

Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, 2011

Informe VI

Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa

Discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) en virtud de la Declaración de la OIT relativa a la justicia social para una globalización equitativa, 2011

Sexto punto del orden del día

ISBN: 978-92-2-323117-0 (impreso)

ISBN: 978-92-2-323118-7 (web pdf)

ISSN: 0251-3226

Primera edición 2011

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Abreviaturas	vii
Introducción.....	1
Antecedentes y objetivo	1
Antecedentes.....	1
Objetivo del informe.....	3
Estructura del informe	3
Preparación del informe para la discusión recurrente	4
Capítulo 1. La seguridad social: un derecho y una necesidad	7
1.1. Objetivos y conceptos de la seguridad social	7
1.1.1. Objetivos principales de la seguridad social y definiciones	8
1.1.2. Conceptos	8
1.2. El derecho a la seguridad social	10
1.2.1. El derecho humano a la seguridad social y el papel de la OIT	11
1.3. Necesidad de la seguridad social	16
1.3.1. La función de los sistemas de seguridad social en el desarrollo económico y en la facilitación del cambio estructural y la gestión de las crisis	17
1.3.2. La seguridad social como instrumento fundamental	24
para avanzar hacia la justicia social en un mundo en vías de globalización	24
1.4. Primera conclusión.....	29
Capítulo 2. La situación mundial de la seguridad social y sus desafíos	31
2.1. El desafío de la cobertura	31
2.2. El desafío de la adecuación	35
2.3. El desafío de la financiación	38
2.4. Segunda conclusión.....	45
Capítulo 3. Respuestas en materia de políticas actuales	47
3.1. Hacer posible el acceso a los servicios de salud: protección social de la salud.....	47
Modalidades de financiación de la asistencia médica y formas de acceso a dicha asistencia	48

	Indicadores de acceso a los servicios de asistencia médica	49
	Ampliación de la cobertura de la protección social de la salud.....	50
	Medidas para hacer frente a las limitaciones financieras.....	53
	Aumentar la eficiencia administrativa y garantizar la calidad de la asistencia médica	55
3.2.	Garantizar la seguridad del ingreso a las personas de edad, con discapacidad y a los familiares sobrevivientes.....	56
	Cobertura de las pensiones contributivas y no contributivas	57
	La cobertura en materia de pensiones tiene una fuerte dimensión de género	64
	Desafíos relacionados con las prestaciones por discapacidad.....	65
	Adecuación de las pensiones	65
	Las finanzas de los sistemas de pensiones y la crisis mundial	68
3.3.	Seguridad de los ingresos para los desempleados	70
3.4.	Seguridad de los ingresos en caso de accidentes del trabajo	75
3.5.	Protección de la maternidad	78
3.6.	Prestaciones familiares, medidas en apoyo de un nivel mínimo de ingresos, y asistencia social.....	80
	Prestación de servicios de seguridad social a familias con niños..	80
	El papel de los regímenes de asistencia social en los países desarrollados y en los países de medianos y bajos ingresos	81
	Ampliación de la cobertura de la seguridad social mediante programas de asistencia social en países de bajos y medianos ingresos.....	84
3.7.	Tercera conclusión.....	87
Capítulo 4.	Principales cuestiones que se plantean para el futuro de la seguridad social	89
4.1.	Garantizar la coherencia de las políticas sociales y económicas ..	89
	4.1.1. Objetivos y diseño institucional de la política social: garantizar la coherencia interna y capacidad de respuesta.....	90
	4.1.2. Garantizar la coherencia externa en un contexto más amplio de políticas sociales	93
	4.1.3. Garantizar la coherencia externa de las políticas económicas y sociales.....	95
4.2.	Establecer los sistemas de seguridad social y garantizar su viabilidad y sostenibilidad financieras	103
	4.2.1. La viabilidad financiera de los sistemas básicos	104
	4.2.2. La viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social maduros	114
	4.2.3. Análisis costo/beneficio: relación entre los costos fiscales y los resultados.....	120

4.3.	Diseño, gobernanza y gestión de sistemas eficaces y eficientes de seguridad social	121
4.3.1.	Diseño y aplicación de programas destinados a ampliar la cobertura de la seguridad social	122
4.3.2.	Garantizar una buena gobernanza y un buen desempeño administrativo	136
4.4.	Cuarta conclusión	141
Capítulo 5.	Orientación para las políticas futuras de la Organización	143
5.1.	Estrategias para extender la cobertura de la seguridad social	143
5.1.1.	Principios para extender la seguridad social	145
5.1.2.	Las dimensiones horizontal y vertical de la extensión de la seguridad social: el paradigma de «la escalera» en la política de seguridad social	150
5.1.3.	La dimensión horizontal: establecer un Piso de Protección Social	152
5.1.4.	La dimensión vertical: los próximos pasos hacia una guía para la protección óptima en materia de seguridad social .	155
5.2.	Estrategias para garantizar la sostenibilidad	156
5.2.1.	Garantizar la coherencia con las políticas nacionales de desarrollo social y económico y otros objetivos del Programa de Trabajo Decente	156
5.2.2.	Garantizar la adecuación social	159
5.2.3.	Garantizar la sostenibilidad financiera, económica y fiscal	160
5.2.4.	Estrategias para garantizar la buena gobernanza.....	161
5.3.	Una quinta conclusión	162
Capítulo 6.	Orientación de la labor futura de la OIT en materia de seguridad social	165
6.1.	Proporcionar orientaciones de política mediante la promoción de las normas vigentes y el establecimiento de marcos de referencia	166
	Importancia de las normas internacionales sobre seguridad social a nivel internacional y regional.....	166
	Necesidad de instrumentos complementarios	166
6.2.	Respaldo a la buena gobernanza de los sistemas nacionales de seguridad social	171
	Generación y difusión de conocimientos	171
	Creación de capacidad	171
	Servicios de asesoramiento técnico.....	172
6.3.	Puntos propuestos para la discusión de la Comisión de la Conferencia	173
Anexos		
I.	Cuadros y orientación sobre estadísticas recientes de seguridad social	175
II.	Respuesta de la OIT a la necesidad de seguridad social	185

Abreviaturas

AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
DfID	Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ESS	Encuesta de Seguridad Social de la OIT
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTZ	Organismo Alemán de Cooperación Técnica
JJE	Junta de los jefes ejecutivos de las Naciones Unidas para la coordinación
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización u Oficina Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIB	producto interno bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
P4H	Iniciativa de Previsión Sanitaria (Providing for Health)
PPA	Paridad del poder adquisitivo
SPER	Revisión del gastos y resultados de la protección social

Introducción

Antecedentes y objetivo

Antecedentes

1. En su 97.^a reunión (2008), la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. En la Declaración se reconoce que la OIT:

... sobre la base del mandato contenido en la Constitución de la OIT, incluida la Declaración de Filadelfia (1944), que sigue siendo plenamente pertinente [...], tiene la obligación solemne de fomentar entre las naciones del mundo programas que permitan lograr los objetivos del pleno empleo y la elevación del nivel de vida, un salario mínimo vital y la extensión de las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten, junto con todos los demás objetivos establecidos en la Declaración de Filadelfia ¹.

2. La Declaración señala, entre otras cosas, que:

[e]n el contexto de cambios acelerados, los compromisos y esfuerzos de los Miembros y de la Organización para poner en práctica el mandato constitucional de la OIT, en particular mediante las normas internacionales del trabajo, y para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, deberían basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT de igual importancia, a través de los cuales se plasma el Programa de Trabajo Decente [...].

En el anexo al documento se estipula que «La Organización establecerá un sistema de discusiones recurrentes por la Conferencia Internacional del Trabajo,» a fin de:

- i) comprender mejor las diversas situaciones y necesidades de sus Miembros con respecto a cada uno de los objetivos estratégicos y responder con mayor eficacia a las mismas, utilizando para ello todos los medios de acción de que dispone, con inclusión de la labor normativa, la cooperación técnica, y la capacidad técnica y de investigación de la Oficina, y ajustar sus prioridades y programas de acción en consecuencia; y
 - ii) evaluar los resultados de las actividades de la OIT con objeto de respaldar las decisiones relativas al programa y el presupuesto así como otras decisiones de gobernanza ².
3. En su 304.^a reunión (marzo de 2009), el Consejo de Administración decidió que en la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2011) la segunda discusión recurrente se consagraría al objetivo estratégico de la protección social y se centraría concretamente en la seguridad social ³.

¹ OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.^a reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.

² *Ibid.*, anexo, parte II, sección B.

³ OIT: *Fecha, lugar y orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Consejo de Administración, 304.^a reunión, Ginebra, marzo de 2009, documento GB.304/2/2.

4. En la 100.^a reunión de la Conferencia (2011) la discusión debe situarse en el contexto de la secuencia de eventos clave relativos a la seguridad social que han tenido lugar en la OIT durante la pasada década. En la resolución y conclusiones sobre la seguridad social adoptadas en la 89.^a reunión de la Conferencia en 2001, se reafirmó el compromiso de la OIT para con la extensión de la cobertura de la seguridad social y el mejoramiento de la gobernanza, la financiación y la administración de la seguridad social ⁴.

5. Ulteriormente, en la 91.^a reunión de la Conferencia (2003) se lanzó la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos. Las actividades de la Campaña, que son actualmente el catalizador de la labor de la OIT en materia de seguridad social, se examinaron en un informe que se dirigió a la Comisión de Empleo y Política Social (Comisión ESP) en noviembre de 2008. La Comisión concluyó que era necesario seguir efectuando consultas tripartitas «sobre los elementos y la forma de un instrumento adicional que oriente la ampliación de la cobertura de la seguridad social en los Estados Miembros.

6. Respondiendo a una petición de los miembros de la Comisión de Empleo y Política Social (ESP), se celebró en Ginebra del 2 al 4 de septiembre de 2009 una «Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias para la extensión de la cobertura de la seguridad social». La Oficina informó al Consejo de Administración en noviembre de 2009 acerca de las actuaciones de dicha reunión ⁵. En el informe de la reunión se llegó a la conclusión de que el debate de los delegados:

... reflejaba un amplio consenso en cuanto a la importancia de la seguridad social y de la función que ésta desempeñaba no sólo para el bienestar de los individuos, sino también para un elevado nivel de desarrollo y crecimiento económicos. También reinó un consenso en cuanto al derecho universal a la seguridad social y la necesidad de la misma, y todas las partes recordaron la importancia que tenía el diálogo social.

7. El resumen del Presidente de la reunión remite explícitamente a la estrategia bidimensional ideada con espíritu pragmático por la Oficina para ampliar la cobertura de la seguridad social. La dimensión «horizontal» estriba en extender en un principio a todos un nivel modesto de seguridad de los ingresos y acceso a los cuidados de salud. La segunda dimensión, «vertical», consiste en proporcionar un grado mayor de seguridad en los ingresos y la protección de la salud, con arreglo al correspondiente desarrollo económico y social, cuando las personas han de afrontar contingencias fundamentales como el desempleo, la enfermedad, la discapacidad, la maternidad, la pérdida del sostén de la familia y la vejez.

8. La dimensión horizontal es conceptualmente idéntica al componente de transferencias sociales del Piso de Protección Social, concepto que fue concebido por la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE) con el objetivo de promover un conjunto de transferencias y derechos básicos que permitan a las personas acceder a bienes y servicios esenciales. La JJE adoptó el Piso de Protección Social en el marco de sus iniciativas conjuntas para responder a la crisis. La OIT dirige esta iniciativa junto con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y en colaboración con otros organismos. La idea es, en esencia, establecer una coalición de

⁴ OIT: *Resolución y Conclusiones relativas a la seguridad social*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.^a reunión, Ginebra, 2001, párrafos 16-19.

⁵ OIT: *Informe del Director General: Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias para la extensión de la cobertura de la seguridad social*, Consejo de Administración, 306.^a reunión, Ginebra, noviembre de 2009, documento GB.306/17/2.

organismos y donantes internacionales que ayuden a los países a formular y aplicar planes de protección social sostenibles. Por otra parte, la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (Cumbre del Milenio) apoyó el concepto de Piso de Protección Social en su reunión celebrada en Nueva York en septiembre de 2010, como importante contribución «a la consolidación y el logro de nuevos beneficios en materia de desarrollo», y destacó que «Para proteger los avances logrados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es esencial contar con sistemas de protección social que aborden y reduzcan las desigualdades y la exclusión social»⁶.

9. El enfoque del Piso de Protección Social fue incorporado en el Pacto Mundial para el Empleo que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo en 2009. En el Pacto se insta a los países que no cuenten aún con un extenso régimen de seguridad social a que instauren «una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social («piso social»)» y se pide encarecidamente «a la comunidad internacional que proporcione asistencia para el desarrollo, con inclusión de un apoyo presupuestario, para construir un régimen básico de protección social en cada país»⁷. Al incluir el concepto de Piso de Protección Social en el contexto del Pacto Mundial para el Empleo, la OIT reafirmó que los objetivos estratégicos de la OIT⁸ «son indisociables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente», como se reconoce en la Declaración de 2008⁹, por lo que constituyen un marco analítico conceptual que puede servir para preparar el informe destinado a la discusión recurrente.

Objetivo del informe

10. El objetivo es contribuir a los debates que se organicen durante la 100.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, proporcionando:

- a) un examen de la situación actual de la seguridad social en el mundo;
- b) una determinación de los principales desafíos que afronta la seguridad social;
- c) un panorama general de las respuestas nacionales y de la OIT a dichos desafíos, y
- d) sugerencias para orientar la acción futura de la OIT.

Estructura del informe

11. En el *capítulo 1* se considera el derecho a la seguridad social y la necesidad de la misma. Además, se toma en consideración su función en cuanto derecho humano y se examina no sólo el mandato de la OIT para garantizar a todos la seguridad social y el establecimiento de normas internacionales del trabajo con el fin de ayudar a la Organización a llevar a la práctica su mandato, sino también el indispensable cometido

⁶ «Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio», resolución de la Asamblea General A/65/L.1, adoptada el 22 de septiembre de 2010 (Nueva York, 2010), párrafo 51.

⁷ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, adoptado en la Conferencia Internacional del Trabajo, 98.^a reunión, Ginebra, 19 de junio de 2009, párrafos 12, 1), ii), y 22, 9).

⁸ Los cuatro objetivos estratégicos de la OIT son los siguientes: 1) promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo; 2) crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de que dispongan de unos ingresos y de un empleo decentes; 3) realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos; y 4) fortalecer el tripartismo y el diálogo social — la igualdad de género y la no discriminación permean estos objetivos.

⁹ *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, op. cit.

que desempeña la seguridad social para lograr una globalización equitativa, facilitar el desarrollo económico y el cambio estructural, y gestionar las situaciones de crisis. Basándose en datos estadísticos recientes, en el *capítulo 2* se reseña la situación de la seguridad social en el mundo y se identifican tres desafíos básicos para las futuras políticas: extender la cobertura de la seguridad social; asegurar la adecuación de las prestaciones; y garantizar la sostenibilidad de la financiación de la seguridad social. En el *capítulo 3* se abordan las respuestas de política con respecto a la necesidad de seguridad social en el mundo por rama de actividad, centrándose en la protección social de la salud; las prestaciones de vejez e incapacidad, y las correspondientes a los cónyuges supervivientes; la protección para hacer frente al desempleo; la seguridad de ingresos en caso de accidente en el trabajo; la protección de maternidad; y la garantía de un nivel mínimo de ingresos y asistencia social. En el *capítulo 4* se identifican en tres grandes rubros algunos de los principales problemas para el futuro de la seguridad social: garantizar que los sistemas de seguridad social desempeñen el papel que les corresponde para promover la coherencia de las políticas más generales; establecer y garantizar la asequibilidad y sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social; y diseñar, gobernar y administrar sistemas efectivos y eficientes de seguridad social. Aprovechando la información práctica y el análisis de los hechos de los primeros cuatro capítulos, en el *capítulo 5* se esboza la incipiente perspectiva de las políticas de la OIT como base del debate sobre la orientación futura de las políticas de la Organización. En el *capítulo 6* se identifican las cuestiones que requerirán orientación por parte de la Conferencia.

12. El *anexo I* complementa el informe con una lista de ratificaciones de convenios de seguridad social y en el *anexo II* se reseña la respuesta aportada por la OIT a la necesidad de seguridad social que se hace sentir en el mundo.

Preparación del informe para la discusión recurrente

13. El análisis presentado en este informe se basa en gran medida en dos importantes publicaciones, a saber, el informe mundial sobre la seguridad social titulado: *World Social Security Report 2010/11*¹⁰, y la guía de la OIT, *Extending social security to all*¹¹. Al analizar los desafíos demográficos que afronta la seguridad social, se hace también referencia al análisis realizado en el informe para que sirva de antecedente a la discusión que se llevará a cabo en la Conferencia sobre las repercusiones que acarrea el envejecimiento demográfico para el empleo y la protección social¹². El informe se apoya, igualmente, en un gran número de informes técnicos, documentos de políticas¹³ e informes del Consejo de Administración sobre seguridad social que ha publicado la OIT durante los últimos diez años, así como en una serie de debates sobre seguridad social

¹⁰ OIT: *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Ginebra, 2010). En el anexo I se explica la forma de acceder a los cuadros de este informe.

¹¹ OIT: *Extending social security to all. A guide through challenges and options* (Ginebra, 2010).

¹² OIT: *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico* (Ginebra, 2010).

¹³ Serie Documentos de Políticas de Seguridad Social de la OIT: *Protección social de la salud*, documento núm. 1 (Ginebra, 2008); *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global*, documento núm. 2 (Ginebra, 2008); *Can low-income countries afford basic social security?*, documento núm. 3 (Ginebra, 2008); y *Seguridad social para todos: una inversión en la justicia social y el desarrollo económico*, documento núm. 7 (Ginebra, 2009); véase asimismo, OIT: *World Social Security Report 2010/11, op. cit.*, y *Extensión de la seguridad social a todos, op. cit.*

mantenidos en el contexto de discusiones generales ¹⁴ (incluidos los efectuados en la Comisión Plenaria sobre Respuestas a la Crisis en 2009) o de procesos de establecimiento de normas (por ejemplo, la Recomendación sobre el VIH y el sida y el mundo del trabajo, 2010 (núm. 200), el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 y la cuestión del trabajo decente para los trabajadores domésticos). El presente informe guarda también estrecha relación con el informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ¹⁵, que se preparó de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT (Estudio General), titulado *La seguridad social y la primacía del Derecho* y que se discutirá en la 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (véase el recuadro 6.1).

14. El informe refleja las deliberaciones y conclusiones de una serie de reuniones tripartitas regionales y mundiales organizadas recientemente, a saber, la Reunión regional tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina (Santiago de Chile, diciembre de 2007), la Reunión tripartita interregional sobre el futuro de la seguridad social en los Estados árabes (Ammán, mayo de 2008), la Reunión regional de alto nivel para Asia y el Pacífico de la OIT sobre las estrategias de integración social para extender la cobertura de la seguridad social (Nueva Delhi, mayo de 2008), el Foro árabe sobre el empleo, el Segundo Simposio Africano sobre Trabajo Decente (Yaundé, octubre de 2010) y la Reunión tripartita de expertos sobre estrategias para la extensión de la cobertura de la seguridad social (Ginebra, septiembre de 2009) ¹⁶.

15. Para preparar el informe se han aprovechado también los resultados de un reciente examen efectuado acerca de la estrategia global de la Oficina y de su contribución para extender a todos diferentes formas de seguridad social, con el fin de mejorar la gobernanza, la financiación y la administración de las instituciones de seguridad social, y prestar apoyo a la definición de estrategias nacionales tendentes a promover la seguridad social en favor de todos (véase el recuadro A-II.4) ¹⁷.

¹⁴ OIT: *Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002; OIT: *Conclusiones sobre un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004; OIT: *Conclusiones sobre la promoción del empleo rural para reducir la pobreza*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008; OIT: *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007; OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, *op. cit.*, y OIT: *Para recuperarse de la crisis*, *op. cit.*

¹⁵ La CEACR forma parte de los mecanismos de supervisión, cuyo objetivo consiste en seguir la aplicación e implementación de los convenios de la OIT ratificados por los Estados Miembros en su legislación y práctica nacionales.

¹⁶ OIT: Serie Documentos de Políticas de Seguridad Social de la OIT: documento núm. 4, *Reunión regional tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina*; documento núm. 5, *Interregional Tripartite Meeting on the future of social security in Arab States* (2008); documento núm. 6, *Asia-Pacific Regional High-Level Meeting on Socially – Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage* (2008).

¹⁷ OIT: *The ILO's strategy to extend social security: An independent evaluation report* (Ginebra, 2010).

Capítulo 1

La seguridad social: un derecho y una necesidad

16. Este capítulo se inicia con una definición de la seguridad social y de los términos y conceptos conexos; sigue a continuación un examen del mandato de la OIT en este ámbito específico, que consiste en garantizar la seguridad social para todos, y del conjunto de normas internacionales del trabajo que ayudan a la Organización a cumplir este mandato. También se examinan el derecho a la seguridad social y la necesidad de la misma, así como el papel fundamental que esta desempeña en la promoción del trabajo decente y el fomento del desarrollo económico y social.

1.1. Objetivos y conceptos de la seguridad social

17. Desde los tiempos más remotos en que surgieron los primeros asentamientos humanos y comunidades organizadas, el ser humano ha necesitado protección contra las contingencias de la vida. El desarrollo y establecimiento de sistemas formales de seguridad social para prestar apoyo a los ingresos y asistencia médica representó un paso importante en la evolución de las sociedades humanas. El surgimiento de diversos tipos de mecanismos formales de protección social en todo el mundo — desde mecanismos de protección social comunitarios de carácter voluntario hasta regímenes públicos de seguridad social obligatorios de carácter contributivo o no contributivo — pone de manifiesto la necesidad humana universal de seguridad social y explica la importancia de definir claramente los derechos y prestaciones que ella supone.

18. En el decenio de 1880, Alemania fue el primer país que adoptó un sistema de seguro social reconocido en la legislación con el que se introdujo la noción de prestaciones, entendidas como un derecho, y cuyos beneficiarios eran la fuerza de trabajo industrial en su conjunto. Algunos años después se introdujo este tipo de sistema en América Latina (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). Los modelos de seguro existentes fueron ampliándose, incluyendo nuevos riesgos (por ejemplo las prestaciones de desempleo) y abarcando más grupos de personas beneficiarias. Aunque predominaba el modelo de los seguros, muy pronto también se introdujeron los programas financiados con impuestos. En los países nórdicos, la protección no sólo abarcaba a los trabajadores sino que se extendía a todas las personas. Más adelante la crisis mundial, que tuvo lugar entre finales del decenio de 1920 y comienzos del decenio de 1930, y las políticas de recuperación adoptadas tras la crisis imprimieron un nuevo impulso al desarrollo de los programas de seguridad social. En el decenio de 1930 se produjo otra expansión de los regímenes de seguridad social, principalmente en Europa y las Américas.

19. Durante la Segunda Guerra Mundial y en el período de la posguerra, en el que se confirmó su reconocimiento como derecho humano, se realizaron importantes mejoras

en la seguridad social a escala nacional, regional e internacional. El Informe Beveridge ¹, publicado en el Reino Unido en 1942 y cuyas recomendaciones se pusieron en práctica a partir de 1945, influyó considerablemente en este proceso. En reconocimiento de la responsabilidad y la obligación de la sociedad en su conjunto hacia quienes la habían defendido contra la agresión, el Informe planteaba como objetivo la ampliación del derecho a la seguridad social, que desde los grupos de trabajadores asegurados debía extenderse a todos los miembros de la sociedad.

20. Desde entonces, la rápida globalización de los mercados y de la mano de obra, el aumento de los flujos migratorios y el crecimiento constante del sector informal y, más recientemente, la actual crisis financiera mundial han planteado nuevos desafíos en el ámbito de la seguridad social. Entre el 75 y el 80 por ciento de la población mundial vive todavía en una situación de «inseguridad social». La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, la adopción en 2000 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) — en particular la meta de reducir a la mitad el porcentaje de hogares pobres para 2015 — y la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005 (que refrendó las metas de un empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todos como objetivos centrales de las políticas nacionales e internacionales pertinentes), establecieron el principio de que cada sociedad es responsable del bienestar social de la población, por lo menos a la hora de determinar los objetivos sociales mínimos.

1.1.1. Objetivos principales de la seguridad social y definiciones

21. Con independencia de quién asuma la responsabilidad final del ejercicio del derecho humano a la seguridad social, los objetivos principales buscan en todo caso:

- reducir la inseguridad de los ingresos (que incluye el objetivo de erradicar la pobreza) y mejorar el acceso a los servicios de salud para todos con el fin de garantizar condiciones de trabajo y de vida decentes;
- reducir la desigualdad y la injusticia;
- establecer prestaciones adecuadas como un derecho reconocido;

y a la vez:

- velar por que no haya discriminación basada en la nacionalidad, la pertenencia étnica o el género, y
- garantizar su viabilidad, eficiencia y sostenibilidad desde el punto de vista fiscal.

1.1.2. Conceptos

22. Los conceptos de *seguridad social* y *protección social* han ido cambiando con el tiempo y en la actualidad se emplean en todo el mundo con significados diversos. En razón de esta diversidad de sentidos, resulta muy difícil formular una definición precisa de cada uno de estos conceptos, sobre todo porque ninguno se emplea de forma coherente sino que sus significados varían considerablemente según el país y las organizaciones internacionales de que se trate. Además, la terminología clásica se ha enriquecido con otras expresiones nuevas, como las de *transferencias sociales*, *transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas*, y *el Piso de Protección Social (régimen básico de protección social)* (véase el recuadro 1.1). En la presente sección no se pretende establecer definiciones de validez universal; su finalidad consiste

¹ Sir William Beveridge, *Social insurance and allied services*, presentado al Parlamento por mandato de Su Majestad, noviembre de 1942 (H.M. Stationary Office, Reino Unido, 1969).

simplemente en aclarar y facilitar la comprensión de los términos y conceptos pertinentes tal como se emplean en este informe y en la OIT.

Recuadro 1.1 **Definiciones**

Transferencias sociales

Este concepto designa una transferencia en efectivo o en especie (acceso a bienes y servicios sociales) de un grupo a otro de la sociedad (por ejemplo, de los grupos de edad activos a las personas de edad). Los beneficiarios tienen acceso a estas transferencias porque han cumplido una serie de obligaciones (por ejemplo, mediante el pago de cotizaciones) y/o porque reúnen ciertos criterios sociales o de comportamiento (por ejemplo, están enfermos, son pobres o trabajan en obras públicas). En los últimos años se ha empleado esta expresión para referirse a los regímenes que, sobre la sola base de la residencia, proporcionan prestaciones a todos los residentes (transferencias monetarias universales) o a los regímenes de asistencia social que requieren otros factores adicionales como condición previa (*transferencias monetarias condicionadas*, véase *infra*).

Protección social

El concepto de protección social suele tener un sentido más amplio que el concepto de seguridad social, e incluir específicamente la protección que los miembros de una familia o de una comunidad local se prestan entre sí. Ahora bien, en otros contextos el concepto de protección social se utiliza en un sentido más restringido que el de seguridad social, refiriéndose únicamente a las medidas en pro de los miembros más pobres, vulnerables o excluidos de la sociedad. Así pues, por desgracia en muchos contextos las expresiones «seguridad social» y «protección social» se emplean indistintamente como sinónimas. En el presente informe se emplea la expresión «protección social» con un criterio pragmático para referirse a la protección que proporcionan los sistemas de seguridad social en los casos en que existen riesgos y necesidades de índole social¹.

Seguridad social

El concepto de seguridad social que aquí se adopta abarca todas las medidas relacionadas con las prestaciones, en efectivo o en especie, encaminadas a garantizar una protección en determinados casos, como por ejemplo:

- falta de ingresos laborales (o ingresos laborales insuficientes) debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez o muerte de un miembro de la familia;
- falta de acceso o acceso a precios excesivos a la asistencia médica;
- apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y adultos a cargo;
- pobreza generalizada y exclusión social.

Los sistemas de seguridad social pueden ser de carácter contributivo (seguro social) o de carácter no contributivo.

Asistencia social

Las prestaciones de seguridad social que dependen del nivel de ingresos del beneficiario, es decir, que están supeditadas a la comprobación de recursos o que se basan en formas de focalización similares (por ejemplo, la evaluación indirecta de los medios de vida y la focalización geográfica), suelen denominarse asistencia social. Se trata por lo general de un mecanismo para mitigar o reducir la pobreza. Las prestaciones pueden concederse en efectivo o en especie.

Los regímenes de asistencia social «condicionados» exigen que los beneficiarios (y/o sus parientes o familias), aparte de satisfacer otras condiciones, participen en determinados programas públicos (por ejemplo, en programas de salud o en programas educativos específicos). En los últimos años se ha utilizado la expresión transferencias monetarias condicionadas para referirse a este tipo de regímenes.

Los regímenes de asistencia social suelen financiarse con impuestos, y el pago de una contribución directa por los beneficiarios o sus empleadores no constituye una condición para tener derecho a recibir las prestaciones pertinentes.

Piso de Protección Social

La expresión «Piso Social» o «Piso de Protección Social» se utiliza para describir un conjunto básico de derechos, servicios e infraestructuras sociales con que toda persona debería poder contar. En muchos sentidos equivale al concepto establecido de «obligaciones fundamentales», destinadas a garantizar que se hagan efectivos determinados derechos básicos consagrados en los tratados sobre derechos humanos.

En el presente informe, la expresión «Piso de Protección Social» no se refiere a la acepción de «vivienda social subvencionada» utilizada en España.

Las Naciones Unidas sugieren que el concepto de piso de protección social podría constar de dos componentes principales que contribuyen al cumplimiento efectivo de los derechos humanos:

- servicios: acceso geográfico y financiero a servicios esenciales como agua, saneamiento, salud y educación;
- transferencias: un conjunto de transferencias sociales esenciales, monetarias y en especie, a efectos de brindar una mínima seguridad de ingresos y de facilitar el acceso a los servicios esenciales, incluida la asistencia médica.

¹ Cabe señalar que la OIT utiliza el título institucional de «Sector de la Protección Social»; este sector comprende una gama de programas más amplia que la seguridad social y aborda diversas cuestiones, por ejemplo la seguridad en el trabajo, las migraciones laborales y otros aspectos relacionados con las condiciones de trabajo como las horas de trabajo y los salarios.

Para más información, véase: OIT: *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Ginebra, 2010), págs. 125 a 128.

23. Las transferencias sociales son, en esencia, una responsabilidad pública; normalmente se facilitan por intermedio de instituciones públicas y se financian mediante *cotizaciones o impuestos*. Sin embargo, la prestación de servicios de seguridad social puede encomendarse, y a menudo se encomienda, a entidades privadas. Además, existen muchas instituciones de carácter privado (de seguros o de ayuda mutua, de carácter comunitario o mutualistas). Estas instituciones pueden asumir parcialmente determinadas funciones que por lo general le corresponden a la seguridad social, inclusive en ciertos regímenes de pensiones profesionales, que completan algunos elementos de los regímenes públicos de seguridad social.

1.2. El derecho a la seguridad social

24. La necesidad universal de seguridad social ha sido reconocida como un derecho humano por la comunidad mundial. La realización efectiva de la seguridad social siempre ha sido un elemento fundamental del mandato de la OIT desde su creación en 1919. El enfoque de la Organización en materia de seguridad social refleja tanto la condición que ocupa este concepto en el derecho internacional como su propio mandato constitucional. Se trata de un enfoque basado en los derechos; en otras palabras, a fin de garantizar la realización efectiva del derecho a la seguridad social, la OIT utiliza instrumentos jurídicos internacionales como punto de partida, principal referencia y base jurídica para el reconocimiento de la existencia de este derecho, y procura fundamentar todas las actividades de asistencia y asesoramiento relativas a las políticas en las normas internacionales en materia de seguridad social.

1.2.1. El derecho humano a la seguridad social y el papel de la OIT

La seguridad social como derecho humano

25. El derecho a la seguridad social ha sido reconocido como un derecho humano en dos instrumentos fundamentales de derechos humanos, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*² y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC)³ (véase el recuadro 1.2), y consagrado como tal en otros instrumentos jurídicos internacionales⁴ y regionales⁵.

Recuadro 1.2

La seguridad social como derecho humano: extractos de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 22:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 25:

- 1) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
- 2) La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 9:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

² Naciones Unidas: *Declaración Universal de Derechos Humanos*, adoptada y proclamada en la Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de 10 de diciembre de 1948 (Nueva York, 1948).

³ Naciones Unidas: *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado en la Resolución 2 200 A (XXI) de la Asamblea General de 16 de diciembre de 1966 (Nueva York, 1966).

⁴ Naciones Unidas: *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, adoptada en la Resolución 34/180 de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1979, artículos 11, 1), e), 11, 2), b) y 14, 2) (Nueva York, 1979); *Convención sobre los Derechos del Niño*, adoptada en la Resolución 44/25 de la Asamblea General de 20 de noviembre de 1989, artículos 26, 27, 1), 27, 2) y 27, 4) (Nueva York, 1989); *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, adoptada en la Resolución 2106 (XX) de la Asamblea General de 21 de diciembre de 1965, artículo 5, e), iv) (Nueva York, 1965); *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, adoptada en la Resolución 45/158 de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1990, artículos 27 y 54 (Nueva York, 1990); *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, adoptada en la Resolución A/RES/61/106 de la Asamblea General de 13 de diciembre de 2006 (Nueva York, 2006).

⁵ Por ejemplo: *Carta Social Europea*, adoptada por el Consejo de Europa en 1961 (CETS núm. 35); *Carta Social Europea Revisada*, adoptada por Consejo de Europa en 1996 (CETS núm. 163).

26. En tanto que la Declaración Universal de Derechos Humanos constituye un postulado normativo de los derechos humanos fundamentales, el PIDESC es un tratado abierto a la firma y ratificación y, por ello mismo, un instrumento esencial para dar forma concreta a esos derechos humanos. En la aplicación de estos derechos cada Estado Parte en el Pacto tiene la obligación de hacerlos efectivos de forma progresiva, ya que al ratificarlo se comprometen a adoptar medidas encaminadas a lograr, «por todos los medios apropiados», la plena efectividad de los derechos que en él se reconocen, garantizando al mismo tiempo su ejercicio sin discriminación alguna⁶. Hasta la fecha, 160 Estados Miembros de las Naciones Unidas han ratificado el artículo 9 del PIDESC o se han adherido a él, comprometiéndose de este modo a garantizar a todas las personas el derecho a la seguridad social en sus respectivos territorios.

El mandato de la OIT

27. Como organismo internacional encargado específicamente de fijar las normas internacionales del trabajo, la OIT tiene desde su creación en 1919 la responsabilidad primordial de hacer efectivo el derecho a la seguridad social.

28. Este mandato, que fue confirmado en la Declaración de Filadelfia de 1944, se incorporó posteriormente en la Constitución de la OIT. En él se reconoce explícitamente «la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo» de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan, entre otras cosas, «extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa», así como «proteger a la infancia y a la maternidad», ampliando así la protección a todas aquellas personas que la necesiten.

29. Se trata de la primera vez en la historia que la comunidad mundial declara su compromiso de extender a todos la seguridad social. Este nuevo paradigma sobre la universalidad de la seguridad social quedó recogido en la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67) y en la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69). Ambas recomendaciones prepararon el camino que condujo a la formulación de la seguridad social como un derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, algunos años más tarde, en el PIDESC.

30. De conformidad con el mandato de la OIT, en 1999 la consolidación de la protección y la seguridad social se fijó como uno de los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente — cuya finalidad consiste en promover el trabajo decente y productivo para todas las mujeres y todos los hombres en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Reconociendo la necesidad creciente de seguridad social en una situación económica cada vez más inestable, así como la presión a que están sometidos los sistemas de seguridad social existentes, el Programa de Trabajo Decente hizo hincapié en la importancia de adaptarse a los cambios sociales, extender la seguridad social, mejorar su gobernanza y vincularla con el mercado de trabajo y las políticas de empleo.

31. En 2001, hace exactamente diez años, la Conferencia Internacional del Trabajo reiteró que la seguridad social era un derecho humano fundamental, y reafirmó que la tarea de extenderla a todas las personas que la necesitan no sólo constituía un elemento esencial del mandato de la OIT, sino también un desafío que todos los Estados Miembros debían abordar con seriedad y de forma urgente. En 2003 se puso en marcha la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos.

⁶ Naciones Unidas: *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, op. cit., párrafo 1 del artículo 2.

32. Los mandantes, que en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa ⁷ adoptada en 2008 hicieron hincapié en que los cuatro objetivos estratégicos son «inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente», reiteraron que desplegarían esfuerzos conjuntos encaminados a:

... la ampliación de la seguridad social a todas las personas, incluidas medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección, y la adaptación de su alcance y cobertura para responder a las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por la rapidez de los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos.

33. En respuesta a la crisis financiera y económica mundial, en junio de 2009 los mandantes de la OIT adoptaron el Pacto Mundial para el Empleo, que reconoce la función de los regímenes de seguridad social como estabilizadores sociales y económicos automáticos y como un elemento esencial de las estrategias integradas de respuesta a la crisis. En él se insta a los países a que refuercen y extiendan sus respectivos sistemas de protección social mediante el establecimiento de un régimen básico de protección social («piso social») ⁸. El Pacto Mundial para el Empleo recibió más tarde el respaldo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC); por su parte, el Piso de Protección Social fue identificado como una de las nueve iniciativas conjuntas de las Naciones Unidas para hacer frente a los efectos de la crisis ⁹ y, asimismo, está convirtiéndose en parte integrante de la incipiente estrategia bidimensional de la OIT para la extensión de la seguridad social (véase el capítulo 5).

34. El establecimiento de normas internacionales del trabajo es uno de los medios de acción más importantes de que dispone la OIT para cumplir su mandato de extender a todos la seguridad social. Los 31 convenios y 23 recomendaciones sobre la materia que la OIT ha adoptado desde 1919 han contribuido enormemente a la formulación de la seguridad social como un derecho humano universal, en concreto mediante el establecimiento de obligaciones y directrices específicas para los Estados Miembros. En 2002, el Consejo de Administración de la OIT confirmó ocho de los 31 convenios como convenios actualizados sobre seguridad social (véase recuadro 1.3).

Recuadro 1.3

Convenios actualizados sobre seguridad social

- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102);
- Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118);
- Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121);
- Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128);
- Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130);
- Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157);
- Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), y
- Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

⁷ OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.

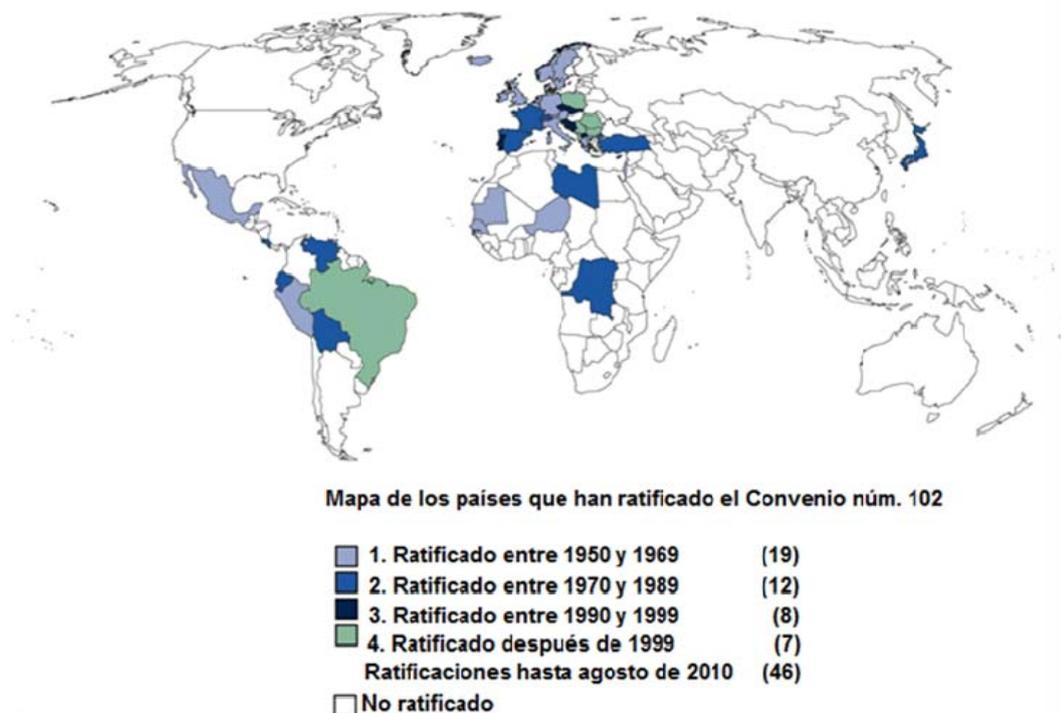
⁸ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

⁹ ECOSOC: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo* (Resolución) E/2009/L.24 (Ginebra, 2009); Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE): *Crisis financiera mundial – Iniciativas conjuntas del sistema de las Naciones Unidas* (Nueva York, 2009).

35. De estos convenios el más destacado es el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Se trata del único convenio internacional que define las nueve ramas de la seguridad social, establece normas mínimas para cada una de ellas, y enuncia principios para la sostenibilidad y buena gobernanza de dichos sistemas. Otro rasgo importante de este Convenio es la inclusión de cláusulas de flexibilidad que permiten a los Estados Miembros ratificantes aceptar por lo menos tres de las nueve ramas de la seguridad social, incluyendo por lo menos una de las tres que cubren una contingencia o desempleo de larga duración, de modo que el mayor número posible de países puedan cumplir los requisitos que en él se establecen.

36. La importancia de los convenios de la OIT suele medirse mediante la tasa de ratificaciones. Hasta la fecha, el Convenio núm. 102 ha sido ratificado por 47 Estados Miembros de la OIT (véanse el gráfico 1.1 y el cuadro A-I.1 que figuran en el anexo I), y más recientemente por Brasil, Bulgaria, Rumania y Uruguay. Algunos gobiernos (por ejemplo el de Argentina) han señalado que ya iniciaron el proceso de ratificación a nivel nacional; otros países han solicitado recientemente asistencia de la OIT con miras a su ratificación (China, Honduras, Mongolia y Paraguay); otros han manifestado un gran interés en su posible ratificación o en la ratificación de normas de seguridad social más exigentes (República de Corea).

Gráfico 1.1. Ratificaciones del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)



Fuente: OIT, ILOLEX, noviembre de 2010.

37. La tasa de ratificación de los convenios adoptados con posterioridad al Convenio núm. 102 ha sido más baja que la de este último: el Convenio núm. 121 ha sido ratificado por 24 Estados Miembros, el Convenio núm. 128 por 16 y el Convenio núm. 130 por 15, mientras que el Convenio núm. 168 y el Convenio núm. 183 han sido ratificados por 7 y 13 Estados Miembros, respectivamente (véase el cuadro A-I.1 que figura en el anexo I).

Obstáculos que impiden la ratificación

38. La elaboración de una estrategia coherente para extender la cobertura de la seguridad social a través de las normas de seguridad social de la OIT requiere un análisis de los obstáculos a la ratificación con que han tropezado los Estados Miembros de la OIT hasta la fecha.

39. Como se indica en el Estudio General sobre los instrumentos de seguridad social que se presentará a la 100.^a reunión de la Conferencia ¹⁰, el número relativamente bajo de ratificaciones de los convenios sobre seguridad social de la OIT se debe al hecho de que muchos Estados no tienen un conocimiento adecuado de los convenios y sus disposiciones, lo que a menudo da lugar a interpretaciones erróneas de sus obligaciones en virtud de dichos convenios. Ello puede atribuirse a la inadecuada promoción o desconocimiento de los convenios pertinentes. También se han expresado algunas inquietudes relacionadas con ciertos conceptos utilizados en los convenios, conceptos que reflejan un modelo tradicional «del hombre como sostén de familia» que incide en el cálculo de las tasas de sustitución mínimas basadas en los ingresos de los hombres. Si bien la terminología utilizada en los convenios tal vez no esté en consonancia con las condiciones actuales, los niveles salariales de los hombres en la mayoría de los países siguen siendo más elevados que los de las mujeres, de modo que los ingresos de los hombres siguen constituyendo una referencia importante, pero al mismo tiempo proporcionan a las mujeres niveles de prestaciones más elevados que si se hubieran tenido en cuenta sus propios ingresos ¹¹. Las limitaciones económicas, financieras, sociales y administrativas también se perciben como obstáculos a la ratificación, lo que indica que algunos países podrían no estar al corriente de la flexibilidad ofrecida por los convenios ¹². De ahí que algunos países que podrían cumplir los requisitos de los convenios — ya sea acogidos a las cláusulas de flexibilidad o bien sin siquiera tener que modificar su legislación nacional — se abstengan de ratificarlos sobre la base de supuestos falsos o interpretaciones erróneas.

Repercusión de los convenios a nivel nacional

40. La repercusión de los convenios, y sobre todo del Convenio núm. 102, no debería evaluarse únicamente en términos del número de ratificaciones. A lo largo de los años, el Convenio núm. 102 ha ejercido, y continúa ejerciendo, una considerable influencia en la evolución de la seguridad social en las diferentes regiones del mundo. Las actividades de cooperación técnica de la OIT en el ámbito de la seguridad social se basan en los principios de este Convenio, de ahí que, al redactar su legislación sobre seguridad social, muchos gobiernos tengan en cuenta sus disposiciones, aunque todavía no lo hayan ratificado (China, Letonia y Líbano), a fin de que su nueva legislación nacional sea más acorde con el Convenio. Así pues, los sistemas de seguridad social de casi todos los países europeos y muchos de América Latina y el Caribe reflejan la pauta establecida en el Convenio núm. 102 y en las normas de seguridad social que ofrecen mayor protección.

¹⁰ OIT: *La seguridad social y la primacía del Derecho*, Estudio General sobre los instrumentos relativos a los instrumentos de seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe III (Parte 1 (B)), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, Ginebra, 2011.

¹¹ OIT: *La igualdad de género como eje del trabajo decente*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.^a reunión, Ginebra, 2009, párrafo 315; OIT: *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global* (Ginebra, 2008).

¹² Desde la adopción del Convenio núm. 102 sólo un país (Bosnia y Herzegovina) ha formulado una declaración en virtud de lo dispuesto en el artículo 3, que permite a todo país ratificante cuya economía y cuyos recursos médicos estén insuficientemente desarrollados acogerse a determinadas excepciones temporales en la aplicación de ciertos artículos del Convenio.

La influencia de dichas normas es considerable en algunos países de África del Norte (Túnez y Marruecos) y de Asia (Japón y la República de Corea).

41. Este Convenio también ha influido en el desarrollo de los sistemas formales de seguridad social de varios países de bajos ingresos; en efecto, más de 30 países africanos han establecido regímenes de pensiones que siguen sus pautas. Aunque los sistemas de esos países sólo ofrecen cobertura a una fracción reducida de la población, el Convenio núm. 102 plantea un objetivo de desarrollo y se utiliza como referencia en los documentos donde se fijan los objetivos a largo plazo con respecto a los niveles de protección y seguridad social que es necesario alcanzar¹³.

Aplicación de los convenios a nivel nacional

42. Un estudio de los casos por país en que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) examinó el incumplimiento de los convenios sobre seguridad social ratificados muestra que, desde 1964 y en al menos 75 casos, los países ratificantes han puesto su legislación y práctica nacionales en conformidad con las disposiciones del Convenio, siguiendo las recomendaciones de la CEACR. Debe señalarse en este sentido que con frecuencia se pide a la OIT que preste asistencia técnica a los Estados ratificantes a fin de garantizar una mejor aplicación y puesta en práctica de las normas relativas a la seguridad social (Dinamarca e Irlanda en 2006, Países Bajos en 2007 y Alemania en 2008).

1.3. Necesidad de la seguridad social

43. El rápido crecimiento de las interconexiones entre los mercados financieros, de productos y de trabajo mundiales plantean nuevos problemas con respecto al mantenimiento o la mejora de la justicia social. En un mundo en el que las crisis financieras y económicas que se producen en una región se propagan con mucha facilidad a las demás y sus efectos contagian rápidamente a los mercados de trabajo y el bienestar social, la capacidad de las personas para hacer frente por sí solas a los riesgos económicos es menos eficaz que en tiempos pasados. Los riesgos sociales mundiales relacionados con las pandemias y los efectos previstos del cambio climático tienen consecuencias similares en los niveles de los regímenes individuales de seguridad social. Los sistemas nacionales de seguridad social deben ser más sólidos que nunca, a fin de neutralizar los nuevos riesgos sistémicos globales. Tanto los riesgos como las oportunidades que comporta la globalización hacen necesario disponer de un sistema de seguridad social eficaz.

44. La importancia de la seguridad social para el bienestar de los trabajadores, las familias y las comunidades siempre ha formado parte integrante del mandato de la OIT; ahora bien, otras organizaciones internacionales reconocen cada vez más que el papel de la seguridad social es esencial para responder a las necesidades de las personas en todo el mundo. Esta nueva toma de conciencia de la interconexión entre el desarrollo económico y social, así como de la necesidad de un crecimiento económico equilibrado, también se ha visto reforzada a raíz de la crisis financiera y económica. Algunos observadores han hablado de un «incipiente consenso internacional» sobre la función de la protección social en el desarrollo. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha reconocido que la protección social «(...) fomenta la participación de las

¹³ En este sentido cabe mencionar el Código de Seguridad Social de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), así como numerosos documentos sobre las políticas nacionales de seguridad social, por ejemplo en la República Unida de Tanzania y Zambia.

mujeres y los hombres pobres en el crecimiento económico (...) contribuye a la creación de capital humano y a la gestión de los riesgos, fomenta la inversión y la iniciativa empresarial, y mejora la participación en los mercados de trabajo»¹⁴.

45. La alianza internacional en favor del Piso de Protección Social (véase la sección 5.1.3) ha reunido a un gran número de organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones y donantes internacionales interesados en extender la protección social. La integración de la seguridad social en el Pacto Mundial para el Empleo y la ratificación de este último por la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE) y el ECOSOC en julio de 2009¹⁵ son dos hechos que demuestran una mayor valoración a escala mundial de esta cuestión. Los comunicados del G-20 también han reflejado esta nueva toma de conciencia, como puede comprobarse en sus dos Declaraciones más recientes de julio y noviembre de 2010, que reafirmaron el «compromiso de alcanzar un crecimiento intensivo en empleo y de ofrecer protección social a nuestros ciudadanos más vulnerables»¹⁶, así como de «mejorar la seguridad de los ingresos y la capacidad de recuperación frente a las crisis, brindando asistencia a los países en desarrollo a fin de reforzar los programas de protección social»¹⁷. En África, los gobiernos se han comprometido a emprender la ampliación gradual de una serie de programas contributivos y no contributivos de seguridad social en el Marco de Políticas Sociales para África de la Unión Africana, adoptado en 2008 en Windhoek (Namibia) y, más recientemente, en la «Declaración tripartita de Yaundé sobre la aplicación del Piso de Protección Social» adoptada en octubre de 2010 (véase el recuadro 5.2).

1.3.1. La función de los sistemas de seguridad social en el desarrollo económico y en la facilitación del cambio estructural y la gestión de las crisis

46. Los sistemas de seguridad social son una necesidad económica. En 2007, la Conferencia declaró que «un modelo de seguridad social universal sostenible basado en los impuestos o cualquier otro modelo nacional [...] es fundamental para mejorar la productividad y propiciar las transiciones a la economía formal»¹⁸. Mucho antes de que la crisis sacudiera la economía mundial, en el debate sobre la política de desarrollo ya se empezaba a reconocer la importancia de la seguridad social como una condición previa y no como un estorbo para el desarrollo.

47. La crisis financiera y económica mundial actuó como un acelerador del cambio en el discurso político sobre la seguridad social y recaló la función de los regímenes de seguridad social como estabilizadores sociales y económicos automáticos. Se hizo patente que los países de todos los niveles de desarrollo que han introducido sistemas de seguridad social están en condiciones mucho mejores para hacer frente a las consecuencias sociales de la crisis. Las transferencias monetarias y otras medidas de seguridad social han sido un importante mecanismo de respuesta que permite proteger y empoderar a los trabajadores, además de contribuir a estimular la demanda nacional,

¹⁴ OCDE: *The role of employment and social protection: Making economic growth more pro-poor*, Declaración de política, reunión de alto nivel del CAD, 27 y 28 de mayo de 2009, París.

¹⁵ ECOSOC: Resolución E/2009/L.24, *op. cit.*

¹⁶ *Declaración de la Cumbre de Toronto del G-20*, anexo I, 26 y 27 de junio de 2010, párrafo 14.

¹⁷ *Declaración de Seúl de los Líderes del G-20, Documento de la Cumbre de Seúl*, 11 y 12 de noviembre de 2010, párrafo 51, f).

¹⁸ OIT: *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007, párrafo 11, 16).

«crear capital humano y aumentar la productividad laboral» y, en definitiva, «propiciar la sostenibilidad del crecimiento económico»¹⁹.

Mejorar la eficacia y la eficiencia de las economías de mercado

48. La breve historia del proceso acelerado de globalización de los últimos decenios muestra que los mercados deben estar integrados en un marco de gobernanza para funcionar eficazmente y producir resultados socialmente equitativos. Una de las enseñanzas extraídas del desarrollo económico y social de los países industrializados a lo largo del siglo pasado es que las instituciones de la seguridad social y del mercado de trabajo forman parte de la trama institucional de las economías de mercado exitosas. Dichas instituciones reducen las incertidumbres y, por tanto, disminuyen los costos que conllevan los necesarios procesos de ajuste económico y de los mercados de trabajo. En los países en desarrollo, la apertura a la competencia internacional no produjo un crecimiento suficiente del empleo en el sector formal sino que desencadenó una gran actividad en el sector informal. En algunos países desaparecieron industrias enteras en menos de diez años. Lo que se constata en ambas categorías de países es la infrautilización de los recursos productivos, particularmente del capital humano. Los procesos de ajuste en los mercados de trabajo muestran que, de no planificarse, dichos procesos pueden conducir a resultados por debajo del nivel óptimo en lo que respecta al empleo y la productividad. Se requieren políticas integradas de empleo, mercado de trabajo y seguridad social para crear empleos productivos adicionales, facilitar los procesos de ajuste e impedir el despilfarro que resulta de la infrautilización o empleo incorrecto de los recursos productivos. La forma más eficaz de seguridad social sigue siendo el trabajo decente. Así pues, facilitar el acceso a las oportunidades de empleo debería convertirse en una orientación básica de las políticas integradas.

49. Se está encontrando un nuevo equilibrio gracias a una combinación de las políticas macroeconómica, de empleo, del mercado de trabajo y de la seguridad social encaminada a lograr un empleo pleno y productivo, y a ofrecer protección contra las contingencias habituales (como las enfermedades, el desempleo, la invalidez y la vejez) y contra las nuevas que se derivan del cambio tecnológico y organizativo. Las preferencias modernas en materia de disposiciones sociales tienden a combinar la conciliación de la vida laboral y la vida familiar, la formación permanente y el cuidado de los padres y los hijos. El enfoque del trabajo decente de la OIT plasma el concepto de la complementariedad de las políticas de mercado de trabajo y de protección social encaminadas al logro de un empleo pleno y productivo y del trabajo decente²⁰. Se trata de un concepto estratégico para alcanzar objetivos sociales y económicos de forma simultánea y coherente mediante la aplicación de una estrategia equilibrada cuya finalidad consiste en fomentar el crecimiento económico, un empleo pleno y productivo y la protección social universal.

50. El marco en que se elaboran las políticas de seguridad social exige a los responsables de formularlas una evaluación de los objetivos sociales y de los objetivos económicos. Los estudios en este sentido indican que muchos países han logrado mantener regímenes de seguridad social de gran calidad y obtener, al mismo tiempo, buenos resultados en términos de crecimiento económico. Este análisis, sin embargo, implica algo más: en efecto, los países no sólo pueden compaginar la búsqueda de

¹⁹ FMI/OIT: *The Challenges of growth, employment and social cohesion*, documento de debate para la Conferencia conjunta OIT/FMI en cooperación con la Oficina del Primer Ministro de Noruega. Oslo, septiembre de 2010, pág. 10.

²⁰ Como se reafirmó en la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, op. cit., parte I (A).

buenos resultados macroeconómicos con la puesta en práctica de modelos sociales sostenibles, sino que forzosamente tienen que poner en marcha dispositivos sociales adecuados, ya que sin ellos no podrán neutralizarse las consecuencias adversas de las políticas de libre mercado, lo que a largo plazo podría comprometer el éxito de estas políticas.

51. Los programas de protección social, a condición de que estén bien diseñados, tienen un efecto estático directo por lo que se refiere a la reducción de la pobreza. Además, de manera indirecta y desde un punto de vista dinámico, estos programas propician la productividad de diferentes modos: reducen o impiden la exclusión social; empoderan a las mujeres y los hombres para sortear los factores limitantes que con frecuencia impiden el desarrollo de las pequeñas empresas o las empresas individuales; y, lo más importante, contribuyen a mejorar el capital humano y a dar apoyo a una mano de obra saludable e instruida. A la inversa, en varios estudios se examinaron diferentes vías por las que la falta de protección social repercute en los resultados económicos. Una de las más importantes está relacionada con las imperfecciones de los mercados de capital; concretamente, el crédito y otros factores limitantes pueden impedir que los pobres hagan inversiones. Estas limitaciones pueden ser de carácter financiero, pero también incluyen problemas relacionados con la imposibilidad de acceder a determinados recursos o prestaciones. Cabe mencionar, por ejemplo, las restricciones relativas a la explotación de las tierras cultivables, el acceso limitado a centros de salud, y la falta de acceso de los niños a la educación — sobre todo los de familias pobres — factor que según se ha demostrado tiene un impacto negativo en el potencial futuro de productividad laboral y, por consiguiente, en el crecimiento económico.

52. Ello no quiere decir que un incremento de las transferencias sociales se traduce siempre y en todas las situaciones en un mejor desempeño económico. El diseño de los programas de protección social es, evidentemente, un aspecto importante; los regímenes de prestaciones (y la incidencia de la imposición para financiarlos) sin duda pueden tener un impacto sobre los incentivos económicos.

53. En este sentido, ¿qué se puede decir de los países en desarrollo? En los últimos diez años se ha emprendido un número creciente de iniciativas y publicado numerosos estudios que han arrojado una gran variedad de resultados notables. Por ejemplo, los programas de transferencias monetarias emprendidos en Etiopía han aumentado el acceso a los servicios sociales y la circulación de efectivo, estimulando así la competencia y el comercio local²¹. El examen de varios programas de protección social en otros países de bajos ingresos arroja resultados similares. Otros estudios respaldan las pruebas cada vez más numerosas de los efectos positivos que tienen los programas de transferencias de ingresos en los países en desarrollo, en términos de productividad y crecimiento. En lo que concierne en particular al aumento de la tasa de escolarización y la mejora de las condiciones de salud, existen pruebas concluyentes de los efectos positivos de los programas de transferencias monetarias en diferentes países.

54. Una serie de estudios empíricos sobre Sudáfrica prueban claramente que el gasto en asistencia social no sólo ha fomentado la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleo sino que también ha mejorado la balanza comercial. Los hogares con bajos ingresos gastan una parte relativamente alta de sus ingresos en la adquisición de bienes y servicios nacionales, de ahí que el aumento de sus ingresos tienda a favorecer a las industrias del país. Además, este hecho tiene un impacto directo en la educación,

²¹ L. Adams y E. Kebede: *Breaking the poverty cycle: A case study of cash interventions in Ethiopia*, Londres, Overseas Development Institute, 2005.

particularmente en la tasa de escolarización de las niñas, lo que a su vez conduce a un incremento de la productividad laboral y a una tasa más alta de crecimiento del PIB.

55. En resumen, todas las experiencias mencionadas han sido extraídas del examen de la extensa documentación de la OIT sobre el impacto de los regímenes de seguridad social en los resultados económicos²². Se está forjando un amplio consenso en torno a la idea de que los sistemas de seguridad social bien diseñados y la obtención de buenos resultados económicos pueden coexistir, y de hecho coexisten. En realidad resulta cada vez más obvio que una seguridad social adecuada no es, en modo alguno, una consecuencia del crecimiento económico, sino más bien una condición necesaria para hacerlo posible.

Facilitar el empleo productivo

56. Los sistemas de seguridad social desempeñan un papel fundamental para facilitar el empleo productivo. Ahora bien, el impacto que la seguridad social tiene específicamente en el empleo ha sido objeto de un prolongado debate. Una de las cuestiones que más se ha discutido a este respecto ha sido el impacto de la seguridad social en la actividad económica de las personas y su participación en la fuerza de trabajo; y la cuestión de si la seguridad social desalienta la búsqueda de empleo. El objetivo mismo de la mayoría de las prestaciones de seguridad social consiste en proporcionar ingresos para que las personas no caigan en la pobreza cuando sus circunstancias les impiden trabajar durante un tiempo (desempleo, enfermedad, maternidad) o de forma permanente (discapacidad, vejez). El problema estriba en idear prestaciones y garantizar que lleguen a sus beneficiarios de modo que ofrezcan un nivel adecuado de seguridad del ingreso y que, al mismo tiempo, no propicien un comportamiento indeseable en el mercado de trabajo. La experiencia internacional ofrece muchos ejemplos de buenas prácticas que no sólo impiden este tipo de comportamientos, sino que además aplican los programas de prestaciones sociales en conjunción con las políticas de mercado de trabajo y otros tipo de políticas a fin de estimular la actividad económica y facilitar la asignación productiva de los recursos²³.

57. Las prestaciones de desempleo constituyen uno de los principales mecanismos de ayuda con que cuenta la sociedad para salir de un período de recesión económica o facilitar los ajustes estructurales que sean necesarios para lograr una asignación más eficaz de los recursos y un aumento de la productividad. Al mismo tiempo, en las fases de contracción cíclica o en los períodos de ajuste estructural estas prestaciones tienen una función de estabilizadores macroeconómicos (ya que contribuyen a mantener los niveles de la demanda agregada) y de estabilizadores sociales (pues en los tiempos difíciles contribuyen a mantener los niveles de vida y la cohesión social). Ahora bien, las prestaciones cumplen esta función si los períodos de desempleo son temporales y de corta duración. Lo más difícil es determinar hasta qué punto no hay un riesgo de crear una situación de dependencia respecto de las prestaciones que debilite los incentivos para encontrar un nuevo empleo adecuado. La mayoría de las personas siempre

²² Véanse, entre otros: A. van de Meerendonk y otros autores: *The Economic impact of social standards*, informe preparado por la OIT (Ginebra, 2009) (mimeografiado); OIT: *Growth, employment and social protection: A strategy for balanced growth in a global market economy*, documento de trabajo para la Reunión ministerial informal de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2007) (mimeografiado); OIT: *Social security for all: Investing in social justice and economic development*. Documentos de Política de Seguridad Social núm. 7 (Ginebra, 2009); P. Townsend (responsable de la publicación): *Building Decent Societies: Rethinking the Role of Social Security in Development* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009).

²³ *Ibid.*

preferirán tener un empleo decente en lugar de depender de las prestaciones sociales. El riesgo de que se cree esta dependencia surge cuando no hay oportunidades adecuadas de empleo decente. A menudo las personas que buscan empleo no poseen calificaciones acordes con la demanda del mercado de trabajo. Las prestaciones de apoyo a los ingresos deberían ir acompañadas, por lo tanto, de ayudas en materia de formación y orientación que fomenten la empleabilidad. Ahora bien, si los empleos disponibles son sólo de carácter precario y temporal, los trabajadores podrían quedar excluidos de oportunidades de empleo decente a más largo plazo. Las políticas que promueven la creación de empleo de calidad pueden evitar que se produzcan efectos indeseables en tales circunstancias.

58. Otro ejemplo es el de las pensiones de vejez y su repercusión en la participación de los trabajadores de edad en la fuerza de trabajo. La función original de las pensiones era prevenir la pobreza cuando las personas eran demasiado mayores para seguir trabajando. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX los trabajadores comenzaron a jubilarse antes, cuando su condición física todavía les permitía seguir trabajando. Por un lado, la jubilación comenzó a percibirse entonces como un período bien merecido de descanso y ocio al final de la vida activa. Por otro lado, los regímenes de jubilación comenzaron a utilizarse cada vez más como mecanismos para retirar de sus empleos a los trabajadores de edad, que con frecuencia eran considerados menos productivos y más onerosos desde el punto de vista de los costos laborales. Por consiguiente, en muchos países desarrollados se produjo una importante reducción de la tasa de participación de hombres y mujeres de edad en la fuerza de trabajo; este hecho, en conjunción con el envejecimiento demográfico de las sociedades, produjo un aumento considerable de los costos financieros de las pensiones, y dio lugar a la adopción de una serie de medidas de política encaminadas a invertir las tendencias precedentes y prolongar la duración de la vida laboral. Ahora bien, es evidente que para poner en práctica una medida de este tipo hace falta mucho más que una modificación de la edad legal de jubilación o de los sistemas de pensiones. Es necesario que existan oportunidades de empleo y las personas deben estar en condiciones físicas y mentales que les permitan trabajar. Ello podría requerir mejoras sustanciales de las condiciones de trabajo. En cuanto a la productividad de los trabajadores de edad, ésta es una cuestión que debe abordarse en términos de oportunidades de aprendizaje permanente y que además requiere un cambio de actitud por parte de los empleadores. Muchas personas, en particular las mujeres, dejan los trabajos remunerados para dedicarse al cuidado de los nietos, los ancianos o los miembros enfermos de la familia. Deberán hacerse mayores esfuerzos para que este trabajo de prestación de cuidados no remunerado se reconozca en los mismos términos que otras formas de trabajo, o para ofrecer servicios análogos a un costo razonable. En los países desarrollados el problema consiste en cómo prolongar la vida laboral; en cambio, en los países en desarrollo, en los que sólo una fracción reducida de la población se beneficia de un sistema de pensiones, las personas tienen que trabajar para asegurar sus medios de subsistencia mientras estén físicamente aptas para hacerlo, por lo general en condiciones de empleo precario e informal. Así pues, el problema principal en este caso consiste en elaborar regímenes de pensiones que permitan retirarse de la vida activa a una edad razonable desde el punto de vista económico y social ²⁴.

²⁴ OIT: *El empleo y la protección social en el nuevo contexto demográfico* (Ginebra, 2010).

Facilitar el cambio estructural

59. Los sistemas de seguridad social también pueden facilitar los ajustes y los cambios estructurales en la economía y la sociedad. Las prestaciones que ofrecen, si están bien concebidas y se combinan adecuadamente con las políticas de mercado de trabajo, pueden atenuar el miedo al cambio e intensificar el ritmo de éste, elevando así los niveles globales de empleo productivo. Mejorar la integración de las medidas de seguridad social en las políticas de mercado laboral, en particular las que potencian la empleabilidad, sigue siendo un reto importante en todas partes. Los mecanismos de seguridad social pueden utilizarse más ampliamente como instrumentos eficaces para hacer frente a la informalidad en el mercado de trabajo.

60. Un aspecto que a menudo suele pasarse por alto es que las propias políticas sociales generan una parte considerable del empleo en los servicios sociales. La sanidad, la educación y los servicios sociales personales representan una proporción importante del empleo en muchos países desarrollados y, en menor grado, en los países de medianos y bajos ingresos. Es un hecho que cabe destacar en particular en el caso de estos últimos, pues el empleo en esos servicios representa una proporción elevada del empleo formal tanto en el sector público como en el sector privado. La experiencia de muchos países europeos desde el decenio del 1960, en particular en los países nórdicos, pone de manifiesto de qué manera la ampliación de las políticas sociales ha conducido a un aumento de las oportunidades de empleo por dos caminos distintos que se refuerzan mutuamente. Ello ha dado como resultado: 1) la creación de oportunidades de empleo en la sanidad, la educación y los servicios sociales personales, muchos de los cuales han sido ocupados por mujeres; y, 2) el progresivo aumento de la demanda de servicios de atención o asistencia asequibles y de calidad (cuidado de niños y de personas de edad avanzada), algo que también ha fomentado la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. En el contexto de las inquietudes que suscita el hecho de que la tasa de fertilidad es inferior al nivel de reemplazo en muchos países europeos, es interesante señalar que los países que actualmente registran las tasas de fertilidad más elevadas en Europa tienden a ser aquellos con las mayores tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, tendencia que se explica en parte por la disponibilidad de servicios sociales y la aplicación de políticas favorables a la familia²⁵. Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, incluso de las economías emergentes, reconocen cada vez más la importancia de tales servicios, así como su repercusión positiva en el empleo y la igualdad de género²⁶.

61. La interdependencia y la evolución continua de los procesos de producción de los mercados mundiales, así como la necesaria modificación de los instrumentos económicos a consecuencia de la progresiva «ecologización» de los procesos de producción y las estructuras del mercado laboral, propiciarán procesos de adaptación en el futuro. Por otra parte, los sistemas de seguridad social bien concebidos también podrían desempeñar un papel importante en la tarea de mitigar la vulnerabilidad de los

²⁵ F. G. Castles: «The world turned upside down: below replacement fertility, changing preferences and family-friendly public policy in 21 OECD countries», *Journal of European Social Policy*, vol. 13 (2003), núm. 3, págs. 209 a 227.

²⁶ El Convenio de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) proporciona orientaciones importantes al respecto a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Para ejemplos prácticos sobre la conciliación del trabajo y las responsabilidades familiares, véanse C. Hein y N. Cassirer: *Workplace solutions for childcare* (Ginebra, OIT, 2010); R. Holmes y N. Jones: *Rethinking social protection using a gender lens*, ODI Working Paper núm. 320 (Londres: Overseas Development Institute, 2010); OIT y PNUD: *Work and Family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility* (Santiago de Chile, 2009).

trabajadores pobres y sus familias, que cada vez estarán más expuestos a las crisis y tensiones relacionadas con el cambio climático.

Estabilizar la demanda y mantener la paz económica y social en los períodos de crisis

62. La función de los sistemas de seguridad social como estabilizadores automáticos en los períodos de crisis ha sido ampliamente reconocida durante la reciente recesión financiera y económica mundial. Esta recesión ha demostrado de forma irrefutable que aquellos países que cuentan con sistemas eficaces de seguridad social pueden reaccionar más rápida y eficazmente ante una crisis.

63. La crisis financiera y económica mundial también ha mostrado que la introducción o la extensión de las prestaciones de desempleo o de desempleo parcial son los dos instrumentos de seguridad social más adecuados para mitigar las consecuencias sociales de una crisis. Los análisis realizados por la OIT pusieron de manifiesto que el incremento del gasto en los estabilizadores sociales y económicos ha ayudado a salvar en todo el mundo el mismo número de empleos que los paquetes de medidas discrecionales *ad hoc*²⁷. Estas medidas tienen un costo relativamente bajo en los países desarrollados que cuentan con este tipo de sistemas. Por regla general, dada una participación de los salarios en el PIB del 60 por ciento y una tasa de sustitución del 50 por ciento de los salarios percibidos anteriormente, un 10 por ciento de desempleo adicional cuesta aproximadamente un 3 por ciento del PIB; las prestaciones de desempleo parcial costarían cerca de la mitad de esta cuantía. En los países de medianos y bajos ingresos, los sistemas de garantía del empleo — como los programas nacionales de garantía del empleo rural de la India — pueden financiarse a un costo que representa muy probablemente la mitad del monto indicado. Un rasgo importante de la reacción de los regímenes de seguridad social a lo largo de la crisis fue su flexibilidad, por ejemplo, se extendió la duración de las prestaciones de desempleo total y de las prestaciones de desempleo parcial. En Alemania, las prestaciones de desempleo parcial (véase el recuadro 3.10) han ayudado a mantener en las empresas una fuerza de trabajo calificada. Esta flexibilidad permite aumentar la producción de manera casi instantánea cuando se atenúan los efectos de la crisis. Por otra parte, la historia también nos demuestra que los países tienden a extender la seguridad social tras sufrir crisis de gran envergadura. Pueden citarse, por ejemplo, la expansión de la seguridad social tras la Gran Depresión de comienzos de la década de 1930 en los Estados Unidos; las reformas emprendidas en el Reino Unido a finales de la década de 1940 inspiradas en el Informe de Beveridge, así como otras reformas similares llevadas a cabo en muchos países europeos después de la Segunda Guerra Mundial; las nuevas reformas emprendidas en respuesta a la crisis del petróleo de finales de la década de 1970; y, más recientemente, la introducción del seguro de desempleo en la República de Corea tras la crisis asiática de 1997.

64. Estas experiencias obligan a plantearse la pregunta de cómo revisar, y reformar si es necesario, los sistemas de seguridad social a fin de garantizar que puedan cumplir de forma óptima su función de estabilizadores económicos y sociales durante la fase de recuperación y, de empeorar las cosas, en las crisis que puedan sobrevenir en el futuro.

²⁷ OIT: *Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G-20 a partir de la experiencia adquirida*, informe de la OIT elaborado con base en las contribuciones sustantivas de la OCDE para la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, 20 y 21 de abril de 2010, Washington, D.C. (Ginebra, 2010); OIT: *Extending social security to all*, Ginebra, 2010; OIT: *Recuperación y crecimiento bajo el signo del trabajo decente* (Ginebra, 2010).

1.3.2. La seguridad social como instrumento fundamental para avanzar hacia la justicia social en un mundo en vías de globalización

65. La seguridad social es un derecho humano al que deberían tener acceso todos los miembros de una sociedad, así como un requisito previo para el logro de la cohesión y la justicia sociales. Además, es una herramienta poderosa para reducir la pobreza y la desigualdad, como ha podido comprobarse tanto en la larga experiencia de los países más desarrollados como en la experiencia de los países de medianos y bajos ingresos que primero invirtieron en el desarrollo social.

66. La mayoría de los países industrializados están de acuerdo en que el aumento del nivel de prosperidad debería ir acompañado de una mejora de la protección social de sus poblaciones. Ninguno de los países de Asia, Europa, América del Norte u Oceanía que ha emprendido con éxito el proceso de industrialización carece de un sistema bastante amplio de seguridad social. Sólo hasta hace poco comenzó a cuestionarse este principio, que durante muchas décadas había gozado de un prestigio merecido. Muchas de las economías más exitosas del mundo — como las de Dinamarca, Francia, Alemania, Noruega, Suecia y Países Bajos — registran los niveles más elevados de gasto social que, en porcentaje del PIB, oscilan por lo general entre un 25 y un 30 por ciento de sus respectivas rentas nacionales. Se trata de economías tradicionalmente abiertas que durante muchas décadas han conocido la competencia a escala internacional. Comparten asimismo una experiencia común, pues todas ellas comenzaron a introducir sistemas de protección social a finales del siglo XIX, cuando eran pobres. La prestación de protección en materia de seguridad social era, y sigue siendo, una parte integrante de sus respectivos paradigmas de desarrollo nacional.

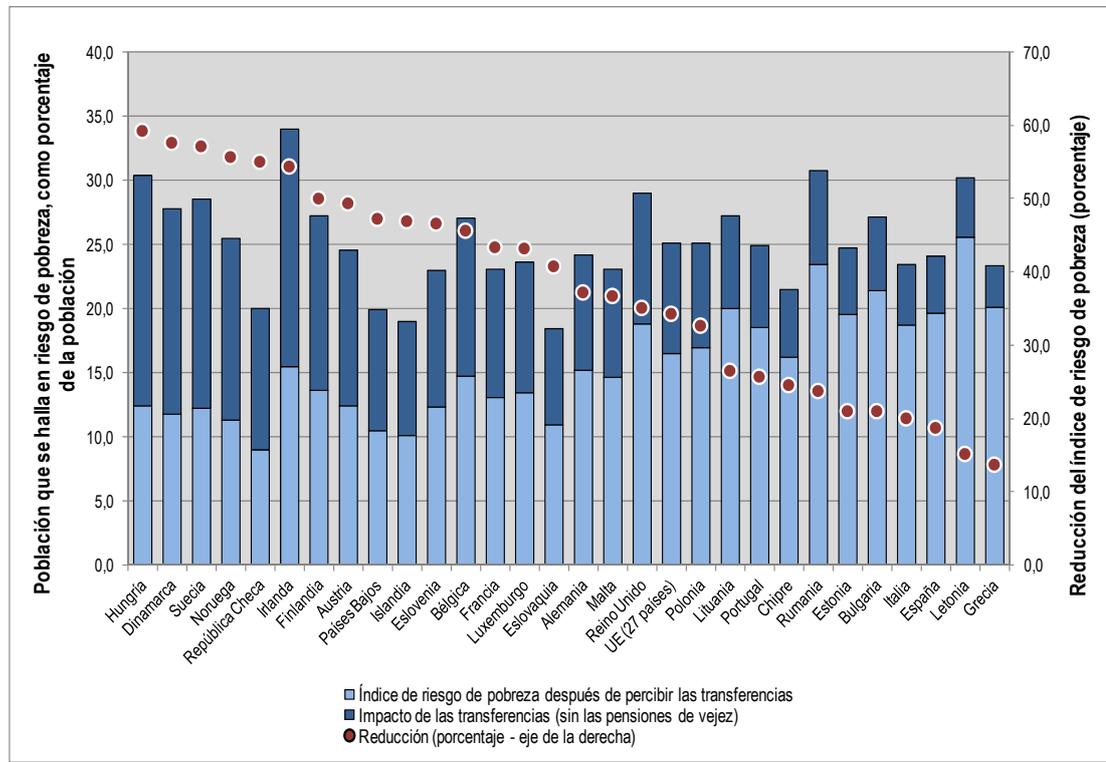
La seguridad social y su repercusión en la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad

67. Los sistemas de seguridad social constituyen un mecanismo eficaz para reducir la pobreza, limitar la desigualdad, promover la igualdad y sustentar un crecimiento económico equitativo²⁸. Se estima que los niveles de pobreza y desigualdad en los países de la OCDE serían casi dos veces más altos sin estos sistemas. Una parte importante del impacto que tienen los sistemas de seguridad social sobre la reducción de la pobreza se debe a las pensiones de vejez; por lo tanto, las pensiones influyen considerablemente en la magnitud del impacto de la seguridad social sobre la reducción de la pobreza. En 2008, la magnitud media del impacto de las prestaciones de seguridad social en la Unión Europea fue del 33 por ciento, sin incluir las pensiones; en otras palabras, las prestaciones de seguridad social redujeron en promedio los índices de riesgo de pobreza en 8,6 puntos porcentuales, pasando del 25,1 por ciento registrado antes de percibir las prestaciones (pero incluyendo las pensiones) al 16,5 por ciento registrado una vez percibidas (véase el gráfico 1.2)²⁹.

²⁸ OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global*, Ginebra, 2008; UNRISD: *Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics* (Ginebra, 2010).

²⁹ Según cálculos propios realizados a partir de la base de datos estadísticos EUROSTAT. El umbral de riesgo de pobreza de la UE está fijado en el 60 por ciento de la renta disponible equivalente (media) del país.

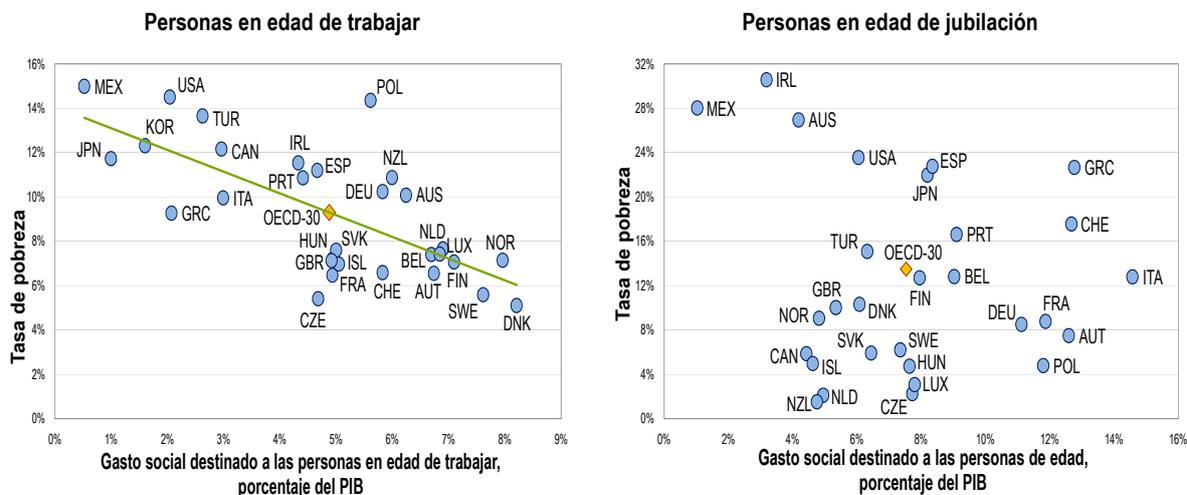
Gráfico 1.2. Índices de riesgo de pobreza antes y después de percibir las transferencias (con exclusión de las pensiones de vejez y de sobrevivientes) en la Unión Europea, 2008



Nota: Habida cuenta de que el objetivo es medir el impacto de las prestaciones de seguridad social (excluidas las pensiones), las pensiones deben incluirse en la definición del ingreso antes de percibir las prestaciones.

Fuente: A partir de la base de datos estadísticos EUROSTAT.

68. Los datos procedentes de los países de la OCDE indican que un nivel de gasto social elevado va asociado con un bajo nivel de pobreza (véase el gráfico 1.3), efecto que puede observarse en la población en edad de trabajar y las personas en edad de jubilación. No obstante, las disparidades de los niveles de pobreza en determinados niveles de gasto también demuestran que los niveles de gasto no son el único factor que debe tomarse en consideración; también es necesario que la asignación del gasto se lleve a cabo de forma efectiva y eficiente, y vaya acompañada de un entorno sociodemográfico y socioeconómico que propicie el trabajo decente y el empleo productivo.

Gráfico 1.3. Gasto social y niveles de pobreza en los países de la OCDE, 2007

Nota: El umbral de las tasas de pobreza está fijado en la mitad de la renta mediana disponible de los hogares. El gasto social incluye el gasto público y el gasto privado obligatorio en efectivo (es decir, se excluyen los servicios en especie). El gasto social destinado a las personas en edad de trabajar se define como la suma de los desembolsos para los programas de prestaciones familiares, por discapacidad, de desempleo, de vivienda y otros programas de asistencia social; el gasto social destinado a las personas en edad de jubilación consiste en la suma de los desembolsos por concepto de prestaciones de vejez y sobrevivientes. El gasto social se expresa en porcentaje del PIB al costo de los factores. Los datos sobre las tasas de pobreza se refieren en todos los casos al período correspondiente a mediados del decenio de 2000; los datos relativos al gasto social se refieren a 2003, excepto en el caso de Turquía (1999).

Fuente: Cálculos realizados a partir del cuestionario sobre la distribución del ingreso y la base de datos sobre gasto social de la OCDE (SOCX).

69. Todo parece indicar que en los países de medianos y bajos ingresos la disponibilidad de programas de seguridad social está asociada con una reducción de la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, una serie de simulaciones realizadas sobre la base de datos microeconómicos han permitido establecer que los programas de transferencias monetarias relativamente modestas destinados a niños y personas de edad pueden reducir considerablemente la brecha de pobreza³⁰. Las evaluaciones de los programas nacionales de transferencias sociales indican que hasta los programas de transferencias monetarias más modestas pueden tener un efecto importante sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad, incluso a largo plazo³¹.

70. La seguridad social también cumple otra función importante: limitar la desigualdad y propiciar un crecimiento económico equitativo. Las desigualdades de los ingresos en los países escandinavos miembros de la UE y en los Países Bajos (países con un elevado gasto social y cuyos coeficientes de Gini oscilan entre 0,225 y 0,261) son mucho más reducidas en comparación con algunos otros países con niveles más bajos de gasto social, especialmente los países «anglosajones» como Reino Unido, Irlanda y Estados Unidos (países cuyos coeficientes de Gini se sitúan muy por encima de 0,3)³². Todos estos países presentan elevadas tasas de participación en la fuerza de trabajo, de ahí que no

³⁰ F. Gassmann y C. Behrendt: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, Temas de protección social, documento de discusión núm. 15 (Ginebra, 2006).

³¹ OIT: *Extending social security to all*, op. cit.

³² B. Cantillon: «The poverty effects of social protection in Europe: EU enlargement and its lessons for developing countries», en P. Townsend (responsable de la publicación): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009), págs. 220 a 242.

puedan atribuirse estas diferencias a la proporción de personas económicamente activas. El porcentaje de niños que crecen en hogares pobres es de un 3 por ciento aproximadamente en los países nórdicos, porcentaje que en el caso de Irlanda y el Reino Unido es del 16 por ciento y del 22 por ciento en el caso de los Estados Unidos. Asimismo, el porcentaje de personas de edad que viven por debajo del umbral de pobreza en los Países Bajos es del 1,6 por ciento, mientras que en Irlanda alcanza el 35,5 por ciento³³. Si se comparan estas cifras con los recursos que estos países destinan a las transferencias sociales (una media del 24,3 por ciento en el caso de los países escandinavos y los Países Bajos, frente a una media del 16,4 por ciento en el caso de los tres países anglosajones³⁴), puede concluirse entonces que, si bien los resultados no son necesariamente uniformes en estos países, la seguridad social, cuando cuenta con recursos suficientes, es eficaz por lo que respecta a su objetivo principal, es decir, reducir la desigualdad de los ingresos y la pobreza.

Establecer un equilibrio entre el desarrollo económico y el desarrollo social

71. Se reconoce cada vez más que la distribución muy desigual de los ingresos y activos puede constituir un obstáculo para el crecimiento, y que se necesitan políticas de redistribución equilibradas para generar y alentar el crecimiento económico. Si bien en su trayectoria histórica la mayoría de los países de ingresos elevados han seguido un proceso paralelo de desarrollo económico y social en el que la seguridad social desempeña un papel fundamental³⁵, en cambio, en los países de medianos y bajos ingresos, la función capital de la protección social en el desarrollo sólo ha sido reconocida muy recientemente con la aparición de los conceptos de «crecimiento con equidad» y «crecimiento favorable a los pobres»³⁶.

72. Ha habido una evolución del concepto de equilibrio entre los beneficios sociales y económicos que aportan los sistemas nacionales de seguridad social y su costo fiscal y económico. El debate no se centra ahora en la necesidad de contar con una seguridad social en las fases iniciales del desarrollo económico, sino en la capacidad de proporcionar prestaciones de seguridad social en los países de medianos y bajos ingresos, así como en los mecanismos con que un país puede ofrecer y mantener la financiación de un conjunto básico de prestaciones pertinentes que reflejen tanto su estado de desarrollo social y económico como su capacidad fiscal.

73. Con la participación de los interlocutores sociales, muchos gobiernos están revisando y reconsiderando en este momento la función de la seguridad social en el desarrollo social nacional, proceso que en muchos casos se ha iniciado a consecuencia de la crisis. En los países de medianos y bajos ingresos la seguridad social se percibe cada vez con mayor claridad como un medio eficaz para luchar contra la pobreza e invertir en las personas y, asimismo, para facilitar y garantizar el crecimiento económico a largo plazo.

³³ Estas cifras proceden de la base de datos sobre indicadores sociales de la OCDE (SOCX).

³⁴ Porcentajes calculados a partir de los datos para 2007 que figuran en la base de datos SOCX de la OCDE. Las cifras representan el gasto social público directo neto, que incluye el gasto de protección social privado obligatorio.

³⁵ La experiencia de los países del norte de Europa permite extraer enseñanzas de gran interés para los países en desarrollo en la actualidad, ya que introdujeron programas de seguridad social de gran alcance cuando sus niveles de desarrollo económico no eran muy altos. Véase, por ejemplo, J. Palme y O. Kangas (responsables de la publicación): *Social policy and economic development in the Nordic countries* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005).

³⁶ OCDE: *Promoting pro-poor growth*, op. cit.

74. En la actualidad, las innovaciones proceden cada vez más de los países de medianos y bajos ingresos, donde se están desarrollando las denominadas formas no tradicionales de cobertura de seguridad social. Para muchos de estos países la primera prioridad es corregir las insuficiencias de cobertura de los sistemas formales de seguridad social. Algunos países — entre los que cabe mencionar a Argentina, Brasil, Chile, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Uruguay — adoptan cada vez con mayor frecuencia programas de transferencias monetarias financiados con impuestos para solucionar los problemas relacionados con la exclusión de la seguridad social. El objetivo consiste en llevar a cabo una labor de acercamiento e inscripción en los programas de la población activa sin cobertura hasta ese momento y en otorgar pensiones «sociales» a las personas — entre las que se cuentan muchas mujeres — que ya no están en edad de trabajar y que no pudieron acumular cotizaciones suficientes para tener derecho a las prestaciones. Existen ejemplos convincentes de sistemas modestos de prestaciones sociales universales que han dado buenos resultados en África, América Latina y Asia. En Botswana, Mauricio, Namibia y Sudáfrica, por ejemplo, la aplicación de regímenes básicos de pensiones tuvo efectos positivos en la reducción de la pobreza. En países como Brasil y México se ha adquirido una valiosa experiencia en lo tocante a la función que pueden cumplir las transferencias sociales en la lucha contra la pobreza. En Asia, se han conseguido importantes éxitos en la República de Corea, país que en menos de 20 años logró extender la cobertura de los servicios de salud a toda la población, y en Tailandia, donde se logró el mismo resultado en menos de 15 años. En la actualidad se están haciendo progresos importantes en India y China.

75. Todas estas experiencias prueban que la aplicación de sistemas básicos de seguridad social en países de bajos ingresos constituye una importante contribución para alcanzar el primero de los ODM, es decir, reducir a la mitad el porcentaje de la población pobre para 2015, y, asimismo, que los programas de transferencias sociales han cumplido su objetivo principal, esto es, reducir la desigualdad de los ingresos y mitigar la pobreza.

Seguridad social y diálogo social: promover la justicia social y la cohesión social

76. La OIT siempre ha hecho hincapié en la importancia del diálogo social y en el papel de los trabajadores y los empleadores tanto en la gobernanza de los regímenes de seguridad social como en los debates más amplios relativos a las políticas nacionales sobre las estrategias en materia de seguridad social. El diálogo social es un elemento esencial en la consecución de la justicia y la cohesión sociales, algo que nunca había quedado más patente que tras la crisis financiera y económica mundial. En efecto, la crisis corroboró una vez más que para concebir y aplicar las políticas económicas y sociales y darles seguimiento es necesario entablar un diálogo social constructivo e integrador³⁷. El establecimiento de un proceso de diálogo social amplio con miras a concebir y reformar los regímenes de seguridad social permite reflejar las nociones de justicia social y equidad y garantizar un sentido de implicación y responsabilización de base amplia.

77. La representación de los trabajadores y los empleadores en la gobernanza y administración de los regímenes de seguridad social está inscrita en las normas y principios de la OIT relativos a la seguridad social. Los sistemas de seguridad social eficaces y sostenibles se basan en la buena gobernanza, la responsabilización y la

³⁷ L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, DIALOGUE, documento de trabajo núm. 1 (Ginebra, OIT, 2009); J. Freyssinet: *Les réponses tripartites à la crise économique dans les principaux pays d'Europe occidentale*, DIALOGUE, documento de trabajo núm. 12 (Ginebra, OIT, 2010).

participación de la sociedad en general y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en particular. Si bien la responsabilidad final de brindar una cobertura de seguridad social global y suficiente recae en el Estado, la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la concepción, la supervisión y la gobernanza de los sistemas de seguridad social puede constituir un aporte importante para crear y mantener sistemas satisfactorios que presten servicios de forma eficaz. Así pues, los órganos directivos de las instituciones de seguro social constituyen un foro importante de diálogo social institucionalizado. En algunos países que no cuentan con otras formas de diálogo social institucionalizado, dichos órganos constituyen precisamente un lugar de diálogo social para tratar cuestiones específicas.

1.4. Primera conclusión

78. Las mujeres, los hombres y los niños tienen derecho a la seguridad social. Al mismo tiempo, las instituciones de seguridad social forman parte de la gobernanza y las estructuras institucionales de una economía de mercado eficiente. El rápido crecimiento de las interconexiones entre los mercados financieros, de productos y de trabajo mundiales hace aún más necesaria la seguridad social. En un mundo en el que las fluctuaciones financieras y económicas se propagan con rapidez, incidiendo de forma inmediata en los mercados de trabajo y el bienestar social, la capacidad de las personas para hacer frente por sí solas a los riesgos económicos es aún más limitada que en el pasado. Los riesgos sociales mundiales relacionados con las pandemias y las repercusiones previstas del cambio climático tienen consecuencias similares en los niveles de seguridad social de los individuos. Así pues, para impulsar el desarrollo económico, reforzar la capacidad de recuperación económica y neutralizar los nuevos riesgos sistémicos globales, los sistemas nacionales de seguridad social basados en la solidaridad deben ser más sólidos que nunca. Es preciso disponer de un sistema de seguridad social eficaz que permita a las sociedades afrontar los riesgos que comporta la globalización, aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece y adaptarse a los cambios continuos. Para ello se requieren marcos generales e integrados nacionales de carácter normativo e institucional, que abarquen políticas de empleo y seguridad social y otras políticas sociales, a fin de responder mejor a los cambios estructurales y a las crisis. Un derecho a la seguridad social que sea coherente, que desempeñe eficazmente su papel de mejorar la productividad y que actúe como estabilizador social y económico en un contexto de incertidumbre mundial, debe estar integrado en la legislación y las estructuras de gobernanza e institucionales nacionales, así como en mecanismos internacionales que funcionen eficazmente. Sólo una combinación de instrumentos de estas características es capaz de imponer las necesarias restricciones sociales al funcionamiento de los mercados.

Capítulo 2

La situación mundial de la seguridad social y sus desafíos

79. En este capítulo se presenta un primer diagnóstico mundial de la situación actual de los sistemas de seguridad social en todo el mundo, en regiones y en países en diferentes etapas de desarrollo económico. Por vez primera, la OIT puede disponer de una base amplia de conocimientos cuantitativos sobre la cobertura de la seguridad social, que viene a complementar las actividades tradicionales de reunión de datos en la esfera de los gastos y la financiación de la seguridad social. A pesar de la disponibilidad limitada de estadísticas sobre muchos países, esta base de datos estadísticos ofrece abundantes informaciones, presentadas de manera sistemática, sobre la cobertura, la adecuación, los gastos y la financiación de la seguridad social, información que a su vez puede resultar útil para los mandantes de la OIT y otras partes interesadas en todo el mundo. En fecha reciente se publicó, en el informe titulado *World Social Security Report 2010/11*, puesto en circulación en noviembre de 2010¹, la primera evaluación integral y sistemática sustentada en esta base de conocimientos. Los capítulos 2 y 3 se fundamentan en buena parte en las conclusiones de ese informe.

80. El presente capítulo está dividido en tres partes en las que se describen a grandes rasgos los tres principales desafíos interrelacionados que la seguridad social enfrenta en todos los contextos nacionales: 1) dar cobertura a todos los que la necesitan, 2) proporcionar prestaciones adecuadas en términos tanto sociales como económicos, y 3) lograr una financiación sostenible. Por último, se llega a la conclusión de que la clave para responder con éxito a estos desafíos radica en una buena gobernanza participativa.

2.1. El desafío de la cobertura

81. Durante mucho tiempo se dio por sentado que la cobertura de la seguridad social en los países de medianos ingresos y bajos se ampliaría en consonancia con el desarrollo social, pero esa esperanza estaba fuera de lugar. En muchos países, una incidencia cada vez mayor del trabajo informal dio por resultado el estancamiento de las tasas de cobertura o incluso su disminución. Como consecuencia de ello, la gran mayoría de la población mundial aún no tiene acceso a una cobertura de seguridad social.

82. Aunque se han observado progresos en la ampliación de la cobertura de la seguridad social en algunas partes del mundo, en otras se ha producido un estancamiento e incluso una contracción. En relación con la cobertura de las prestaciones contributivas, la evolución de la situación está muy vinculada a las tendencias del empleo, en particular a la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo disponibles en la economía formal. Sin embargo, los gobiernos, en consulta con los interlocutores sociales, están llamados a

¹ OIT, *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Ginebra, 2010).

desempeñar un papel importante a la hora de definir qué grupos de la población deberían contar con cobertura, y cuáles están fuera del ámbito del seguro social; aplicar y hacer cumplir estas políticas; reglamentar las formas privadas de suministro de prestaciones; y establecer y mantener regímenes no contributivos de seguridad social que puedan garantizar por lo menos un nivel mínimo de cobertura de seguridad social para todos.

83. En un principio, el seguro social se estableció para beneficio de los trabajadores asalariados y a sueldo que tuvieran un contrato explícito con empresas del sector formal en el contexto de una relación de trabajo identificable. En los países de ingresos medianos y bajos, los trabajadores que no están en esa situación generalmente no cuentan por ley con un seguro social relacionado con el empleo. Así suele suceder con quienes trabajan por cuenta propia, que constituyen la inmensa mayoría de los trabajadores de la economía informal, y carecen por lo general de cobertura. Además un número creciente de trabajadores (muchos de ellos mujeres) se encuentran en situaciones en las que hay una relación de trabajo poco clara, ambigua u oculta, y no suelen tener una cobertura de seguro social. Por otra parte, en algunos países los empleadores y los trabajadores de empresas pequeñas están exentos de cumplir determinadas disposiciones de la legislación del trabajo y de seguridad social, en particular de la obligación de contribuir al seguro social obligatorio. En los casos en que existen disposiciones jurídicas, los trabajadores pueden quedar excluidos en la práctica de la cobertura de la seguridad social. Es lo que ocurre con muchos trabajadores de empresas más pequeñas en algunos países que, si bien les han otorgado cobertura obligatoria, no disponen de medios para hacer cumplir la ley, y pasa también con trabajadores empleados en empresas del sector formal pero sin un contrato formal (trabajadores no declarados), que representan una proporción relativamente alta del total del empleo informal en los países de medianos ingresos.

84. En muchos países de medianos y bajos ingresos, no se han desarrollado otras estructuras de seguridad social, como los regímenes no contributivos, en grado suficiente como para proporcionar por lo menos un nivel básico de cobertura de la seguridad social a los que están fuera de una relación de trabajo formal. En muchas partes del mundo, el seguro social relacionado con el empleo sigue siendo, en consecuencia, el pilar principal de los sistemas de seguridad social mientras que grandes grupos de la población no reciben protección o solo en forma parcial.

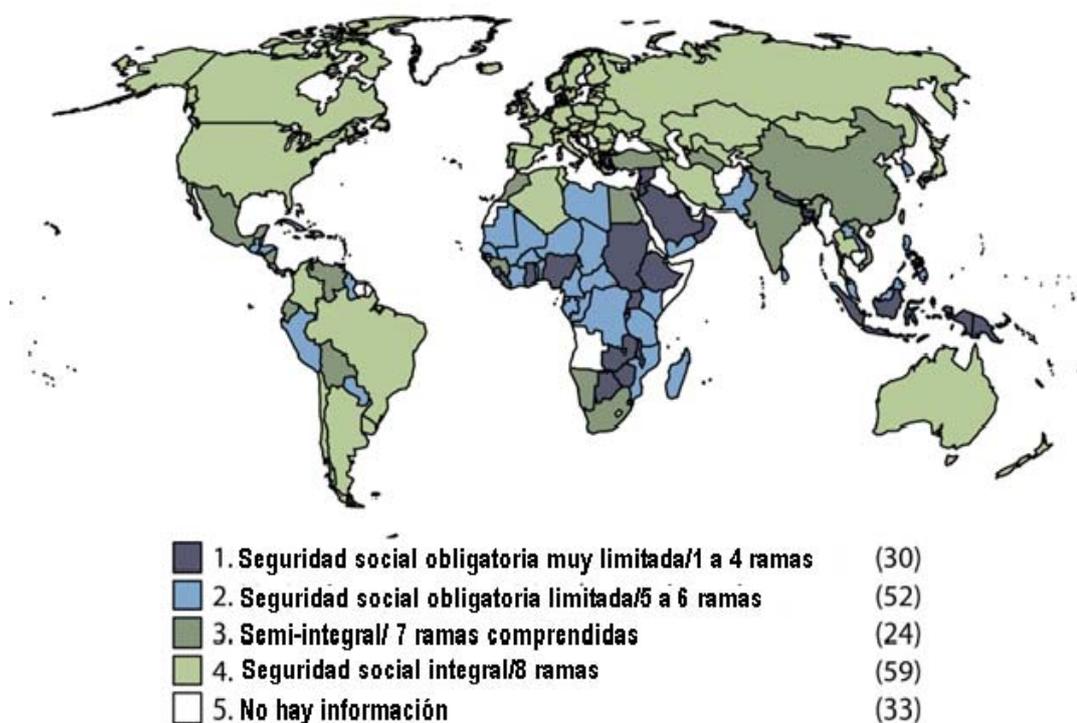
85. La protección social integral, es decir, que abarque todas las ramas de la seguridad social por lo menos en un nivel mínimo de prestaciones, como las que se garantizan en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), no es una realidad para la gran mayoría de la población mundial. Una minoría cuenta con una cobertura parcial de la seguridad social, esto es, en algunas de sus ramas. El objetivo último de todas las normas de la OIT es brindar una protección integral a tantas personas como sea posible; el objetivo intermedio es brindar a toda la población por lo menos un nivel básico de protección. Ese «Piso de Protección Social», garantizaría al menos un nivel básico de seguridad de los ingresos en todas las etapas del ciclo de vida, así como el acceso a los servicios básicos de salud.

86. En casi todos los países existe algún nivel de protección de la seguridad social, aunque solo en una minoría se otorga protección en todas las ramas. En muchos países, la cobertura se limita a unas cuantas ramas, y solo una minoría de la población tiene, de hecho y de derecho, acceso a los regímenes existentes. Cada país brinda alguna forma de protección social de la salud, lo que facilita el acceso al menos a un ámbito limitado de servicios de salud. Éstos comprenden algunos servicios públicos gratuitos de atención médica, además de otros servicios prestados a través del seguro de enfermedad por lo menos a algunos grupos de población. La mayoría de los países cuenta con regímenes de

pensiones de vejez contributivas, aunque en muchos de ellos la cobertura se limita a los trabajadores de una economía formal de reducidas dimensiones, o solo a una parte de ella. Muchos de esos regímenes son relativamente nuevos, de manera que la cobertura real, medida como porcentaje de las personas de edad que reciben alguna prestación, es muy baja. En la mayor parte de los países, los trabajadores en la economía formal cuentan con algún tipo de protección frente a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, aunque esta cobertura con frecuencia no cumple con los requisitos previstos en el Convenio núm. 102 con respecto al alcance y tipo de prestaciones otorgadas. En la mayoría de los países, por lo menos algunos grupos de trabajadores tienen derecho a la licencia remunerada por enfermedad y la licencia de maternidad remunerada, ya sea en virtud de disposiciones del código laboral o de contratos colectivos. Sin embargo, es frecuente que el cumplimiento real de estas disposiciones sea bajo y, por lo tanto, que la cobertura efectiva lo sea también.

87. En los gráficos 2.1 y 2.2 se ilustra el alcance de la cobertura obligatoria mediante regímenes de seguridad social en todo el mundo. En Asia, África y algunas partes de América Latina, en particular, existen grandes diferencias en cuanto a la gama de regímenes de seguridad social a los que legalmente tienen acceso por lo menos algunos grupos de trabajadores.

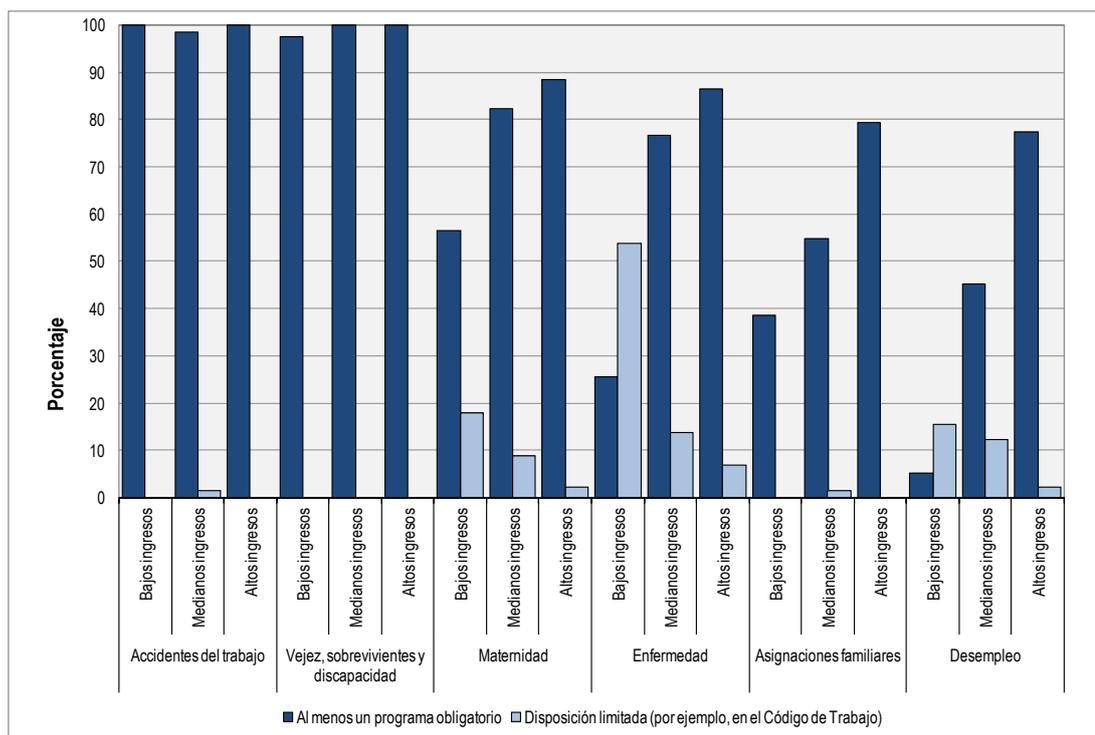
Gráfico 2.1. Número de ramas de seguridad social comprendidas en los programas obligatorios, 2008-2009



Fuente: Datos basados en información de la SSA/AISS y de la OIT. Véase OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., gráfico 2.4.

88. La seguridad social integral sigue estando limitada en buena parte a los países de altos ingresos, aunque algunos países han realizado grandes avances para proporcionar una cobertura obligatoria (semi)integral. En líneas generales, en la mitad de los países del mundo están cubiertas siete u ocho ramas, y en la otra mitad no se presta más que una protección obligatoria limitada (véase el gráfico 2.2). En casi todas partes, los accidentes del trabajo, así como las prestaciones de vejez, sobrevivientes y discapacidad son riesgos que están cubiertos por lo menos por un programa obligatorio; y es muy común que se otorguen prestaciones de corto plazo por maternidad, enfermedad y desempleo, como también asignaciones familiares.

Gráfico 2.2. Ramas de la seguridad social: países con programas obligatorios o con una disposición limitada, último año disponible (en porcentaje)



Fuente: Datos basados en información de la SSA/AISS y de la OIT. Véase OIT: *World Social Security Report 2010/11, op. cit.*, gráfico 2.6.

89. Solo una tercera parte de los países del mundo (a los que corresponde el 28 por ciento de la población mundial) cuentan con sistemas de protección social integral en los que están comprendidas todas las ramas de la seguridad social, como se definen en el Convenio núm. 102 de la OIT. Sin embargo, la mayoría de esos sistemas cubren sólo a quienes tienen un empleo formal como trabajadores asalariados o a sueldo, grupo que constituye menos de la mitad de la población económicamente activa a nivel mundial, pero más del 70 por ciento en los países con sistemas de seguridad social integral. Si se tiene en cuenta a las personas que no son económicamente activas, se estima que apenas el 20 por ciento aproximadamente de la población mundial en edad de trabajar (y sus familias) tiene acceso efectivo a esos sistemas de seguridad social integral.

90. Las cuestiones abordadas hasta aquí se han centrado en la ampliación de la cobertura obligatoria y la existencia de programas de seguridad social, mientras que en el capítulo 3 se examinará cada rama con mayor detalle.

2.2. El desafío de la adecuación

91. El desafío de la cobertura está muy relacionado con la noción de adecuación. Las prestaciones otorgadas han que ser adecuadas para que la cobertura pueda ser significativa. La adecuación de las prestaciones no se refiere únicamente a su nivel (o generosidad), sino que tiene que ver también con otras nociones más amplias de ese concepto, en que intervienen sus aspectos económicos y sociales. Se puede considerar que las prestaciones de seguridad social son adecuadas:

- si contribuyen al logro de los resultados previstos en materia de política social (por ejemplo, la satisfacción de las necesidades de las personas que tienen que hacer frente a los riesgos básicos de la vida), y si se considera «justa» la relación entre los niveles de las prestaciones y los impuestos y/o las cotizaciones que se hayan pagado durante la edad activa (*adecuación social*),
- si funcionan en sinergia con los instrumentos de empleo y con las políticas fiscales y otras políticas económicas y no acarrear consecuencias económicas no deseadas (*adecuación económica*).

92. La adecuación de las prestaciones de seguridad social es una cuestión que se ha abordado en numerosos debates de ámbito nacional y mundial. Se consideran adecuadas si no son demasiado bajas, ni demasiado altas. Se les considera demasiado bajas cuando a los beneficiarios no les alcanza para vivir de ellas o cuando perciben que la «rentabilidad» de sus cotizaciones es demasiado baja. Cabe considerar que las prestaciones monetarias son demasiado altas si dan lugar a niveles de gastos o comportamientos que van en detrimento del bien común o de la aceptación del propio régimen por parte del público.

93. La evaluación de la adecuación de las prestaciones otorgadas por conducto de los sistemas nacionales de protección de la salud es más compleja aún, ya que el concepto abarca aspectos que tienen que ver con las necesidades individuales y el suministro de bienes y servicios médicos disponibles en un país. Lo que determina la adecuación es la disponibilidad de los servicios necesarios y la ausencia de obstáculos financieros para acceder a esos servicios. Este asunto se aborda en mayor detalle en el capítulo 3.1. La presente sección se centra en la adecuación de las prestaciones monetarias, mientras que la cuestión de la adecuación de las prestaciones en efectivo se examina de manera más detallada en el capítulo 3.1.

94. Para evaluar la adecuación de una prestación en particular, se pueden utilizar distintas variables de referencia, dependiendo de los objetivos de política que se pretenda alcanzar. En esas variables están incluidos los umbrales de pobreza, los ingresos o los niveles generales de ingreso (individual o promedio). La elección de la base de comparación depende, como es lógico, del tipo de programa y del contexto socioeconómico del país. La noción de adecuación puede tener un significado diferente según se trate de prestaciones de seguro social financiadas con cargo a cotizaciones y que dan lugar a derechos adquiridos o bien de regímenes de asistencia básica, universal o social que en gran parte se financian mediante la tributación general o con aportaciones de donantes.

95. En los convenios de la OIT sobre seguridad social figura un cierto número de bases de comparación aplicables a la adecuación que pueden servir de orientación al respecto. En el Convenio núm. 102 de la OIT se establece una norma mínima de adecuación para las prestaciones de seguridad social en cada una de sus ramas:

- *un nivel mínimo de prestaciones* que se habrán de pagar en caso de que se presente alguna de las contingencias, y
- *las condiciones* para tener derecho a recibir las prestaciones prescritas, y *los períodos en que regirá ese derecho*.

96. En los demás convenios actualizados relativos a la seguridad social se establecen normas más rigurosas aplicables a las diferentes ramas de la seguridad social, en particular en relación con el nivel mínimo de las prestaciones que se han de otorgar (véase el cuadro 2.1). La «tasa de sustitución» se refiere al salario de referencia que es, en el caso de las prestaciones relacionadas con los ingresos, el salario anterior de un trabajador manual calificado de sexo masculino asalariado, o, en el caso de las prestaciones no relacionadas con los ingresos y basadas en la residencia (que pueden o no estar sujetas a la comprobación de recursos), el salario corriente ordinario que se paga por un trabajo no calificado (la base de comparación es el salario de un «trabajador ordinario no calificado adulto de sexo masculino»).

Cuadro 2.1. Tasa mínima de sustitución de prestaciones monetarias estipulada en los convenios de la OIT sobre seguridad social
(en porcentaje de ingresos de un beneficiario tipo)

Ramas	Convenio núm. 102 (%)	Convenios núms. 121, 128, 130, 168, 183 (%)
Enfermedad	45,0	60,6
Desempleo	45,0	50,0
Vejez	40,0	45,0
Accidentes del trabajo		
– Corto plazo	50,0	60,0
– Incapacidad	50,0	60,0
– Sobrevivientes	45,0	50,0
Subsidios familiares	(3,0 ó 1,5)	–
Maternidad	45,0	2/3 de los ingresos anteriores de la mujer
Invalidez	40,0	50,0
Sobrevivientes	40,0	45,0

97. Si las prestaciones otorgadas para cubrir las contingencias enumeradas en el cuadro *supra* adoptan la forma de prestaciones de asistencia social sujetas a la comprobación de recursos, no solo no deberían ser inferiores a las porciones prescritas del salario corriente ordinario que se paga por un trabajo no calificado simple sino que, junto con los otros recursos del beneficiario, el total de las prestaciones debería «ser suficiente para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes» (Convenio núm. 102, artículo 67).

98. La *adecuación social* tiene que ver con el logro de los resultados previstos de las políticas. Dependiendo de los objetivos de éstas, los resultados previstos son la protección contra la pobreza o bien la sustitución de una cierta proporción de los ingresos en el caso de un riesgo social reconocido o una contingencia, o de una combinación de ambos. Como ya se ha señalado, en los convenios de la OIT sobre

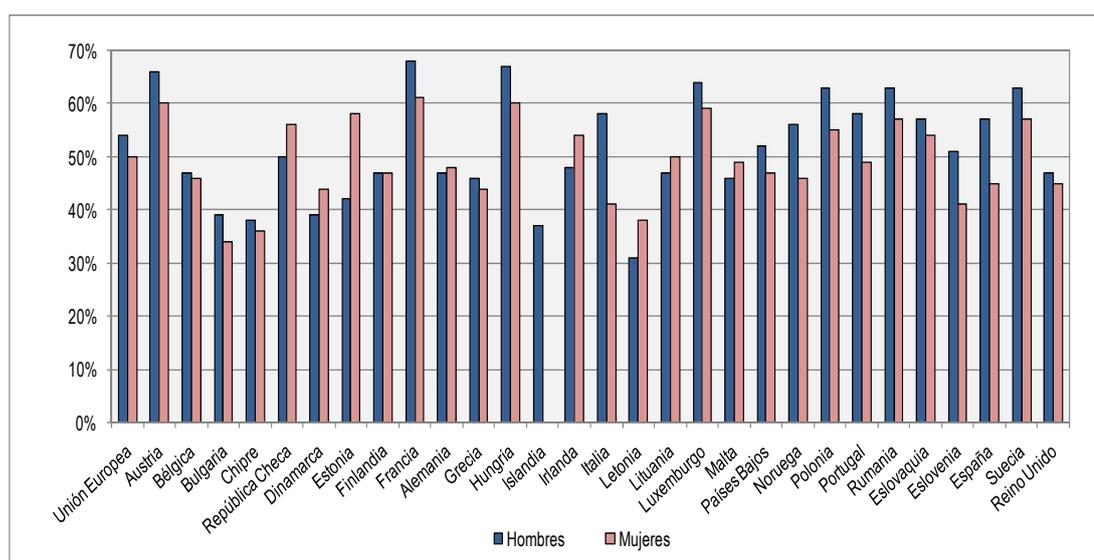
seguridad social figuran diferentes variantes de las bases de comparación mínimas aplicables a la adecuación que tienen en cuenta las circunstancias nacionales.

99. Con la mayoría de los regímenes de seguro social se busca sustituir un determinado porcentaje de los ingresos anteriores del beneficiario para que pueda mantener un nivel de vida mínimo aceptable en relación con su nivel de vida anterior. El objetivo primordial es, por consiguiente, no solo proporcionar un nivel mínimo de prestaciones, sino mantener un determinado nivel de vida en caso de pérdida de ingresos percibidos debida a contingencias concretas, como vejez, discapacidad, sobrevivientes, enfermedad, desempleo, etc.

100. Sin embargo, como se demuestra más arriba, puede que la sustitución de ingresos no sea suficiente si los ingresos que se han de sustituir son demasiado bajos. Si, de conformidad con lo especificado en el Convenio núm. 102, se aplica una base de comparación mínima del 40 por ciento de las ganancias anteriores a un salario inferior al promedio, o incluso al salario mínimo, es posible que la tasa de sustitución mínima resultante sea inferior al umbral de pobreza. Aun en los países relativamente ricos, la tasa de sustitución del 40 por ciento prevista en el Convenio tal vez no sea suficiente para prevenir la pobreza de hombres y todavía más de mujeres con ingresos bajos, si esas prestaciones son la única fuente de ingresos.

101. Para ilustrar lo anterior se puede recurrir a pruebas recabadas en varios países de Europa de las que se desprende que, en el caso de un jubilado medio, las pensiones de vejez en muchos países solo sustituyen una proporción relativamente pequeña de las ganancias anteriores (gráfico 2.3). Teniendo en cuenta que los ingresos medianos suelen ser inferiores a los ingresos promedio, esas pruebas apuntan a que probablemente sea necesario redoblar esfuerzos para lograr la adecuación de las pensiones con el fin de reducir el riesgo de pobreza económica en la vejez. Existen dificultades similares, aunque no tan bien documentadas, con respecto a otras prestaciones de seguridad social y a otras partes del mundo.

Gráfico 2.3. Tasa agregada de sustitución de pensiones en los países de Europa (2009)



Nota: El indicador se define como la tasa de las pensiones individuales medianas en términos brutos dentro del grupo de edad de 65 a 74 años en comparación con los ingresos brutos individuales medianos dentro del grupo de edad de 50 a 59 años, excluidas otras prestaciones sociales. El total agregado de la Unión Europea se calcula como el promedio de los valores nacionales ponderado en función de la población.

Fuente: EUROSTAT sobre la base de datos de European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).

102. El régimen de prestaciones corre peligro cuando los niveles de éstas dan lugar a gastos que no son aceptables para la población activa que las financia. Así pues, la *adecuación económica* de las prestaciones plantea la necesidad de que sus niveles y las condiciones para tener derecho a ellas sean aceptables para los cotizantes y los contribuyentes. La viabilidad y sostenibilidad financieras son siempre un motivo de preocupación junto con la adecuación de la cobertura y de los niveles de las prestaciones: las normas mínimas deberán alcanzarse lo antes posible, y con tanta rapidez como lo permitan las condiciones nacionales. De hecho, resulta bastante evidente que la viabilidad y la sostenibilidad financieras, por un lado, y la adecuación del suministro de prestaciones (en términos de los montos pagados y de las personas efectivamente cubiertas y protegidas), por el otro, son dos caras de la misma moneda. Solo con prestaciones significativas que efectivamente se otorguen a quienes las necesitan se podrá generar en los cotizantes y los contribuyentes la voluntad de financiar las distintas políticas; en la historia de la seguridad social abundan los ejemplos de que el carácter inadecuado de las prestaciones (y/o la mala gobernanza) socava la sostenibilidad, ya que la voluntad de financiar esos programas se debilita con rapidez. Además, la financiación de las prestaciones, por cualquier medio, debe ser equitativa y asequible para todas las personas protegidas; en particular, la necesidad de pagar impuestos o cotizaciones para financiar futuras prestaciones no debe ser motivo para que las personas con ingresos bajos padezcan dificultades.

2.3. El desafío de la financiación

103. El debate mundial sobre los gastos sociales y su financiación, enfocada hasta ahora desde la perspectiva del «costo de la seguridad social», ha empezado a centrarse más en una perspectiva de futuro en la que se considera ese costo como inversión en el crecimiento económico y la cohesión social. Durante mucho tiempo, en los países industrializados el debate se centró en la contención de los gastos en seguridad social; en la actualidad oscila cada vez más, en los países de bajos y medianos ingresos, en torno a la manera de incrementar los niveles del gasto social y de encontrar el espacio fiscal necesario. En los dos grupos de países, lo que interesa es la manera de lograrlo más que la cuantía del gasto.

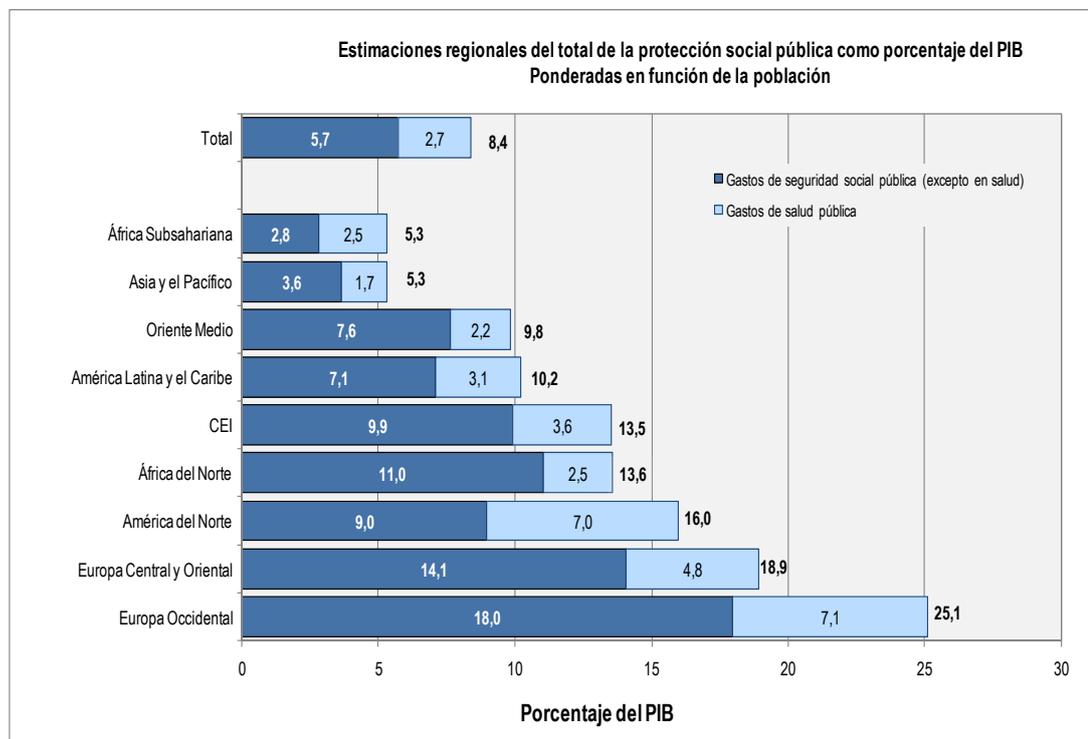
104. En la presente sección se examina el nivel de los recursos asignados a la seguridad social en todo el mundo. ¿Cuánto invierten los países en la seguridad social y cómo se financia el gasto? En promedio, el 17,2 por ciento del PIB mundial se destina a la seguridad social. Sin embargo, los gastos tienden a concentrarse en los países de ingresos más altos, de modo que ese promedio no refleja la situación de la mayoría de la población del mundo, que vive en países de ingresos más bajos donde la inversión en la seguridad social es mucho menor. Otra medición que refleja mejor la situación es una media simple de las proporciones del PIB asignadas a la seguridad social en diferentes países. De este modo, se pone de manifiesto que, en promedio, los países asignan el 10,9 por ciento de su producto interno bruto respectivo a la seguridad social. También se puede utilizar el tamaño de la población en diferentes países como coeficiente de ponderación para calcular los porcentajes medios del PIB: en este caso, el resultado muestra que, para el residente «promedio», solo se asigna el 8,4 por ciento del PIB del país a las prestaciones de seguridad social en forma de transferencias monetarias y en especie (véase el cuadro 2.2 en que figuran todos los resultados).

Cuadro 2.2. Gastos de seguridad social por región y a nivel mundial, correspondientes al último año disponible (como porcentaje del PIB)

	Gastos de seguridad social (excepto en salud) como porcentaje del PIB			Gastos de salud pública como porcentaje del PIB			Total de gastos de seguridad social como porcentaje del PIB		
	Ponderados en función del PIB	Promedio simple	Ponderados en función de la población	Ponderados en función del PIB	Promedio simple	Ponderados en función de la población	Ponderados en función del PIB	Promedio simple	Ponderados en función de la población
Europa Occidental	17,9	16,7	18,0	7,1	6,4	7,1	25,0	23,2	25,1
Europa Central y Oriental	14,5	13,9	14,1	5,0	5,0	4,8	19,5	18,9	18,9
América del Norte	9,0	9,3	9,0	7,0	6,9	7,0	15,9	16,2	16,0
África del Norte	10,5	9,5	11,0	2,5	2,4	2,5	13,0	11,9	13,6
CEI	9,0	8,2	9,9	3,9	2,7	3,6	12,9	10,9	13,5
Asia y el Pacífico	7,9	3,6	3,6	4,2	3,3	1,7	12,0	6,9	5,3
Oriente Medio	8,8	6,6	7,6	2,8	2,8	2,2	11,6	9,4	9,8
América Latina y el Caribe	6,6	4,0	7,1	3,1	3,4	3,1	9,7	7,4	10,2
África Subsahariana	5,6	2,3	2,8	3,1	2,4	2,5	8,7	4,8	5,3
Total (138)	11,3	7,1	5,7	5,9	3,8	2,7	17,2	10,9	8,4

Fuente: Datos basados en información de EUROSTAT, la OIT, el FMI, la OCDE y la OMS. Véase OIT: *World Social Security Report 2010/11* (Ginebra, 2010), cuadro 8.1.

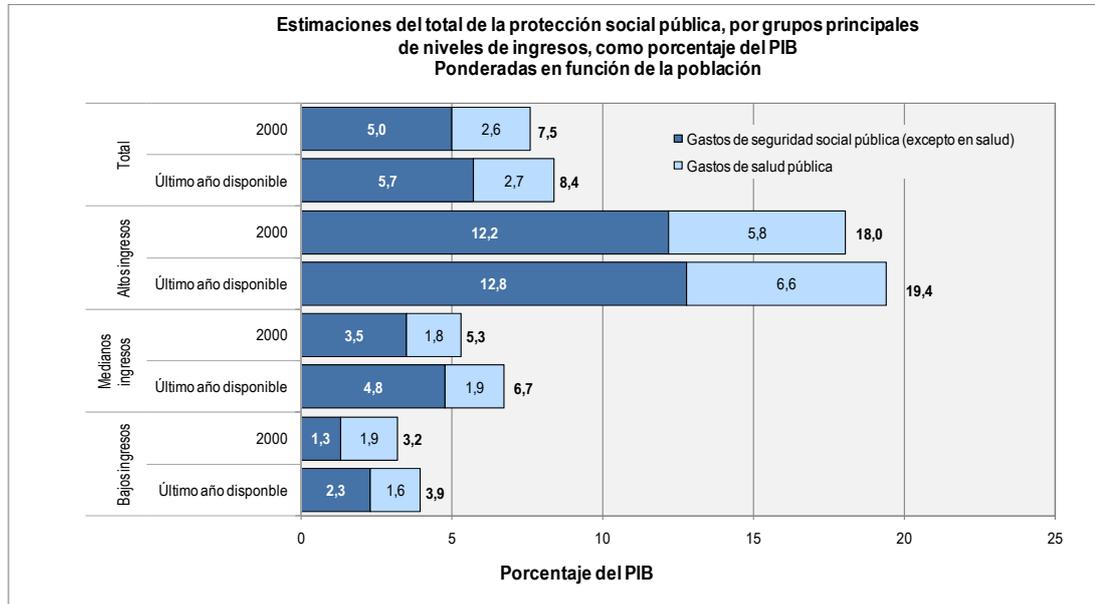
105. Las cifras correspondientes a los países varían mucho entre regiones y entre países con diferentes niveles de ingreso nacional. Mientras que los residentes de Europa pueden esperar que se invierta entre el 20 y el 30 por ciento del PIB en su seguridad social, en la mayoría de los países de África solo se gasta entre el 4 y el 6 por ciento del PIB en las prestaciones de seguridad social; estos fondos se asignan en su mayor parte a la atención médica más que a transferencias monetarias destinadas a proporcionar seguridad de los ingresos (véase el gráfico 2.4).

Gráfico 2.4. Gastos de seguridad social por región, ponderados en función de la población, correspondientes al último año disponible (como porcentaje del PIB)

Fuente: Datos basados en información de EUROSTAT, la OIT, el FMI, la OCDE y la OMS. Véase OIT: *World Social Security Report 2010/11, op. cit.*, gráfico 8.1.

106. En términos generales, los países de ingresos más altos suelen efectuar desembolsos más cuantiosos como proporción del PIB que los países de bajos ingresos (véase el gráfico 2.5). Mientras que, por término medio, los países de bajos ingresos gastan, con cargo a los recursos públicos, menos del 4 por ciento de su PIB en concepto de atención médica y transferencias de ingresos de seguridad social no relacionadas con la salud, en los países de medianos ingresos esta proporción equivale por lo menos al doble (entre el 7 y el 10 por ciento) y en los países de altos ingresos es aproximadamente cinco veces mayor (del orden del 20 por ciento). En el gráfico 2.5 también se establece una comparación entre la situación reciente (para cada país se consignan los datos correspondientes al último año disponible) y la que había en el año 2000. Al examinar esta comparación hay que proceder con cautela, ya que para 2000 existen datos sobre un número ligeramente menor de países, y la disponibilidad de datos referentes a todas las contingencias incluidas ha mejorado en algunos países. Con todo, parece que a nivel mundial se ha incrementado la proporción del PIB asignado a la seguridad social. Este aumento se ha registrado principalmente en los países de medianos ingresos y de ingresos más altos, y menos en los países de bajos ingresos.

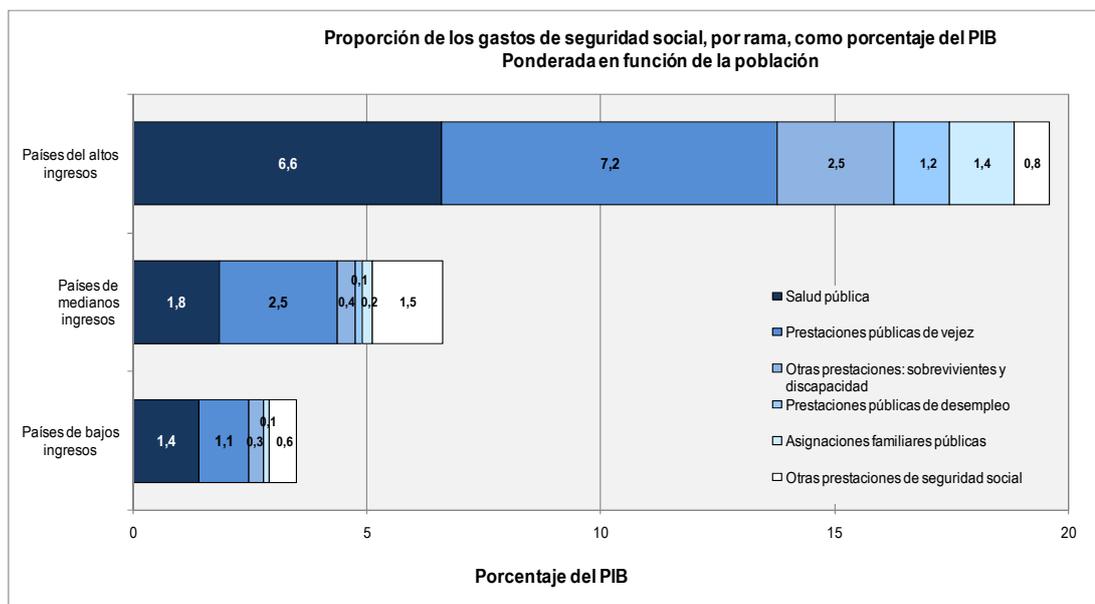
Gráfico 2.5. Gastos de seguridad social por nivel de ingresos, ponderados en función de la población, en 2000 en comparación con el último año disponible (como porcentaje del PIB)



Fuente: Datos basados en información de EUROSTAT, la OIT, el FMI, la OCDE y la OMS. Véase OIT: *World Social Security Report 2010/11, op. cit.*, gráfico 8.2.

107. Con respecto a la composición del gasto social (véase el gráfico 2.6), los desembolsos en concepto de salud y jubilaciones ocupan un lugar preponderante en todas partes; no obstante, mientras que en los países de bajos ingresos la parte más importante del gasto de seguridad social se destina a la atención médica, en otros países la parte más importante corresponde a las pensiones de jubilación. Es solo en los países de ingresos más altos donde los gastos en ramas como las prestaciones de desempleo y las prestaciones familiares ocupan un lugar importante en términos de los recursos asignados.

Gráfico 2.6. Gastos de seguridad social por nivel de ingresos y por rama, ponderados en función de la población, correspondientes al último año disponible (como porcentaje del PIB)

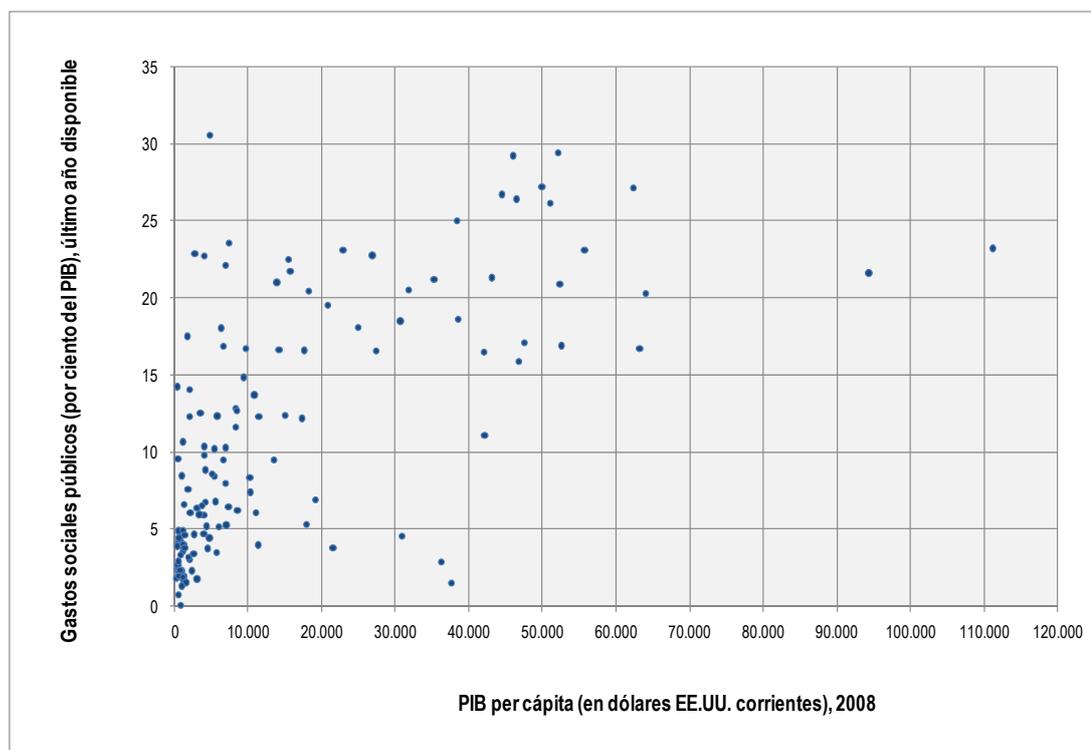


Fuente: Datos basados en información de EUROSTAT, la OIT, el FMI, la OCDE y la OMS. Véase OIT: *World Social Security Report 2010-11, op. cit.*, gráfico 8.3.

108. Aunque esta estructura vigente revela una cierta correlación entre los niveles de ingreso y los recursos asignados a la seguridad social, no es posible llegar por ello a la conclusión de que la seguridad social es un artículo de «lujo». Por el contrario, en los países de bajos ingresos con una incidencia alta de la pobreza y con grandes economías informales, la seguridad social resulta aún más necesaria que en otros países, aunque es probable que tengan prioridades diferentes con respecto a las ramas que habría que consolidar primero y a la manera de financiar y otorgar las prestaciones. Además, en muchos estudios se demuestra con claridad que en esos países se puede lograr que la seguridad social no solo sea asequible sino que propicie también el desarrollo².

109. Independientemente de su nivel de ingresos, todos los países gozan de un cierto grado de libertad para determinar la cuantía del gasto de seguridad social. Entre los países con un PIB per cápita similar hay grandes diferencias con respecto a la magnitud de las finanzas públicas, y al porcentaje de recursos asignados a la seguridad social (véase el gráfico 2.7).

Gráfico 2.7. Nivel de desarrollo económico (PIB per cápita) y gastos de seguridad social, correspondientes al último año disponible (como porcentaje del PIB)

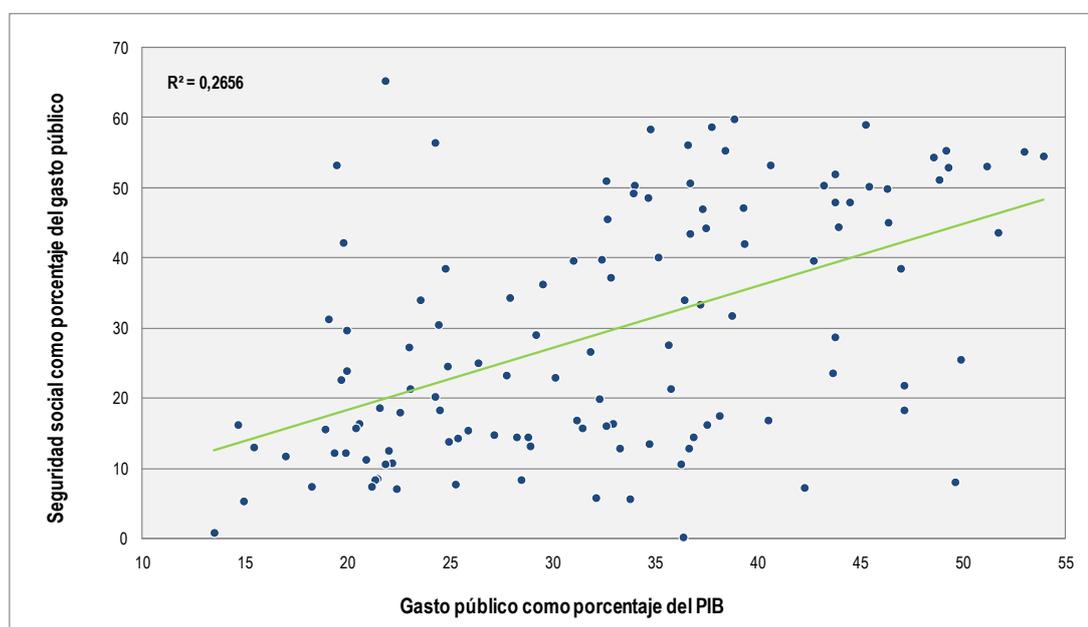


Fuente: Datos basados en OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., anexo, cuadros 13 y 25. En ese informe figuran más notas y referencias completas.

² Véase, por ejemplo, OIT: *Can low-income countries afford basic social security?*, Documentos de Política de Seguridad Social núm. 3 (Ginebra, 2008), OCDE: *Promoting pro-poor growth: Social protection* (París, 2009), Peter Townsend (responsable de la publicación): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building* (Basingstoke, OIT/Palgrave, 2009).

110. El monto del gasto social también está muy relacionado con la magnitud del gasto público general de un país. Sin embargo, los países siguen estrategias diferentes para asignar los recursos públicos. En el gráfico 2.8 se muestra con claridad que entre los países con el mismo nivel de gasto público (medido en términos de gastos totales como porcentaje del PIB) se registran grandes diferencias en cuanto a la proporción de sus recursos disponibles destinados a la seguridad social. En muchos casos, ello es el resultado de preferencias sociales diferentes, definidas a menudo por factores históricos. Así pues, la magnitud de la inversión en la seguridad social (y, por consiguiente, el alcance y nivel de cobertura de la seguridad social de la población nacional) depende en buena medida de la voluntad política y social vigente (de los gobiernos, los contribuyentes y el electorado), la cual define en efecto el espacio fiscal disponible para financiar este programa y no otros.

Gráfico 2.8. Seguridad social como porcentaje del gasto público y gasto público como porcentaje del PIB (último año disponible)



Fuente: Basado en datos de la UE, la OIT, el FMI, la OCDE y la OMS. Véase OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., gráfico 8.7.

111. La manera en que se adoptan las decisiones es, por consiguiente, un aspecto crucial para la organización y financiación de los programas públicos de seguridad social. Lo más importante es determinar en qué medida esos programas deben organizarse como un régimen de seguro social contributivo y en qué medida deben ser programas no contributivos a los que tengan acceso todos los residentes o todos los residentes comprendidos en una categoría especificada. Como ya se ha señalado, el éxito de las diferentes formas de organización y financiación de la seguridad social depende, en gran parte, de la estructura del mercado de trabajo, la proporción del empleo asalariado en el sector formal dentro del empleo total y la dimensión de la economía informal.

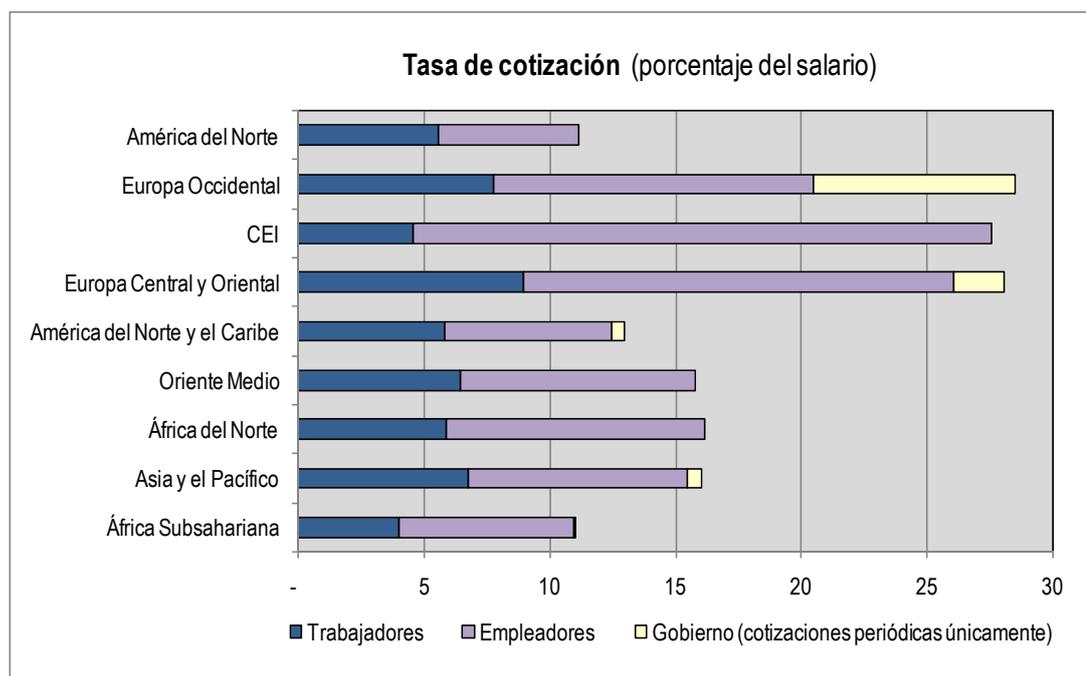
112. No se dispone aún de un conjunto de datos completos que haga posible la identificación de los modelos de financiación de la seguridad social a nivel mundial, a pesar de que la OIT reúne datos sobre las fuentes de financiación de la seguridad social como parte de su encuesta sobre la seguridad social. Con respecto al gasto en el ámbito de la atención de salud pública, la financiación mediante impuestos generales predomina sobre la financiación con cargo a las cotizaciones a la seguridad social. A nivel mundial,

un poco menos de la cuarta parte del gasto en ese concepto se financia con cotizaciones al seguro social (24,7 por ciento). Mediante las cotizaciones al seguro social de salud se financia un poco más de la mitad del gasto de la atención de salud pública en Europa y Asia Central (51,1 por ciento), el 27,1 por ciento en las Américas, el 12 por ciento en Asia, el Oriente Medio y África Septentrional y sólo el 3 por ciento en África Subsahariana. El panorama cambia si, en lugar de utilizar promedios simples, se pondera el promedio con la cuantía del gasto en salud. En ese caso, tanto a nivel mundial como en todos los países con excepción del grupo de bajos ingresos, aproximadamente el 40 por ciento de ese gasto se financia mediante regímenes contributivos de seguridad social, mientras que en los países de bajos ingresos esa forma de financiación representa apenas el 7 por ciento. Al mismo tiempo, muchos países de bajos ingresos dependen en buena medida de recursos externos para financiar sus necesidades de atención médica: en estos países, la financiación externa de la atención médica en 2006 equivalió en promedio a casi la mitad de la financiación de la atención de salud pública (46 por ciento) y desde entonces ha aumentado de manera significativa en comparación con el nivel registrado en 2000 (35 por ciento).

113. No hay estimaciones mundiales similares en lo relativo a los modelos de financiación de la seguridad social no relacionada con la salud. No obstante, tomando como base los modelos de cobertura, resulta evidente que predominan los regímenes contributivos de seguridad social, aunque únicamente cubren a una minoría de la población, en particular en los países de ingresos más bajos. Sin embargo, solo con respecto a algunos países seleccionados existen datos completos reales. El objetivo a largo plazo es poder estimar todos los modelos de financiación de los sistemas de seguridad social, relacionados o no con la salud, por tipo de suma recibida y sector de origen. Debería ser posible estimar, con respecto a cada país, lo que la Unión Europea ya puede lograr en lo concerniente a sus 27 Estados miembros: casi el 60 por ciento del total de sumas recibidas son cotizaciones a la seguridad social y, de ese importe, el 30 por ciento procede de empleadores del sector privado, más del 20 por ciento de los asalariados y otras personas protegidas (es decir, de los hogares), el 8 por ciento de los gobiernos en calidad de empleadores y menos del 1 por ciento de organizaciones no gubernamentales en calidad de empleadores. El resto de las sumas recibidas proviene, en su mayor parte, de la tributación general, recaudada, como es lógico, de las empresas y los hogares. Un poco más del 3 por ciento del total de ingresos se obtiene de otras fuentes, de las cuales una gran parte procede de ingresos devengados por inversiones de los fondos de seguridad social. El gobierno es la fuente de financiación más importante de los sistemas de seguridad social en la Unión Europea (47 por ciento), mientras que los pagos directos de las empresas representan el 30 por ciento y los efectuados por las familias, el 21 por ciento.

114. Los escasos datos de que se dispone sobre la financiación de las prestaciones de vejez (sobre todo, pensiones) revelan grandes variaciones regionales en la distribución de todo el conjunto de cotizaciones entre los trabajadores, los empleadores y el gobierno (véase el gráfico 2.9). Es preciso señalar, no obstante, que muchos gobiernos aportan fondos a los regímenes de pensiones de manera irregular o discrecional, lo cual no fue posible reflejar aquí.

Gráfico 2.9. Financiación de la seguridad social (rama de prestaciones de vejez): contribuciones de los empleadores, los trabajadores y el gobierno



Nota: Las contribuciones del gobierno se tienen en cuenta solo en la medida en que sean de carácter periódico; no se consideran los fondos aportados por el gobierno de manera irregular o discrecional.

Fuente: Datos basados en OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., anexo, cuadro 16.

2.4. Segunda conclusión

115. La gobernanza influye de manera determinante en los desafíos principales que enfrentan los regímenes nacionales de seguridad social mencionados en el presente capítulo, esto es, la cobertura, la adecuación económica y social y la financiación. La buena gobernanza permite el establecimiento de regímenes, la asignación de recursos (aunque en un principio su cuantía sea modesta) y la definición de una adecuación mínima. El espacio fiscal y el espacio de políticas deben crearse con voluntad política y con inversiones en instituciones efectivas. En el centro de estas políticas económicas y sociales ha de estar el objetivo del empleo productivo y el trabajo decente, con el respaldo de una buena gobernanza basada en un diálogo social bien informado.

116. La única manera práctica de encontrar un equilibrio sostenible entre los desafíos que plantean un alto nivel de cobertura, prestaciones adecuadas y una financiación sostenible es mediante la buena gobernanza basada en el consenso y el diálogo social bien informado. El logro de ese equilibrio es una cuestión que reviste una importancia crucial en los debates en torno a las reformas necesarias para ajustar los sistemas de seguridad social a los cambios demográficos y está adquiriendo con rapidez una relevancia renovada en la etapa actual posterior a la crisis cuando las medidas de estímulo de gran magnitud se tienen que financiar con ingresos públicos. La buena gobernanza social responsable es el desafío principal de todos los sistemas nacionales de seguridad social. En el capítulo 4 del presente informe se aborda de nuevo la cuestión de la gobernanza como elemento central de todas las estrategias futuras de seguridad social.

Capítulo 3

Respuestas actuales en materia de políticas

117. Los países han ideado una amplia gama de políticas para responder a la necesidad mundial de seguridad social y a los problemas básicos señalados en el capítulo 2: ampliación de la cobertura; adecuación de las prestaciones; gastos y financiación; gobernanza y prestación efectiva de los servicios.

118. En el presente capítulo se hace una síntesis de la situación actual en determinadas ramas de la seguridad social y de las respuestas de política nacionales. Se centra la atención en unas pocas tendencias mundiales, ilustradas por algunas experiencias nacionales seleccionadas. En el *Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010-2011* se analizan en mayor detalle las tendencias mundiales y regionales.

3.1. Hacer posible el acceso a los servicios de salud: protección social de la salud

119. El acceso a los servicios de salud es fundamental para alcanzar un nivel mínimo de calidad de vida y para garantizar el bienestar y la productividad futuros. Sin embargo, una gran proporción de la población mundial no tiene acceso a centros o servicios de salud. Mayor aún es la proporción de personas que corren el riesgo de hundirse aún más en la pobreza a causa de los gastos de asistencia médica que deben realizar debido a la falta de una protección social adecuada de la salud ¹.

120. Los sistemas de *protección social de la salud* deberían diseñarse con miras a lograr el acceso universal, ofrecer protección financiera y prestar servicios de salud de manera eficiente y eficaz. Se pueden emplear mecanismos pluralistas de financiación para alcanzar estos objetivos y abarcar una combinación de las siguientes fuentes de fondos: i) impuestos directos o indirectos, ii) cotizaciones de los trabajadores y de los empleadores, y iii) primas.

121. Otro elemento clave de la protección social de la salud es la licencia de enfermedad y las prestaciones sustitutivas conexas que se pagan a título de indemnización, tal como se indica en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y en el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130). La licencia de enfermedad con goce de sueldo contribuye a mejorar los resultados en materia de salud, promover la seguridad de ingresos y evitar las dificultades financieras creadas por las enfermedades.

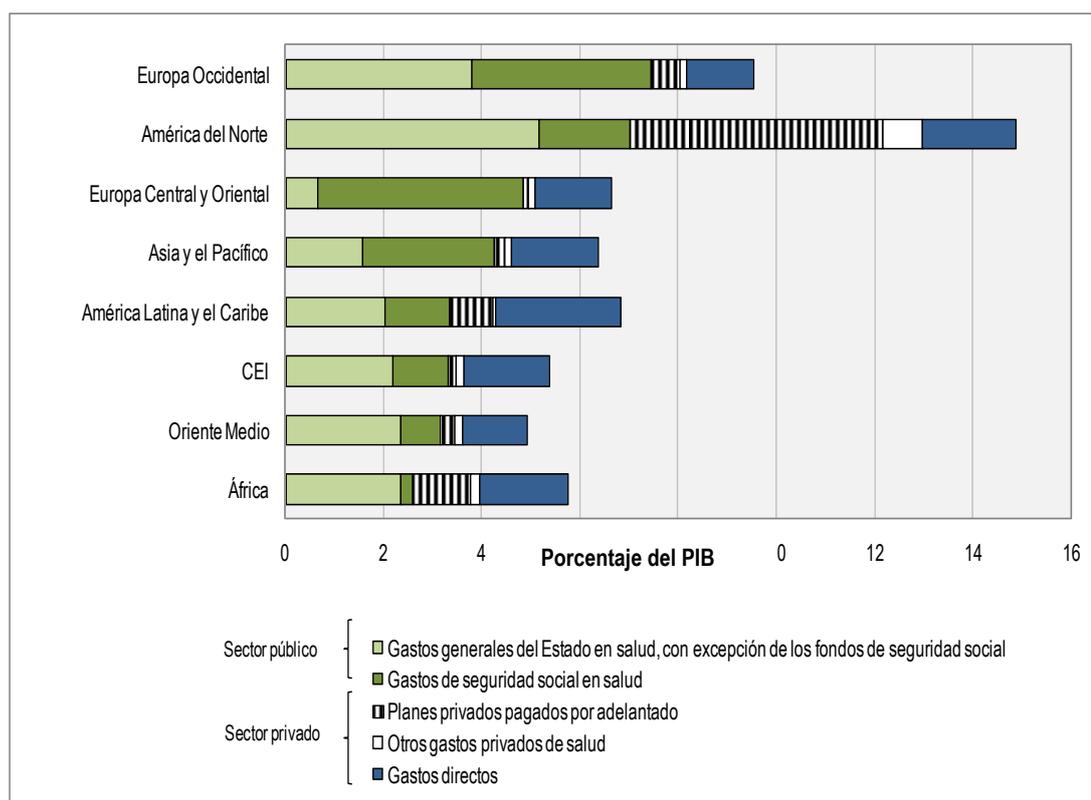
¹ OMS: *El informe sobre la salud en el mundo: Financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal* (Ginebra, 2010); OIT: *Protección social de la salud: Una estrategia de la OIT para el acceso universal a la asistencia médica*, Documentos de Política de Seguridad Social, documento núm. 1 (Ginebra, 2008).

122. A fin de alcanzar los objetivos de la protección social de la salud, la cobertura universal *obligatoria* debe tener como resultado un acceso *efectivo* a los servicios de salud. El concepto de cobertura de la asistencia médica es multidimensional, y su medición es más compleja que la de otras ramas de la seguridad social. El acceso efectivo significa que los servicios de salud están disponibles, son de costo asequible y tienen un nivel de calidad suficiente, y que se ofrece protección financiera.

Modalidades de financiación de la asistencia médica y formas de acceso a dicha asistencia

123. Es evidente que todas las dimensiones de la cobertura de la protección de la salud dependen del monto del gasto público asignado a la salud. El gráfico 3.1 muestra el nivel y la estructura de la financiación de la asistencia médica proveniente de fuentes públicas y privadas, y pone de manifiesto los distintos niveles de participación del sector público en la financiación de la atención de la salud en las diversas regiones. El gráfico muestra claramente que la existencia de niveles bajos de financiación pública tiende a estar relacionada con una mayor proporción de gastos pagados del bolsillo del usuario o gastos directos, lo que tiende a impedir el acceso de las personas pobres y vulnerables a la asistencia médica.

Gráfico 3.1. Financiación de la asistencia médica: fuentes públicas y privadas de financiación de los gastos de salud como porcentaje del PIB, 2006



Fuente: Basado en datos de la OIT y de la OMS; véase OIT: *World Social Security Report 2010/11* (Ginebra, 2010), gráfico 3.3.

124. A efectos de garantizar la protección financiera es necesario que los servicios de atención médica tengan un *costo asequible* para los trabajadores y sus familias, tanto en el sector informal como en el sector formal de la economía. La asequibilidad de los costos se puede evaluar examinando la proporción de gastos directos de atención médica, en el total de los ingresos o gastos del hogar. Los datos sobre esos pagos directos pueden usarse como indicadores indirectos de la magnitud de las deficiencias de cobertura en el contexto de un conjunto de indicadores relacionados con el nivel de protección financiera ofrecida.

125. En los países de bajos ingresos, las familias pagan de su bolsillo más de la mitad (55 por ciento) de los gastos de salud, en promedio. En algunos países, como Camboya, la India y el Pakistán, los particulares pagan más del 80 por ciento del total de gastos de salud, debido a la falta de mecanismos de protección social de la salud que ofrezcan prestaciones de asistencia médica, como servicios financiados mediante impuestos o regímenes de seguros sociales o con base en la comunidad. Al mismo tiempo, la proporción de pagos directos en los países de medianos ingresos asciende en promedio al 40 por ciento, mientras que en los países de altos ingresos esa proporción es del 10 por ciento. Los pagos directos elevados son una causa importante de empobrecimiento, y — sin que resulte sorprendente — existe una fuerte correlación entre el nivel de gastos directos, y la incidencia de la pobreza en un país determinado. Cabe señalar muy especialmente que los niveles registrados de pagos directos no tienen en cuenta a las personas que viven en la pobreza extrema, que no pueden pagarse ningún tipo de tratamiento médico.

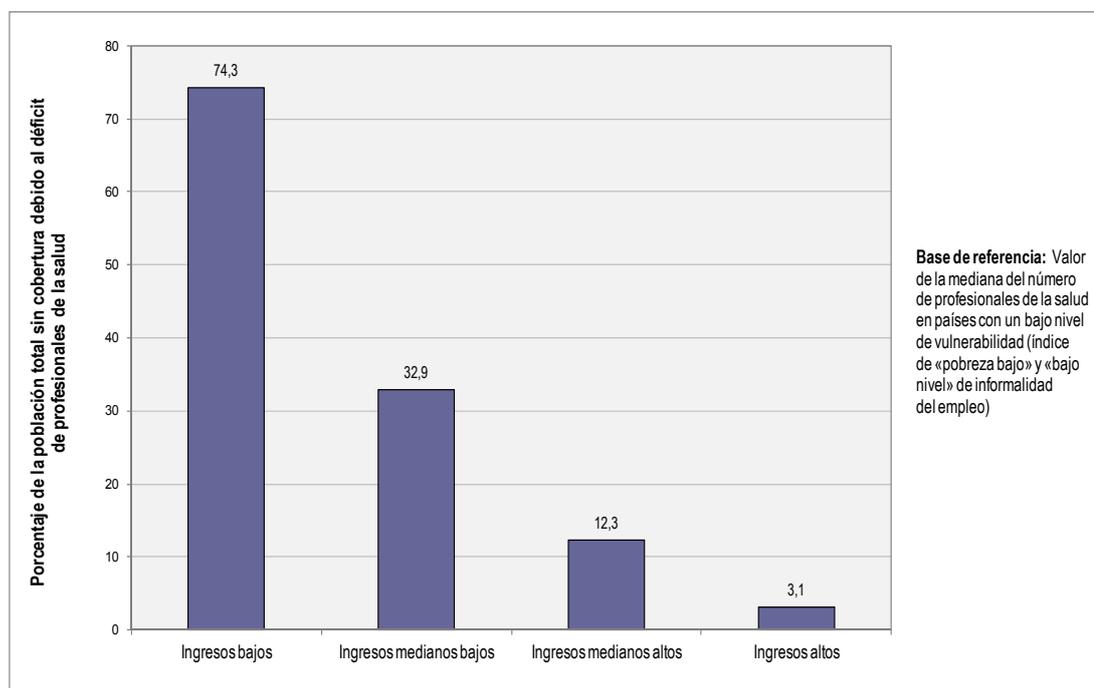
Indicadores de acceso a los servicios de asistencia médica

126. La cobertura de la asistencia médica consiste en el acceso a servicios de salud (de calidad) a precios asequibles, que se hace posible gracias a la adopción de diversas medidas públicas o privadas. El acceso físico a los proveedores de servicios de salud, al tratamiento y a los medicamentos exige que la infraestructura y el personal de asistencia médica sean suficientes, y que se proporcionen bienes y servicios médicos.

127. Los indicadores del «acceso» *de facto* a los servicios sociales de asistencia médica son generalmente débiles. La OIT ha creado un indicador que también refleja la disponibilidad de acceso del lado de la oferta — en este caso la disponibilidad de recursos humanos a un nivel que garantice un acceso efectivo, aunque sea básico, pero universal². En el gráfico 3.2 se da un panorama mundial del déficit estimado de acceso por nivel de ingresos de los países. Ese panorama sugiere que entre el 30 y el 36 por ciento de la población mundial no tiene acceso a servicios de salud (usando a Tailandia como patrón de referencia). Los países de bajos ingresos, que en su mayoría se encuentran en África y Asia, muestran los niveles más altos de déficit de acceso — en promedio el 74 por ciento de la población, comparado con el 33 por ciento en los países de ingresos medianos bajos, el 12 por ciento en los países de ingresos medianos altos, y el 3 por ciento en los países de altos ingresos.

² Véase OIT: *World Social Security Report 2010/11*, *op. cit.*, pág. 41, para conocer las explicaciones metodológicas.

Gráfico 3.2. Indicador de la OIT relativo al déficit de acceso, 2006
(escasez medida de profesionales médicos calificados, usada como dato indirecto)



Fuente: Basado en datos de la OMS; véase también: OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., gráfico 3.8.

128. El nivel de acceso efectivo no es el mismo para toda la población. Las mujeres suelen enfrentar barreras particularmente altas para acceder a la asistencia médica por varias razones, entre ellas la falta de ingresos, el bajo nivel de educación, la informalidad y sus responsabilidades como cuidadoras.

Ampliación de la cobertura de la protección social de la salud

129. En varios países de distintas partes del mundo se han tomado medidas para ampliar la cobertura de la protección social de la salud. Por ejemplo, Tailandia ha venido ampliando desde hace muchos años la cobertura de la protección social de la salud en el marco de su plan universal, que otorga acceso efectivo a los pobres (véase el recuadro 3.1). Otros países han tratado de canalizar más fondos hacia sus sistemas de asistencia médica y de mejorar la prestación de servicios de atención de la salud.

Recuadro 3.1 **Ampliación de la protección social de la salud en Tailandia**

Como en muchos países de medianos y bajos ingresos, la cobertura de salud dispuesta por el Estado en Tailandia estuvo durante mucho tiempo limitada a los empleados del sector público en virtud de la Ley de Prestaciones de Asistencia Médica para Funcionarios Públicos (CSMBS) y el Plan de prestaciones de asistencia médica de las empresas del Estado. En 1991, y con miras a extender la cobertura a los trabajadores del sector privado de la economía formal, se aplicó la Ley de Seguridad Social, que dio origen al Seguro de Salud de la Seguridad Social (SSO). Al principio la cobertura estaba limitada a los empleados de las empresas que tuvieran 20 o más trabajadores, pero en 2002 la cobertura obligatoria se extendió a todas las empresas, incluso a las de un solo asalariado. Poco tiempo antes, en 2001, Tailandia había dado un paso radical hacia el logro de la cobertura total de la asistencia médica al introducir un plan universal de atención de la salud, hoy llamado popularmente «plan UC» (conocido anteriormente como el plan «30-Baht»). El plan ofrece a todo ciudadano tailandés que no esté afiliado al Seguro de Salud de la Seguridad Social o al Plan de prestaciones de asistencia médica para funcionarios públicos, acceso a los servicios de salud prestados a nivel de distrito por determinadas redes de proveedores (integradas por centros de salud, hospitales de distrito y hospitales provinciales colaboradores).

Como resultado de ello, la cobertura obligatoria global del seguro de salud en Tailandia alcanzó a casi el 98 por ciento de la población en 2006-2007, y el 75 por ciento de esa proporción está garantizada por el plan UC. En consecuencia, el enfoque pluralista de Tailandia ha logrado una cobertura casi universal en un lapso relativamente corto. Si bien persisten algunos desafíos, la población puede acceder actualmente, en principio sin tener que hacer pagos de participación o abonar tasas de usuario, a una amplia gama de servicios de salud, entre ellos servicios ambulatorios (para pacientes externos), servicios para pacientes hospitalizados y servicios de maternidad prestados por proveedores públicos y privados, en un marco que pone el énfasis en los aspectos de la prevención y la rehabilitación.

Fuentes: Basado en OIT: *Extending social security to all, A guide through challenges and options* (Ginebra, 2010); V. Tangcharoensathien y otros autores: «From targeting to Universality: Lessons from the health system in Thailand», en Peter Townsend (responsable de la publicación): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009), págs. 310 a 322.

130. Algunos países africanos también han hecho progresos en cuanto a mejorar el acceso de su población a los servicios de salud. Ghana, un país con más del 90 por ciento de su población activa empleada en el sector informal de la economía, ha logrado afrontar con éxito desafíos como la falta de financiación suficiente, la baja calidad de los servicios y la exclusión, introduciendo planes múltiples de protección social de la salud que van desde regímenes comunitarios hasta un seguro médico nacional para distintos grupos de la población, y adaptándolos gradualmente a una política nacional de salud (véase el recuadro 3.2). La experiencia indica en este caso que una clave importante del éxito es garantizar el acceso a todos los ciudadanos, poniendo la mira al mismo tiempo en los pobres y en los más vulnerables, evitando así una selección adversa y la fragmentación de la participación común en la cobertura de los riesgos.

Recuadro 3.2 Ampliación de la protección social de la salud en Ghana

Durante mucho tiempo, en Ghana sólo se podía acceder a la asistencia médica pagando cada servicio con dinero, lo que redundó en un aumento de las desigualdades y el deterioro de los resultados en materia de salud. A raíz de ello, recientemente se puso en práctica el Sistema del Seguro Nacional de Salud (NHIS), con su misión declarada de afrontar estos desafíos y garantizar el acceso universal equitativo de todos los residentes de Ghana a servicios esenciales de salud de una calidad aceptable, sin que se exijan pagos directos en el momento de uso del servicio. En este sistema pluralista, hay tres grandes tipos de seguros médicos que cubren distintos grupos de la población: 1) regímenes de seguros médicos mutuales (o comunitarios) de distrito, que funcionan en la totalidad de un distrito y en los que pueden participar todos los residentes de ese distrito; 2) regímenes de seguros médicos comerciales privados, que son sistemas privados con fines de lucro de acceso no restringido para una determinada región o distrito de Ghana, por lo que pueden afiliarse a ellos todos los ghaneses que residan en esa zona; 3) regímenes de seguros médicos mutuales (comunitarios) privados, que atienden a determinados grupos de personas — por ejemplo, miembros de un club, una iglesia o cualquier otra organización — que se unen para formar sus propios regímenes de seguro médico mutual; generalmente sólo pueden afiliarse a ellos los miembros de la organización respectiva. Las primas del Sistema del Seguro Nacional de Salud se basan generalmente en la capacidad de pago de los participantes. Hay comisiones de seguros de la comunidad que identifican y clasifican a los residentes en cuatro grupos sociales, a saber, los más pobres, los pobres, la clase media y los ricos, y gradúan sus cotizaciones respectivas en función de la categoría que corresponda. La categoría más pobre de la población, junto con las personas de 70 o más años de edad, y los jubilados que estaban afiliados al antiguo *Social Security and National Insurance Trust* (SSNIT), están exonerados del pago de cualquier prima o cotización.

Como parte de un enorme esfuerzo nacional de solidaridad, el sistema se está financiando mediante un aumento del IVA de unos 2,5 puntos porcentuales y una reasignación de 2,5 puntos porcentuales de las cotizaciones de los afiliados al régimen nacional de pensiones al Fondo del Seguro Nacional de Salud. Las personas que trabajan en la economía informal pagan solamente una cotización relativamente pequeña que no cubre su costo.

Los datos provenientes de las oficinas centrales del Seguro Nacional de Salud de Ghana, en Accra, indican que, en 2008, 12,5 millones de ghaneses — o el 61 por ciento de la población total del país, que es de 20,4 millones de habitantes — se habían afiliado al Seguro. Del total de personas afiliadas, 6,3 millones (o un poco más del 50 por ciento) eran menores de 18 años de edad, 867.000 (o 6,9 por ciento) eran personas mayores de 70 años, y 303.000 (o 2,4 por ciento) se clasificaban como «indigentes», y todos ellos estaban en principio exonerados del pago de cotizaciones.

Fuente: Basado en OIT: *Extending social security to all*, op. cit.

131. Varios países de América Latina han hecho progresos considerables en lo que respecta a la ampliación de la protección social de la salud. Costa Rica ha logrado la plena cobertura en el sector de la salud mediante una combinación de seguros médicos y acceso gratuito a los servicios públicos de salud. Colombia ha ampliado con éxito la cobertura de los seguros médicos subsidiando parcialmente las cotizaciones del seguro médico que deben pagar los grupos pobres de la población.

132. En algunos países desarrollados también se han tomado medidas para ampliar la cobertura de la protección social de la salud. Se destaca especialmente el caso de los Estados Unidos, donde se han tomado medidas para paliar la falta de cobertura médica de una alta proporción de la población, así como problemas de calidad y costo, mediante una reforma del sistema de atención de la salud introducida en marzo de 2010 (véase el recuadro 3.3).

Recuadro 3.3**Reforma del sistema de atención de la salud en los Estados Unidos**

En marzo de 2010, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Protección del Paciente y Asistencia Médica de Costo Asequible, tras un año de intensos debates en el país. La ley tiene tres objetivos principales: ampliar la cobertura de la protección social de la salud, poner fin a algunas prácticas del sector de los seguros privados que tenían efectos negativos en el asegurado o daban lugar a la exclusión; frenar el aumento de los costos de la asistencia médica.

Si bien la ley apunta a contener los costos en el largo plazo, tiene que lograr un equilibrio entre lo que se ahorra y la suma de 875.000 millones de dólares de los Estados Unidos que se gastaron para ampliar la cobertura a 32 millones de estadounidenses no asegurados para 2019. En el próximo decenio, la política pondrá en marcha medidas para lograr la mayor ampliación de la cobertura desde 1965, cuando se introdujeron Medicare y Medicaid.

Casi todos los ciudadanos y residentes legales de los Estados Unidos tienen la obligación de contratar un seguro médico o, de lo contrario, pagar una multa de por lo menos 750 dólares al año. Los particulares y los empleadores podrán contratar seguros médicos mediante nuevas bolsas en línea que informarán mejor a los beneficiarios de los precios, prestaciones y opciones. Para los grupos de menores ingresos, se otorgarán subsidios para la contratación de cobertura y los criterios de elegibilidad se extenderán a Medicaid — el programa de asistencia para los grupos de menores ingresos. Esto permitirá que unos 16 millones más de personas pertenecientes a la población más pobre puedan reunir los requisitos de elegibilidad.

Las empresas pequeñas con menos de 25 asalariados recibirán subsidios para contratar un seguro médico para sus asalariados, y las empresas más grandes tendrán la obligación de pagar una multa si no los aseguran. Los jóvenes menores de 26 años de edad pueden quedar asegurados por la póliza de sus padres. La transición hacia el mercado de trabajo ha hecho que las oportunidades de trabajo para los adultos jóvenes sean menos formales, ya que pueden aceptar empleos a tiempo parcial, a nivel de comienzo de carrera o como personal contratado, que normalmente no tienen seguro médico.

En un esfuerzo por reducir los pagos directos de los afiliados, se introducirá un descuento de 250 dólares para corregir el déficit de cobertura de las personas comprendidas en el plan de medicamentos de Medicare. También se introducirán cambios en Medicare, el programa para personas mayores de 65 años, con el fin de mejorar la prestación de los servicios y reducir la ineficiencia y el fraude.

A fin de lograr el segundo objetivo de la reforma — hacer rendir cuentas a las compañías de seguros —, la ley prohíbe a los aseguradores negar cobertura a las personas que tengan afecciones de salud preexistentes o rescindir la cobertura cuando una persona se lesiona o se enferma.

El tercer objetivo de la reforma — reducir los costos de la asistencia médica — se logrará gravando con nuevos impuestos a los planes de seguros de costo elevado y a los grupos de ingresos altos. A partir de 2018, los empleadores y los particulares tendrán que pagar un impuesto del 40 por ciento sobre cada dólar que gasten en cualquier plan de seguros que cueste más de 27.500 dólares anuales. Esta ley permitirá reducir el presupuesto federal en una cifra estimada en 143.000 millones de dólares para 2019.

Medidas para hacer frente a las limitaciones financieras

133. En muchos países desarrollados, existe preocupación por el aumento del nivel de gastos de la asistencia médica. En los países miembros de la OCDE, el total de los gastos de salud (públicos y privados) alcanza en promedio el 9 por ciento del PIB, y va desde el 5,9 por ciento en México al 16 por ciento en los Estados Unidos. Con excepción de los Estados Unidos, la mayor parte de los gastos de salud en los países miembros de la

OCDE está comprendida dentro del gasto público y se financia con las cotizaciones que pagan los empleadores y los trabajadores y con los impuestos generales.

134. En términos generales, la financiación de la asistencia médica mediante impuestos o con cargo a los presupuestos públicos — a diferencia de los seguros sociales financiados con las cotizaciones aportadas al sistema de protección social de la salud — no repercute directamente en el nivel de gastos en salud. El sistema existente en los Estados Unidos, que se financia mayormente con recursos de fuentes privadas, se distingue como el más caro tanto en lo que respecta a los gastos de los servicios públicos de salud como a los de los servicios de salud privados. Las posibles causas del costo más alto de los sistemas de organización privada son, entre otras: la fragmentación de los sistemas de participación común en la cobertura de los riesgos y la disminución del poder adquisitivo de los fondos de seguros médicos en comparación con los fondos más grandes de los seguros médicos públicos y de los sistemas nacionales de salud; gastos administrativos y de relaciones públicas más elevados, y el pago de sueldos más altos a los profesionales de la salud.

135. La preocupación por el aumento de los costos de la asistencia médica ha llevado a otros países, como Alemania, Francia y Países Bajos, a introducir reformas para contener el aumento de los gastos (véase el recuadro 3.4).

Recuadro 3.4
Reforma del sistema de atención de la salud en Francia,
Alemania y Países Bajos

En 2005, la Unión Nacional de Fondos de Seguros de Enfermedad (UNCAM) y los tres sindicatos que representan a los médicos celebraron un acuerdo para establecer la obligación de registrarse con un médico de cabecera e introducir ajustes en los honorarios médicos. El propósito del acuerdo era ahorrar 1.000 millones de euros en gastos de salud (especialmente con respecto a las enfermedades de larga duración, la licencia de enfermedad, las recetas, etc.). Se aumentaron los honorarios de las consultas con especialistas, pero los honorarios de los médicos generales se mantuvieron en el mismo nivel. Junto con las principales reformas de 2004, el objetivo era restringir el acceso de los pacientes a los especialistas — haciéndolos dirigirse primero a un sistema de remisión de pacientes en lugar de consultar a los especialistas directamente — como medida de contención del gasto. Otras medidas de control del gasto fueron: limitar el número de camas reservadas para casos urgentes en los hospitales, los medicamentos de costo reembolsable — se han eliminado 600 medicamentos de la lista de medicamentos por los que puede pedirse reembolso al sistema público; crear protocolos para el tratamiento de afecciones crónicas; y nuevos copagos respecto de medicamentos recetados, consultas médicas y traslados en ambulancia que no sean reembolsados por seguros médicos privados complementarios. Todas estas medidas han contribuido a reducir el déficit en los últimos años. Además, en 2009 se presentó un nuevo proyecto de ley francesa de reforma del sector de la salud. La ley apunta a modernizar el sistema de asistencia médica, reforzar la salud preventiva y mejorar el acceso y la calidad de la asistencia.

En julio de 2010, el Gobierno alemán anunció la introducción de reformas en el sector de la salud para subsanar el déficit con un aumento de los honorarios y leves recortes en el gasto. La reforma aumentará las cotizaciones que se pagan a los seguros médicos sociales de 14,9 por ciento del sueldo bruto de los trabajadores al 15,5 por ciento. Además, se busca generar 3,5 millones de euros en 2011 y 4 millones de euros en 2012 mediante recortes presupuestarios relacionados con los trabajadores de la salud, los hospitales, la medicina y la administración.

En 2006, la Ley de Asistencia Médica de los Países Bajos creó un mercado competitivo unificado de los seguros médicos que exigió que todas las personas contrataran un seguro médico básico, con la opción de contratar un seguro complementario para incluir la asistencia no comprendida en el régimen. Como el seguro básico es obligatorio, las personas que no se afilien o paguen se hacen pasibles de una multa de 130 por ciento de la prima. Las primas nominales constituyen el 50 por ciento de la financiación de la asistencia médica. Mensualmente se depositan subsidios en las cuentas bancarias con el fin de prestar apoyo a los grupos de menores ingresos. Si bien la reforma apuntó a racionalizar los gastos administrativos, la complejidad del nuevo sistema representa una carga administrativa y una burocracia considerables. Su propósito es fortalecer la competencia entre las compañías de seguros. Las aseguradoras deben ofrecer el seguro básico, pero pueden competir a nivel de servicios, precios y calidad de la asistencia y los pacientes pueden cambiarse de seguro una vez al año. Durante el primer año de la reforma, el 18 por ciento de los beneficiarios se cambiaron de compañía debido a las primas.

136. Muchos países de medianos y bajos ingresos también enfrentan un aumento de los gastos de asistencia médica, a medida que sus necesidades y demandas de atención de la salud crecen con el aumento del PIB. Si bien un índice más alto de crecimiento económico permite canalizar recursos hacia el sistema de asistencia médica en algunos países, para otros países resulta más difícil obtener los fondos necesarios. La combinación de distintas fuentes públicas y privadas de financiación de la salud, incluidos los impuestos, las cotizaciones y posiblemente fondos externos, puede utilizarse para generar la base de recursos que se requiere para hacer las inversiones necesarias en la salud de la población.

Aumentar la eficiencia administrativa y garantizar la calidad de la asistencia médica

137. Ante el fenómeno generalizado de las presiones impuestas por los gastos, muchos gobiernos tratan de aumentar la eficiencia administrativa. Por ejemplo, el Reino Unido se ha embarcado en un proceso de reforma de la atención primaria de la salud que se centra en fortalecer el papel orientador de los médicos generales (véase el recuadro 3.5).

Recuadro 3.5 Reforma del sistema de atención de la salud en el Reino Unido

La reciente reforma del sistema de atención de la salud en el Reino Unido ha puesto énfasis en el aumento de la eficiencia administrativa. En julio de 2010, el Gobierno del Reino Unido anunció planes para reformar los servicios de atención primaria de la salud prestados por encargo del Servicio Nacional de Salud, entregando 80.000 millones de libras esterlinas directamente a los médicos generales. Anteriormente, se habían asignado fondos provenientes de impuestos del Gobierno a organizaciones de atención primaria de la salud, que pagaban para que los pacientes de sus zonas respectivas fueran tratados en los hospitales. En el futuro, los médicos generales van a tener que pagarle directamente a los hospitales por los pacientes que éstos les envíen. También tendrán que organizar servicios de atención fuera de hora; es muy probable que muchos consultorios vuelvan a ofrecer servicios las 24 horas o los fines de semana o por la noche.

Como resultado de esta reforma, 150 organizaciones de atención primaria de la salud y autoridades sanitarias serán eliminadas gradualmente y se perderán los empleos conexos. Estas medidas apuntan a reducir la burocracia y dar mayor control a los médicos y a los pacientes. En un estudio anterior se había concluido que las organizaciones de atención primaria de la salud eran ineficientes y tenían aversión al riesgo. El Gobierno ha prometido que se adoptarán medidas de salvaguardia para evitar el derroche. Los médicos generales firmarán un nuevo contrato y trabajarán en grupos locales para encargar servicios. Estas reformas son polémicas por los efectos que pueden tener en la calidad de la asistencia y por otras razones.

138. Si bien las reformas administrativas pueden ayudar a identificar formas posibles de reducir los gastos y aumentar la eficiencia, es fundamental velar por que la calidad de la asistencia médica prestada no se deteriore como consecuencia de esas medidas. Esto es particularmente pertinente en vista de los cambios demográficos proyectados, que harán necesario adaptar los servicios de atención médica a las necesidades cambiantes de la población. Además, las reformas también deben tener en cuenta las consecuencias para el empleo en el sector de la salud, que representa una proporción importante del empleo.

139. Los principales obstáculos que existen para seguir ampliando la cobertura de la protección social de la salud son, entre otros, la necesidad de velar por la sostenibilidad de la financiación de la asistencia médica en el contexto de los cambios demográficos que se van registrando tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, y seguir avanzando con miras a garantizar el acceso universal a una atención médica de calidad en todo el mundo. Para ello es necesario definir y acordar un paquete básico de servicios de asistencia médica en cada contexto nacional (véase la sección 4.2.2 *infra*).

3.2. Garantizar la seguridad del ingreso a las personas de edad, con discapacidad y a los familiares sobrevivientes

140. La seguridad del ingreso en la vejez es una necesidad universal que se resuelve de distintas maneras en distintas partes del mundo. Sin embargo, sólo una minoría de hombres y mujeres de edad avanzada gozan de seguridad del ingreso en la vejez; en zonas extensas del mundo, la vejez sigue constituyendo un importante riesgo de pobreza.

141. De manera similar, la limitación de la capacidad de obtener ingresos como consecuencia de una discapacidad severa constituye un importante riesgo de pobreza para los hombres y mujeres con discapacidad y sus familias. Las pensiones de invalidez, con frecuencia llamadas también pensiones por discapacidad, son un medio de protección del ingreso de las personas aseguradas que ya no pueden trabajar en ningún empleo, o que tienen una capacidad limitada para devengar ingresos. Esas pensiones contributivas se complementan con prestaciones no contributivas por discapacidad, cuya cobertura tiene un alcance más amplio que las de la población asegurada.

142. La seguridad del ingreso de los familiares sobrevivientes se garantiza mediante las pensiones de sobrevivientes, que ofrecen prestaciones a los cónyuges supérstites (viudas y viudos), niños huérfanos y otros sobrevivientes de los trabajadores asegurados tras el fallecimiento del sostén de la familia. Si bien en algunos países desarrollados se está discutiendo si corresponde el pago de pensiones a los sobrevivientes en vista del aumento de las tasas de empleo femenino y de la disponibilidad de pensiones no contributivas, las pensiones de sobrevivientes siguen desempeñando un papel fundamental para proporcionar seguridad del ingreso en muchos países en desarrollo ³.

143. La mayoría de los países en los que la seguridad social está bastante desarrollada suelen tener un sistema de pensiones que comprende normalmente varios regímenes de pensiones que o bien abarcan a determinados grupos de la población o tienen distintos objetivos concretos. Muchos de esos sistemas de pensiones, aunque no todos, cubren los riesgos de vejez, discapacidad y supervivencia. En muchos países de altos ingresos, los regímenes de pensiones han demostrado ser medios eficaces de reducción de la pobreza de ingresos y otras formas de pobreza entre las personas de edad ⁴.

³ En vista de la disponibilidad limitada de información cuantitativa comparable sobre pensiones por discapacidad y de sobrevivientes, en las secciones siguientes se centrará la atención principalmente en las pensiones de vejez.

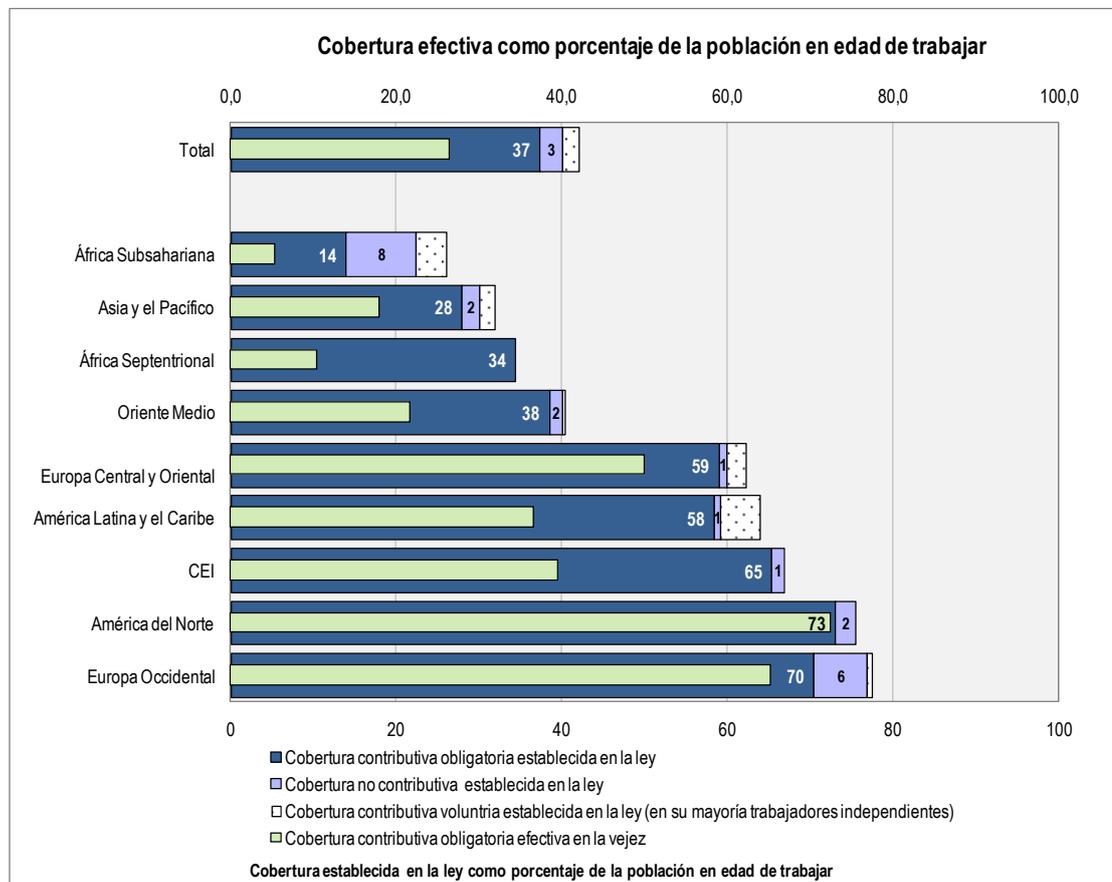
⁴ OCDE: *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, parte III (París, 2008).

144. En la mayoría de los países de medianos y bajos ingresos, los regímenes de pensiones se concentran en los asalariados del sector formal, principalmente los de la administración pública y de las empresas grandes. Las personas que no están amparadas por los regímenes de pensiones oficiales tienen que depender del apoyo de sus familias y comunidades, pero estas formas de protección informales se están deteriorando debido a los cambios demográficos, la migración, la urbanización y la pobreza generalizada. Como resultado de ello, el número de ancianos pobres está aumentando, y representan una proporción excesivamente alta de las personas que viven en la pobreza crónica. La mayoría de los ancianos del mundo no reciben ingresos periódicos y muchos de ellos viven con menos de 1 dólar al día.

Cobertura de las pensiones contributivas y no contributivas

145. A nivel mundial, cerca del 40 por ciento de la población en edad de trabajar goza de cobertura obligatoria en el marco de regímenes contributivos de pensiones de vejez (véase el gráfico 3.3). La cobertura obligatoria varía mucho de una región a otra del mundo. En América del Norte y Europa, más del 75 por ciento de la población en edad de trabajar está cubierta, pero en África sólo lo está menos de un tercio. Los ex países comunistas, incluidos los países más pobres de Asia Central, han heredado regímenes integrales de pensiones que ofrecen una cobertura mucho más amplia que los regímenes de otros países que tienen un PIB per cápita similar. En todas las regiones, la proporción de programas de cotización voluntaria llega apenas al 4 por ciento de la población en edad de trabajar; esto pone de manifiesto la importancia de los regímenes contributivos obligatorios.

Gráfico 3.3. Pensiones de vejez: cobertura obligatoria y efectiva: cotizantes activos de la población en edad de trabajar, por región, 2008-2009 (porcentajes)

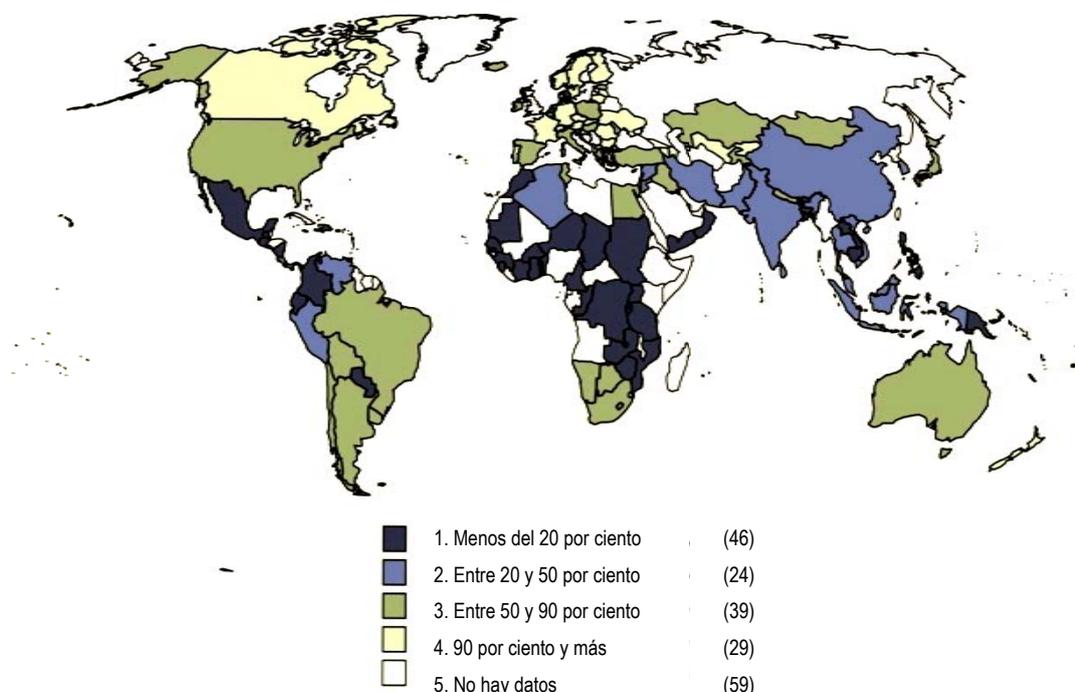


Fuente: Basado en datos de la OIT, ISSA-SSA y otras fuentes; véase OIT: *World Social Security Report 2010/11, op. cit.*, gráfico 4.1.

146. Sin embargo, la cobertura efectiva es considerablemente menor que la cobertura establecida en la ley (gráfico 3.3). Esto puede deberse a múltiples factores, entre ellos la aplicación y el cumplimiento incompletos del marco jurídico, la falta de cumplimiento y posiblemente también una tendencia hacia formas más inestables y precarias de empleo. Con excepción de América del Norte y Europa Occidental, la cobertura efectiva es bastante baja en todas las regiones, aunque sigue siendo de alrededor del 50 por ciento en Europa Central y Oriental. Pero en el África Subsahariana, solamente el 5 por ciento de la población en edad de trabajar está efectivamente cubierta por programas contributivos; esta proporción es de aproximadamente 20 por ciento en Asia y en Oriente Medio, y de 10 por ciento en África Septentrional (véase el gráfico 3.3).

147. Si bien las consideraciones precedentes se refieren a los cotizantes activos como proporción de la población en edad de trabajar — que serán los jubilados del mañana —, también es importante tener en cuenta a la actual generación de pensionistas e incluir los efectos de las prestaciones no contributivas (véase el gráfico 3.4). En Europa, así como en el Canadá, se han logrado índices de cobertura superiores al 90 por ciento; la mayoría de los demás países industrializados tienen índices de cobertura de entre 50 por ciento y 90 por ciento de la población que ha pasado la edad de jubilación, al igual que algunos países de medianos ingresos que tienen regímenes de pensiones sociales no contributivas en África y América Latina. En grandes partes de África, Asia y América Latina, las tasas de cobertura son considerablemente más bajas, a menudo de menos del 20 por ciento de la población de edad avanzada. El gráfico 3.4 también demuestra el grado de variación de una región a otra y los efectos de las políticas de pensiones inclusivas.

Gráfico 3.4. Beneficiarios de pensiones de vejez como porcentaje de la población que ha pasado la edad de jubilación



Fuente: Basado en datos de la OIT, las Naciones Unidas y otras fuentes; véase OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., gráfico 4.3.

148. En Asia, algunos países han hecho grandes esfuerzos para ampliar la cobertura más allá del sector formal. Sri Lanka, por ejemplo, tiene un régimen que abarca a los agricultores y los pescadores, que ha logrado tasas de cobertura importantes (57 por ciento de los agricultores y 42 por ciento de los pescadores). La India también ha tratado de proporcionar cobertura a la economía informal en el marco del Régimen Nacional de Pensiones de Vejez, financiado con recursos del gobierno central y de los estados, que cubre a la cuarta parte de todas las personas de edad, que son aproximadamente la mitad de los pensionistas que viven en la pobreza. Nepal ha introducido una pensión básica no contributiva para todas las personas de 70 o más años de edad. Tailandia introdujo una prestación similar para todas las personas de edad como una medida temporal para afrontar la crisis, pero actualmente está discutiendo la posibilidad de sustituirla por un régimen permanente de pensiones básicas. Las poblaciones de Mongolia y de los países de la ex Unión Soviética gozan de una cobertura relativamente alta, pero el bajo nivel de gastos de seguridad social que se registra en algunos de esos países, así como otras pruebas, indican que las pensiones que efectivamente se pagan son muy bajas y a menudo insuficientes para evitar que las personas de edad caigan en la pobreza. En el Japón, el indicador está por debajo del 100 por ciento solamente porque muchos japoneses se jubilan mucho después de los 60 años de edad. Para el resto de la población asiática, parece que una minoría sigue teniendo tasas de cobertura efectiva de entre 20 por ciento y 40 por ciento, con excepción de los países del sudeste asiático, donde la cobertura es menor. Si se tienen en cuenta las reformas de política que ya se están aplicando, cabe esperar mejoras de la cobertura en varios países (como las medidas que se están adoptando actualmente en China para cubrir de alguna manera a la población rural); pero la mayoría de los países sigue enfrentando el desafío de encontrar una forma eficaz de impedir que se extienda la pobreza extrema en poblaciones que envejecen rápidamente, donde la mayoría de las personas trabajan en la economía informal y no tienen acceso a ningún régimen contributivo de seguridad social.

149. Los niveles más bajos de cobertura se registran en África, donde el 10 por ciento o menos de la población de edad avanzada tiene algún tipo de pensión. En los países con una tradición más prolongada de seguridad social y una economía formal más extensa (como Túnez o Argelia), la situación es considerablemente mejor. La cobertura más alta se encuentra en aquellos países africanos en los que, además de existir regímenes contributivos para las personas empleadas en el sector formal de la economía, se han introducido pensiones universales (Lesotho, Mauricio y Namibia) o pensiones de asistencia social que llegan a gran parte de la población (Sudáfrica). Para lograr un alto nivel de cobertura es necesario invertir recursos: Mauricio y Sudáfrica gastan más del 5 por ciento de su PIB en pensiones y otras prestaciones de seguridad social, mientras que la mayoría de los países del África Subsahariana destinan no más del 1 por ciento del PIB, e incluso este porcentaje se usa en su mayor parte para pagar pensiones de la administración pública.

150. En América Latina y el Caribe, una región con una larga historia de seguridad social, la cobertura refleja, en la mayoría de los casos, la proporción de personas que trabajan en la economía formal: entre 30 por ciento y 60 por ciento, con excepción de algunas islas del Caribe, donde existe una mayor formalización de la economía. En el Brasil, las pensiones contributivas, combinadas con pensiones rurales y sociales financiadas mediante impuestos, parecen permitir que la mayoría de la población reciba algún tipo de apoyo para sus ingresos, aunque muchos continúan sin cobertura. Pese a ello, las pensiones de asistencia social sacan de la pobreza extrema a alrededor de 14 millones de personas. El Estado Plurinacional de Bolivia, que introdujo un modesto

régimen de pensiones universales hace varios años, también ha logrado dar cobertura a gran parte de la población de edad avanzada.

151. Con respecto a las pensiones contributivas, las reformas introducidas en el régimen de pensiones en varios países latinoamericanos en las últimas tres décadas han arrojado resultados heterogéneos. En algunos países — donde los regímenes de pensiones se transformaron en regímenes de cotizaciones definidas basados en cuentas individuales — se ha observado una marcada disminución de los índices de cobertura, especialmente en el caso de los trabajadores con historias laborales inestables y de las mujeres. Además, el monto de las pensiones se ha venido deteriorando debido a que las cotizaciones son bajas, los períodos de aportación son relativamente cortos y los gastos administrativos son altos. En Chile, por ejemplo, este sistema ha tenido como consecuencia que una proporción cada vez mayor de la población volviera a acogerse a la pensión mínima. Como resultado de ello, en varios países se ha observado una participación mucho más activa del Estado en la reglamentación y la gobernanza del régimen de pensiones, así como en la gestión y la financiación de las garantías mínimas y las prestaciones de asistencia social (véase el recuadro 3.6)⁵.

Recuadro 3.6
Tres décadas de reformas del régimen de pensiones en Chile,
y el papel de la OIT

Chile ha pasado por más de tres décadas de reformas de su régimen de pensiones. En 1981, el gobierno militar introdujo un sistema de cuentas personales obligatorias de aportaciones definidas, administrado por empresas privadas, para los trabajadores empleados en el sector formal. Tras aplicarse durante dos décadas, los datos mostraron que las prestaciones eran bajas para muchos beneficiarios, conforme a las normas internacionales, y que la cobertura seguía siendo incompleta. Las personas en mayor riesgo eran los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores agrícolas, los trabajadores temporales y las mujeres. Además, la transición a este régimen privatizado exacerbó las desigualdades de género ya existentes en la recepción de prestaciones y no resolvió cuestiones de cobertura y adecuación de las prestaciones.

Chile destinó hasta el 5 por ciento del PIB para afrontar el costo de la transición y cumplir sus compromisos de pago de las pensiones existentes en virtud del régimen anterior. Sin embargo, a pesar de haber tenido superávit fiscales importantes durante los primeros años de la transición, el costo fue alto. Casi 23 años después de la introducción de la reforma, el gasto directo del Estado en pensiones fue de 5,5 por ciento del PIB en 2004, y las proyecciones oficiales se mantuvieron en ese nivel o lo superaron.

Después de 2002, la cooperación técnica de la OIT con la Oficina de Presupuesto se renovó en el marco de un proyecto que proporcionaría conocimientos especializados para formular un modelo actuarial que sentó las bases de los análisis cuantitativos del proceso de reforma. La Oficina también contribuyó a un análisis que trató de determinar la interacción entre la dinámica del mercado de trabajo y los resultados del régimen de seguridad social.

Entre 2006 y 2008 se creó la Comisión Marcel, con el cometido de proponer el camino a seguir y afinar y modificar el régimen en vigor. La OIT desempeñó un activo papel en la prestación de apoyo técnico a esta y otras comisiones creadas por el Gobierno de Bachelet (2006-2010). La Ley de Reforma Previsional, promulgada en enero de 2008, creó un sistema de pensiones básicas, vinculadas al régimen vigente, compuesto de tres pilares: un pilar de solidaridad, un pilar contributivo y un pilar voluntario. En virtud de un conjunto separado de reformas del régimen de seguridad

⁵ F. Bertranou, E. Calvo y E. Bertranou: *Is Latin America retreating from individual retirement accounts?* (Cambridge, MA., Center for Retirement Research, Boston College, 2009).

social se creó una serie de programas destinados a combatir la pobreza y promover la inclusión social (programa Solidario de Chile). Una de las características centrales del nuevo régimen fue la aprobación de una pensión básica de 150 dólares de los Estados Unidos por mes, pagadera a todas las personas de 65 o más años de edad con independencia de lo que hubiesen aportado. El monto de la pensión básica se reduce gradualmente en función de los ingresos del receptor por concepto de la pensión contributiva y de otras fuentes de ingresos. Toda persona comprendida en el 60 por ciento más bajo de la población en términos de distribución del ingreso tiene derecho a una pensión básica. También hay una pensión básica por discapacidad de alrededor de 150 dólares por mes, que se introdujo en julio de 2009. Además, existe una pensión máxima de base solidaria que eleva todas las pensiones a aproximadamente 560 dólares por mes para beneficiar a aquellas personas que reciben por concepto de prestaciones de seguridad social un monto total inferior a esa suma. Reconociendo la responsabilidad de cuidadoras que tienen las mujeres y su contribución a la reproducción de la fuerza de trabajo, Chile ha establecido para las mujeres un bono por cada hijo nacido, que se acredita a la cuenta personal de la mujer. Al mismo tiempo, se ha mejorado el acceso a los servicios de guardería para facilitar la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

Estas reformas mejoraron la cobertura y redujeron la pobreza de más de 600.000 personas en 2009. También respondieron a la necesidad de una mayor igualdad intergeneracional y de género, aunque no cambiaron sustancialmente el costo total del régimen en vigor para el Estado. Estas reformas también han demostrado ser fundamentales para disminuir el costo de la crisis económica y financiera y responder a las demandas de reconstrucción derivadas del reciente terremoto, ocurrido en febrero de 2010. Sin embargo, las dificultades persisten y hay una necesidad permanente de hacer respetar el carácter obligatorio de las cotizaciones correspondientes a los trabajadores independientes y al personal doméstico y velar por que estén debidamente cubiertos. Sin embargo, a pesar de esto, el nuevo régimen parece estar funcionando bien y haber generado un apoyo considerable de los cotizantes y los beneficiarios por igual.

Fuentes: Basado en N. Barr y P. Diamond: «Chile: the pension system», en N. Barr y P. Diamond: *Reforming pensions. Principles and policy choices* (Oxford, Nueva York, Oxford University Press, 2008), págs. 227 a 238; M. Délano: *Reforma previsional en Chile, protección social para todos* (Santiago, OIT, 2010); OIT: *La Reforma previsional en Chile y la contribución de la OIT* (Santiago, 2008).

152. Los ejemplos precedentes muestran que los esfuerzos por ampliar gradualmente la cobertura mediante regímenes contributivos debe combinarse con la introducción de pensiones no contributivas, que pueden proporcionar un apoyo inmediato a los ingresos de aquellos que ya se encuentran en las franjas de edad avanzada, para que la cobertura pueda llegar a todos — o por lo menos la mayoría — de los necesitados. El gráfico 3.5 muestra la relación existente entre los niveles de desarrollo económico y la cobertura de la seguridad social en la vejez e ilustra la variedad de resultados en materia de políticas que pueden lograrse en un determinado nivel de desarrollo económico. Si bien existe una clara correlación positiva entre el desarrollo económico y la cobertura de la seguridad social en la vejez, los altos niveles de cobertura alcanzados por algunos países, como el Brasil, Lesotho, Mongolia, Namibia y Nepal, demuestran que el logro de la cobertura universal de la seguridad social en la vejez es también una meta alcanzable para los países de bajos y medianos ingresos.

153. Las pensiones no solamente benefician a las personas de edad y a las personas con discapacidad sino que también usan a este grupo desfavorecido — cuya situación dentro de la familia mejora enormemente gracias al ingreso en dinero que reciben — como agentes eficaces de transferencias sociales para familias enteras. Los pensionistas redistribuyen el ingreso en dinero dentro del hogar, financian gastos escolares y

medicamentos, etc.⁶. Hay pruebas contundentes de experiencias positivas en países como el Brasil, Mauricio, Namibia, Nepal, Sudáfrica y Zambia⁷. Como resultado del pago de pensiones rurales en el Brasil, la tasa de matrícula escolar de niños de 10 a 14 años es considerablemente más alta en los hogares brasileños del medio rural que reciben pensiones, en comparación con las familias que no las reciben⁸, y las niñas de los hogares que reciben subsidios de vejez en Sudáfrica son, en promedio, entre 3 y 4 centímetros más altas que las niñas de la misma edad de los hogares que no reciben esa prestación⁹. Los ingresos por concepto de pensiones suelen financiar inversiones en activos y pequeñas empresas, que a su vez proporcionan recursos financieros para el cuidado de niños y huérfanos muy vulnerables. El África Subsahariana, por ejemplo, alberga a 26 millones de los 40 millones de personas que viven con el VIH y el sida en todo el mundo y es, en consecuencia, la región con el más alto número de hogares que muestran una brecha generacional¹⁰. En Botswana, Malawi, Namibia, Sudáfrica, República Unida de Tanzania y Zimbabwe, entre el 50 por ciento y el 60 por ciento de los huérfanos viven con sus abuelos. En esos contextos, y en particular cuando no existen otras formas de asistencia social o las que existen son limitadas, las pensiones no contributivas son una forma eficaz de promover un nivel de vida decoroso para las personas de edad y los niños simultáneamente. Además, las pensiones no contributivas son una medida de política importante para el fomento de la igualdad de género. Las mujeres de edad están en una situación desproporcionadamente desfavorecida y tienden a ser más pobres que los hombres. En los países de medianos y bajos ingresos, la gran mayoría de las mujeres trabajan toda su vida en la economía informal o en actividades no remuneradas. De esa manera quedan excluidas de los regímenes oficiales de seguridad social y de salud, ya que éstos están vinculados al empleo remunerado en la economía formal. En las zonas urbanas de China, por ejemplo, las tasas de pobreza son de 3 a 4 veces mayores entre las mujeres de edad que entre los hombres de edad¹¹. Por esta razón, las pensiones no contributivas redistribuyen generalmente más ingresos hacia las mujeres y, por lo tanto, desempeñan un papel muy especial en cuanto a aliviar y reducir la pobreza entre las mujeres de edad.

⁶ HelpAge International: *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (Londres, 2004).

⁷ H. Schwarzner y A. C. Querino: *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction*, ESS, documento núm. 11 (Ginebra, OIT, 2002); F. Durán-Valverde: *Anti-poverty programmes in Costa Rica: The non-contributory pension scheme*, ESS, documento núm. 8 (Ginebra, OIT, 2002); F. Bertranou y C. O. Grushka: *The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction*, ESS, documento núm. 5 (Ginebra, OIT, 2002); A. Barrientos y P. Lloyd-Sherlock: *Non-contributory pensions and social protection*, Issues in social protection, documento de discusión núm. 12 (Ginebra, OIT, 2003); E. Schleberger: *Namibia's universal pension scheme: Trends and challenges*, ESS, documento núm. 6 (Ginebra, OIT, 2002); F. Bertranou, W. van Ginneken y C. Solorio: «The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay», en *International Social Security Review*, vol. 57 (2004), núm. 4, págs. 3 a 18.

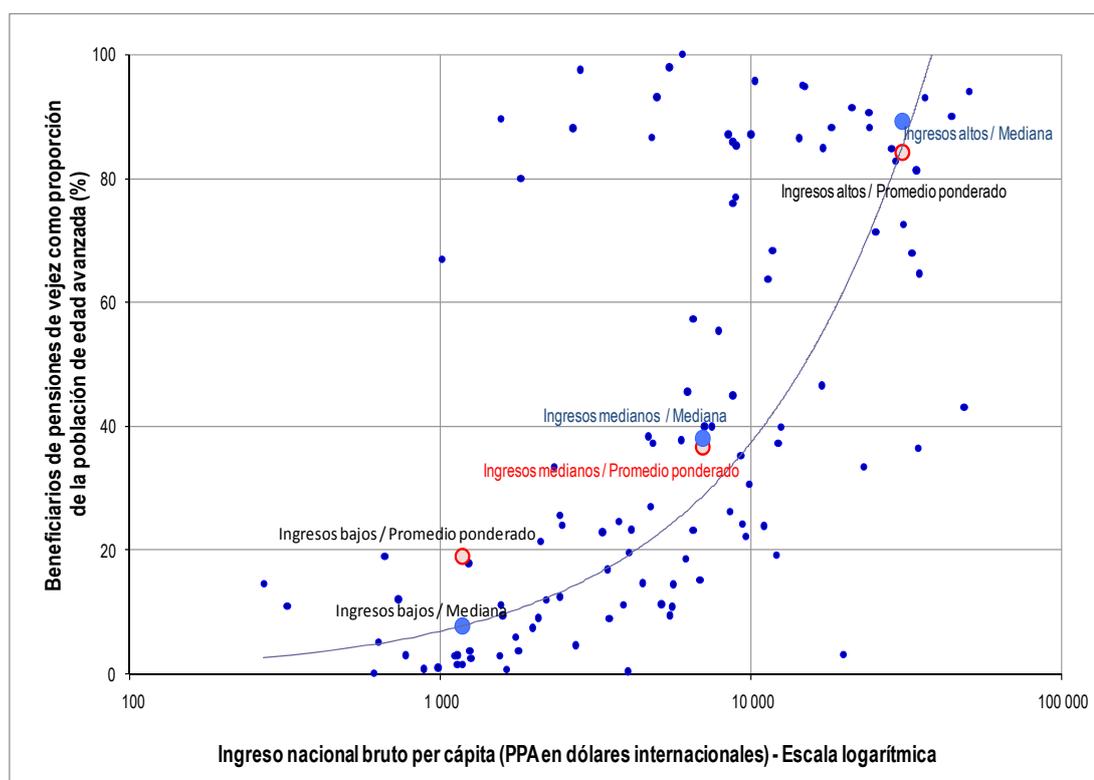
⁸ I. Carvalho: *Household income as a determinant of child labour and school enrolment in Brazil* (Cambridge MA, Massachusetts Institute of Technology, 2000).

⁹ E. Duflo: *Grandmothers and granddaughters: Old age pension and intra-household allocation in South Africa*, NBER Working Paper 8061 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2000); véase también R. Palacios y O. Sluchynsky: *Social Pensions. Part I: Their role in the overall pension system*, SP Discussion Paper 0601 (Washington D.C., Banco Mundial, 2006).

¹⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza*, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/14/31 (Nueva York, 2010).

¹¹ UNFPA: *Demographic change in China: Ageing of the world's largest population*, Papers in Population Ageing No. 4 (Bangkok, UNFPA, 2007), pág. 20.

Gráfico 3.5. Beneficiarios de pensiones de vejez como proporción de la población de edad por ingreso nacional bruto per cápita (PPA, dólar internacional), último año disponible



Fuente: Basado en datos de la OIT, ISSA-SSA y otras fuentes; véase OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., gráfico 4.2.

154. La necesidad de ampliar la cobertura es más urgente en los países de medianos y bajos ingresos, donde las tasas de cobertura son bajas. Los regímenes de pensiones en estos países tienden a abarcar a una proporción limitada de la fuerza de trabajo, principalmente los que trabajan en empleos asalariados de la economía formal. En los países de altos ingresos y en un número cada vez mayor de países de medianos ingresos, se ha logrado — o se está logrando — la cobertura universal en materia de pensiones. En la mayoría de los países miembros de la OCDE, la proporción de beneficiarios de pensiones en la población que ha pasado la edad de jubilación es cercana o igual al 100 por ciento de la población de edad. Sin embargo, debido al aumento de la longevidad y a los períodos relativamente cortos de vida activa, así como al aumento de la demanda de asistencia a largo plazo para las personas de edad, los sistemas de seguridad social están experimentando crecientes dificultades financieras. Esto tiende a acrecentar las presiones para que se reformen los sistemas de pensiones y para reducir el nivel de prestaciones de las futuras generaciones de jubilados.

155. Al mismo tiempo, la mayoría de las personas de edad del mundo — particularmente en los países de bajos ingresos — se ven obligadas a seguir trabajando, principalmente en la economía informal, porque no tienen derecho a pensiones, o porque, si tales pensiones existen, son demasiado bajas. Dado que la mayoría de esas personas trabajaron en la economía informal o en zonas rurales, no cotizaron a los regímenes de pensiones durante su vida activa. Además, en la mayoría de los países de menores ingresos, no pueden gozar de los beneficios de la asistencia social no contributiva o de las pensiones universales que podrían sacarlos de la pobreza cuando llegan a la edad de

jubilación, porque tales regímenes no existen. Sólo una minoría de la población de edad recibe algún tipo de pensión del sistema de seguridad social oficial.

La cobertura en materia de pensiones tiene una fuerte dimensión de género

156. A nivel mundial la cobertura de las pensiones se caracteriza también por una fuerte dimensión de género. En la mayoría de los países, las mujeres están menos representadas en la economía formal y, por ende, tienen menos probabilidades que los hombres de estar amparadas por las pensiones del seguro social. Cuando las mujeres reciben pensiones de seguridad social por derecho propio, normalmente las reciben en condiciones similares a los hombres, de acuerdo con sus ingresos y los años de actividad. Si bien las diferencias entre hombres y mujeres que establecen las disposiciones legales (por ejemplo, la fijación de distintas edades mínimas de jubilación) pueden dar lugar a pequeñas diferencias de género en términos de monto y cobertura de las prestaciones, las modalidades de empleo propias de cada género se reflejan en las prestaciones de seguridad social a que tiene derecho cada género y son la causa de diferencias considerables en la cobertura de la seguridad social. Por ejemplo, en la Argentina y en Jordania, alrededor del 65 por ciento de todos los hombres mayores de 60 años reciben una pensión, pero solamente el 33 por ciento de las mujeres en la Argentina y el 10 por ciento de las mujeres en Jordania reciben pensiones. El sesgo de género puede explicarse por el hecho de que las mujeres tienen, en promedio, menos probabilidades de ser empleadas, ganan salarios más bajos y acumulan menos años de actividad laboral — ya sea porque interrumpen sus carreras para cuidar a sus hijos o asumir otras responsabilidades análogas, o porque se les alienta a dejar el mercado de trabajo antes que los hombres. Este efecto es particularmente marcado en los regímenes de pensiones basados en el ahorro individual.

157. Otra característica es que el marido cotiza a un régimen de pensiones de seguridad social, mientras que la mujer depende de la pensión del marido. Este es el modelo clásico de la figura masculina como sostén del hogar. En esta situación, las mujeres tienen derecho a pensiones derivadas, que son generalmente más bajas que las pensiones por derecho propio. Además, estas prestaciones a menudo están condicionadas a la continuación del matrimonio, lo que deja a las mujeres en una posición potencialmente vulnerable. Las prestaciones que una mujer recibirá durante el período de jubilación dependen del proceso de adopción de decisiones dentro del hogar. En caso de fallecimiento del marido, la mujer suele recibir menos de lo que recibía él por concepto de pensión. Si un matrimonio se disuelve, normalmente no se divide la pensión entre el marido y la mujer. En el mejor de los casos, la mujer tendrá derecho a una pensión asistencial de un monto inferior, financiada mediante impuestos.

158. No obstante, la situación más común en todo el mundo es que ni el marido ni la mujer tienen derecho a pensiones de seguridad social, ya que ambos trabajaron en la economía informal. Donde existen pensiones financiadas mediante impuestos, tiende a haber una mayor proporción de mujeres que de hombres que reciben esas transferencias. En la mayoría de los países de bajos y medianos ingresos, las pensiones contributivas tienden a beneficiar principalmente a los hombres, mientras que las pensiones financiadas mediante impuestos benefician sobre todo a las mujeres. Si bien los indicadores medios de cobertura pueden ser más bajos (como en África) o más altos (como en Europa), en todas partes se observa una importante brecha entre los géneros: en casi todos los países las mujeres de edad tienen una cobertura mucho menor que la de los hombres de edad.

Desafíos relacionados con las prestaciones por discapacidad

159. Las prestaciones por discapacidad abarcan las prestaciones contributivas y no contributivas que se pagan a las personas con discapacidad para asegurarles un ingreso que refleje la reducción de su capacidad de devengar ingresos y para satisfacer necesidades especiales. Las pensiones por invalidez o discapacidad, como se definen en el Convenio núm. 102, cubren la contingencia de no poder ejercer una actividad profesional, en un grado prescrito, cuando sea probable que esa ineptitud será permanente o cuando la misma subsista después de cesar las prestaciones monetarias de enfermedad. Otras formas de prestaciones por discapacidad incluyen las prestaciones no contributivas, que en muchos países están comprendidas dentro de las prestaciones de asistencia social, que otorgan transferencias de efectivo y prestaciones en especie para garantizar un nivel de ingresos mínimo, atender necesidades especiales y facilitar el acceso a los servicios sociales.

160. Un hito importante fue la aprobación en 2006 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo, que constituyó un cambio paradigmático hacia un mayor énfasis en los derechos de las personas con discapacidad, la no discriminación y un entorno propicio. Los Estados signatarios de la Convención se comprometieron a adoptar las medidas apropiadas para salvaguardar y promover el ejercicio de esos derechos, incluido el derecho a la protección social¹².

161. El creciente número de beneficiarios de prestaciones por discapacidad ha llevado a muchos países de altos ingresos a revisar sus políticas de prestaciones por discapacidad y a redoblar sus esfuerzos por promover la integración en el mercado de trabajo mediante: la reforma de sus evaluaciones de la capacidad de trabajo; el fortalecimiento de la participación en actividades relacionadas con el trabajo; un mayor uso de las prestaciones por discapacidad parcial; medidas para alentar a las personas a seguir trabajando, aceptar empleos o participar en actividades de enseñanza o capacitación; o la introducción gradual de prestaciones integradas durante la vida activa para personas con o sin discapacidad¹³.

162. En la mayoría de los países de bajos y medianos ingresos, las prestaciones contributivas por discapacidad cubren únicamente a una pequeña proporción de la población. Muchas mujeres y hombres con discapacidad dependen de los regímenes de asistencia social para obtener prestaciones pecuniarias y en especie y para acceder a los servicios sociales. Sin embargo, la eficacia de muchos de esos regímenes se ve limitada por la falta de claridad de los requisitos para adquirir los derechos y la falta de coordinación con otros regímenes de seguridad social y con las políticas de empleo.

Adecuación de las pensiones

163. Si bien hay un cierto bagaje de conocimientos sobre el *alcance* de la cobertura de las pensiones de vejez, solamente en un número limitado de países existe información que permita evaluar el *nivel* de cobertura — es decir, los montos de las prestaciones en relación con los parámetros de referencia nacionales e internacionales¹⁴. No obstante, el

¹² A diciembre de 2010, la Convención había sido firmada por 147 Estados miembros y ratificada por 96 Estados miembros.

¹³ OCDE: *Sickness, disability and work: Breaking the barriers – A synthesis of findings across OECD countries* (París, 2010).

¹⁴ El Convenio núm. 102 de la OIT, por ejemplo, establece que las pensiones de vejez relacionadas con las ganancias deberían ser, al momento de la jubilación, equivalentes al 40 por ciento de las ganancias anteriores del beneficiario después de 30 años de cotización, y que se debería garantizar por lo menos ese nivel a las personas cuyas ganancias sean inferiores al promedio.

nivel de las prestaciones pagadas por el régimen de pensiones de la seguridad social depende, obviamente, de los recursos invertidos. Los países de altos ingresos gastan en promedio el 6,9 por ciento del PIB en pensiones de vejez de la seguridad social (porcentaje levemente mayor al promedio que gastan en la protección social de la salud); los países de medianos ingresos, solamente el 2,1 por ciento, y los países de bajos ingresos, el 0,6 por ciento. La magnitud del gasto nacional en prestaciones es función tanto del número de beneficiarios como del nivel de las prestaciones. El gasto que hace un país en concepto de pensión por cada persona que ha superado la edad de jubilación, expresado como porcentaje de su PIB per cápita, asciende en promedio al 56 por ciento en los países de altos ingresos, al 33,2 por ciento en los países de medianos ingresos y al 17,8 por ciento en los países de bajos ingresos.

164. Más del 60 por ciento de la población de edad avanzada del mundo vive en países clasificados por las Naciones Unidas como «menos desarrollados». En 2050, esa proporción habrá llegado a cerca del 80 por ciento. El 60 por ciento de ellos vivirán en Asia y más de la mitad solamente en dos países: China y la India. Son cada vez más los países de bajos y medianos ingresos que están tomando medidas para hacer frente a este desafío. O bien ya han puesto en práctica un régimen de pensiones básicas no contributivas (ya sean universales o en función de los ingresos) o están analizando actualmente las distintas posibilidades. Los ejemplos extraídos de países que han adoptado esos regímenes de pensiones, y muchos estudios de otros países¹⁵, muestran que incluso en los países de bajos ingresos una pensión básica no contributiva es asequible, factible y constituye la solución más eficaz para cerrar rápidamente la brecha de cobertura actual — reduciendo así la pobreza entre la población de edad avanzada y aliviando en general la pobreza de los hogares en los que viven.

165. Las reformas de los regímenes de pensiones, que comenzaron en el decenio de 1980 en Chile y que posteriormente fueron fomentadas a nivel mundial¹⁶, han tenido una gran repercusión en la adecuación de las prestaciones. En algunas esferas se creía firmemente que las reformas que convertían los regímenes generalizados de pensiones de prestaciones definidas — financiados en base al método del reparto — en regímenes de cotizaciones definidas financiados por capitalización, contribuirían a garantizar la disponibilidad y la viabilidad financiera. Por una parte, se esperaba que esas reformas impidieran el aumento de las tasas de cotización y otros costos del régimen de pensiones como resultado del envejecimiento de las poblaciones: a menos que la gente cotizara durante más tiempo y se jubilara más tarde, las prestaciones irían disminuyendo, manteniendo más o menos constante el costo global de las pensiones. Por otra parte, también existía la firme creencia de que esos sistemas reformados, que vinculaban estrechamente las sumas cotizadas con las prestaciones futuras y relegaban los componentes de redistribución a los regímenes de asistencia social, proporcionarían estímulos muy fuertes para el pago de cotizaciones, incluso de carácter voluntario. Por lo tanto, se consideraba que esos sistemas eran un instrumento importante para ampliar el alcance de la cobertura, en particular a los trabajadores independientes. Se suponía que la privatización de la administración de los fondos reforzaría esos incentivos — generando tasas de rentabilidad más altas y promoviendo una mayor confianza del público que los sistemas públicos supuestamente en quiebra.

¹⁵ Véanse ejemplos de países en HelpAge International (<http://www.helpage.org>).

¹⁶ El trabajo de mayor repercusión fue probablemente un informe del Banco Mundial de 1994: *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (Nueva York, Oxford University Press, 1994).

166. Estudios de la OIT y otros estudios realizados sobre estas reformas, especialmente en América Latina¹⁷ y en los países en transición de Europa Central y Oriental¹⁸, han indicado que pueden reducir la seguridad del ingreso de las personas cubiertas cuando éstas llegan a la vejez; reducir la cobertura efectiva real de las personas que estaban cubiertas con anterioridad y no cumplir las expectativas en cuanto a la ampliación de la cobertura de las que no estaban cubiertas anteriormente y al aumento de la tasa nacional de ahorro. En el ínterin, el propio Grupo de Evaluación Independiente (GEI) del Banco Mundial se ha hecho eco de las preocupaciones de la OIT. El informe del Grupo sobre la evaluación de la asistencia que presta el Banco Mundial a las reformas de los regímenes de pensiones llegó, entre otras, a la conclusión de que «existían pocas pruebas de que los pilares de financiación privada hubieran logrado aumentar el ahorro nacional o desarrollar los mercados de capital, y la preocupación del Banco por la sostenibilidad fiscal tendió a hacer más difusa la meta más amplia de la política de pensiones, es decir, reducir la pobreza y mejorar la adecuación de los ingresos durante el período de jubilación en condiciones de restricciones fiscales»¹⁹.

167. Los estudios de la OIT antes citados también señalan la existencia de gastos de transición elevados y de larga duración, o gastos administrativos considerables y expectativas de bajas tasas de sustitución, especialmente para las mujeres u otras personas con una historia laboral más corta o interrumpida e ingresos más bajos — o para aquellos, como los trabajadores por cuenta propia, que sólo cotizan obligatoriamente una determinada cantidad mínima reducida. Según indican estimaciones recientes de las tasas de sustitución futuras, es probable que éstas disminuyan no solamente en los países que emprendieron las llamadas reformas paradigmáticas, a menos que las personas coticen por períodos considerablemente más largos y se jubilen mucho más tarde; incluso las llamadas reformas paramétricas — como las de Francia o Alemania — pueden reducir las tasas de sustitución futuras en un grado bastante considerable (véase el gráfico 4.5). En un «Green Paper» reciente de la Comisión Europea también se señala que la adecuación futura de las prestaciones corre peligro en muchos países²⁰ (véase el recuadro 4.8).

168. La forma más común de hacer frente a la disminución de los ingresos es reducir el monto de las prestaciones, lo que a menudo redundará en una mayor incertidumbre para las personas más afectadas por los procesos mundiales y nacionales de ajuste. Las turbulencias previstas en los mercados de trabajo nacionales — con respecto a los cambios en las modalidades de trabajo compartido en un mercado laboral cada vez más globalizado —, combinadas con los procesos de ajuste mundiales, pueden llevar a una «ruptura» de la trayectoria profesional de muchas personas. En esas trayectorias pueden intercalarse períodos de desempleo o períodos de readiestramiento exigidos por las

¹⁷ Véase, por ejemplo, F. M. Bertranou (responsable de la publicación): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT, 2001); F. M. Bertranou, C. Solorio, W. van Ginneken (responsables de la publicación): *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT, 2002). Véanse también las listas de informes y publicaciones de la OIT sobre cooperación técnica en <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/seccsoc/info/tclist.pdf>.

¹⁸ Véase, por ejemplo, E. Fultz, M. Ruck, S. Steinhilber (responsables de la publicación): *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland* (Budapest, OIT, 2003); *Pension reform in Central and Eastern Europe* (dos volúmenes) (Budapest, OIT, 2002). Véanse también las listas de informes y publicaciones de la OIT sobre cooperación técnica en <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/seccsoc/info/list.pdf>.

¹⁹ Banco Mundial: *Pension reform and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance*, Washington D.C., 2006, págs. xvi y xvii.

²⁰ Comisión Europea: *Towards adequate, sustainable and safe European pension systems* (Green Paper) (Bruselas, 2010).

nuevas condiciones del mercado de trabajo, y lo más probable es que las personas afectadas lleguen a tener tasas de sustitución que no cumplan los requisitos de los convenios de la OIT.

Las finanzas de los sistemas de pensiones y la crisis mundial

169. La crisis representó otra dura prueba para las reformas introducidas en los regímenes de pensiones en las últimas tres décadas²¹. Cuando se produce una fuerte recesión económica, todos los regímenes de seguridad social experimentan problemas de financiación inmediatos. Si la tasa y la duración media del desempleo aumentan, se reducirán aún más los ingresos provenientes de los regímenes de pensiones que vinculan el monto de las prestaciones a las cotizaciones pagadas — como sucede en el caso de la amplia mayoría de los regímenes de pensiones²².

170. Las repercusiones que tendrán estos acontecimientos en los cotizantes y las pensiones no son sencillas y es muy probable que afecten a las personas que se jubilen después de la crisis. En los regímenes de prestaciones definidas, en los que el monto de las pensiones se calcula con independencia del nivel de reservas, el impacto inmediato será menor que en los regímenes de cotizaciones definidas, en los que las garantías de las prestaciones son menos eficaces por naturaleza. Sin embargo, una contracción del empleo a largo plazo — y por ende un menor número de cotizantes — también obligará a los gobiernos a hacer ajustes a la baja en los regímenes de prestaciones definidas.

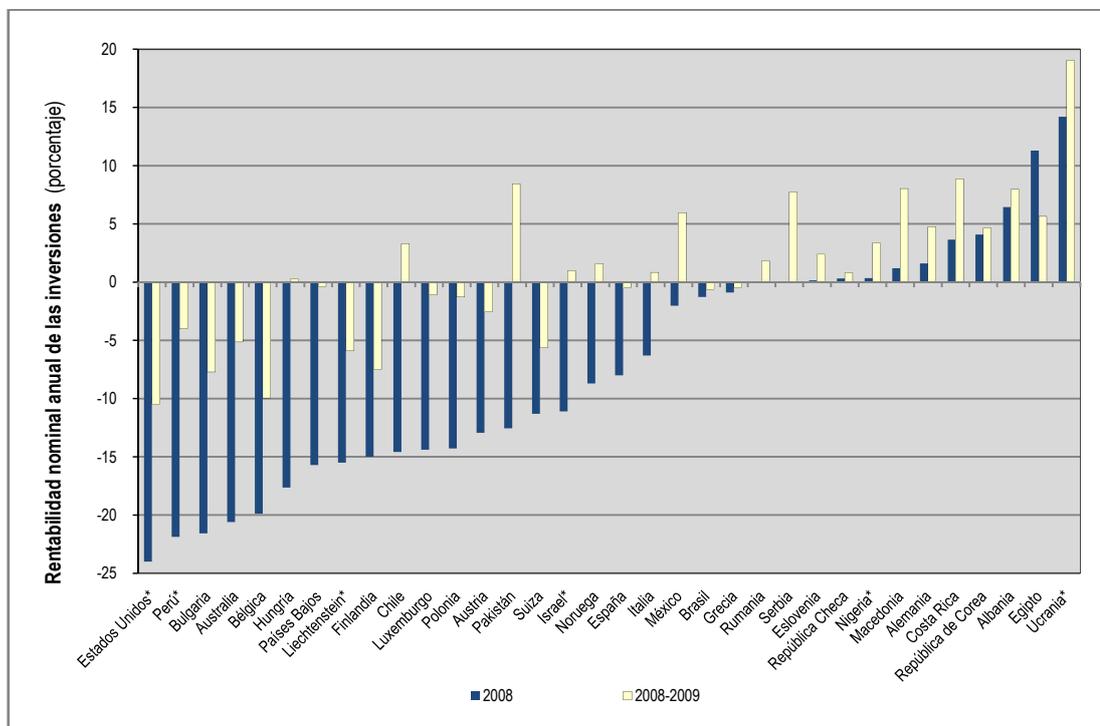
171. En muchos países, las cajas de pensiones han sufrido enormes pérdidas durante la crisis mundial, particularmente en 2008²³. En 2009, las tasas nominales de rentabilidad de las inversiones de muchas cajas de pensiones volvieron a ser positivas, pero es probable que la crisis siga afectando fuertemente las finanzas de los regímenes de pensiones. El gráfico 3.6 muestra la drástica contracción que sufrieron muchas cajas de pensiones en 2008, así como las tasas nominales anuales medias de rentabilidad de las inversiones en el bienio 2008-2009, en el que muchas cajas de pensiones volvieron a generar tasas de rentabilidad positivas. El gráfico muestra que si bien algunas de las pérdidas sufridas durante la crisis podrían enjugarse durante la recuperación económica con relativa rapidez, la recuperación total de las finanzas del régimen de pensiones puede tardar muchos años. Si bien algunas de las pérdidas se han enjugado en el ínterin, el hecho es que la gente ha perdido varios años de ahorros debido a la crisis financiera. Además, la crisis también ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad del nivel de las pensiones en los regímenes de cotizaciones definidas, especialmente para las personas que están cerca de la edad de jubilación y cuyas carteras de ahorro podrían no recuperarse durante el resto de su vida activa. Otro interrogante que se plantea es si la acumulación de los ahorros de las cajas de pensiones en los mercados mundiales tuvo un efecto considerable en la creación de burbujas de precios de los activos y si de esa manera pudieron haber contribuido a ese nuevo nivel de incertidumbre en torno a las prestaciones.

²¹ Véase el análisis que figura en A. Drouin y M. Cichon: *Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems. The social stabilisation of pensions in times of crises and beyond: A critical review of three decades of pension reform and their outcomes*, Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social, Ottawa, Canadá, 16 a 18 de septiembre de 2009. Véase también Banco Mundial: *Pensions in crisis: Europe and Central Asia Regional Policy Note* (Washington D.C., 2009); OCDE: *Pensions at a glance – public policies across OECD countries* (París, 2009); OECD: *Preparing fiscal consolidation* (París, 2010).

²² F. Bonnet, E. Ehmke y K. Hagemeyer: «Social security in times of crisis», en *International Social Security Review*, vol. 63 (2010), núm. 2, págs. 47 a 70.

²³ A. Pino y J. Yermo: «The impact of the 2007-2009 crisis on social security and private pension funds: A threat to their financial soundness?» en *International Social Security Review*, vol. 63 (2010), núm. 2, págs. 5 a 30.

Gráfico 3.6. Efectos de la crisis económica y financiera en el valor de las reservas de las cajas de pensiones durante la crisis y la recuperación: rentabilidad nominal de las inversiones en 2008 y 2008-2009



Nota: * Los datos correspondientes a 2009 se refieren únicamente a los meses de enero a junio. Los datos relativos a los Estados Unidos incluyen las cuentas individuales de jubilación.

Fuente: Cálculos propios basados en OCDE: Pensions markets in focus, julio de 2010 (núm. 7) (París), cuadros estadísticos.

172. Es probable que las reservas de los sistemas nacionales de pensiones sientan los efectos de la crisis mundial durante mucho tiempo. Mientras que algunos países han echado mano directamente a las reservas de sus cajas nacionales de pensiones, otros países han modificado la reglamentación de las cajas de pensiones para darle al gobierno una mayor participación en las decisiones relativas a la política de inversión de las cajas, que pueden usarse para reorientar las inversiones hacia la economía nacional. Este último ha sido el caso de Irlanda, donde la Ley de Inversiones del Fondo Nacional de Reserva del Sistema de Pensiones y Disposiciones Varias (2009) allanó el camino para una «inversión dirigida» de 7.000 millones de euros en acciones preferentes emitidas por el Bank of Ireland y los Allied Irish Banks, a lo que siguió su contribución al plan nacional de rescate previsto en el Plan Nacional de Recuperación 2011-2014²⁴. Si bien este tipo de medidas pueden ayudar a inyectar liquidez en las empresas nacionales en dificultades y salvar empleos en el corto plazo, también pueden exponer a las cajas de pensiones a riesgos más graves y poner en peligro la sostenibilidad y adecuación de las pensiones en el largo plazo.

173. Como consecuencia de las reformas recientes en materia de pensiones, los regímenes de pensiones se han vuelto más vulnerables a las crisis económicas, y los riesgos financieros y económicos se han desplazado hacia las personas. Así sucedió en los casos en que los regímenes de pensiones se convirtieron en sistemas de cotizaciones definidas financiadas mediante la capitalización sin crear las salvaguardias apropiadas

²⁴ National Pensions Reserve Fund Commission: *Annual Report and Financial Statements 2009* (Dublín, 2009); Gobierno de Irlanda: *The National Recovery Plan, 2011-2014* (Dublín, 2010).

para proteger los ingresos futuros de los jubilados. La crisis mundial ha tenido un efecto particularmente marcado en los trabajadores que están cerca de la edad de jubilarse, que podrían postergar su jubilación durante varios años debido a la brusca reducción de sus cuentas de pensiones. En un estudio reciente se evaluó el impacto de la crisis en los niveles de pensiones en Chile, donde los regímenes reformados de cotizaciones definidas están más cerca de la madurez²⁵. El caso planteado demuestra que, mientras que en 2010 la reactivación del mercado de capital permitió que hubiera una recuperación del ahorro hasta volver a los niveles anteriores a la crisis, lo cierto es que algunos cotizantes — en particular los que ahorran en carteras de alto riesgo — perdieron de hecho hasta dos años de ahorros. Esto significa que aportaron a sus sistemas de ingresos para la vejez sin que ello afectara en modo alguno el nivel de sus pensiones, lo que demuestra una vez más las incertidumbres inherentes a los sistemas de seguridad de los medios de vida de las personas de edad basados íntegramente en los mercados de capital.

174. Si una crisis, o sus ramificaciones nacionales, se convierte en un ajuste descendente a largo plazo de los precios de los activos, el resultado que ello tendrá en los regímenes de cotizaciones definidas será inevitablemente el pago de pensiones más bajas. Cualquier restricción prolongada de los tipos de interés y los precios de los activos traerá aparejadas graves dificultades representadas por una desestabilización de las tasas (precios) de las anualidades y de la gestión de los fondos de reserva de pensiones. La magnitud del efecto a largo plazo dependerá de la profundidad y la duración de la caída de los precios de los activos.

3.3. Seguridad de los ingresos para los desempleados

175. Durante la reciente crisis mundial, el mundo recordó la importancia de la seguridad de los ingresos para los desempleados. Los países con regímenes de protección contra el desempleo y otros sistemas similares, combinados — en las condiciones ideales — con políticas activas del mercado de trabajo, pudieron reaccionar ante la crisis con mayor rapidez y de manera más eficaz que los países que carecen de esos estabilizadores automáticos²⁶. Las prestaciones de desempleo pudieron estabilizar la demanda agregada y facilitar la transición hacia nuevos empleos. El desempleo involuntario es una contingencia económica que muchas personas enfrentan en las economías de mercado, no solamente en épocas de crisis mundiales. Los regímenes de prestaciones de desempleo ofrecen apoyo en materia de ingresos para mantener un determinado nivel de vida, normalmente durante un período limitado, a aquellos que se enfrentan al desempleo temporal²⁷.

176. Para poder garantizar su eficacia, los regímenes de prestaciones de desempleo se suelen complementar con servicios de empleo, medidas de mejoramiento de la empleabilidad y otras intervenciones en el mercado de trabajo. Entre ellas cabe

²⁵ R. Bluhm: *Private pensions in Chile: Costs of the financial crisis, long-run performance and public alternatives*, Issues in Social Protection, documento de discusión núm. 20 (Ginebra, OIT, 2010).

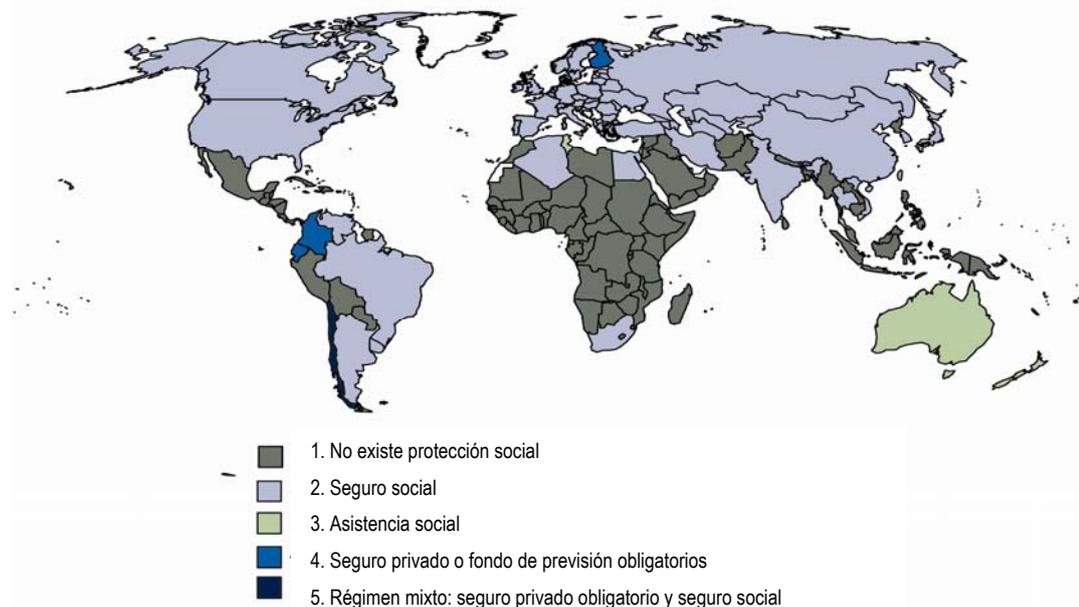
²⁶ OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo: Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social*, informe presentado a la Cumbre de los líderes del G-20, 24 y 25 de septiembre de 2009 (Ginebra, 2009); OIT: «World of Work Report 2010: From one crisis to the next?» (Ginebra, 2010).

²⁷ En algunos países en los que no existe el seguro de desempleo u otros programas creados por ley para prestar apoyo a los ingresos de los desempleados, existen disposiciones legales (normalmente en el Código del Trabajo u otras leyes equivalentes) que obligan a los empleadores a pagar una suma fija equivalente a varios meses de sueldo a los trabajadores que quedan cesantes. El derecho a cobrar una indemnización por fin de servicios y el monto de ésta dependen normalmente del período de trabajo anterior al servicio de un determinado empleador. Una de las limitaciones de este sistema es que la obligación de pagar una indemnización por fin de servicios puede imponer mayores restricciones a la liquidez de las empresas en períodos de dificultades económicas.

mencionar la asistencia en la búsqueda de nuevos empleos, el asesoramiento, la capacitación o el readiestramiento cuando sea necesario, o subsidios salariales temporales. También hay medidas como las obras públicas u otras garantías de empleo que ofrecen determinadas formas de empleo remunerado a los beneficiarios. Las personas que se benefician de estas medidas pueden quizás necesitar de todos modos una transferencia de ingresos además de lo que ganan por ese trabajo, que normalmente tiene una remuneración muy baja; también necesitan prestaciones vinculadas (acceso a otras formas de seguro social como seguros de salud o pensiones) y — dado que las obras públicas son soluciones temporales — necesitan que se les ayude también con medidas de mejoramiento de la empleabilidad.

177. Las prestaciones de desempleo contributivas tienden a limitarse a las del empleo formal y existen principalmente en los países de altos y medianos ingresos. El gráfico 3.7 muestra que existen regímenes de seguro de desempleo en 64 países, de los cuales 17 ofrecen también prestaciones de asistencia en caso de desempleo (la mayoría de ellos son países de medianos y altos ingresos). Unos pocos países establecen cuentas de ahorro o fondos de previsión; pero dado que desempeñan una función de protección limitada y no prevén la participación común en la cobertura de los riesgos, tales regímenes no se consideran sistemas de seguridad social.

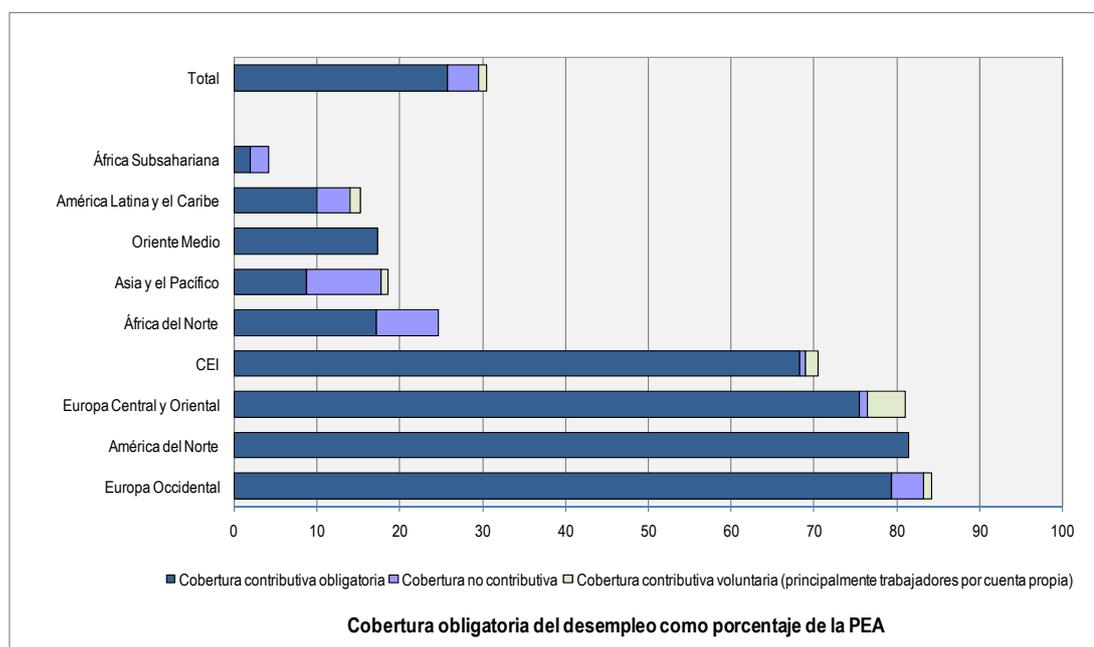
Gráfico 3.7. Existencia de regímenes de protección contra el desempleo por tipo de régimen (prestaciones periódicas únicamente), 2008-2009



Fuente: Basado en datos de la OIT, ISSA-SSA y otras fuentes; véase OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., gráfico 5.1.

178. En gran parte del mundo donde existe una alta incidencia de la extrema pobreza, el propio concepto de «desempleo» parece ser irrelevante, ya que todas las personas tienen que trabajar para poder sobrevivir. Los principales problemas que se plantean en esos países son el subempleo y la extrema precariedad de la remuneración y otros aspectos de las condiciones de trabajo de las oportunidades de empleo disponibles para los que viven en la pobreza. No obstante, incluso en los países de bajos ingresos, el desempleo es un desafío cada vez mayor, en particular en las cada vez más pobladas zonas urbanas.

Gráfico 3.8. Regímenes de protección contra el desempleo: nivel de cobertura obligatoria, estimaciones regionales, como porcentaje de la población económicamente activa (PEA), último año disponible



Fuente: Basado en datos de la OIT, ISSA-SSA y otras fuentes; véase OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., gráfico 5.4.

179. El nivel de cobertura de la protección contra el desempleo varía ampliamente (véase el gráfico 3.8). A nivel mundial, menos del 30 por ciento de las personas económicamente activas están cubiertas por ley por alguna forma de prestación complementaria del ingreso para el caso de desempleo. La cobertura obligatoria por ley es de hasta el 80 por ciento o más en Europa Occidental, América del Norte y Europa Central y Oriental, y un poco menos (70 por ciento) en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), aunque la cobertura efectiva es considerablemente menor en el segundo grupo. En el resto del mundo apenas una pequeña minoría está legalmente cubierta: un poco más del 20 por ciento en África del Norte, menos del 20 por ciento en Asia, América Latina y el Oriente Medio, y apenas un pequeño porcentaje de la población económicamente activa en el África Subsahariana. Estas variaciones en los índices de cobertura dependen en gran medida de la proporción de personas con empleos formales en la población económicamente activa.

180. Al alcanzar mayores niveles de desarrollo económico, muchos países de medianos ingresos han comprendido la necesidad de introducir sistemas de protección contra el desempleo para poder facilitar las transiciones estructurales de la economía y responder a las crisis²⁸. Por ejemplo, la República de Corea introdujo un seguro de desempleo en 1995, poco tiempo antes de la crisis financiera asiática de 1997. Este régimen también ha ayudado al país a absorber las repercusiones de la reciente crisis financiera y económica mundial de una manera más sistemática y eficaz²⁹. En 2007, poco antes de la crisis mundial actual, Bahrein también introdujo un régimen de seguro de desempleo (véase el recuadro 3.7).

²⁸ J. Berg y M. Salerno: «The origins of unemployment insurance: Lessons for developing countries», en J. Berg y D. Kucera (responsables de la publicación): *In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008), págs. 80 a 99.

²⁹ N. Prasad y M. Gerecke: *Employment-oriented crisis responses: Lessons from Argentina and the Republic of Korea* (Ginebra, OIT, 2009).

Recuadro 3.7
El régimen del seguro de desempleo en Bahrein

En 2007, el Reino de Bahrein se convirtió en el primer país del Oriente Medio en aplicar un régimen de seguro de desempleo, dentro del contexto de una reforma más amplia del mercado de trabajo. Esto se logró con la asistencia técnica de la OIT, que evaluó la factibilidad de introducir dicho régimen y prestó apoyo para la redacción de la legislación y su aplicación. El régimen abarca a todos los trabajadores, nacionales y extranjeros por igual, y se financia con las cotizaciones respectivas del 1 por ciento de los salarios por los trabajadores, los empleadores y el Gobierno. El régimen del seguro de desempleo prevé dos tipos de prestaciones para las personas que buscan activamente un empleo: 1) la indemnización por desempleo que se paga a las personas que buscan trabajo y que han cumplido el período mínimo de cotización y que sustituye el 60 por ciento del salario medio del asegurado durante los últimos 12 meses de empleo hasta un tope superior de un período máximo de seis meses; y 2) asistencia por desempleo, que se paga a las personas que buscan trabajo por primera vez y a las personas que buscan trabajo pero que no han cumplido el período de cotización mínimo, a una tasa fija (diferenciada por nivel de educación) por un período máximo de seis meses.

En abril de 2010, el régimen de seguro por desempleo pagó prestaciones de asistencia por desempleo a 2.237 personas, de las cuales el 40 por ciento tenía un título universitario. A partir de la aplicación del régimen, más de 14.000 personas registradas han encontrado nuevos empleos. En consonancia con su mayor riesgo de desempleo, las mujeres están más representadas entre las personas registradas que buscan trabajo y constituyen hasta el 70 por ciento de los beneficiarios de las prestaciones de desempleo y el 56 por ciento de los que han encontrado un empleo.

Debido al número reducido de despidos, el régimen ha tenido que lidiar con pocos casos de indemnizaciones de desempleo hasta el momento. Sin embargo, si el número de despidos aumentara en el futuro como resultado de la crisis financiera y económica, existe un sistema que garantiza la seguridad de los ingresos de las personas que buscan trabajo y, al mismo tiempo, las ayuda activamente para que vuelvan a trabajar, supeditando las prestaciones pecuniarias a la participación en actividades de capacitación, determinación de puestos equivalentes y orientación de la carrera a través de las oficinas de empleo.

Fuentes: Basado en OIT: Building adequate social protection systems and protecting people in the Arab region (Beirut, 2009); OIT: *Kingdom of Bahrain. Technical note – Social protection for the unemployed: preliminary findings on unemployment insurance and assistance* (Ginebra, 2005); e información oficial del Gobierno de Bahrein.

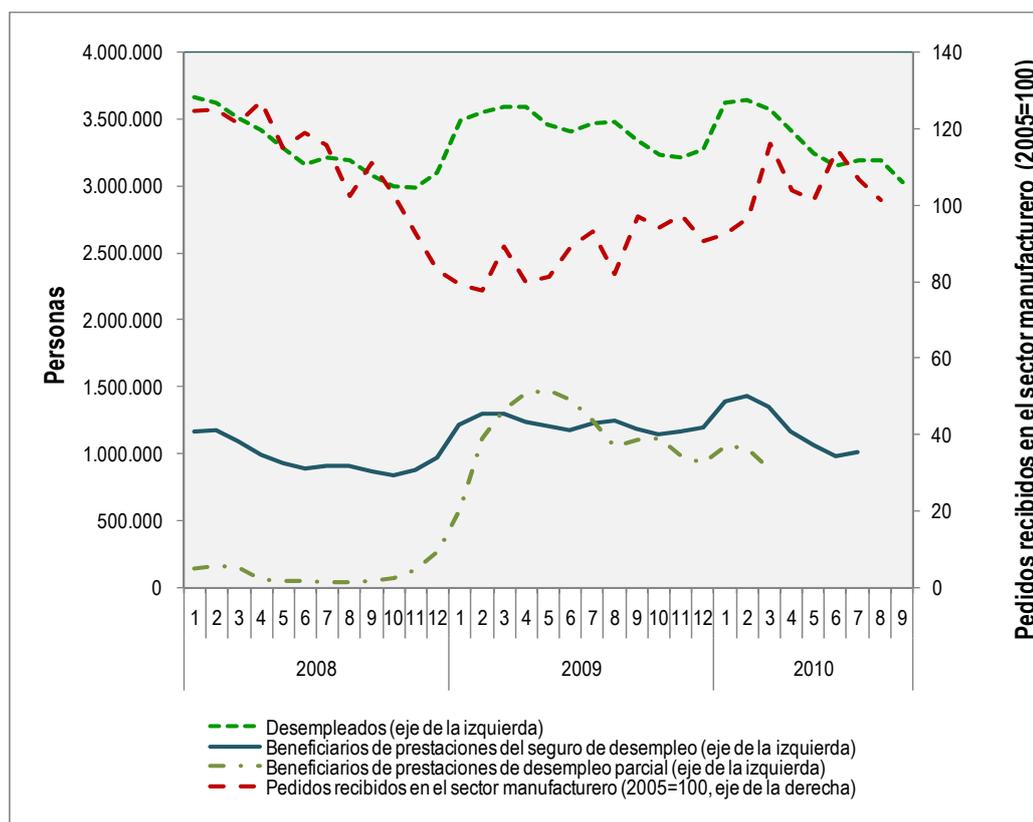
181. El potencial de los regímenes de protección contra el desempleo en tiempo de crisis ha quedado demostrado por las respuestas nacionales ante la crisis financiera y económica mundial, en la que los regímenes de protección contra el desempleo han ayudado a los trabajadores y a los empleadores a adaptarse a la brusca caída de la demanda agregada, la inseguridad de los ingresos y la disminución del consumo, y a facilitar la recuperación económica, como por ejemplo, en Sudáfrica o Alemania (véase el recuadro 3.8).

182. El seguro de desempleo puede constituir un medio de salvaguarda fundamental para evitar que los trabajadores caigan en el empleo informal después de haber perdido sus trabajos. Al asegurar los medios de vida de los trabajadores desempleados durante un período de tiempo limitado, se les da la posibilidad de buscar un nuevo empleo acorde con sus calificaciones — en lugar de obligarlos a buscar oportunidades de trabajo en la economía informal. Esto ayuda a mejorar las equivalencias en la fuerza de trabajo y, en consecuencia, a mejorar la productividad general de la economía.

Recuadro 3.8 Prestación de desempleo parcial en Alemania durante la crisis mundial

La prestación de desempleo parcial en Alemania (o indemnización por trabajo en jornada reducida, *Kurzarbeitsgeld*) fue uno de los principales instrumentos de política utilizados durante la crisis financiera y económica mundial. Esta prestación permitió que las empresas que experimentaban una caída de la demanda retuvieran a sus empleados en horarios de trabajo más reducidos y que garantizaran a la vez la seguridad de los ingresos de esos trabajadores. La pérdida de ingresos se compensó parcialmente con el pago a los trabajadores de una prestación pecuniaria durante un período máximo de seis meses. Esas prestaciones fueron recibidas por cerca de 1,5 millones de trabajadores (5,4 por ciento de la fuerza de trabajo) en mayo de 2009, en el apogeo de la crisis.

El gráfico siguiente muestra que la brusca recesión económica (usando como dato indirecto los pedidos recibidos en el sector manufacturero) dio lugar a un aumento relativamente moderado del número de desempleados y del número de beneficiarios de prestaciones del seguro de desempleo (los beneficiarios de las prestaciones de asistencia por desempleo no se tienen en cuenta aquí), ya que gran parte de los efectos de la recesión en el nivel de empleo pudo amortiguarse mediante la notable expansión de las prestaciones de desempleo parcial.



Se considera que esta política es uno de los factores que explican la recuperación relativamente rápida de la economía alemana, ya que logró que los empleadores estuvieran en condiciones de retener a sus trabajadores durante la crisis, evitando los gastos inherentes a los despidos y la nueva contratación, y que pudieran reaccionar con rapidez en cuanto se reactivaron los mercados. La reducción media del horario de trabajo fue de 30,5 por ciento, lo que corresponde al equivalente de alrededor de 432.000 empleos a tiempo completo. Una pérdida de empleos de esta magnitud hubiera significado un aumento de la tasa de desempleo de aproximadamente 1 punto porcentual.

Fuentes: Basado en OIT: *Germany's response to the crisis*, G20 Country Brief (Ginebra, 2010); estadísticas del Servicio Federal de Empleo y de la Oficina Nacional de Estadística.

183. Sin embargo, la principal causa de la pobreza generalizada en los países de ingresos más bajos no es el desempleo y el subempleo de carácter temporal sino estructural. La solución a largo plazo radica en la adopción de políticas sostenibles de generación de empleo y marcos macroeconómicos adecuados, pero sigue existiendo la necesidad de tomar medidas paliativas de la situación actual. Tales medidas deberían incluir el apoyo a los ingresos de los desempleados y subempleados (trabajadores pobres) en forma de transferencias de efectivo, así como determinados tipos de garantías básicas de empleo, como las obras públicas. Probablemente el ejemplo más notable de este último tipo de medida es el Sistema nacional de garantía del empleo rural (NREGS) de la India, que desde 2006 ha prestado apoyo a los ingresos de más del 92 por ciento de todos los hogares de trabajadores agrícolas (alrededor de la cuarta parte de todos los hogares rurales en la India, que incluyen por lo menos una persona económicamente activa) (véase el recuadro 3.9). Es por esta razón que el apoyo a los ingresos y las garantías de empleo son dos de los pilares del sistema de protección social (como se define en el capítulo 1) que promueven la OIT y las Naciones Unidas; también se han reflejado en el Pacto Mundial para el Empleo.

Recuadro 3.9
El Sistema nacional de garantía del empleo rural (NREGS) de la India

El Sistema nacional de garantía del empleo rural (NREGS) de la India fue establecido en virtud de la Ley respectiva (NREGA), aprobada en 2005. El sistema, que refleja el derecho constitucional al trabajo, otorga derechos legales a los beneficiarios, y esto lo distingue de sistemas similares sin fuerza legal, que están más expuestos a cambios discrecionales. No obstante, hay cierta preocupación por la posibilidad de que las familias pobres, a menudo analfabetas, no lleguen a ejercer sus derechos en la práctica.

De acuerdo con el sistema NREGS, una familia del medio rural tiene derecho a exigir hasta 100 días de empleo por año, que se le ofrecen en el marco de planes acordados de obras públicas. Una parte de las plazas que ofrece este programa se reserva para las mujeres. El programa emprende proyectos que facilitan la ordenación de los recursos hídricos y de tierras, junto con proyectos de desarrollo de la infraestructura como la construcción de carreteras. Los salarios que se pagan son iguales al salario mínimo en vigor (y declarado oficialmente) para los trabajadores agrícolas de la zona. Si no se le ofrece trabajo dentro del período estipulado, el solicitante tiene derecho a recibir un subsidio de desempleo. El programa está diseñado de tal manera que realiza una autoselección eficaz de sus beneficiarios, ya que la indicación del salario hace que los pobres opten por entrar en el programa y los que no son pobres se abstengan de participar en él.

Los recursos asignados a este programa en el presupuesto nacional correspondiente al ejercicio económico 2006-2007 fueron equivalentes al 0,3 por ciento del PIB. De acuerdo con las estimaciones oficiales de los costos, el nivel de gastos del sistema podría llegar al 1,5 por ciento del PIB una vez que esté en pleno funcionamiento; hay opiniones divergentes en cuanto a la posibilidad de financiar el programa.

El programa está considerado como una de las iniciativas integradas de empleo y protección social basadas en derechos de mayor envergadura del mundo, que alcanza a alrededor de 40 millones de familias que viven por debajo de la línea de pobreza.

Fuente: Basado en OIT: *Extending social security to all*, op. cit., págs. 89 y 90.

3.4. Seguridad de los ingresos en caso de accidentes del trabajo

184. La mayoría de los países del mundo ofrecen algún tipo de cobertura para el caso de accidentes relacionados con el trabajo y enfermedades profesionales³⁰. En la mayoría de los

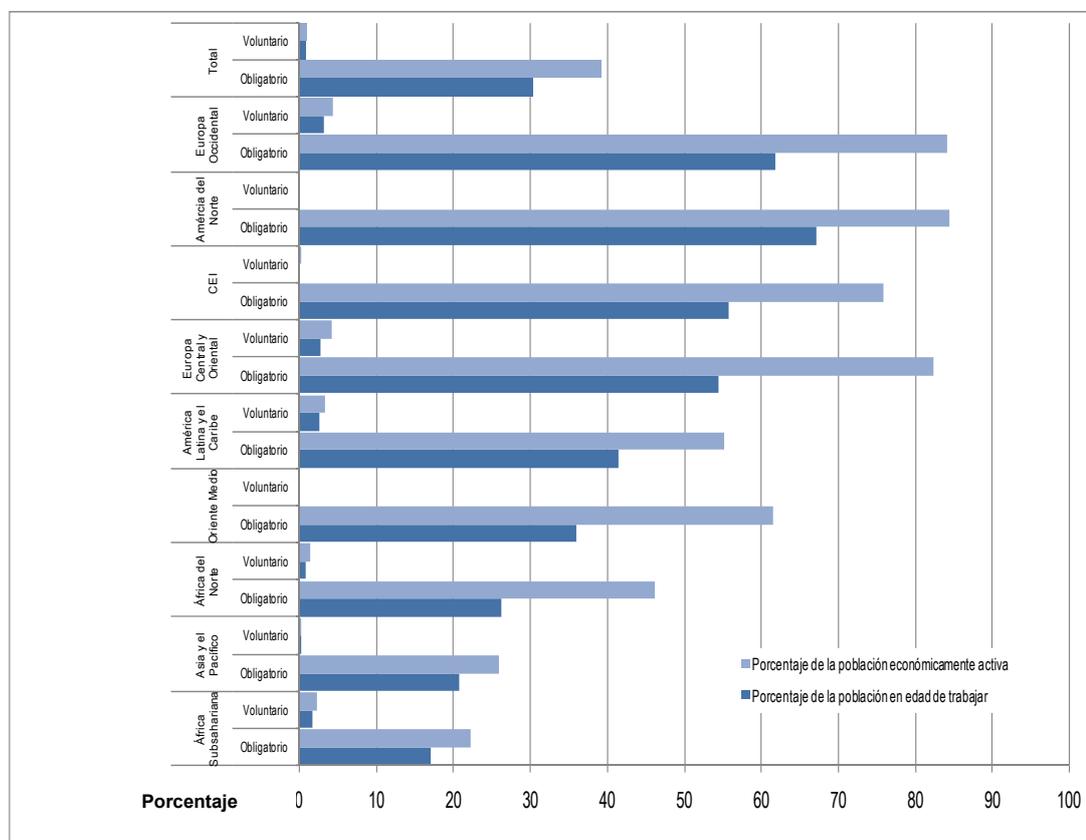
³⁰ Véase OIT: *Lista de enfermedades profesionales (revisada en 2010)* (Ginebra, 2010).

países, los accidentes del trabajo fueron la primera contingencia prevista por la seguridad social; estos regímenes suelen estar estrechamente vinculados a la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo. Muchos sistemas incluyen también elementos de prevención, que apuntan a mejorar la seguridad en el lugar de trabajo. No obstante, la cobertura se limita a los que trabajan en la economía formal, e incluso allí la cobertura efectiva es reducida, ya que sólo una cierta parte de los accidentes se comunican e indemnizan.

185. Los regímenes de accidentes del trabajo que ofrecen prestaciones suelen estar organizados sobre una base contributiva; a veces constituyen un fondo separado y otras veces forman parte de otras ramas de la seguridad social. Debido a este vínculo entre el riesgo y la prevención en el lugar de trabajo, en muchos países los regímenes de accidentes del trabajo están organizados en forma separada de otros regímenes y se financian únicamente con cotizaciones de los empleadores. Las tasas de cotización suelen diferenciarse de acuerdo con el nivel de riesgo del accidente o enfermedad en los diversos tipos de actividades económicas.

186. A nivel mundial, la cobertura obligatoria estimada representa menos del 40 por ciento de la población económicamente activa. Sin embargo, hay grandes diferencias regionales en cuanto a la cobertura obligatoria (véase el gráfico 3.9). En Europa Central, Oriental y Occidental, así como en la región de la CEI y en América del Norte, alrededor de tres cuartos de la población económicamente activa están amparados por regímenes de accidentes del trabajo, mientras que en África y Asia solamente alrededor del 20 por ciento de este grupo de destinatarios está cubierto (principalmente por regímenes de responsabilidad de los empleadores).

Gráfico 3.9. Alcance de la cobertura obligatoria por régimen de accidentes del trabajo, 2008-2009



Fuente: Basado en datos de la OIT, ISSA-SSA y otras fuentes; véase OIT: *World Social Security Report 2010/11, op. cit.*, gráfico 6.2.

187. Los datos disponibles sobre cobertura efectiva sugieren que el número de personas que están efectivamente protegidas es muy bajo en gran parte del mundo. La evidencia sugiere que en la mayoría de los países respecto de los cuales se dispone de datos, menos de la mitad de la población empleada está protegida en caso de un accidente del trabajo ³¹. Sería necesario redoblar esfuerzos para evaluar de manera sistemática el alcance de la cobertura con datos suministrados por las inspecciones del trabajo y estadísticas sobre indemnizaciones, para garantizar que todos los casos de accidentes del trabajo sean debidamente comunicados e indemnizados, y para armonizar los procesos y la metodología de acopio de datos.

188. La cobertura de la seguridad social en el caso de los accidentes del trabajo contribuye enormemente a proteger a la gente de los riesgos financieros resultantes de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales y a recuperar rápidamente su productividad mediante el acceso a la asistencia médica. Como se mencionó antes, el seguro de accidentes del trabajo ha sido con frecuencia una de las primeras contingencias previstas en los seguros sociales, y así sucedió en Camboya, donde el Fondo Nacional de Seguridad Social establecido recientemente introdujo la rama de accidentes del trabajo (véase el recuadro 3.10).

Recuadro 3.10
Introducción del seguro de accidentes del trabajo en un país de bajos ingresos: el ejemplo de Camboya

En 2008, Camboya introdujo un seguro obligatorio de accidentes del trabajo — la primera rama de su nuevo régimen obligatorio de seguro social para los trabajadores del sector privado. Esta medida se adoptó a raíz de la implantación del Fondo Nacional de Seguridad Social en 2007, creado en virtud de la primera Ley de la Seguridad Social Nacional, aprobada en 2002. La OIT proporcionó una amplia asistencia técnica en este proceso, principalmente en lo relativo a la política y al diseño del sistema. El seguro de accidentes del trabajo, que actualmente abarca a empresas con más de ocho asalariados de conformidad con la legislación laboral, se financia con cotizaciones de los empleadores a partir de un equivalente al 0,8 por ciento de los ingresos asegurables. A fin de respaldar a las industrias del vestido y el calzado del país, que estaban en dificultades, el Gobierno decidió reducir temporalmente la tasa de cotización al 0,5 por ciento de los ingresos asegurables durante 2009 y 2010 para esos sectores, y financiar con créditos públicos el restante 0,3 por ciento. El régimen del seguro de accidentes del trabajo proporciona prestaciones monetarias a los trabajadores lesionados en caso de incapacidad temporal o permanente para trabajar y a los familiares sobrevivientes de los trabajadores que hayan fallecido a causa de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales, así como atención médica a los trabajadores lesionados como consecuencia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

A octubre de 2010 se habían inscrito en el Fondo Nacional de Seguridad Social más de 1.400 empresas, y la mayoría de los trabajadores cubiertos por el seguro pertenecían a las industrias del vestido y el calzado. A marzo de 2010 se habían presentado más de 2.500 solicitudes de prestaciones.

Fuente: Basado en OIT: *Report to the Government on employment injury insurance in Cambodia: Legislation, financing and administration* (Bangkok, 2005); sitio web del Fondo Nacional de Seguridad Social: www.nssf.gov.kh; y OIT: *Cambodia: Moving forward toward better social security*, Programa «Better Factories» de la OIT para Camboya (Phnom Penh, 2010).

³¹ OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit. (Ginebra, 2010), gráfico 6.3.

189. La protección social en caso de accidentes del trabajo muestra, más que cualquier otra rama, la importancia de una interacción constructiva entre las políticas de prevención — es decir, con respecto a la seguridad y salud en el trabajo, las políticas integradas de inspección del trabajo y la seguridad social ³². En el Plan de Acción (2010-2016), el Consejo de Administración subrayó que las políticas de prevención eficaces, en estrecha colaboración entre los gobiernos y los interlocutores sociales, podía tener un efecto positivo en los regímenes de seguridad social y sus finanzas ³³.

3.5. Protección de la maternidad

190. Las prestaciones por maternidad previstas en la ley ocupan actualmente el tercer lugar entre las ramas de la seguridad social que ofrecen prestaciones pecuniarias, después de los accidentes del trabajo y las jubilaciones. Este es un logro que debería enmarcarse en el contexto de la gran importancia que la OIT ha asignado históricamente a la protección de la maternidad. El primer convenio internacional sobre la seguridad social (protección de la maternidad) fue adoptado en la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1919, mientras que el más reciente, que modifica normas anteriores sobre protección de la maternidad, fue adoptado en 2000 ³⁴. De acuerdo con el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), los derechos comprenden el acceso a los servicios de salud para las mujeres embarazadas y las que han dado a luz, y sus hijos, y prestaciones pecuniarias durante la licencia de maternidad ³⁵. Estas prestaciones deben enmarcarse en el contexto más amplio de la protección de la maternidad, como se define en el Convenio núm. 183, que incluye un conjunto más amplio de medidas de protección, como la protección del empleo y la no discriminación, así como disposiciones relacionadas con las madres lactantes.

191. Habida cuenta del compromiso internacional plasmado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 4 y 5, de reducir las tasas de mortalidad de madres, recién nacidos y niños pequeños, y de mejorar la salud materna, las disposiciones del Convenio núm. 102 resultan particularmente pertinentes: las prestaciones en caso de embarazo, parto y sus consecuencias deberían comprender, por lo menos, la asistencia prenatal, la asistencia durante el parto y la asistencia puerperal prestada por un médico o por una comadrona diplomada, y la hospitalización, cuando fuere necesaria. Las estadísticas disponibles muestran que, a pesar de los progresos registrados recientemente en algunas partes del mundo, la prestación de servicios de salud materna no es suficiente para alcanzar estos objetivos, y siguen existiendo desigualdades considerables en el acceso entre las zonas urbanas y rurales, particularmente de los países de bajos ingresos (véase el gráfico 3.10). Además, en muchas partes del mundo, los efectos del VIH/SIDA,

³² OIT: *Estudio general relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), a la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164) y al Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, Ginebra, 2009.

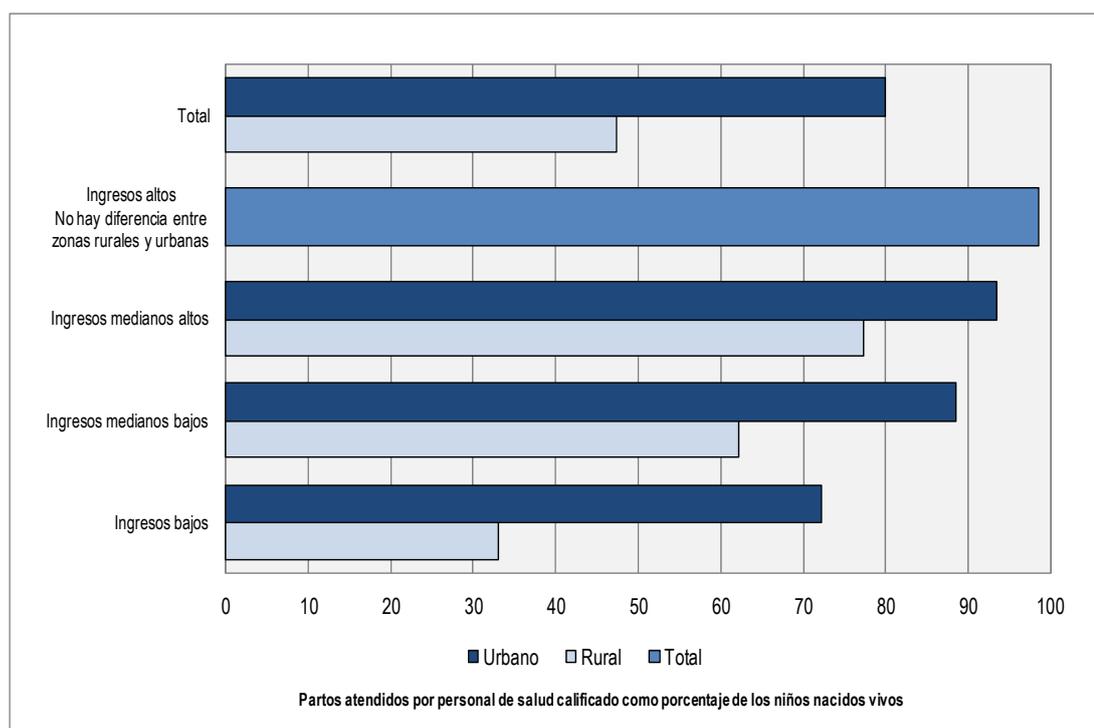
³³ OIT: Plan de acción (2010-2016) para alcanzar un amplio grado de ratificación y de aplicación efectiva de los instrumentos sobre seguridad y salud en el trabajo (Convenio núm. 155, su Protocolo de 2002, y Convenio núm. 187), adoptado por el Consejo de Administración en su 307.ª reunión, en marzo de 2010 (párrafo 34). Véase también el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187), art. 4, 3), g).

³⁴ OIT: Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3), y Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

³⁵ Para tener una visión general de la legislación nacional sobre protección de la maternidad, véase: OIT: *La maternidad en el trabajo: Examen de la legislación nacional. Resultados de la base de datos de la OIT sobre las leyes relacionadas a las condiciones de trabajo y del empleo* (Ginebra, 2010).

el paludismo y otras enfermedades en la salud aumentan los riesgos de mortalidad para las madres y los niños. La ampliación y el mejoramiento de la protección social de la salud para las mujeres y un mayor acceso a los servicios de salud materna, contribuirán a lograr mejores resultados.

Gráfico 3.10. Niveles de acceso a los servicios de salud materna en zonas rurales y urbanas y grado de desigualdad entre ambas, último año disponible (porcentaje de niños nacidos vivos)

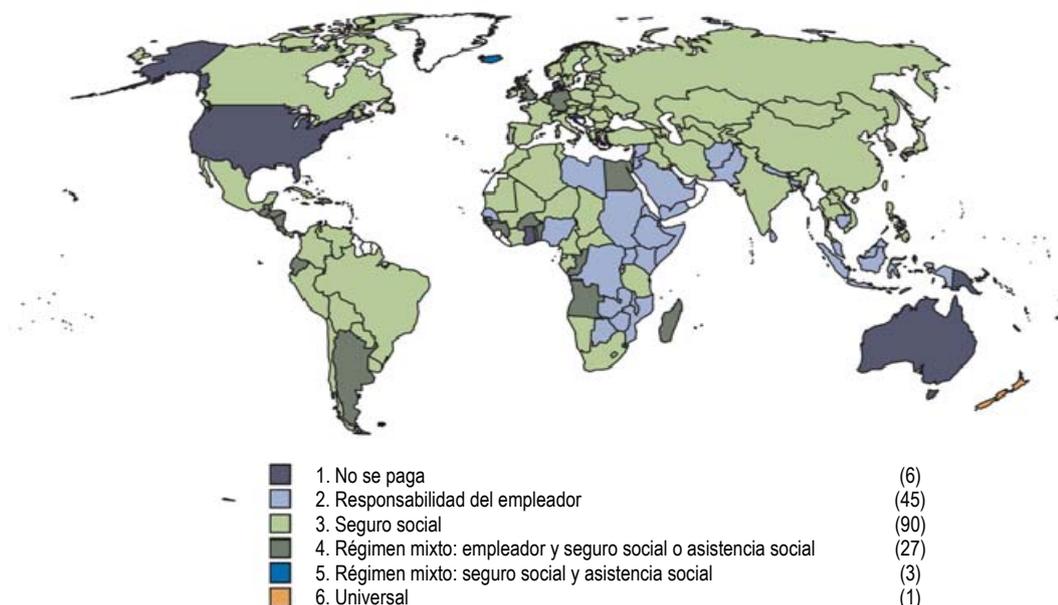


Fuente: Basado en datos de la OIT, la OMS y otras fuentes; véase OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., gráfico 6.4.

192. La seguridad de los ingresos antes y después del parto es igualmente importante. La protección de la maternidad está prevista legalmente en la mayoría de los países (90 por ciento de los países de altos ingresos, 80 por ciento de los países de medianos ingresos y más del 50 por ciento de los países de bajos ingresos)³⁶. Sin embargo, estas disposiciones se aplican normalmente sólo a las mujeres empleadas en la economía formal y, por lo tanto, en muchos países de bajos y medianos ingresos solamente esa minoría goza de las prestaciones que ofrecen los regímenes de protección de la maternidad. Sin embargo, hay algunas iniciativas que apuntan a ampliar la cobertura de las prestaciones de maternidad más allá del empleo remunerado en la economía formal. El gráfico 3.11 muestra los tipos de programas que existen en los casi 180 países respecto de los cuales se dispone de información. La mayoría de estos regímenes asumen la forma de un seguro social: en dos tercios de los países, y en 52 por ciento de ellos como el programa principal o el único; en otros, como complemento de los regímenes de asistencia o financiados por los empleadores. En poco más de un cuarto de los países, las prestaciones de maternidad durante la licencia de maternidad deben ser pagadas directamente por los empleadores (la llamada responsabilidad de los empleadores), como se establece en el Código del Trabajo o disposiciones legales similares.

³⁶ OIT: *La maternidad en el trabajo*, op. cit.

Gráfico 3.11. Disposiciones legales sobre la maternidad: tipos de programas que existen en el mundo, 2009



Nota: En los Estados Unidos no existe un programa nacional, pero se pueden otorgar prestaciones pecuniarias a nivel de los estados. En Australia existe un programa de licencia parental con goce de sueldo, que se aplicará a partir del 1.º de enero de 2011.

Fuente: Basado en datos de la OIT, ISSA-SSA, las Naciones Unidas y otras fuentes; véase OIT: *World Social Security Report 2010/11, op. cit.*, gráfico 6.6, Ginebra, 2010.

193. Una mayor ampliación de la cobertura de la seguridad social en lo que respecta a la maternidad contribuiría a aumentar la seguridad de los ingresos y a mejorar el acceso a la atención médica de las madres y los niños durante un período muy delicado de sus vidas. La experiencia internacional también ha demostrado que la financiación colectiva de las prestaciones pecuniarias de maternidad en el marco del seguro social ayuda a eliminar obstáculos para el empleo de mujeres jóvenes.

3.6. Prestaciones familiares, medidas en apoyo de un nivel mínimo de ingresos, y asistencia social

Prestación de servicios de seguridad social a familias con niños

194. De acuerdo con el Convenio núm. 102, las prestaciones de seguridad social ofrecidas a las familias con niños comprenden pagos periódicos y prestaciones en especie como alimentos, vestido o vivienda. Hay muy diversos tipos de prestaciones y mecanismos de financiación, incluidas las prestaciones del seguro social a que tienen derecho los trabajadores asalariados (Francia y Túnez); prestaciones universales o casi universales por hijos a cargo, financiadas mediante impuestos y en parte suministradas en forma de créditos fiscales; prestaciones de licencia parental (Alemania) y prestaciones de asistencia social supeditadas a la comprobación categórica de recursos (Bélgica). La eficacia del programa en cuanto a prevenir la pobreza y elevar el nivel de vida de las familias y de los niños depende de su diseño. Cuando los programas de prestaciones familiares cubren únicamente a las personas que trabajan en la economía formal y a sus

familias, el alcance de la cobertura es limitado, a menos que se adopten medidas concretas para mejorar la protección de aquellos que no tienen un empleo formal.

195. En los últimos años, algunos países han modificado y ampliado las prestaciones parentales, con el fin de sustituir los ingresos de las madres y padres jóvenes (por ejemplo, Alemania). La experiencia alemana confirma experiencias anteriores de Suecia, donde las prestaciones relacionadas con los ingresos, combinadas con incentivos específicos, aumentaron considerablemente las solicitudes presentadas por los padres, lo que influyó en el grado en que hombres y mujeres comparten las responsabilidades laborales y familiares.

196. Algunos países de bajos y medianos ingresos ofrecen prestaciones contributivas por hijos a cargo a un pequeño grupo de trabajadores del sector formal. La forma predominante de prestaciones familiares son las prestaciones de asistencia social dirigidas a los grupos vulnerables de la población (por ejemplo, niños huérfanos, familias monoparentales). Estas prestaciones, así como algunas innovaciones importantes en este ámbito, se examinarán junto con otras prestaciones de asistencia social en las secciones siguientes.

El papel de los regímenes de asistencia social en los países desarrollados y en los países de medianos y bajos ingresos

197. Los programas de asistencia social han desempeñado un papel importante — aunque durante mucho tiempo subestimado — en la seguridad social. Su objetivo es proporcionar un nivel mínimo de recursos a las personas y familias que viven por debajo de un nivel de ingresos definido, y suelen estar supeditados a la verificación de los recursos, que a menudo consiste en una prueba de los ingresos o una comprobación por medios indirectos. Los programas de asistencia social pueden centrar la atención en un determinado riesgo o contingencia (por ejemplo, las pensiones sociales supeditadas a la comprobación de los recursos)³⁷, o prestar un apoyo generalizado a los ingresos de todos los necesitados. Cabe señalar que el Convenio núm. 102 menciona expresamente la comprobación de ingresos como una forma posible de otorgar prestaciones en varias ramas, incluidas las prestaciones de vejez y las prestaciones de desempleo.

198. En la Recomendación núm. 67 se señala que «los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo, en un nivel razonable, las entradas perdidas a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez), o para obtener trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia». En la medida de lo posible, estos regímenes deberían organizarse en forma de un seguro social obligatorio, y las demás necesidades deberían estar cubiertas por la asistencia social, sobre la base de escalas establecidas para determinadas categorías de la población (como los niños y los hombres y mujeres de edad avanzada) y, de acuerdo con las exigencias de cada caso, para «otras personas que se encuentren en estado de necesidad»³⁸.

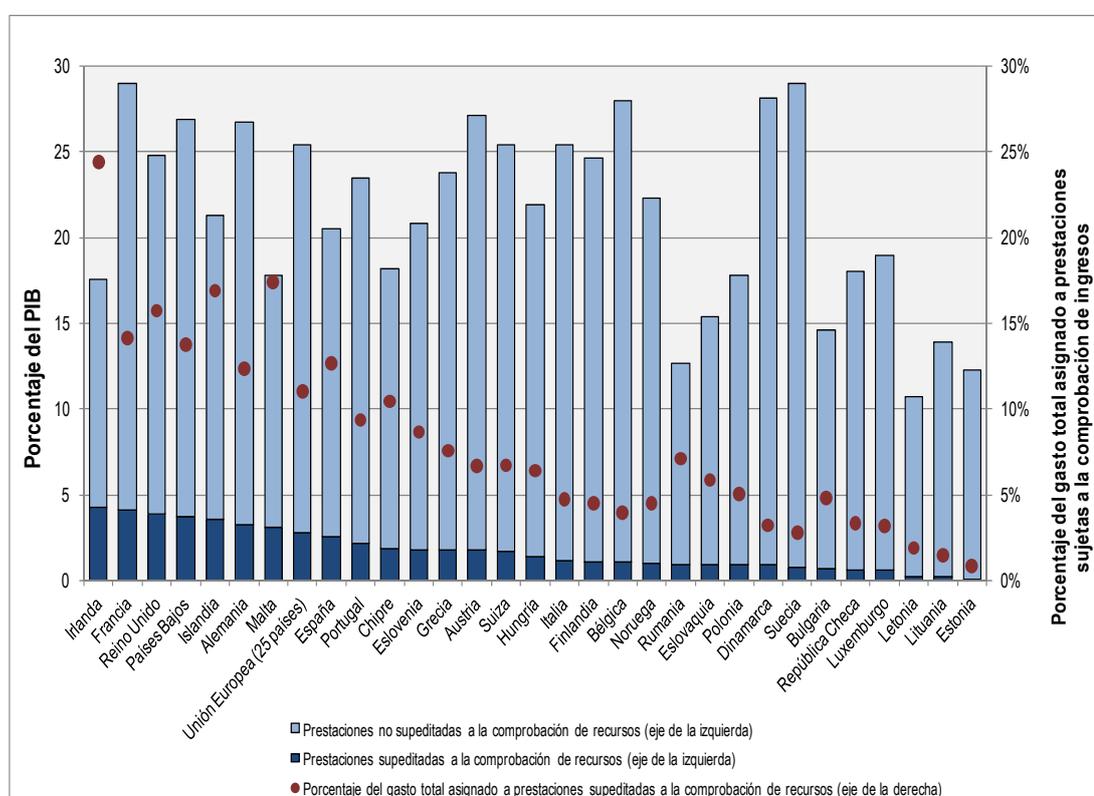
199. La mayoría de los países que tienen regímenes de seguridad social avanzados aplican políticas en virtud de las cuales gran parte de la población está cubierta por regímenes de seguros sociales, mientras que la asistencia social desempeña apenas un papel secundario, proporcionando apoyo a los ingresos y otras prestaciones a la minoría

³⁷ Los programas de asistencia social que se centran en una contingencia en particular se examinaron anteriormente en la sección respectiva del capítulo 3.

³⁸ OIT: Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), párrafos 1, 3 y 4.

— las personas que por algún motivo no están cubiertas por el seguro social principal ³⁹. En la Unión Europea (más Islandia, Noruega y Suiza), los gastos en prestaciones supeditadas a la comprobación de los recursos son en promedio inferiores al 3 por ciento del PIB, mientras que el total de gastos de seguridad social es en promedio superior al 25 por ciento. Si bien hay países de la Unión Europea (como Irlanda, Malta y Reino Unido) donde una proporción relativamente alta de las prestaciones de seguridad social se ofrece a través de una asistencia social focalizada, en ningún país el total de gastos en prestaciones de asistencia social supera la tercera parte del gasto social total, o el 5 por ciento del PIB (véase el gráfico 3.12).

Gráfico 3.12. Gastos en prestaciones supeditadas y no supeditadas a la comprobación de recursos en los países europeos (porcentaje del PIB y porcentaje del gasto total)

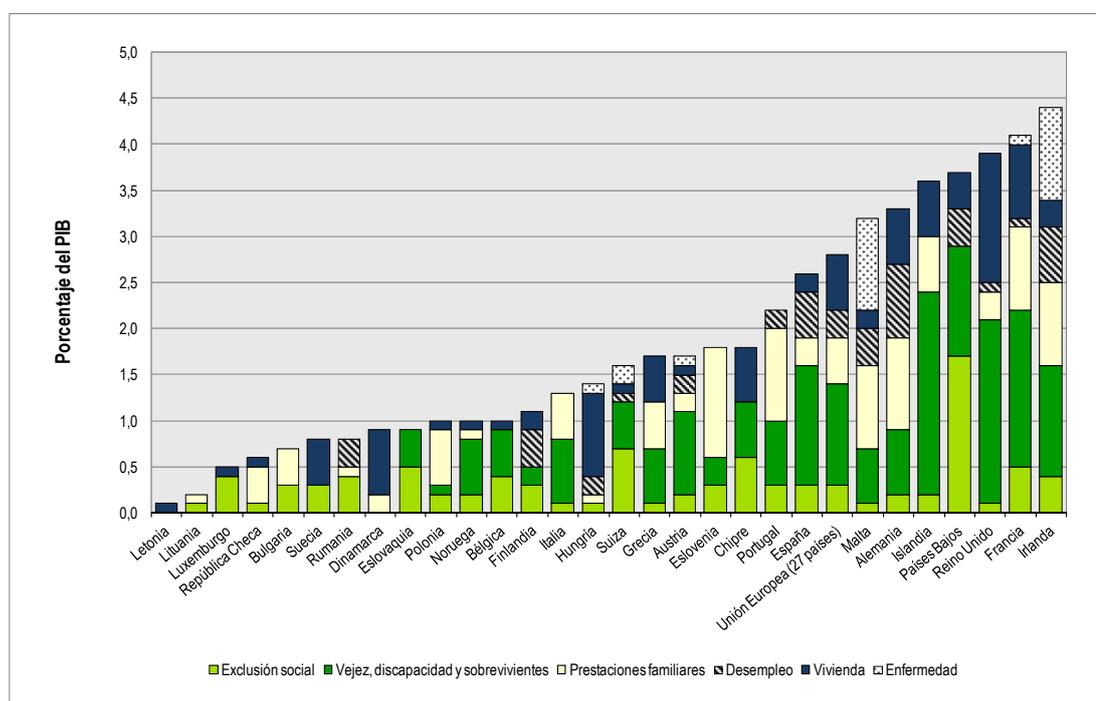


Fuente: Basado en datos de la OIT, la UE y otras fuentes; véase OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., gráfico 7.1.

200. Las modalidades de asistencia social en cuanto al tipo de contingencias cubiertas difieren considerablemente de un país europeo a otro (véase el gráfico 3.13). En promedio, la mayoría de las prestaciones supeditadas a la comprobación de recursos se destinan a personas de edad avanzada, personas con discapacidad y familiares sobrevivientes (más de la tercera parte, que representan el 1,1 por ciento del PIB). En segundo lugar están las prestaciones de vivienda (0,6 por ciento del PIB); en tercer lugar, las prestaciones familiares (0,5 por ciento del PIB); en los lugares cuarto y quinto, el apoyo a los ingresos de los trabajadores desempleados (0,3 por ciento del PIB) y la asistencia social a los grupos socialmente excluidos (0,3 por ciento del PIB).

³⁹ Australia y Nueva Zelanda son las excepciones más destacadas entre los miembros de la OCDE; en ambos países, las prestaciones supeditadas a la comprobación de ingresos desempeñan un papel preponderante en la prestación de servicios de seguridad social.

Gráfico 3.13. Prestaciones supeditadas a la comprobación de ingresos en los países europeos: totales y por función, 2007 (porcentaje del PIB)



Fuente: Basado en datos de la UE, la OIT y otras fuentes; véase OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit., gráfico 7.2.

201. Mientras que en la mayoría de los países desarrollados los regímenes del tipo asistencia social desempeñan un papel importante, aunque reducido, para compensar las insuficiencias relativamente pequeñas de la cobertura, en muchos países de bajos y medianos ingresos una alta proporción de la población, y a veces la mayoría, no tiene cobertura.

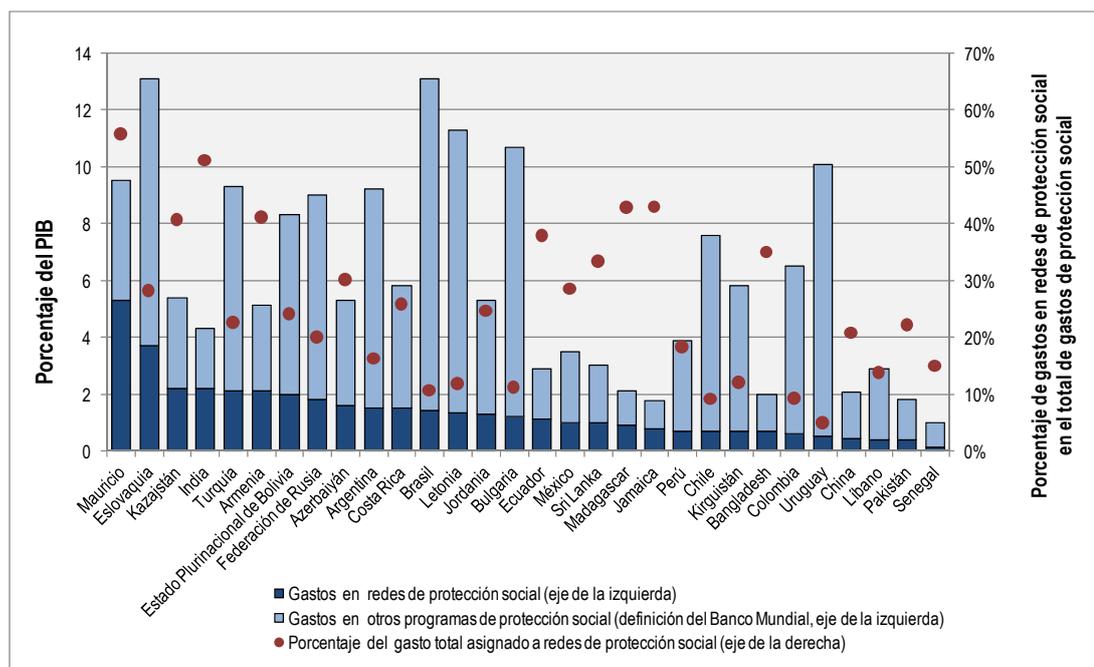
202. En esta última categoría de países, los regímenes no contributivos de transferencias de ingresos han ido adquiriendo mayor importancia recientemente. Especialmente en los países con una importante economía informal y donde sólo una minoría está cubierta por sistemas de seguros sociales, los regímenes no contributivos de seguridad social ofrecen una oportunidad no solamente de aliviar la pobreza sino también — por lo menos en algunos casos — de subsanar gran parte de las insuficiencias considerables que existen actualmente en la cobertura, como se señaló en secciones anteriores. Pese a algunos esfuerzos realizados recientemente, hay pocas pruebas cuantitativas sistemáticas y comparables que indiquen no solamente lo que se gasta en esos regímenes, sino también la cantidad de beneficiarios y la cobertura efectiva en términos de porcentaje de los grupos destinatarios a los que se beneficia ⁴⁰. El gráfico 3.14 muestra los gastos realizados en los programas de redes de protección social (como parámetro indirecto de los gastos en programas de asistencia social) como porcentaje del PIB en determinados países de medianos y bajos ingresos, según datos del Banco Mundial ⁴¹. Estos datos muestran una amplia variación en los niveles de gastos en las redes de protección social,

⁴⁰ Entre las pruebas disponibles cabe citar a A. Barrientos, M. Niño-Zarazúa y M. Maitrot: *Social Assistance in Developing Countries, Database (Version 5.0)* (Manchester y Londres, Brooks World Poverty Institute y Overseas Development Institute, 2010); Banco Mundial: *Spending on safety nets: Comparative data compiled from World Bank analytic work* (Washington D.C., 2008).

⁴¹ Banco Mundial, *ibid.* Téngase presente que las definiciones utilizadas no coinciden exactamente con las definiciones de asistencia social y gastos de seguridad social de la OIT.

que van de cerca de cero a más del 5 por ciento del PIB. Dado que los niveles generales de gastos de seguridad social son más bajos, la proporción de gastos relacionados con las «redes de protección» en el total de gastos de seguridad social tiende a ser más alta en los países de bajos y medianos ingresos que en los países europeos; va del 5 por ciento a más del 50 por ciento del total de gastos de seguridad social.

Gráfico 3.14. Gastos de asistencia social, países seleccionados, 2008
(porcentaje del PIB)



Nota: La definición de gastos de asistencia social no coincide exactamente con la definición que usa la OIT.

Fuente: Basado en Banco Mundial: *Spending on safety nets: Comparative data compiled from World Bank analytic work* (Washington D.C., 2008).

Ampliación de la cobertura de la seguridad social mediante programas de asistencia social en países de bajos y medianos ingresos

203. La gran variación en los niveles de gastos de los distintos países demuestra el papel que han desempeñado las políticas que apuntan a extender la seguridad social a los más pobres.

204. En las últimas dos décadas ha surgido una nueva generación de regímenes no contributivos, a menudo llamados «sistemas de transferencias de efectivo». Estos regímenes apuntan a aliviar — o incluso prevenir — la pobreza, otorgando una prestación mínima a las personas o familias necesitadas. Estos regímenes se distinguen por una serie de características:

- pueden estar o no supeditados a la comprobación de recursos;
- pueden pagarse por un período limitado o ilimitado, y
- pueden ser condicionales o incondicionales.

205. Los sistemas más conocidos son el programa *Oportunidades* de México, el programa *Solidario* de Chile y el sistema *Bolsa Família* del Brasil (véase el recuadro 3.11). Todos ellos son sistemas condicionales de transferencias de efectivo. En

otros 16 países latinoamericanos se han implantado programas similares que abarcan a alrededor de 70 millones de personas, o el 12 por ciento de la población de la región.

Recuadro 3.11
El programa *Bolsa Família* del Brasil

El programa brasileño *Bolsa Família* es uno de los programas de asistencia social de mayor envergadura del mundo. En 2008 dio cobertura a 47 millones de personas, que representan alrededor de la cuarta parte de la población del Brasil, con un nivel de gastos del 0,4 por ciento del PIB, que representa el 1,8 por ciento del presupuesto del Gobierno federal.

El programa, que ha sido concebido como parte de un conjunto de políticas sociales integradas, tiene un doble objetivo: a) reducir la pobreza y las desigualdades actuales, proporcionando un nivel mínimo de ingresos a las familias extremadamente pobres, y b) interrumpir la transmisión de la pobreza de una generación a otra, supeditando las transferencias al cumplimiento por los beneficiarios de requisitos de «desarrollo humano» (por ejemplo, asistencia de los niños a la escuela, asistencia a clínicas de vacunación y coordinación de consultas prenatales). Las evaluaciones muestran efectos positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad, lo que ha contribuido a los progresos realizados recientemente por el país en este aspecto, así como al nivel de asistencia de los niños a la escuela. Si bien no se han detectado efectos negativos importantes en la oferta de mano de obra, el programa parece haber generado efectos positivos en la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo — particularmente en los deciles de menores ingresos.

Fuentes: Basado en OIT: *Extending social security to all*, op. cit., sección 6.3.1; OIT: *Bolsa Família in Brazil: Context, concept and impacts* (Ginebra, 2009).

206. En 2007 se puso en marcha en la ciudad de Nueva York una iniciativa piloto de transferencias condicionales de efectivo para reducir la pobreza urbana. La iniciativa proporciona incentivos financieros en tres esferas: la salud, la educación en la niñez, y la capacitación y la empleabilidad de adultos. Otras ciudades de los Estados Unidos están observando atentamente la evolución de este programa y considerando la posibilidad de adoptar iniciativas similares.

207. En otras partes del mundo, hay países que han decidido ampliar la cobertura de la seguridad social a los pobres y los grupos vulnerables de la población mediante programas de asistencia social. Dichos programas se han aplicado y/o se han extendido a países de bajos y medianos ingresos en distintas partes del mundo. Algunos ejemplos son el programa de Bangladesh que apunta a aliviar la ultra pobreza, el Programa Benazir de apoyo a los ingresos en el Pakistán (véase el recuadro 3.12), y los diversos programas de subsidios de Sudáfrica.

Recuadro 3.12
Prestación de apoyo a los ingresos de las familias pobres en el Pakistán

El Programa Benazir de apoyo a los ingresos, creado en el Pakistán en 2008, paga 1.000 rupias por mes (actualmente unos 12 dólares de los Estados Unidos) a las familias pobres, que constituyen alrededor del 10 por ciento de la población. La condición es que el ingreso mensual de la familia sea de menos de 6.000 rupias (alrededor de 75 dólares) y que la familia sea propietaria de menos de tres acres de tierra o una casa de no más de 80 yardas cuadradas (aproximadamente 70 m²). El dinero se entrega solamente a las mujeres de la familia. Durante el ejercicio 2008-2009 se asignó a este programa la suma de 34.000 millones de rupias. Es, por su monto, la tercera asignación más importante del presupuesto pakistaní y constituye el 0,3 por ciento del PIB.

208. En los últimos años se han introducido sistemas sociales experimentales de transferencias de efectivo en varios países africanos (véase, en el recuadro 3.13, un ejemplo de Zambia). En algunos de esos países se está considerando la posibilidad de mejorar estos programas e integrarlos plenamente en las estrategias nacionales de protección social.

Recuadro 3.13
Sistema de transferencias de efectivo con fines sociales en Zambia

El objetivo de este programa de asistencia social, que se puso en práctica por primera vez en 2004 en el distrito de Kalomo, en Zambia, como una iniciativa «piloto» con perspectivas de ampliación posterior, es reducir la pobreza extrema, el hambre y la hambruna, poniendo énfasis en los hogares encabezados por personas de edad y en los hogares con niños huérfanos y vulnerables. Hasta 2010, Zambia había cubierto parcialmente cinco distritos con sistemas de transferencias de efectivo (los distritos de Kalomo, Monze y Kazungula en la Provincia Meridional, y los distritos de Chipata y Katete en la Provincia Oriental). El sistema cubre actualmente a 8.000 hogares en los primeros cuatro distritos, donde la asistencia se dirige a las familias más vulnerables — a las que se suman cerca de 5.000 personas del distrito de Katete que están comprendidas en el régimen de pensiones de vejez. En un memorando de entendimiento firmado recientemente por el Gobierno y los asociados colaboradores se prevé una mayor ampliación de la cobertura: 1) se llegará gradualmente a todos los hogares que cumplen los requisitos en los distritos actualmente cubiertos; 2) se pondrán en práctica sistemas similares en otros distritos caracterizados por altas tasas de pobreza; 3) se extenderá gradualmente la cobertura a los distritos que tienen las tasas más altas de pobreza y mortalidad infantil, con subvenciones dirigidas a niños menores de cinco años.

Los programas son administrados por el Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales, pero la financiación proviene en gran medida de los donantes asociados de Zambia. Sin embargo, el Gobierno ha asumido el compromiso de aumentar gradualmente su participación, a medida que se amplíe la cobertura. El costo potencial de cubrir a todos los hogares sin recursos de Zambia se ha estimado en 16 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que equivale al 0,4 por ciento del PIB, o al 4 por ciento de las corrientes de ayuda anuales.

La mayoría de estos sistemas (con excepción del régimen de pensiones de Katete) apuntan a beneficiar a familias extremadamente pobres que no tienen la capacidad de emprender ninguna actividad generadora de ingresos. Inicialmente se estimó que el nivel de la prestación mensual de aproximadamente 10 dólares por hogar cubriría el costo de una comida al día, y no se esperaba que sacara a la gente de la pobreza general, sino que impidiera la pobreza crítica. El objetivo es dar cobertura al 10 por ciento más vulnerable de la población en las zonas comprendidas (y de momento se limita a ese porcentaje). Las prestaciones para los hogares con niños son más altas, y en algunas zonas se aplica también una condicionalidad flexible — la prestación aumenta si los niños van a la escuela o si los miembros del hogar reúnen los requisitos para participar en algunos programas de salud pública.

El programa ha tenido efectos importantes en la reducción de la pobreza, el mejoramiento de los indicadores nutricionales y el aumento de la asistencia a la escuela y las actividades productivas.

Fuentes: OIT: *Extending social security to all*, op. cit., sección 6.4.2; OIT/DFID: *Zambia: Social Protection Expenditure and Performance Review (SPER)* (Ginebra, 2008). Véase, por ejemplo, F. M. Bertranou (responsable de la publicación): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT, 2001); F. M. Bertranou, C. Solorio, W. van Ginneken (responsables de la publicación): *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT, 2002). Véanse también las listas de informes y publicaciones de la OIT sobre cooperación técnica, en <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/tclist.pdf> y <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/secsoc/info/list.pdf>, y la información reunida durante las misiones de funcionarios de la OIT a Zambia.

209. Cada país tiene que hacer un esfuerzo considerable por mejorar las bases de datos nacionales sobre los beneficiarios de la seguridad social en general y los receptores de asistencia social en particular. La comunidad internacional también tiene mucho por hacer aún para mejorar y estandarizar la metodología utilizada para medir la cobertura de la asistencia social, así como para respaldar con fundamentos más sólidos los datos usados en esas mediciones.

3.7. Tercera conclusión

210. Si bien en los últimos años se han hecho progresos considerables, la ampliación de la seguridad social seguirá siendo uno de los principales desafíos que deberán superarse para poder lograr un crecimiento económico y una cohesión social equilibrados durante el próximo decenio. Hoy en día, la primera prioridad es proporcionar a ese 75-80 por ciento de personas excluidas alguna forma de seguridad social que les permita vivir sin el temor de perder sus medios de vida. En los últimos años han surgido, principalmente en países de bajos y medianos ingresos, una serie de innovaciones prometedoras en materia de políticas. Más de 30 países de esa categoría ya han adoptado con éxito medidas para introducir elementos de una base o piso nacional de protección social en forma de programas de transferencias de efectivo, o programas que faciliten un acceso más amplio y viable desde el punto de vista financiero a la asistencia médica. Prácticamente todos los demás países ya tienen sistemas piloto en pequeña escala, o bien están examinando sus estrategias de protección social. Otra señal alentadora es el reconocimiento cada vez mayor de la importancia de la protección social en los debates nacionales y en los debates con la comunidad internacional para el desarrollo. Existe además una cooperación creciente entre los distintos organismos internacionales involucrados, así como entre los propios países: la cooperación Sur-Sur en el ámbito de la protección social se ha fortalecido considerablemente en los últimos años.

Capítulo 4

Principales cuestiones que se plantean para el futuro de la seguridad social

211. En el presente capítulo se examinan los aspectos de la elaboración de un marco de políticas para la OIT, que es el tema del capítulo 5. Las principales dificultades que se plantearán en el futuro próximo consistirán en formular, por medio de un diálogo a nivel nacional, políticas de desarrollo económico y social coherentes que amplíen la cobertura de la seguridad social, mantengan y amplíen el margen fiscal necesario, y garanticen un diseño, una gobernanza y una gestión eficaces, eficientes y equitativos de los regímenes de seguridad social.

212. En este contexto, las políticas nacionales deben abordar una serie de aspectos, que se señalan en las tres partes principales de que consta este capítulo. La primera parte se refiere a la necesidad de definir claramente los objetivos de política de los sistemas de seguridad social en el plano nacional e incorporarlos de forma coherente en marcos de políticas económicos y sociales más amplios y, de esa forma, asegurar que sean compatibles con las políticas de empleo y otras políticas sociales¹. En la segunda parte se examinan las bases financieras y económicas de los regímenes de seguridad social y se tratan cuestiones relacionadas con su viabilidad financiera y su sostenibilidad, conforme a un planteamiento amplio que combina una evaluación de sus aspectos económicos y sociales. En la tercera parte del capítulo se definen los nuevos retos que plantean el diseño, la gobernanza y la gestión de los regímenes de seguridad social en todo el mundo.

4.1. Garantizar la coherencia de las políticas sociales y económicas

213. La seguridad social no es una política aislada. En última instancia, todas las políticas sociales forman parte de las políticas de desarrollo nacionales. El desarrollo no se detiene al alcanzar un determinado nivel sino que es un proceso continuo que, de manera explícita o implícita, persigue una visión social acerca de la manera en que las personas deben vivir y trabajar. Para que esa visión sea coherente, los objetivos de la seguridad social deben definirse con claridad, las distintas formas de organizarse institucionalmente deben responder a esos objetivos, y estos deben ser compatibles con los objetivos más amplios de la política económica y la política social, y estar al servicio de ellos.

¹ OIT: Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social, *Actas Provisionales* núm. 16, págs. 16-19, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001.

214. La incorporación de las políticas de seguridad social en ese contexto más amplio ayudará a cumplir los compromisos que los mandantes asumieron en 2008, en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa y confirmados en el Pacto Mundial para el Empleo en 2009, con respecto a la naturaleza inseparable, interrelacionada y mutuamente complementaria de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT.

**4.1.1. Objetivos y diseño institucional de la política social:
garantizar la coherencia interna y capacidad de respuesta**

215. Como ha demostrado la experiencia internacional, la ampliación de la cobertura de la seguridad social depende esencialmente de la formulación de políticas nacionales de protección social coherentes, que estén bien definidas, coordinadas con las políticas de empleo y con otras políticas sociales, y desarrolladas en el marco de un diálogo nacional amplio que incluya a los interlocutores sociales y demás partes interesadas. Estos elementos son esenciales para los sistemas de seguridad social en todas las fases de desarrollo. La mayor parte de los sistemas de seguridad social se han desarrollado, históricamente, sin un plan de diseño general importante. Los sistemas han reaccionado ante las necesidades que iban surgiendo y percibiéndose, y cada nuevo problema se resolvía adaptando el sistema existente o creando un régimen de prestaciones distinto. Con frecuencia, la gravedad percibida de un problema relacionado con una política social estaba íntimamente vinculada al grado de influencia política de los grupos que se veían afectados por tal problema en particular. Así pues, lo que fue surgiendo con el transcurso de las décadas fueron sistemas pluralistas cuyos distintos componentes no siempre se comunicaban entre sí de manera perfecta, lo que generaba ineficacia, deficiencias en materia de cobertura, superposiciones de cobertura y una asignación de recursos poco idónea. La formulación de políticas de protección social coherentes puede ayudar a detectar y subsanar esas deficiencias, así como a mejorar la eficiencia del sistema.

216. La mayor dificultad desde el punto de vista práctico que plantea la formulación o armonización de los sistemas nacionales de seguridad social es la interacción entre los distintos regímenes de seguro social, los regímenes universales de prestaciones y los regímenes de asistencia social, así como los sistemas de prestaciones privados. La propia organización de los sistemas nacionales refleja, de manera implícita, las opciones elegidas en materia de políticas. Contrariamente a lo que suele percibirse, los subsistemas no son independientes ni financiera ni fiscalmente. El margen fiscal, o la cantidad de impuestos y cotizaciones que una sociedad está dispuesta a pagar, es limitado, por lo menos a corto plazo. Es decir que el dinero que se recauda en concepto de cotizaciones de los trabajadores del sector formal y de sus empleadores no puede volver a recaudarse como impuesto sobre la renta o sobre las ganancias para financiar la solidaridad nacional mediante regímenes de asistencia social. Existe una interdependencia similar por lo que respecta al gasto de los regímenes de prestaciones de seguridad social. Las tarifas adoptadas por los seguros médicos privados tienen repercusiones inevitables en los salarios y en las tarifas de los sistemas de salud pública.

217. Es necesario que todos los elementos de los sistemas de seguridad social estén en consonancia con los objetivos generales. Por consiguiente, las operaciones de los subsistemas, en su conjunto, deberían permitir contar con un sistema coherente y completo al que puedan acceder todos de forma eficaz y eficiente.

218. Si bien en algunos países de bajos y medianos ingresos los regímenes de seguro social tienden a ser percibidos como instrumentos destinados a atender principalmente a las personas de más recursos empleadas en la economía formal, lo que no suele tenerse

en cuenta es que tales regímenes también ayudan a generar un consenso político para la financiación de la seguridad de los ingresos básicos de quienes en ese momento no estén cubiertos por ningún seguro social mediante cotizaciones o impuestos. En los debates nacionales e internacionales, y también en la reforma práctica de los programas vigentes, debería reconocerse, además, más enfáticamente, el valor de los programas de seguro social en cuanto a la prevención y el alivio de la pobreza.

219. El reconocimiento explícito de las necesidades y prioridades por parte de los responsables de las políticas de muchos países en desarrollo ha permitido aplicar nuevas formas de prestaciones financiadas mediante impuestos. Si bien los programas de asistencia social representan un componente necesario del sistema de seguridad social prácticamente en todos los países, tales programas no bastan para combatir la pobreza a largo plazo. En última instancia deben atacarse directamente los diversos factores que causan la pobreza, especialmente la exclusión de una serie de «activos sociales». En algunas partes del mundo, los programas de asistencia social están empezando a dejar de ser «redes de protección social» para transformarse en «marcos de inclusión social», es decir que dan acceso a una diversidad de servicios básicos, en particular atención médica y educación, así como a oportunidades económicas². El acceso a servicios médicos para las madres y los niños y el acceso a la educación de los niños son las características más comunes de tales programas (por medio de transferencias de efectivo condicionales, por ejemplo). Se consideran un mecanismo valioso para mejorar la capacidad de las personas pobres y así permitir que salgan de la pobreza a largo plazo. Garantizar el acceso de los niños a la educación plantea particulares ventajas, ya que contribuye a reducir el trabajo infantil, que no sólo representa una violación de los derechos de los niños sino que también tiende a dejarlos atrapados en empleos poco calificados o poco remunerados en su etapa de adultos³.

220. El acceso a oportunidades económicas se ha promovido ya sea directamente, suministrando empleo (como ilustran los programas de obras públicas), o indirectamente, creando las condiciones para generar empleabilidad, iniciativa empresarial y acceso al mercado de trabajo (entre lo que se cuentan asignaciones para insumos, acceso a microcréditos y capacitación). Otro aspecto importante de la asistencia social inclusiva ha sido la prestación de apoyo a determinadas categorías de sectores pobres de la población en edad de trabajar. Un grupo de importancia particular es el constituido por las mujeres en edad de trabajar; la ley de garantía de empleo rural de la India (NREGS) (véase el recuadro 3.9) es un ejemplo de un régimen que dispone la reserva de un porcentaje concreto de puestos para las mujeres. Otro grupo humano que merece atención especial es la población «extremadamente pobre», que se enfrenta a obstáculos particulares que limitan su acceso a los servicios disponibles y a las oportunidades económicas. Los programas pertinentes se llevan a cabo a menudo de manera intensiva y personalizada en zonas de exclusión (cabe mencionar dos ejemplos particulares: el programa dirigido exclusivamente a la población más pobre en Bangladesh, de BRAC, y el programa *Solidario* en Chile). En ese sentido, la asistencia social inclusiva ha adquirido mayor importancia en la agenda de desarrollo humano. Se ha convertido en un importante instrumento para combatir la pobreza al tiempo que promueve el logro de sociedades más cohesivas. Sin embargo, si bien ha aumentado el potencial de la

² OIT: *Protección social e inclusión social: Política y experiencias* (Ginebra, 2006).

³ Véase OIT: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium*, Ginebra, 2010; H. Tabatabai: «Conditional cash transfers and child labour», en *Global Social Policy*, vol. 9 (2009), núm. 2, págs. 179 a 182.

asistencia social de contribuir a atacar el problema de la pobreza, también han aumentado las dificultades.

221. La clave del éxito reside en contar con servicios de salud y educación y en su capacidad para afrontar una demanda cada vez mayor. Lo mismo se aplica a las oportunidades económicas, en términos de creación de empleos y de sostenibilidad de los empleos, especialmente en un clima macroeconómico desfavorable. Otra dificultad que se plantea es la de garantizar la calidad de los servicios que se ofrecen y de los empleos creados, así como la capacidad de respuesta a las necesidades de los pobres. Por ejemplo, una dificultad particular que presenta el sector de la educación consiste en asegurar que el aumento de la matrícula y la asistencia escolares no traiga aparejado un aumento de las tasas de deserción escolar y de fracasos.

222. Este debate ilustra la importancia de coordinar las formas de protección social contributivas y no contributivas, pero también que es importante integrar las políticas de seguridad social en estrecha colaboración con otros sectores (especialmente los de la educación, la salud y el empleo), preferentemente en un marco de desarrollo integrado y general. La experiencia internacional ha demostrado que las políticas coordinadas, que combinan diferentes políticas y mecanismos, han sido una vía muy eficaz de ampliar la cobertura de la seguridad social (véase el caso de Cabo Verde en el recuadro 4.1).

Recuadro 4.1

Ampliación de la cobertura de la seguridad social en Cabo Verde

Durante el último decenio, Cabo Verde ha registrado un crecimiento sostenido impulsado por la industria del turismo, las remesas de la diáspora, las inversiones extranjeras directas y la asistencia oficial para el desarrollo, en tanto que no han aumentado ni el déficit presupuestario público ni la deuda pública. La mayor parte de los indicadores de desarrollo humano registraron una mejora importante y se cuentan entre los más elevados del África Subsahariana. La esperanza de vida al nacer es de 72 años; la tasa de mortalidad infantil ha disminuido a la mitad en los últimos veinte años; la tasa de alfabetización se sitúa en un 80 por ciento, y la matrícula en la escuela primaria ha alcanzado en fecha reciente un 100 por ciento. La tasa de pobreza ha disminuido del 36,7 por ciento en 2001 al 26,6 por ciento en 2007. Cabo Verde es uno de los pocos países africanos que prevé alcanzar todas las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El país obtuvo la calificación de «país de ingresos medianos» en 2008.

Gracias al apoyo de la OIT, Cabo Verde está decididamente comprometido a lograr la cobertura universal de la seguridad social mediante una combinación de la ampliación gradual del seguro social contributivo (enfoque vertical) y la provisión de prestaciones básicas no contributivas (enfoque horizontal).

La cobertura del seguro social se ha duplicado en los últimos diez años, del 14 por ciento al 29 por ciento de la población económicamente activa. Las prestaciones del seguro social incluyen pensiones de vejez, de discapacidad y de sobrevivientes, cobertura médica, prestaciones por maternidad, enfermedad y paternidad, y asignaciones familiares, entre otras. La principal institución de seguro social (INPS) está actualmente dedicada a mejorar la eficiencia, la gobernanza y el cumplimiento, y a ampliar la cobertura a grupos que habían quedado excluidos en el pasado, como los trabajadores domésticos y los trabajadores independientes.

Los programas de seguridad social financiados mediante impuestos también experimentaron una marcada expansión en los últimos años. La pensión no contributiva, que se puso en marcha en 1994, alcanza ahora al 90 por ciento de la población destinataria y se vio fortalecida por la creación del Centro Nacional de Pensiones Sociales (CNPS). El nivel de la pensión se ha venido incrementando con regularidad hasta alcanzar hoy la suma de 4.500 escudos (unos 60 dólares de los Estados Unidos), uno de los más elevados en el contexto africano. La cobertura de los servicios médicos esenciales beneficia a prácticamente toda la población del país, gracias a la labor realizada conjuntamente por los ministerios de salud y de seguridad social. Desde la independencia, Cabo Verde ha utilizado los programas de obras públicas intensivos en mano de obra como medio de garantizar los ingresos de los trabajadores pobres. Cada año, entre 15.000 y 20.000 personas (una tercera parte de ellas, mujeres) acceden a dichas obras públicas, lo que representa una proporción significativa de la población activa (alrededor del 15 por ciento en 1990). Si bien los programas de obras públicas se han reformado en fecha reciente, siguen siendo un elemento importante en la provisión de una seguridad del ingreso para los desempleados y los trabajadores pobres. Se ofrece un programa de seguridad de ingresos para los niños fundamentalmente por medio del programa de comidas escolares. Los niños con discapacidad han sido integrados recientemente en los regímenes de pensiones no contributivos.

Gracias a una labor mancomunada y bien coordinada para ampliar la cobertura de la seguridad social por medio de programas tanto contributivos como no contributivos se ha logrado un enorme aumento de la tasa de cobertura.

223. La principal enseñanza que se extrae de más de cien años de experiencia es que existen varias modalidades institucionales para alcanzar los objetivos de las políticas sociales. Lo que importa es que los sistemas de seguridad social tengan objetivos claros, y que se haga un seguimiento constante de su eficacia y eficiencia. El seguimiento permanente permite muy probablemente la adaptación permanente de los sistemas a las nuevas realidades económicas, sociales y demográficas, así como a los valores sociales, que cambian sin cesar. Los sistemas de seguridad social más eficaces son aquellos que experimentan un estado constante de reforma. Ello demuestra su fortaleza institucional y no una deficiencia de diseño.

4.1.2. Garantizar la coherencia externa en un contexto más amplio de políticas sociales

224. Las políticas de seguridad social sustentan una serie de objetivos más amplios en materia de políticas de protección social. Pueden ayudar a corregir ciertas desigualdades entre hombres y mujeres en los mercados de trabajo; apoyar a familias afectadas por el VIH o el sida mediante la provisión de ingresos mínimos y de atención médica, y ayudar a los trabajadores migrantes a afrontar los riesgos particulares con que se enfrentan⁴. Además, los gastos «paliativos» en seguridad social, como los pagos por prestaciones en caso de accidentes y enfermedades del trabajo, pueden reducirse por medio de medidas «preventivas» de seguridad y salud en el trabajo que disminuyan los riesgos.

Promoción de la igualdad de oportunidades y de trato y protección de las personas

225. La promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en la protección social y el empleo forma parte del mandato fundamental de la OIT. No es coincidencia que dos convenios de la OIT, el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118) y el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad

⁴ Véase la Recomendación de la OIT sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), y OIT: *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo*, Ginebra, 2001.

social, 1982 (núm. 157), traten explícitamente de asuntos relacionados con la igualdad de trato, la no discriminación y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes. La promoción de la igualdad de oportunidades para grupos de población que son con frecuencia objeto de discriminación (por ejemplo, las mujeres y los trabajadores migrantes) es especialmente importante. Desde una perspectiva económica, las prácticas discriminatorias menoscaban el funcionamiento de los mercados de trabajo, afectan la asignación efectiva de los recursos humanos y, en última instancia, perjudican el crecimiento económico. Desde una perspectiva social, las prácticas discriminatorias generan exclusión social — esto es, exclusión, de los sistemas educativos, del empleo, de la seguridad de los ingresos y del acceso a servicios sociales — y producen vulnerabilidad y pobreza.

226. Por lo que respecta a la prevención de la discriminación de género en el empleo y a la promoción de una mayor participación en la sociedad, unos sistemas de seguridad social bien diseñados pueden resultar fundamentales para fomentar la participación de fuerza de trabajo femenina, lo que a su vez promueve la formalización del empleo tanto de las mujeres como de los hombres y contribuye a lograr un mejor equilibrio entre el trabajo y las responsabilidades familiares. Un ejemplo de ello es la provisión de prestaciones de maternidad por medio de seguros sociales (y no como resultado de la obligación asumida por el empleador), que permiten que la responsabilidad del pago del salario de la mujer durante la licencia de maternidad no recaiga en los empleadores sino en un fondo más amplio de cobertura de riesgos⁵. Con ello se equiparan los costos de la mano de obra entre hombres y mujeres y, así, se contribuye a evitar la discriminación en contra de las mujeres jóvenes en el mercado de trabajo, al tiempo que se asegura la protección de los ingresos respecto de las madres jóvenes y sus hijos. Ello ilustra la manera en que un buen diseño de las medidas de seguridad social puede contribuir a promover la igualdad de oportunidades y de empleo de las mujeres.

227. La promoción de la igualdad de trato de los trabajadores migrantes en la seguridad social se considera cada vez más como una necesidad social y no sólo como una necesidad económica. También se reconoce cada vez más que la exclusión de los trabajadores migrantes de los regímenes de seguro social nacionales puede causar una segmentación del mercado de trabajo, lo que repercute asimismo adversamente en la población del país de que se trate. La aplicación de las mismas condiciones a los trabajadores migrantes que a los ciudadanos nacionales no sólo garantiza la igualdad de trato (tanto en materia de cotizaciones como de prestaciones) sino que también evita la segmentación. Varios países han revisado su legislación en materia de seguridad social a fin de garantizar que haya igualdad de trato para los trabajadores migrantes, o bien han concertado acuerdos de seguridad social bilaterales o multilaterales a fin de garantizar la protección social de dichos trabajadores (véase el recuadro 4.2, en donde se expone el ejemplo del acuerdo de la Comunidad del Caribe (CARICOM) sobre la seguridad social).

⁵ Véase, por ejemplo, OIT: *Feasibility study on the implementation of a maternity cash benefits scheme*; Informe para el Gobierno del Reino Hachemita de Jordania, Ginebra, 2007.

Recuadro 4.2
Acuerdo sobre Seguridad Social de la CARICOM

Para garantizar la protección social de los trabajadores migrantes y sus familias, los Estados miembros de la secretaría de la CARICOM concertaron en 1997 un acuerdo multilateral de seguridad social en virtud del cual se protegen los derechos de los trabajadores migrantes a recibir prestaciones de seguridad social a largo plazo en los países participantes (Antigua y Barbuda; Bahamas; Barbados; Belice; Dominica; Granada; Guyana; Haití; Reino Unido; Saint Kitts y Nevis; Santa Lucía; San Vicente y las Granadinas; Suriname (con algunas excepciones); Trinidad y Tabago). El Acuerdo sobre Seguridad Social de la CARICOM, cuya finalidad es armonizar la legislación relativa a la seguridad social de los Estados miembros, afirma los principios de igualdad de trato para los residentes, independientemente de su nacionalidad, en el marco de su legislación sobre seguridad social; el mantenimiento de los derechos adquiridos o en vías de ser adquiridos, y la protección y el mantenimiento de tales derechos aunque se produzcan cambios de residencia entre sus respectivos territorios.

En el marco del Acuerdo, los trabajadores migrantes de los países participantes están asegurados en el país que les brinda empleo y tienen derecho a recibir las mismas prestaciones que los nacionales del país anfitrión. Las cotizaciones pagadas durante períodos anteriores de empleo en otros países se tienen en cuenta para calcular los derechos.

Fuentes: Base de datos de buenas prácticas de la OIT «MIGRANT» y sitio web de la CARICOM (www.caricom.org).

4.1.3. Garantizar la coherencia externa de las políticas económicas y sociales

Seguridad social, empleo y jubilación

228. El gasto social se financia mediante impuestos y cotizaciones, lo que inevitablemente afecta el costo de la mano de obra y la carga tributaria que se impone a los empleadores y los asalariados. Durante décadas se consideró que esto restringía la competitividad y el empleo. No ha sido sino en los últimos años que se ha empezado a reconocer cada vez más que el gasto en seguridad social es en realidad una inversión en productividad y en la estabilización de las economías y las sociedades.

229. No obstante, el diseño de las prestaciones tiene importancia. Unos incentivos macroeconómicos incorrectos pueden hacer peligrar los efectos macroeconómicos de la inversión en seguridad social. Por ejemplo, es lo que ocurre si los niveles o el diseño de las prestaciones generan un grado de inactividad indeseado o incluso el retiro de los trabajadores del mercado de trabajo, pues ello provocaría tasas de dependencia innecesariamente elevadas, una reducción de la productividad y, en consecuencia, ineficiencia económica.

230. Para combatir tales retos eficazmente por medio de políticas, pueden requerirse ajustes al sistema de seguridad social, pero también medidas relativas a la disponibilidad de oportunidades de empleo de calidad y una coordinación adecuada entre las políticas del mercado de trabajo (especialmente políticas activas del mercado de trabajo), y las políticas salariales con la política de seguridad social. Las medidas destinadas a aumentar la empleabilidad de quienes reciben o pueden recibir prestaciones de seguridad social son necesarias, pero no eficaces, si no se dispone de oportunidades de empleo con una remuneración y unas condiciones de trabajo decentes.

231. La pensión de vejez (que puede considerarse un salario diferido) es una prestación prevista explícitamente para que las personas puedan abandonar el mercado de trabajo a

una edad determinada ⁶. Las pensiones reglamentarias de la seguridad social están fuertemente arraigadas en los valores tradicionales de la solidaridad intergeneracional; se convirtieron rápidamente en una parte importante de las disposiciones intergeneracionales de la sociedad y se consideraron como un complemento necesario para las disposiciones informales. El concepto común de «jubilación» (y, por consiguiente, de «prestación de jubilación») ha evolucionado y cambiado a lo largo del último siglo en todo el continente europeo y en otros países desarrollados, donde el derecho a la jubilación se ha reconocido para la mayoría de la población.

232. Hace más de cien años, cuando se establecieron los primeros regímenes de pensiones de jubilación en Europa, las pensiones de vejez se limitaban a proporcionar ciertos ingresos a las personas que ya no eran físicamente aptas para el trabajo debido a su edad o a su estado de salud. Incluso el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), vincula claramente la edad de jubilación con la capacidad para trabajar: «La edad prescrita no deberá exceder de sesenta y cinco años. Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.» (artículo 26, párrafo 2). Como consecuencia de los cambios que se produjeron en el equilibrio entre la vida laboral y la vida privada a lo largo de toda la vida, en los países de altos ingresos y en algunos países de medianos ingresos, la edad efectiva para la jubilación empezó a disminuir aunque, en promedio, las personas tenían mayor esperanza de vida y gozaban cada vez más de un estado de salud relativamente bueno. Actualmente hay cada vez más indicios de que la propensión a jubilarse a una edad temprana está cambiando o debe cambiar.

233. A la inversa, en los países de bajos ingresos, y en muchos países de medianos ingresos cuyos sistemas de seguridad social están poco desarrollados, a muchos trabajadores les gustaría jubilarse antes pero, debido a las circunstancias económicas, se ven obligados a seguir trabajando. Sin acceso a una jubilación suficiente pueden verse obligados a trabajar contra su voluntad y posiblemente a pesar de padecer problemas de salud. De hecho, esta es la situación predominante en todo el mundo: la mayoría de los habitantes del planeta trabaja hasta edades muy avanzadas y a menudo hasta que muere.

234. Puede establecerse una diferencia entre los factores involuntarios (de inducción) y voluntarios (de atracción) que determinan la jubilación. Los factores involuntarios que más suelen citarse son los problemas de salud; otros se refieren a los despidos debido a una recesión o a una reestructuración económica, la falta de satisfacción en el trabajo, las responsabilidades familiares, y la modificación de las funciones que el trabajador desempeña en su trabajo o bien los cambios en la propia naturaleza del trabajo. Entre los factores de atracción, el principal factor es la seguridad financiera, esto es, la posibilidad de jubilarse y disponer de los medios de sustento necesarios. Otros factores voluntarios incluyen la posibilidad de cuidar del hogar y/o pasar más tiempo con la familia, así como el deseo de disfrutar de tiempo calidad y ocio.

235. Cubrir las necesidades financieras es el principal motivo que impulsa a un trabajador a seguir trabajando, pero no el único. Existen otras razones prácticas y consideraciones de carácter personal que también contribuyen a que una persona de edad decida seguir trabajando o reintegrarse a la fuerza de trabajo tras un período de inactividad. La satisfacción en el puesto de trabajo y el deseo de mantenerse en forma y activo son otras razones que pueden justificar la permanencia en el trabajo. La mala salud puede explicar la decisión de jubilarse a una edad temprana, pero la mejora de la

⁶ La sección siguiente se basa en el documento de la OIT titulado: *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, Ginebra, 2009.

salud y el bienestar y la búsqueda de un mejor equilibrio entre la vida profesional y la vida familiar son factores que pueden justificar la decisión de seguir trabajando. Entre las ventajas derivadas de la prolongación de la vida laboral también se incluyen las relaciones con los compañeros de trabajo y los superiores, incluidos los sentimientos de aprecio y pertenencia, así como el mayor tiempo disponible para preparar mejor la jubilación.

236. Las preferencias y planes de jubilación de los trabajadores de edad que tienen otras alternativas han de interpretarse a la luz de un contexto social más amplio, que engloba las decisiones que adopten las administraciones locales y nacionales, las empresas, los interlocutores sociales y una gran variedad de actores de la sociedad civil. Muchos trabajadores consideran que el derecho a la jubilación y el acceso a una atención médica barata o gratuita es una remuneración diferida del trabajo realizado en el pasado, como demuestran las luchas que se han generado en los últimos tiempos respecto de la edad de jubilación en varios países. Las sociedades que mantienen la jubilación a edades relativamente tempranas deben aceptar que esta redistribución implícita del ingreso puede tener un costo en términos de los niveles globales de bienestar, si no se puede compensar con una mayor productividad de una fuerza de trabajo en disminución. Si se tienen en cuenta los efectos generales de la distribución, la sociedad se enfrenta a un importante desafío, que estriba en cómo conciliar los deseos de los trabajadores mayores con las necesidades de mano de obra de las empresas y organizaciones y con un funcionamiento relativamente eficiente del conjunto de la sociedad.

237. La prolongación de la vida laboral y el aumento de la tasa de empleo de los trabajadores de edad es un tema que figura entre las prioridades de los programas de políticas de muchos países. La Unión Europea (UE) se ha fijado dos objetivos fundamentales con respecto al empleo de las personas de edad. En 2001, el Consejo Europeo de Estocolmo fijó el objetivo de que para 2010 al menos la mitad de la población de la UE con edades comprendidas entre los 55 y los 64 años tenga un empleo. Posteriormente, el Consejo Europeo de Barcelona de 2002 llegó a la conclusión de que «para 2010 deberá intentar elevarse progresivamente en torno a cinco años la edad media efectiva a la que las personas cesan de trabajar en la Unión Europea», con objeto de intensificar los esfuerzos destinados a posibilitar que los trabajadores de edad puedan permanecer más tiempo en el mercado de trabajo. En las orientaciones integradas Europa 2020 para las políticas económicas y de empleo de los Estados Miembros⁷ de la UE se tiene en cuenta la necesidad de mejorar la situación de los trabajadores de edad en el mercado de trabajo. En ellas se pone énfasis en la necesidad de respaldar estrategias destinadas a gestionar una fuerza de trabajo en proceso de envejecimiento con políticas económicas y sociales coherentes y consistentes. Asimismo, se hace hincapié en la promoción de una mayor participación de la fuerza de trabajo mediante políticas que fomenten un envejecimiento activo, la igualdad de género y de remuneración, así como la integración de los jóvenes, las personas con discapacidad, los migrantes legales y otros grupos vulnerables en los mercados de trabajo.

238. Sin embargo, la prolongación de la vida laboral no resulta adecuada para todas las personas. En primer lugar, hay personas de edad que tienen problemas de salud, o que han pasado su vida laboral en difíciles condiciones de trabajo o cotizado durante largos períodos. Las investigaciones muestran que el estado de salud y las condiciones de trabajo son variables importantes que explican el abandono temprano del mercado de trabajo. Es más probable que los trabajadores manuales y los trabajadores menos

⁷ Comisión Europea: *Orientaciones integradas Europa 2020 para las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros*, Bruselas, 2010.

calificados se jubilen antes que los empleados de oficina y los trabajadores más calificados. Los aspectos cualitativos del trabajo y la salud son factores importantes que determinan la participación de los trabajadores de edad en el mercado de trabajo.

239. Las investigaciones realizadas en América Latina también han puesto de relieve los importantes vínculos que existen entre la calidad del trabajo, la salud y una vida laboral más larga⁸. Además, las condiciones de trabajo de los trabajadores de edad pueden influir en su preferencia por el ocio en lugar del trabajo. Si el trabajo es perjudicial para la salud o estresante o está mal pagado, difícilmente esas personas tendrán alicientes para seguir trabajando. Cuando las personas que todavía no tienen la edad legal de jubilación no pueden trabajar debido a su mala salud, deberían poder contar inicialmente con una pensión de invalidez adecuada, y a continuación con una pensión decente una vez alcanzada la edad legal de jubilación. Para otros trabajadores, la decisión de jubilarse antes de haber cumplido la edad legal de jubilación puede ser enteramente voluntaria, como en el caso de las personas que han comenzado a trabajar a una edad relativamente temprana y han cotizado a la seguridad social durante muchos años. La jubilación anticipada de este grupo de trabajadores está plenamente justificada y estos trabajadores deberían poder jubilarse en condiciones aceptables y con una pensión de jubilación decente. Para que una persona trabaje más tiempo, debe gozar de buena salud, ser receptiva a la idea de trabajar más tiempo y tener la oportunidad de hacerlo. Las condiciones de trabajo de los trabajadores mayores, la salud y la seguridad en el trabajo, las oportunidades de aprendizaje permanente, así como un tiempo de trabajo y una organización del trabajo adecuados durante todo el ciclo de vida son factores que revisten una importancia fundamental en ese sentido.

240. Las principales políticas que contribuyen al empleo productivo y al trabajo decente para la población de edad deben incluir reformas, y el propio sistema de pensiones debe introducir incentivos eficaces para jubilarse más tarde, cuando sea posible; con todo, esas políticas deben combinarse con políticas en otras esferas: la promoción del empleo de los trabajadores de edad, la lucha contra los prejuicios y la discriminación por motivos de edad, la promoción de la empleabilidad y el aprendizaje permanente, el acceso a un entorno de trabajo seguro y saludable y la adaptación del tiempo de trabajo, la vida activa y la organización del trabajo⁹.

241. En última instancia, todas las sociedades tienen que lograr un equilibrio entre los intereses de los cotizantes activos y de los contribuyentes, los de los grupos que desean jubilarse más temprano o más tarde, la necesidad de que la economía mantenga una fuerza de trabajo de las dimensiones necesarias para producir el nivel de ingresos nacionales deseados, una preferencia por mantener una fuerza de trabajo principalmente nacional y por familias reducidas. Si bien matemáticamente pueden encontrarse soluciones a esos dilemas, desde el punto de vista político los debates sobre las edades de jubilación van mucho más allá de los debates sobre las políticas de seguridad social; son batallas que determinan el tamaño de una economía, la distribución de sus ingresos y el propio tejido social.

Promoción de la formalización del empleo

242. Una de las dificultades mayores con que se enfrentan muchos países es el elevado nivel de informalidad del empleo y el riesgo de que tal informalidad siga aumentando.

⁸ Jorge A. Paz: *Envejecimiento y empleo en América Latina y Caribe*, documento de trabajo, núm. 56, Ginebra, OIT, 2010.

⁹ Estas políticas se examinan en detalle en OIT: *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, Ginebra, 2010, capítulo 3.

De acuerdo con la definición de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, la falta de cobertura de la seguridad social es una de las características del trabajo informal¹⁰. Muchos países de bajos y medianos ingresos presentan altos niveles de empleo informal. En muchas partes del mundo, la mayor parte de la mano de obra trabaja en empleos informales y sin protección alguna de la seguridad social. Si bien los niveles de informalidad son por lo general mucho más bajos en la mayoría de los países de ingresos altos en comparación con los países de bajos y medianos ingresos, el aumento del empleo precario y la informalidad ha suscitado cierta preocupación en algunos países. Las repercusiones de la crisis financiera y económica mundial han contribuido asimismo a aumentar la informalidad en muchas partes del mundo, y es posible que el desarrollo social y económico sufra las consecuencias a mediano y a largo plazo.

243. Uno de los retos que se plantean a la formalización del empleo consiste en lograr que todos los trabajadores de pequeñas empresas y de microempresas, así como los trabajadores independientes tengan cobertura de seguridad social. Lograr que estos grupos queden amparados por la protección social que brinda la legislación laboral y sobre seguridad social es un paso importante pero no suficiente para asegurar una cobertura eficaz, ya que las tasas de cumplimiento siguen siendo bajas. Varios países están promoviendo la ampliación de la cobertura a estos grupos (en el recuadro 4.3 se presenta un ejemplo de Jordania).

Recuadro 4.3
Promoción de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores de pequeñas empresas en Jordania

Tras el lanzamiento en 2005 de la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos en Jordania, el organismo jordano para la seguridad social emprendió una iniciativa destinada a ampliar la cobertura, que se centró en las pequeñas empresas, de menos de cinco asalariados, y que según las estimaciones se abarcó a 150.000 empresas que empleaban en total a 340.000 trabajadores. El programa comenzó con una campaña local de información e inscripción en la gobernación de Aqaba, en noviembre de 2009. Posteriormente, se extendió a las gobernaciones de Irbid y Ma'an. Se espera haber logrado un aumento de la cobertura de 10.000 trabajadores por año una vez que la campaña haya abarcado todo el territorio nacional a fines de 2011. Mediante la nueva ley sobre seguridad social aprobada en 2010, la cobertura legal se hace extensiva a los trabajadores de las pequeñas empresas.

Fuente: Basado en material del Organismo jordano para la seguridad social.

244. Algunos países conceden reducciones temporales o permanentes de las tasas de cotización de las pequeñas empresas en determinadas circunstancias. Es posible que tales políticas sean muy eficaces para superar las dificultades iniciales que se les plantean a las empresas nuevas o en crecimiento, pero necesitan concebirse de forma cuidadosa para evitar efectos negativos sobre la adecuación de las prestaciones ofrecidas, la equidad entre los grupos de personas aseguradas y la sostenibilidad financiera del régimen de seguridad social en su conjunto.

245. Los esfuerzos por facilitar los procedimientos administrativos a las pequeñas empresas pueden tener un efecto similar e incentivar su adhesión a este enfoque. Los procedimientos administrativos complejos y poco transparentes constituyen un problema

¹⁰ Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo: *Directrices sobre una definición estadística de empleo informal*, Ginebra, OIT, 2003.

importante para las pequeñas empresas, especialmente los procedimientos de inscripción de los asalariados y al pago regular de cotizaciones sobre ingresos a menudo inestables ¹¹. En algunos países, la revisión de los procedimientos administrativos o la creación de centros de apoyo para pequeñas empresas han tenido resultados positivos (en el recuadro 4.4 se presenta un ejemplo de Bulgaria).

Recuadro 4.4
Promoción de la cobertura de la seguridad social
de los trabajadores de pequeñas empresas en Bulgaria

Con el fin de formalizar el empleo informal, la Asociación Industrial de Bulgaria (BIA) y la OIT iniciaron conjuntamente un proyecto cuyo resultado fue la apertura de centros de pago de cotizaciones en las organizaciones de empleadores regionales (miembros de la BIA). Estos centros, que siguen el modelo de las secretarías sociales belgas, brindan apoyo a las pequeñas y medianas empresas afiliadas (de hasta 50 asalariados) para administrar los procedimientos de inscripción, cálculo de salarios, pago de cotizaciones y consultas relativas a la legislación laboral y sobre seguridad social. Los principales objetivos de estos centros son reducir el tamaño de la economía informal en Bulgaria (una de las prioridades de la BIA) y ampliar el alcance de los servicios ofrecidos por las organizaciones de empleadores a sus miembros. La reglamentación de las actividades de los centros de pago de cotizaciones se ha incorporado en el Código de seguro social, y tales centros deben registrarse ante la Administración Tributaria Nacional y el Instituto Nacional de Seguridad Social.

Fuentes: Basado en OIT: *A solution for members of employers' organizations: The Payroll Administration Services. How to move from informality to formality* (Ginebra y Budapest, 2005); Comisión Europea: *Models to reduce the disproportionate regulatory burden on SMEs*. Informe del Grupo de expertos, Bruselas, 2007.

246. Una recaudación de cotizaciones más flexible también podría contribuir a que las personas con ingresos irregulares hicieran aportaciones a los regímenes de seguridad social. Los regímenes «monotributistas» que se están introduciendo en América Latina han demostrado su capacidad para incorporar a personas que hasta entonces estaban, de hecho, excluidas de la seguridad social (véase el recuadro 4.5).

Recuadro 4.5
Los regímenes «monotributistas»
en la Argentina, Brasil y Uruguay

La Argentina, Brasil y Uruguay han hecho extensiva la cobertura de la seguridad social a los trabajadores independientes por medio de regímenes «monotributistas», a saber, regímenes integrados y simplificados de alcance nacional para el pago de los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social de las pequeñas empresas y los trabajadores independientes.

En la *Argentina*, los trabajadores independientes — esto es, la mayor parte de las categorías de trabajadores independientes y de profesionales independientes con ingresos regulares — están cubiertos por ley por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Los trabajadores que pueden clasificarse como pequeños contribuyentes pueden elegir inscribirse por medio del régimen simplificado para pequeños contribuyentes («monotributo»), que consta del pago de impuestos sobre la renta, impuestos al valor agregado y cotizaciones para las pensiones. El régimen se aplica asimismo a los pequeños contribuyentes («monotributo eventual») y a ciertas categorías de trabajadores vulnerables que están inscritos, pero quedan eximidos del pago bajo ciertas condiciones («monotributo social»).

¹¹ Véase, por ejemplo, OIT: *Decent work and the transition to formalization: Recent trends, policy debates and good practices*. Informe del Simposio interregional tripartito sobre la economía informal y la transición a la formalización, Ginebra, 27 a 29 de noviembre de 2007 (Ginebra, 2007).

En el *Uruguay*, las empresas muy pequeñas (definidas de acuerdo con varios criterios, como el número de trabajadores empleados y el volumen de actividades) pueden usar un sistema tributario general («monotributo») para pagar sus impuestos y cotizar a la seguridad social. Si bien el sistema se limitaba inicialmente a unos pocos tipos de establecimientos, mediante una reforma introducida en 2007 se amplió el ámbito de aplicación a un mayor número de establecimientos. Este sistema da acceso a todas las prestaciones de la seguridad social con excepción de las prestaciones de desempleo.

En el *Brasil*, el régimen del «monotributo» abarca a los trabajadores independientes y a las pequeñas empresas; ofrece tres programas diferentes (que se introdujeron en 1996, 2007 y 2009) en función del tamaño de las empresas.

Los datos con que se cuenta de los regímenes «monotributistas» indican que han logrado aumentar las tasas de cobertura de los trabajadores independientes, si bien es necesario diseñarlos cuidadosamente para evitar desigualdades entre las distintas categorías de trabajadores.

Fuente: Basado en Fabio M. Bertranou: *Informal economy, independent workers and social security coverage in Argentina, Chile and Uruguay* (Santiago de Chile, OIT, 2007).

247. La experiencia internacional demuestra que es posible diseñar regímenes de seguridad social de forma tal que permitan promover activamente la formalización del empleo.

248. Ilustra esta afirmación la ampliación de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores domésticos (muchos de los cuales son mujeres), lo que supone enfrentar las dificultades particulares que plantea el hecho de que los empleadores son hogares privados y no empresas, así como la naturaleza atípica e inestable del trabajo doméstico¹². Las medidas que dan buenos resultados son probablemente las que combinan múltiples factores, como conjuntos de prestaciones que resulten atractivos y viables financieramente para los trabajadores; incentivos para los empleadores, y mecanismos de promoción y de cumplimiento, como campañas de información y de concienciación sobre la importancia de la cobertura de la seguridad social; la participación de organizaciones nacionales de trabajadores y de empleadores, y un sistema de seguimiento eficaz. Algunos países (entre ellos la India y el Uruguay) han hecho extensivas la legislación laboral y la cobertura de la seguridad social a los trabajadores domésticos. Sudáfrica ha incluido a los trabajadores domésticos en su régimen de seguro de desempleo (véase el recuadro 4.6). Varios países (como Alemania, Bélgica, Brasil y Francia) ofrecen incentivos fiscales a los empleadores para formalizar las relaciones de trabajo con trabajadores domésticos, en particular, simplificando el pago de las cotizaciones a la seguridad social. La evaluación de las consecuencias y la sostenibilidad de las medidas adoptadas hasta la fecha será fundamental para consolidar los progresos en la ampliación de la protección en materia de seguridad social a un sector del trabajo doméstico en aumento y constituido principalmente por mujeres.

¹² Véase OIT: *Trabajo decente para los trabajadores domésticos*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010.

Recuadro 4.6
Ampliación del seguro de desempleo a los trabajadores domésticos en Sudáfrica

En 2003, el Departamento de Trabajo incluyó a los trabajadores domésticos en el Fondo de Seguro de Desempleo (UIF, por su sigla inglesa). El UIF se constituyó para proporcionar apoyo en materia de ingresos a los trabajadores durante los períodos de desempleo. Por su intermedio se otorgan prestaciones de desempleo, de maternidad y por adopción, así como prestaciones en caso de enfermedad o muerte, a todos los trabajadores domésticos, incluido el personal de intendencia, los jardineros, los choferes particulares y las personas que cuidan a otras en el hogar (no incluye a los trabajadores agrícolas).

Entre las obligaciones de los empleadores se cuentan las de inscribir a los trabajadores en el UIF, cotizar regularmente y declarar si se producen cambios en los datos personales de los trabajadores a su servicio. La ley establece con claridad que el incumplimiento es un delito punible. Los empleadores deben pagar cotizaciones para el seguro de desempleo de un 2 por ciento del valor de la paga mensual de cada trabajador: un 1 por ciento le corresponde al empleador y un 1 por ciento al trabajador. Los trabajadores domésticos pueden solicitar las prestaciones que les corresponden si trabajan para más de un empleador y pierden su empleo con uno de ellos, o bien si el empleador muere. Un trabajador cotizante que pierde su trabajo con uno de los empleadores tiene derecho a recibir prestaciones, aunque siga estando empleado, si los ingresos totales del cotizante son inferiores al nivel de prestaciones que habría recibido en caso de quedar completamente desempleado. Además, los trabajadores deben inscribirse para buscar empleo y estar disponibles para trabajar. El UIF ha elaborado procedimientos y puesto en marcha un sistema en línea gratuito para disminuir al mínimo los problemas administrativos de los empleadores y los trabajadores, y reducir los costos administrativos del Fondo.

Entre 2003 y 2008, el Fondo inscribió a más de 633.000 trabajadores domésticos y a más de 556.000 empleadores de personal doméstico, y recaudó más de 395 millones de rand sudafricanos (53 millones de dólares de los Estados Unidos). En 2008, más de 324.000 trabajadores domésticos temporalmente desempleados habían recibido prestaciones, por un total de cerca de 200 millones de rand sudafricanos (27 millones de dólares) en concepto de pagos de la seguridad social. La mayor parte de los beneficiarios son mujeres.

249. La ampliación de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores agrícolas es otro ingente reto. La prevalencia del trabajo de temporada, unos salarios bajos e irregulares, y el tamaño y la naturaleza de los establecimientos plantean dificultades especiales a la hora de ampliar la cobertura de la seguridad social. Esta situación reviste particular importancia para las mujeres, que con frecuencia son trabajadoras familiares no remuneradas. No obstante, la experiencia internacional también ha demostrado que existen varias respuestas posibles en el ámbito de las políticas para ampliar la cobertura de la seguridad social, como las pensiones rurales (por ejemplo, en el Brasil), el establecimiento de calendarios de cotización adaptados a las temporadas de cosecha (por ejemplo, en regímenes comunitarios de seguros de salud en la República Unida de Tanzania) o las subvenciones de los seguros de salud (por ejemplo, en Ghana).

250. La informalidad es uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico. Ninguna sociedad puede liberar todo el potencial de su fuerza de trabajo y, por ende, todo el potencial de su economía, si una gran parte de esa fuerza de trabajo se encuentra atrapada en empleos irregulares, no protegidos y, por consiguiente, de baja productividad. Las prestaciones de la seguridad social pueden aumentar la productividad, pero hay que tomar precauciones para evitar que se conviertan a la vez en un freno para la búsqueda de un empleo formal. Una condición necesaria para reducir las barreras administrativas que se interponen a las cotizaciones y al pago de impuestos consiste en concebir sistemas

administrativos sólidos; otra es dar prestaciones atractivas que ofrezcan incentivos para cotizar, pero en última instancia lograr una puesta en práctica eficaz y creíble basta para determinar si los regímenes son obligatorios o voluntarios de facto. A menos que los Estados hagan inversiones para aumentar su capacidad de hacer cumplir la recaudación de cotizaciones e impuestos, no podrán nunca dejar de lado la informalidad.

Un círculo virtuoso de desarrollo social y económico

251. Las inversiones destinadas a ampliar la seguridad de la protección social son un elemento esencial para lograr una estrategia de desarrollo social y económico coherente. Si estas inversiones están bien diseñadas y administradas, pueden poner en marcha un círculo virtuoso que conduzca a un conjunto de políticas de protección social y de empleo en una secuencia lógica. Es evidente que si no se invierte como mínimo en ampliar la protección social básica, los países no podrán liberar el pleno potencial productivo de su fuerza de trabajo y, por lo tanto, no podrán aprovechar todo su potencial de crecimiento. Esa inversión proporciona la base para formular políticas de empleo eficaces que, a su vez, pueden llevar a una formalización más rápida de la fuerza de trabajo y, con ello, a niveles más elevados de crecimiento sostenible y equitativo, lo que constituye un requisito necesario para financiar unos niveles de bienestar social más elevados. Este proceso de desarrollo debe basarse en principios creíbles, en conformidad con las normas de la OIT, guiarse por el diálogo social para mantener un consenso social, y enmarcarse en los procesos establecidos en los Programas de Trabajo Decente por País.

252. Esas inversiones ayudarán a garantizar que la población goce de buena salud, buena alimentación y educación y, por consiguiente, que sea capaz de conseguir empleo en la economía formal. Sólo si las personas pueden pasar de la economía informal a la formal y, de esa forma, dejar de realizar actividades de subsistencia de baja productividad para convertirse en trabajadores formales que pagan sus impuestos y cotizaciones sociales podrá crecer verdaderamente la economía y podrán aplicarse impuestos sobre los ingresos para financiar un Estado y unos sistemas de seguridad social que contribuyan a alcanzar mayores niveles de bienestar y crecimiento. Una vez que las personas están en condiciones de ingresar al mercado de trabajo formal, el hecho de contar con niveles de seguridad social más elevados, debidamente diseñados, ofrece los incentivos necesarios para conservar un empleo formal, así como la seguridad financiera que permite a las personas adaptarse a los cambios tecnológicos y económicos por medio de la capacitación y el readiestramiento. Un nivel más elevado de seguridad social es una de las condiciones necesarias para mantener altos niveles de formalidad.

4.2. Establecer los sistemas de seguridad social y garantizar su viabilidad y sostenibilidad financieras

253. La viabilidad y sostenibilidad de los sistemas de protección social se ha convertido en una gran preocupación para los países, independientemente de la fase de desarrollo económico en que se encuentren. Durante las últimas décadas se ha hablado y escrito mucho sobre la sostenibilidad financiera de brindar unos niveles de protección más elevados, principalmente de la necesidad de contener los costos en las sociedades en proceso de envejecimiento. No obstante, todo debate razonable sobre el tema de la viabilidad financiera debería centrarse no sólo en los costos y las repercusiones fiscales a corto plazo de los sistemas de seguridad social sino que debería abarcar también una comparación entre los costos a corto y a más largo plazo y sus efectos y beneficios. A medida que las economías se desarrollan y tienen que encontrar el mejor equilibrio posible entre la esfera de gasto público social y otras esferas de gasto público que compiten con ella sigue planteándose el reto de mantener y ampliar el espacio fiscal y de

determinar unos niveles de gasto general óptimos. Esto se aplica aun a países que presentan un índice de desarrollo económico elevado. No obstante, la necesidad de financiar extensos conjuntos de medidas de estímulo ejercerá una presión aún mayor en el gasto social en el futuro próximo.

254. La viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social puede abordarse conforme a los tres criterios siguientes: 1) el sistema de seguridad social debería basarse en una relación razonable entre los costos y los resultados fiscales; 2) deberían evitarse las externalidades negativas, y 3) debería generarse un equilibrio adecuado entre las prestaciones financiadas por cotizaciones y aquellas financiadas por impuestos. Partiendo de estos criterios, en la sección siguiente se tratan cuestiones relativas a la viabilidad financiera de la seguridad social, tanto en países con sistemas de seguridad social maduros como en países más pobres.

4.2.1. La viabilidad financiera de los sistemas básicos

255. No ha sido sino en los últimos años que muchos países de bajos y medianos ingresos han reconocido los efectos positivos que puede tener la inversión en la seguridad social sobre la estabilización social y económica, y que estos países han empezado a integrar sistemáticamente los sistemas de seguridad social en sus estrategias de desarrollo. Aparentemente, la mayoría de los gobiernos simplemente daban por sentado que las transferencias sociales representaban una carga demasiado grande para las economías en desarrollo, comprometerían el crecimiento y, por consiguiente, no eran viables financieramente para los países más pobres. Entre tanto, muchos de esos países ya habían sufrido una crisis social duradera antes de que se desencadenara la actual recesión económica mundial. Sin embargo, los argumentos económicos que sustentan la asignación de recursos para invertir en la seguridad social son abrumadores. En 2005, el Banco Mundial señaló que la pobreza era un riesgo para la seguridad, y que la falta de seguridad era un obstáculo para el clima de inversión¹³. Por otro lado, se reconoce ampliamente que las personas pueden emprender actividades productivas si gozan de un nivel mínimo de seguridad material, y por tanto pueden permitirse correr riesgos empresariales, es decir, si gozan de buena salud y no padecen hambre, y pueden contar con un nivel razonable de escolarización. Si los países no disponen de regímenes de transferencia social básicos que promuevan la salud, niveles adecuados de nutrición y estabilidad social, no pueden liberar plenamente su potencial productivo.

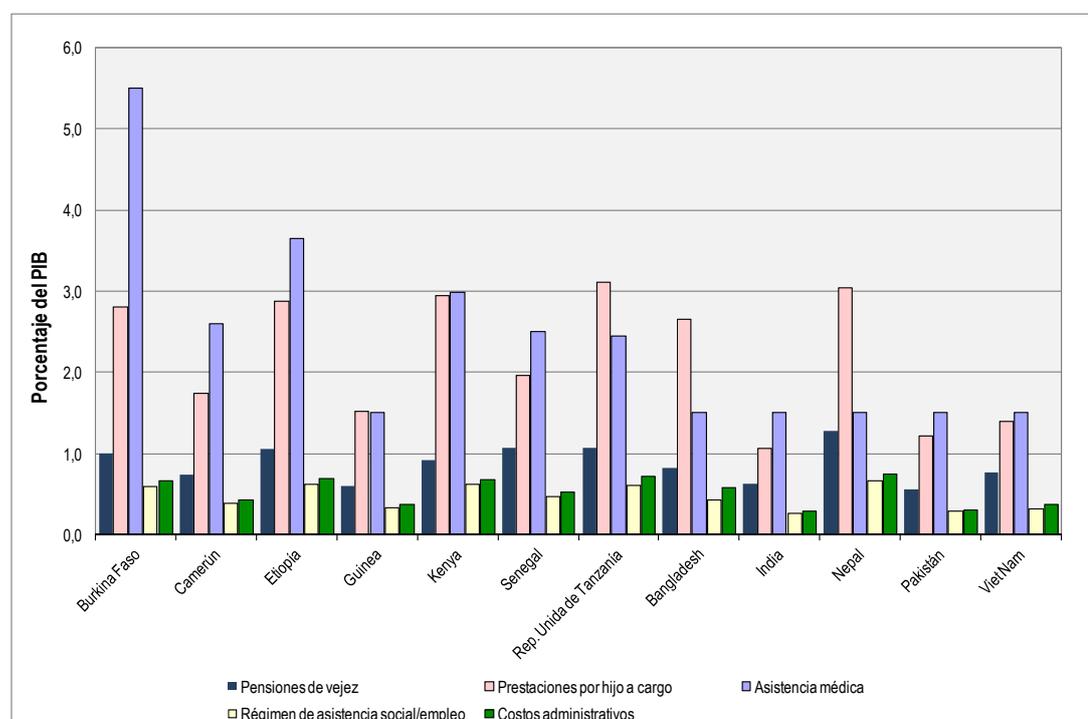
256. La cantidad de recursos públicos asignados a la seguridad social incide de manera concreta en los niveles de cobertura y en los resultados sociales. Un ejemplo claro de ello es la atención médica. Si los gastos directos privados no se corresponden con gastos de salud pública sustanciales (esto es, con cargo al presupuesto o a los presupuestos públicos y a los regímenes de seguridad social), puede preverse un aumento de las tasas de mortalidad y una disminución de las tasas de expectativa de vida saludable. Lo mismo sucede en el caso de las inversiones en prestaciones en efectivo que proporcionan seguridad de ingresos para la vejez, la discapacidad, el desempleo, etc. Hay una fuerte correlación entre los montos invertidos por los países en prestaciones de seguridad social y la incidencia de la pobreza u otros indicadores sociales.

257. Durante mucho tiempo, numerosos planificadores del desarrollo partieron del supuesto de que los países de bajos y medianos ingresos no contaban con suficiente espacio fiscal para financiar las prestaciones de la seguridad social y, por lo tanto, dedujeron que no podían permitirse prestaciones de seguridad social. Ese supuesto no tiene fundamento: un conjunto mínimo de medidas de seguridad social puede costearse aun en los países más pobres, como

¹³ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2005*, Washington D.C., 2005.

lo demuestran las estimaciones recientes de la OIT sobre los costos de un conjunto mínimo de medidas de seguridad social en los países de bajos ingresos. Dos estudios sobre costos realizados por la OIT¹⁴ en siete países del África Subsahariana y cinco países asiáticos proporcionaron una primera estimación del costo de un conjunto hipotético de medidas de protección social básicas en países de bajos ingresos en el momento en que se realizaron los estudios y en las décadas siguientes. El conjunto de medidas indicativo incluía prestaciones básicas por hijos a cargo, acceso universal a la atención médica básica, un plan de garantía de empleo (100 días) para la población pobre comprendida en un grupo en edad de trabajar activo, y una pensión universal básica de vejez y discapacidad¹⁵. Según los estudios realizados se prevé que, en 2010, el costo bruto inicial por año del conjunto de medidas básicas de protección social general (excluyendo el acceso a la atención médica básica, ya financiada en cierta medida) se sitúe entre el 2,2 por ciento y el 5,7 por ciento del PIB (véase el gráfico 4.1).

Gráfico 4.1. Costos de los componentes del conjunto de medidas básicas de protección social como porcentaje del PIB en determinados países de África y Asia, 2010



Fuente: Cálculos de la OIT.

¹⁴ Los resultados de los dos estudios se resumen en OIT: *Can low-income countries afford basic social security?*, documentos de política de seguridad social, núm. 3, Ginebra, 2008. Véase también Karuna Pal y otros autores: *Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, documento de discusión sobre temas de protección social, núm. 13 (Ginebra, OIT, 2005); S. Mizunoya y otros autores: *Costing of social protection benefits for selected asian countries. First results of a modelling exercise for five asian countries*, documento de discusión sobre temas de protección social, núm. 17, Ginebra, 2006.

¹⁵ Se partió del supuesto de que la pensión universal de vejez y discapacidad simulada representaría el 30 por ciento del PIB per cápita, con un máximo de un dólar de los Estados Unidos (paridades del poder adquisitivo, PPA) al día (aumentado en función de la inflación) y de que tal pensión se concedería a todos los hombres y mujeres de 65 años o más, así como a todas las personas en edad de trabajar con discapacidad grave (se consideró que el porcentaje de elegibilidad era del 1 por ciento de la población en edad de trabajar, lo que refleja una estimación muy conservadora de la tasa de discapacidad). El monto de las prestaciones por hijos a cargo se fijó en la mitad del monto de las pensiones. Los costos del acceso universal a la atención médica básica se calcularon a razón de 300 profesionales de la salud por cada 100.000 habitantes.

258. Si bien el costo de un conjunto de medidas básicas de protección social parece estar al alcance de muchos países de bajos ingresos, en la mayoría de los casos tal conjunto de medidas tendrá que aplicarse de manera gradual. En algunos de esos países tal vez será necesario establecer una colaboración con la comunidad internacional de donantes durante el período de transición que corresponda. Los países de bajos ingresos tal vez puedan hacer también una reasignación de los recursos con que cuentan, por ejemplo, aumentando de forma gradual el gasto en protección social, hasta un objetivo final que podría fijarse en un 20 por ciento del gasto público total.

259. Los resultados de la microsimulación de la OIT para la República Unida de Tanzania y el Senegal revelan que la introducción de prestaciones de vejez básicas en efectivo puede tener repercusiones importantes en la reducción de la pobreza¹⁶. En estas simulaciones, el costo de las prestaciones por pensiones de vejez y discapacidad se estimó en niveles del 70 por ciento de la línea de pobreza alimentaria por persona con derecho a recibirlas. Los resultados de las simulaciones indican que en la República Unida de Tanzania, gracias a una pensión de vejez universal, las tasas de pobreza se reducirían un 9 por ciento, y que el efecto sería mucho más pronunciado (un 36 por ciento) en el caso de los hombres y mujeres de mayor edad, y en el de las personas que viven en hogares con personas de edad (24 por ciento). Asimismo, se prevé que las pensiones de vejez y discapacidad en el Senegal tengan repercusiones más positivas en las personas de edad, especialmente en las mujeres de edad, y los integrantes de sus familias.

260. En este contexto, la experiencia de la vida real resulta aún más convincente que los ejercicios teóricos. El mundo en desarrollo ofrece cada vez más pruebas de eficacia en la aplicación de conjuntos básicos de medidas de seguridad social (véase el capítulo 3). Hay muchas formas de lograr una cobertura de la seguridad social viable desde el punto de vista financiero en países de medianos o bajos ingresos como primer paso para crear una estrategia nacional de desarrollo de la seguridad social. Si bien algunos países tratan de ampliar el seguro social y combinarlo con la asistencia social, otros subvencionan la cobertura del seguro social para los pobres a fin de permitirles participar en los regímenes generales, y otros procuran establecer regímenes universales financiados mediante impuestos o bien regímenes condicionales, también llamados regímenes de transferencia social. Cada modalidad tiene sus ventajas y sus limitaciones, y cada una de ellas depende de los valores nacionales, la experiencia pasada y los marcos institucionales. En casi todos los casos las pruebas indican que es posible avanzar para ampliar la cobertura de la seguridad social.

Creación del espacio fiscal necesario en los países en desarrollo

261. La noción de espacio fiscal ha surgido recientemente en el marco de las deliberaciones y los debates de las organizaciones internacionales (especialmente en el contexto de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM)¹⁷. El espacio fiscal se ha definido como la disponibilidad de un margen presupuestario que permita al gobierno suministrar recursos para un propósito deseado sin que ello afecte la sostenibilidad de la situación financiera de dicho gobierno¹⁸. La noción de espacio

¹⁶ F. Gassmann y C. Behrendt: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, *Issues in Social Protection Discussion*, documento 16, Ginebra, 2006.

¹⁷ Esta sección se basa en L. Aguzzoni: *The concept of fiscal space and its applicability to the development of social protection policy in Zambia* (Ginebra, de próxima publicación); véase también M. Cichon y otros autores: *Financiación de la protección social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

¹⁸ P. S. Heller: *Understanding Fiscal Space*, Documento de análisis de política económica del FMI (Washington D.C., FMI, 2005), pág. 3. Véase también R. Perotti: *Fiscal policy in developing countries: A framework and some questions*, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas, Washington D.C., Banco Mundial, 2007.

fiscal refleja una situación en la que los gobiernos se ven sometidos a presiones para aplicar de manera menos estricta las normas presupuestarias y disponer así de un margen mayor para hacer inversiones productivas que generen rendimientos en el futuro. En un principio, tales inversiones se destinaban en su mayor parte a la acumulación de capital físico, pero este enfoque también se ha aplicado con frecuencia a las inversiones en capital humano (principalmente a la educación y la salud) porque, según se afirmaba, también se amortizarían a largo plazo. Para crear espacio fiscal también hay que tener en cuenta la posibilidad de mejorar la movilización de recursos nacionales y la introducción de las reformas que sean necesarias para garantizar una gobernanza y un entorno institucional y económico propicios para que las políticas sean eficaces ¹⁹.

262. Los países de bajos ingresos con altos índices de pobreza y economías informales extensas necesitan la seguridad social aun más que otros países, pero pueden tener prioridades diferentes con respecto a las ramas que deben desarrollarse antes y a la manera de financiar y brindar las prestaciones. Además, algunos estudios demuestran claramente que la seguridad social en esos países no sólo puede ser viable sino que también es necesaria como un factor del desarrollo ²⁰.

263. Como se ha indicado en la sección 2.3, la cuantía de la inversión en seguridad social (y, por ende, el alcance y el nivel de la cobertura de la seguridad social de la población) depende en gran medida de la voluntad política y social (de los gobiernos, los contribuyentes, el electorado): este factor es, mayormente, el que define el espacio fiscal disponible para financiar la seguridad social, y no otros programas.

264. Todos los países, independientemente de su nivel de ingresos, poseen cierto grado de libertad para definir sus políticas. Como se indica en el *World Social Security Report 2010/11* ²¹, publicado por la OIT, la correlación entre los niveles de PIB y el tamaño de la estructura gubernamental es muy baja. Países con niveles de ingresos similares presentan grandes diferencias con respecto al tamaño de la estructura gubernamental medido por la magnitud de las finanzas públicas. En muchos casos, esto refleja diferentes preferencias de la sociedad, que a menudo obedecen a razones históricas. Sin embargo, en algunos casos, el hecho de que el gasto público sea muy reducido puede indicar simplemente la poca capacidad de las autoridades para imponer y recaudar impuestos y obtener otros ingresos. En tales países, la principal dificultad radica en introducir y aplicar reformas tributarias destinadas a aumentar los recursos fiscales, en particular mejorando la eficacia y la eficiencia de la recaudación de impuestos. Pero quizás también signifique que es necesario revisar los programas de gastos, a fin de que se adecuen en mayor medida a las preferencias de la sociedad y lograr así que los contribuyentes estén mejor dispuestos a pagar los impuestos.

265. Obviamente, hay algunos casos en que el espacio fiscal para las transferencias sociales no puede ampliarse con facilidad a muy corto plazo. Hay que evaluar cada caso en detalle. Sin embargo, el margen de maniobra financiero que dejan las políticas es quizás más grande que lo que suele suponerse. La conclusión es que cada país toma las decisiones sobre políticas de financiación de los sistemas de seguridad social y lleva a cabo negociaciones para lograr un consenso fiscal entre las diferentes partes interesadas

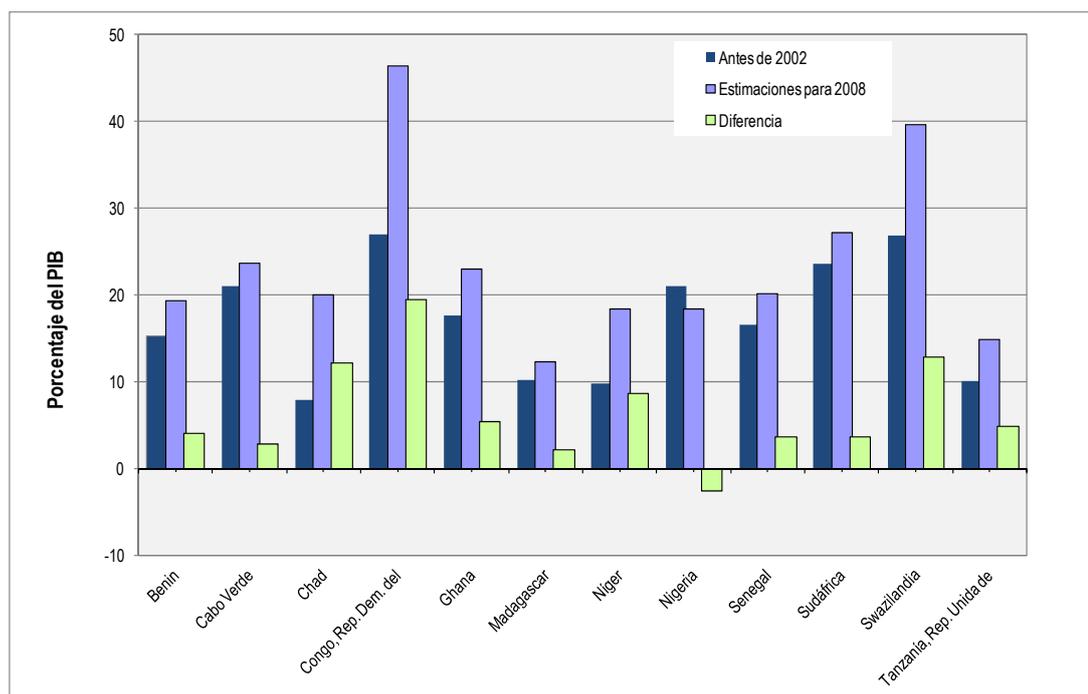
¹⁹ R. Roy y A. Heuty: *Fiscal space: Policy options for financing human development* (Nueva York, PNUD, 2009).

²⁰ Véase A. Barrientos: «Introducing basic social protection in low income countries: Lessons from existing programmes», en P. Townsend (responsable de la publicación): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in state building*, págs. 253 a 273 (Londres: Palgrave, 2009), págs. 269 a 270.

²¹ OIT: *World Social Security Report 2010/11*, op. cit.

en el programa de gasto público conforme a sus propias características. Cabe destacar en este contexto que los ingresos nacionales aumentaron unos 230.000 millones de dólares en África entre 2002 y 2007 (es decir, en el período posterior al Consenso de Monterrey). Sólo en el África Subsahariana, el porcentaje de renta pública nacional en PIB aumentó 4 puntos porcentuales entre 2002 y 2007 (véase el gráfico 4.2). Si se le concede suficiente prioridad en la política, sería plausible introducir gradualmente un conjunto modesto de prestaciones de seguridad social durante un período de, por ejemplo, una década, con un costo aproximado de un 4 por ciento del PIB.

Gráfico 4.2. Aumento de los recursos procedentes de la renta pública nacional en determinados países africanos



Fuentes: OCDE y Comisión Económica de las Naciones Unidas para África: *Development Finance in Africa – From Monterrey to Doha*, París y Addis Abeba, 2007.

266. Existen varios enfoques para crear o ampliar el espacio fiscal con miras a financiar el gasto público, dependiendo del tipo de programa que se desee introducir y del contexto. Ello supone tener en cuenta consideraciones a corto, medio y largo plazo, ya que los programas públicos para los que se buscan los recursos serán probablemente proyectos a largo plazo que necesitarán espacio fiscal durante mucho tiempo y no sólo durante el año en que se los aplique. Los instrumentos fiscales pueden dividirse en cuatro categorías amplias ²²:

- Asistencia oficial para el desarrollo (AOD).
- Financiación de los déficits.

²² Comité para el Desarrollo: *Fiscal policy for growth and development – an interim report*, documento de trabajo preparado para una reunión del Comité para el Desarrollo, 23 de abril de 2006 (Washington D.C., Banco Mundial, 2006).

- Reasignación de las prioridades y eficiencia de los gastos.
- Movilización de ingresos nacionales.

267. *AOD*. La disponibilidad de subvenciones externas para financiar el gasto público es una fuente de financiación atractiva para los países de medianos y bajos ingresos, especialmente en vista de los compromisos internacionales asumidos en el marco de los ODM y las iniciativas de alivio de la deuda. No obstante, no puede dependerse de las subvenciones externas como fuente de espacio fiscal sostenible a largo plazo debido a su limitada previsibilidad y al costo elevado que entrañan para el país beneficiario. Por lo tanto, la AOD es una fuente de financiación atractiva para muchos países, pero también plantea inconvenientes, como el riesgo de crear niveles evitables de dependencia de la ayuda. La AOD no puede convertirse en una fuente sistémica de financiación a largo plazo para las transferencias sociales. El Director General de la OIT informó en 2010 que «Según los cálculos de la OIT, un conjunto de prestaciones sociales mínimas [...] costaría alrededor de 46.000 millones de dólares de los Estados Unidos al año [...] estos recursos [...] bastarían para sacar de la pobreza extrema a aproximadamente 442 millones de personas [...]. El costo representaría [...] un 38 por ciento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para 2009»²³. Ampliar la lista de países que pueden recibir la AOD a fin de que incluya, además de los países menos adelantados, a los países poco desarrollados aumentaría el costo del conjunto de prestaciones básicas a unos 117.000 millones de dólares anuales, es decir, un 112 por ciento de la AOD. Es poco probable que la comunidad mundial asigne un monto de AOD suficiente para salvar la brecha de pobreza mundial mediante mecanismos permanentes de transferencias sociales. Para determinados países de bajos ingresos que tienen poco margen de acceso a otros recursos a corto plazo, la AOD podría representar una importante fuente de financiación temporal. No obstante, sería necesario hacer una cuidadosa planificación presupuestaria de la financiación necesaria a mediano plazo, cuando los recursos nacionales tengan que sustituir a las subvenciones externas.

268. *Financiación de déficits*. El recurso a préstamos externos o internos es otra posible fuente para crear espacio fiscal. No obstante, los fondos obtenidos por préstamos deben reembolsarse, lo cual requiere, tarde o temprano, una movilización de ingresos para este fin. A los países que ya han acumulado un alto nivel de endeudamiento, les podría resultar insostenible seguir pidiendo más préstamos. Si los préstamos se destinan a la financiación del déficit fiscal del gobierno y no a un proyecto concreto, deberá examinarse la sostenibilidad del préstamo a la luz de la situación general de endeudamiento del país²⁴. Habida cuenta de la historia y las consecuencias de la deuda internacional, tanto los prestatarios como los prestamistas deberían aprender con los errores del pasado y planificar y evaluar cuidadosamente toda nueva perspectiva de préstamo.

269. *Reasignación de las prioridades y eficiencia de los gastos*. Entre las opciones existentes para lograr espacio fiscal, la reasignación de las prioridades y la eficiencia de los gastos debe ocupar un lugar prioritario. Ello conllevará un amplio y exhaustivo examen de todas las partidas del gasto público a fin de poder definir qué aspectos se pueden mejorar. Para perfeccionar la asignación de recursos pueden resultar de utilidad los mecanismos de seguimiento de los gastos, los sistemas de control interno y los

²³ Véase OIT: *Recuperación y crecimiento bajo el signo del trabajo decente*, Memoria del Director General, Informe I (C), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010, párrafo 134.

²⁴ Heller, *op. cit.*

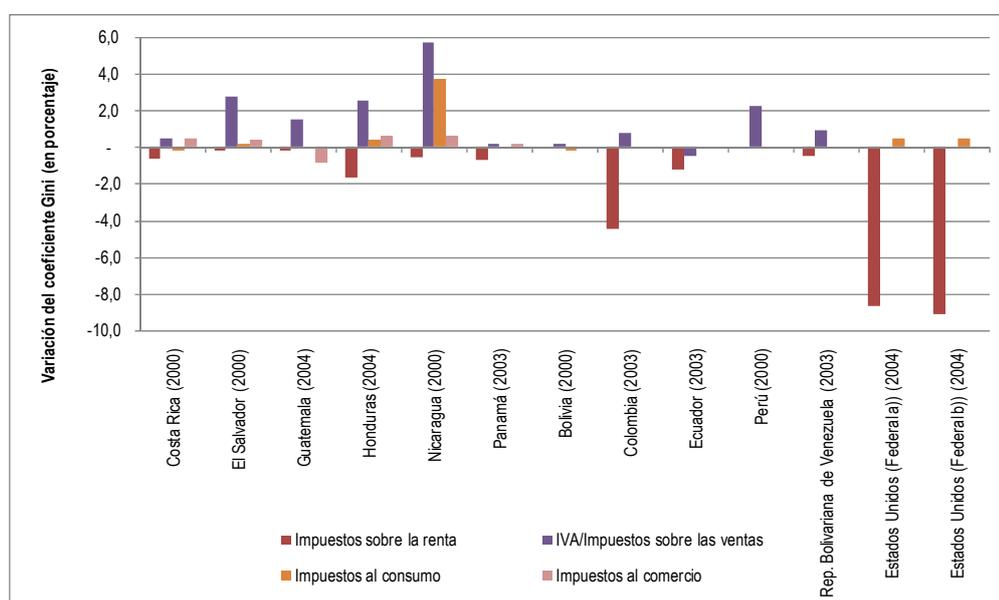
procedimientos de auditoría. Ese proceso podría y debería apuntalarse en mecanismos apropiados de planificación financiera.

Recuadro 4.7
El efecto de distintas modalidades de tributación
en la distribución del ingreso en América Latina

En un estudio reciente se analizaron los efectos de distintas formas de tributación en la desigualdad del ingreso en determinados países latinoamericanos. En el gráfico a continuación se recogen algunos de los principales efectos cuantitativos de los impuestos en la desigualdad del ingreso (medida en función del coeficiente Gini). Los efectos confirman el razonamiento teórico, pero en general los efectos de los distintos impuestos en la desigualdad de los ingresos siguen siendo relativamente pequeños. La comparación con los Estados Unidos muestra que, en teoría, los impuestos sobre la renta pueden tener un efecto sustancial en la desigualdad, pero que ese potencial no se utiliza en América Latina. Ello se debe a que la proporción del impuesto general con respecto al PIB en los países seleccionados es muy inferior al de los países de la OCDE y, por tanto, el potencial de influir en la distribución de los ingresos sigue siendo relativamente poco importante. Lógicamente, el volumen financiero potencial para las transferencias también sigue siendo relativamente poco importante y, por consiguiente, el efecto combinado de los impuestos y las transferencias en la igualdad del ingreso en América Latina es igualmente pequeño en comparación con los países de la OCDE, esto es, sólo alrededor de una tercera parte del que se registra en la Europa de los Quince.

En el estudio se llega a la siguiente conclusión: «El potencial redistributivo limitado de los impuestos, especialmente si se compara con el del gasto social, parece indicar que la política fiscal debería centrarse en la obtención eficiente de ingresos. [...] con frecuencia se plantea el dilema entre la progresividad de un impuesto y su potencial para recaudar ingresos: si la progresividad del impuesto se deriva de la concesión de exenciones o la aplicación de diferentes tasas impositivas, podría erosionarse su base impositiva. Por lo tanto, un aumento de la progresividad del sistema tributario podría reducir el monto de recursos disponibles para la redistribución a través del gasto social, y en última instancia, sería perjudicial para la reducción de la pobreza y la desigualdad. En cambio, la ampliación de la base impositiva — incluso si ello implica eliminar las exenciones progresivas — podría mejorar la progresividad global de la política fiscal. Ello, sin embargo, no implica que la equidad no deba ser una consideración en los debates de política tributaria. Los datos [...] muestran que los impuestos sobre la renta pueden ser mucho menos progresivos y el IVA y los impuestos sobre las ventas mucho menos regresivos en algunos países que en otros. Ello podría obedecer en parte a las diferentes estructuras económicas, pero las deficiencias en el diseño de los impuestos también podrían ser un factor que, a su vez, podría socavar la equidad, la eficiencia, la eficacia y la simplicidad administrativa. Las exenciones que favorecen de forma desigual a los segmentos ricos de la sociedad podrían, por ejemplo, contribuir a que el impuesto fuera más regresivo, suscitar la evasión y reducir el ingreso.»

Efectos de distintas modalidades de tributación en la desigualdad de los ingresos en una selección de países en las Américas



Notas: a) incluye las cotizaciones a la seguridad social; b) excluye las cotizaciones a la seguridad social.

Fuente: Basado en R. Cubero e I. Vladkova Hollar: «Equidad y política fiscal: Efectos de los impuestos y el gasto social en la distribución del ingreso», en *América Central: progreso económico y reformas*, documento de trabajo del FMI, núm. 10/112 (Washington D.C., FMI, 2010), pág. 109 y cálculos propios.

270. *Movilización de ingresos nacionales.* Existe un amplio consenso en que, también en el caso de los países pobres, la movilización de los recursos nacionales tendrá que ser una fuente importante de financiación del gasto público si se quiere lograr un desarrollo sostenido²⁵. Si bien la movilización de recursos nacionales no conlleva los efectos secundarios negativos de los recursos externos, este proceso sí puede requerir una ingente capacidad administrativa y técnica y, generalmente, la aplicación de reformas amplias toma varios años. Las reformas del sistema tributario en los países de medianos y bajos ingresos (especialmente en países con una economía informal extendida y una agricultura de subsistencia) deberían incluir medidas tendentes a ampliar la base tributaria, diseñar tasas de impuestos progresivas y eficaces, modernizar la administración fiscal y combatir la evasión. Los impuestos, que constituyen un elemento esencial de la construcción del Estado, son fundamentales para la vida y el desarrollo de un Estado, y su función va mucho más allá de la simple financiación de los objetivos del gobierno.

271. ¿Cómo pueden saber los países cuál es el potencial de movilización de ingresos aún no aprovechado? Se ha estimado que en los países de bajos ingresos, el volumen de ingresos recaudados con los impuestos podría aumentarse entre 1 y 4 puntos porcentuales del PIB

²⁵ P. S. Heller, *op. cit.*; R. Roy y A. Heuty (2009), *Fiscal Space: Policy Options for Financing Human Development* (Londres, PNUD/Earthscan, 2009); D. Bräutigam, O-J. Fjeldstad y M. Moore (responsables de la publicación), *Taxation and state-building in developing countries: capacity and consent* (Nueva York, Cambridge University Press, 2008); P. S. Heller (1997), «Strengthening revenue mobilization efforts in Sub-Saharan Africa», en L. Wallace (responsable de la publicación), *Deepening structural reform in Africa: Lesson from East Asia* (Washington, D.C., FMI, 1997), págs. 39-53.

durante los próximos diez años ²⁶. Sin embargo, para evaluar de forma razonable la posibilidad de aumentar los ingresos nacionales sería necesario tener muy en cuenta las características del país de que se trate. Por ejemplo, la proporción de los impuestos respecto del PIB en los países del África Subsahariana es en promedio del 20 por ciento (frente a un promedio del 36 por ciento del PIB en los países de la OCDE), y esa proporción se ha mantenido relativamente estable durante los últimos treinta años. Si bien la proporción global no sufrió importantes cambios durante ese período, la composición de los ingresos fiscales sí cambió de manera bastante significativa: en tanto que el porcentaje de los ingresos procedentes del comercio internacional disminuyó debido a la baja de los aranceles a raíz de las últimas fases de globalización, los ingresos obtenidos mediante impuestos directos y (en menor medida) indirectos han aumentado. Los datos disponibles indican que el nivel de recursos podría incrementarse en los países de bajos ingresos a medida que estos empiezan a clasificarse como países de ingresos más altos; con todo, el nivel óptimo de la relación ingresos/PIB dependerá en gran medida de cada país. Las políticas fiscales se ven afectadas por factores estructurales y por las medidas de recaudación de impuestos. Si bien los factores estructurales suelen cambiar a largo plazo, las medidas de recaudación de impuestos puede cambiar a corto plazo.

272. Al examinar las estrategias que podrían aplicarse para aumentar la movilización de ingresos, debe hacerse una distinción entre las principales categorías de ingresos: los impuestos directos (por lo general, impuestos sobre la renta, sobre la propiedad, sobre el patrimonio y sobre las sociedades), los impuestos indirectos (el más importante es el impuesto sobre el valor añadido, IVA, pero cabe mencionar también los impuestos al consumo y sobre las ventas) y los impuestos sobre el comercio (aranceles sobre bienes importados y exportados), para asegurar un régimen impositivo adecuado y equitativo para una base tributaria amplia. Si bien la combinación concreta de instrumentos dependerá de los resultados fiscales que registre en el momento dado cada Estado en particular, la mayor parte de las estrategias propuestas son aplicables en la gran mayoría de los países. En las últimas décadas, los ingresos fiscales del comercio han disminuido drásticamente en la mayor parte de los países de bajos ingresos y es probable que sigan disminuyendo. Pese a ello, los países de bajos ingresos necesitan reforzar su capacidad de imposición fiscal del comercio internacional. Ello supondría probablemente una reorganización del sistema aduanero y una racionalización de los procedimientos aduaneros a fin de establecer un sistema y rentable y eficiente. Tras la reducción de los impuestos sobre el comercio, el déficit que esto produjo en los ingresos de los gobiernos se compensó prácticamente con los impuestos indirectos.

273. Aunque la introducción del IVA en muchos países ha dado buenos resultados, es probable que deban hacerse más ajustes a fin de aplicarlo de manera equitativa y de reducir el consumo de bienes perjudiciales para los usuarios (como el tabaco y el alcohol) o la sociedad (como la gasolina). En el cuadro 4.1 puede comprobarse que en países como el Brasil y Ghana, con los impuestos indirectos sobre los bienes y servicios — que se consideran relativamente fáciles de recaudar —, tiende a cubrirse una proporción más grande de los ingresos gubernamentales globales que en un país europeo tipo. Esto no significa que aumentar los impuestos indirectos sea una solución justa para atender la necesidad de incrementar los ingresos.

274. Al llevar a cabo reformas fiscales es necesario tomar debidamente en consideración las repercusiones que pueden tener en la distribución del ingreso nacional, y el hecho de

²⁶ S. Gupta y S. Tareq: «Mobilizing revenue: Strengthening domestic revenue bases is key to creating fiscal space for Africa's developmental needs», en *Finance & Development*, vol. 45 (2008), núm. 3, se puede consultar en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2008/09/pdf/gupta.pdf>.

que no pueden separarse de las políticas sobre las transferencias. Para modificar la distribución del ingreso nacional, los gobiernos disponen fundamentalmente de dos instrumentos: la aplicación de impuestos (incluidas las cotizaciones a la seguridad social) y las transferencias sociales. En teoría, ambos pueden tener efectos progresivos y regresivos o bien pueden anularse entre sí. Finalmente, lo que cuenta son los resultados combinados de los impuestos y las transferencias. Es evidente que las transferencias sociales están pensadas para tener un efecto total progresivo. La recaudación de impuestos y las cotizaciones permiten financiar las transferencias sociales, pero también pueden disminuir o aumentar los efectos progresivos de las transferencias. Tales efectos dependen de la incidencia relativa de las distintas formas de tributación en los sistemas impositivos nacionales y del diseño específico de los distintos componentes. Si bien algunas formas específicas de tributación suelen asociarse con la regresividad o la progresividad, el propio diseño de un impuesto puede modificar esas características genéricas. Generalmente se piensa, por ejemplo, que el impuesto sobre la renta es progresivo, pero existen excepciones. Los impuestos indirectos sobre el consumo y sobre las ventas suelen considerarse como impuestos regresivos, pero algunos de esos efectos pueden reducirse eximiendo a algunos bienes y servicios básicos del pago de los tributos indirectos o aplicando tasas fiscales diferenciales. Las cotizaciones al seguro social suelen ser neutras si se imputan como un porcentaje uniforme de los salarios o los ingresos. No obstante, si se autorizan interrupciones del pago de la cotización a las personas de bajos ingresos, y/o si empiezan a aplicarse límites máximos en las cotizaciones para quienes tienen salarios elevados, los efectos cambian. En el recuadro 4.7 se analiza el efecto real de distintas formas de tributación en el contexto de un país en desarrollo.

275. Desde el punto de vista de la equidad y la eficiencia, los impuestos sobre la renta y sobre las sociedades, así como sobre la propiedad, deben someterse a mayores ajustes a fin de simplificar el sistema fiscal, ampliar la base tributaria, limitar las exenciones y asegurar unas tasas fiscales adecuadas y equitativas en todos los niveles de la distribución de ingresos. Una revisión de los reglamentos y disposiciones institucionales en materia de administración fiscal también puede generar resultados positivos.

Cuadro 4.1. Ingresos públicos como porcentaje del PIB

	Países de la OCDE				Países en desarrollo	
	Reino Unido	Alemania	Suecia	España	Brasil	Ghana
Ingresos totales procedentes de impuestos y cotizaciones	35,55	36,31	43,01	32,86	31,70	23,78
Impuestos directos	14,23	11,64	17,09	10,08	6,88	6,41
Impuestos sobre bienes y servicios	10,29	10,54	13,08	8,28	10,17	10,56
— <i>Impuestos generales sobre bienes y servicios</i>	6,36	7,07	9,58	5,13	9,84	7,83
— <i>Consumo</i>	2,89	2,55	2,73	2,04	0,32	2,50
— <i>Otros</i>	1,04	0,92	0,91	1,06	0,00	0,28
Cotizaciones sociales	6,87	13,27	11,69	12,13	13,01	*
Otros impuestos	4,16	0,86	1,15	2,37	1,64	6,81
Otros ingresos	-	-	-	-	6,52	8,17

* Los datos relativos a Ghana se refieren al presupuesto público y no incluyen fondos de la seguridad social.

Fuente: Basado en datos de la OCDE (Alemania, España, Reino Unido y Suecia), el FMI (Ghana), el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA) y el Tesoro (Brasil).

276. Uno de los mayores retos con que se enfrentarán la mayoría de los países de bajos ingresos durante los próximos años se refiere a los impuestos de la economía informal. La importancia de la economía informal en esos países es una de las causas de la baja recaudación fiscal procedente de esta economía, que se compone de unidades pequeñas y se caracteriza por su gran heterogeneidad y sus bajas previsiones de rentabilidad. Además de aumentar el IVA (con los efectos negativos que ello puede tener en materia de equidad), se proponen fundamentalmente dos enfoques en relación con la tributación en la economía informal: la recaudación de impuestos a través de asociaciones y los impuestos presuntos. La ventaja del primer enfoque radica en que es el resultado de una negociación entre el gobierno y asociaciones de empresas (que negocian en nombre de sus miembros). Para aplicarlo satisfactoriamente deben cumplirse dos condiciones. El gobierno debe estar sometido a mucha presión para recaudar ingresos adicionales y tiene que existir una contraparte (reconocida por sus miembros) que represente a empresas informales. Un ejemplo de aplicación eficaz es el acuerdo por el que se introdujo el impuesto sobre la renta en el sector del transporte informal en Ghana, en 1987. El segundo enfoque propuesto consiste en aplicar a las pequeñas empresas un sistema de recaudación de impuestos «presuntos» en virtud del cual éstas pagan impuestos en función de algunas características observables, por ejemplo, el alquiler pagado, el volumen de negocios o el tamaño del local comercial.

277. La tarea de encontrar espacio fiscal y de ampliarlo es un reto al que tienen que enfrentarse todos los gobiernos, apoyándose en un diálogo social con los interlocutores sociales y otras partes interesadas. Para ello se requiere una base de conocimientos extensa sobre los niveles de gastos e ingresos actuales y futuros, conforme a situaciones hipotéticas respecto de las principales variables demográficas, macroeconómicas y del mercado de trabajo. En apoyo de este proceso de planificación de políticas, puede resultar útil la perspectiva de la presupuestación social (véase el recuadro A-II.1 del anexo II). Del mismo modo, la utilización de modelos microanalíticos basados en los hogares que simulan los efectos de los impuestos y las transferencias en los ingresos de los hogares ayuda a prever los efectos que puedan tener las transferencias y los mecanismos de obtención de ingresos en la distribución y, de esa forma, ofrece una información importante para el proceso de adopción de decisiones por consenso nacional. Desafortunadamente, en la mayoría de los países en desarrollo estos instrumentos decisivos de buena gobernanza, y los procesos de diálogo social efectivo no están suficientemente desarrollados.

278. En términos prácticos, la comunidad internacional no ha prestado gran atención a la relación entre la obtención de ingresos y una buena gobernanza participativa, y ha concentrado sus esfuerzos en la reducción de gastos más que en la obtención de ingresos. Si bien se reconocen las ventajas que aportaron al sistema tributario y la administración fiscal las reformas introducidas últimamente en los países de bajos ingresos, cabe preguntarse si se ha encontrado el debido equilibrio entre los impuestos coercitivos y la información al contribuyente y el establecimiento de un diálogo sobre la necesidad de contar con ingresos generales y utilizarlos.

4.2.2. La viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social maduros

279. Se ha debatido ampliamente, en el contexto del cambio demográfico, sobre la viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social maduros. Los aumentos de las tasas de dependencia económica previstos para las próximas décadas han generado preocupación acerca de la sostenibilidad de las economías europeas y de otros países

desarrollados. Se prevé que en 2050 en la Unión Europea habrá dos personas en edad de trabajar por cada ciudadano de edad, frente a la actual relación de cuatro a uno.

Adaptación al cambio demográfico

280. En los próximos decenios, el envejecimiento de la población provocará un aumento del gasto en concepto de pensiones, atención médica y cuidados a largo plazo. No obstante, habida cuenta de las medidas de consolidación del gasto que muchos países ya han venido aplicando durante los dos últimos decenios, tal situación no debe necesariamente plantear una amenaza grave al equilibrio financiero de los sistemas de protección social de los países ni al saldo fiscal de los presupuestos públicos. Incluso si (en el peor de los casos) no se lograra administrar debidamente el desafío demográfico, los efectos en la sostenibilidad de los sistemas nacionales de transferencia social (incluso en países con sistemas altamente desarrollados) podrían ser menos radicales de lo que se suele suponer. Con todo, será necesario introducir ajustes en la esfera de las políticas, tales como medidas de adaptación de la protección social de la salud en respuesta a distintos patrones de enfermedades, una mejor coordinación de los servicios médicos y sociales, una reducción de la escasez de trabajadores de la atención de la salud (especialmente de enfermeras y cuidadores), y una ampliación de la cobertura y de las prestaciones por lo que respecta a los cuidados a largo plazo.

281. La última previsión disponible del Comité de Política Económica de la UE sobre el costo combinado de las prestaciones más importantes de la seguridad social como consecuencia del envejecimiento de la población demuestra que aún hay razones para creer que la transición demográfica europea es manejable (véase el cuadro 4.2). El principal indicador de la supuesta «catástrofe demográfica» europea en la seguridad social ha sido siempre la tasa de dependencia de la vejez. Sin embargo, ese problema tal vez no sea tan grande como parece, por una razón muy sencilla. Teniendo en cuenta el rápido envejecimiento demográfico de Europa Occidental, es muy fácil demostrar que para muchos regímenes de pensiones una posible solución consistiría en aumentar el tiempo efectivo en el empleo. Ello puede lograrse aumentando las tasas de participación en la fuerza de trabajo del grupo de edades entre los 15 y los 64 años gracias a la aplicación de medidas tales como el aumento de las tasas de participación de las mujeres, y de las tasas de participación generales mediante una entrada más temprana en la fuerza de trabajo. Pero, antes que nada, la tasa de dependencia de la vejez en Europa puede mantenerse muy probablemente en los niveles actuales durante los próximos 50 años mediante un aumento gradual de la edad efectiva de jubilación de los 60 años (fijados actualmente) a los 65 años.

Cuadro 4.2. Aumentos del gasto social previstos en la Unión Europea, 2007-2060

Monto en	(Porcentaje del PIB)	(Cambio porcentual con respecto a 2007)	
	2007	2035	2060
Pensiones	10,2	+1,7	+2,4
Atención médica	6,7	+1,0	+1,5
Cuidados a largo plazo	1,2	+0,6	+1,1
Prestaciones de desempleo	0,8	-0,2	-0,2
Educación	4,3	-0,3	-0,2
Total	23,2	+2,8	+4,6

Fuente: Comisión Europea; «2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)»; European Economy Series 2/2009 (Luxemburgo, 2009), cuadro 1.

282. En el cuadro 4.2 se indica que el aumento medio del gasto social nacional previsto representa menos de 5 puntos porcentuales del PIB de los próximos 50 años, un porcentaje importante, pero que no debería plantear dificultades. No obstante, existen diferencias significativas entre los distintos países, que se refieren menos al propio proceso de envejecimiento que a las características de los programas, como la financiación, la elegibilidad y la generosidad de las prestaciones. Las proyecciones tienen en cuenta los efectos previstos de las reformas de la seguridad social ya establecidas por ley y aplicadas (entre ellas, nuevas fórmulas de cálculo de las prestaciones y un aumento de la edad de jubilación), así como los aumentos previstos de las tasas de participación en la fuerza de trabajo y de empleo. La Comisión Europea ha adoptado medidas para gestionar activamente las repercusiones del envejecimiento en los sistemas de protección social y en la economía en su conjunto. Una medida importante fue la publicación en julio de 2010 de un Libro Verde sobre las pensiones en el que, por primera vez, se procura determinar con claridad un equilibrio entre la sostenibilidad fiscal y la adecuación social (véase el recuadro 4.8).

283. Sin embargo, hay un factor quizás mucho más importante que las preocupaciones por sostenibilidad financiera de los regímenes de pensiones y otros regímenes de seguridad social, a saber, la probabilidad de que las tasas de crecimiento del PIB y del PIB per cápita peligren a medida que la población envejezca y que a la vez disminuya la fuerza de trabajo que puede ser empleada. Si las condiciones no cambian, el envejecimiento podría actuar como freno del crecimiento económico, ya que reduciría a la mitad los niveles medios de crecimiento a largo plazo del 2-2,5 por ciento que podrían obtenerse en una situación en la que el envejecimiento demográfico no limita el crecimiento del empleo.

Recuadro 4.8

Los sistemas de pensiones en la Unión Europea: el Libro Verde de la UE (julio de 2010): «En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros»

En general, los sistemas nacionales de pensiones de seguridad social de los Estados miembros de la Unión Europea han sido diseñados para que los miembros de edad de sus respectivas poblaciones tengan derecho a niveles de comodidad y dignidad razonables. La mayoría de tales regímenes pertenecen en términos generales a la categoría de prestaciones definidas, generalmente relacionada con los ingresos, o incluyen un componente importante de la misma, muchas se financian en base al reparto en lugar de ser prefinanciados o financiados con cargo a ahorros. Sin embargo, independientemente de este factor, cada Estado miembro ha desarrollado la provisión de pensiones a sus condiciones y percepciones particulares, de modo que en este momento existe una diversidad relativamente grande de modalidades; ciertamente no se ha intentado buscar una solución única para todos.

No obstante, en la actualidad se considera que la provisión de pensiones dentro del ámbito más amplio de la seguridad social está ejerciendo cada vez más presión sobre las finanzas nacionales, como resultado de dos factores en particular. El primero lo constituyen las tendencias demográficas paralelas de mayor longevidad y tasas más bajas de fertilidad, que se traducen en un equilibrio inestable y difícil de manejar entre los trabajadores cotizantes «activos» y los pensionistas beneficiarios y la segunda es la grave y costosa crisis económica que se está sufriendo en todo el mundo desde 2007.

La Comisión Europea ha realizado extensos estudios con miras a definir las características básicas de esta experiencia común y los posibles enfoques en materia de políticas de que disponen los Estados miembros. En consecuencia, en julio de 2010 la CE publicó un Libro Verde, «En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros», en el que se exponen a título provisional los resultados de esa labor, y que se actualizarán posteriormente en función de las observaciones y respuestas formuladas.

Además de los problemas que plantean el envejecimiento demográfico y la crisis financiera mundial (a los que se suma ahora una consolidación fiscal en gran escala), el Libro Verde señala una serie de cuestiones que surgen en el contexto de las recientes reformas introducidas en los últimos años en varios países en pos de una sostenibilidad financiera, y que han intensificado el reto de proporcionar pensiones adecuadas.

En el Libro Verde se establece un marco de objetivos conforme al cual pueden encontrarse soluciones en el ámbito de las políticas. Los objetivos globales fijados son el mantenimiento de la adecuación y la sostenibilidad. Tal como se comprueba en el Libro Verde, estos dos factores representan las dos caras de una misma moneda; es posible que la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones en toda la UE dependa de manera decisiva de la adopción de otras medidas además de las reformas que ya se han introducido. En el Libro Verde también se señala una serie de asuntos pendientes que hay que atender, entre ellos, los que genera la mayor movilidad de la mano de obra en la UE, los aspectos reglamentarios y la distribución de los riesgos (en relación con las inversiones y otros factores) en función del desarrollo incipiente de un mercado interno de pensiones, así como la necesidad de mejorar la educación y la sensibilización en materia financiera. Se subraya asimismo el rápido aumento de las tasas de dependencia de vejez que se observa, en mayor o menor medida, en todos los Estados miembros de la UE, y las consiguientes repercusiones por lo que respecta al aumento del costo de la prestación de pensiones cada año. También se indica que la mayor longevidad es un hecho positivo, pero ha tenido como resultado que, en la UE, las personas pasan ahora en promedio una tercera parte de su vida adulta en lo que se considera tradicionalmente el rango de edad pensionable, y esta tendencia positiva dista mucho de detenerse. Un enfoque importante al respecto consiste en permitir que los trabajadores de edad, tanto hombres como mujeres, permanezcan más tiempo en el mercado de trabajo; esto se hace eco de recientes trabajos de la OIT que apuntan a la necesidad de integrar las políticas de pensiones de seguridad social a políticas de empleo apropiadas. Sin embargo, las primeras respuestas al Libro Verde, procedentes de confederaciones de sindicatos europeos, indican con claridad que, si la necesidad de alentar a que se trabaje durante más tiempo se traduce simplemente en un aumento de la edad reglamentaria de jubilación, es posible que tales políticas susciten una oposición feroz.

Fuente: Comisión Europea: Libro Verde, *En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros*, COM (2010)365 final, Bruselas, julio de 2010.

284. En los últimos años, el debate sobre el cambio demográfico y la seguridad social ha reflejado asimismo una mejor comprensión de las complejidades que plantea esa relación. Ahora es un hecho generalmente aceptado que, en lugar de ocuparse de las tasas de dependencia de vejez demográficas el ajuste al cambio demográfico debería tener en cuenta plenamente los vínculos existentes entre el desempeño económico, el empleo y la seguridad social. Las respuestas en materia de políticas integradas, que reflejarán el efecto del cambio demográfico en los mercados de trabajo y en el empleo, deben atender a una posible escasez de competencias, promover la productividad, aprovechar la mayor diversidad de la fuerza de trabajo por lo que respecta al sexo, la edad y el origen étnico, facilitar el equilibrio entre el trabajo y la familia para hombres y mujeres, y garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a servicios sociales²⁷.

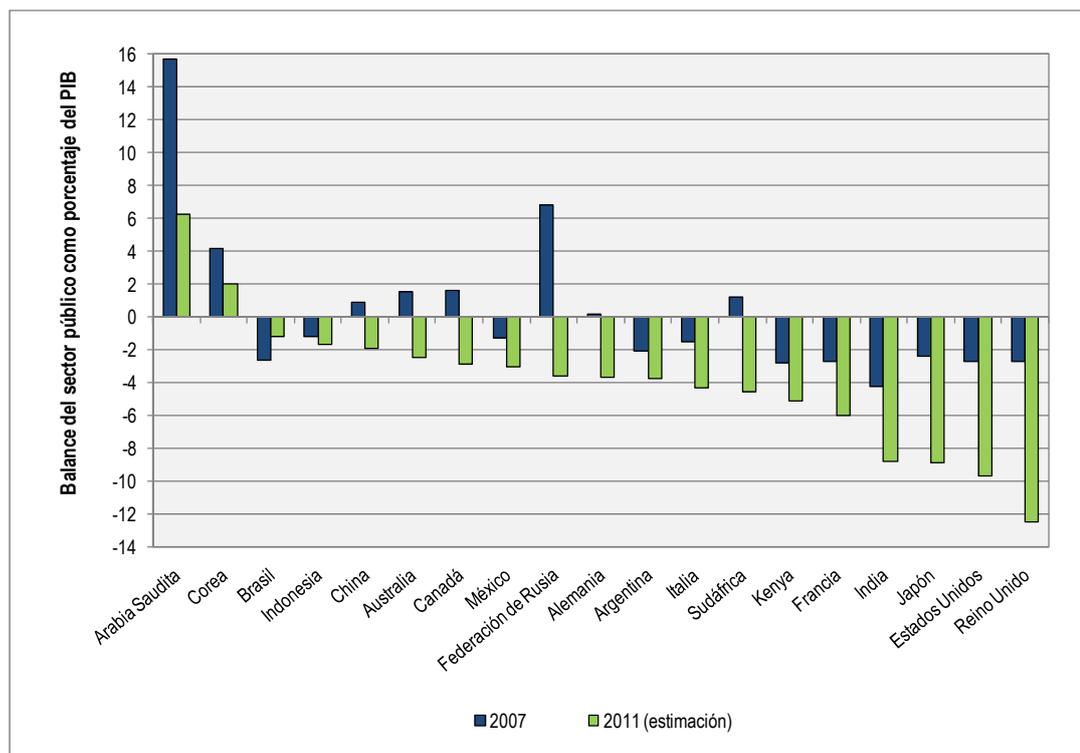
Garantizar los recursos financieros necesarios para la seguridad social en períodos de austeridad

285. Muchos países se enfrentan a déficits públicos importantes, y cada vez mayores tras la crisis económica y financiera mundial. Y esto se aplica a países en todas las fases de desarrollo. Como se indica en el gráfico 4.3, se prevé que los presupuestos públicos

²⁷ Para un debate más exhaustivo, véase OIT: *Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*, Ginebra, 2010.

de todos los países de los que se dispone de datos, con la excepción de dos, sufran un déficit en 2011, debido a la combinación de una disminución de los ingresos y un aumento de los gastos. Esta situación hace que se ejerza mayor presión sobre el gasto público, incluida la seguridad social.

Gráfico 4.3. Estimaciones del FMI de los niveles del déficit público antes y después de la crisis (en porcentaje del PIB)



Fuente: FMI: *Fiscal Monitor: Fiscal exit: From strategy to implementation* (Washington D.C., 2010).

286. Obviamente, unos déficits de tal magnitud ejercen una enorme presión en la consolidación del gasto público. No obstante, la reacción inmediata a la crisis ocasionada por la deuda en las economías adelantadas (mayormente en Europa) no debería consistir en una contención del gasto en momentos en que la economía real no ha cobrado impulso. Una reducción del gasto probablemente afectaría las transferencias, los sueldos del sector público y la inversión pública. Ello tendría como consecuencia contracciones procíclicas de la demanda y una depreciación infraestructural, lo que acarrearía efectos negativos sobre el crecimiento a largo plazo.

287. Una respuesta más racional sería aumentar los ingresos nacionales. No hay razón evidente que justifique que Austria (48,8 por ciento del PIB), Dinamarca (55,6 por ciento), Finlandia (47 por ciento) y Suecia (51,9 por ciento) puedan mantener tasas de ingresos públicos de alrededor del 50 por ciento del PIB, mientras que otros países, como Alemania (44,4 por ciento), Grecia (36,9 por ciento), Reino Unido (36,9 por ciento) y Estados Unidos (30,4 por ciento) sólo puedan mantener tasas de ingresos públicos de entre el 35 y el 45 por ciento del PIB²⁸. Tampoco hay razón alguna para asumir que la redistribución por medio de la recaudación de impuestos reduce automáticamente la demanda agregada.

²⁸ Ingreso público general como porcentaje del PIB para 2009, FMI, base de datos de la publicación «*Perspectivas de la economía mundial*».

288. El FMI estima que el potencial de aumento de los ingresos en Alemania, los Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido se sitúa entre el 4 y el 6 por ciento del PIB²⁹. La explicación radica en principio en que en algunos de los países con un déficit del balance primario de carácter más sistémico los ingresos deberían aumentar. Si parte de ese aumento se invirtiera en esferas productivas, como la educación, la salud, la producción más ecológica, la rehabilitación de la infraestructura, y también en la seguridad social que actúa como motor de la demanda interna, se podría fomentar el crecimiento y, en particular, el empleo público. Del mismo modo, en los países de medianos y bajos ingresos, se está reclamando una mayor utilización del ingreso nacional para financiar el desarrollo³⁰. Aparece como una necesidad la formulación de una política de mayor tributación, que propicie el aumento de la productividad y de las inversiones y, paralelamente, promueva la igualdad.

289. La oscilación entre la expansión fiscal provocada por la crisis y la consolidación fiscal posterior a la crisis entraña el riesgo de que las medidas de austeridad fiscal pongan en peligro la recuperación, especialmente con respecto a la ampliación del empleo productivo y la garantía de unos niveles adecuados de protección social, lo que puede hacer aumentar la pobreza y la vulnerabilidad a corto y a largo plazo. Ello se debe en parte al sesgo estructural de las medidas de consolidación fiscal en ciertos países en donde las medidas de austeridad se dirigen principalmente a la seguridad social y a los programas de gasto en mercados de trabajo, lo cual afecta principalmente a los grupos de bajos ingresos, en tanto que quienes reciben mayores ingresos y las empresas grandes han experimentado una reducción de su carga impositiva³¹.

290. La experiencia de los años 1980 y 1990 ha demostrado los efectos desastrosos que las medidas de austeridad mal equilibradas tienen en el desarrollo económico y social de los países. Una de las principales enseñanzas que se extraen de las políticas de ajuste estructural es que la inversión en desarrollo humano debe salvaguardarse, si no ampliarse, en tiempos de austeridad a fin de no comprometer la productividad, el crecimiento y la cohesión social en el futuro. En particular, en las economías emergentes, el fortalecimiento de los sistemas de protección social puede contribuir a impulsar la demanda nacional, reducir los ahorros excesivos, comprimir los niveles de desigualdad excesivamente elevados y contribuir a lograr un desarrollo económico y social más equitativo y sostenible³².

291. Resulta imperativo para el mantenimiento de los niveles de vida de las sociedades en proceso de envejecimiento, y no sólo para la estabilización de los regímenes de pensión, lograr que las mujeres y los hombres de más edad tengan una mayor participación en el empleo. Seguir aumentando la edad de jubilación, en la práctica y no en la legislación, y de manera justa (como están procurando hacer actualmente muchos países europeos) continuará siendo un desafío político inevitable. Sin embargo, la tarea más importante para el próximo decenio es asegurar empleos adecuados para los

²⁹ FMI: *Navigating the fiscal challenges ahead*, IMF Fiscal Monitor Series, 14 de mayo de 2010 (Washington D.C., 2010), págs. 45 a 47.

³⁰ CEPA: *Economic report on Africa 2010: Promoting high-level sustainable growth to reduce unemployment in Africa* (Addis Abeba, 2010).

³¹ OIT: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next* (Ginebra, 2010), págs. 57 a 75 de la versión completa en inglés.

³² Véase, por ejemplo, R. Torres: «Las respuestas incompletas a la crisis, su factura socioeconómica y sus consecuencias programáticas», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129 (2010), núm. 2, págs. 252 a 263, 2010.

trabajadores de mayor edad, algo esencial para reducir con éxito a niveles manejables la crisis del envejecimiento de la sociedad.

4.2.3. Análisis costo/beneficio: relación entre los costos fiscales y los resultados

292. Si bien el cambio demográfico ha requerido algunos ajustes, y quizás los siga requiriendo, los sistemas de seguridad social de los países desarrollados continúan siendo parte integral de la estructura socioeconómica de las economías de todos ellos. En la UE y otros países de altos ingresos, los programas de seguridad social han resultado eficaces en la consecución de su principal objetivo: comprimir la desigualdad de los ingresos y reducir la pobreza (véase también la sección 1.2.1).

293. Ya no se duda en aceptar que la pobreza y la inseguridad generalizadas representan una amenaza para el crecimiento económico sostenido de los países de todos los niveles de desarrollo ³³. Resulta también claro que la coordinación de las políticas para promover el empleo, reducir la pobreza y atender a las inquietudes en materia de distribución ha dado buenos resultados por lo que respecta a aliviar las repercusiones de la crisis y avanzar hacia una rápida recuperación. Los programas de seguridad social bien diseñados cumplen una función crítica para promover un desarrollo económico y social equilibrado.

294. Hay datos que ayudan a refutar los argumentos de que, debido a la competencia mundial, no puede hacerse un gasto social elevado. Desde una perspectiva histórica y mundial puede demostrarse que aquellos países que han logrado mayor éxito en alcanzar un crecimiento y una reducción de la pobreza de forma sostenible y a largo plazo han establecido sistemas de seguridad social amplios; además, todos tienen economías abiertas. Si bien es posible que falten aún datos sólidos que demuestren la existencia de un vínculo causal entre la seguridad social y los resultados económicos positivos, lo que se sabe es que ambos coexisten en todos los países que registran buenos resultados. Los países de la OCDE han adoptado la decisión de invertir fuertes sumas en la seguridad social — generalmente más del 20 por ciento del PIB — como parte de sus estrategias a largo plazo en materia de crecimiento y reducción de la pobreza. Y quizás lo más importante es que empezaron a hacerlo cuando eran pobres. En algún momento, todos esos países comenzaron a aplicar en algún momento estrategias de promoción del crecimiento y la equidad, que resultaron eficaces.

295. Sin embargo, la historia reciente de dichos países demuestra asimismo que un gasto social alto en sí no es condición suficiente para reducir la pobreza y la desigualdad, y apoyar el crecimiento económico de forma eficaz. La experiencia indica que, en términos generales, la buena gobernanza es una condición necesaria para el éxito. En ese contexto, queda sobreentendido que en una situación de repunte de la economía debería asignarse eficazmente y contenerse el gasto social para evitar una dependencia injustificada respecto de las transferencias; ahora bien, en momentos de crisis económica y social, estos gastos deberían permitirse cuando sea necesario.

296. En tiempos de crisis económica nacional y mundial, los sistemas de seguridad social desempeñan una función importante como estabilizadores sociales y económicos. La provisión de prestaciones de protección social destinadas a los trabajadores desempleados y demás beneficiarios vulnerables no sólo contribuye a evitar que las personas y sus familias se sumen en una pobreza profunda sino también a limitar la baja

³³ OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global*, Ginebra, 2008.

de la demanda agregada, limitando así, a su vez, la gravedad potencial de la recesión y allanando el camino para la recuperación. En muchos países donde existen prestaciones de desempleo y otros programas de seguridad social y de apoyo a los ingresos es muy importante que dentro del conjunto de medidas de estímulo económico se incluyan medidas para el fortalecimiento de tales prestaciones y programas, por ejemplo, una ampliación de las condiciones de elegibilidad, un aumento de las cuantías de las prestaciones o de las asignaciones presupuestarias correspondientes.

297. No obstante, los sistemas de seguridad social se enfrentan actualmente con el inevitable dilema de que, cuando más se los necesita para prestar apoyo a los ingresos de los beneficiarios es cuando sus propios ingresos registraron los niveles más bajos. Para atender a esta situación es posible que los gobiernos deban hacer un gasto anticíclico bastante importante y permitir a la vez que se agoten las reservas destinadas a la seguridad social. En 1935, el Gobierno de los Estados Unidos, para hacer frente a una crisis iniciada anteriormente, empezó a brindar prestaciones de pensiones y de desempleo como parte de las políticas del Nuevo Pacto. Asimismo, en septiembre de 2008, el Congreso de los Estados Unidos aprobó una ampliación de las prestaciones de desempleo como parte de un conjunto más amplio de medidas de estímulo económico a fin de promover la creación y la preservación del empleo, invertir en infraestructura y proporcionar asistencia económica y energética. Del mismo modo, el Plan Europeo de Recuperación Económica, en el que se recomendaba aumentar temporalmente la cuantía y la duración de las prestaciones de desempleo para los hogares muy afectados por la crisis, prevé una mayor asignación de recursos para distintos programas de seguridad social³⁴. Es evidente que los regímenes de seguro social y de asistencia social constituyen importantes instrumentos que pueden utilizarse para contener las secuelas sociales de tal crisis.

298. Por otra parte, una de las conclusiones de consenso a las que se llegó a raíz de la crisis financiera asiática de fines del decenio de 1990 fue que, si se hubieran establecido programas de apoyo a los ingresos, las repercusiones de la crisis habrían sido mucho menos perjudiciales. No obstante, si bien algunos países (como la República de Corea) aceleraron la aplicación de sus regímenes de seguro de desempleo para los trabajadores de la economía formal y fortalecieron su cobertura de seguridad social en general (una estrategia seguida posteriormente por Tailandia), la mayoría de la población mundial sigue sin tener acceso a la provisión de seguridad social.

299. En varios países industrializados es necesario formular políticas tendentes a garantizar el espacio fiscal necesario para efectuar transferencias sociales, especialmente cuando se enfrentan a un aumento de las presiones presupuestarias debido a la necesidad de financiar enormes conjuntos de medidas de estímulo. Ya hay indicios que apuntan a que, en el futuro, el gasto social deberá ajustarse a medida que los países se enfrenten a la necesidad de financiar los niveles de deuda que provoca la crisis.

4.3. Diseño, gobernanza y gestión de sistemas eficaces y eficientes de seguridad social

300. Los sistemas de seguridad social son eficaces y eficientes cuando sus objetivos de política se alcanzan a un costo adecuado y sin efectos secundarios no deseados. Sólo pueden ser sostenibles si están diseñados con el fin de responder a las necesidades de la población y si se considera que su gestión es correcta y fiable. No hay nada que socave

³⁴ Comisión de las Comunidades Europeas: *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo: Un Plan Europeo de Recuperación Económica* (Bruselas, 2008), págs. 9 y 10.

más la credibilidad de los sistemas de seguridad social que una mala gestión, es decir, cuando se considera que en esos sistemas hay despilfarros y no se responde a las necesidades de la población. En los últimos años se han hecho patentes algunas cuestiones de actualidad que merecen un examen más a fondo. Sobre todo, cabe mencionar el debate en curso sobre la mejor manera de asegurar que las prestaciones otorgadas lleguen al conjunto de la población o, como cuestión prioritaria, a un número de grupos específicos a los que están dirigidas, que sean adecuadas y de qué modo se puede garantizar su suministro y supervisión.

4.3.1. Diseño y aplicación de programas destinados a ampliar la cobertura de la seguridad social

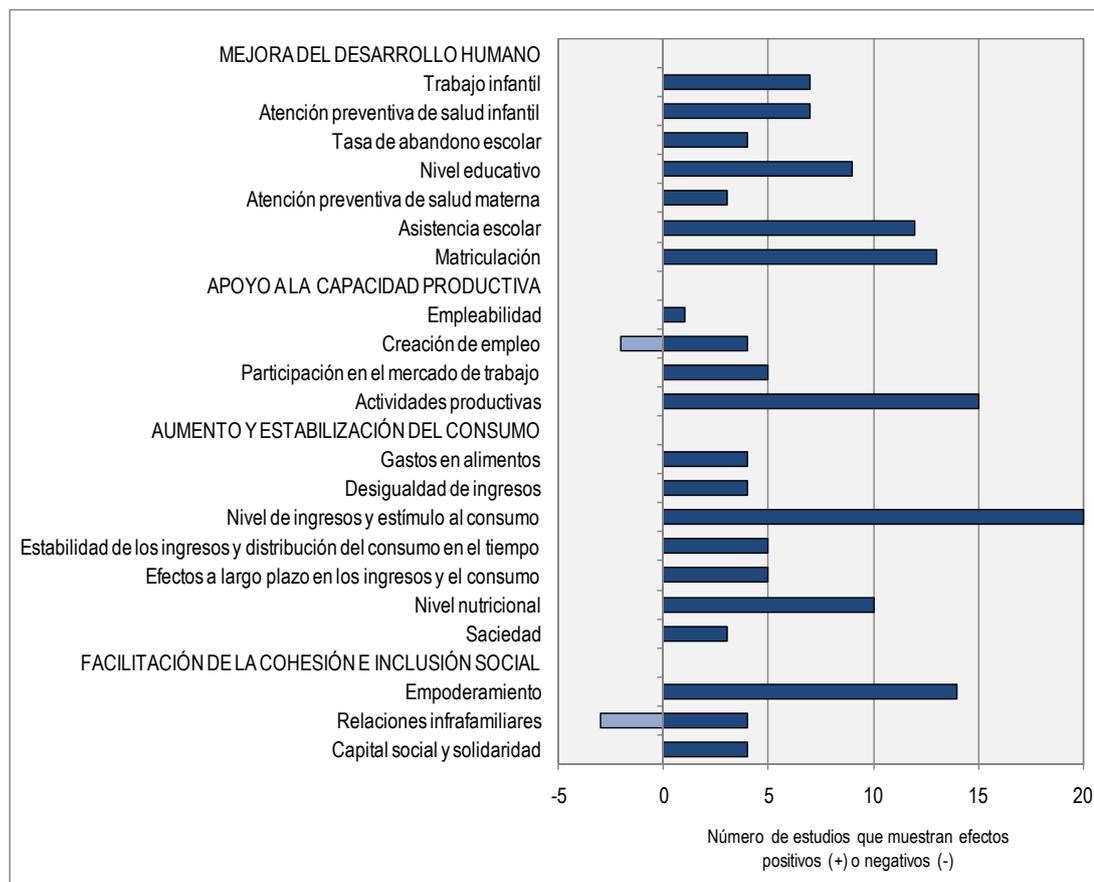
Responder al desafío de la cobertura

301. El hecho de que, en años recientes, se haya prestado mayor atención a los programas de asistencia social denota el reconocimiento de que, aun en contextos en que los regímenes contributivos están sólidamente establecidos, hay una proporción significativa de la población en edad de trabajar que carece de las condiciones económicas mínimas para una vida decente. Los regímenes de asistencia social refuerzan la seguridad de ingresos de los pobres, como reflejo de la solidaridad social con esos miembros de la sociedad que también deberían beneficiarse de la riqueza que la misma sociedad genera.

302. En el marco de esta función redistributiva, la asistencia social se percibía en esencia como una «red de seguridad» que protegía a aquellos cuya seguridad de ingresos no se podía garantizar, por alguna razón, mediante el nexo entre el empleo y el seguro social. En la mayoría de los casos, se entendía que esa protección era temporal, dado que se esperaba que el funcionamiento económico natural de la sociedad reintegrara a los beneficiarios al sistema económico. Otro aspecto importante de la redistribución es el acceso constante de los beneficiarios a los «activos sociales» (por ejemplo, la educación y la salud), que refuerza su capacidad de recuperación frente a la pobreza.

303. Existen pruebas contundentes de la eficacia de los programas de asistencia social desde el punto de vista del logro de sus objetivos. La OIT ha compilado un «metaestudio» de resultados de unos 80 estudios sobre programas de transferencias monetarias que han estado en funcionamiento durante los últimos diez años en alrededor de 30 países, la mayoría en desarrollo, de todo el mundo, y que ya están aportando elementos para un piso de transferencias sociales³⁵. En el gráfico 4.4 se condensan los resultados de este metaestudio en una evaluación resumida de distintos regímenes de transferencias monetarias. Del gráfico se desprende que los regímenes de transferencias monetarias en 30 países produjeron efectos claros y positivos en la mejora del desarrollo humano, el apoyo a la utilización plena de la capacidad productiva, el aumento y estabilización del consumo y la facilitación de la cohesión y la inclusión social.

³⁵ OIT: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium* (Ginebra, 2010).

Gráfico 4.4. Evaluación resumida de los efectos de los regímenes de transferencias sociales vigentes en 30 países

Nota: En el gráfico se indica el número de estudios en que quedó demostrado un claro efecto positivo o negativo (sólo en las categorías abarcadas en tres estudios o más). No se reflejan los resultados de estudios en que no se recogen efectos o si éstos son imprecisos.

Fuentes: Información basada en I. Orton: *Reasons to be cheerful: How ILO analysis of social transfers worldwide augurs well for a basic income – with some caveats*, ponencia presentada en el 13.º Congreso Internacional de Basic Income Earth Network, São Paulo, junio-julio de 2010; OIT (2010), *op. cit.*

304. En estudios de la OIT y en algunos otros estudios sobre los regímenes de transferencias sociales vigentes, se llega a la conclusión de que, en general, esos regímenes repercuten de manera positiva en la reducción de la pobreza, en la salud y la nutrición, la condición social de los beneficiarios (en particular de las mujeres), la actividad económica y las inversiones empresariales en pequeña escala (sobre todo en la agricultura), y que han logrado evitar efectos desfavorables importantes en la participación en el mercado de trabajo de las poblaciones pobres a las que prestan servicio.

305. Además de los efectos sociales claramente positivos de las transferencias monetarias que se observaron, los estudios en que se analizaron los efectos económicos de esa clase de regímenes también encontraron datos positivos en relación con el comportamiento empresarial en las familias destinatarias. Muchas de ellas utilizaron parte de las transferencias monetarias para invertir en actividades agrícolas en pequeña escala, incluida la compra de ganado. Así, estas familias procuraron generar fuentes de ingresos que también pudieran proporcionar algún grado de protección frente a futuras conmociones económicas, en particular las crisis de los precios de los alimentos. En Namibia, por ejemplo, las pensiones universales de vejez y de discapacidad han estimulado los mercados de bienes y servicios producidos localmente. En los países de

medianos y bajos ingresos, al igual que en los países industrializados, las transferencias sociales han demostrado que pueden servir de estabilizadores económicos.

306. En fecha reciente, la OIT publicó un informe en el que se describe una variedad de programas en países seleccionados³⁶. Se señala que las repercusiones de los programas suelen ser alentadoras y contribuyen de muchas formas al logro de resultados deseables en las esferas de la nutrición, la salud, la educación, la reducción de la pobreza económica y la desigualdad, la mejora de las competencias y un mayor acceso a oportunidades.

307. De la variedad de estos ejemplos se desprende que los países de ingresos más bajos en verdad pueden ampliar su tasa de cobertura en un período relativamente breve. Está claro que existe un vínculo sólido entre el nivel de ingresos de un país y la estructura del mercado laboral, por un lado, y el nivel general de cobertura alcanzado, por el otro, pero los países tienen sin duda la posibilidad de avanzar con notable rapidez. La revisión de las prácticas en curso también viene a ilustrar la diversidad de diseños y acuerdos para el otorgamiento de prestaciones. De hecho, existen muchas formas de hacer efectivas las garantías básicas de seguridad social. Con respecto a la atención de la salud, en la mayoría de los países objeto de estudio coexisten varios regímenes (seguro social/nacional, regímenes financiados con cargo a los impuestos, cupones, etc.). Los programas también presentan diferentes niveles de integración con otras esferas de política, como el acceso a servicios sociales básicos o al empleo. Aunque la responsabilidad general del suministro de prestaciones adecuadas incumbe normalmente al gobierno, su otorgamiento también puede realizarse con medios (lucrativos o sin fines de lucro) del sector público o del sector privado, con diferentes niveles de descentralización. Cada enfoque tiene sus ventajas y sus problemas y el factor determinante lo constituye siempre la evolución histórica anterior. En todo caso, en lo relativo al diseño y el otorgamiento de prestaciones, se deberían tener en cuenta las necesidades y capacidades de los beneficiarios (por ejemplo, su capacidad de cotizar). En última instancia, lo importante es que todos tengan acceso a las garantías básicas. El resultado de las estrategias nacionales de seguridad social es lo que cuenta por encima de cualquier otra cosa, mientras que los medios a los que recurren los países para aplicarlas es algo secundario.

308. Estos nuevos regímenes que han venido surgiendo en todo el mundo muestran que se está manifestando un consenso sobre la importancia de ampliar la cobertura de la seguridad social a todos, independientemente del nivel de desarrollo de un país. Esto indica un progreso significativo hacia el cumplimiento del aspecto de la seguridad social relacionado con los derechos humanos. Este progreso refleja por lo visto un reconocimiento más acentuado de la contribución esencial de la seguridad social a la reducción de la pobreza y en favor del desarrollo humano. La seguridad de ingresos y el acceso a la atención de la salud son elementos fundamentales de la protección otorgada por estos nuevos regímenes.

La importancia de un diseño acertado

309. En el contexto de la reducción de la pobreza, el surgimiento de importantes programas no contributivos de apoyo a los ingresos en los países de medianos y bajos ingresos ha llevado a los primeros planos el debate en torno a la selección de objetivos basada en los «recursos» (ingresos o riqueza). Lo que impulsa este debate son algunas consideraciones, como la viabilidad, los costos, la eficacia, la desigualdad de los

³⁶ OIT: *Extending social security to all* (Ginebra, 2010).

ingresos, los valores, los derechos, las tendencias del empleo y el apoyo político. A continuación se presentan algunos elementos de este debate.

310. La selección de objetivos sobre la base de la situación de cada persona puede realizarse de diversas maneras:

- por verificación de recursos (comprobaciones de ingresos o gastos), aunque para ello se requieren datos de gran calidad no disponibles en muchos países y que puede ser costoso reunir, pero que es viable estimar por métodos de verificación de recursos simulados;
- por objetivos geográficos, en que las transferencias se otorgan a todos los habitantes de zonas con una alta incidencia de pobreza;
- por objetivos comunitarios, en que se utilizan las estructuras comunitarias para identificar a los miembros más pobres de una comunidad o a aquellos que reúnen las condiciones necesarias según los criterios acordados;
- mediante prestaciones otorgadas por categorías a quienes se reconoce como pertenecientes a una determinada categoría vulnerable de la población (por ejemplo, los pueblos indígenas);
- mediante programas autoselectivos, como los programas de trabajo que ofrecen salarios por debajo del mercado, basándose en la lógica de que sólo las personas pobres optarán por ellos.

311. La selección de objetivos está presente en muchos programas financiados con cargo a los impuestos por los que se otorgan pensiones de vejez, prestaciones por hijos a cargo y prestaciones a personas en edad laboral que no están en condiciones de mantenerse a sí mismas mediante un trabajo remunerado. Como ya se ha señalado, también se utiliza en los programas de salud. Suele agregarse a otras condiciones que rigen el acceso a las prestaciones, como la edad (para las pensiones de vejez), el lugar de residencia (para los programas rurales) o el comportamiento (para la asistencia escolar).

312. Los argumentos explícitos en favor de la selección de objetivos se relacionan con la viabilidad, la eficiencia y la igualdad del ingreso. Lo que se afirma sencillamente es que los programas selectivos son menos caros y más sostenibles porque tienen menos beneficiarios que los programas universales³⁷. Al centrar la redistribución del ingreso en los pobres, las intervenciones selectivas generan, en teoría, los mismos resultados en cuanto a la reducción de la pobreza con menos recursos y, por consiguiente, son más eficientes. Por la misma razón, también se considera que las intervenciones selectivas son más eficientes para reducir la desigualdad de ingresos que las medidas universales de redistribución.

313. Estos argumentos han desempeñado y desempeñan aún un papel de gran importancia en la aplicación generalizada de los programas basados en la verificación de recursos o de otros programas con objetivos similares en todo el mundo. A pesar de ello, su base conceptual ha sido cuestionada en algunos sentidos. Las críticas obedecen a una serie de razones.

314. La primera es que en los argumentos arriba expuestos de manera muy sencilla no se considera el carácter dinámico de la pobreza, ya que el hecho de dirigir las transferencias a los pobres de ninguna manera la previene. Con un enfoque más proactivo y orientado hacia el futuro no se dirigirían los recursos exclusivamente a los

³⁷ Véase, por ejemplo, D. Coady, M. Grosh y J. Hoddinott: *La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2003).

que ya fueran pobres, sino que también quedarían comprendidas las personas en riesgo de caer en la pobreza.

315. En segundo lugar, los argumentos anteriores (que se centran en la eficiencia particular de los programas selectivos) son afirmaciones generales que han sido objeto de enérgicos cuestionamientos en contextos en que los pobres representan un alto porcentaje de la población (de modo que todo «ahorro» derivado de la selección de objetivos probablemente sea bajo) y la selección de objetivos es una tarea costosa y difícil, que provoca importantes errores de inclusión y exclusión; estas situaciones son típicas de los países de bajos ingresos³⁸. De manera más general, se aduce que no todos los métodos de selección de objetivos son apropiados para todos los tipos de prestaciones; que no tienen la misma eficacia con respecto a los errores de inclusión/exclusión; y que en las exigencias estadísticas y administrativas hay grandes diferencias. Además, en última instancia, lo mismo se puede decir de los costos.

316. En tercer término, el costo de la selección de objetivos es una cuestión debatible en sí misma y se argumenta que algunos métodos pueden ser demasiado caros. La verificación de recursos es un ejemplo de que el costo de poner en práctica la selección puede llegar a representar un alto porcentaje de los costos totales del programa. Ello se debe a que, si no se cuenta con datos de población (y sistemas de datos) fiables, es muy complejo y costoso identificar con precisión a los pobres y actualizar la información necesaria. No obstante, en algunos programas se ha podido llevar a cabo la selección de objetivos mediante una verificación de recursos simulada a un costo relativamente bajo. En general, se ha observado que cuanto más eficiente es el mecanismo de selección (en el sentido de que hay menos errores de inclusión), más caro puede ser y más probable su vinculación a errores de exclusión. En resumen, es imposible evaluar los costos de la selección de objetivos sin hacer referencia a los errores de inclusión y de exclusión generados.

317. En cuarto lugar, es importante garantizar que el sistema sea transparente; los beneficiarios y los posibles beneficiarios deben ser capaces de entender si tienen o no derecho a las prestaciones; sólo así podrán estar en condiciones de realizar sus derechos (incluida la oportunidad de apelar contra una decisión). Esto contribuye a contener los efectos de la estigmatización, asegura que las prestaciones lleguen a los grupos a los que están destinadas y actúa como salvaguardia contra la corrupción.

318. Por último, algunos sostienen que en los costos de la selección de objetivos se deberían tener en cuenta no sólo los costos administrativos directos de su puesta en práctica, sino también los costos indirectos para los participantes en los programas. Esto significa que los programas con costos administrativos bajos (como ocurre a menudo con los programas autoselectivos) pueden aun así resultar muy caros si se consideran los costos para los participantes. Algunos ejemplos se relacionan con el costo del tiempo empleado, el transporte, la pérdida de otras oportunidades de percibir ingresos, el pago de comisiones (sobornos, en ocasiones) para adquirir la documentación necesaria, la posibilidad de estigmatización, la erosión de la autoestima y de la cohesión de la comunidad y el posible debilitamiento de las redes de apoyo informales.

319. Otro aspecto controvertido de la selección de objetivos son sus posibles efectos de exclusión. Por una parte, sus partidarios sostienen que los programas minimizan la exclusión, ya que están diseñados para tomar más en cuenta las necesidades y capacidades específicas de los pobres. Esta característica de diseño, se argumenta, tal vez

³⁸ Véase, por ejemplo, T. Mkandawire: *Targeting and universalism in poverty reduction*, Programa sobre Política Social y Desarrollo Social, documento núm. 34 (Ginebra, UNRISD, 2005).

sea más frecuente que en los programas universales, en los que el diseño se basa en un «hogar estándar». Por otra parte, suscita inquietud el hecho de que la selección de objetivos aumente la exclusión al establecer condiciones (en relación con los ingresos o la riqueza) que son difíciles de evaluar; al generar costos directos e indirectos para los posibles beneficiarios; y al exigir demasiado de las instituciones locales.

320. Es importante tener presente la complejidad técnica de los regímenes selectivos y sus resultados empíricos y la gran diversidad de experiencias adquiridas. Son estas características las que han avivado el debate en torno a la selección de objetivos en función de los recursos o la situación de las personas, y que prometen prolongarlo. También es cierto que el debate está vinculado inextricablemente a factores políticos. Aparte de los aspectos puramente técnicos, la política y la ideología han influido en la relativa falta de conclusiones del debate sobre la pertinencia de la selección de objetivos, y han delimitado el contexto para examinar cuestiones relacionadas con la posibilidad de introducir una selección basada en los recursos, y de la definición de umbrales de recursos para determinar quién reúne o no las condiciones exigidas. En gran medida, estas cuestiones reflejan sistemas de valores diferentes y la capacidad de diferentes agentes en toda la esfera política para promover sus valores e intereses. En los últimos diez años, los programas selectivos han gozado al parecer de una mayor legitimidad social, tal vez porque se perciben como justos, en el sentido de que se dice que están destinados a quienes más los necesitan y, por ello, pueden contribuir a reducir las desigualdades existentes. Sin embargo, existe una sospecha latente de que el proceso para definir quién reúne las condiciones exigidas para tener derecho a las prestaciones no siempre satisface las normas apropiadas de independencia y transparencia.

321. Por último, en este ámbito, como ocurre con muchos otros aspectos de la protección social, cada opción entraña sus propias ventajas e inconvenientes, que es importante considerar de manera integral, no aislada. Como ya se ha indicado, la mejora de algunos aspectos puede producir efectos negativos en otros. El debate sobre la selección de objetivos conforme a los ingresos, la riqueza u otros recursos, tiende a alejar la discusión de los objetivos específicos de los programas, del contexto en que se aplican y de las características de los beneficiarios. La selección de objetivos es tan sólo una herramienta cuya pertinencia y diseño deberían evaluarse según su contribución a esos objetivos. Ha quedado demostrado que los programas selectivos eficaces acarrearán resultados muy positivos para la reducción de la pobreza. Sin embargo, no deberían considerarse como el único medio eficaz de transferir ingresos a los pobres, ni como suficientes para luchar contra la pobreza.

Responder al desafío de la adecuación – asegurar prestaciones fiables

322. Es evidente que, a largo plazo, los sistemas de seguridad social necesitan dos tipos de estabilización: la financiera y la social. El factor que, en forma implícita o explícita, desencadenó la mayoría de los debates sobre las reformas en los últimos decenios fue la necesidad percibida o real de lograr la estabilización financiera. Las políticas se centraron en los dos bloques de gastos más importantes en los presupuestos sociales nacionales, es decir, las pensiones y la atención médica. Por consenso tácito de la opinión pública, la estabilización financiera de los regímenes de pensiones y de salud se ha traducido, en gran parte, en el mantenimiento de la tasa de cotizaciones en un nivel constante, cuando se trata de regímenes de pensiones financiados con cotizaciones, o en el mantenimiento, también en un nivel constante, de los cuantiosos gastos en concepto de pensiones como porcentaje del PIB o de los gastos públicos totales, en el caso de los regímenes financiados mediante impuestos. En ese sentido, parece que casi todas las reformas de pensiones han sido razonablemente satisfactorias. Con las reformas relativas a la salud no se obtuvieron tan buenos resultados y la contención de los costos de la

atención médica se ha convertido, desde finales del decenio de 1970, en una gran preocupación política, a menudo a expensas de otras preocupaciones sobre la calidad e idoneidad de la atención.

Garantizar la seguridad de ingresos en la vejez

323. El logro de la sostenibilidad y la adecuación de los sistemas de pensiones sigue siendo una prioridad, como lo ha sido desde hace 25 años, por lo menos. Una publicación del Banco Mundial ³⁹ dio impulso en 1994 a un intenso debate internacional y a una serie de reformas en materia de pensiones. En esa publicación se abogaba, como medio de evitar el encarecimiento previsto de los costos de las pensiones, por los sistemas de pensiones de tres pilares en que el primer componente sería un régimen modesto de asistencia social selectiva o universal financiado con impuestos; el segundo estaría integrado por un régimen de ahorro individual obligatorio basado en el modelo chileno; mientras que el tercer componente entrañaría un régimen de ahorro individual voluntario. La OIT se mostró escéptica durante 30 años, mientras el modelo del Banco Mundial se afianzaba en América Latina y, más tarde, en Europa Central y Oriental. La crítica principal de la OIT era que las reformas basadas en cotizaciones definidas no darían lugar a niveles previsibles de prestaciones y, por consiguiente, a una verdadera seguridad de ingresos en la vejez. Mientras tanto, las repercusiones de la crisis actual en los regímenes de pensiones basados en cotizaciones definidas han confirmado, por desgracia, ese punto de vista. En el recuadro 4.9 se resume la historia del debate sobre las pensiones.

Recuadro 4.9 Breve historia del debate sobre la reforma de las pensiones

El paradigma de reformas del Banco Mundial se centraba en las pensiones totalmente financiadas de gestión privada como el «segundo nivel» de un régimen de pensiones compuesto de pilares múltiples. El mensaje principal de *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth* era que ese sistema protegería los regímenes de pensiones de los efectos del envejecimiento de las sociedades y que también impulsaría el crecimiento gracias a un aumento del ahorro nacional.

Hacia fines del decenio de 1990, el modelo del Banco Mundial (en particular, la atención centrada en el componente del ahorro obligatorio) atrajo críticas tanto al interior de las instituciones de Bretton Woods como en otros ámbitos. Esas críticas giraban en torno a varias cuestiones cruciales. Se demostró que no estaba para nada claro que la financiación previa nacional de los regímenes de pensiones redujera en verdad su vulnerabilidad a los efectos del envejecimiento, la mala gobernanza o las crisis económicas. Tampoco se consideraron contundentes las pruebas de las repercusiones en el crecimiento. Quedó demostrado que los sistemas tanto de reparto como de financiación requerían de buena gobernanza y de resultados económicos duraderos para asegurar su viabilidad. La privatización por sí sola no mejoraba la calidad de la gobernanza. Las reformas sistémicas solían disimular el hecho de que los niveles reales de las prestaciones disminuían con el tiempo. Muchos autores señalaron además que la financiación de la transición de regímenes de pensiones por reparto o parcialmente financiados hacia regímenes totalmente financiados provocaba problemas fiscales transitorios en la mayoría de los países.

³⁹ Banco Mundial: *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (Oxford, Oxford University Press, 1994).

En 2000, la OIT presentó su posición acerca de los sistemas de pensiones de múltiples componentes en *Desarrollo y reforma de las pensiones de seguridad social*. Aunque menos preceptiva en lo relativo a su paradigma, la OIT hacía hincapié, no obstante, en la importancia de la adecuación de los niveles de prestaciones (con miras a proporcionar una seguridad de ingresos en la vejez de manera que las personas tuvieran derecho a una jubilación sostenible), la extensión de la cobertura (con el objetivo último de alcanzar la universalidad) y la función de la buena gobernanza como condiciones ineludibles del correcto funcionamiento de todos los sistemas de pensiones. En 2000, un autor de la OCDE resumió la posición de la OIT al señalar que la OIT no estaba dispuesta, en lo fundamental, a aceptar sistemas que no pudieran garantizar a los asegurados un registro completo de las cotizaciones ni tampoco prestaciones al nivel de subsistencia (Queisser (2000), pág. 37). La OIT se ha mantenido firme en su postura, ya que la tasa mínima de sustitución establecida en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) se aproxima a muchos umbrales nacionales relativos de pobreza.

Mientras el congreso debate académico sobre políticas tenía lugar dentro y fuera de las instituciones, en varios países se introdujeron diversas reformas de pensiones durante el decenio de 1990 y a principios del decenio de 2000. Tras la reforma efectuada en Chile, otros 11 países de América Latina incorporaron componentes de ahorro obligatorio en sus sistemas de pensiones. A la primera oleada de esa clase de reformas paradigmáticas sistémicas en la región siguieron las reformas realizadas en 13 países de Europa Central y Oriental y en Asia Central (Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Hungría, Kazajstán, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania y Ucrania) donde se establecieron sistemas de múltiples componentes que, en esencia, eran versiones reducidas de las reformas emprendidas en América Latina.

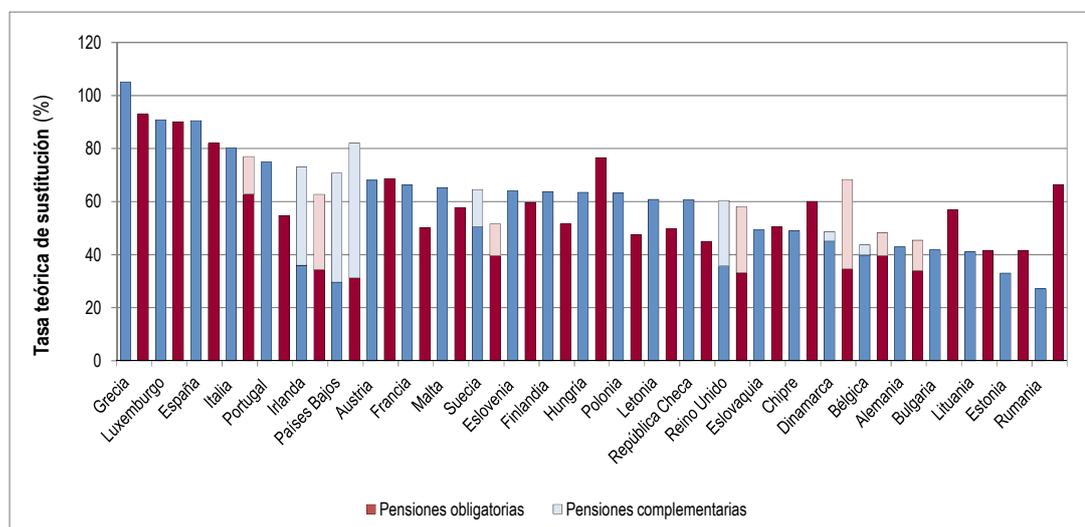
La crisis de 2008 y en años posteriores ha dado origen a otros acontecimientos en la historia de la reforma de las pensiones. La Argentina y Bolivia han revertido de hecho sus reformas basadas en cuentas individuales. En algunos países de Europa Central y Oriental, hay un debate en curso sobre el redimensionamiento del componente privado de sus sistemas de pensiones (Croacia, Hungría y Polonia).

Sin embargo, un número importante de países de Europa (que a menudo no se mencionan) adoptaron lo que se denomina «reformas paramétricas» de sus sistemas de pensiones que no alteraron de manera radical el paradigma de la seguridad de ingresos en la vejez. Entre esos países estuvieron Alemania y Francia. Las reformas en cuestión se centraron, por lo general, en el ajuste de algunos parámetros, sobre todo mediante el aumento de la edad de jubilación, la modificación de los criterios de elegibilidad, la reducción de los derechos a las prestaciones mediante cambios en la fórmula de cálculo de las pensiones o las reglas de indexación y la incorporación de un nuevo componente al sistema de pensiones. Suecia e Italia introdujeron reformas en virtud de las cuales el régimen principal de pensiones siguió siendo de reparto, pero también se adoptaron principios de cotización hipotética definida para determinar los niveles futuros de las prestaciones. La OIT ha promovido por varias reformas de esa naturaleza y ha participado en su diseño.

Fuentes: Información basada en A. Diop: «Pension reforms in Central and Eastern Europe in a global perspective: Lessons learned», alocución pronunciada en el Wissenschaftliches Kolloquium «Internationale Entwicklungen in der Rentenpolitik», celebrado en Berlín, 2 de abril de 2008; OIT: *Seguridad social para todos: Una inversión en el desarrollo económico y social mundial*, documento de consulta, Temas de Protección Social, documento de discusión núm. 6 (Ginebra, 2009); Banco Mundial: *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth* (Oxford, Oxford University Press, 1994); C. Gillion, J. A. Turner, C. Bailey y D. Latulippe (responsables de la publicación): *Pensiones de seguridad social: Desarrollo y reforma* (Ginebra, OIT, 2000). Véase también C. Gillion: «Desarrollo y reforma de las pensiones de seguridad social: el enfoque de la Oficina Internacional del Trabajo» en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53 (2000), núm.1, págs. 41 a 74; y M. Queisser: «La reforma de las pensiones de jubilación y las organizaciones internacionales: De la crítica a la convergencia» en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53 (2000), núm. 2, págs. 35 a 51.

324. Los nuevos sistemas de pensiones reducirán de manera apreciable las tasas de sustitución en todos los países que han emprendido reformas «paradigmáticas». De acuerdo con proyecciones recientes de la Unión Europea⁴⁰, el gasto total en concepto de pensiones en el período posterior a las reformas permanecerá estancado o incluso podrá disminuir en algunos países entre 2007 y 2060. Esto atañe a los países en los que se pasa del principio de prestaciones definidas al de cotizaciones definidas, por ejemplo, Estonia, Italia, Letonia, Polonia y Suecia. La situación demográfica actual y previsible es similar en todos estos países: la tasa de dependencia demográfica se duplicará para 2050. Este hecho tiene una consecuencia matemática simple: las tasas de sustitución tendrán que bajar. Además, serán muy inciertas, debido en gran parte al comportamiento imprevisible del mercado de capitales. En Polonia, según cálculos de la institución encargada de supervisar las cajas de pensiones, la tasa mediana de sustitución en el futuro será del 51 por ciento para los hombres y del 33 por ciento para las mujeres (suponiendo que los hombres trabajen 44 años y se jubilen a los 65 años, y que las mujeres trabajen 39 años y se jubilen a los 60, que son actualmente las edades obligatorias de jubilación). Estas tasas de sustitución son mucho más bajas que las registradas antes de las reformas, cuando en promedio se situaban muy por arriba del 60 por ciento. Por otra parte, las reformas son bastante regresivas en sus efectos: en Polonia, por ejemplo, la mayor disminución de las tasas de sustitución afectará a quienes perciben los ingresos más bajos y, por el contrario, aumentarán de hecho en el grupo de ingresos más altos. Se obtuvieron resultados similares con un estudio reciente realizado en la Unión Europea en el que se contemplaron las tasas teóricas de sustitución de los trabajadores con ingresos medios al cabo de 40 años de empleo (véase el gráfico 4.5).

Gráfico 4.5. Tasas teóricas de sustitución de las pensiones de jubilación en países de la Unión Europea, en 2006 y 2046



Nota: En el gráfico aparecen dos columnas por país. Con respecto a cada país, la de la izquierda indica la tasa teórica de sustitución del caso de referencia en el año 2006; en lo relativo a algunos países, la tasa incluye pensiones complementarias (en tono más claro). La columna de la derecha indica la tasa teórica de sustitución en 2046. Por caso de referencia se entiende un asalariado a tiempo completo soltero de sexo masculino que está protegido por los regímenes más generales de pensiones obligatorias para trabajadores del sector privado en el país y, de ser aplicable, por pensiones profesionales complementarias, y con una carrera profesional de 40 años.

Fuente: Información basada en Comisión Europea, Subgrupo de Indicadores del Comité de Protección Social: *Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates, 2006-2046* (Bruselas, 2009).

⁴⁰ Comisión Europea, Subgrupo de Indicadores del Comité de Protección Social: *Updates of current and prospective theoretical pension replacement rates, 2006-2046* (Bruselas, 2009).

325. En algunos países, se ha previsto una disminución de los niveles relativos de ingresos de los pensionistas, así como mayores diferencias y más volatilidad que antes de la reforma. Además, hay buenos motivos para prever que las reformas también perjudiquen de manera desproporcionada a los grupos de ingresos más bajos. Habida cuenta de la tasa muy alta de desempleo que se ha registrado entre los grupos más afectados por la transición económica, los montos de las prestaciones de muchas personas de bajos ingresos serán sumamente bajos, situación que podría provocar la exclusión social de grandes grupos de personas de edad y de personas con discapacidad, cuyos ingresos posiblemente podrían caer al nivel de asistencia social.

326. Sin embargo, de acuerdo con los cálculos de la Unión Europea a los que se ha hecho mención, los países que emprendieron las denominadas reformas paradigmáticas no serán los únicos que registren una baja de sus tasas de sustitución, a menos que los trabajadores coticen durante mucho más tiempo y se jubilen mucho más tarde. Las simulaciones de Francia y la República Checa muestran que incluso los países que introdujeron las denominadas reformas paramétricas podrían registrar en el futuro reducciones muy apreciables de las tasas de sustitución. Sin embargo, estas reducciones son más previsibles que las derivadas de las reformas paradigmáticas.

327. En algunos casos se puede justificar hasta cierto punto la reducción de los montos de las prestaciones, si resulta que las promesas formuladas en la etapa de diseño son demasiado generosas (por ejemplo, la tasa de sustitución en los regímenes de pensiones de funcionarios de la administración pública que a veces se aproxima al 100 por ciento). La OIT ha formulado recomendaciones específicas sobre mecanismos de control de gastos en varios proyectos por país. Todas ellas se sustentan en análisis actuariales y de los presupuestos sociales y contienen una serie de opciones como base de información fáctica para el proceso de diálogo social nacional.

328. También es conveniente abordar con mayor detalle las funciones de protección de los regímenes de pensiones. Para muchas personas, la turbulencia en los mercados de trabajo nacionales — relacionada con la evolución de las modalidades de repartición del trabajo en un mercado laboral cada vez más globalizado — aunada a los procesos de ajuste mundial, pueden provocar interrupciones en la carrera profesional marcadas por períodos de desempleo o de readaptación profesional. En el caso de estas personas, las pensiones de los regímenes basados en cotizaciones definidas, es decir, los regímenes sujetos a reformas paradigmáticas, son las que sufrirán mayores descensos en el futuro. Es posible que, en ese caso, las tasas de sustitución ya no sean conformes con los requisitos mínimos de los convenios de la OIT, lo que significa que dejarán de proporcionar un seguro garantizado contra la pobreza en la vejez y la discapacidad. Esto puede tener como consecuencia la reaparición de la inseguridad de los ingresos en la vida de muchos trabajadores y pensionistas en Europa.

329. Desde hace algún tiempo se ha descuidado el concepto de estabilización social, que implica no permitir que los niveles de las pensiones descendan por debajo de un determinado parámetro de referencia mínimo. Los convenios de la OIT sobre seguridad social son los únicos instrumentos jurídicos acordados a nivel mundial en que se definen esos parámetros de referencia. En el Convenio núm. 102 se establece que la cuantía de la pensión deberá ser por lo menos igual al 40 por ciento del «total de las ganancias anteriores del beneficiario» después de 30 años de servicio (artículo 65, párrafo 1), aun en circunstancias en que esas ganancias anteriores sean inferiores al promedio. Esta disposición puede considerarse, por consiguiente, como un parámetro de referencia de la tasa mínima de sustitución necesaria para la estabilización social de un régimen de pensiones. Lo anterior significa que ninguna reforma de pensiones debería dar lugar a tasas de sustitución inferiores a ese parámetro de referencia. Si el parámetro de

referencia para la tasa de sustitución de las prestaciones es del 40 por ciento después de 30 años de servicio, se obtiene una tasa acumulada mínima del 1,33 por ciento de las ganancias anteriores por cada año de cotización que puede aplicarse lo mismo a los regímenes de pensiones basados en prestaciones definidas que a los basados en cotizaciones definidas. En cualquier régimen existe una relación, por una parte, entre la tasa de cotizaciones pagadas al régimen y la tasa de rentabilidad lograda y, por la otra, la esperanza de vida al jubilarse y la tasa acumulada implícita y, por ende, la tasa de sustitución que ofrece el régimen⁴¹. Cuando se trata de una tasa fija de cotización en el régimen de cotizaciones definidas con financiación total, si se pretende alcanzar una tasa de sustitución de referencia conforme a lo establecido en el Convenio núm. 102, conviene utilizar esa relación para poder evaluar con facilidad la tasa de rentabilidad que se debe garantizar.

Garantizar la adecuación de la atención médica

330. La clave para mantener los gastos en salud en niveles razonables y garantizar a la vez un nivel aceptable de calidad y adecuación radica en proteger planes de prestaciones esenciales a los que todos deberían tener acceso. En muchos países de bajos y medianos ingresos se han adoptado recientemente esas estrategias. Los planes de prestaciones otorgadas por conducto de regímenes de protección de la salud fueron objeto de reformas a fin de propiciar una mayor equidad y eficacia, y para abordar cuestiones surgidas de los conflictos inherentes a los enfoques de universalidad en contraste con los programas dirigidos a los pobres, e igualmente cuestiones como la limitación de la asistencia y la calidad. En realidad, muchas de las reformas acarrearán limitaciones de acceso a una asistencia sanitaria adecuada en todo sentido, que debería ser la clave para alcanzar las prioridades mundiales en la esfera de la salud, como las enunciadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en relación con la salud materno-infantil; carecían asimismo de elementos de adaptación a los cambios, las necesidades y las percepciones de carácter demográfico y epidemiológico, dando lugar con ello a un suministro ineficiente de servicios. Algunos países han logrado centrar la atención en los enfoques integradores sin limitar las prestaciones a intervenciones de bajo costo o muy básicas.

331. No basta con definir el contenido del plan de prestaciones con arreglo a las prioridades de salud. También son importantes las cuestiones relativas a su puesta en práctica. Hay algunos requisitos a nivel sistémico y global que rigen la eficaz aplicación de los planes de prestaciones esenciales a fin de alcanzar los objetivos generales de protección de la salud social, como los siguientes:

- crear un espacio fiscal y generar fondos internos para asignar recursos suficientes en las zonas rurales y urbanas, y reforzar el sistema financiero general;
- fortalecer la demanda con miras al empoderamiento de los pobres y los vulnerables, por ejemplo, a través del suministro de cupones, prestaciones monetarias condicionadas y la canalización de pagos a través de terceros;

⁴¹ Para mayores detalles, véase A. Drouin y M. Cichon: *Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems: The social stabilization of pensions in times of crises and beyond: A critical review of three decades of pension reform and their outcomes*, documento presentado en la Conferencia Internacional de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social, celebrada en Ottawa, 16 a 18 de septiembre de 2009.

- fijar el monto de las cotizaciones conforme a la capacidad de pago;
- utilizar todos los mecanismos pluralistas de financiación de la salud vigentes de una manera coordinada, que permita superar las deficiencias de cobertura y lograr el acceso universal a los servicios de salud. Entre los enfoques posibles está la creación de vínculos entre los sistemas nacionales de salud y los regímenes sociales y basados en la comunidad. Además, se debería institucionalizar la eficiencia del suministro de servicios mediante una definición clara de las responsabilidades de los diferentes niveles de proveedores de asistencia, los procedimientos aplicables a las solicitudes, etc.;
- garantizar el empoderamiento de diferentes grupos de la sociedad civil mediante el diálogo social y nacional, la información y la participación;
- generar apoyo para mejorar la calidad, por ejemplo, a través de compras estratégicas y gestión de la calidad, asegurar una formación apropiada y condiciones de trabajo decente a los trabajadores de la salud y supervisar el desempeño de los prestatarios de servicios y el examen de los planes de prestaciones.

Fomentar los objetivos de desarrollo humano por medio de la seguridad social: posibilidades y límites de las prestaciones condicionadas a la participación en otros programas sociales

332. De todos los elementos que se han añadido a las modalidades de la seguridad social en los últimos decenios, uno de los más significativos es la utilización creciente de las transferencias monetarias condicionadas. Muchos programas de este tipo están dirigidos a hogares pobres con hijos. Hay una serie de razones por las que se consideran innovadores y característicos: i) por sus mecanismos de selección de objetivos; ii) porque los beneficiarios reciben dinero en lugar de prestaciones en especie, y iii) porque las transferencias están condicionadas en la medida en que suelen imponer condiciones de comportamiento a las personas/los hogares beneficiarios. Estas condiciones obligan a las personas a llevar a cabo alguna acción relacionada con los objetivos de desarrollo humano (como llevar a los niños al centro de salud para revisiones médicas o asegurar su asistencia a la escuela con regularidad). Se siguen utilizando cada vez más como un medio de obtener mejores resultados de desarrollo humano y de reducir la pobreza. Sin embargo, las consecuencias de las condiciones para la eficacia de esos regímenes han sido objeto de debate. En los párrafos siguientes se abordan con mayor detalle varios asuntos cruciales referentes a la naturaleza de las transferencias monetarias condicionadas y a la manera en que se aplican en la actualidad. En primer lugar, ¿se ven favorecidos los derechos humanos con las condiciones incorporadas a esos programas de transferencias? En segundo lugar, ¿dan origen a una marcada diferencia en cuanto a su eficacia? En tercer lugar, ¿promueven o limitan la capacidad de actuar de los pobres? Por último, ¿se pueden aplicar en otras regiones, dado que, hasta la fecha, la experiencia adquirida se refiere en su mayor parte a América Latina?

333. Las consecuencias de la condicionalidad de las transferencias monetarias desde el punto de vista de los derechos humanos suscitan opiniones muy diversas. Algunos sostienen que son de naturaleza contradictoria y que obstaculizan la aplicación del programa de derechos humanos, al tiempo que otros destacan la importancia de las obligaciones que complementan esos derechos.

334. El primer argumento es que los derechos humanos son incondicionales y, puesto que la seguridad social, la salud y la educación representan derechos humanos generalmente reconocidos, es inaceptable, por consiguiente, denegar un derecho humano fundamental mediante la imposición y observancia de condiciones en los programas de transferencias monetarias condicionadas⁴². Este problema se ve exacerbado por el hecho de que el cumplimiento de las condiciones depende tanto de los beneficiarios como de la disponibilidad y la calidad de los servicios sociales básicos. La inexistencia de tales servicios implica la exclusión de hecho de un grupo de personas que necesita tener acceso al derecho a la seguridad social. Se aduce que esta situación es particularmente notoria en regiones carentes de servicios sociales, donde tradicionalmente también suele haber un mayor grado de vulnerabilidad. Además, los costos de oportunidad (en términos de tiempo y dinero) para reunir las condiciones previstas en los programas de transferencias pueden penalizar a los más vulnerables que, en general, son los que tienen mayores dificultades para satisfacerlas. Se alega también que la responsabilidad del cumplimiento de las condiciones incumbe exclusivamente a las personas/los hogares, de modo que las transferencias monetarias condicionadas transmiten de manera implícita las nociones de pobres «merecedores» y de pobres «no merecedores», lo que plantea problemas desde el punto de vista de los derechos humanos. Los derechos son de carácter universal y no pueden basarse en nociones de mérito.

335. Sin embargo, como ya se ha señalado, también se ha abogado por la condicionalidad desde un punto de vista basado en los derechos. En realidad, se ha apelado a las transferencias monetarias condicionadas como forma de promover una combinación de derechos y de facilitar su materialización. Esto representa un cambio importante de percepción dado que, si bien son universales en principio, los derechos en la práctica continúan siendo letra muerta para muchos, si no la mayoría, de los pobres. Dicho de otro modo, las transferencias monetarias condicionadas pueden ser un recurso práctico para salvar la brecha entre el fundamento jurídico de los derechos y su realización en la práctica. Se afirma que lo anterior es viable porque se admite que el conocimiento de la situación y del comportamiento de los beneficiarios son factores clave para la materialización de sus derechos. Estas transferencias también pueden influir positivamente en el comportamiento de los no beneficiarios que tal vez deseen participar asimismo en el programa. En términos más generales, se argumenta que si las condiciones obligan no sólo a los beneficiarios sino también a las autoridades públicas, los programas puedan propiciar la creación de las condiciones necesarias para su cumplimiento (es decir, la disponibilidad de servicios básicos). A ello se debe que las transferencias monetarias condicionadas se presenten en la actualidad como un vector de responsabilidad conjunta, por ejemplo, en el discurso en que se sustenta el programa *Bolsa Família* en el Brasil (véase el recuadro 3.11). Un examen exhaustivo de las prestaciones relacionadas con la oferta rebasa el ámbito del presente informe; baste decir que las transferencias monetarias condicionadas tienden a exponer los límites de los servicios sociales básicos existentes y pueden desempeñar un papel valioso para estimular su mejora.

336. Además, a la hora de evaluar la función de las condiciones de los programas, es esencial tener en cuenta la manera en que las autoridades públicas las hacen cumplir. En realidad, la falta de cumplimiento puede producir efectos distintos en diferentes programas. Puede ser el detonante de un enfoque punitivo cuyo resultado sea la exclusión del beneficiario. Del mismo modo, puede entenderse que el incumplimiento

⁴² Véase, por ejemplo, R. Künnemann y R. Leonhard: *A human rights view of social cash transfers for achieving the millennium development goals* (Stuttgart, Brot für die Welt, 2008), pág. 22.

tiene la función de poner de manifiesto la vulnerabilidad de las personas. Esto arroja luz sobre el equilibrio (o falta de equilibrio) entre las soluciones aportadas y las necesidades del beneficiario. Esto puede dar lugar a un «circuito de retroalimentación» por el cual se obtiene una mejora gradual de las soluciones a medida que avanza la investigación.

337. Por último, de acuerdo con hallazgos recientes en la esfera de la economía conductual, «los hogares cortos de miras suelen emprender acciones que pueden reducir sus propios servicios sociales a largo plazo (...) Los condicionantes ofrecen una restricción que limita los efectos adversos de esta miopía»⁴³. En otras palabras, las transferencias monetarias condicionadas pueden servir de salvaguardia contra un proceso deficiente de adopción de decisiones incompatible con los objetivos de desarrollo humano o, cabría decir, con los intereses superiores de los miembros del hogar.

338. El segundo argumento clave propuesto a favor de las transferencias monetarias condicionadas frente a las no condicionadas se basa en que las condiciones proporcionan a las familias un fuerte incentivo para invertir, en particular en la salud y la educación de sus hijos. La condicionalidad también actúa como un estímulo, por no decir como una obligación, para que las autoridades públicas inviertan en los servicios pertinentes cuando su disponibilidad y calidad no son satisfactorias. En la práctica, las transferencias monetarias condicionadas han producido buenos resultados que tienden a confirmar tales aseveraciones, aunque hay relativamente pocas investigaciones sistemáticas documentadas hasta la fecha. Al evaluarse en México las repercusiones de las condiciones impuestas en el marco del programa *Progresá* de transferencias monetarias condicionadas, en relación con la matriculación y la asistencia escolar, se determinó que habían sido apreciables. Dicho esto, las transferencias monetarias no condicionadas también pueden producir resultados favorables en términos de desarrollo humano. En el Brasil, las pensiones de vejez han contribuido a aumentar la asistencia escolar, y hay indicios de que el dinero pagado a través del régimen de pensiones de Namibia acabó gastándose en la educación de los hijos, a pesar de la ausencia de condiciones. Así pues, no se puede suponer automáticamente que las condiciones desempeñen un papel fundamental a la hora de satisfacer los objetivos de desarrollo humano. Sin embargo, el elemento condicional contribuye a hacer más aceptables las transferencias sociales dirigidas a los pobres. La condicionalidad puede propiciar la aceptación política de los regímenes porque refleja la ética social de la reciprocidad, a saber, que las prestaciones para los pobres, lo mismo que para otros miembros de la sociedad, se deberían compensar de alguna manera con responsabilidades.

339. Las transferencias monetarias condicionadas también pueden tener algunos inconvenientes desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo humano. Por ejemplo, si un hogar no satisface las condiciones sobre salud, puede quedar excluido de otras prestaciones para el desarrollo comprendidas en las mismas transferencias, como la reducción de la pobreza y la mejora de la nutrición. Difícilmente se podrán favorecer o reforzar los objetivos de desarrollo humano si se «castiga» a los hogares con la suspensión o la expulsión del programa por haber incumplido determinadas obligaciones, cuando es probable que sean los niños los que sufran en forma directa las consecuencias, y no quienes son los verdaderos responsables de su cumplimiento.

⁴³ A. de Brauw y H. Hoddinott, *¿Los condicionantes son necesarios en los programas de transferencias monetarias condicionadas? Evidencia proveniente de México*, IPC One Pager núm. 64 (Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, 2008), pág. 1.

340. En tercer lugar, se afirma que, debido a que las transferencias monetarias condicionadas facilitan el acceso a la salud, a la educación y a ingresos más altos, promueven la capacidad de actuar de los pobres. Es posible que la condicionalidad también fortalezca el poder de negociación y la situación de las mujeres y los niños en el hogar. Este aspecto puede ser de particular importancia para las mujeres y los niños por la posición subordinada que suelen ocupar dentro del hogar. Esas condiciones también pueden contribuir a superar los efectos de la estigmatización que va vinculada a los pagos de bienestar social. Por otra parte, algunos consideran que las transferencias monetarias condicionadas representan una forma de paternalismo mezquino que revela que no hay mucha confianza en que los pobres sepan qué es lo que más les conviene a ellos y sus familias.

341. Por último, otra cuestión importante en el debate es determinar si las transferencias monetarias condicionadas pueden funcionar en otros países distintos de los que primero las adoptaron en América Latina. ¿Son esas transferencias en verdad apropiadas y factibles en los países de bajos ingresos donde la infraestructura disponible está menos desarrollada? Lo que es posible en países grandes de medianos ingresos, como el Brasil, es muy diferente de lo que es factible en un país subsahariano de bajos ingresos. Es probable que los países de bajos ingresos se enfrenten a importantes limitaciones en cuanto a la oferta, una grave falta de escuelas y clínicas y escasez de recursos presupuestarios. Para muchos, sigue suscitando preocupación el hecho de que en los países de ingresos bajos tal vez sea más eficaz reorientar los recursos necesarios para administrar las condiciones y emplearlos para mejorar los servicios sociales existentes. Es obvio que las limitaciones en cuanto a la oferta son más apremiantes en los países más pobres y en sus regiones.

342. Es poco probable que este debate se resuelva en un futuro previsible. Sin embargo, las transferencias monetarias condicionadas se han convertido en un nuevo medio prometedor de reducir la pobreza y mejorar los resultados en la esfera del desarrollo humano.

4.3.2. Garantizar una buena gobernanza y un buen desempeño administrativo

343. Aunque existe un consenso cada vez más amplio sobre la necesidad de garantizar el acceso a la seguridad de ingresos y la atención médica básica para todos, hay también un debate sustancioso en torno a la cuestión complementaria que tiene que ver con la manera de suministrar esas prestaciones con eficacia y eficiencia. En última instancia, una gestión atinada y la buena gobernanza son los factores que determinan si los regímenes nacionales de seguridad social funcionan o no. Con una gestión atinada y buena gobernanza se pueden neutralizar ciertos efectos negativos de un diseño deficiente de los sistemas, pero sólo con un buen diseño, sin buena gobernanza ni gestión atinada, no será posible proporcionar nunca una verdadera seguridad social a la población.

344. Hay distintas maneras en que se puede aplicar un plan de prestaciones de seguridad social, pero es preciso seguir también ciertos pasos y principios genéricos en una secuencia lógica:

- fijar objetivos claros de política (por ejemplo, proporcionar seguridad de ingresos a grupos específicos frente a contingencias específicas, reducir la pobreza de determinados grupos, reducir la desigualdad de ingresos, asegurar la igualdad de género y la atención a las cuestiones de género, etc.);

- diseñar las instituciones, las disposiciones de seguridad social y los mecanismos de suministro, incluidos los mecanismos apropiados de financiación y el marco legislativo que correspondan a esos objetivos;
- recurrir al diálogo social para lograr y mantener un consenso nacional sobre los objetivos y los mecanismos de suministro;
- codificar el diseño en un proceso legislativo, y
- supervisar, evaluar y ajustar la aplicación del plan de prestaciones con carácter permanente.

345. En todo el proceso de aplicación, gestión y administración, gobernanza y supervisión se deben cumplir los requisitos de transparencia, previsibilidad y rendición de cuentas, y asegurar su carácter participativo mediante un diálogo social eficaz, incluyente y representativo y alianzas sociales en los ámbitos de la gestión y la gobernanza. Sin embargo, la administración de los regímenes de seguridad social muestra variaciones notables entre los países. Las opciones observadas en todo el mundo van desde la administración pública a través de ministerios u organismos especializados, instituciones (semi) autónomas (entidades paraestatales) y alianzas entre los sectores público y privado, hasta sistemas privatizados en forma parcial o total bajo supervisión pública. A fin de que los interlocutores sociales logren la transparencia y la gobernanza activa de una manera pragmática en este entorno pluralista, se necesitan administradores y gestores bien capacitados y herramientas de gestión eficaces. Los niveles muy altos de gastos administrativos que con regularidad se detectan en muchas evaluaciones actuariales de la OIT de los regímenes nacionales de seguridad social indican que en muchos regímenes y sistemas hay un problema crónico de inversiones inferiores a las necesarias en esas esferas.

346. La capacitación de administradores y gestores de los regímenes de seguridad social sigue siendo insuficiente en muchos regímenes nacionales. Es preciso poner mayor empeño en proporcionar capacitación adecuada en materia de gestión general y financiera y en el diseño de políticas de seguridad social. Los sistemas que permiten una redistribución del PIB nacional del orden del 5 al 30 por ciento merecen inversiones mucho más cuantiosas en su eficacia y eficiencia.

347. Un conjunto de herramientas de gestión que se utiliza cada vez más son los indicadores de rendimiento que permiten a los gestores de los sistemas evaluar si los sistemas nacionales de seguridad social, o sus componentes, mantienen el rumbo con respecto a sus objetivos declarados. Muchos regímenes nacionales han elaborado indicadores de rendimiento que muestran, por ejemplo, si la tramitación de las solicitudes toma demasiado tiempo, si los gastos administrativos son excesivos o si no se atienden las quejas de los clientes. La OIT está en vías de elaborar un conjunto estándar de indicadores de rendimiento para utilizarlos en sus servicios de asesoramiento técnico.

348. Además, la experiencia nacional pone de manifiesto la importancia de los mecanismos institucionalizados de vigilancia para el seguimiento integrado de los resultados de los sistemas de seguridad social y su entorno (macro economía, mercado de trabajo, condiciones sociales), que además pueden servir como un sistema de alerta temprana para reconocer cambios en las circunstancias y efectuar ajustes, en caso necesario.

349. La diversidad de contextos institucionales nacionales no permite aplicar un enfoque único de buena gobernanza de la seguridad social, sino que exige soluciones adaptadas a los contextos nacionales por las que se logren los objetivos de las políticas del modo más eficaz y eficiente posible. La experiencia internacional, que se refleja en las normas y

principios de seguridad social de la OIT, apunta a que es necesario disponer de los elementos siguientes con el fin de garantizar marcos institucionales eficaces:

- un Estado que asuma la responsabilidad general a fin de velar por que los objetivos de la sociedad se alcancen de manera equilibrada;
- una gobernanza de los regímenes de seguridad social con una participación tripartita que asegure la representación de quienes los financian y de sus beneficiarios, y
- responsabilización nacional y capacidad de respuesta del régimen de seguridad social.

350. En los convenios y recomendaciones de la OIT sobre seguridad social están incorporados muchos principios de buena gobernanza. En esos instrumentos figura un cierto número de disposiciones que garantizan los derechos de los beneficiarios (incluido el derecho a interponer un recurso de apelación y a recibir un trato no discriminatorio) y su participación en el proceso de adopción de decisiones, además de otras disposiciones relacionadas con la rendición de cuentas y una financiación sólida y justa.

351. En la Recomendación núm. 67 se atribuye gran importancia a la coordinación apropiada del sistema de seguridad social: la administración del seguro social debería unificarse o coordinarse dentro de un sistema general de servicios de seguridad social, y los cotizantes (tanto trabajadores como empleadores), por intermedio de sus organizaciones, deberían estar representados en los órganos que determinen o aconsejen la política administrativa y presenten proyectos legislativos o redacten reglamentos. Si el seguro social estuviera administrado por una autoridad distinta, dicha autoridad debería estar asociada con aquellas que administren la asistencia social, los servicios médicos y los servicios del empleo, en un órgano coordinador de los asuntos de interés común. Para recomendar una reforma de las leyes y de los métodos administrativos y, en general, para mantener el contacto entre la administración del seguro social y los grupos de beneficiarios, deberían crearse consejos consultivos centrales y regionales que representen, además de los sindicatos y los empleadores, a las asociaciones de agricultores, a las asociaciones femeninas y a las asociaciones de protección a la infancia.

352. La gobernanza de los regímenes de seguridad social con la participación activa de los interlocutores sociales es una de las esferas principales del diálogo social. La participación de las personas protegidas en la gestión de esos regímenes está contemplada en el Convenio núm. 102, y también en algunos otros convenios sobre seguridad social. Abarca la presencia en las juntas directivas de las instituciones de seguridad social y en los consejos socioeconómicos nacionales (véase el recuadro 4.10). En algunos países donde las instituciones oficiales nacionales de diálogo social están insuficientemente consolidadas, las juntas directivas tripartitas de las instituciones del seguro social constituyen uno de los pocos ámbitos formales de intercambio y colaboración entre los interlocutores sociales y el gobierno.

Recuadro 4.10
Países Bajos: reforma de las pensiones
por medio del diálogo social

En los Países Bajos existe una larga tradición de diálogo social, factor que ha contribuido en buena medida al establecimiento y la gobernanza de importantes planes de pensiones profesionales que cubren a la mayoría de la fuerza de trabajo. La crisis financiera y económica mundial dio lugar a una situación en que muchas cajas de pensiones no lograron cumplir los requisitos reglamentarios. Además, el régimen de pensiones se ve afectado por una mayor esperanza de vida y, por ende, por una tasa de dependencia más alta. En marzo de 2009, el Gabinete solicitó al Consejo Económico y Social (SER), que es un órgano asesor y consultivo de representantes de los empleadores y los sindicatos y de expertos independientes, que le presentara recomendaciones sobre una modificación de la edad de jubilación, a más tardar en octubre de ese mismo año. Sin embargo, las negociaciones entre los interlocutores sociales neerlandeses fracasaron debido a puntos de desacuerdo entre ellos. La Confederación de la Industria y los Empleadores de los Países Bajos (VNO-CNW) deseaba trasladar algunos de los riesgos de inversión de las pensiones a los miembros del régimen, mientras que la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV) no estaba de acuerdo en aumentar la edad de jubilación a menos que se incorporaran garantías para los trabajadores vulnerables o para personas con una larga trayectoria profesional, como sería el caso de los asalariados que hubieran ingresado al mercado de trabajo a una edad temprana.

Mientras tanto, los partidos integrantes del gobierno de coalición en los Países Bajos llegaron a un acuerdo sobre el aumento de la edad de jubilación obligatoria, que pasaría de 65 a 66 años en 2020, y después a 67 años en 2025. Las conversaciones entre los interlocutores sociales sobre la reforma de las pensiones fueron aplazadas una vez más debido a la caída del Gobierno de los Países Bajos en febrero de 2010. Al cabo de semanas de negociaciones, los interlocutores sociales reconocieron que era necesario alcanzar un acuerdo bilateral para evitar una medida unilateral del Gobierno. En junio de 2010, convinieron en un conjunto de nuevas normas aplicables a la edad de jubilación en los regímenes de pensiones profesionales, en particular la referente al aumento de la edad de jubilación de 65 años a 66 en 2020. Con el fin de tener en cuenta una mayor esperanza de vida, los trabajadores que deseen jubilarse a los 65 años verán reducidas sus pensiones en un 6,5 por ciento. Otros aumentos de la edad de jubilación estarán supeditados a evaluaciones periódicas cada cinco años de la evolución de la esperanza de vida, a partir de 2015.

Fuentes: Información basada en M. Grünell: «Social partners agree on retirement age and pension schemes», en *EIROOnline*, 2 de agosto de 2010; Y. Ghellab: *Recovering from the crisis through social dialogue*, Dialogue in Brief núm. 1, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo de la OIT (Ginebra, OIT, 2009).

353. En las conclusiones de la 89.^a reunión (2001) de la Conferencia Internacional del Trabajo, los mandantes de la OIT exhortaron a que se formularan estrategias nacionales de seguridad social estrechamente vinculadas y coordinadas con las estrategias de empleo y otras políticas sociales y establecidas sobre la base del diálogo social⁴⁴.

354. La experiencia adquirida en el decenio anterior muestra que la formulación de estrategias nacionales de seguridad social puede ser bastante difícil, ya que requiere un alto grado de coordinación entre diferentes ministerios (por ejemplo, los de trabajo, asuntos sociales, desarrollo social, salud, planificación y finanzas, además de los ministerios encargados de las cuestiones de género), otras dependencias gubernamentales, instituciones del seguro social, organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros interesados. Aun así, se trata de un proceso de enorme importancia en el que es necesario tener en cuenta la *complejidad* de las políticas de protección social

⁴⁴ OIT: *Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.^a reunión, Ginebra, 2001, párrafo 16.

y sus vínculos e interacciones con otras esferas de política. La participación de los interlocutores sociales en estos procesos resulta crucial para alcanzar soluciones equilibradas y sostenibles (véase el recuadro 4.11).

Recuadro 4.11
Proceso de diálogo nacional sobre seguridad social
en el Uruguay, 2007-2008

En los últimos años, por lo menos 18 países de América Latina y el Caribe han establecido procesos de diálogo social con el fin de respaldar la elaboración de políticas sobre protección social. En el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social (DNSS), iniciado en 2007 en el Uruguay, participaron aproximadamente 80 instituciones, entre ellas organismos estatales, de empleadores, trabajadores y beneficiarios, organizaciones internacionales y el sector académico. La preparación de los nueve meses de debate se encomendó a una comisión respaldada por cinco comisiones técnicas. La OIT fue invitada a participar en la apertura de este proceso en 2007, acompañar los debates y apoyar la elaboración de los informes del Diálogo. Al concluir la primera etapa en 2008, los resultados del proceso de diálogo quedaron plasmados en diez acuerdos básicos.

Varias de las propuestas prepararon el terreno para las reformas, de las cuales las dos más destacadas tienen que ver con las normas que rigen las pensiones y las prestaciones de desempleo. La reforma del antiguo régimen de pensiones de vejez comprendió la reducción del número mínimo de años de cotización necesarios para la concesión de una pensión, medidas para facilitar la cobertura de los trabajadores con una trayectoria de participación interrumpida en el mercado de trabajo formal y una prima para mujeres, destinada a promover la igualdad de género, por un monto correspondiente a un año de seguro por cada hijo. La reforma del programa de prestaciones de desempleo se tradujo en una mejor coordinación con otros programas de seguridad social y con las políticas activas de mercado de trabajo, una prórroga de la duración de las prestaciones para los trabajadores mayores desempleados, la introducción de una fórmula de prestaciones graduadas en que los niveles fueran disminuyendo con el tiempo y una prórroga automática de la prestación por dos meses en épocas de recesión económica.

Además de las reformas resultantes del proceso de diálogo social, el plan de equidad (por el que se amplió la cobertura de las prestaciones por hijos a cargo y se mejoró la intermediación en el mercado de trabajo), la reforma fiscal (por la que se introdujo un impuesto sobre la renta y un sistema impositivo de carácter más progresivo) y la reforma de salud (por la que se amplió la afiliación obligatoria al programa de salud) han generado un fuerte incremento de la cobertura y avances en la lucha contra la pobreza. El nuevo Presidente ha anunciado una segunda etapa para 2010-2011.

355. Sólo si prevalecen las condiciones para un diálogo social bien informado se podrá garantizar el funcionamiento de mecanismos de buena gobernanza para el suministro eficaz y eficiente de prestaciones con perspectiva de género, que se ajusten a la evolución de las necesidades, llegado el caso. La única forma práctica de equilibrar los desafíos referentes a una alta cobertura, prestaciones adecuadas y financiación sostenible es mediante el diálogo y el consenso. La manera de lograr ese equilibrio es un componente de extrema importancia en los debates sobre las reformas necesarias para ajustar los sistemas de seguridad social a los cambios demográficos. Esta cuestión está adquiriendo rápidamente una influencia renovada en la actual etapa posterior a la crisis, en que es preciso sufragar medidas de estímulo de gran magnitud con cargo a los ingresos públicos. Existe el peligro de que, bajo presión, se pueda pasar por alto el diálogo social, con posibles repercusiones negativas en la paz y la estabilidad sociales.

4.4. Cuarta conclusión

356. En este capítulo se volvieron a abordar los desafíos principales de las políticas nacionales de seguridad social y se expusieron las alternativas y opciones en lo relativo a las políticas nacionales. Habida cuenta de que la seguridad social es una necesidad flagrante y de su enorme potencial para contribuir a colmar la brecha de la pobreza, aumentar la igualdad, propiciar el crecimiento económico y el proceso de adaptación en el mercado de trabajo y servir de complemento de otras políticas sociales, tal vez la conclusión más optimista de este capítulo 4 sea que en casi todas partes se puede hacer algo. Una vez que se establezcan los objetivos de manera clara, realista y pragmática, se podrán crear el espacio fiscal y las instituciones mediante inversiones en la buena gobernanza. Los requisitos para el éxito a largo plazo son una visión clara y coherente de la política económica y social; una buena gobernanza basada en el mantenimiento y fomento del consenso nacional por medio del diálogo nacional; la voluntad de supervisar de manera constante el funcionamiento de los sistemas nacionales de seguridad social; y la flexibilidad de adaptarse al cambio. Los sistemas de seguridad social actualizados tienen que mantenerse en constante evolución para conservar su pertinencia. Uno de los requisitos de la gobernanza con capacidad de respuesta es la inversión en las personas encargadas del diseño, el funcionamiento y la gestión del sistema. Esto es algo que también se puede hacer en todas partes.

Capítulo 5

Orientación para las políticas futuras de la Organización

357. Basándose en el análisis anterior, la OIT ha comenzado a adoptar una serie de enfoques estratégicos, que pueden dividirse generalmente en dos grupos: por una parte, los enfoques encaminados a crear o extender la cobertura de los regímenes nacionales de seguridad social y, por otra, los aplicables para mantener la sostenibilidad a largo plazo de tales sistemas. En el presente capítulo se reseñan estos dos conjuntos de estrategias.

5.1. Estrategias para extender la cobertura de la seguridad social

358. Como se ha señalado antes en el texto, la Reunión tripartita de expertos sobre estrategias para la extensión de la cobertura de la seguridad social, celebrada en septiembre de 2009, apoyó una estrategia bidimensional para la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos con dos componentes de extensión («horizontal» y «vertical») (véase el recuadro 5.1).

Recuadro 5.1
Conclusiones de la Reunión tripartita de expertos sobre estrategias para la extensión de la cobertura de la seguridad social
(Ginebra, septiembre de 2009)

El Presidente de la Reunión tripartita señaló en su resumen que los participantes habían llegado a un consenso considerable en lo que concierne a «la importancia de la seguridad social y de la función que ésta desempeñaba no sólo para el bienestar de los individuos sino también para un elevado nivel de desarrollo y crecimiento económicos. También reinó consenso en cuanto al derecho universal a la seguridad social y la necesidad de la misma, y todas las partes recordaron la importancia que tenía el diálogo social».

Se destacó que la estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social propuesta por la OIT había recabado amplia aceptación y que en la estrategia se exhortaba a la Organización a intensificar sus esfuerzos para promover la ratificación e implementación de los principales convenios relacionados con la seguridad social que figuraban en su programa de trabajo para los próximos años.

En el resumen del Presidente se destacó la necesidad de extender horizontalmente la cobertura, implementando y ampliando un conjunto de políticas públicas básicas, con objeto de garantizar la seguridad de ingresos básicos a la población en edad de trabajar, los servicios básicos de atención de salud en favor de todos, las prestaciones de ingresos centradas en los niños dentro de un paquete de medidas integrado por políticas de educación/salud, mercado de trabajo y familia, y pensiones básicas para las

personas de edad y aquellas con discapacidades, que varios representantes gubernamentales consideraron como una inversión social que podría contribuir también al desarrollo económico sostenible. Los trabajadores hicieron suya esta opinión y junto con varios gobiernos abogaron por el establecimiento de una norma internacional del trabajo en relación con el Piso de Protección Social. Aunque los empleadores afirmaron que el empleo y la empleabilidad eran elementos importantes para el desarrollo de la protección social y su financiación, indicaron que preferían un mecanismo no vinculante, por estimar que un enfoque pragmático basado en prácticas óptimas sería el instrumento más eficiente para lograr el objetivo de ampliar la cobertura de la seguridad social.

359. Con anterioridad a esta reunión, se habían celebrado debates en las reuniones tripartitas regionales organizadas en América Latina en diciembre de 2007, Asia y el Pacífico en mayo de 2008 y los Estados árabes en mayo de 2008, debates en los cuales se basó la Reunión de expertos precitada y se preconizaba una participación sustancial de la Oficina en un proceso de consulta sobre políticas de seguridad social¹. El compromiso contraído por 47 delegados de los gobiernos africanos, 26 de los empleadores y 26 de los trabajadores, que estuvieron presentes en el Segundo Simposio Africano sobre Trabajo Decente, organizado en Yaundé en octubre de 2010 con el objetivo de crear un Piso de Protección Social a través del Pacto Mundial para el Empleo, confirmó la validez de la estrategia bidimensional en las naciones en que impera hasta el momento una cobertura muy limitada de la seguridad social (véase el recuadro 5.2)².

Recuadro 5.2
«Declaración Tripartita de Yaundé
relativa a la implementación del Piso de Protección Social»

Al Segundo Simposio Africano sobre Trabajo Decente, celebrado en Yaundé en octubre de 2010 y que versó sobre «la creación de un Piso de Protección Social en el marco del Pacto Mundial para el Empleo», asistieron delegados de 47 Estados Miembros africanos de la OIT, 26 representantes de los empleadores y 26 de los trabajadores, que adoptaron la Declaración Tripartita de Yaundé relativa a la implementación del Piso de Protección Social el 8 de octubre de 2010.

Las delegaciones instaron a los gobiernos y a los interlocutores africanos a «avanzar decididamente para mejorar el nivel de la seguridad social de todos en África, adoptando una estrategia bidimensional tendente a extender la cobertura de la seguridad social». Estas dos dimensiones son las siguientes:

- «La dimensión horizontal, que consiste en la rápida implementación de pisos nacionales de protección social, es decir, en un paquete mínimo de transferencias, derechos y privilegios, a fin de proporcionar acceso a la atención esencial de salud y proporcionar ingresos suficientes para todos aquellos que necesiten dicha protección».
- «La dimensión vertical, en cuyo marco se intentaría proporcionar mayores niveles de seguridad social — al menos en proporción a los requisitos de cobertura y prestaciones especificados en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT — al mayor número posible de miembros de las sociedades africanas y ello lo antes posible, basándose necesariamente en políticas que formalicen gradualmente las economías informales de África».

¹ Serie Documentos de Política de Seguridad Social de la OIT: documento de trabajo núm. 4, Reunión regional tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina (2008); documento de trabajo núm. 5, *Interregional Tripartite Meeting on the Future of Social Security in Arab States* (2008); documento de trabajo núm. 6, *Asia-Pacific Regional High-Level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage* (2008).

² OIT: «*Yaoundé Tripartite Declaration on the Implementation of the Social Protection Floor*», adoptada en el Segundo Simposio Africano sobre Trabajo Decente, Yaundé, 8 de octubre de 2010.

Los delegados pidieron también que se desplegaran «mayores esfuerzos para emprender rápidamente acciones encaminadas a ratificar en la mayor medida posible el Convenio núm. 102», y solicitaron a la OIT «que estudiara ... la opción consistente en introducir un nuevo mecanismo para orientar a los países en cuanto a la implementación nacional del Piso de Protección Social». Se invitó a la OIT a desempeñar un cometido rector en la preparación del plan estratégico de acción, cuya aplicación seguirían conjuntamente la Unión Africana, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y otras partes interesadas.

Fuente: OIT: *Yaoundé Tripartite Declaration on the Implementation of the Social Protection Floor*, adoptada en el Segundo Simposio Africano sobre Trabajo Decente, Yaundé, 8 de octubre de 2010.

5.1.1. Principios para extender la seguridad social

360. En su 89.^a reunión, celebrada en 2001, la Conferencia Internacional del Trabajo celebró una discusión general sobre seguridad social³. La correspondiente resolución y las conclusiones relativas a la seguridad social incluían una lista detallada de aspectos técnicos, sociales y políticos que habrá que tener en cuenta a la hora de formular un enfoque que resulte adecuado para la OIT y mediante el cual pueda abordarse la preparación de políticas y prácticas en materia de seguridad social.

361. En líneas generales, las conclusiones pueden dividirse en las cuatro secciones siguientes:

- Una lista de principios básicos, que comienza por la afirmación que se hace en la Declaración de Filadelfia: «la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar entre todas las naciones del mundo, programas que permitan [...] extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa» (puntos 1 a 3 de las conclusiones).
- Un conjunto de observaciones en cuanto a los principios y opciones que habría que tomar en consideración para elaborar regímenes nacionales de seguridad social, conjunto éste que se inicia con el principio de que «no existe un modelo idóneo único de seguridad social» (puntos 4 a 6 de las conclusiones).
- Un conjunto de observaciones sobre la traducción de estos conceptos fundamentales a sistemas prácticos de protección social dentro del marco del trabajo decente. El punto de partida es el siguiente: «para las personas en edad de trabajar, la mejor manera de proporcionarles unos ingresos seguros es a través del trabajo decente», punto que lleva a la conclusión 16, en el sentido de que «en el marco de los principios básicos establecidos más arriba, cada país debería determinar una estrategia nacional para trabajar por una seguridad social para todos [...], que debería vincularse estrechamente a la estrategia de empleo». Se abarcaron no sólo cuestiones demográficas (incluido el envejecimiento) y financieras (entre otras, la exigencia de sostenibilidad financiera) sino también ciertos aspectos transversales, especialmente la necesidad de implementar políticas que tengan en cuenta las consideraciones de género, y la importancia que reviste el principio de solidaridad en los regímenes de protección social (puntos 7 a 16 de las conclusiones).

³ OIT: *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.^a reunión, Ginebra 2001.

- Un esbozo de la forma de proceder ulteriormente, centrado en la propuesta de lanzar una ambiciosa campaña para promover la extensión de la cobertura de seguridad social, junto con cierta orientación acerca de las modalidades según las cuales la OIT debería establecer las correspondientes sinergias con sus mandantes, la comunidad internacional de expertos en estos temas y otras organizaciones internacionales.

362. A partir de la discusión general mantenida en 2001, así como del mandato, Constitución e instrumentos jurídicos de la OIT antes descritos y la Declaración Universal de Derechos Humanos, es posible extraer una serie de elementos esenciales o principios, entre los cuales cabe citar: la cobertura universal; la materialización progresiva de esta cobertura, sin dejar por ello de proporcionar protección inmediata contra la discriminación; la adecuación, incluida la equivalencia de prestaciones; las prestaciones basadas en derechos; el pluralismo; la sostenibilidad financiera; la buena gobernanza; y la concentración en los objetivos. Estos principios pueden orientar la política y decisiones estratégicas en el plano nacional.

Cobertura universal

363. La cobertura universal remite a la meta de política consistente en que todas las personas deberían tener acceso al menos a un adecuado nivel mínimo de seguridad social formal. Esto no entraña necesariamente que la índole de las prestaciones y la organización que pueda entrar en contacto con los beneficiarios deban ser idénticas para todos los subgrupos de población. No es realista pensar, y acaso haya que lamentarlo, que dicha cobertura universal pueda lograrse inmediatamente. Sin embargo, en este contexto, la cobertura universal haría necesario que los países se centren en primer lugar en la implementación de un «paquete básico» de prestaciones, es decir, de transferencias que correspondan a un «Piso de Protección Social».

364. Resulta inevitable que, en ciertos casos, la cobertura universal adquiera el carácter de un objetivo de desarrollo progresivo, que debería alcanzarse en un plazo determinado. No todos los países podrían permitirse financiar la gama completa de prestaciones de seguridad social ni contar con los sistemas logísticos necesarios para llegar de manera inmediata a toda la población. Sin embargo, habría que señalar claramente que la cobertura universal es un objetivo y que éste ha de lograrse progresivamente.

Realización progresiva de la cobertura universal

365. En los planes de desarrollo de todos los países cabe esbozar la forma en que es posible conseguir dentro de un plazo realista el objetivo del acceso universal a un conjunto esencial de prestaciones. Huelga decir que esto exigirá determinar las prioridades y secuenciar los planes de prestaciones, garantizando al mismo tiempo una protección inmediata contra la discriminación. En un principio, habría que centrar la atención en fortalecer las prestaciones de los sistemas de protección social con mayor potencial para reducir la pobreza a corto y largo plazo y asegurar una creciente capacidad productiva de la población.

366. Representarse un sistema nacional de seguridad social como un edificio de varios pisos es una imagen útil, pero resulta claro que el desarrollo de esos sistemas no debería detenerse en la planta baja. Dependiendo del nivel de desarrollo que haya alcanzado, una determinada sociedad tal vez desee conceder elevada prioridad a la implementación de un paquete de prestaciones que corresponda al Piso de Protección Social y, según se describe más abajo, esto constituye sólo el primer escalón de una *escalera* ascendente, puesto que el objetivo es proporcionar niveles de seguridad más altos al mayor número posible de personas, siempre y cuando lo permita el continuo desarrollo de la economía nacional.

367. La posibilidad de establecer sistemas nacionales de seguridad social aumentaría, si también lo hiciera el espacio fiscal, como consecuencia del crecimiento económico. Lo que resulta indispensable es que los sistemas sean no sólo progresivos desde el punto de vista financiero, sino también racionales, para atender en un orden lógico a necesidades prioritarias, y que se diseñen de tal modo que permitan incrementar el nivel de seguridad a medida que avance el desarrollo económico. Dentro de un conjunto global de recursos nacionales y en cualquier fase de desarrollo, el volumen de las cotizaciones e impuestos que resulte necesario para financiar las prioridades de la seguridad social habrá de determinarse basándose en un consenso nacional.

Adecuación y equivalencia de las prestaciones

368. La adecuación tiene dos dimensiones. La primera de éstas consiste en que las prestaciones deben permitir a todos los residentes atender a sus necesidades básicas. Se trata, pues, del nivel mínimo de adecuación aplicable a todos los residentes, con independencia de que paguen impuestos y coticen o no. Las prestaciones han de ser suficientes para que los beneficiarios puedan llevar una vida socialmente significativa. Dicho de otra forma, los niveles de prestación deberán fijarse de tal modo que atiendan a los beneficiarios cuyos ingresos lleguen como mínimo al umbral de pobreza y que la canasta de servicios de salud disponible satisfaga las normas nacionales vigentes en materia de servicios esenciales. Resulta claro que en cada país existe un apreciable margen de discrecionalidad para determinar un nivel suficiente de ingresos mínimos o umbrales de pobreza, así como el conjunto idóneo de servicios de salud. En este sentido, una definición uniforme parece imposible y poco práctica. Sin embargo, podría considerarse que las prestaciones resultan inadecuadas si no permiten que sus beneficiarios accedan, gratuitamente o no, a un conjunto de bienes y servicios que resulte suficiente para vivir sin padecer hambre y en un estado de salud por lo menos igual al del asalariado medio con un perfil de morbilidad semejante y acceso a los servicios de salud.

369. La segunda dimensión de la adecuación se basaría en el concepto de equivalencia de las prestaciones, o dicho de otro modo, en el axioma según el cual es preciso garantizar a las personas un apropiado rendimiento de sus impuestos o cotizaciones. Resulta obvio que, tras muchos años de cotizar a un sistema de pensiones, el nivel de prestaciones de una persona debe guardar cierta proporción con la cuantía de sus cotizaciones y no limitarse a reflejar únicamente el nivel de necesidades básicas. El principal objetivo de un sistema de prestaciones en efectivo es conseguir la seguridad de ingresos, logro que quedará garantizado si ese sistema se plasma en niveles predecibles de sustitución de ingresos. Los convenios de la OIT, especialmente el Convenio núm. 102, estipulan niveles de adecuación, relacionando los niveles mínimos de las tasas de sustitución de ingresos con el número de años de cotización.

La provisión de prestaciones como derecho reconocido en la legislación

370. La provisión de prestaciones es un derecho bidimensional cuyos dos aspectos son los siguientes: los derechos humanos fundamentales y los derechos adquiridos de los contribuyentes a beneficiarse de prestaciones que sean equivalentes o proporcionales a sus cotizaciones. Los derechos a las prestaciones deberían especificarse con precisión, de forma que representen derechos jurídicos predecibles de los residentes y/o los contribuyentes. Definidas expresamente como un derecho contra la pobreza, las prestaciones deberían proteger a todos los residentes.

371. Si las prestaciones se basan en cotizaciones o impuestos asignados a un fin específico, la ley debería estipular la naturaleza exacta de la relación entre las

cotizaciones que deban abonarse y la gama y nivel de las prestaciones a que tenga derecho un contribuyente. Los niveles mínimos de las prestaciones deberían estar en consonancia con el Convenio núm. 102 o con convenios más recientes que estipulan niveles superiores de protección.

Pluralismo

372. Como ocurre con el universalismo, la adecuación no entraña necesariamente que el objetivo perseguido deba alcanzarse con los mismos medios. En efecto, son muchas las formas en que un conjunto de garantías básicas de seguridad social con las características propuestas más arriba, o un nivel superior de seguridad social, podrían implementarse en una estrategia nacional de seguridad social integral.

373. Algunos países se fijarán como meta extender el seguro social y combinarlo con la asistencia social, mientras que otros facilitarán el acceso de los pobres a la cobertura del seguro social (posiblemente, comunitaria) mediante subsidios, o instituirán planes universales financiados mediante impuestos. Son muchas las opciones y combinaciones disponibles para idear el conjunto de instrumentos financieros necesarios, definir los derechos y la acumulación de prestaciones, y establecer los arreglos administrativos del caso, por ejemplo, los mecanismos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones de cotización y reduzcan a un mínimo la incidencia del riesgo moral. Todos los enfoques tienen ventajas e inconvenientes y cada uno de ellos dependerá de los compromisos contraídos en el pasado y de los valores nacionales. El objetivo esencial es, en última instancia, que todas las personas disfruten de las garantías básicas.

374. En todo el mundo la experiencia y las pruebas obtenidas demuestran que no existe un solo modelo «idóneo» para ofrecer seguridad social y protección de la salud, ni tampoco un único camino hacia la cobertura universal.

Sostenibilidad financiera, fiscal y económica

375. Los sistemas de seguridad social deberían financiarse de tal manera que se asegure en la mayor medida posible su viabilidad y sostenibilidad financiera, fiscal y económica a largo plazo. Ningún sistema integral de seguridad social podrá mantenerse si no cuenta con una base de ingresos estable. Es cierto que no existe un solo sistema idóneo de seguridad social, pero también lo es que no hay un único nivel de gastos sociales. El porcentaje del gasto social en el PIB anual refleja dos importantes factores: la tasa demográfica, esto es, el número medio de beneficiarios en relación con la población nacional, y la tasa financiera, es decir, el cociente entre la cantidad media o el valor monetario de la prestación media por año y beneficiario, y el PIB per cápita. El primero de estos factores depende en grado apreciable pero no exclusivo de la estructura de la población, de la morbilidad y del empleo en el país considerado, y puede depender también de aspectos de comportamiento y gobernanza, tales como el momento en que se «permite» o incluso se alienta a las personas a salir del mercado de trabajo. El segundo factor, la tasa financiera, remite en gran medida a los valores normativos de una sociedad en cuanto a la adecuación de los niveles de las prestaciones. Ambos factores reflejan implícitamente el número de opciones de política que tiene ante sí una sociedad, razón por la cual pueden ser rectificadas, teniendo en cuenta esas opciones. Los sistemas no se hacen insostenibles a causa de un incremento de la tasa demográfica o financiera sino por el hecho de que:

- las decisiones de política explícitas o implícitas en cuanto a la generosidad de los sistemas estén desfasadas con respecto a las decisiones de política que definen el espacio fiscal de tales sistemas considerados en su conjunto o a algunos de sus regímenes de prestaciones, o

- los regímenes de prestaciones adoptados proporcionen incentivos que afecten desfavorablemente los niveles globales de productividad y reduzcan, en consecuencia, el PIB en grado no aceptable para la sociedad considerada en su conjunto.

376. Para garantizar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica habrá que determinar simple y sencillamente que las promesas hechas correspondan a la disposición al pago, lo que exigirá una absoluta transparencia acerca de los niveles previstos de gasto a largo plazo y calcular el espacio fiscal que tal vez resulte necesario para financiar esas prestaciones. Para ello, pueden diseñarse escenarios actuariales y de presupuestación social a largo plazo, que garanticen asimismo que no se despilfarran recursos debido a una administración poco eficaz.

Responsabilidad de la gobernanza

377. El Estado debería seguir siendo el garante último de los derechos de seguridad social, aunque quienes financian, cotizan y se benefician deberían participar en la gobernanza de los regímenes y programas que se establezcan. Esto hace que, en última instancia, sea el Estado el que deba asumir la responsabilidad de extender la seguridad social a toda la población que viva en el territorio del país considerado. Ahora bien, si los empleadores y los trabajadores contribuyen directamente a la financiación de los regímenes de seguridad social, éstos deberían desempeñar un papel también directo en su supervisión y gobernanza, y garantizar que las prestaciones se entreguen con arreglo a lo que disponga la ley. En los regímenes financiados mediante impuestos, los empleadores, los trabajadores y otros grupos de la sociedad civil deberían participar prestando asesoramiento. Dada la creciente complejidad de la gestión y gobernanza de los regímenes de seguridad social, habría que garantizar que los miembros de los mecanismos de supervisión y gobernanza estén debidamente formados para ejercer sus responsabilidades. Es cada vez más frecuente que el desempeño de tales funciones exija un mínimo de conocimientos financieros y la preparación de un conjunto de sólidos indicadores de desempeño para medir la eficacia de un régimen determinado.

Centrarse en los resultados

378. Los resultados de las estrategias nacionales de seguridad social tienen bastante más importancia que los medios mediante los cuales los países logran dichos objetivos que, como se dijo en párrafos anteriores, pueden y deberían ser tan diversos como las circunstancias prevalecientes en cada país. Por su propia índole, la seguridad social es un asunto de cierta complejidad técnica, cuyo estudio se ha caracterizado durante largo tiempo por el hecho de que los teóricos y las personas encargadas de su aplicación práctica han intentado llegar a un conocimiento profundo de los aspectos técnicos y de los supuestos «compromisos» entre, por ejemplo, maximizar el bienestar de los beneficiarios y maximizar la eficiencia económica.

379. El axioma fundamental de un enfoque pragmático de política es que habría que centrar la atención en los resultados de las políticas de protección social, y no en los medios y métodos que permitan lograr tales resultados, esto es, el pago real y la suficiencia de las prestaciones abonadas a aquellos que tengan derecho a dichas prestaciones o necesidad de las mismas, por lo cual tampoco habría que centrarse en el detalle de los mecanismos del diseño de regímenes.

380. Para ofrecer servicios de asesoramiento técnico y de creación de capacidades en materia de seguridad social — obviamente en el marco del mandato de la OIT, definido en la Constitución y reflejado en los convenios y las recomendaciones — el objetivo consistiría en proceder pragmáticamente, haciendo hincapié en la obtención de

resultados sociales óptimos, en lugar de entrar en profundos debates académicos sobre los procesos y métodos necesarios para lograr estos resultados. Los resultados se evaluarán teniendo presente los principios antes enumerados, que reflejan esencialmente los valores consagrados en el cuerpo de instrumentos jurídicos sobre los cuales reposa la legitimidad de la OIT. Para evaluar los sistemas nacionales, lo que la Organización debe determinar básicamente es si se logran los resultados sociales definidos por los principios precitados.

5.1.2. Las dimensiones horizontal y vertical de la extensión de la seguridad social: el paradigma de «la escalera» en la política de seguridad social

381. A la luz de los principios básicos que subyacen en el enfoque de la OIT, puede considerarse que una estrategia conceptual aplicable a la campaña para extender la cobertura de la seguridad social tiene dos dimensiones. Una de ellas abarca la extensión a todos de un nivel, siquiera modesto, de seguridad de ingresos y acceso a la atención de salud. Esta dimensión podría denominarse «horizontal». La segunda dimensión consistiría en proporcionar niveles más elevados de seguridad de ingresos y un acceso a una atención de salud de mayor calidad, de tal modo que se proteja el nivel de vida de las personas, incluso cuando éstas hagan frente a contingencias fundamentales tales como el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la pérdida del sostén de la familia y la vejez. Esta dimensión sería el aspecto «vertical» de la extensión. Ambas dimensiones tendrían que traducirse a la práctica simultáneamente y ajustarse a las circunstancias nacionales.

382. Con arreglo a la dimensión horizontal, habría que extender el nivel básico de prestaciones esenciales a un máximo de grupos de población y hacerlo lo antes posible, mientras que la dimensión vertical tiene por objeto acrecentar el ámbito de la cobertura — la gama y el grado de las prestaciones — para llevarlo al nivel que se describe en el Convenio núm. 102 y, preferiblemente, al más elevado de otros convenios actualizados de la OIT.

La dimensión horizontal

383. Con independencia del número e intensidad de los factores de inseguridad, así como de la capacidad para afrontarlos, la seguridad social debería garantizar que se atienda en favor de todos a dos aspectos fundamentales, a saber: los ingresos básicos y el acceso a la atención de salud. Por otra parte, la importancia concedida a la seguridad social no debe hacer olvidar el hecho de que es posible intervenir de muchas otras formas para reducir la inseguridad, ni tampoco la necesidad de fortalecer la relación entre la provisión de seguridad social y otros aspectos de la acción pública.

384. No cabe duda de que en el mundo entero todos los hogares y personas deberían disponer (al menos) de un ingreso básico. Obtener un ingreso es evidentemente uno de los principales centros de interés y motivaciones de la vida en todas las sociedades contemporáneas. En la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67) se describe más detalladamente el objetivo de los planes de seguridad de ingresos, especificándose, entre otras cosas, que: «los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo, en un nivel razonable, las entradas perdidas a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez), o para obtener trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia» (párrafo 1).

385. Queda por definir qué se entiende por «nivel razonable». Esta expresión se aplica tanto a la definición de la seguridad de ingresos básicos como a la atención de salud

esencial. Así, por ejemplo, guarda relación con las necesidades en materia de servicios de salud, así como con opciones y debates de política sobre la viabilidad financiera en el plano nacional. Pese a que la seguridad de los ingresos y el acceso a la atención de salud, por no hablar del establecimiento del derecho universal a la seguridad social, resultan indispensables, quedar excluido de la cobertura sigue siendo un fenómeno muy común en todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo, según se analiza detalladamente en otra parte de este documento.

386. En abril de 2009, la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE) señaló un nuevo enfoque estratégico para responder a la necesidad de impulsar una extensión horizontal promoviendo un conjunto de garantías básicas de seguridad social en el contexto de un Piso de Protección Social más amplio (véase la sección 5.1.3 *infra*)⁴.

La dimensión vertical

387. El concepto de Piso de Protección Social lleva a considerar con una óptica estratégica la extensión «horizontal» de la cobertura en favor de las poblaciones vulnerables y excluidas, especialmente aquéllas cuyos miembros trabajan en la economía informal. A corto plazo, los países cuya capacidad fiscal es limitada no pueden ofrecer la protección integrada de seguridad social con los niveles de prestación y la gama de contingencias definidos en las normas de seguridad social de la OIT.

388. A medida que se expanda el espacio fiscal en los diferentes países, es de esperar que, dentro del marco de los convenios⁵, se adopten medidas para otorgar mayores niveles de prestación. El objetivo será fijar niveles que sean superiores al Piso de Protección Social, con la posibilidad de seguir ampliándolos en el futuro.

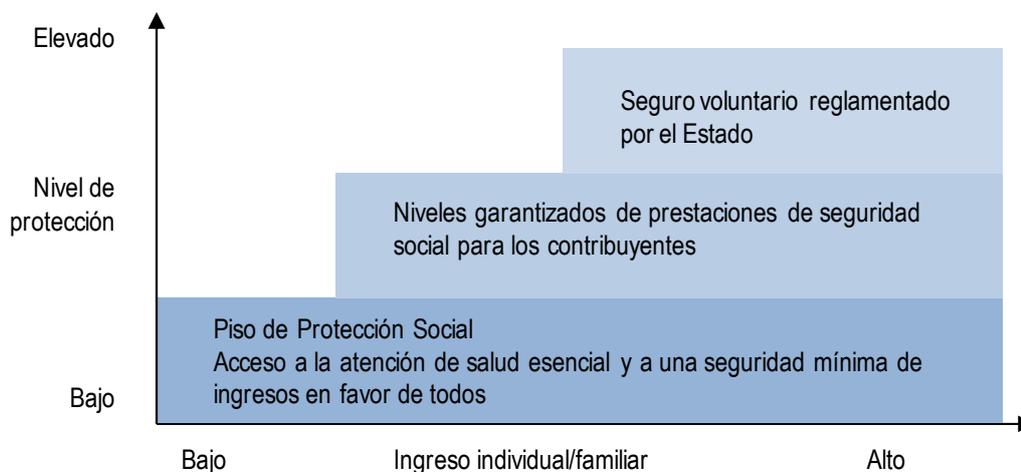
389. Evidentemente, los grupos de población con niveles de ingresos superiores al umbral de pobreza, intentarán, con todo el derecho a hacerlo, que se establezcan en su propio beneficio medidas de seguridad social que aporten niveles de sustitución en caso de pérdida de ingresos muy superiores a los que podrían estimarse apropiados para protegerse de la pobreza. Los mecanismos para llegar a dichos niveles de sustitución de ingresos o de acceso a una atención de salud de calidad, están bastante desarrollados y van del seguro social basado en sistemas de protección comunitarios y regímenes de prestaciones financiados con impuestos, al seguro privado obligatorio. Los convenios de la OIT estipulan niveles mínimos de prestaciones que contribuyen así a promover una sustitución eficaz de los ingresos en los países que los han ratificado. En otras naciones estos niveles constituyen un conjunto único de bases mínimas de referencia aceptadas internacionalmente para comparar niveles de prestaciones que permitan evaluar el diseño de sistemas nacionales de seguridad social, de tal modo que contribuyan a plasmar las aspiraciones nacionales a largo plazo en planes nacionales de desarrollo de la seguridad social. La OIT puede ayudar a los gobiernos y a los interlocutores sociales a establecer hipótesis realistas del desarrollo de la seguridad social nacional, proporcionando un conjunto de niveles de referencia en cuanto a prácticas óptimas.

La escalera de la seguridad social

390. De lo anterior se desprende que la cobertura de la seguridad social se extiende en forma ascendente como los peldaños de una escalera (véase el gráfico 5.2).

⁴ JJE: *Global financial crisis – UN system joint initiatives* (Nueva York, 2009).

⁵ Convenio núm. 102, y los convenios ulteriores en los que se estipulan niveles de protección más elevados en relación con las diferentes contingencias.

Gráfico 5.2. La escalera de la seguridad social

391. El escalón correspondiente al Piso de Protección Social abarca una serie de garantías básicas para todos. Asimismo, es posible introducir un segundo escalón de prestaciones concebidas como derechos (definidos y protegidos por ley en cuanto a sus niveles mínimos) en favor de las personas que puedan pagar impuestos o cotizar y, por último, organizar un «último piso» de arreglos voluntarios de seguro privado para todos aquellos que necesiten o deseen un nivel de protección más elevado (aunque dicho piso estaría sujeto a la reglamentación y la supervisión del Estado, al igual que los planes de seguro privado). Si bien esta metáfora puede aplicarse a todos los países, el número de personas cuya única protección consiste en garantías sociales básicas es obviamente mayor en países con niveles de ingresos más bajos o dotados de un limitado espacio fiscal.

5.1.3. La dimensión horizontal: establecer un Piso de Protección Social

392. En vista de los altos niveles de exclusión, en su 89.^a reunión celebrada en 2001, la Conferencia Internacional del Trabajo señaló lo siguiente en sus conclusiones relativas a la seguridad social: «Hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes.». De ahí que en la 91.^a reunión (2003) de la Conferencia se lanzara la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos a fin de apoyar esta extensión de la cobertura.

393. La OIT recomienda que, en primer lugar, habría que instituir un conjunto básico y modesto de garantías de seguridad social para materializar el objetivo de ofrecer seguridad de ingresos a todas las personas, lo que incluye la debida protección financiera contra gastos desorbitados de salud, así como el acceso a los servicios de atención de salud, sin olvidar por ello que muchos países de bajos y medianos ingresos afrontan grandes limitaciones financieras.

Cuatro garantías sociales básicas

394. En lo que respecta a la seguridad de los ingresos, las garantías de seguridad social propuestas tienden a proporcionar seguridad de ingresos a quienes no puedan o no deban trabajar, motivo por el cual habrá que conceder particular protección a los niños (protección que vendría acompañada de políticas que facilitarían su acceso a la salud, la nutrición y la educación), a las mujeres embarazadas, a las personas de edad y a las

personas con discapacidades. El apoyo a los ingresos debería combinarse con garantías de empleo y/o otras políticas de mercado de trabajo, para todos aquellos que pueden y desean trabajar, pero no tienen acceso a empleos que les proporcionen ingresos suficientes.

395. Estructurar garantías de seguridad de los ingresos en beneficio de los grupos de población con necesidades específicas permite avanzar en gran medida hacia la consecución del objetivo global consistente en extender a todos la seguridad social. La prestación a los hogares de un apoyo destinado concretamente a la manutención de los niños obedece a la necesidad de garantizar el bienestar de los hijos a cargo. Las personas de edad o con discapacidades, que por regla general no pueden obtener a cambio de su trabajo ingreso alguno o ganar lo suficiente, requerirán medidas de apoyo a los ingresos que les permitan llevar una vida digna, motivo por el cual habría que prestarles atención específica. Tratándose de la población en edad de trabajar, la seguridad de los ingresos debería impedir que la falta de oportunidades de generación de ingresos o el desempleo ocasionen situaciones de miseria. Dicha seguridad debería venir acompañada de políticas que promuevan el acceso, las oportunidades y el trato equitativos de mujeres y hombres en lo que respecta al empleo remunerado dentro del contexto general del Programa de Trabajo Decente⁶. Tener presente las categorías enumeradas facilitaría además la implementación secuencial del conjunto básico de garantías, con arreglo a las prioridades y capacidades de cada país.

396. En resumen, el conjunto básico de garantías promovido por la OIT tiende a una situación en la cual:

- todos los residentes se benefician de la protección financiera necesaria para poder acceder de manera asequible al conjunto de servicios de atención de salud esenciales que defina cada país y con respecto al cual el Estado acepte la responsabilidad general de garantizar la adecuación de los correspondientes sistemas de financiación y prestación de servicios, normalmente pluralistas;
- todos los niños gozan de un nivel de seguridad de los ingresos, al menos coincidente con el umbral de pobreza definido en sus países, mediante prestaciones familiares/por hijo a cargo destinadas a facilitar el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados;
- los miembros de los grupos de población en edad de trabajar que puedan ganar ingresos suficientes en los mercados de trabajo se benefician de un mínimo de seguridad de los ingresos mediante regímenes de asistencia social o de transferencias sociales (por ejemplo, una garantía de ingresos mínimos para las mujeres durante las últimas semanas del embarazo y las primeras después del parto) o mediante regímenes de garantía del empleo, y
- todos los residentes de edad avanzada o con discapacidades⁷ disfrutan de un nivel de seguridad de ingresos al menos coincidente con el umbral de pobreza fijado en sus países, mediante pensiones de vejez e invalidez.

La flexibilidad y el concepto de garantías

397. El nivel de las prestaciones y la magnitud de la población cubierta (por ejemplo, los requisitos de edad para tener derecho a pensiones sociales) debería definirse para

⁶ La seguridad de los ingresos significa aquí propiciar formas de autonomía que promuevan la capacidad de los miembros de este grupo para hacer frente a riesgos y atender a sus necesidades.

⁷ Un grado de discapacidad que los excluya del mercado de trabajo nacional.

cada garantía, teniendo en cuenta las condiciones nacionales (espacio fiscal potencial, estructura y tendencias demográficas, distribución de los ingresos, tasas y brecha de pobreza, etc.), los imperativos políticos, las características de los grupos cubiertos y los resultados previstos. No obstante, en ningún caso el nivel de las prestaciones debería resultar inferior a un mínimo que garantice el acceso a una canasta básica de alimentos y otros bienes y servicios esenciales. Aunque incumbiría a los países definir el contenido de los paquetes de prestaciones en concepto de atención de salud, es importante que se aseguren ciertos mínimos para lograr el objetivo global de protección social de la salud. Los paquetes de prestaciones habrán de concebirse de tal modo que se tomen en consideración no sólo las prioridades genéricas sino también la equidad y la asequibilidad, así como las necesidades, exigencias y puntos de vista individuales⁸. Sin olvidar el principio de universalidad, la definición debería centrarse de manera integrada en los más vulnerables y tal vez resulte necesario proceder a intervenciones selectivas. Los instrumentos de modelización podrían contribuir a evaluar los costos y las repercusiones presupuestarias de las diferentes modalidades de prestaciones. Para adoptar decisiones nacionales podrían aprovecharse no sólo la información recogida en otros países sobre los resultados de iniciativas similares, sino también las técnicas de microsimulación.

398. En este contexto, habría que señalar que en el conjunto de las cuatro garantías básicas mencionadas en materia de seguridad social se rechaza explícitamente el enfoque «único y válido para todos» y, de este modo, es posible proceder con gran flexibilidad en el plano nacional a la hora de definir la forma que podrían adoptar las prestaciones de seguridad social, si se desea que atiendan a dichas garantías. Las prestaciones podrían organizarse en tanto que ventajas sociales universales (como las pensiones universales financiadas mediante impuestos o el servicio nacional de salud para todos), o como regímenes de seguro social con cobertura integral (lo que podría significar la cobertura de un seguro subvencionado para algunos grupos de población); podrían estar sujetos o no a condiciones, o estructurarse como regímenes de asistencia social que garanticen el acceso a la seguridad de los ingresos y la atención de salud sólo para aquellas personas no protegidas por otro tipo de cobertura de riesgos. Lo que importa es que quienes requieran transferencias de ingresos o servicios de salud puedan beneficiarse de estas transferencias en efectivo o en especie y que no se condicione su cobertura al cumplimiento de una serie de requisitos. El concepto de garantía exige, por otra parte, que las transferencias de ingresos y la prestación de servicios esenciales de salud, ya sean universales o se destinen a grupos específicos, constituyan un derecho reconocido por la ley. Estas garantías deberían formar parte del contrato social explícito o implícito de toda sociedad decente.

399. Por otra parte, el enfoque basado en las garantías permite en la práctica un grado de flexibilidad que hace del Piso de Protección Social un concepto compatible con cualquier sistema nacional de seguridad social presente o posible. Esto contradice el consabido argumento de que es difícil hacer compatible el concepto precitado con una estructura de seguridad social existente en un país determinado. De hecho, el «paquete» de las cuatro garantías básicas anteriormente mencionado trae por resultado el establecimiento de una norma mínima de eficiencia con respecto a la accesibilidad, el alcance y el nivel de seguridad de ingresos y salud en los sistemas nacionales de

⁸ Ello conlleva: *a*) cubrir las necesidades de asistencia médica, teniendo en cuenta la estructura y la magnitud de la carga que suponga la enfermedad; *b*) responder a las exigencias, tomando en consideración la calidad y las expectativas; *c*) definir las prestaciones basándose en la atención de salud primaria, secundaria (y, en su caso, terciaria) y preventiva, y *d*) garantizar el derecho a la salud y a beneficiarse de licencias de enfermedad y maternidad.

seguridad social. Estas normas de calidad podrían y deberían ser observadas por todos esos sistemas.

400. Aunque el establecimiento de un conjunto básico de garantías de seguridad social se justifica por el hecho de que tales garantías son un derecho, en cualquier país el nivel y el alcance de las prestaciones ha de basarse en su capacidad para financiarlas. Concebir una estrategia nacional de seguridad social ambiciosa y diagnosticar las necesidades prioritarias podría contribuir a secuenciar la implementación de programas sociales e instrumentos de política que respondan a cada una de estas garantías. Si bien los ejemplos recogidos en un gran número de países de bajos y medianos ingresos indican que ciertos elementos del piso son viables financieramente, otros no se han establecido aún, ya que para ello habría que extender el espacio fiscal, adoptando decisiones de política y gobernanza, o esperar a que ese espacio se amplíe como consecuencia del crecimiento económico.

401. Aun cuando no todas las garantías de seguridad social puedan implementarse inmediatamente, habrá que adoptar el paquete de cuatro garantías como objetivo de política, aunque ello se haga gradualmente. De proceder así, los países no perderán de vista el objetivo global consistente en lograr una protección integral para todos sus residentes, y podrán evaluar y tener presente en cualquier momento el costo de oportunidad de una garantía en relación con las que se mantengan en suspenso, a la hora de adoptar decisiones en materia de prioridades. Formular un piso con un paquete de garantías llevaría, por tanto, a tomar decisiones racionales de política basadas en un análisis de los costos y beneficios.

402. El incremento de la capacidad fiscal de un país haría avanzar sus sistemas de seguridad social, pues permitiría ampliar el alcance, nivel y calidad de las prestaciones y los servicios proporcionados.

5.1.4. La dimensión vertical: los próximos pasos hacia una guía para la protección óptima en materia de seguridad social

403. Como se señaló anteriormente, la protección social no puede quedarse «en la planta baja». A medida que la economía de un país crece y se consolida, también debería hacerlo la seguridad de los ingresos y el acceso de la población a la atención de salud. Como se describió en los capítulos anteriores, en los países industrializados la cobertura y el alcance de los sistemas de seguridad social se ampliaron durante la mayor parte del siglo XX. Estos sistemas demostraron su importancia como garantes de la cohesión social, pese a las fuertes tensiones a que se vieron sometidos durante la presente crisis. La OIT apoya a los países para que éstos lleguen, con independencia de la fase de desarrollo en que se encuentren sus sistemas de seguridad social, a forjar una visión a largo plazo acorde con las aspiraciones que se han plasmado en los mayores niveles de seguridad social preconizados por las normas actualizadas.

404. En uno de los próximos bienios, la OIT podría emprender un análisis pormenorizado de los regímenes y sistemas de seguridad social eficaces para determinar:

- 1) el alcance y los niveles de protección, lo que incluye su capacidad para responder a desafíos incipientes tales como la necesidad de proporcionar atención de salud a largo plazo en «viejas sociedades», ofrecer las adecuadas modalidades de protección a las personas que trabajen en empleos irregulares de distinto tipo, y responder a los ajustes registrados en el mercado de trabajo y el empleo productivo de los trabajadores de mayor edad, las personas con discapacidades y aquéllas con obligaciones familiares;

- 2) los medios a disposición de esos regímenes y sistemas para garantizar la eficacia y eficiencia de los mecanismos de prestación de servicios y recaudación de ingresos;
- 3) su capacidad para garantizar procesos de diálogo nacional críticos y rigurosos sobre el futuro de la seguridad social que conduzcan a crear el espacio de políticas requerido, gracias a un sólido y argumentado consenso nacional en relación con los niveles deseados y asequibles de seguridad social, y
- 4) su capacidad para desplegar mecanismos que garanticen la sostenibilidad a largo plazo y un espacio fiscal suficientemente amplio.

405. Las experiencias nacionales podrían recogerse en una guía para la protección óptima de la seguridad social, que podría servir como base de referencia para comparar diferentes opciones en materia de planes de desarrollo o concepciones a largo plazo de la seguridad social en los distintos países. Una vez elaborada una guía de este tipo, la OIT podría empezar a examinar los convenios actualizados que especifican niveles superiores de seguridad social (es decir, el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121), el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130) y el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)), para cerciorarse de que estos instrumentos sigan reflejando las aspiraciones de seguridad social de las sociedades expuestas a los beneficios y los riesgos de una rápida globalización.

5.2. Estrategias para garantizar la sostenibilidad

406. La sostenibilidad de los sistemas de seguridad social podría verse menoscabada por la ausencia de un amplio consenso social, y será difícil llegar a un consenso si se piensa que los regímenes no son realistas o contradicen el programa general de política económica y social del país, son socialmente inadecuados o insostenibles desde el punto de vista fiscal o económico, se gestionan ineficientemente, esto es, de manera dispendiosa.

5.2.1. Garantizar la coherencia con las políticas nacionales de desarrollo social y económico y otros objetivos del Programa de Trabajo Decente

407. Las políticas de seguridad social y las políticas más amplias de protección social no pueden idearse y aplicarse de manera aislada, sólo podrán tener éxito y ser sostenibles a largo plazo, si forman parte de una estrategia nacional de desarrollo social y económico integral y coherente. Aunque las estrategias de desarrollo se definen más explícitamente en el caso de los países en desarrollo y emergentes, el desarrollo social y económico no se detiene cuando se alcanzan los niveles de PIB correspondientes a los miembros de la OCDE. En efecto, todos los países y sociedades se encuentran en constante evolución y requieren estrategias integrales de política social y económica.

408. El modelo de desarrollo de la OIT se ha definido basándose en los objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente. En la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa se afirma que dichos objetivos «son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente». El paradigma de

desarrollo de la OIT se definió con claridad en las conclusiones de la discusión recurrente sobre el empleo celebrada en la 99.^a reunión (2010) de la Conferencia⁹.

409. Los anteriores capítulos de este informe y el estudio de la OIT titulado *Extending social security to all (2010)* demuestran claramente que dicho paradigma de desarrollo inspira la acción en varias economías en desarrollo y emergentes, que han introducido un Piso de Protección Social, o al menos algunos de esos elementos, y que también lo han seguido economías desarrolladas a lo largo de su proceso de maduración económica.

410. Contar con elevados niveles de formalidad es, a su vez, una condición necesaria para que las sociedades funcionen con un mínimo de seguridad social, justicia social y niveles decentes de vida. Hay que añadir que si no se dispone de elevados niveles de formalidad, ningún gobierno podrá recaudar los impuestos que requieren las sociedades decentes.

411. Uno de los efectos más tangibles de la implementación de las versiones nacionales de ese paradigma de desarrollo del trabajo decente consiste en que muchos países diseñarán instrumentos de política concebidos concretamente para acelerar el proceso que lleva al logro de las metas de desarrollo establecidas en los correspondientes ODM (metas 1 a 5).

412. Entre las medidas de política en materia de seguridad social que cabe adoptar concretamente en apoyo al paradigma de política precitado y, por consiguiente, de los ODM en el contexto nacional, hay que señalar las siguientes:

- 1) invertir en políticas que faciliten la educación básica, por ejemplo prestaciones familiares y por hijo a cargo, sujetas o no a condiciones, que contribuyan a garantizar la futura empleabilidad en el mercado de trabajo formal;
- 2) invertir en políticas que mejoren las condiciones de salud y nutrición de las poblaciones, incluidas la presente y futura mano de obra, por ejemplo, una protección social de salud y prestaciones en efectivo o en especie que garanticen un nivel mínimo pero adecuado de ingesta nutricional;
- 3) invertir en prestaciones que fomenten directamente la participación en el mercado de trabajo, por ejemplo, las que pueden ofrecerse en el marco de los regímenes de garantía del empleo;
- 4) invertir en prestaciones que faciliten la formación, la readaptación profesional y el aprendizaje permanente, por ejemplo, concediendo subsidios para formación a las personas que busquen empleo, facilitando los ajustes al mercado de trabajo y el cambio estructural impulsados, entre otras cosas, por la transformación de los contextos demográficos, la cambiante naturaleza del empleo y la transformación de las pautas de producción, resultantes de la interconexión mundial de los mercados y de las cadenas de producción, así como por el cambio ambiental y climático;

⁹ «Cada vez más se considera que la naturaleza inseparable, interrelacionada y que se refuerza mutuamente de los cuatro objetivos estratégicos del Pacto Mundial para el Empleo no sólo es una respuesta eficaz a la crisis y la estrategia de recuperación, sino el marco de un nuevo paradigma de desarrollo social y económico caracterizado por el crecimiento con equidad, basado en el empleo e impulsado por los ingresos: i) no puede realizarse plenamente el potencial de crecimiento económico y social de una sociedad si las personas no gozan de un régimen mínimo de protección social; ii) del mismo modo, no pueden financiarse los regímenes de seguridad social sin una base económica y de empleo sólida; iii) no puede realizarse el empleo libremente elegido sin el respeto por los principios y derechos fundamentales en el trabajo; iv) no puede asegurarse una distribución justa de los beneficios de las mejoras de la productividad y el crecimiento, y de la carga de los ajustes en momentos de crisis económica sin diálogo social, y v) no puede lograrse mejoras de la productividad y crecimiento del empleo si no hay un entorno propicio para las empresas sostenibles.» OIT: *Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.^a reunión, 2010, párrafo 42.

- 5) sin olvidar la necesidad de garantizar niveles adecuados de empleo, salarios, ingresos y condiciones de trabajo, diseñar las prestaciones de seguridad social de tal modo que la capacidad contributiva de la población se mantenga y se evite una dependencia innecesaria con respecto a dichas prestaciones; una dependencia excesiva obedece en gran medida a una salida prematura o evitable del mercado de trabajo y, en consecuencia, puede hacer necesario fortalecer los incentivos y las condiciones del mercado de trabajo que permiten a las personas conservar o encontrar un empleo razonablemente decente o jubilarse más tarde, etc.;
- 6) invertir en prestaciones que fomenten la participación en el mercado de trabajo y el aprendizaje permanente de las mujeres, mediante políticas que faciliten a las madres y los padres atender a sus responsabilidades de cuidado, por ejemplo, prestaciones y servicios de atención a la infancia, y pensiones sociales para los abuelos en los países de bajos y medianos ingresos, lo que les permitiría reducir su participación en el mercado de trabajo para cuidar de sus nietos, mientras que los padres se desempeñan en empleos lucrativos;
- 7) invertir en prestaciones de invalidez parcial, desempleo parcial y de otro tipo, para hacer posible que las personas cuya capacidad de obtener ingresos se haya reducido por enfermedad (incluidas las personas que viven con el VIH y el sida), discapacidad, obligaciones de cuidado, etc., puedan mantener al máximo su actividad económica;
- 8) invertir en prestaciones que fomenten el consumo de bienes y servicios producidos localmente, recurriendo, por ejemplo, a garantizar pensiones básicas a las poblaciones rurales de los países de bajos y medianos ingresos;
- 9) idear disposiciones simples y de fácil comprensión en materia de prestaciones, así como niveles significativos de prestación que se ajusten a las necesidades prioritarias de la población y ofrezcan incentivos para integrarse en la economía formal o permanecer en ésta;
- 10) promover un diálogo social que contribuya al establecimiento de un equilibrio entre los efectos económicos y los objetivos sociales de los sistemas nacionales de seguridad social, para mantener así el consenso social que requiere el progreso económico y social, entre otras cosas, haciendo participar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la definición del alcance, los niveles y las condiciones de las prestaciones que financian dichas organizaciones mediante el pago de cotizaciones o impuestos, y
- 11) invertir en prestaciones que actúen directamente como estabilizadores sociales y económicos en momentos de crisis.

413. Se han establecido ya instrumentos para garantizar el apoyo coherente de la OIT en favor del paradigma de desarrollo. En el plano nacional, en el que la OIT ha de proporcionar asesoramiento técnico y en materia de políticas, las políticas de seguridad social no pueden ser instrumentos aislados de los demás. Asimismo, deben percibirse como elementos y herramientas de las políticas nacionales de desarrollo económico y social, e inciden sin duda alguna en las políticas fiscales nacionales. De ahí que, en el contexto de la cooperación técnica y el asesoramiento de la OIT, las actividades de seguridad social se hayan incorporado a los Programas de Trabajo Decente por País y a los esfuerzos desplegados en el marco de la iniciativa «Una ONU» para lograr los ODM.

414. Las políticas de seguridad social que promueve la Oficina complementan y apoyan ciertamente la consecución de condiciones de trabajo más favorables, la protección de los trabajadores migrantes y la protección de las personas que viven con el VIH y el sida,

así como de sus familias. Uno de los principales desafíos en el plano de las políticas es facilitar los ajustes al mercado de trabajo, dados los cambios sobrevenidos en el entorno demográfico, la naturaleza del empleo y las pautas de producción, que tienen por origen la interconexión mundial de los mercados y las cadenas de producción, así como el cambio ambiental y climático.

415. Si la idea es desarrollar políticas sociales y económicas coherentes en el plano nacional, resulta indispensable intensificar el diálogo social sobre el papel, la naturaleza y el diseño de sistemas nacionales de seguridad social en el contexto general de las políticas económicas y sociales. Para ello, el primer paso consistiría en fortalecer los conocimientos especializados de los interlocutores sociales en materia de seguridad social.

5.2.2. Garantizar la adecuación social

416. En un mundo caracterizado por el envejecimiento de las poblaciones y el cambio de las estructuras y necesidades sociales, en un mundo que debe afrontar complejas y a menudo interrelacionadas crisis financieras, fiscales, económicas, políticas y ambientales, los sistemas nacionales de seguridad social tendrían que hacer frente a una creciente demanda de sus servicios. Asimismo, estas crisis limitan normalmente el espacio fiscal que parece posible para financiar las prestaciones de seguridad social. Cabe señalar también que las presiones que ejerce la competencia en la economía mundial pueden afectar adversamente el gasto social en todo el mundo. Habrá que descubrir la forma de impedir que el gasto social entre en una espiral descendente y salvaguardar el espacio fiscal necesario para velar por que los sistemas de seguridad social sigan desempeñando el cometido que les corresponde como estabilizadores económicos y sociales.

417. Para crear y mantener en el mayor número posible de países el espacio de política que requiere el gasto en seguridad social, podrían reanudarse e intensificarse los esfuerzos para ampliar la ratificación y la aplicación de los convenios de la OIT sobre seguridad social, haciéndose hincapié especialmente en la ratificación del Convenio núm. 102. Las recientes ratificaciones del Convenio por el Brasil, Bulgaria, Rumania y Uruguay demuestran que esos esfuerzos pueden verse coronados por el éxito. Las discusiones que se celebrarán en la 100.^a reunión (junio de 2011) de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre el Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social (Recomendaciones núms. 67 y 69, así como los Convenios núms. 102 y 168), permitirán apreciar detalladamente la posible eficacia de ese enfoque (véase el capítulo 6). Los resultados del Estudio General son objeto de un informe separado que presentará a la Conferencia la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y que será examinado por la Comisión de Aplicación de Normas paralelamente con el presente informe.

418. Garantizar la adecuación social en un contexto nacional podría hacer necesario, entre otras cosas, no permitir que los niveles de pensión caigan por debajo de cierto nivel de referencia mínimo, que podría fijarse en base al umbral nacional de pobreza en el caso de las prestaciones universales financiadas mediante impuestos, pero también, corresponder a niveles relativos de prestaciones. Los convenios sobre seguridad social de la OIT son los únicos instrumentos jurídicos mundialmente convenidos en que se definen tales niveles. Así por ejemplo, para proteger a las personas cuyas trayectorias profesionales en el mercado del trabajo sean incompletas o se hayan visto interrumpidas, el Convenio núm. 102 define una tasa mínima de sustitución de la pensión correspondiente al 40 por ciento del «total de las ganancias anteriores» tras 30 años de servicio.

419. Por consiguiente, la OIT puede adoptar una posición pragmática de política para salvaguardar los resultados sociales. No es necesario mantener una posición normativa sobre cuál deba ser exactamente la estructura de los sistemas nacionales de pensiones, siempre y cuando estos sistemas obtengan resultados, independientemente de que sean públicos o se hayan privatizado parcialmente.

420. Asimismo, este enfoque revela sin duda alguna que sigue siendo importante que el asesoramiento que pueda dar la OIT en materia de políticas de seguridad social se base en las normas de seguridad social vigentes, aun cuando se trate de instrumentos que entraron en vigor hace varias décadas. De ahí que se justifiquen plenamente los redoblados esfuerzos que se están realizando para acrecentar el nivel de ratificación.

5.2.3. Garantizar la sostenibilidad financiera, económica y fiscal

421. Como se ha indicado anteriormente en el texto, velar por la sostenibilidad fiscal y económica hace necesario no solamente controlar los niveles de gasto, sino también cerciorarse de que las promesas que se hayan hecho sean conformes con el espacio fiscal disponible.

Mecanismos de control de costos

422. El número de políticas de control de costos es limitado y en principio éstas son conocidas. Algunas de ellas pertenecen al dominio de las políticas de seguridad social propiamente dicho, mientras que otras corresponden a otras esferas de política. Esto apunta a la relación existente entre las políticas de seguridad social y una amplia gama de políticas sociales y económicas de otro tipo. Entre esas medidas, cabe citar:

- gestionar adecuadamente los flujos internacionales de migración;
- invertir en medidas destinadas a mejorar la productividad para apoyar tecnologías de producción que permitan emplear a trabajadores de edad y trabajadores con problemas de salud;
- incrementar la participación de las mujeres y los trabajadores de edad en la fuerza de trabajo;
- facilitar la conciliación de las responsabilidades laborales y familiares en favor de las mujeres y los hombres, e
- invertir para mejorar las condiciones de trabajo y de vida.

423. Existe, por otra parte, una serie de mecanismos para controlar los costos que subyacen en el propio sistema de seguridad social. Si se desea controlar los costos a largo plazo es indispensable reducir la dependencia, lo que puede lograrse adoptando medidas tales como:

- invertir en la salud de las personas, a fin de reducir los gastos de salud, promoviendo estilos de vida más sanos;
- combinar en los regímenes de prestaciones por desempleo la función de sustitución de ingresos con incentivos encaminados a fomentar la participación en el mercado de trabajo, e
- introducir normas socialmente aceptables en cuanto a la edad en que sería posible retirarse del mercado de trabajo; podría establecerse una regla que estipulase la relación entre el período medio transcurrido en situación de jubilación por cohorte de edad (y posiblemente por grupo de ocupación) y el de actividad en el mercado de trabajo. La jubilación anticipada sólo sería posible «comprando» años adicionales de jubilación, lo que podría hacerse o bien reduciendo los niveles de

pensión, o bien permitiendo que los empleadores que deseen acogerse a la reglamentación sobre jubilación anticipada para reducir la plantilla paguen a los fondos de pensiones el correspondiente costo real actuarial.

Crear el espacio fiscal necesario

424. Al igual que la contención de costos, crear y mantener un espacio fiscal que haga posible financiar un nivel de prestaciones adecuado y convenido socialmente plantea un desafío. En general, los países de elevados ingresos gastan en seguridad social una proporción mayor de sus recursos disponibles que los países de bajos ingresos. Esto no quiere decir que la seguridad social deba considerarse un lujo, sino que puede resultar también viable financieramente en naciones de bajos ingresos o países cuyos recursos son relativamente limitados. Si bien la norma es que los países gasten más a medida que maduran sus sistemas de seguridad social, cuentan, por otra parte, con un amplio margen para determinar los niveles de gasto social y espacio fiscal, como se describió en el capítulo 2.

425. Aunque la crisis financiera, económica y social registrada en el mundo ha reforzado en general el apoyo otorgado a la protección social, en muchos países la inminente consolidación fiscal puede recortar el margen de maniobra necesario para extender la seguridad social, ya que los gobiernos podrían optar por reducir los gastos sociales. Ahora bien, hay sólidas razones para pensar que, en vista de los acontecimientos recientes, un número cada vez mayor de países empiezan a reconocer la importancia de la inversión en protección social, incluso en tiempos de austeridad, y han asumido el compromiso de crear un espacio fiscal y ampliarlo.

426. Por muy impopular que resulte la maximización del espacio fiscal, ello exige dedicar gran atención a la eficacia del mecanismo mediante el cual un país recauda impuestos y cotizaciones. Si no se dispone de instrumentos eficaces para recaudar ingresos, no es posible proceder a su redistribución. El desafío que plantea la extensión del espacio fiscal es diferente en cada país. En la Reunión tripartita de expertos sobre estrategias para la extensión de la seguridad social, celebrada en septiembre de 2009¹⁰, se preparó una lista de los componentes que podrían integrar una estrategia nacional, entre los cuales cabe citar:

- 1) una reforma tributaria que haga aumentar los recursos fiscales, lo que incluiría, en particular, promover la eficacia de la recaudación de impuestos;
- 2) un incremento gradual del gasto social como proporción del PIB y del gasto total;
- 3) la redistribución de recursos entre las diferentes esferas de política social para reorientar el gasto a las necesidades más urgentes, y
- 4) la reorientación del gasto dentro de los sectores sociales y las esferas de política, para hacer que éste sea más eficaz a la hora de combatir la pobreza y la vulnerabilidad.

5.2.4. Estrategias para garantizar la buena gobernanza

427. Garantizar la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social exige que la gobernanza y la gestión de estos regímenes sean eficientes. Como cuestión de principio general, los diferentes interlocutores de un sistema de seguridad social deberían participar en su gobernanza, en calidad de fideicomisarios o miembros del correspondiente consejo de administración. La crisis económica y financiera ha

¹⁰ Véase OIT: *Extending social security to all*, *op. cit.*, pág. 30.

demostrado una vez más que es esencial determinar claramente la función y la responsabilidad principal del Estado, así como preservar el poder del Estado para que éste pueda ejercer efectivamente su responsabilidad.

428. Intensificar el diálogo social acerca de la función, la naturaleza y el diseño de los sistemas de seguridad social en el marco general de las políticas económicas y sociales nacionales, resulta indispensable para desarrollar estas políticas de manera que respondan a las dimensiones estratégicas del Programa de Trabajo Decente. En primer lugar, habrá que constituir conocimientos especializados en materia de seguridad social en las organizaciones de empleadores y de trabajadores, ya que se trata de una inversión esencial en buena gobernanza. Se está ejecutando un importante programa de constitución de capacidades para los miembros de consejos de administración y grupos asesores de los sistemas nacionales de seguridad social, recurriendo en buena medida al Centro Internacional de Formación de Turín. Se está elaborando, igualmente, una serie de indicadores de eficiencia ajustables y probados, para que los miembros de los consejos de administración de las instituciones de seguridad social puedan evaluar rápidamente la eficacia de los regímenes de seguridad social desde el punto de vista financiero y de prestación de servicios.

429. Otro elemento de una buena gobernanza es una gestión eficiente, lo que requiere, a su vez, administradores adecuadamente formados. En el contexto de muchos regímenes de seguridad social se han realizado inversiones sustanciales para capacitar al personal. La OIT ha contribuido a ello creando programas universitarios de maestría y programas de formación impartidos por el Centro de Turín y sigue ampliando estas actividades. No cabe duda de que los esfuerzos realizados por la OIT y la AISS para formar al personal directivo pueden contribuir a establecer un conjunto de normas básicas para crear programas de formación de calidad, pero no así llegar al gran número de personal formado que requieren los cientos de instituciones de seguridad social en todo el mundo. Así pues, resulta claro que la carga que supone esa tarea reposa en los regímenes nacionales y, por ende, en las partes nacionales interesadas, es decir, el gobierno, los empleadores y los trabajadores.

430. La OIT ha preparado varios instrumentos de buena gestión, especialmente financiera, que permiten evaluar la sostenibilidad financiera de los regímenes de seguridad social, a la vista de la futura evolución del contexto demográfico y económico. Entre estos instrumentos, caber citar las revisiones normalizadas del gasto y resultados de la protección social, las técnicas de presupuestación social y el análisis actuarial detallado de las pensiones, la atención de salud y los regímenes de prestaciones de desempleo.

5.3. Quinta conclusión

431. Hoy en día se considera que, aparte de su función social primaria, la seguridad social es una inversión en desarrollo económico y social y un puntal de resistencia de las sociedades en tiempos de crisis económica. Muchos consideran que, sin un Piso de Protección Social, no hay sociedad que pueda aprovechar al máximo su potencial productivo y alcanzar, por tanto, los niveles deseados de bienestar para todos sus miembros. Sin unos niveles más elevados de seguridad social, no habrá una aceptación universal de los posibles beneficios de una globalización, que viene acompañada de una creciente transformación económica y una mayor inseguridad. Se necesita un mínimo de seguridad para aceptar el riesgo del cambio. Habrá que implementar políticas pragmáticas para establecer el espacio fiscal que requiere un Piso de Protección Social y, ulteriormente, hacer más viables financieramente los mayores niveles de seguridad, sin

dejar por ello de mantener el nivel global de redistribución que permita el desarrollo social y económico.

432. La OIT, sus Estados Miembros y la Oficina han contribuido a modificar la forma en que se perciben estos temas e ideado estrategias para implementar y mantener a largo plazo de manera eficaz y consensual los sistemas nacionales de seguridad social; y la Oficina contribuye a la formulación y aplicación adecuadas de las políticas nacionales, mediante la difusión de conocimientos y la concepción de paradigmas de política y de instrumentos de planificación eficiente y buena gobernanza.

Capítulo 6

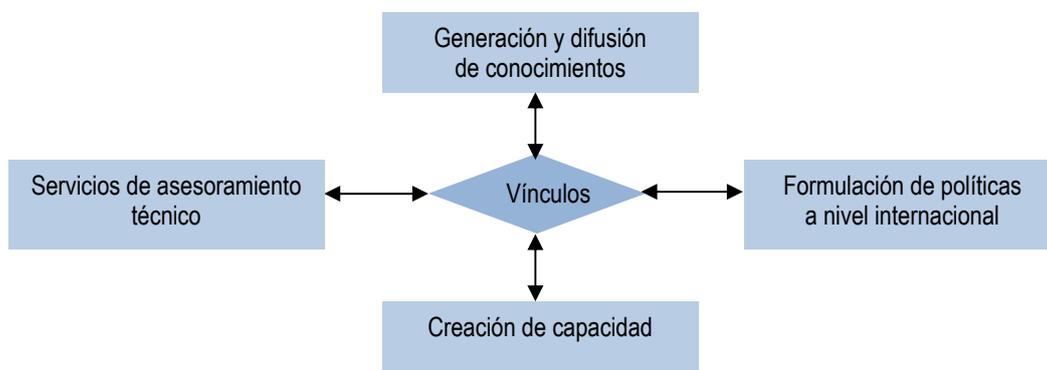
Orientación de la labor futura de la OIT en materia de seguridad social

433. En este último capítulo se identifican aquellas cuestiones en que, sobre la base del análisis del debate mundial sobre políticas y las nuevas respuestas de la OIT al respecto, se requiere la orientación de la Conferencia. En vista de las limitaciones de recursos, hace falta elegir una serie de prioridades, racionalizar las actividades y reforzar los vínculos con otros objetivos operativos y estratégicos. Las actividades deberían centrarse en ayudar a los mandantes a hacer frente a las cuatro categorías principales de desafíos de los sistemas nacionales de seguridad social. En los próximos decenios, la Oficina debería dirigir, por consiguiente, sus actividades hacia los siguientes logros:

- 1) apoyo a la formulación de políticas nacionales, y para ello:
 - a) diseñar un nuevo mecanismo genérico de referencia para la extensión de la cobertura a toda la población, como una contribución a la dimensión horizontal de la estrategia para ampliar la seguridad social, y
 - b) elaborar una nueva estrategia para asegurar la adecuación de las prestaciones y la eficacia de la función de la seguridad social como estabilizadora social y económica mediante la utilización de las normas existentes de la OIT;
- 2) apoyo al mejoramiento de la gobernanza de la seguridad social, y para ello:
 - a) asegurar la sostenibilidad mediante servicios de asesoramiento bien concebidos en las esferas económica, financiera, actuarial y fiscal, y
 - b) generar y difundir conocimientos y creación de capacidad, incluido el fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores sociales para desempeñar un papel activo en la gobernanza de los sistemas de seguridad social.

434. Existen vínculos evidentes entre estos grupos principales de actividades. El objetivo central de todas ellas debería ser el apoyo a la formulación de políticas nacionales con la orientación de la OIT. Para respaldar a los mandantes de la Organización, habría que utilizar todos los demás medios de acción, la generación y difusión de conocimientos, los servicios de asesoramiento técnico, la creación de capacidad, el establecimiento de alianzas y coaliciones y la formulación de políticas.

Grafico 6.1. Medios de acción de la OIT y sus vínculos



6.1. Proporcionar orientaciones de política mediante la promoción de las normas vigentes y el establecimiento de marcos de referencia

Importancia de las normas internacionales sobre seguridad social a nivel internacional y regional

435. Los instrumentos internacionales de derechos humanos y sus mecanismos de control, pese a tener contemplado el derecho a la seguridad social, no se han pronunciado, en su mayoría, sobre la definición y el contenido específico de este derecho. A falta de esa definición, y en razón del mandato de la OIT, le ha correspondido a la Organización establecer los parámetros y las disposiciones sustantivas del derecho a la seguridad social. En este sentido, las normas de la OIT sobre seguridad social, y más en particular el Convenio núm. 102, han sido la referencia principal para la interpretación y definición de este derecho y, a la vez, han proporcionado orientación muy detallada sobre su aplicación. Como ya se ha señalado, siempre se ha considerado que esas normas desempeñan una función clave, ya que dotan de un contenido sustantivo al derecho a la seguridad social; por otra parte, en varias ocasiones en los últimos diez años, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha recomendado a los países que ratifiquen el Convenio núm. 102 como medio de cumplir las obligaciones que les impone el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

436. Además, la experiencia internacional muestra que los convenios de la OIT sobre seguridad social, y en particular el Convenio núm. 102, son un medio de impedir una nivelación a la baja de los sistemas sociales en todo el mundo, por tratarse de instrumentos de referencia para evaluar si se han cumplido sus prescripciones y contribuir al establecimiento de un entorno mundial en el que todos estén en igualdad de condiciones en cuanto a la situación social.

Necesidad de instrumentos complementarios

437. En la competencia normativa de la OIT se sustenta la autoridad, la legitimidad y la orientación política básica de la cooperación y el asesoramiento técnicos de la Organización. Su legitimidad se basa en el consenso tripartito global. Sin embargo, el proceso de elaboración de nuevas normas de seguridad social ha estado algo inactivo desde hace unos 20 años. En 2007, la OIT analizó la base normativa del nuevo paradigma de políticas de la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para

todos. Las principales conclusiones del documento técnico de la OIT ¹ pueden resumirse del modo siguiente:

438. El Convenio núm. 102, el principal instrumento de la OIT sobre seguridad social, contiene una definición internacionalmente aceptada de los principios de la seguridad social y ha sido reconocido como símbolo de progreso social. Cumple una función esencial al definir el derecho a la seguridad social en el marco de los instrumentos internacionales de derechos humanos y hasta la fecha ha sido ratificado por 47 países (32 de Europa, 9 de las Américas, incluidas las ratificaciones muy recientes del Brasil y el Uruguay, 5 de África y 1 de Asia (Japón)). Éste y otros convenios actualizados en materia de seguridad social han ejercido (y siguen ejerciendo) una influencia positiva en el desarrollo de los regímenes de seguridad social de la mayoría de los países del mundo y sirven de modelo para los instrumentos regionales y la legislación nacional. El Convenio núm. 102 sigue siendo, por tanto, un instrumento válido para la «dimensión vertical» de la extensión de la cobertura. Con el fin de recalcar la importancia de la adecuación de las prestaciones, la OIT podría intensificar la campaña en favor de la ratificación del Convenio núm. 102.

439. Sin embargo, los convenios de seguridad social actualizados, incluido el Convenio núm. 102, tienen sus limitaciones a la hora de asegurar un conjunto mínimo de prestaciones definidas. En particular, no definen prestaciones prioritarias ni exigen la cobertura universal. Por consiguiente, debería estudiarse la posibilidad de elaborar un mecanismo de «extensión horizontal de la cobertura» para brindar una orientación adicional a los países sobre la manera de establecer un Piso de Protección Social que comprendiera las garantías básicas, en consonancia con el mandato constitucional de la OIT.

440. En el estudio técnico de la OIT ya mencionado ² se identificó una gama de opciones con posibilidades de acentuar la legitimidad de la estrategia de la Campaña, que abarcaban desde una nueva estrategia de promoción de las normas vigentes hasta mecanismos adicionales para una promoción más eficaz del derecho humano universal a garantías mínimas de seguridad social. En septiembre de 2009, la Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social dio un paso adelante al esbozar los componentes normativos de una estrategia bidimensional para la extensión de la seguridad social. Entre los participantes en la Reunión hubo un apoyo prácticamente unánime al concepto de una estrategia bidimensional basada en los derechos para ampliar la seguridad social en aquellos países donde su cobertura fuera deficiente ³.

441. También hubo un amplio consenso sobre el uso de la promoción de la ratificación y aplicación de los convenios actualizados de la OIT como un catalizador para la extensión vertical de la seguridad social. La Conferencia podría establecer objetivos relacionados con el aumento del número de ratificaciones de los convenios actualizados. Como un aporte de la OIT a la consecución de los ODM, se podría aspirar al logro de 70 ratificaciones del Convenio núm. 102 para 2015. Sin embargo, sería más importante definir el objetivo en términos del porcentaje de la población mundial que gozaría de la protección del Convenio núm. 102. En la actualidad, el 18,1 por ciento de la población

¹ OIT: *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global: análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo*, Documentos de Política de Seguridad Social núm. 2 (Ginebra, 2008).

² *Ibid.*

³ OIT: *Informe del Director General, Segundo informe complementario: Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social* (Ginebra, 2-4 de septiembre de 2009), Consejo de Administración, 306.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2009, anexo, resumen del Presidente, párrafos 7 a 14.

mundial vive en países que han ratificado el Convenio núm. 102, aunque hay grandes variaciones según las regiones (véase el cuadro A-I.1 en el anexo 1). Un objetivo ambicioso sería elevar ese indicador en aproximadamente un tercio para 2015.

442. También hubo consenso en la Reunión de expertos en que la OIT tiene que complementar su actual conjunto de convenios y recomendaciones actualizados con un mecanismo que promueva el Piso de Protección Social, como medio para lograr la extensión horizontal de la cobertura de la seguridad social y orientar a los países en lo relativo al establecimiento y consolidación de sus sistemas de seguridad social de manera que el suministro de la seguridad social básica para todos aquellos que la necesiten se vuelva una prioridad.

443. Sin embargo, no hubo unanimidad entre los distintos grupos en cuanto a la forma que debería adoptar ese mecanismo. Las opiniones expresadas por el grupo de los gobiernos participantes cubrieron un espectro bastante amplio. Algunos países destacaron el valor que podría tener una nueva norma de la OIT para orientar los trabajos sobre el componente relativo a la seguridad social del Piso de Protección Social. Los miembros del Grupo de los Trabajadores también compartieron esa opinión, pero no así los miembros del Grupo de los Empleadores, que manifestaron su preferencia por un mecanismo no vinculante que proporcionara orientación mediante la codificación de las mejores prácticas.

444. En el presente informe no se pueden formular recomendaciones explícitas sobre la forma que debería adoptar el instrumento o mecanismo. Esas recomendaciones surgirán de las deliberaciones de la Comisión de la Conferencia y de sus recomendaciones para su seguimiento.

445. Con todo, es posible proponer aquí algunos principios básicos para su inclusión en un instrumento, como los siguientes:

- 1) **Universalidad:** debería alcanzarse lo antes posible la cobertura universal de todos los residentes mediante un conjunto definido de garantías esenciales de seguridad social.
- 2) **Aplicación gradual orientada hacia el logro de objetivos determinados:** el conjunto de garantías básicas puede aplicarse de manera gradual, conforme a un plan general de desarrollo por el que se busque aplicar todas las garantías esenciales durante un período establecido, y asegurar a la vez una protección inmediata contra la discriminación;
- 3) **Establecimiento consensuado y racional de prioridades:** en el caso de una aplicación gradual, las prioridades deberían determinarse por medio del diálogo social nacional y de procedimientos racionales para reducir, lo más rápidamente posible, la brecha de pobreza agregada de un país.
- 4) **Sostenibilidad financiera y fiscal:** el alcance del conjunto de garantías básicas integrantes del Piso de Protección Social nacional debería ser acorde con el espacio fiscal actual y en un futuro previsible del que se dispusiera para financiar las transferencias sociales necesarias; la dimensión del espacio fiscal disponible se debería determinar por consenso social.
- 5) **Adecuación de los niveles de garantía:** los niveles de garantía se deberían definir de manera que se determinara si las personas de todas las edades estarían en condiciones de adquirir todos los bienes y servicios esenciales que les permitieran vivir decentemente; lo anterior significa que habría que elevar sus ingresos por

encima de un nivel de pobreza que se definiría por medio de un proceso nacional transparente.

- 6) **Componentes básicos:** el objetivo del conjunto de garantías esenciales debería ser el de propiciar una situación en que:
 - todos los residentes cuentan con una protección económica suficiente para sufragar y tener acceso a un conjunto de servicios esenciales de asistencia sanitaria definido a escala nacional, en relación con el cual el Estado acepta la responsabilidad general de asegurar la adecuación de los sistemas de financiación y prestación de servicios (habitualmente) plurales;
 - todos los hijos gozan de seguridad de ingresos, al menos en el nivel del umbral de pobreza definido en el ámbito nacional, mediante prestaciones familiares/por hijos a cargo destinadas a facilitar el acceso a la nutrición, a la educación y a la asistencia;
 - todas las personas en edad de trabajar que no pueden obtener ingresos suficientes mediante un empleo deberían tener acceso a una mínima seguridad de ingresos, a través de la asistencia social o de regímenes de transferencia social (como los regímenes de transferencia de ingresos para las mujeres durante las últimas semanas de embarazo y las primeras semanas posteriores al parto) o mediante regímenes de garantía del empleo;
 - todos los residentes de edad avanzada o con discapacidad⁴ deberían disfrutar de seguridad de ingresos al menos en el nivel del umbral de pobreza definido en el ámbito nacional, por medio de pensiones de vejez o de invalidez.
- 7) **Atención a los resultados:** el término «garantía» no implica preferencia por las prestaciones universales o por las sujetas a la comprobación de recursos, siempre que se alcance el objetivo, esto es, un nivel mínimo de seguridad de ingresos para todos los residentes.
- 8) **Pluralismo pragmático:** no debería darse por supuesta ninguna preferencia por la estructura organizativa o institucional que en la práctica otorgara las distintas garantías, siempre que la estructura asegurara el acceso a todos los residentes por conducto de alguno de los subsistemas.
- 9) **Coherencia:** las garantías no deberían ser un elemento aislado de los sistemas nacionales de seguridad social, sino que se deberían diseñar de manera que constituyeran un primer nivel que complementara las prestaciones de seguridad social vigentes y asegurara la coherencia y eficiencia del sistema nacional de seguridad social.
- 10) **Enfoque basado en los derechos:** las garantías deberían definirse por ley y todo hombre, mujer o hijo que reuniera las condiciones exigidas debería tener derecho a solicitar sus prestaciones respectivas y, en caso necesario, a presentar un recurso contra la decisión de una administración ante los tribunales.
- 11) **Promoción de normas de la OIT de mayor nivel:** el marco de referencia de las garantías básicas podría estimular asimismo el cumplimiento de los convenios actualizados de la OIT sobre seguridad social por parte de los países conforme maduraran sus economías y se ampliara el espacio fiscal.

⁴ Por esa expresión se entiende que sufren de un grado de discapacidad que los excluye de participar en el mercado laboral.

446. El plazo previsto para la finalización de un instrumento debería ser 2015, a más tardar, para que el instrumento pudiera desempeñar un papel destacado cuando se celebrara el debate mundial sobre el seguimiento de los ODM. La OIT podría vigilar los progresos logrados hacia la cobertura universal con todo el conjunto de garantías mínimas del Piso de Protección Social mediante una serie de indicadores sencillos pero sólidos en el contexto de su Encuesta de Seguridad Social.

447. En su informe a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia⁵, la Comisión de Expertos recomienda un conjunto más amplio de cuestiones de orientación o de establecimiento de normas que, en realidad, también serían un medio de codificar los principios antes señalados en el mecanismo internacional. Según las sugerencias de la Comisión de Expertos, se establecería un plan de trabajo para un período mínimo de diez años. En el recuadro 6.1 se resumen las recomendaciones de la Comisión de Expertos. Sus sugerencias podrían ir precedidas de un análisis sistemático de los sistemas de seguridad social de alto rendimiento mediante una Guía de mejor protección, como se propone en el capítulo 5.

Recuadro 6.1

Estudio General 2011 (La seguridad social y la primacía del Derecho)

Con el fin de alinear el Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) con el informe para la discusión recurrente, el Consejo de Administración decidió que el Estudio General abarcaría el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), así como la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67) y la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69).

Al examinar el legado de las normas de seguridad social objeto de estudio, la Comisión de Expertos observa, en el Estudio General, que en la actualidad existe una clara necesidad de adoptar nuevos enfoques complementarios que contribuyan a orientar las futuras opciones de política de los mandantes de la OIT. También determina que el mandato y la misión de la OIT en el ámbito de la seguridad social (según se reafirma y actualiza en la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa) ya han rebasado las normas vigentes con arreglo a las cuales se han de aplicar. De acuerdo con la Comisión, los convenios vigentes de la OIT siguen siendo pertinentes y, de hecho, importantes, pero deberían complementarse con nuevas iniciativas que reactivaran el derecho a la seguridad social de «toda persona, como miembro de la sociedad».

La Comisión hace suya de manera explícita la estrategia bidimensional para la extensión de la cobertura de la seguridad social y busca apuntalar ambas dimensiones con un conjunto de instrumentos nuevos.

En lo referente a la dimensión horizontal de la estrategia, la Comisión concluye que el instrumento previsto para el Piso de Protección Social debería tratar de cerrar la brecha de cobertura y asegurar la cobertura a todas las personas en consonancia con el enfoque basado en los derechos humanos y el principio de no discriminación. En lo que respecta a la Comisión, está claro que la globalización de la seguridad social requiere que la OIT complemente el conjunto de normas vigentes con un nuevo instrumento de alto impacto que responda a las realidades estructurales imperantes en las economías menos desarrolladas, pero que esté diseñado para ser aceptado por casi todos los Estados Miembros de la OIT.

⁵ Véase OIT: *La seguridad social y la primacía del Derecho: Estudio General sobre los instrumentos relativos al empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, Ginebra, 2011.

En lo referente a la dimensión vertical de la estrategia, la Comisión propone asimismo lo siguiente:

- i) que la terminología anticuada del Convenio núm. 102, en que no se tiene en cuenta la dimensión de género, se adapte para reflejar las realidades sociales actuales, aunque esa adaptación no debería dar lugar a ninguna reducción de los niveles de las prestaciones garantizadas por el Convenio núm. 102. La Comisión también propone la manera en que esa tarea se podría realizar sin una revisión formal del citado Convenio;
- ii) que, a la luz de la experiencia adquirida durante la actual crisis económica y financiera, se elaboren directrices sobre la buena gobernanza y la protección de los fondos de seguridad social, sobre la base del principio de prudencia financiera, la supervisión de carácter tripartito y las mejores prácticas actuariales;
- iii) que el Convenio núm. 102 se complemente con un nuevo instrumento que sirva de orientación para ofrecer prestaciones equivalentes al creciente número de trabajadores en formas irregulares de empleo que hasta ahora no han estado adecuadamente protegidos;
- iv) que las disposiciones del Convenio núm. 168 se flexibilicen con el objeto de que lo puedan ratificar más países.

6.2. Respaldo a la buena gobernanza de los sistemas nacionales de seguridad social

448. Con el fin de asegurar la aplicación de las políticas de la Organización, la Oficina debería reforzar sus demás medios de acción.

Generación y difusión de conocimientos

449. La generación y el intercambio de conocimientos son la base de información fáctica y metodológica de todas las actividades de asesoramiento técnico y en materia de políticas. En los últimos años, la Oficina ha puesto gran empeño en la creación de una plataforma web de generación y difusión de conocimientos (Extensión Mundial de la Seguridad Social – GESS). Es necesario emprender una importante mejora de este servicio con el fin de establecer un depósito verdaderamente mundial e interactivo de experiencias relacionadas con la planificación, la administración y la gobernanza de la seguridad social, como también de las investigaciones y estadísticas generales de política social en que se sustentan. Sin embargo, no es posible generar conocimientos de manera rentable sin la activa contribución de los mandantes de la OIT. La presentación periódica de información sobre las experiencias y los progresos nacionales redundaría en provecho de todos los demás mandantes de la OIT. Se propone, por consiguiente, que se analice si sería posible concertar un acuerdo de colaboración tipo (o un memorando de entendimiento) entre la Oficina y los mandantes nacionales en cuyo marco los países harían aportaciones periódicas a las plataformas de conocimientos de la OIT. Una Guía de mejor protección (que ya se ha sugerido) sería también un medio importante para el intercambio mundial de experiencias y conocimientos.

Creación de capacidad

450. La creación de capacidad es una forma eficiente de inversión indispensable para la buena gobernanza. Los programas eficaces en la materia aceleran la independencia de los países con respecto a los servicios externos de asesoramiento técnico. Debería ampliarse la colaboración de la OIT con algunas universidades que tratan de incorporar la planificación y gestión de la seguridad social en sus planes de estudio. Sin embargo, esa inversión en la promoción sostenible de los valores de la OIT podría ser más eficaz si la colaboración abarcara todas las esferas del trabajo decente y si se diera en el contexto

de una red mundial de instituciones académicas en que se enseñaran los principios del trabajo decente como parte de las estrategias nacionales de desarrollo económico y social. El Centro Internacional de Formación (CIF) podría encabezar esta iniciativa, basándose en el proyecto de la cátedra de la OIT sobre trabajo decente y protección social. En colaboración con este Centro, la Oficina también debería continuar perfeccionando los programas destinados a satisfacer las necesidades específicas de sus mandantes, en particular la participación de sus representantes en los consejos de supervisión de los regímenes nacionales de seguridad social.

Servicios de asesoramiento técnico

451. Es necesario que en los servicios de asesoramiento técnico se combinen tres elementos con el fin de establecer una sólida base de conocimientos mundiales: la disponibilidad de calificaciones profesionales muy especializadas; la proximidad y familiaridad del entorno social, demográfico, económico y político en el que operan los mandantes de la OIT; y la ampliación de la capacidad de prestación de los servicios mediante la colaboración con organismos nacionales e internacionales. Esto exige una división del trabajo más clara entre la sede y la estructura de las oficinas exteriores de la OIT.

452. La sede debe ocuparse de fomentar y proporcionar competencias especializadas que sean un complemento de las que ofrecen las regiones, es decir, la supervisión de la generación mundial de conocimientos; la creación de herramientas técnicas; y la prestación de asistencia muy especializada, como servicios jurídicos, al igual que de carácter financiero, actuarial y de presupuestación social.

453. Las regiones tienen que estar en condiciones de hacer diagnósticos de los problemas de planificación, diseño y gestión a nivel nacional, ofrecer asesoramiento técnico y organizar intervenciones importantes en las que, entre otras cosas, se aproveche el apoyo especializado aportado por la sede.

454. Sin embargo, los problemas de capacidad seguirán presentes. La experiencia reciente revela que la demanda efectiva de servicios de asesoramiento de la OIT supera en grado sustancial su capacidad de respuesta. Se han dejado pasar oportunidades importantes de respaldar a las partes interesadas nacionales precisamente por esos problemas de capacidad. Hay que buscar nuevos medios eficaces en función de los costos de ampliar la capacidad. La primera opción es una colaboración estrecha en el marco del sistema de las Naciones Unidas; la Iniciativa del Piso de Protección Social de la JJE y el Consorcio GTZ-OIT-OMS para la protección social de la salud han demostrado que esa clase de mecanismos encierran un gran potencial. Las aportaciones al marco de planificación de las Naciones Unidas (en particular, los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo – MANUD) deberían ser la norma para las actividades de la OIT en los países. También es necesaria una colaboración estrecha con el Banco Mundial y el FMI.

455. El desafío principal seguirá siendo el acceso a expertos técnicos debidamente calificados. Una forma innovadora de ampliar el círculo de expertos técnicos de la OIT y de conseguir aportaciones técnicas muy avanzadas es recurrir en un grado mucho mayor a la pericia técnica existente en los países que ya cuentan con sistemas nacionales de seguridad social bien consolidados. Para ello, los países colaboradores podrían concertar acuerdos con la OIT con el objetivo de que expertos de instituciones nacionales fueran cedidos a proyectos de la Organización sin dejar de estar en la nómina de los gobiernos y de las instituciones de seguridad social. Ello permitiría ampliar las capacidades, reducir los costos de los proyectos y mejorar la calidad del asesoramiento prestado. La OIT

podría colaborar con la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) en el establecimiento de una red de gobiernos e instituciones participantes.

6.3. Puntos propuestos para la discusión de la Comisión de la Conferencia

456. A la luz del análisis de la situación de la seguridad social en todo el mundo, de su función en el marco del Programa de Trabajo Decente, de la naturaleza del actual debate sobre las políticas y de los demás desafíos descritos en el informe, a continuación se exponen algunas cuestiones que pueden considerarse como puntos de partida para la discusión de la Comisión de la Conferencia:

- a) ¿Qué función desempeña la seguridad social en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo social? ¿Cómo puede contribuir la seguridad social, debidamente articulada con otras políticas, a una mayor participación en el empleo formal, decente y productivo, a garantizar una seguridad del ingreso y a acelerar la consecución de los ODM? ¿Qué función desempeñan las medidas de seguridad social en la recuperación tras la crisis económica en el contexto del Pacto Mundial para el Empleo?
- b) ¿Qué políticas contribuyen mejor a proporcionar una cobertura adecuada de seguridad social a un mayor número de personas, independientemente del nivel de desarrollo? ¿De qué manera pueden colaborar los gobiernos, los trabajadores y los empleadores para llevar a la práctica estas políticas? ¿Cómo puede la estrategia bidimensional de la OIT para la extensión de la seguridad social apoyar de la manera más eficaz posible los esfuerzos que éstos realizan? ¿Cómo puede reforzarse la dimensión de género en las políticas encaminadas a ampliar la cobertura de la seguridad social?
- c) ¿Qué políticas pueden garantizar viabilidad financiera, modalidades de financiación adecuadas (tales como regímenes de financiación por reparto, cuentas de ahorro individuales por capitalización o diferentes combinaciones de ambas modalidades) y un espacio fiscal sostenible para proporcionar sistemas de seguridad social incluyentes y eficaces en un contexto de cambios demográficos, económicos y sociales?
- d) ¿De qué manera pueden contribuir los gobiernos, los trabajadores y los empleadores a mejorar el diseño, la gobernanza y la administración de los sistemas de seguridad social? ¿Cómo se pueden mejorar los marcos institucionales para respaldar estos esfuerzos?
- e) ¿Qué papel desempeñan las normas de la OIT para seguir promoviendo la ampliación de la cobertura de la seguridad social para todos? ¿Qué medidas adicionales deberían adoptarse para mejorar la tasa de ratificación y la aplicación del Convenio núm. 102 y de otras normas actualizadas de la OIT en materia de seguridad social? ¿Qué otros instrumentos o mecanismos (convenios, recomendaciones, directrices, repertorios de recomendaciones prácticas, etc.) podrían elaborarse para servir de orientación en la puesta en práctica del Piso de Protección Social en el contexto de la estrategia bidimensional para la ampliación de la seguridad social para todos?

Al examinar estas cuestiones, la Comisión de la Conferencia tal vez estime oportuno impartir orientaciones sobre la manera en que la Organización y la Oficina pueden responder de manera más eficaz y eficiente a las necesidades de los mandantes en cada uno de estos ámbitos.

Anexo I

Cuadros y orientación sobre estadísticas recientes de seguridad social

Recuadro A-I.1
Acceso a los datos estadísticos contenidos
en el *World Social Security Report 2010/11*

El *World Social Security Report 2010/11* contiene una gran cantidad de datos estadísticos sobre gastos, financiación, cobertura y adecuación de la seguridad social. La versión electrónica del texto íntegro en inglés, así como los gráficos y cuadros (formato excel) pueden consultarse en línea en el sitio web del *World Social Security Report 2010/11*:

Sitio web principal:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1985>

Texto íntegro (PDF):

<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=15263>

Gráficos y figuras:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.do?wid=76>

Cuadros en anexo (excel):

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.do?wid=95>

Principales fuentes estadísticas:

<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=10#globaldb>

Una de las principales fuentes del *World Social Security Report 2010/11* es la base de datos de la encuesta de seguridad social de la OIT, que se encuentra actualmente disponible en línea. Esta base de datos contiene, para un gran número de países participantes, información estadística sobre los gastos, la financiación, la cobertura y la adecuación de la seguridad social a escala nacional y a nivel de los regímenes. La base de datos abarca un cierto número de indicadores básicos, tales como las tasas de gasto social o las tasas de cobertura por rama y género (siempre que estos indicadores se encuentren disponibles).

Base de datos de la encuesta de seguridad social de la OIT: http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.home?p_lang=en.

Cuadro A-I.1. Ratificación del Convenio núm. 102

País	Año de ratificación	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
		Atención médica	Prestación por enfermedad	Prestación por desempleo	Prestación de vejez	Prestación por accidente del trabajo	Prestación familiar	Prestación de maternidad	Prestación de invalidez	Prestación a sobrevivientes
Albania	2006	x	x	x	x	x		x	x	x
Alemania	1958	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Austria	1969	x		x	x		x	x		
Barbados	1972		x		x	x			x	x
Bélgica	1959	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bolivia, Estado Plurinacional de	1977	x	x		x	x	x	x	x	x
Bosnia y Herzegovina	1993*	x	x	x	x	x		x		x
Brasil	2009	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bulgaria	2008	x	x		x	x	x	x		x
República Checa	1993	x	x		x		x	x	x	x
Chipre	1991		x	x	x	x			x	x
Costa Rica	1972	x			x	x	x	x	x	x
Croacia	1991	x	x	x	x	x		x		x
Congo, República Democrática del	1987				x		x		x	x
Dinamarca	1955	x		x	x	x			x	
Ecuador	1974		x		x	x			x	x
Eslovaquia	1993	x	x		x		x	x	x	x
Eslovenia	1992	x	x	x	x	x		x		x
España	1988	x	x	x		x				
Ex República Yugoslava de Macedonia	1991	x	x	x	x	x		x		x
Francia	1974	x		x	x	x	x	x	x	

País	Año de ratificación	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
		Atención médica	Prestación por enfermedad	Prestación por desempleo	Prestación de vejez	Prestación por accidente del trabajo	Prestación familiar	Prestación de maternidad	Prestación de invalidez	Prestación a sobrevivientes
Grecia	1955	x	x	x	x	x		x	x	x
Irlanda	1968		x	x						x
Islandia	1961				x		x		x	
Israel	1955				x	x				x
Italia	1956				x		x	x		
Japón	1976		x	x	x	x				
Jamahiriyá Árabe Libia	1975	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Luxemburgo	1964	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Mauritania	1968				x	x	x		x	x
México	1961	x	x		x	x		x	x	x
Montenegro	2006	x	x	x	x	x		x		x
Níger	1966				x	x	x	x		
Noruega	1954	x	x	x	x	x	x			
Países Bajos	1962	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Perú	1961	x	x		x			x	x	
Polonia	2003	x			x		x	x		x
Portugal	1994	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Reino Unido	1954	x	x	x	x		x			x
Rumania	2009	x	x		x		x	x		
Senegal	1962					x	x	x		
Serbia	2000	x	x	x	x	x		x		x
Suecia	1953	x	x	x		x	x	x		
Suiza	1977				x	x	x		x	x

País	Año de ratificación	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
		Atención médica	Prestación por enfermedad	Prestación por desempleo	Prestación de vejez	Prestación por accidente del trabajo	Prestación familiar	Prestación de maternidad	Prestación de invalidez	Prestación a sobrevivientes
Turquía	1975	x	x		x	x		x	x	x
Uruguay	2010	x		x			x	x		
Venezuela, República Bolivariana de	1982	x	x		x	x		x	x	x
Número total de ratificaciones	47									

* Declaración voluntaria conforme con el artículo 3, párrafo 1, del Convenio núm. 102 (excepciones temporales respecto de las condiciones de aplicación).

Fuente: ILOLEX.

Cuadro A-I.2. Ratificación de los convenios sobre seguridad social de la OIT ¹

Rama	Atención médica	Enfermedades	Desempleo	Vejez	Accidente del trabajo	Familia	Maternidad	Invalidez	Sobrevivientes
	- C.102 - C.130	- C.102 - C.130	- C.102 - C.168	- C.102 - C.128	- C.102 - C.121	- C.102	- C.102 - C.183	- C.102 - C.128	- C.102 - C.128
Países									
ÁFRICA									
República Democrática del Congo				C.102 (1987)	C.121 (1967)	C.102 (1987)		C.102 (1987)	C.102 (1987)
Guinea					C.121 (1967)				
Jamahiriya Árabe Libia	C.102 (1975) C.130 (1975)	C.102 (1975) C.130 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975) C.128 (1975)	C.102 (1975) C.121 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975) C.128 (1975)	C.102 (1975)
Malí							C.183 (2008)		
Mauritania				C.102 (1968)	C.102 (1968)	C.102 (1968)		C.102 (1968)	C.102 (1968)
Níger				C.102 (1966)	C.102 (1966)	C.102 (1966)	C.102 (1966)		
Senegal					C.102 (1962) C.121 (1966)	C.102 (1962)	C.102 (1962)		
AMÉRICAS									
Barbados		C.102 (1972)		C.102 (1972) C.128 (1972)	C.102 (1972)			C.102 (1972) C.128 (1972)	C.102 (1972)
Belice							C.183 (2005)		
Estado Plurinacional de Bolivia	C.102 (1977) C.130 (1977)	C.102 (1977) C.130 (1977)		C.102 (1977) C.128 (1977)	C.102 (1977) C.121 (1977)	C.102 (1977)	C.102 (1977) C.183 (1977)	C.102 (1977) C.128 (1977)	C.102 (1977)
Brasil	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009) C.168 (1993)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.102 (2009)

Rama	Atención médica	Enfermedades	Desempleo	Vejez	Accidente del trabajo	Familia	Maternidad	Invalidez	Sobrevivientes
	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102				
	- C.130	- C.130	- C.168	- C.128	- C.121		- C.183	- C.128	- C.128
Países									
Chile					C.121 (1999)				
Costa Rica	C.102 (1972) C.130 (1972)	C.130(1972)		C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)	C.102 (1972)
Cuba							C.183 (2004)		
Ecuador	C.130 (1978)	C.102 (1974) C.130 (1978)		C.102 (1974) C.128 (1978)	C.102 (1974) C.121 (1978)			C.102 (1974) C.128 (1978)	C.102 (1974) C.128 (1978)
México	C.102 (1961)	C.102 (1961)		C.102 (1961)	C.102 (1961)		C.102 (1961)	C.102 (1961)	C.102 (1961)
Perú	C.102 (1961)	C.102 (1961)		C.102 (1961)			C.102 (1961)	C.102 (1961)	
Uruguay	C.102 (2010) C.130 (1973)	C.102 (2010) C.130 (1973)		C.102 (2010) C.128 (1973)	C.102 (2010) C.121 (1973)		C.102 (2010)	C.102 (2010) C.128 (1973)	C.102 (2010) C.128 (1973)
República Bolivariana de Venezuela	C.102 (1982) C.130 (1982)	C.102 (1982) C.130 (1982)		C.102 (1982) C.128 (1983)	C.102 (1982) C.121 (1982)		C.102 (1982)	C.102 (1982) C.128 (1983)	C.102 (1982) C.128 (1983)
ESTADOS ÁRABES									
ASIA									
Japón		C.102 (1976)	C.102 (1976)	C.102 (1976)	C.102 (1976) C.121 (1974)				
EUROPA									
Albania	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006) C.168 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)		C.102 (2006) C.183 (2004)	C.102 (2006)	C.102 (2006)

Rama	Atención médica	Enfermedades	Desempleo	Vejez	Accidente del trabajo	Familia	Maternidad	Invalidez	Sobrevivientes
	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102
	- C.130	- C.130	- C.168	- C.128	- C.121		- C.183	- C.128	- C.128
Países									
Alemania	C.102 (1958) C.130 (1974)	C.102 (1958) C.130 (1974)	C.102 (1958)	C.102 (1958) C.128 (1971)	C.102 (1958) C.121 (1962)	C.102 (1958)	C.102 (1958)	C.102 (1958) C.128 (1971)	C.102 (1958) C.128 (1971)
Austria	C.102 (1969)		C.102 (1978)	C.102 (1969) C.128 (1969)		C.102 (1969)	C.102 (1969) C.183 (2004)		
Belarús							C.183 (2004)		
Bélgica	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959) C.121 (1970)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)	C.102 (1959)
Bosnia y Herzegovina	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993) C.121 (1993)		C.102 (1993)		C.102 (1993)
Bulgaria	C.102 (2008)	C.102 (2008)		C.102 (2008)	C.102 (2008)	C.102 (2008)	C.102 (2008) C.183 (2001)		C.102 (2008)
República Checa	C.102 (1993) C.130 (1993)	C.102 (1993) C.130 (1993)		C.102 (1993) C.128 (1993)		C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)	C.102 (1993)
Chipre		C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991) C.121 (1966)		C.183 (2005)	C.102 (1991)	C.102 (1991) C.128 (1969)
Croacia	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991) C.121 (1991)		C.102 (1991)		C.102 (1991)
Dinamarca	C.102 (1955) C.130 (1978)	C.130 (1978)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1960)			C.102 (1955)	
Eslovaquia	C.102 (1993) C.130 (1993)	C.102 (1993) C.130 (1993)		C.102 (1993) C.128 (1993)		C.102 (1993)	C.102 (1993) C.183 (2000)	C.102 (1993)	C.102 (1993)

Rama	Atención médica	Enfermedades	Desempleo	Vejez	Accidente del trabajo	Familia	Maternidad	Invalidez	Sobrevivientes
	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102	- C.102
	- C.130	- C.130	- C.168	- C.128	- C.121		- C.183	- C.128	- C.128
Países									
Eslovenia	C.102 (1992)	C.102 (1992)	C.102 (1992)	C.102 (1992)	C.102 (1992) C.121 (1992)		C.102 (1992)		C.102 (1992)
España	C.102 (1988)	C.102 (1988)	C.102 (1988)		C.102 (1988)				
Ex República Yugoslava de Macedonia	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991)	C.102 (1991) C.121 (1991)		C.102 (1991)		C.102 (1991)
Finlandia	C.130 (1974)	C.130 (1974)	C.168 (1990)	C.128 (1976)	C.121 (1968)			C.128 (1976)	C.128 (1976)
Francia	C.102 (1974)		C.102 (1974)	C.102 (1974)	C.102 (1974)	C.102 (1976)	C.102 (1974)	C.102 (1974)	
Grecia	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)		C.102 (1955)	C.102 (1955)	C.102 (1955)
Hungría							C.183 (2003)		
Irlanda		C.102 (1968)	C.102 (1968)		C.121 (1969)				C.102 (1968)
Islandia				C.102 (1961)		C.102 (1961)		C.102 (1961)	
Israel				C.102 (1955)	C.102 (1955)				C.102 (1955)
Italia				C.102 (1956)		C.102 (1956)	C.102 (1956) C.183 (2001)		
Letonia							C.183 (2009)		
Luxemburgo	C.102 (1964) C.130 (1980)	C.102 (1964) C.130 (1980)	C.102 (1964)	C.102 (1964)	C.102 (1964) C.121 (1972)	C.102 (1964)	C.102 (1964) C.183 (2008)	C.102 (1964)	C.102 (1964)
República de Moldova							C.183 (2006)		
Montenegro	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006)	C.102 (2006) C.121 (2006)		C.102 (2006)		C.102 (2006)

Rama	Atención médica	Enfermedades	Desempleo	Vejez	Accidente del trabajo	Familia	Maternidad	Invalidez	Sobrevivientes
	- C.102 - C.130	- C.102 - C.130	- C.102 - C.168	- C.102 - C.128	- C.102 - C.121	- C.102	- C.102 - C.183	- C.102 - C.128	- C.102 - C.128
Países									
Noruega	C.102 (1966) C.130 (1972)	C.102 (1966) C.130 (1972)	C.102 (1954) C.168 (1990)	C.102 (1966) C.128 (1968)	C.102 (1966)	C.102 (1966)		C.128 (1968)	C.128 (1968)
Países Bajos	C.102 (1962) C.130 (2006)	C.102 (1962) C.130 (2006)	C.102 (1962)	C.102 (1962) C.128 (1969)	C.102 (1962) C.121 (1966)	C.102 (1962)	C.102 (1962) C.183 (2009)	C.102 (1964) C.128 (1969)	C.102 (1962) C.128 (1969)
Polonia	C.102 (2003)			C.102 (2003)		C.102 (2003)	C.102 (2003)		C.102 (2003)
Portugal	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)	C.102 (1994)				
Reino Unido	C.102 (1954)	C.102 (1954)	C.102 (1954)	C.102 (1954)		C.102 (1954)			C.102 (1954)
Rumania	C.102 (2009)	C.102 (2009)	C.168 (1992)	C.102 (2009)		C.102 (2009)	C.102 (2009) C.183 (2002)		
Serbia	C.102 (2000)	C.102 (2000)	C.102 (2000)	C.102 (2000)	C.121 (2000)		C.102 (2000)		C.102 (2000)
Suecia	C.102 (1962) C.130 (1970)	C.102 (1962) C.130 (1970)	C.102 (1953) C.168 (1990)	C.102 (1962) C.128 (1968)	C.102 (1953) C.121 (1969)	C.102 (1953)	C.102 (1962)	C.128 (1968)	C.128 (1968)
Suiza			C.168 (1990)	C.102 (1977) C.128 (1977)	C.102 (1977)	C.102 (1977)		C.102 (1977) C.128 (1977)	C.102 (1977) C.128 (1977)
Turquía	C.102 (1975)	C.102 (1975)		C.102 (1975)	C.102 (1975)		C.102 (1975)	C.102 (1975)	C.102 (1975)

¹ Este cuadro no refleja el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118) ni el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157). Por otra parte, hay más países que han ratificado convenios sobre seguridad social de la OIT que no se consideran ya actualizados.

Anexo II

Respuesta de la OIT a la necesidad de seguridad social

1. En el presente anexo se analizan las respuestas de la OIT a la necesidad de seguridad social de la población mundial, desde los primeros años de la actual Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos, en adelante. La discusión general sobre la seguridad social, que tuvo lugar durante la 89.^a reunión de la CIT en 2001, y las consiguientes conclusiones y recomendaciones aprobadas por dicha Conferencia, determinaron las prioridades de acción de la OIT en respuesta a las necesidades de los mandantes. Dado que la Campaña mundial se ha convertido en el principal catalizador de las actividades de la Organización en materia de seguridad social, el presente informe se centra en la utilidad y eficacia de las actividades de la estrategia de la Campaña, desarrolladas en cuatro niveles interrelacionados, a saber:

- generación, gestión e intercambio de conocimientos;
- formulación de políticas;
- asesoramiento técnico, y
- desarrollo de capacidades.

2. Esta estrategia se elaboró en respuesta a las necesidades manifestadas por los mandantes de la OIT y en el marco de la dinámica del nuevo debate sobre las políticas de desarrollo, en las cuales la seguridad social tiene un papel más importante que anteriormente.

A-II.1. Primer nivel: generación, gestión y difusión de conocimientos

3. La generación y el intercambio de conocimientos son requisitos esenciales en todas las actividades de formulación de políticas, prestación de asesoramiento técnico y fortalecimiento de la capacidad. Esta dimensión de la estrategia abarca el acopio y análisis de información estadística, la difusión e intercambio de experiencias en los ámbitos nacional e internacional mediante investigaciones y conocimientos compartidos a través de Internet, y el diseño de nuevas herramientas técnicas para respaldar la labor de formulación de las políticas nacionales.

Encuesta de Seguridad Social (ESS)

4. Para poder realizar el seguimiento de los progresos respecto del objetivo de ampliar la cobertura de la seguridad social, la OIT y sus mandantes deben ser capaces de evaluar la cobertura existente, los grupos de población excluidos y las deficiencias en cuanto al alcance de las prestaciones, mediante la recopilación de información estadística. Dado que la prestación de los servicios de la seguridad social siempre requiere recursos nacionales considerables, también es importante disponer de información sobre los gastos así como sobre las fuentes y modalidades de su financiación. Exceptuando a los países de la Unión Europea y de la OCDE, no existe ninguna norma estadística internacionalmente reconocida para medir la cobertura y evaluar la utilización de los recursos, ni una base de datos comparables a escala internacional. La nueva Encuesta de Seguridad Social (SSI, por sus siglas en inglés) de la OIT se propone elaborar esa

norma estadística de reconocimiento internacional y ayudar a los países a recopilar datos estadísticos completos sobre seguridad social, que sirvan de referencia fiable para la formulación de las políticas nacionales e internacionales. En la actualidad, la Encuesta de Seguridad Social es la única base de datos que combina información sobre los gastos, la financiación y la cobertura a nivel mundial. Desde 2004, la Encuesta de Seguridad Social y su correspondiente base de datos en línea se han ido perfeccionando y ampliando, en particular como resultado de la cooperación con otras organizaciones internacionales (la OCDE, el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)). En colaboración con el Departamento de Estadística de la Oficina, también se están desarrollando otras herramientas para la recopilación de datos sobre la cobertura, en especial mediante el uso de información proporcionada por la encuesta de hogares. Al día de hoy, la base de datos contiene información sobre los gastos correspondiente a más de 80 países, algunos de ellos de la OCDE. La base de datos de seguridad social de la OIT, a la que puede accederse en todo el mundo a través de Internet, es una herramienta que permite reunir, almacenar y difundir estadísticas e indicadores básicos sobre la seguridad social y el trabajo decente. La base de datos de la Encuesta de Seguridad Social es la fuente de informaciones de una nueva e importante publicación de la OIT, una serie bienal sobre seguridad social que proporciona a los mandantes una base para la formulación de orientaciones en materia de políticas. El primer volumen de esta serie, titulado *World Social Security Report*¹ (Informe Mundial sobre la Seguridad Social) se presentó en noviembre de 2010.

Plataformas de conocimientos y aprendizaje

5. El Departamento de Seguridad Social está desarrollando una plataforma de gestión de los conocimientos basada en Internet sobre la extensión de la seguridad social a escala mundial (*Global Extension of Social Security* (GESS)). Se trata de un instrumento clave de la Campaña mundial, puesto que vincula al Departamento con sus clientes y mandantes, conforme a una nueva modalidad interactiva. La plataforma permite intercambiar información sobre la labor de la Oficina y de otras organizaciones en el ámbito de la seguridad social, vincula a las redes internacionales dedicadas a la solución de problemas y mejora la capacidad de respuesta de los servicios de asesoramiento técnico que se brindan a los mandantes de la OIT, mediante la prestación de apoyo técnico y el aprendizaje a distancia en línea. Una primera versión de la plataforma se presentó en el Foro Mundial sobre Seguridad Social de la AISS, que se celebró en Moscú en septiembre de 2007. Esa plataforma también incluye la plataforma de Información Mundial sobre los Microseguros (GIMI, por sus siglas en inglés), un componente centrado en los microseguros, que se ha consolidado entre los expertos en microseguros de todo el mundo. Por el momento, en las plataformas GESS y GIMI se han registrado 1.350 usuarios de 132 países. Las plataformas ya disponen de una biblioteca con más de 700 recursos, un glosario con 520 términos de seguridad social, 40 páginas temáticas y por países, una base de datos con los currículum vitae de 50 expertos y otra con más de 100 preguntas de carácter temático, y sus correspondientes respuestas.

6. Otra plataforma vinculada, desarrollada en el marco del proyecto STEP de Portugal, consiste en una herramienta de aprendizaje interactivo basada en la web y un sistema de gestión de los conocimientos (Centro Informático de Aprendizaje y de Recursos para la Inclusión Social (CIARIS)), que ha contribuido a la formación de más de 1.900 personas de 30 países en materia de ampliación de la protección social y de inclusión social. También ha contribuido a la creación de conocimientos en varias esferas, tales como la asistencia social, el papel de la seguridad social en la prevención del trabajo infantil y la integración de la protección social en las estrategias de desarrollo económico local. Al día de hoy, este Centro ha brindado apoyo a más de 400 personas con miras a la definición y aplicación de estrategias para la extensión de la seguridad social.

7. La Oficina contribuye al enriquecimiento de las plataformas facilitando información y el intercambio de conocimientos entre grupos de países pertenecientes a una misma zona geográfica o comunidad lingüística como es el caso, por ejemplo, del Centro de Información sobre

¹ OIT: *World Social Security Report 2010/11* (Ginebra, 2010).

Protección Social (CIPS) para los países de habla portuguesa. Bajo el liderazgo institucional de la Secretaría Ejecutiva de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), el Centro ofrece a los países medios para compartir información e intercambiar experiencias, sobre todo en materia de protección social básica, extensión del seguro social, marcos normativos de protección social y de vinculación de la protección social con otras políticas económicas y sociales, en el contexto de la reducción de la pobreza y el desarrollo humano.

Herramientas técnicas

8. El Departamento de Seguridad Social ha elaborado herramientas técnicas que permiten la evaluación de las distintas opciones de política o la prestación de apoyo para una gobernanza y unas prácticas de gestión adecuadas en regímenes de seguridad social específicos o en los sistemas nacionales de seguridad social. Durante varios años, ha difundido sus modelos informáticos actuariales y de presupuesto social (véase el recuadro A.II-1, que muestra sus modalidades de uso y algunas de sus aplicaciones), así como la metodología de revisión del gasto y resultados de la protección social (SPER, por sus siglas en inglés) sin cargo alguno para los mandantes interesados, con la finalidad de ampliar su uso práctico. Un nuevo e importante producto, la Herramienta de Protección Social Básica, es un instrumento de simulación que permite a los gobiernos y mandantes estimar el costo de las prestaciones básicas de seguridad social en el contexto específico de cada país. Además, con financiación de Bélgica, el programa STEP ha desarrollado un programa informático de gestión y control (*MAS Gestion y MAS Pilote*) a fin de reforzar la calidad de la gestión de los regímenes de microseguros de salud.

Recuadro A-II.1

Uso de un presupuesto social para la planificación de políticas

La gestión presupuestaria de la seguridad social es un instrumento para la coordinación de las políticas de gasto público y para la planificación financiera en el marco nacional. La planificación coordinada de los programas de gastos (básicamente el intento de conciliar los gastos públicos y semipúblicos con los ingresos fiscales y en concepto de cotizaciones), es indispensable para una gobernanza responsable en toda sociedad, cualquiera que sea su sistema económico. La gestión presupuestaria de la seguridad social respalda el proceso de adopción de decisiones en materia de políticas en el cada vez más delicado punto de intersección entre la política social y la planificación financiera nacional. Contribuye a:

- ❑ evaluar los resultados financieros anteriores del sistema de protección social, en comparación con la evolución macroeconómica y presupuestaria de las administraciones públicas;
- ❑ describir el probable desempeño en términos financieros, del sistema de protección social en el futuro, si no se producen cambios en las disposiciones que regulan los gastos de financiación y en concepto de prestaciones (proyecciones a partir de la situación actual);
- ❑ analizar (sirviéndose de simulaciones) de qué manera los nuevos programas de prestaciones o la modificación de los programas existentes pueden afectar el espacio fiscal disponible;
- ❑ examinar de qué modo los nuevos mecanismos de obtención de ingresos o los recortes de gastos pueden ayudar a reducir posibles déficits fiscales; y
- ❑ analizar de qué manera las nuevas prestaciones, la reducción del gasto, o los nuevos mecanismos de recaudación de ingresos, pueden modificar el impacto social y económico del sistema de protección social en su conjunto, o el de sus subsistemas.

La gestión presupuestaria de la protección social es fundamental en los países con sistemas de seguridad social integrales, así como en los países que apenas comienzan a desarrollar sus sistemas. La OIT ha apoyado la gestión presupuestaria de la protección social en países como Alemania, Bulgaria, Eslovaquia, Luxemburgo, Panamá, Polonia y Tailandia. Se están empezando a adoptar enfoques de gestión presupuestaria de la protección social en países que comienzan a desarrollar un sistema de protección social básico, entre ellos Burkina Faso, Camboya y Etiopía (con financiación de la Comisión Europea) y, con anterioridad, en la República Unida de Tanzania y en Zambia (con financiación del Reino Unido). En estos dos últimos países, los expertos de diferentes organismos gubernamentales, entre otros, de los ministerios «sociales» y del Ministerio de Planificación y Finanzas, recibieron formación sobre el uso de las herramientas elaboradas. En Zambia, esas herramientas, adaptadas a las necesidades locales, se utilizarán para evaluar la viabilidad de un régimen básico de pensiones no contributivo y para planificar su puesta en marcha.

Fuentes: W. Scholz *et al.*: *Social budgeting*, Ginebra, OIT/AISS, 2000; OIT: *Tanzania Mainland: Social protection expenditure and performance review and social budget*, Ginebra, 2008; OIT: *Zambia. Social Protection expenditure and performance review and social budget*, Ginebra, 2008.

Actividades de investigación

9. Durante los últimos cinco años, la OIT ha dado a conocer varios documentos de investigación sobre la extensión de la seguridad social, además de realizar importantes estudios y de publicar libros sobre los elementos básicos de una estrategia para luchar contra la exclusión social². Los resultados de estas actividades se difundieron, entre otros, en una importante conferencia internacional sobre el tema «Protección social e inclusión: convergencia de esfuerzos para una perspectiva global», organizada de manera conjunta por la OIT, el Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social de Portugal y la Comisión Europea, que se celebró en Lisboa, los días 2 y 3 de octubre de 2006.

10. Se elaboró una nueva posición de la OIT sobre la protección social de la salud, a efectos de su presentación en la Conferencia internacional sobre el seguro social de salud en los países en desarrollo, que se celebró en Berlín en diciembre de 2005³, en la Conferencia sobre la extensión del seguro social de salud a los trabajadores de la economía informal, que tuvo lugar en Manila en octubre de 2006, y en una conferencia de alto nivel sobre el seguro de salud en los países en desarrollo, organizada por el Sr. Sarkozy, Presidente de Francia, en marzo de 2007⁴. La posición de la OIT se describe en el primer documento de la serie de Documentos de Política de Seguridad Social⁵.

11. Un seminario de investigación de alto nivel sobre el papel de la seguridad social en el desarrollo del Estado y de la nación, organizado de manera conjunta con el Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DfID) y el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ) en septiembre de 2006, condujo a la elaboración de una importante publicación en la que se aboga por la conveniencia de invertir cuanto antes en las transferencias sociales,

² Véase, por ejemplo, J. Estivill: *Concepts and strategies for combating social exclusion: An overview* (Ginebra, OIT, 2003); OIT: *Social protection and inclusion: Experiences and policy issues* (Ginebra, 2006), así como una serie de documentos para discusión.

³ OIT, Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ) y OMS: *The Berlin recommendations for action in ILO-GTZ-WHO: Extending social protection in health: Developing countries' experiences, lessons learnt and recommendations*, documento presentado a la Conferencia internacional sobre el seguro social de salud en los países en desarrollo, Berlín, 5-7 de diciembre de 2005 (Francfort del Meno, VAS, 2006).

⁴ «Insurance coverage in developing countries: Breaking the vicious circle of disease and poverty» (Cobertura de seguro en los países en desarrollo: cómo romper el círculo vicioso entre enfermedad y pobreza), celebrada en París los días 15 y 16 de marzo de 2007.

⁵ OIT: *Protección social de la salud: Una estrategia de la OIT para el acceso universal a la asistencia médica*, Documentos de Política de Seguridad Social núm. 1 (Ginebra, 2008).

como un elemento de las estrategias de desarrollo nacional⁶. Uno de los mayores aportes de la OIT al nuevo y ampliamente reconocido paradigma de las políticas de desarrollo según el cual los países pueden crecer con equidad, consistió en el análisis realizado para determinar la viabilidad financiera de las prestaciones básicas de seguridad social en los países de bajos y medianos ingresos.

12. Una serie de documentos de discusión sobre el África Subsahariana y Asia⁷, que tuvieron amplia difusión, demostraron que un conjunto básico de prestaciones de seguridad social, o por lo menos algunos de sus componentes, son asequibles a mediano plazo incluso para los países de bajos ingresos. La Oficina refundió estas conclusiones en una publicación de la serie de Documentos de Política de Seguridad Social⁸. En este documento se aboga por el establecimiento de un Piso de Protección Social, tanto desde el punto de vista de los derechos como de la viabilidad financiera. Los países pueden garantizar la viabilidad financiera recurriendo a una aplicación gradual de la seguridad social, dependiendo de su nivel de desarrollo económico y de sus compromisos nacionales. Además, se está recopilando la información obtenida en las investigaciones sobre los efectos de las transferencias sociales no contributivas en los países de bajos y medianos ingresos, a fin de que sirva de apoyo para la formulación de políticas y la aplicación de los componentes del Piso de Protección Social.

A-II.2. Segundo nivel: formulación de políticas

13. La Oficina elaboró una nueva estrategia de referencia para la Campaña. En agosto de 2006 se publicó la primera versión del documento de política titulado *Seguridad social para todos: una inversión en el desarrollo social y económico mundial*⁹, que se distribuyó a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el marco de un proceso de consulta mundial para tratar de lograr un consenso lo más amplio posible sobre el mensaje a favor de una política básica. Tras un examen exhaustivo de todas las observaciones recibidas, en 2008 se ultimó la versión definitiva del documento de política, que se publicó en 2009¹⁰. Su mensaje fundamental es que las prestaciones de seguridad social son una herramienta poderosa para combatir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y que el establecimiento de sistemas nacionales de seguridad social en una etapa temprana del proceso de desarrollo económico representa una inversión fundamental para el desarrollo social y económico.

14. El arquetipo de política pragmática que se perfila como resultado de la labor normativa recomienda que los países que no hayan alcanzado todavía una cobertura universal o amplia traten de establecer, en primer lugar, un conjunto básico y modesto de garantías en materia de seguridad social, como elementos de un Piso de Protección Social (en el capítulo 5 se da información más detallada a este respecto).

15. Esta posición de política también se reafirmó en una serie de seminarios regionales tripartitos sobre seguridad social celebrados en América Latina, los Estados árabes y Asia, y

⁶ Véase P. Townsend (coordinador de la publicación): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Construcción de sociedades decentes: Revisión del papel de la seguridad social en el desarrollo) (Basingstoke y Ginebra, Palgrave y OIT, 2009).

⁷ K. Pal *et al.*: *Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*. Temas de Protección Social. Documento de discusión núm. 13 (Ginebra, OIT, 2005); S. Mizunoya *et al.*: *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise*. Temas de Protección Social, Documento de discusión núm. 17 (Ginebra, OIT, 2006).

⁸ OIT: *Can low-income countries afford basic social security?* Documentos de Política de Seguridad Social núm. 3 (Ginebra, 2008).

⁹ OIT: *Social security for all: Investing in global social and economic development: A consultation*, Temas de Protección Social, Documento de discusión núm. 16 (Ginebra, 2006).

¹⁰ OIT: *Social security for all: Investing in social justice and economic development*, Documentos de Política de Seguridad Social núm. 7 (Ginebra, 2009).

recibió el respaldo de los mandantes de la OIT. Estas reuniones fueron copatrocinadas por los ministerios de trabajo de los países anfitriones y contaron con la asistencia de más de 200 participantes, entre ellos representantes de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores, de observadores de las instituciones de seguridad social y demás instituciones públicas y de organizaciones internacionales que participan en actividades relacionadas con la seguridad social. Los objetivos principales de las reuniones fueron que los participantes intercambiaran sus experiencias sobre cómo ampliar la cobertura de seguridad social, la identificación de buenas prácticas y el logro de un consenso sobre la manera de conseguir una ampliación aún mayor de la cobertura de seguridad social, como cuestión prioritaria de la política nacional. Las deliberaciones permitieron llegar a un amplio consenso en el seno de la OIT respecto de las prioridades que los países y la propia Organización deberán abordar durante los próximos años, tanto en el marco de la Campaña como de los Programas de Trabajo Decente por País¹¹. En octubre de 2010 se celebró una reunión similar para los países de la región de África (véase el recuadro 5.2).

16. La idea de invertir en un sistema básico de prestaciones de seguridad social en una etapa temprana del desarrollo económico, como instrumento clave para el logro de los ODM y como dimensión social tangible de la globalización, ha sido adoptada y está siendo promovida por otros organismos de las Naciones Unidas (entre ellos el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)), así como por los organismos donantes (entre ellos el GTZ y el DfID) y organizaciones no gubernamentales clave.

A-II.3. Tercer nivel: servicios de asesoramiento técnico

17. En todo momento puede observarse que la OIT presta asesoramiento técnico de carácter práctico, en parte a través de proyectos de cooperación técnica plurianuales que tienen una incidencia directa respecto de la ampliación de la cobertura de la seguridad social en unos 30 países de todos los continentes. Entre 2000 y 2010, se presentaron a los mandantes y donantes más de 170 informes importantes sobre cooperación técnica, relativos a más de 70 países¹². En los párrafos que figuran a continuación se describen brevemente algunas de las actividades representativas al respecto.

18. En ciertos países y regiones en los que la OIT lleva a cabo actividades de cooperación técnica, se han presentado oficialmente campañas nacionales para la extensión de la seguridad social. Esos lanzamientos oficiales se realizaron en 2003 en Addis Abeba (para la región de África); en 2004 en Nepal, Senegal, Mozambique y Kenya; en 2005 en Jordania, y en 2007 en la República Unida de Tanzania y Zambia, en el marco del proyecto anteriormente mencionado del DfID. En todos estos países, la OIT realizó actividades de seguimiento, determinadas por las preferencias nacionales, que prosiguen en todos los países interesados. En Kenya, la OIT también ayudó en la labor de formulación de una política integrada de protección social. Dado que los planes nacionales de desarrollo de la seguridad social que implican actividades de la OIT adquirirán una importancia cada vez mayor en los Programas de Trabajo Decente por País, el lanzamiento de campañas nacionales independientes habrá de tener menor importancia en el futuro.

África

19. Uno de los ejemplos más destacados en el ámbito de la cooperación técnica es el proyecto financiado por el DfID, denominado «Campaña mundial de la OIT para la protección social y cobertura para todos como un medio para reducir la pobreza en África», centrado en la *República*

¹¹ Véanse las referencias a los informes de las reuniones regionales en la nota de pie de página núm. 16 de la introducción del presente informe.

¹² Los informes de cooperación técnica y demás publicaciones pueden descargarse, respectivamente, en las siguientes direcciones: <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/seccoc/info/tclist.pdf>; y <http://www.ilo.org/legacy/english/protection/seccoc/info/list.pdf>.

Unida de Tanzania y Zambia. El objetivo del proyecto era determinar el margen de espacio fiscal necesario para aplicar un conjunto de prestaciones mínimas de seguridad social. Se estableció en primer lugar una amplia base de referencia con proyecciones para 15 años respecto de los gastos e ingresos fijos. Ulteriormente se realizaron análisis que implicaron un diálogo intenso con los mandantes y los ministerios competentes, los equipos de las Naciones Unidas en los países y los donantes. Los resultados confirmaron las conclusiones de investigaciones anteriores, que apuntaban a la viabilidad financiera de la introducción de una pensión universal de vejez.

20. En *Ghana* se prestaron regularmente servicios de asesoramiento técnico para el establecimiento del seguro universal de salud. En *Sudáfrica* y *Lesotho*, la Oficina inició un diálogo a más largo plazo sobre el futuro de la seguridad social en el contexto de los Programas de Trabajo Decente por País. En *Zimbabwe*, la OIT brindó apoyo a los planes nacionales para mejorar la protección de la maternidad y la aplicación del Plan de Seguro Nacional de Salud.

21. En el África Occidental y Central, el programa STEP de Bélgica llevó a cabo actividades en *Benin*, *Burkina Faso*, *República Democrática del Congo*, *Rwanda*, *Senegal* y *Togo*. El programa se desarrolla a diferentes niveles y en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País. A través de éste se brinda apoyo a las estrategias nacionales para la ampliación de la seguridad social y la aplicación de enfoques innovadores, tales como las mutualidades de salud para grupos profesionales y los regímenes de seguro de salud vinculados a las microfinanzas (por ejemplo, los sistemas de protección social para los trabajadores de los sectores del transporte en el *Senegal*, y para los trabajadores de la economía informal en *Benin*). El programa STEP de Bélgica ha desarrollado actividades y herramientas de formación para fortalecer la capacidad de gestión de estos sistemas (por ejemplo, el software de gestión técnica denominado MAS-Gestion). A nivel subregional, el programa STEP brinda asesoramiento y apoyo respecto de la elaboración de una legislación común para las sociedades de asistencia mutua en la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA).

22. En *Rwanda*, *Benin*, *Burkina Faso*, *Togo* y *República Democrática del Congo*, el programa proporciona un apoyo esencial para el desarrollo de un nuevo régimen de seguro universal de salud, especialmente en lo que respecta a los mecanismos de cobertura de los trabajadores de la economía informal, que abarca elementos del seguro tradicional, de los microseguros y aspectos de financiación. En *Sierra Leona*, la OIT también llevó a cabo una evaluación de las diferentes opciones del seguro de salud.

23. Tras la aprobación de la Iniciativa del Piso de Protección Social, y en colaboración con la Organización Mundial de la Salud, otros organismos de las Naciones Unidas y asociados bilaterales, la OIT apoya los esfuerzos realizados en *Burkina Faso* para establecer, ampliar o reorientar su sistema de protección social. El objetivo es encontrar una manera más eficaz de responder a las necesidades de protección social de todas las personas, especialmente las más pobres y vulnerables, que se han visto gravemente afectadas por la crisis mundial. En este contexto, la OIT está realizando una revisión del gasto y resultados de la protección social (SPER, por sus siglas en inglés), a fin de permitir la elaboración de un presupuesto social nacional. En *Benin* y *Togo* se han iniciado procesos similares. En el contexto de la Iniciativa de Previsión Sanitaria (P4H, por sus siglas en inglés), la OIT también respalda la ampliación de la protección social de la salud y la formulación de una estrategia de financiación de la salud en *Uganda*.

24. En *Rwanda*, el programa STEP de Bélgica brinda apoyo al Ministerio de Salud en relación con el proceso político relativo al seguro de salud basado en la comunidad (CBHI, por sus siglas en inglés) y con el fortalecimiento de la capacidad de gestión. Se han elaborado nuevas leyes sobre el seguro de salud, y el Ministerio de Salud está preparando una reforma del sistema de seguro de salud basado en la comunidad, con miras a establecer un régimen más equitativo y sostenible. El programa también brinda apoyo a la Unidad de Asuntos Sociales del Ministerio de Administración Local en actividades relacionadas con la estrategia nacional en materia de protección social y el Piso de Protección Social. El programa se desarrolla en estrecha colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas en el marco de la iniciativa «Una ONU».

25. Junto con el sistema de las Naciones Unidas, los organismos de cooperación bilateral y las organizaciones no gubernamentales internacionales, la Oficina participa en el Grupo de trabajo subregional del África Occidental y Central sobre protección social, que organiza actividades conjuntas de promoción de los intereses y de sensibilización, investigación y formación.

26. A través del proyecto *Extending social security coverage to African migrant workers and their families* (MIGSEC, 2008-2011) (Extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores migrantes y sus familias en África), financiado por el Gobierno de Alemania, la OIT presta asistencia técnica en varios países africanos para la elaboración y aplicación de instrumentos jurídicos de coordinación de los sistemas de seguridad social de la región. Además, el proyecto tiene por finalidad fortalecer la capacidad institucional de los organismos responsables de la planificación y aplicación de las estrategias y políticas destinadas a extender a los trabajadores migrantes la cobertura de la seguridad social.

27. Tras enfrentarse a distintas dificultades durante los últimos años, algunos países de habla francesa del África Central están tratando de fortalecer sus capacidades operativas y financieras, con apoyo técnico de la OIT. En noviembre de 2009 se ultimaron los estudios sobre cómo fortalecer la capacidad operativa y financiera del organismo de seguridad social de la *República Centroafricana*, y actualmente se están celebrando discusiones sobre la realización de estudios similares en la *República Democrática del Congo*. En *Burundi* se realizó un estudio sobre los elementos básicos necesarios para la aplicación de una política nacional en materia de protección social, con apoyo técnico de la OIT, que se presentó al Gobierno y fue adoptado en un seminario tripartito que se celebró en abril de 2010. En el *Camerún*, la Oficina ha prestado asesoramiento técnico al comité encargado de elaborar propuestas para la reorganización y el perfeccionamiento del sistema nacional de protección social, y ha cooperado en la labor de valoración actuarial de la Caja Nacional de Previsión Social.

28. En los países de África de habla portuguesa, el programa STEP de Portugal ha apoyado la ampliación del programa nacional de pensiones sociales en *Cabo Verde* a través del fortalecimiento de los procedimientos operativos, el perfeccionamiento del sistema de información y la mejora del conjunto de prestaciones para los pensionistas. Al mismo tiempo, el proyecto apoya la extensión del seguro social a los trabajadores domésticos y los trabajadores independientes. En *Mozambique*, este programa asiste al Gobierno en sus esfuerzos para extender la protección social a las personas que sufren mayor exclusión y para el establecimiento gradual de un piso de seguridad social. Recientemente, el Gobierno aprobó una estrategia nacional y una reglamentación en materia de seguridad social básica, sumamente pertinentes para el establecimiento del Piso de Protección Social. El programa STEP de Portugal respaldó la formulación de la estrategia y de la reglamentación para la seguridad social básica, prestando asistencia técnica en relación con las opciones de política, los costos y la formación, y promoviendo el diálogo sobre políticas entre las principales partes interesadas. En colaboración con el DfID, el Gobierno de los Países Bajos y el UNICEF, el programa también refuerza la capacidad gubernamental para administrar, ejecutar, supervisar y ampliar el Programa de subvención de alimentos y participa en los esfuerzos de las Naciones Unidas para ayudar al Gobierno de Mozambique a hacer frente a las consecuencias de la crisis mundial del precio de los alimentos.

Américas

29. En el *Uruguay*, la OIT brindó apoyo para la realización de un estudio técnico sobre el régimen de asignaciones familiares, que contribuyó a la discusión sobre una reforma integral aprobada por el Congreso en diciembre de 2007. En *Chile*, la OIT prestó asistencia técnica durante muchos años para la adaptación del sistema de pensiones (véase el recuadro 3.6). En el *Perú* se llevaron a cabo diversas actividades durante los últimos cinco años, con miras a aumentar la capacidad institucional del Gobierno a efectos de la reforma del sistema de seguridad social a través de un proceso de diálogo social. En este contexto, la OIT realizó (entre otros) un estudio financiero y actuarial sobre el Seguro Social de Salud (EsSalud) y colaboró en la redacción de una ley sobre el acceso universal a la atención médica. Más recientemente, la OIT contribuyó a la discusión sobre la importancia de poner en práctica un régimen de pensiones no

contributivas para proteger a las personas de edad contra la pobreza y la miseria. En el *Ecuador* se proporcionó asistencia técnica y actuarial al Gobierno para preparar una reforma de la seguridad social. El asesoramiento de la Oficina incluyó asistencia para garantizar un nivel mínimo de ingresos a todas las personas mayores de 65 años, tanto a través de regímenes contributivos como no contributivos; para lograr una cobertura de salud completa a través de una combinación de seguro de salud y de acceso gratuito a los servicios de salud pública; para la aplicación de un sistema universal de salud financiado con los ingresos generales, y para la formulación de un plan de pensiones obligatorio para los trabajadores independientes. En *Colombia*, el programa STEP de Bélgica apoya el desarrollo del régimen de seguro de salud subvencionado para los pobres. En *Trinidad y Tabago*, la OIT apoyó la elaboración de medidas y opciones en materia de políticas para la propuesta de extensión de la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia. Dicha propuesta abarca la legislación (sobre la base de las disposiciones del régimen y del derecho laboral vigente), la administración y el asesoramiento financiero relacionados con esa extensión.

Asia

30. En la *India*, la OIT colaboró con el Gobierno en la elaboración de propuestas para una importante extensión de la cobertura de jubilación y de salud a los trabajadores de la economía informal («sector no estructurado»). De aprobarse estas propuestas, junto con el innovador Plan Nacional de Garantía del Empleo Rural, podrían recibir cobertura hasta 300 millones más de personas. La Oficina también apoya el desarrollo del régimen de seguro de enfermedad para los agricultores del estado de Karnataka «Yeshasvini», que tiene características innovadoras y cubre a 3 millones de agricultores.

31. En *Nepal*, la OIT prestó apoyo para el examen de cuestiones de larga data en materia de legislación laboral y de seguridad social, y para la preparación de los debates de política previos a la reconstitución del Gobierno. Además, a petición del UNICEF, la OIT realizó un análisis financiero en apoyo de las propuestas para la introducción de un conjunto de prestaciones básicas de seguridad social que, en el entorno posterior al conflicto, constituiría un importante «dividendo de la paz». Ello condujo al Gobierno a reducir la edad mínima de los beneficiarios de la asignación de vejez, que pasó de 75 a 65 años, y a la introducción de una asignación por hijos a cargo en 2010. En el contexto de la reforma del mercado de trabajo, la OIT proporcionó asistencia para el establecimiento de un régimen de seguro de desempleo. En *Sri Lanka*, la OIT dio su apoyo al sistema de seguridad social para hacer frente a los efectos del tsunami y realizó una revisión general del sistema de seguridad social existente a fin de ayudar al Gobierno a reforzar su sistema de cobertura universal. La OIT también apoya la ampliación de la protección social de la salud y la elaboración de una estrategia de financiamiento de la salud en el contexto de la iniciativa P4H.

32. En *Tailandia*, la OIT ha trabajado durante más de 20 años con miras a la mejora y extensión de la seguridad social a los trabajadores del sector privado. Muchas recomendaciones de la OIT redundaron en mejoras de la cobertura en cuanto a la población abarcada y a las prestaciones ofrecidas. Recientemente, la Oficina brindó asesoramiento técnico y contribuyó a la creación de capacidad para los debates nacionales sobre la extensión de las pensiones a la población no beneficiaria, así como a la garantía de la viabilidad financiera del régimen universal de atención de salud. En *Camboya*, la OIT prestó asistencia técnica para el establecimiento del primer régimen de seguridad social para los trabajadores del sector privado, que ha comenzado a cubrir los accidentes laborales, y que se prevé hacer extensivo a otros sectores. En la *República Democrática Popular Lao*, un proyecto de la OIT contribuyó a la creación y ampliación del régimen de seguridad social para los trabajadores del sector privado y a la reforma del régimen para los funcionarios públicos, así como al establecimiento de un plan director nacional relativo a la extensión de la seguridad social. En *Viet Nam*, las actividades de la OIT condujeron a la promulgación de la primera Ley sobre Seguridad Social en 2006.

33. En *China*, la OIT realizó un examen exhaustivo del sistema de seguridad social existente¹³, llevó a cabo un amplio estudio sobre la política de extensión de la cobertura del seguro de vejez en 2005-2006 y brindó apoyo a la sección actuarial del Ministerio de Trabajo a través de un diálogo de contenido técnico a más largo plazo. Desde hace tiempo, la OIT también apoya la labor actuarial en *Malasia*. En *Indonesia*, brindó asistencia para promover la cobertura universal de la seguridad social mediante proyectos de cooperación técnica y, en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País, subrayó la necesidad de elaborar una hoja de ruta para la aplicación de la importante Ley sobre el Régimen Nacional de Seguridad Social, y dio su apoyo a las nuevas iniciativas sobre el seguro de salud y las transferencias condicionadas de efectivo.

34. En la región del Pacífico, entre 2004 y 2006 la OIT puso en marcha una importante iniciativa subregional sobre seguridad social para los países insulares del Pacífico, que incluyó estudios para la evaluación de las necesidades en materia de seguridad social en *Fiji*, *Filipinas*, *Indonesia*, *Islas Salomón*, *Kiribati*, *Samoa*, *Tailandia* y *Vanuatu*. El resultado del proyecto se ha resumido en cinco volúmenes de una publicación de referencia sobre las medidas necesarias para la extensión de la seguridad social.

Estados árabes

35. En *Bahrein*, la OIT contribuyó al establecimiento de un régimen de seguro de desempleo mediante la creación un marco de políticas vinculado a una evaluación actuarial del régimen propuesto y a la elaboración de la Ley de Seguro de Desempleo, promulgada en 2006 (véase el recuadro 3.8 *supra*).

36. En *Jordania*, la OIT prestó apoyo técnico jurídico y actuarial al Gobierno para la ampliación de la cobertura del régimen de pensiones, el establecimiento de un régimen de prestaciones de maternidad recogido en la recientemente promulgada Ley de Seguridad Social, y para la ratificación del Convenio núm. 102. En el *Libano*, la OIT examinó un estudio actuarial y formuló recomendaciones sobre la sustitución por pensiones periódicas de la prima por terminación del servicio para los trabajadores del sector privado.

37. En la *República Árabe Siria* se está desarrollando un proyecto para la ampliación de la cobertura de la seguridad social. Como parte de los preparativos, la OIT desarrolló en Damasco y en el Centro Internacional de Formación de Turín una serie de actividades de fortalecimiento de las capacidades, destinadas a los funcionarios gubernamentales, los interlocutores sociales y otros interesados, y estableció un grupo de trabajo nacional sobre estadísticas en materia de protección social. También examinó una propuesta de reforma de las pensiones, y actualmente prepara un análisis de la conformidad de la legislación sobre seguridad social en la República Árabe Siria con el Convenio núm. 102.

Europa y Asia Central

38. A diferencia de la situación en otras regiones, en Europa Central y Oriental el principal problema relativo a la extensión de la cobertura consiste principalmente en el incumplimiento de las leyes y reglamentos. La OIT realizó un importante estudio sobre la recaudación de las cotizaciones para el régimen de pensiones y brindó asesoramiento sobre políticas a los países participantes. También proporcionó servicios de asesoramiento sobre las pensiones, destinados a ampliar la cobertura en los países del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, y preparó un manual de formación sobre la dimensión de género de la reforma de las pensiones. Se está llevando a cabo un análisis regional sobre la adecuación de la cobertura de las pensiones para las mujeres y se están formulando recomendaciones de política para abordar el problema de las desigualdades de género en la asignación de pensiones. En *Armenia* y *Kirguistán* se brindó asesoramiento, en el marco de discusiones tripartitas, sobre las políticas de reforma de las pensiones con miras a garantizar un nivel mínimo de cobertura del régimen de pensiones para todos los trabajadores y evitar así una reducción de la cobertura para las mujeres. Actualmente se

¹³ Véase OIT: *Perspectives on the social security system of China*, documento núm. 25 de la serie Extensión de la seguridad social, ESS (Ginebra, OIT).

está analizando la conformidad de la legislación sobre seguridad social de la Federación de Rusia con las disposiciones del Convenio núm. 102.

39. En *Kazajstán*, la OIT presta asistencia técnica en materia de legislación nacional para facilitar la ratificación del Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183). La Oficina ha proporcionado apoyo técnico, concretamente sobre la mejora de la legislación nacional y el fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores sociales en materia de regímenes de seguro de accidentes del trabajo, en países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) como *Tayikistán*, *Armenia* y *Uzbekistán*, que están introduciendo reformas en esta esfera.

40. Debido al aumento de la migración laboral en la región de la CEI durante los últimos años, la Oficina ha prestado una asistencia técnica sustancial para mejorar la protección social de los trabajadores migrantes, entre otros medios a través del análisis de la legislación nacional y de la formación para facilitar los acuerdos bilaterales y multilaterales en materia de seguridad social.

41. Como resultado de la Declaración Ministerial de Almaty de 2009¹⁴, en 2010 se puso en marcha un proyecto de cooperación técnica financiado por Finlandia, que abarca ocho países de la antigua Unión Soviética (Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) a fin de apoyar las iniciativas nacionales de reforma de la seguridad social con arreglo a un enfoque integrado que combina tres elementos técnicos (seguridad social, empleo y seguridad y salud en el trabajo), para hacer frente a los complejos problemas de la región posteriores a la crisis.

A-II.4. Cuarto nivel: fortalecimiento de la capacidad

42. Una condición necesaria para el éxito de la planificación, aplicación y gestión de las políticas de seguridad social es la disponibilidad de expertos capacitados que puedan planificar, organizar, financiar y administrar los regímenes de prestaciones.

43. En sus sucesivos programas y presupuestos, la OIT ha realizado una labor considerable en esta esfera a través de la compilación de la base de conocimientos y del desarrollo de actividades de formación, sentando así las bases de una iniciativa a gran escala destinada a mejorar cuantitativamente la formación de los administradores y planificadores de los países de bajos y medianos ingresos. Hasta la fecha, la base de datos de la OIT se ha resumido en cinco manuales avanzados publicados en la serie de la OIT/AISS *Quantitative Methods in Social Protection* (Métodos cuantitativos aplicados a la protección social)¹⁵.

44. Desde 2001 y, en colaboración con la Universidad de Maastricht, el Departamento de Seguridad Social de la OIT organiza un programa de maestría sobre la financiación de la seguridad social y la formulación de políticas en esta esfera. Desde 2005, la Universidad de Lausana ofrece una especialización en seguridad social en el marco de un programa de maestría para actuarios. Al día de hoy se han graduado más de 70 expertos, que están aplicando en sus países las competencias adquiridas (véase el recuadro A-II.2).

45. Ahora bien, fue necesario intensificar considerablemente la formación a fin de lograr resultados a medio plazo. Así pues, en 2007 la OIT puso en marcha QUATRRAIN AMÉRICAS, su primer programa regional de formación cuantitativa para América Latina¹⁶. En junio de 2008 se lanzó el programa conexo QUATRRAIN ÁFRICA, financiado con el nuevo mecanismo de la CSPO. El objetivo fundamental de ambos programas es crear o mejorar la capacidad nacional para la

¹⁴ Declaración Ministerial de Almaty, 8 de diciembre de 2009. Conferencia Ministerial de las Naciones Unidas sobre el impacto social de la crisis económica en Europa Oriental, Asia Central y Turquía, Almaty, 7-8 de diciembre de 2009.

¹⁵ Véase M. Cichon *et al.*: *Modelling in health care finance: A compendium of quantitative techniques for health-care financing* (Ginebra, OIT y AISS, 1999); S. Iyer: *Actuarial mathematics of social security pensions* (Ginebra, OIT y AISS, 1999); W. Scholz, K. Hagemeyer y M. Cichon: *Social budgeting* (Ginebra, OIT y AISS, 2000); P. Plamondon *et al.*: *Actuarial practice in social security* (Ginebra, OIT y AISS, 2002).

¹⁶ El programa se inició en Chile en noviembre de 2007, con un curso de formación sobre técnicas actuariales y financieras, en el que participó un grupo reducido de funcionarios gubernamentales.

planificación y gestión financiera de los sistemas de seguridad social. Las actividades de formación están dirigidas a los responsables de la formulación de políticas, los miembros de los consejos de administración y supervisión de los sistemas de seguridad social, los administradores de los sistemas de seguridad social y los expertos en materia presupuestaria y financiera de los principales ministerios.

46. El Centro Internacional de Formación (CIF) de la OIT ha respaldado la labor del Departamento de Seguridad Social durante más de diez años, mediante la organización de cursos regulares o a medida, la formación a distancia y otras actividades relacionadas con cuestiones de seguridad social. De hecho, la mitad de las actividades del Programa de Protección Social del CIF abordan distintos aspectos de la seguridad social. El Programa organiza actividades que complementan y refuerzan las políticas y estrategias del Departamento y responden a las necesidades de los mandantes y de las partes interesadas. La participación de expertos en seguridad social de organismos gubernamentales y de organizaciones de empleadores y de trabajadores en muchos seminarios y talleres del Centro de Turín, permite una importante difusión de las competencias en los países miembros y entre los mandantes. En colaboración con el CIF, la OIT ha desarrollado una serie de actividades oportunas para ayudar a promover la Iniciativa del Piso de Protección Social. El CIF es asimismo un actor clave en lo que respecta a la difusión de las actividades de formación en el contexto de los programas QUATRAN, y tanto las actividades regulares como las actividades a medida sirven de apoyo a las políticas gubernamentales para la ampliación de la seguridad social en varios países. En su programa de estudios, el CIF también ofrece cursos sobre gobernanza en varios idiomas, además de haber publicado el manual de gobernanza en francés, inglés y portugués y de haber ayudado en la preparación de una versión en árabe. Por último, ha ayudado a organizar el curso de maestría en financiación de la protección social, que se imparte en la Universidad de Mauricio.

Recuadro A-II.2

Programas de maestría de Maastrich y de Lausana

En el año 2000, la OIT y la Universidad de Maastricht acordaron crear conjuntamente un curso de maestría de un año de duración sobre financiación de la protección social. El programa tiene por objeto capacitar a los especialistas en protección social y crear una infraestructura de formación permanente para otros grupos de expertos, con el objetivo a largo plazo de mejorar la formulación y aplicación de los sistemas nacionales de protección social mediante la mejora de las bases (cuantitativas y empíricas) de los procesos nacionales de adopción de decisiones en materia de políticas. Durante el curso académico 2001-2002 se puso en marcha, con la participación activa de la OIT, el primer programa de maestría sobre financiación de la protección social, complementado posteriormente con un programa de maestría en formulación de políticas sociales. Más tarde, ambos programas se refundieron en un programa general de maestría sobre políticas públicas y desarrollo humano, con las especializaciones anteriormente mencionadas, además de otras cuatro. Los programas capacitan a los futuros especialistas en protección social de las instituciones de seguridad social, las instituciones académicas, los gobiernos y las organizaciones internacionales.

En los nueve años académicos durante los cuales se han impartido los programas, un total de 292 estudiantes ha obtenido su maestría en ciencias sobre políticas públicas y desarrollo humano. Esos estudiantes procedían de más de 60 países, y el 54 por ciento procedía de países de bajos o medianos ingresos. Muchos eran empleados de instituciones nacionales de protección social y, una vez obtenidos sus títulos, se reincorporaron a sus puestos de trabajo en esas instituciones. Algunos de los antiguos alumnos ocupan cargos importantes en sus respectivos gobiernos y en las instituciones nacionales de seguridad social (por ejemplo, en Ghana, Jordania, Nigeria, Tailandia y Zimbabue); otros han desempeñado funciones en proyectos de desarrollo dirigidos por la OIT (por ejemplo, en Ghana, la República Unida de Tanzania y Zambia), y otros se han incorporado a organizaciones internacionales (como el UNICEF). La experiencia reciente ha demostrado que han sido firmes defensores de los valores y principios de la OIT en los foros internacionales, un logro digno de mención y que muestra la importancia de que la OIT siga invirtiendo en esta esfera.

Además del programa conjunto de maestría de la Universidad de Maastricht, la OIT contribuye a una especialización sobre seguridad social en el marco del programa de la nueva maestría en ciencias actuariales que ofrece la Universidad de Lausana (*Ecole des Hautes Etudes Commerciales*), iniciado en el otoño de 2005. El programa se centra en la formación de un grupo de actuarios especializados en protección social. Desde que comenzó el programa, hace cuatro años, han obtenido su maestría en ciencias actuariales un total de 76 estudiantes procedentes de 27 países (más del 60 por ciento de ellos pertenecientes a países de bajos y medianos ingresos).

El éxito del programa conjunto de maestría de la OIT y la Universidad de Maastricht da argumentos válidos para que la OIT trate de reproducir el programa en otras regiones del mundo. En el marco del programa QUATRIN ÁFRICA, la Universidad de Mauricio comenzó a impartir un programa de maestría ejecutiva sobre financiación de la protección social durante el curso académico 2010-2011. Actualmente se están manteniendo conversaciones con una universidad de Bangkok, y posiblemente se mantendrán también con la Universidad de Montevideo (Uruguay), para la creación de programas similares.

En general, la experiencia muestra que una inversión relativamente importante en materia de formación, fortalecimiento de la capacidad y difusión de los conocimientos, permite llegar a un amplio público de profesionales especializados en políticas y financiación de la seguridad social. El fortalecimiento de la capacidad de los interlocutores sociales para que puedan hacerse cargo de la concepción, el funcionamiento y la gestión de los regímenes de seguridad social y estén bien informados y sean unos interlocutores de peso en los debates nacionales sobre cuestiones sociales, representa una contribución al proceso de diálogo social y al Programa de Trabajo Decente por País.

47. A través de ACTRAV, la OIT también apoya dos iniciativas regionales sobre el fortalecimiento de la capacidad de los sindicatos en materia de seguridad social. El proyecto sobre seguridad social para las organizaciones sindicales es una actividad sindical estratégica en América Latina, que ha proporcionado apoyo para el fortalecimiento de la capacidad y brindado formación en materia de seguridad social a más de 500 sindicalistas de 11 países. La Plataforma Sindical Continental sobre Seguridad Social, organizada por la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas, proporciona orientación a los centros nacionales en lo que se refiere a la extensión de la cobertura de protección social, y promueve el pleno cumplimiento de los principios de la seguridad social, así como la ratificación y la aplicación del Convenio núm. 102.

A-II.5. Establecimiento de alianzas

48. El fortalecimiento de los cuatro ámbitos en los que se trata de cumplir con el mandato de extender las medidas de seguridad social a «quienes lo necesiten»¹⁷ constituye una tarea demasiado importante para una sola organización. De ahí que se hayan establecido alianzas en los marcos nacional e internacional, tales como la coalición en favor de la Iniciativa del Piso de Protección Social, la participación en el proceso «Una ONU», el patrocinio conjunto con ONUSIDA, una colaboración más estrecha con la UE en materia de cooperación técnica, la red para la reducción de la pobreza (POVNET) de la OCDE, la iniciativa mundial *Providing for Health* (P4H), la iniciativa conjunta OIT/OPS sobre la extensión de la protección social en materia de salud en América Latina, la Alianza Internacional para la Salud (IHP +), la continuación de la estrecha relación con la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) y una serie de alianzas estratégicas con universidades de todos los continentes, así como con prestigiosas organizaciones no gubernamentales.

¹⁷ Véase la Declaración de Filadelfia, parte III, f).

Recuadro A-II.3

Iniciativa del Piso de Protección Social de la JJE

La profundización de la crisis financiera y económica iniciada en 2008, y las consiguientes repercusiones sociales y económicas, pusieron de relieve la importancia de la protección social como medio para reducir algunas de las consecuencias negativas de esta crisis, mediante la sustitución del ingreso y el acceso a las prestaciones en especie. Tras reconocer la necesidad de una protección social adecuada, en abril de 2009 la Junta de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas aprobó el Piso de Protección Social como una de sus iniciativas conjuntas de respuesta a la crisis.

Posteriormente, varios documentos y organismos nacionales e internacionales respaldaron la Iniciativa del Piso de Protección Social, entre ellos la resolución de las Naciones Unidas titulada «Promoción de la integración social», aprobada durante el 48.º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social; las recomendaciones de los Ministros de Empleo y de Trabajo del G-20; la red para la reducción de la pobreza (POVNET) de la OCDE; el Foro de Ministros responsables de Ministerios de Desarrollo Social, y el Consejo Internacional de Bienestar Social. El Piso de Protección Social también ocupa un lugar muy destacado en el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT como respuesta a la crisis.

La Iniciativa del Piso de Protección Social promueve el acceso a los servicios esenciales y las transferencias sociales en favor de las personas pobres o vulnerables, ofreciendo así un enfoque integral de la protección social, que se centra tanto en el componente de la oferta como en el componente de la demanda de la ampliación de la protección social y garantiza un acceso efectivo a la misma.

En la actualidad, aproximadamente 30 países de bajos y medianos ingresos ya han adoptado medidas para introducir elementos del Piso de Protección Social. Sus experiencias han demostrado que los regímenes de seguridad social son una herramienta esencial y flexible para la formulación de políticas destinadas a contrarrestar y mitigar las consecuencias sociales y económicas de las perturbaciones y crisis financieras. También han demostrado que es viable establecer un Piso de Protección Social y que, con la necesaria voluntad política, unos recursos adecuados para el fortalecimiento de la capacidad y un proceso de aplicación adecuado, es posible gestar y consolidar un sólido consenso nacional en favor de las políticas del Piso de Protección Social. A lo largo del presente informe se han dado ejemplos de experiencias de varios países en este sentido. La OIT y la Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD pidieron que se presentaran iniciativas sobre el Piso de Protección Social con ejemplos de experiencias positivas. Se solicitó a los candidatos que elaboraran un estudio de caso sobre la Iniciativa del Piso de Protección Social y que presentaran y examinaran sus experiencias en un taller internacional que se celebró en Turín, Italia, en julio de 2010. El comité de selección (OIT, Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur y UNICEF) eligió 29 estudios de casos de 16 países, que serán publicados por dicha Dependencia como volumen 17 de la colección «Sharing Innovative Social Protection Floor success stories» (Intercambio de experiencias innovadoras sobre el Piso de Protección Social).

Ejecutada y llevada a la práctica en colaboración con las partes interesadas nacionales, la Iniciativa del Piso de Protección Social coordina el apoyo de los organismos de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta el valor agregado que suponen los conocimientos especializados de cada organismo para garantizar una respuesta exhaustiva a los mandantes, mediante el mejor uso posible de los expertos, los recursos y el apoyo logístico. Los organismos internacionales que colaboran en la Iniciativa han elaborado un manual y un marco estratégico para las operaciones conjuntas de las Naciones Unidas en los países, a fin de utilizarlos en la aplicación del Piso de Protección Social a nivel nacional.

En el marco del diálogo Sur-Sur se están realizando importantes actividades en relación con la Iniciativa del Piso de Protección Social, a fin de integrar el concepto en las políticas sociales de ámbito nacional. En febrero de 2010 se organizó un primer evento en Nueva York, en el marco de la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas, al que siguieron otros eventos organizados durante la Expo de Shanghai de 2010, en Brasil y en la Exposición Mundial sobre el Desarrollo Sur-Sur, celebrada en Ginebra en noviembre de 2010.

Con el patrocinio de la OIT y la OMS, en el verano de 2010 se creó el Grupo de Consulta de Alto Nivel sobre el Piso de Protección Social, liderado por la Sra. Michelle Bachelet, ex Presidenta de Chile. Este Grupo se estableció con el propósito de mejorar la promoción a nivel mundial, desarrollar más a fondo otros aspectos de la política mundial relativos al Piso de Protección Social y brindar una orientación general en esta esfera. El Grupo también colaborará en la labor de determinación de las buenas prácticas en todo el mundo y promoverá el intercambio de experiencias y la colaboración, incluida la cooperación Sur-Sur. El Grupo preparará un informe global que servirá como instrumento de promoción de las políticas y estrategias mundiales, regionales y nacionales de apoyo a la puesta en práctica del Piso de Protección Social.

Fuentes: basado en el documento de la OIT, la OMS y el Grupo de organizaciones colaboradoras y socios para el desarrollo: *Iniciativa del Piso de Protección Social: Sexta Iniciativa de la JJE en respuesta a la crisis financiera y económica mundial y su impacto en la labor del sistema de las Naciones Unidas: Manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de las Naciones Unidas* (Ginebra, OIT, 2009).

A-II.6. Enseñanzas extraídas

49. La experiencia anterior puede resumirse de la siguiente manera:
- 1) El cometido de la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos ha constituido un eje movilizador y ha servido de catalizador para el logro de una mayor coherencia conceptual en la labor que realiza la Oficina en el ámbito de la seguridad social. También ha reforzado el papel y la visibilidad de la seguridad social en el Programa de Trabajo Decente de la OIT.
 - 2) Las actividades de investigación y de formulación de políticas de la Campaña han ayudado eficazmente a incorporar la cuestión de la importancia de la cobertura de la seguridad social entre los temas de las políticas internacionales de desarrollo. El objetivo de extender la seguridad social a todos cuenta ahora con el apoyo de las Naciones Unidas¹⁸, la Unión Europea¹⁹, muchos organismos nacionales de desarrollo y el G-8²⁰. El diálogo con las organizaciones de interlocutores sociales y las alianzas con otros organismos de las Naciones Unidas y con las principales ONG es más productivo que nunca.
 - 3) El volumen, los recursos y la coherencia conceptual de las actividades de cooperación técnica en materia de seguridad social han aumentado notablemente. Las actividades en los países tienden cada vez más a convertirse en programas a más largo plazo, basados en un diálogo nacional sostenido con los interlocutores sociales y las partes interesadas, en vez de consistir en aportaciones puntuales a corto plazo. La seguridad social es el principal receptor de los fondos de la recientemente creada CSPO.
 - 4) Las actividades de las campañas nacionales también han demostrado que el éxito del apoyo nacional depende fundamentalmente de dos condiciones esenciales: el compromiso nacional a largo plazo y la voluntad política de invertir en la ampliación de la cobertura de seguridad social mediante la promulgación de la legislación pertinente y la asignación de los recursos necesarios, por un lado, y la capacidad de la OIT para llevar adelante este proceso, por otro lado. Habida cuenta de la capacidad limitada de la OIT, ello conducirá

¹⁸ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, E/2006/L.8, párrafo 19; Iniciativa del Piso de Protección Social de la Junta de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas.

¹⁹ Comisión de las Comunidades Europeas: *Invertir en las personas: Comunicación relativa al programa temático para el desarrollo humano y social y las perspectivas financieras para 2007-2013*, comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (Bruselas, 2006).

²⁰ En la Cumbre del G-8 sobre Crecimiento y responsabilidad en la economía mundial (celebrada en junio de 2007 en Heiligendamm) se reconoció que, conjuntamente con el crecimiento económico y unas políticas activas del mercado de trabajo, la seguridad social es un instrumento para el desarrollo social y económico sostenible. Declaración de la Cumbre (7 de junio de 2007), párrafo 29.

inevitablemente a prestar una mayor atención al aumento de los recursos externos en un reducido número de países «pioneros».

- 5) Las inversiones relativamente importantes en materia de formación y fortalecimiento de la capacidad durante los últimos cinco años están comenzando a dar resultados en términos de una mejor gestión y gobernanza, pero también de una mayor concienciación en las administraciones nacionales respecto de los valores de la OIT y de los principios de la seguridad social.

50. Uno de los principales desafíos conceptuales de la Campaña fue que los dos enfoques clásicos para la ampliación de la cobertura de la seguridad social (los regímenes de seguro social centrados en el sector formal y los regímenes de seguro basados en la comunidad) tienen sus limitaciones cuando se trata de llegar a las poblaciones socialmente excluidas, principalmente en la economía informal. A fin de cumplir con el cometido de la Campaña, reiterado en la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, esas prestaciones contributivas se deben complementar con otras de carácter no contributivo, como las transferencias en efectivo, sujetas o no a condiciones, y las prestaciones universales financiadas mediante impuestos.

51. Una estrategia plausible para extender a toda la población la seguridad social de manera realista debe centrarse, en primer lugar, en unas prestaciones moderadas para todos y posteriormente promover niveles más elevados de seguridad, a medida que aumenta el desarrollo económico y se amplía el espacio fiscal para las transferencias sociales. Sin embargo, la legitimidad de la acción de la OIT se basa en las normas de la Organización que dan cumplimiento a su mandato constitucional en general. Por consiguiente, una de las cuestiones centrales de la Campaña sigue siendo determinar si los instrumentos existentes de la OIT brindan un respaldo suficiente en relación con el enfoque de una extensión rápida de ciertos niveles básicos de seguridad para todos.

Recuadro A-II.4

Conclusiones de la evaluación independiente de la Estrategia de la OIT para ampliar la cobertura de la seguridad social, 2010

En 2010 se llevó a cabo una evaluación independiente de la Estrategia de la OIT para ampliar la cobertura de la seguridad social correspondiente al período 2005-2009, cuyas conclusiones fueron examinadas por el Consejo de Administración en noviembre de 2010. En la evaluación se llegó a la conclusión de que la magnitud de las actividades y de su impacto indicaba que la OIT estaba cumpliendo eficazmente su mandato en el ámbito de la protección social y avanzando hacia el logro de los objetivos fijados por la CIT en 2001 (pág. 19 del texto en inglés). También se destacó la coherencia entre la labor realizada por la OIT en los países y su mandato institucional, así como un elevado grado de pertinencia en cuanto a las necesidades de los países (pág. 33). Teniendo en cuenta sus ventajas comparativas en el ámbito de las normas internacionales del trabajo, el tripartismo, los servicios de asesoramiento técnico y la integración de los análisis y aplicaciones del mercado de trabajo y de la protección social, en la evaluación se elogiaba a la OIT por el elevado grado de credibilidad de que goza como organización que promueve la justicia social en la esfera de la seguridad social. Sin embargo, se consideró que debería hacerse aún más para integrar el análisis de los mercados de trabajo en su labor sobre la seguridad social y para incorporar las cuestiones de protección social en sus actividades relacionadas con el empleo, así como para dejar testimonio de ejemplos de casos en los que el empleo, el crecimiento económico y la protección social habían traído consigo un desarrollo económico estable, junto con la ampliación de la protección social básica.

La Campaña mundial y el Piso de Protección Social han logrado una amplia aceptación, y la OIT ha actuado de manera muy eficaz para conseguir la inclusión de la protección social universal en los programas pertinentes, tanto a nivel mundial como nacional.

Si bien se señaló que se considera a la OIT como un actor clave en lo que respecta a la protección social y se reconocieron ejemplos de la sólida colaboración con otros organismos internacionales (la OMS, el UNICEF, el Banco Mundial y el DfID), se llegó a la conclusión de que era necesario identificar más claramente el papel de los distintos organismos e integrar mejor la labor de cada uno de ellos.

La evaluación reveló que la labor de la Oficina había sido muy eficaz para sentar las bases, definir el marco y hacer avanzar el examen de planes viables para la extensión al ámbito nacional de un régimen básico de protección social (pág. 78), y que la Campaña mundial y el Piso de Protección Social habían logrado una aceptación generalizada. Si bien se reconoció la existencia de casos de países concretos en los que se habían puesto en práctica elementos de un régimen básico de protección social, se señaló que no se tenía constancia de casos de aplicación de un conjunto de medidas de carácter amplio en un país muy pobre. Los encargados de la evaluación también se refirieron a la necesidad de realizar un seguimiento y evaluar la labor llevada a cabo en el ámbito nacional con el fin de identificar las enseñanzas extraídas y las experiencias nacionales positivas vinculadas a intervenciones de la OIT y de determinar la voluntad política que, a largo plazo, es el factor que garantiza la sostenibilidad. Tomaron nota de que la solidez técnica de la OIT y las relaciones a largo plazo mantenidas a través del proceso tripartito eran prometedoras para la sostenibilidad.

Se reconoció la utilidad y necesidad, a efectos de la coherencia en materia de políticas, de la atención que la Oficina concede al enfoque bidimensional de la ampliación de la cobertura de la seguridad social, en sus dimensiones vertical y horizontal, que debía continuarse, así como de sus esfuerzos de promoción en el marco de las Naciones Unidas a fin de garantizar un enfoque coordinado de la ampliación de la seguridad social. Ahora bien, debían abordarse más a fondo las cuestiones relativas al género y a la seguridad social en la economía informal y para los grupos vulnerables.

Si bien los evaluadores reconocieron que los esfuerzos realizados por la Oficina en materia de formación y fortalecimiento de la capacidad representaban una importante contribución para el desarrollo de la capacidad de los mandantes y la formulación de políticas a nivel nacional, admitieron que existían problemas en cuanto a la capacidad de absorción y el posible desgaste, y recomendaron que la Oficina documentara los resultados de sus actividades de creación de capacidad y que, en consulta con ACTRAV y ACT/EMP, determinara las prioridades para hacer frente a las deficiencias en materia de capacidad de los mandantes en determinados países.

El apoyo en materia de seguridad social solicitado por los mandantes a la Oficina y el papel de ésta como copartícipe de la Iniciativa del Piso de Protección Social de la Junta de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas requerían más fondos que los asignados por la Oficina a la cuestión de la seguridad social y, por lo tanto, la movilización de recursos para la cooperación técnica y una financiación flexible, sobre todo con miras al fortalecimiento de la capacidad para aumentar los conocimientos técnicos en las oficinas exteriores.

Fuente: OIT: *The ILO's Strategy to Extend Social Security: An Independent Evaluation Report* (Estrategia de la OIT para ampliar la cobertura de la seguridad social: Informe de evaluación independiente), Ginebra, 2010.