.366	711.882	-83.516
9	3	Trabalhadores de Estruturas de Alvenaria	331.165	411.696	-80.531
1	4	Vendedores e Demonstradores em Lojas ou Mercados	1.749.406	1.814.528	-65.122
8	5	Motoristas de Veiculos de Cargas em Geral	363.694	422.682	-58.988
23	6	Trab. de Montagem de Est. de Madeira, Metal e Compositos em Obras Civis	111.236	153.818	-42.582
17	7	Vigilantes e Guardas de Seguranca	172.846	208.074	-35.228
35	8	Supervisores de Serv. Admin. (Exceto Contabilidade, Financas e Controle)	58.028	91.236	-33.208
31	9	Trabalhadores de Soldagem e Corte de Metais e de Compositos	76.597	107.528	-30.931
30	10	Gerentes de Marketing, Comercializacao e Vendas	81.633	112.478	-30.845
Total			15.254.388	16.910.532	-1.656.144
Subtotal 10 famílias ocupacionais			30,6	30,9	33,6
Demais famílias ocupacionais			69,4	69,1	66,4

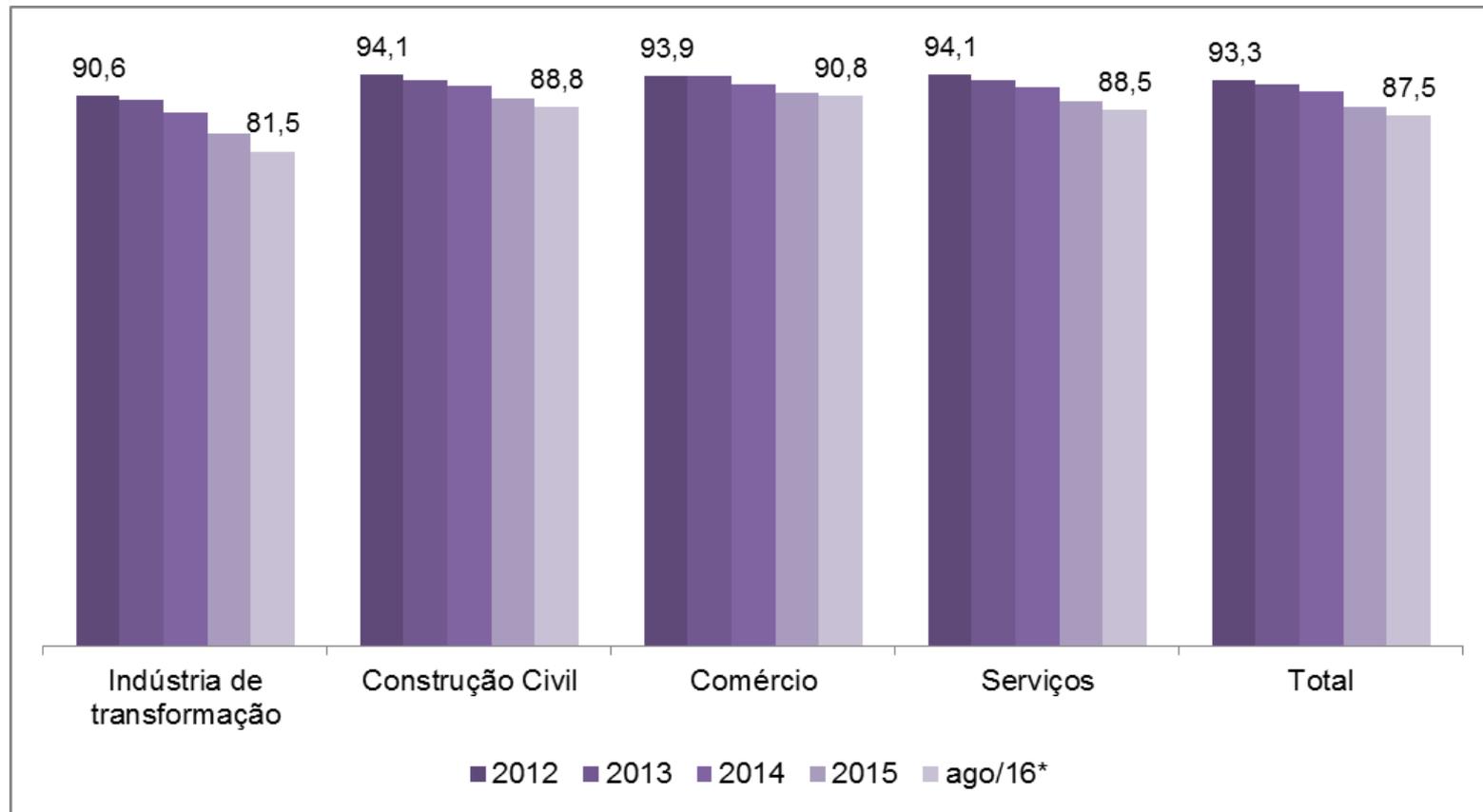
Fonte: Caged. MT

Elaboração: DIEESE

Obs: Contém as declarações fora de prazo. Dados extraídos em 07/10/2016

Relação salário admissão/salário desligamento por setor de atividade

Brasil, 2012 a ago/2016* (média anual)



Fonte: Caged. MT

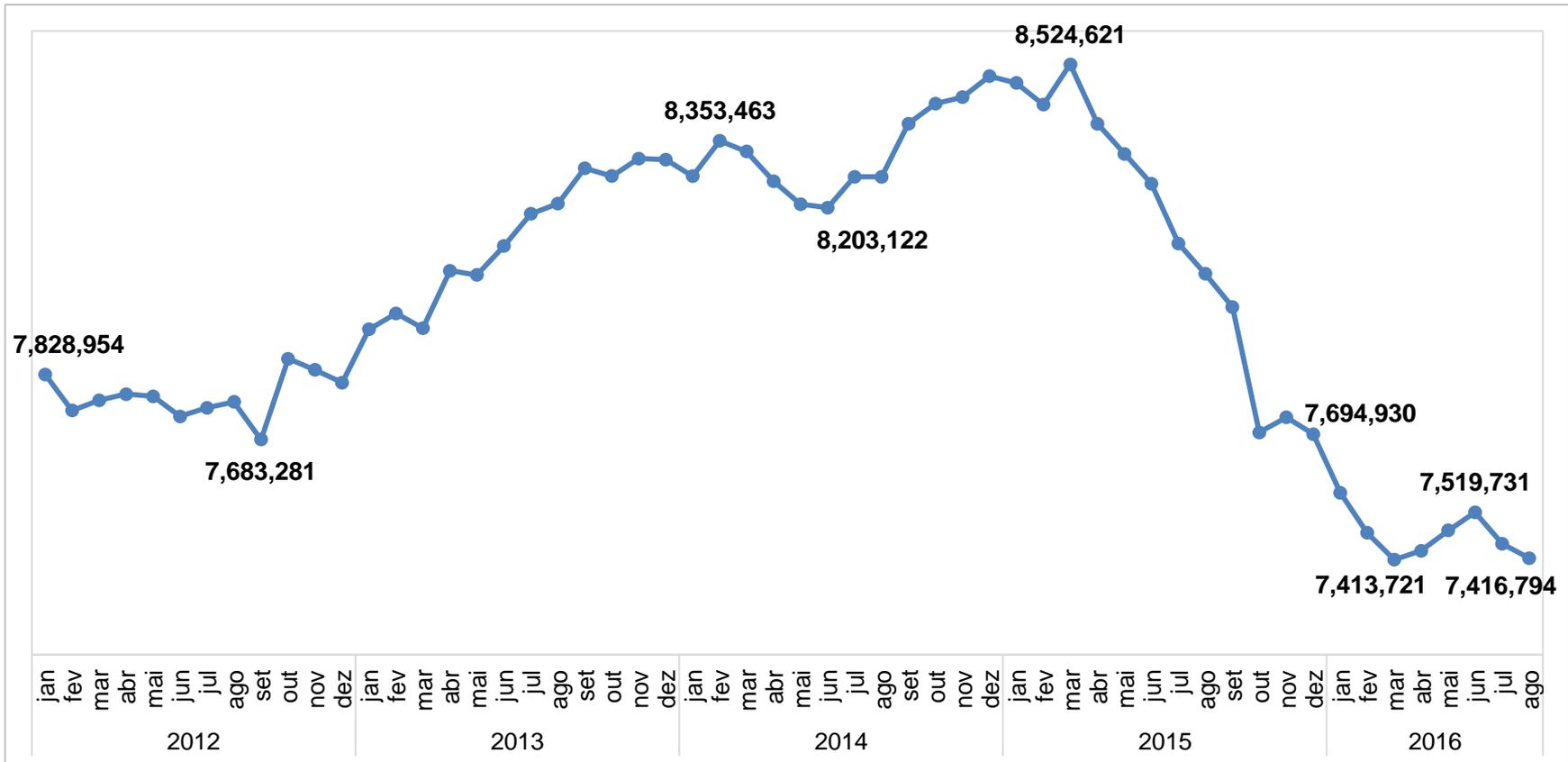
Elaboração: DIEESE

Obs: Não contém as declarações fora de prazo. Dados extraídos em 07/10/2016.

(*) Dados acumulados em 12 meses

Evolução do acumulado em doze meses do número de segurados⁽¹⁾

Brasil jan/2012-ago/2016



Fonte: MT Coordenação Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação profissional

Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Compreende o número de requerentes aptos a receberem o benefício