

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

MEMORIAS SOBRE  
LOS CONVENIOS NO RATIFICADOS  
Y LAS RECOMENDACIONES

*(Artículo 19 de la Constitución  
de la Organización Internacional del Trabajo)*

---

FORMULARIO DE MEMORIA  
RELATIVA AL INSTRUMENTO SIGUIENTE:

**RECOMENDACIÓN SOBRE LOS PISOS  
DE PROTECCIÓN SOCIAL, 2012 (NÚM. 202)**

*El artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo se refiere a la adopción, por la Conferencia, de convenios y de recomendaciones, así como a las obligaciones que de ello se derivan para los Miembros de la Organización. Las disposiciones pertinentes de los párrafos 5, 6 y 7 de este artículo rezan así:*

«5. En el caso de un convenio:

[...]

- e) si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio.

6. En el caso de una recomendación:

[...]

- d) salvo la obligación de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, no recaerá sobre los Miembros ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

7. En el caso de un Estado federal, se aplicarán las siguientes disposiciones:

- a) respecto a los convenios y recomendaciones que el gobierno federal considere apropiados de acuerdo con su sistema constitucional para la adopción de medidas en el ámbito federal, las obligaciones del Estado federal serán las mismas que las de los Miembros que no sean Estados federales;
- b) respecto a los convenios y recomendaciones que el gobierno federal considere más apropiados, total o parcialmente, de acuerdo con su sistema constitucional, para la adopción de medidas por parte de los Estados, provincias o cantones constitutivos que por parte del Estado federal, el gobierno federal:

[...]

- iv) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo respecto a cada uno de esos convenios que no haya ratificado, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de la legislación y la práctica de la federación y sus Estados, provincias o cantones constitutivos, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo;
- v) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo respecto a cada una de esas recomendaciones, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de la legislación y la práctica de la federación y sus Estados, provincias o cantones constitutivos, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas».

*De conformidad con estas disposiciones, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo ha examinado y aprobado el siguiente formulario de memoria, que se ha preparado con el objeto de facilitar la comunicación uniforme de los datos solicitados.*

## MEMORIA

que remitirá a más tardar el 31 de diciembre de 2017, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, el Gobierno de

, sobre el estado de la legislación y la práctica nacionales con respecto a las cuestiones sobre las que versan los instrumentos a que se hace referencia en el siguiente cuestionario.

## PRINCIPALES CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL CUESTIONARIO

De conformidad con lo dispuesto en la Recomendación núm. 202, las estrategias de extensión de la seguridad social deberían apuntar a la «**extensión horizontal y vertical de la seguridad social**» [párrafo 20].

Mediante la **extensión horizontal** se pretende ampliar la cobertura de la seguridad social al mayor número posible de personas, incluso mediante la aplicación rápida de pisos nacionales de protección social.

Mediante la **extensión vertical** se apunta al logro progresivo de niveles de protección superiores, en el marco de sistemas integrales de seguridad social orientados por el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), y por los instrumentos de la OIT sobre seguridad social más avanzados.

A efectos del presente cuestionario, se han utilizado indistintamente los términos **seguridad social y protección social**, al igual que en la Recomendación núm. 202, con miras a abarcar y reunir información sobre todos los regímenes contributivos y no contributivos, prestaciones y servicios sociales que brindan apoyo monetario o en especie, además de dar acceso a la atención de salud a las personas protegidas frente a una o más contingencias definidas en el Convenio núm. 102 y en la Recomendación núm. 202.

En virtud de la Recomendación núm. 202, los **sistemas integrales de seguridad/protección social** deberían «alcanzar la gama y los niveles de prestaciones establecidos en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), o en otros convenios y recomendaciones de la OIT sobre seguridad social que establecen normas más avanzadas» [párrafo 17].

A efectos del presente cuestionario, el **sistema nacional de seguridad/protección social** se entiende como una combinación de todos los regímenes, prestaciones y servicios de seguridad/protección social existentes en el país, con independencia de que formen o no parte de un sistema de seguro social, de un sistema de bienestar social, de un sistema de asistencia social o de otros sistemas similares, sea cual fuere su denominación.

Las **prestaciones de seguridad/protección social** podrán ser suministradas por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo [párrafo 9, 3)].

«**Estas prestaciones** podrán incluir prestaciones familiares y por hijos a cargo, prestaciones de enfermedad y atención de salud, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de vejez, prestaciones de sobrevivientes, prestaciones de desempleo y garantías de empleo, y prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como cualquier otra prestación social, ya sea monetaria o en especie» [párrafo 9, 2)].

**Piso de protección social** – elemento fundamental del sistema nacional de seguridad social que constituye «conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social» [párrafo 2].

**Garantías básicas en materia de seguridad social** – disposiciones legales que garantizan «como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional» [párrafo 4].

**Atención de salud esencial** – conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad [párrafo 5, a)].

**Seguridad básica del ingreso** – niveles mínimos de ingresos monetarios o en especie definidos a nivel nacional, por lo menos equivalentes a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que aseguren el acceso a los bienes y servicios necesarios para permitir vivir con dignidad a niños, personas en edad activa y personas de edad [párrafo 5, b), c) y d)].

## I. MARCO CONCEPTUAL DE LA RECOMENDACIÓN

En la Recomendación núm. 202 se enuncian varios conceptos y principios relativos al cometido y a las funciones de la seguridad social en la sociedad moderna, que sirven de base al marco normativo establecido en la Recomendación y a los principios de aplicación enumerados en el párrafo 3 del instrumento. Algunos de ellos se incluyen explícitamente en el corpus normativo de la OIT por primera vez. Con las preguntas que se formulan a continuación se trata de dilucidar en qué medida estos conceptos y principios presentados en la Recomendación relativa a los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), se reconocen en la legislación y se aplican en la práctica de su país. Se destacan en cursivas<sup>1</sup> las nociones clave que jalonan el proceso hacia un desarrollo sostenible basado en los derechos.

### ENFOQUE DE LA SEGURIDAD SOCIAL BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS: UNIVERSALIDAD DE LA PROTECCIÓN, INCLUSIÓN SOCIAL, VIDA DIGNA

1. En la Recomendación núm. 202 se reafirma que «el derecho a la seguridad social es un *derecho humano*» por el que se garantiza «la *universalidad de la protección*, basada en la *solidaridad social*» [preámbulo y párrafo 3, a)].
  - a) ¿Se ve respaldado el derecho humano a la seguridad social por una política del gobierno de su país encaminada a extender la seguridad social «al mayor número de personas posible, y lo antes posible» a fin de lograr la cobertura universal para todos los residentes y niños? [párrafos 6 y 13, 1), b)]
  - b) ¿Se ponen en práctica, mediante las políticas del gobierno de su país, los principios de solidaridad social y de «solidaridad en la financiación»? De ser así, ¿de qué manera? ¿Cómo se mantiene, mediante esas políticas, un equilibrio justo «entre las responsabilidades y los intereses» de quienes financian los regímenes de seguridad social y de quienes se benefician de ellos? [párrafo 3, h)]

a) A nivel internacional, **la CSI se complace en constatar un mayor compromiso internacional para extender la protección social en los últimos años** –particularmente tras la inclusión del ODS 1.3 ‘poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables’, así como el reciente establecimiento de la Alianza mundial para la protección social universal. Persiste, no obstante, una clara desconexión entre las ambiciones declaradas de la Alianza mundial y el asesoramiento político de algunas instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la OCDE que, en ocasiones, han efectuado recomendaciones políticas y/o impuesto condiciones crediticias que derivarían en reducciones respecto a la adecuación de la cobertura de las prestaciones y los servicios de protección social. **La CSI ha venido reclamando mayor coherencia entre las distintas organizaciones internacionales en cuanto a la protección social, y ha insistido reiteradamente en que aquellas organizaciones que defienden su reducción deben reconsiderar de inmediato sus posturas con vistas a establecer compromisos globales y multilaterales para la extensión de la protección social.**

A nivel nacional, la CSI constata que en los últimos años se han conseguido avances importantes en cuanto a la extensión de la protección social en varios países<sup>2</sup>. **La CSI y sus afiliadas están, no obstante, profundamente preocupadas por las reducciones de la protección social que han tenido lugar en muchos casos a escala nacional.** Muchos Estados han tomado medidas y efectuado ajustes en sus parámetros para limitar los criterios de elegibilidad a prestaciones y servicios, reducir los niveles de las prestaciones, incrementar los requisitos estableciendo niveles excesivos, y/o reducir la duración de los beneficios (por ej. en caso de las prestaciones de desempleo). Paralelamente, el auge de las formas atípicas de empleo y las reformas introducidas por los Gobiernos para aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo, han tenido repercusiones negativas sobre la cobertura de la protección social para los trabajadores/as en muchos países, y estas reformas de la protección social han venido a exacerbar aún más la situación<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La Oficina ha introducido la letra cursiva para recalcar esos conceptos y nociones clave.

<sup>2</sup> Véase por ejemplo: USP 2030 (2018) *Universal Social Protection: Country Cases* <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=55072>

<sup>3</sup> Véase por ejemplo: CSI (2017) [El Futuro del Trabajo](#)

(b) **La CSI ha venido promoviendo desde hace tiempo la solidaridad social y la solidaridad en la financiación de la seguridad social.** Esto requiere un reparto justo de las contribuciones sociales entre empleadores y trabajadores, en el caso de los regímenes contributivos. Además, es necesario que existan garantías adecuadas de protección social para aquellos que sean incapaces de efectuar contribuciones suficientes (por ej. en regímenes no contributivos), que deberían en principio financiarse por medio de sistemas fiscales progresivos que permitan una redistribución entre los distintos niveles de ingresos.

Dicho esto, **los principios de solidaridad social y solidaridad en la financiación están operativos en distinto grado en los diferentes países.** No hay una tendencia internacional clara con vistas a una mayor solidaridad. Constatamos que algunos países han logrado progresos significativos en los últimos años en cuanto a la introducción o extensión de mecanismos de solidaridad dentro del sistema de protección social: por ejemplo en Kenya, que recientemente introdujo pensiones no contributivas y prestaciones de sanidad para aquellos excluidos del sistema contributivo de pensiones y sanidad (por ej. trabajadores/as de la economía informal). Sin embargo, otros Estados han tomado medidas que implican menos solidaridad. Algunas afiliadas de la CSI indicaron que el nivel de solidaridad en sus países no resulta satisfactorio, por ejemplo debido a que se pone excesivo énfasis en la aportación privada frente a la aportación pública de la protección social, por ejemplo en Perú<sup>4</sup>. La solidaridad en la financiación también se ha visto comprometida en países que recientemente han incrementado la parte correspondiente a las contribuciones del trabajador, como en Argentina<sup>5</sup> y Rumania<sup>6</sup>, donde la aportación de los empleados ha aumentado considerablemente más que la de los empleadores.

2. En la Recomendación núm. 202 se afirma el carácter integrador de los pisos de protección social que sirven para combatir «la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social» [párrafo 2] y favorecen la «no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las *necesidades especiales*» [párrafo 3, d)], la «inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal» [párrafo 3, e)], la «reducción de la informalidad» [párrafo 15], el apoyo a «la población más vulnerable» [párrafo 8, a)], y a los «grupos desfavorecidos y a las personas con necesidades especiales» [párrafos 3, d), y 16].
- a) ¿Existen leyes, políticas y mecanismos de seguridad/protección social que aseguren la concepción de pisos nacionales de protección social no discriminatorios y que sean inclusivos? De ser así, sírvase especificar cuáles.
- b) ¿Se definen en esas leyes, esas políticas o esos mecanismos de seguridad/protección social la vulnerabilidad, la exclusión social y la informalidad, y se determinan los grupos vulnerables y desfavorecidos, así como las personas con necesidades especiales? De ser así, sírvase especificar de qué manera.

a) **La CSI y sus afiliadas han venido promoviendo en general sistemas de protección social inclusivos y universales, además de promover los principios de igualdad de trato en el acceso a la protección social.** Los sistemas universales han demostrado ser más eficaces y menos onerosos que unos sistemas focalizados exclusivamente a los más pobres<sup>7</sup>. A nivel internacional, existen numerosos instrumentos que establecen el principio de igualdad de trato y acceso no discriminatorio a la protección social<sup>8</sup>.

**Dicho esto, a nivel nacional y sub-nacional, la protección social desgraciadamente no siempre está contemplada en la cobertura o los motivos de protección incluidos en la legislación sobre no-discriminación.** Un reciente informe de la Red europea de expertos jurídicos en materia de igualdad de género y no discriminación mostró que la no discriminación en el acceso a la protección social no figura mencionada explícitamente en la legislación sobre no discriminación de Irlanda, Lituania, Liechtenstein y Bélgica<sup>9</sup>. El

<sup>4</sup> Estudio General de la OIT, respuesta de CATP

<sup>5</sup> Estudio General de la OIT, respuesta de CGT-RA

<sup>6</sup> Véase por ejemplo: 2017 [Declaración de G. Bischoff](#), Presidenta del Grupo de los Trabajadores del Comité Económico y Social Europeo, sobre la reforma del sistema de seguridad social en Rumania (en inglés)

<sup>7</sup> Stephen Kidd (2015) [The Political Economy of "Targeting" of Social Security Schemes](#)

<sup>8</sup> Véase por ejemplo: <http://socialprotection-humanrights.org/framework/principles/equality-and-non-discrimination/>

<sup>9</sup> Ver: Red europea de expertos jurídicos en materia de igualdad de género y no discriminación (2017) [Un análisis comparativo de la legislación sobre la no discriminación en Europa](#)

informe destacaba asimismo que, en el caso de Turquía, la discriminación en el área de la protección social está prohibida, excepto en relación con la orientación sexual que se excluye como motivo de protección<sup>10</sup>.

- b) **Las características de los grupos ‘vulnerables’ y ‘desfavorecidos’ varían de un país a otro, en función del contexto nacional.** En América Latina, por ejemplo, se emplea una « matriz de la desigualdad social», compuesta por la intersección de una serie de características, incluyendo el género, la raza, la clase social, el origen étnico y la edad<sup>11</sup>. Con todo, la CSI ha observado que algunos grupos tienden a exponerse a un mayor riesgo de caer en la pobreza y la exclusión social en todos los países, algo que a menudo está relacionado con su baja representación en el trabajo remunerado, la concentración en empleos mal pagados y/o formas precarias de trabajo, y un menor acceso a prestaciones de protección social. **Dichos grupos suelen incluir a personas con discapacidades, migrantes y minorías étnicas, pueblos indígenas, y personas con un bajo nivel educativo y de competencias<sup>12</sup>.**

**En muchos países las mujeres corren también un riesgo mayor de pobreza y exclusión social – particularmente las mujeres de edad–** en gran parte debido a que unas inferiores contribuciones acumuladas para la jubilación durante su vida activa y por tanto un nivel más bajo de prestaciones de jubilación y menor cobertura de pensiones. El porcentaje de mujeres mayores de 65 años en riesgo de pobreza o exclusión social es del 52% en Bulgaria, frente al 36,5% para los hombres, y en la República Checa el porcentaje se sitúa en 13,1% para las mujeres frente al 5% para los hombres<sup>13</sup>.

3. En la Recomendación núm. 202 se insta al «respeto de los derechos y la *dignidad* de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social» [párrafo 3, f)], que debería asegurar la «*adecuación* y previsibilidad de las prestaciones» [párrafo 3, c)] y «permitir vivir con dignidad» [párrafo 8, b)].
- a) ¿Garantizan la legislación y las resoluciones judiciales nacionales el respeto de la dignidad humana de las personas que viven de las garantías de seguridad social? De ser así, sírvase especificar de qué manera.
- b) ¿Se utilizan determinados criterios de referencia a fin de evaluar la idoneidad de las garantías de seguridad social para asegurar una vida digna? De ser así, sírvase especificar cuáles.

- a) **A la CSI y sus afiliadas les preocupa en general la falta de adecuación de las prestaciones y los servicios de protección social, que comprometen la posibilidad de que los beneficiarios puedan vivir con dignidad.** Datos de la OCDE muestran, por ejemplo, que el nivel de prestaciones mínimas de asistencia social en la mayoría de los países de la OCDE está muy por debajo del umbral de pobreza relativa<sup>14</sup>. La evidencia en la UE muestra además que las prestaciones de asistencia social en muchos países de la UE tienden a ser inferiores a las estimaciones del costo de la vida –por ejemplo en Bulgaria, donde la asistencia mínima asciende a 35 euros al mes, mientras que tan solo el coste de los alimentos para una persona aislada se estima en 175 euros al mes<sup>15</sup>–. En Chile, el 71% de los jubilados indican que su pensión no resulta suficiente para cubrir sus necesidades básicas<sup>16</sup>.

Además, numerosas afiliadas han comunicado **su preocupación sobre la calidad de servicios esenciales como atención de salud**, así como las largas listas de espera y la escasez de personal, que comprometen la aportación puntual y eficaz de estos servicios, algo que resulta inaceptable.

- b) **Los criterios de referencia en relación con la protección social varían de un país a otro.** En ciertos países, como en Cabo Verde, las prestaciones están vinculadas al umbral (nacional) de pobreza<sup>17</sup>. **En muchos casos los criterios de referencia son muy bajos y a menudo resultan insuficientes para que las personas puedan vivir con dignidad.**

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> Véase por ejemplo: CEPAL/ECLAC (2016) [La matriz de la desigualdad social en América Latina](#)

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, OCDE (2017) *Preventing Ageing Unequally*

<sup>13</sup> Eurostat\_ ilc\_peps01

<sup>14</sup> OCDE, Modelo impuestos-beneficios, últimos datos disponibles (2014)

<sup>15</sup> Comparando nivel de prestaciones de asistencia social en las [tablas comparativas UE MISSOC](#) y nivel de [la cesta de la compra en la UE](#)

<sup>16</sup> Statcom (2014) [Encuesta de opinión y percepción del Sistema de Pensiones en Chile](#)

<sup>17</sup> *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 4.

En este contexto, la CSI y sus afiliadas, en el contexto de nuestros foros regionales sobre el piso de salario mínimo, han promovido que se utilicen presupuestos o la cesta de la compra como referencia para ayudar a determinar los medios necesarios para promover una vida decente. Han subrayado además que **las garantías de seguridad social deben, como mínimo, situar a los hogares por encima del umbral de la pobreza**. No obstante, muchos Estados establecen los niveles de sus garantías de seguridad social por debajo del nivel de esas cestas de productos básicos (cuando existen) y/o por debajo del umbral de la pobreza.

#### DISEÑO INTEGRADO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: OBLIGACIONES FUNDAMENTALES, ESTRUCTURAS FLEXIBLES, COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS

4. En la Recomendación núm. 202 se reafirma el derecho humano a la seguridad social mediante el establecimiento, como punto de partida, de las obligaciones fundamentales del Estado de ofrecer *garantías básicas de seguridad social* que componen el piso de protección social. El piso debería convertirse en un *elemento fundamental* en cuyo marco «los Miembros deberían establecer progresivamente y mantener sistemas de seguridad social *integrales* y adecuados» [párrafos 1, a); 3, g), y 13, 1), a), y 2)]. Los Miembros que no dispongan de sistemas avanzados deberían establecer «un nivel mínimo de garantías de seguridad social» [párrafo 13, 1), a)] en aquellos regímenes que carezcan de un mínimo garantizado.

a) ¿Se han tomado o considerado medidas para complementar el diseño, la organización y la financiación de la seguridad/protección social con un elemento fundamental que establezca un nivel mínimo de prestaciones, por una parte, sin dejar de mantener los objetivos de instaurar progresivamente unos sistemas de seguridad social más integrales y adecuados, por otra parte? De ser así, sírvase especificar cuáles.

a) Algunos Estados han tomado medidas recientemente para establecer pisos de protección social en combinación con otras medidas para ir desarrollando unos sistemas de seguridad social más integrales y adecuados. Un ejemplo positivo es Kenya, que introdujo recientemente prestaciones mínimas garantizadas respecto a las pensiones y un seguro de salud universal, además de ampliar el acceso a los trabajadores/as informales, por cuenta propia y temporales a las pensiones contributivas.

En otros países no se ha desarrollado un mínimo garantizado de protección social, pero se están tomando medidas para reforzar los sistemas contributivos de seguridad social. Es por ejemplo el caso de Camboya, donde el nuevo Fondo Nacional de Seguridad Social (NSSF) introdujo un seguro social contributivo que concede prestaciones a los trabajadores/as en caso de lesión laboral, jubilación, invalidez, fallecimiento y otras circunstancias – con todo, el acceso a la protección social sigue siendo limitada o inexistente para los trabajadores/as con contratos atípicos de empleo que no son capaces de cumplir con los requisitos contributivos, así como para los trabajadores/as en la economía informal.

5. La Recomendación núm. 202 aconseja que, al establecer los pisos de protección social, los Miembros consideren «la *diversidad de métodos* y enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones» [párrafos 3, i), y 11, 1)], elijan aquéllos que funcionen mejor, y los recombinen con miras a aplicar «la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes» [párrafo 9, 1)], «regímenes de carácter contributivo o no contributivo» [párrafo 14, c)] y «medidas preventivas, promocionales y activas, prestaciones y servicios sociales» [párrafo 10, a)].

a) ¿Se han considerado diferentes métodos y enfoques de financiación y prestación de garantías básicas para lograr un sistema de seguridad social más eficaz? De ser así, sírvase especificar cuáles.

b) ¿Qué combinaciones de prestaciones y regímenes resultaron ser los más eficaces para extraer a las personas de la pobreza, la vulnerabilidad, la exclusión social y la informalidad?

a) **Distintos regímenes, muchas veces con distintos modelos de financiación, pueden resultar útiles para alcanzar los diversos objetivos de un sistema de protección social, y justamente por ello resulta importante introducir sistemas de protección social integrales.** Los regímenes de seguridad social financiados a través de las contribuciones de empleadores y trabajadores son una manera eficaz de garantizar ingresos de sustitución. Los programas de asistencia social, cuyo objetivo es aliviar la pobreza, tienden a financiarse a través de los impuestos generales, dado que los beneficiarios de dichos programas no suelen ser

capaces de efectuar contribuciones<sup>18</sup>. **Para ambos tipos de regímenes, la implicación del Gobierno resulta esencial.** El Estado ha de tener un papel central en la organización y administración de los sistemas de protección social, y asegurar un acceso efectivo.

- b) **La CSI ha abogado siempre por una combinación exhaustiva de seguridad social y asistencia social, en línea con lo dispuesto en el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202.** Los regímenes de seguridad social contributivos dejan lagunas de cobertura, como por ejemplo en Italia, donde apenas el 37,8% de los desempleados están cubiertos por el seguro de desempleo<sup>19</sup>. La asistencia social universal es una herramienta esencial para cubrir estas lagunas y evitar que ciertas personas caigan en la pobreza, especialmente en países de bajos ingresos<sup>20</sup>.

6. Los sistemas de seguridad social deberían ser «*coherentes* con los objetivos de las políticas nacionales» [párrafo 13, 2)] y «con las políticas sociales, económicas y de empleo» [párrafo 3, l)]; asimismo, se debería fomentar la coherencia «entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social» [párrafo 3, m)]. Además, al elaborar los pisos de protección social como parte integrante de un sistema de seguridad social integral, los Miembros deberían «*articular* las políticas de seguridad social con *las demás políticas públicas*» [párrafo 13, 2)] «en un marco de trabajo decente» [párrafo 10, c)].

- a) ¿Existen mecanismos institucionales permanentes para la coherencia de la diversidad de regímenes y prestaciones de seguridad/protección social contributivos y no contributivos y para la coordinación de las políticas de seguridad social con otras políticas sociales, económicas, de empleo y fiscales? De no existir estos mecanismos, ¿consideran ustedes necesario que se introduzcan?
- b) ¿Qué retos y dificultades pueden presentarse cuando se conciben y aplican los pisos de protección social?

a) **En algunos Estados, existen mecanismos institucionales sólidos que vinculan las prestaciones de protección social y otras políticas, particularmente la política educativa y de empleo, lo que resulta muy deseable.** La CSI y sus afiliadas han señalado en particular la **utilidad de articular las prestaciones de desempleo con políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) adecuadamente diseñadas** como medidas de asistencia para la búsqueda de empleo, la formación profesional y el aprendizaje permanente. Estas políticas, cuando son personalizadas y de calidad, combinándose con prestaciones de apoyo a los ingresos, pueden ayudar a los trabajadores/as a desarrollar sus capacidades, facilitar su transición hacia nuevos empleos, y reducir la duración del desempleo<sup>21</sup>. La preeminencia de PAMT, así como su eficacia, varía no obstante considerablemente de un país a otro. Resulta sumamente preocupante que, en algunos países, recientes reformas de las PAMT se hayan centrado en empujar a las personas a aceptar cualquier tipo de empleo lo más rápidamente posible, en lugar de facilitarles que pudieran mejorar su capacitación y/o encontrar un empleo de larga duración que se ajuste a su perfil<sup>22</sup>. También es preocupante que en ciertos países se hayan desplegado medidas de PAMT junto con medidas de apoyo a los ingresos para los desempleados, recortando al mismo tiempo la generosidad y/o duración de las prestaciones de desempleo y asistencia social. Lo peor es que, en algunos casos, las PAMT se ven como una alternativa al apoyo a los ingresos, por ejemplo en Hungría, donde se ha dado mayor prioridad a los programas de obras públicas frente a las prestaciones de desempleo<sup>23</sup>.

b) La concepción y aplicación de la protección social plantea numerosas dificultades, pero **garantizar una financiación adecuada y previsible de la protección social representa un reto particular.** Muchos Estados deben afrontar restricciones fiscales para cubrir sus obligaciones crediticias, con las instituciones financieras internacionales ejerciendo presiones sobre los Estados para que reduzcan el valor y la cobertura

<sup>18</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 1.

<sup>19</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Anexo IV, Cuadro B.3.

<sup>20</sup> Behrendt, C. 2017. “Can graduation approaches contribute to building social protection floors?”, Policy in Focus, Vol. 14, No. 2, pp. 33–35.; OIT (Oficina Internacional del Trabajo), 2011b. “Crecimiento, empleo y trabajo decente en los Países Menos Adelantados”, informe para la Cuarta Conferencia de Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Estambul, 9-13 de mayo de 2011 (Ginebra).

<sup>21</sup> Véase: Comisión Europea (2013) Evidencia sobre tendencias demográficas y sociales

<sup>22</sup> Ver por ejemplo: FGTB-Bélgica (2017), [Declaración](#) respecto a las reformas previstas sobre las prestaciones de desempleo y condiciones PAMT

<sup>23</sup> Ver por ejemplo la [explicación del Gobierno de Hungría](#) en relación con su sistema de empleo público (2016)

de la protección social a través de sus recomendaciones políticas o la condicionalidad de sus préstamos, en lugar de ampliar estos sistemas<sup>24</sup>. Los cambios demográficos en algunos países comprometen además una financiación sostenible a largo plazo, al reducirse la proporción de la población activa frente a los jubilados, además de aumentar la demanda de pensiones de jubilación y cuidados de salud<sup>25</sup>.

**Unos ingresos fiscales limitados, ocasionados por regímenes impositivos insuficientemente progresivos, evasión fiscal y una elevada proporción de trabajadores/as en la economía informal, pueden también comprometer la financiación sostenible de la protección social<sup>26</sup>.** Un informe del Panel de Alto Nivel de la Unión Africana sobre los flujos financieros ilícitos, estima en 50.000 millones USD (en base a cálculos conservadores) la fuga anual de capitales debido a los flujos financieros ilícitos en África<sup>27</sup>. La capacidad fiscal limitada es un reto particularmente especial para los países menos desarrollados, especialmente aquellos que pueden sufrir crisis económicas imprevisibles o desastres naturales que desembocan en incrementos repentinos de la demanda de protección social, contando con recursos limitados para responder eficazmente<sup>28</sup>.

EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL COMO UNA NECESIDAD ECONÓMICA:  
REDUCCIÓN DE LA POBREZA, ECONOMÍA MÁS SOSTENIBLE, CRECIMIENTO CON EQUIDAD

7. En la Recomendación núm. 202 se reconoce que «la seguridad social es una *herramienta importante* para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social». Los pisos de protección social se establecen para asegurar «una protección destinada a *prevenir o a aliviar* la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social» [párrafos 2 y 3, e)].
- ¿Cuenta el gobierno de su país con un plan, programa o estrategia nacional para combatir la pobreza, y qué papel desempeña la seguridad/protección social en la consecución de sus objetivos?
  - ¿Cómo se define y se mide la pobreza en su país? ¿Qué umbrales nacionales se fijan para definir la pobreza, en particular para la pobreza extrema, y cómo se calculan y controlan?
  - ¿Se utiliza el sistema de seguridad/protección social para prevenir o reducir la pobreza? De ser así, sírvase especificar de qué manera.

- Teniendo en cuenta que esta pregunta es muy específica y se refiere a políticas nacionales, la CSI prefiere no responder e invita a la OIT a consultar directamente las respuestas de sus afiliadas al cuestionario.
- La definición nacional de pobreza varía considerablemente de un país a otro, aunque a nivel internacional el indicador más común para evaluar la pobreza es el umbral de la pobreza definido por el Banco Mundial. Actualmente se sitúa en 1,90 USD al día para los países de ingresos bajos, 3,20 USD al día para los países de ingresos medios-bajos, y 5,50 USD al día para los países de ingresos medios-altos<sup>29</sup>. No obstante, en opinión de la CSI, **el umbral de la pobreza del Banco Mundial infravalora considerablemente la incidencia real de la privación y exclusión social.**

Algunas organizaciones internacionales han adoptado enfoques para estimar la pobreza que difieren de los del Banco Mundial, estableciendo umbrales de pobreza alternativos, que tienden a ser más elevados. Por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha desarrollado una línea de pobreza basada en el monto necesario para cubrir las necesidades esenciales, y una línea de indigencia basada en el costo de la canasta básica de alimentos. Estas líneas de pobreza varían según el país, teniendo en cuenta las diferencias

<sup>24</sup> Ver en particular la [carta](#) de la Coalición Global sobre los Pisos de Protección Social (2017) al Fondo Monetario Internacional

<sup>25</sup> Véase Comisión Europea (2015) [Pension Adequacy Report](#)

<sup>26</sup> ESCAP (2016) *Time for Equality*; ESCAP y Oxfam (2017) *Taxing for Shared Prosperity*, puso de relieve que los ingresos fiscales resultan insuficientes en la región de Asia y el Pacífico, debido a la ausencia de regímenes impositivos progresivos, la evasión fiscal y un alto porcentaje de trabajadores en la economía informal.

<sup>27</sup> Informe del [Panel de Alto Nivel UA/CEA sobre flujos financieros ilícitos](#) (2017)

<sup>28</sup> De Schutter, O. y Sepúlveda, M. (2012). *Underwriting the Poor: A Global Fund for Social Protection*.

<sup>29</sup> Para más información véase: <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/richest-array-international-poverty-lines>

en el coste de la vida. En cualquier caso, los valores de estas líneas de pobreza suelen ser superiores a los determinados del Banco Mundial al aplicarse a los países de ingresos bajos y bajos-medios<sup>30</sup>.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha desarrollado también el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que identifica la privación en términos de salud, educación y nivel de vida, en línea con el Índice de Desarrollo Humano<sup>31</sup>.

Eurostat se basa además en encuestas para determinar la capacidad de la población para adquirir una serie de productos básicos, que se utilizan para medir la incidencia de privación material severa<sup>32</sup>. La Comisión Europea, al igual que la OCDE, usan además líneas de pobreza relativa (equivalentes respectivamente al 50% y 60% de los ingresos medios).

En principio, la CSI apoya el desarrollo de indicadores sobre pobreza que sean amplios e intenten capturar toda la extensión de privaciones y/o exclusión social que puedan sufrir las personas, como los umbrales de pobreza de CEPAL, Eurostat y el PNUD. **Nos gustaría que se lleve a cabo más trabajo a nivel internacional con vistas al desarrollo de indicadores comparativos, que vayan más allá del enfoque limitado del Banco Mundial en cuanto a la medición de la pobreza.**

- c) **Se dispone de una enorme cantidad de evidencia sobre distintos países que muestra distintas maneras en que la protección social puede contribuir a prevenir y reducir la pobreza**<sup>33</sup>. Las prestaciones de seguridad social aportan ingresos de sustitución esenciales durante períodos en que las personas queden temporal o permanentemente fuera del mercado laboral (ej. maternidad, desempleo, jubilación, enfermedad, discapacidad), aportándoles seguridad financiera y evitando así que caigan en la pobreza. Las prestaciones de asistencia social pueden además brindar apoyo a aquellos que no disponen de los medios financieros para llevar una vida digna, reduciendo el riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social. Por ejemplo, sin protección social para las personas de edad, el 24,2% de los latinoamericanos de mayor edad vivirían en la más extrema pobreza. Gracias a las pensiones contributivas y no contributivas, el porcentaje actual es de 4,3%<sup>34</sup>.

Se dispone asimismo de numerosas publicaciones sobre el papel de los servicios sociales para mejorar el desarrollo del capital humano, mejorando así las cualificaciones, la empleabilidad y reduciendo los riesgos de exclusión del mercado de trabajo y la pobreza<sup>35</sup>.

8. En la Recomendación núm. 202 se reconoce que «el derecho a la seguridad social es, junto con la promoción del empleo, una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso, y que [...] los sistemas de seguridad social actúan como estabilizadores sociales y económicos automáticos, ayudan a estimular la demanda agregada en tiempos de crisis y en las etapas posteriores, y ayudan a facilitar la transición hacia una economía más sostenible» [preámbulo].
- a) Sírvase indicar si las políticas económicas, financieras y del mercado de trabajo que hoy se aplican en su país apoyan y ponen en práctica estas conclusiones, en particular a través de mayor «coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo» [párrafo 3, l)] De ser así, sírvase indicar de qué manera.
- b) ¿Contribuye el piso nacional de protección social a fomentar el empleo formal, la generación de ingresos, la educación, la alfabetización, la formación profesional, las competencias y la empleabilidad, a reducir la precariedad y a promover el trabajo estable, la iniciativa empresarial y empresas sostenibles? En caso afirmativo, explicar de qué manera.

- a) La CSI ha subrayado reiteradamente la importancia de contar con una política social integral, como parte de cualquier política económica. **Unos sistemas de protección social integrales y adecuados han demostrado brindar enormes beneficios económicos, fomentando el desarrollo de capacitación y la empleabilidad, impulsando la demanda, aportando estabilizadores automáticos cruciales, y reduciendo la participación en la economía informal**<sup>36</sup>. Uno de los motivos por los que Brasil no resultó fuertemente afectada por la crisis financiera mundial de 2008 fue la inversión realizada en programas y políticas sociales<sup>37</sup>.

<sup>30</sup> Véase la base de datos de CEPAL: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2190&idioma=e>

<sup>36</sup> Véase: OIT, Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019; Comisión Europea (2013) Evidencia sobre tendencias demográficas y sociales: Contribución de las políticas sociales a la inclusión, el empleo y la economía; OIT (2011) La economía informal y el trabajo decente; OIT (2014), Protegiendo a los trabajadores independientes mediante el régimen de Monotributo

**No obstante, muchos Gobiernos e instituciones financieras internacionales han optado por limitar el gasto destinado a la protección social, centrándose excesivamente en el coste inicial de las prestaciones de protección social.** Se han introducido además recortes de beneficios y servicios y requisitos de elegibilidad más estrictos en un intento por reducir el déficit y suprimir la inflación<sup>38</sup>. Estos son eventos preocupantes que perjudican un crecimiento económico sostenible e inclusivo.

- b) **Los pisos de protección social, especialmente combinados con políticas activas del mercado de trabajo bien coordinadas, han demostrado tener efectos positivos sobre la empleabilidad, la calidad y el nivel de empleo<sup>39</sup>. Contribuyen además a mejorar la salud infantil, la educación y las futuras posibilidades de empleo<sup>40</sup>, contribuyendo a la formalización de las economías en Brasil, Uruguay, Argentina y Ecuador<sup>41</sup>.** Algunas afiliadas de la CSI han indicado que se establecieron pisos de protección social, y que éstos han demostrado tener efectos positivos, pero actualmente corren el riesgo de desaparecer a causa de la austeridad<sup>42</sup>, o que no han desarrollado todo su potencial por falta de coordinación con otras políticas<sup>43</sup>. La CSI insta a los responsables políticos a abstenerse de hacer recortes presupuestarios en estas áreas basándose en la idea equívoca de que se logrará así un crecimiento económico a corto plazo, y a reconocer en cambio la contribución positiva de los pisos de protección social para conseguir un desarrollo sostenible e inclusivo.

9. En el preámbulo de la Recomendación núm. 202 se declara que «un crecimiento sostenible a largo plazo, asociad[o] a la inclusión social, contribuye a superar la pobreza extrema y a reducir las desigualdades y diferencias sociales dentro de las regiones y entre ellas» [preámbulo y párrafos 3, e) y l), y 15].

- a) Sírvase facilitar la información que usted considere pertinente sobre las experiencias que conjugan el crecimiento económico con la extensión de la seguridad/protección social, que su país hubiera podido adquirir.
- b) ¿Se consideran las inversiones en seguridad/protección social un factor que sostiene el crecimiento a largo plazo? Sírvase indicar los ejemplos más pertinentes del impacto que las políticas sociales que dan prioridad al crecimiento con equidad tienen en la pobreza y en las desigualdades sociales y regionales.

- a) La CSI insiste en que **la extensión de la protección social es un requisito indispensable para el crecimiento macro-económico y el desarrollo, además de ser esencial para lograr el ODS 1 sobre la reducción de la pobreza, el ODS 8 sobre trabajo decente y el ODS 10 sobre reducción de la desigualdad.** De hecho, aquellos Estados con sistemas de protección social más desarrollados son aquellos que tienen economías y mercados de trabajo más sólidos, lo que viene a demostrar que la protección social no representa un obstáculo para el crecimiento<sup>44</sup>.

En el contexto de un rápido crecimiento económico, algunos Estados están extendiendo sus sistemas de protección social, lo que representa un hecho positivo. La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas ha puesto de relieve cómo algunos Estados de la región extendieron la protección social

<sup>32</sup> Ver los datos de Eurostat sobre privación material: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_mddd11&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mddd11&lang=en)

<sup>33</sup> Véase por ejemplo: OIT (2017) Informe sobre la Protección Social; Comisión Europea (2013) Evidencia sobre tendencias demográficas y sociales

<sup>34</sup> CEPAL (2018) [Panorama de América Latina 2017](#)

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, Comisión Europea (2013) Evidencia sobre tendencias demográficas y sociales: Contribución de las políticas sociales a la inclusión, el empleo y la economía

<sup>36</sup> Véase: OIT, Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019; Comisión Europea (2013) Evidencia sobre tendencias demográficas y sociales: Contribución de las políticas sociales a la inclusión, el empleo y la economía; OIT (2011) La economía informal y el trabajo decente; OIT (2014), Protegiendo a los trabajadores independientes mediante el régimen de Monotributo

<sup>37</sup> OIT (2009) [Brasil: Transferencias condicionadas como respuesta a la crisis. El Programa Bolsa Familia](#)

<sup>38</sup> Estudio General de la OIT, respuestas de CATP y CGT-RA

<sup>39</sup> Comisión Europea (2013) Evidencia sobre tendencias demográficas y sociales: Contribución de las políticas sociales a la inclusión, el empleo y la economía

<sup>40</sup> OCDE (2017) Preventing Ageing Unequally

<sup>41</sup> OIT (2014), Protegiendo a los trabajadores independientes mediante el régimen de Monotributo

<sup>42</sup> Estudio General de la OIT, respuesta de SSS-CTRN

<sup>43</sup> Estudio General de la OIT, respuesta de CATP

<sup>44</sup> Hemerijck (2012) Changing Welfare States

en el contexto de un auge económico –como Indonesia por ejemplo– pero ese crecimiento podría aún repartirse de manera más equitativa y sigue siendo necesario que se invierta más en protección social<sup>45</sup>.

- b) Tal como se indicó ya en esta respuesta, la protección social es un factor que impulsa el crecimiento económico<sup>46</sup>. No obstante, **algunos países continúan considerando la protección social meramente en términos de su coste. Esto parece derivarse de la idea errónea de que la protección social perjudica la competitividad del país y suele apoyarse en la presión ejercida por organizaciones internacionales.** La OIT ha indicado que 107 Gobiernos en todo el mundo están considerando la posibilidad de reducir el gasto social, muchas veces afectando a la protección social de los grupos más vulnerables<sup>47</sup>. Las medidas de austeridad han tenido ya repercusiones negativas sobre la demanda agregada y el PIB, perjudicando especialmente los países en desarrollo<sup>48</sup>. **La CSI exhorta a que se reviertan las medidas de austeridad y no se efectúen recortes adicionales, para evitar una mayor pobreza y exclusión social y apoyar un crecimiento económico sostenible e inclusivo.**

## II. MARCOS INSTITUCIONALES Y JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL – RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL ESTADO

10. En la Recomendación núm. 202 se reconoce «la responsabilidad general y principal del Estado» [párrafo 3] de establecer y mantener un sistema integral de seguridad social, que incluya pisos de protección social y que se aplique con arreglo a un conjunto de principios definido.
- a) ¿Se define la responsabilidad social del Estado en la legislación y la constitución política de su país? De ser así, sírvase especificar de qué manera. ¿Asume el Estado la responsabilidad general y principal de velar por la idoneidad de las prestaciones [párrafo 3, c)] y la «sostenibilidad financiera, fiscal y económica» del sistema de seguridad social, con inclusión de los pisos de protección social, «teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad»? [párrafo 3, k)]
- b) ¿Cómo se distribuyen las responsabilidades y competencias en materia de protección social, así como los recursos financieros conexos, entre los distintos ámbitos de gobierno —gobierno central, gobiernos regionales y autoridades locales (municipales)—, y cómo se garantiza la coherencia entre todos estos ámbitos en la legislación y la práctica nacionales?

- a) **Pese a que la Recomendación núm. 202 de la OIT reconoce que la seguridad social es responsabilidad general y principal del Estado, en muchos países el papel del sector privado en la aportación de la protección social es extremadamente importante**, como es el caso en los mercados de pensiones de varios países latinoamericanos<sup>49</sup>. La oleada de privatización de las pensiones aplicada en América Latina en los años 1990 dieron como resultado importantes brechas en la cobertura, por lo que varios países están restableciendo sistemas públicos de pensiones con una cobertura más amplia<sup>50</sup>. En la UE, se ha observado una tendencia a reducir las tasas de sustitución de los regímenes públicos de pensiones, lo que a su vez está conduciendo a que se dé mayor atención a las pensiones profesionales complementarias y del sector privado con objeto de garantizar a los beneficiarios unos ingresos dignos durante la jubilación<sup>51</sup>. Esta tendencia plantea **serias preocupaciones respecto a crecientes desigualdades en las prestaciones de las pensiones entre aquellos**

<sup>45</sup> ESCAP (2017) [Taxing for Shared Prosperity](#)

<sup>46</sup> Mathers, N. & Slater, R. (2014). *Social protection and growth: Research synthesis*, Commonwealth of Australia 2014, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9099.pdf>

<sup>47</sup> Cummins, M.; Dublin, Y.; Engilbertsdóttir, S.; Evans, M.; Martins, D.; Murthy, S.; Yablonski, J. 2013. *Subsidy reforms and impact on the middle class* (Nueva York, UNICEF).

<sup>48</sup> Ortiz, I.; Cummins, M.; Capaldo, J.; Karunanethy, K. 2015. *The decade of adjustment: A review of austerity trends 2010–2020 in 187 countries*, Extension of Social Security (ESS) Paper Series No. 53 (Ginebra, OIT; Nueva York, South Centre, Initiative for Policy Dialogue).

<sup>49</sup> *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 4.

<sup>50</sup> *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 4.

<sup>51</sup> Comisión Europea (2012) *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

**con ingresos más altos y más bajos, así como entre quienes tienen un empleo estable con pensiones profesionales y aquellos con formas atípicas de empleo y que no gozan de dichos beneficios.**

- b) El diseño y la aportación de la protección social se organiza a distintos niveles –nacional, regional y municipal– en los distintos países, por lo que la CSI alienta a la OIT a consultar las respuestas de sus afiliadas a esta pregunta. **En términos generales, no obstante, la CSI reitera su posición de que corresponde a los gobiernos nacionales la responsabilidad general y principal de garantizar una protección social adecuada para todos.**

11. ¿Asegura el gobierno una «gestión financiera y una administración sanas, responsables y transparentes» de los regímenes que componen el sistema de seguridad/protección social, con inclusión de los pisos de protección social? [párrafo 3, j)] De ser así, sírvase indicar de qué manera. De ser así, sírvase indicar de qué manera.

- a) ¿Quedan las instituciones de protección/seguridad social obligadas por ley a realizar auditorías, a publicar documentos presupuestarios, a preparar informes anuales y a adoptar otras medidas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas?
- b) ¿Está alguno de los regímenes de seguridad/protección social en déficit y qué medidas se adoptan para corregir la situación?

a) Esta pregunta requiere una respuesta nacional específica, pero como principio general, **la CSI y sus afiliadas han apoyado la transparencia en la rendición de cuentas respecto a la protección social y la responsabilidad de las autoridades públicas en cuanto a los fondos públicos.**

b) **Algunos gobiernos encuentran dificultades para la sostenibilidad de sus regímenes de protección social, por ejemplo para las pensiones, a causa del envejecimiento de la población. Al hacer frente a este problema reduciendo las prestaciones, la CSI insta a los gobiernos a que no pierdan de vista el objetivo inicial de dichos sistemas, que es prevenir la pobreza entre las personas mayores.** En caso de incorporar criterios de elegibilidad más estrictos, por ejemplo aumentando la edad de jubilación, es importante tener en cuenta la esperanza de vida *con buena salud*, que puede ser más baja para algunas categorías, como los trabajadores manuales. Lo mismo se aplica al incremento del número de años de contribución requeridos, que podría afectar a personas que no han cotizado durante ciertos períodos –mujeres, migrantes, trabajadores rurales, trabajadores informales y con contratos atípicos– de manera más acusada.

12. En la Recomendación núm. 202 se dispone que en todo régimen de protección social debería establecerse por ley el «derecho a prestaciones», incluidas «garantías básicas de seguridad social» [párrafos 3, b), y 7].

- a) Sírvase describir brevemente el marco jurídico mediante el que se aplican los pisos nacionales de protección social, con indicación de las principales disposiciones que establecen la cobertura, los requisitos que deben cumplirse para quedar amparados, así como el nivel y la duración de las prestaciones a que dan lugar las garantías básicas de seguridad social.
- b) Sírvase indicar si se han introducido o si se estudia la posibilidad de introducir modificaciones en la legislación nacional a fin de dar efecto a las disposiciones de la Recomendación núm. 202.

a) Teniendo en cuenta que esta pregunta es muy específica y se refiere a políticas nacionales, la CSI prefiere no responder e invita a la OIT a consultar directamente las respuestas de sus afiliadas al cuestionario.

b) Pese a que esta pregunta también es específica a nivel nacional, la CSI puede apuntar a algunos ejemplos recientes de reformas nacionales para dar efecto a ciertas disposiciones de la Recomendación núm. 202, como por ejemplo en Kenya, donde recientemente se aprobó una nueva ley que contempla una pensión universal para cualquier ciudadano mayor de 70 años<sup>52</sup> o Indonesia, donde se introdujo la atención de salud universal en 2013<sup>53</sup>.

13. ¿Se establecen medidas para «mejorar el cumplimiento de los marcos jurídicos nacionales» que prevén las garantías básicas de seguridad social [párrafo 7], incluidas las «medidas destinadas a prevenir el fraude, la evasión fiscal y el impago de las cotizaciones»? [párrafo 11, 1) y 2)]

<sup>52</sup> Socialprotection.org, 31 marzo 2017: <http://socialprotection.org/learn/news/kenya-launch-universal-pension-scheme-january-2018>

<sup>53</sup> Pisani, Kok y Nugroho (2017): *Indonesia's road to universal health coverage: a political journey* <https://doi.org/10.1093/heapol/czw120>

La CSI ha decidido no responder a esta pregunta, puesto que requiere una respuesta nacional específica. Sugerimos consultar las respuestas de nuestras afiliadas al respecto.

14. ¿Se especifica en el marco jurídico nacional en el que se prevén las garantías básicas de seguridad social los procedimientos de queja y recurso que deberían ser «imparciales, transparentes, eficaces, simples, rápidos, accesibles y poco onerosos»? ¿Está exento de gastos para el solicitante el acceso a estos procedimientos? [párrafos 3, o), y 7]

La CSI ha decidido no responder a esta pregunta, puesto que requiere una respuesta nacional específica. Sugerimos consultar las respuestas de nuestras afiliadas al respecto.

### III. MARCO DE POLÍTICAS – ESTRATEGIAS NACIONALES PARA LA EXTENSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

15. ¿Se han definido objetivos y prioridades nacionales en el ámbito de la protección social? [párrafos 13 a 15] Sírvase indicar cuáles y si entre ellos figura uno o más de los siguientes, y facilitar las explicaciones que sean necesarias en la casilla que corresponda infra:

- establecer e implementar, con carácter prioritario, un piso nacional de protección social o algunos elementos del mismo como punto de partida;
- implementar el piso de protección social como nuevo elemento fundamental de sistema nacional de seguridad social;
- ampliar la protección mediante el establecimiento de nuevas garantías de seguridad social que cubran riesgos adicionales;
- extender los regímenes contributivos existentes a todas las personas interesadas que tengan capacidad contributiva;
- extender los regímenes y las prestaciones de seguridad social existentes a las personas que trabajan en la economía informal;
- aumentar el nivel mínimo existente en ciertas garantías de seguridad social;
- consolidar, contener y reducir los gastos y presupuestos de la seguridad/protección social;
- complementar la seguridad/protección social con políticas activas de mercado de trabajo y coordinarla mejor con otras políticas públicas;
- coordinar mejor los regímenes contributivos y no contributivos vigentes, y el seguro social con la asistencia social, a fin de colmar las lagunas de protección;
- mejorar el marco conceptual y normativo para el establecimiento de un sistema integral de seguridad social;
- emprender consultas nacionales sobre cuestiones de seguridad social a través de un diálogo social efectivo y de una participación social;
- otros objetivos (sírvase especificar).

La CSI ha decidido no responder a esta pregunta, puesto que requiere una respuesta nacional específica. Sugerimos consultar las respuestas de nuestras afiliadas al respecto.

16. ¿Se han incorporado algunos de los objetivos y prioridades nacionales arriba mencionados en un plan, programa o estrategia nacional para extender la seguridad social? [párrafo 13]
- sí, estamos aplicando un plan, un programa o una estrategia nacional de protección social;
  - sí, estamos formulando una estrategia nacional de protección social;
  - no, pero tenemos la intención de formular una estrategia nacional de protección social;

- no, todavía no hemos pensado en elaborar una estrategia nacional de protección social;
- no, ya contamos con un sistema integral de seguridad/protección social;
- no, estamos siguiendo una estrategia de consolidación fiscal y contracción de gastos sociales.

La CSI ha decidido no responder a esta pregunta, puesto que requiere una respuesta nacional específica. Sugerimos consultar las respuestas de nuestras afiliadas al respecto.

17. En caso de que el gobierno haya adoptado una estrategia nacional de protección social o esté en el proceso de formulación de tal estrategia, sírvase:

- a) adjuntar copias o referencias web a documentos oficiales en los que se formula dicha estrategia;
- b) especificar los plazos y la secuencia de las medidas, así como las necesidades financieras y los recursos que se precisan para alcanzar progresivamente los objetivos definidos, con inclusión de la cooperación y el apoyo pertinentes a nivel internacional [párrafos 12 y 14, e)];
- c) especificar los objetivos de la estrategia nacional de protección social y de los pisos de protección social que pudieran haberse incluido en el Programa de Trabajo Decente por País (PTDP).

La CSI ha decidido no responder a esta pregunta, puesto que requiere una respuesta nacional específica. Sugerimos consultar las respuestas de nuestras afiliadas al respecto.

18. En caso de que el gobierno no cuente con una estrategia nacional para extender la seguridad social, sírvase indicar las medidas adoptadas o contempladas por el gobierno con miras a [párrafo 14]:

- dar a conocer mejor los pisos de protección social y las estrategias de extensión de la seguridad social y poner en marcha programas de información, inclusive a través del diálogo social;
- establecer objetivos para la extensión de la seguridad social acordes con las prioridades nacionales y las capacidades económicas y fiscales, e identificar las lagunas de la protección y sus obstáculos.

La CSI ha decidido no responder a esta pregunta, puesto que requiere una respuesta nacional específica. Sugerimos consultar las respuestas de nuestras afiliadas al respecto.

19. En caso de que el gobierno de su país esté aplicando actualmente una política de consolidación fiscal y contracción del gasto social, sírvase indicar si, antes de adoptar esa política, se ha realizado una evaluación del impacto social de estas políticas en distintas categorías de la población para atenuar sus efectos en los grupos más vulnerables y desfavorecidos y en las personas con necesidades especiales en sintonía con los principios de solidaridad social, de inclusión social, de solidaridad en la financiación y de coherencia entre las políticas de protección social y las demás políticas [párrafo 3, a), e), h) y l), párrafo 13, 2), y párrafo 16].

**La CSI constata una preocupante tendencia a la consolidación fiscal en numerosos países, a menudo promovida por las instituciones financieras internacionales, que han desembocado en una contracción del gasto social<sup>54</sup>.** Esta tendencia a reducir el gasto social como vía para la consolidación fiscal no está bien justificada. Ha tenido repercusiones negativas sobre la eficacia de la protección social a la hora de prevenir y reducir la pobreza y sobre su efecto económico estabilizador. Tales recortes se introdujeron a menudo sin consultar a los interlocutores sociales y otras partes interesadas y sin realizar una evaluación de impacto, como en el caso de Perú, donde no se realizó previamente una evaluación del impacto social antes de aplicar la Política de Consolidación Fiscal y Contracción del gasto social<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 7.

<sup>55</sup> Estudio General de la OIT, respuesta de CATP

20. a) ¿Se han establecido en su país mecanismos para seguir periódicamente los progresos alcanzados en la puesta en práctica de pisos de protección social y en la consecución de otros objetivos de las políticas y estrategias nacionales de seguridad social? [párrafos 13 y 19] De ser así, sírvase especificar cuáles.
- b) ¿Incluyen estos mecanismos la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas (sírvase especificar cuáles)? [párrafo 19]

- a) La CSI insiste en la importancia de un seguimiento regular y exhaustivo de las estrategias de seguridad social, para asegurar que las políticas nacionales sean efectivas e inclusivas. Unos datos de calidad son un primer paso esencial en el proceso de identificación y para cubrir posibles brechas. Estadísticas y metodologías que sean compartidas con los interlocutores sociales y otras organizaciones pertinentes constituyen elementos esenciales para la buena gobernanza y una adecuada adopción de políticas<sup>56</sup>. La CSI apoya los esfuerzos de la OIT y de otras organizaciones internacionales<sup>57</sup> brindando asistencia sobre todo a los países en desarrollo para la recopilación y el análisis de estadísticas de calidad sobre la protección social.
- b) El grado de incorporación de los interlocutores sociales en los procesos de adopción de políticas y de seguimiento varía de un país a otro. En algunos países, como en Perú, nuestras afiliadas indicaron que se cuenta con una representación bien establecida de los trabajadores en los procesos de toma de decisiones sobre la seguridad social, pero en otros, como Venezuela por ejemplo, el gobierno adopta las decisiones unilateralmente sin ninguna forma de consulta con los interlocutores sociales<sup>58</sup>. **La CSI subraya la importancia de los consejos y comités tripartitos para el seguimiento y en el proceso de adopción de estrategias nacionales de seguridad social.** Buenos ejemplos de ese tipo de estructuras tripartitas podemos encontrarlos por ejemplo en Indonesia, Ghana y Uruguay<sup>59</sup>.

21. ¿Organiza el gobierno consultas nacionales de forma periódica para evaluar los progresos realizados y examinar las políticas tendentes a mayor extensión horizontal y vertical de la seguridad social? [párrafo 20] De no ser así, ¿qué medidas se adoptan para garantizar una participación y una consulta mejores en el futuro?

En principio, la CSI apoya ese tipo de consultas y, una vez más, subraya la utilidad de los procesos tripartitos en la planificación y evaluación de reformas.

22. ¿Se recopilan y publican periódicamente datos, estadísticas e indicadores de seguridad social a estos efectos? ¿Existe, en particular, un desglose por sexo? [párrafos 21 y 22] Sírvase indicar cuáles y facilitar una lista completa de las bases de datos y publicaciones nacionales pertinentes con indicación de las páginas web correspondientes.

A nivel internacional, existen datos comparativos limitados sobre la protección social, aunque las siguientes bases de datos aportan ciertos datos, con diversos grados de detalle y desagregación:

- [Datos de libre acceso del Banco Mundial](#) (internacional)
- [Eurostat](#) (para Europa)
- Comisiones Económicas Regionales de la ONU
  - [CEPAL](#) (para América Latina)
  - [ECA/CEA](#) (para África)
  - [ESCAP](#) (para Asia-Pacífico)
  - [ESCWA](#) (para Asia Occidental)

<sup>56</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 7.

<sup>57</sup> *Ibíd.*

<sup>58</sup> Estudio General de la OIT, respuestas de CATP y CTV

<sup>59</sup> TUDCN-RSCD (2016). Diálogo social para el desarrollo sostenible en Uruguay, Ghana e Indonesia. [https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/social\\_dialogue\\_development\\_es.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/social_dialogue_development_es.pdf)

#### IV. GARANTÍAS BÁSICAS DE SEGURIDAD SOCIAL QUE CONSTITUYEN LOS PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

23. De conformidad con el párrafo 6 de la Recomendación núm. 202, los Miembros deberían proporcionar las garantías básicas de seguridad social «por lo menos a todos los residentes y niños», en virtud de sus obligaciones internacionales vigentes.

- a) ¿Cómo se definen los términos «residente» y «niño» en la legislación nacional? ¿Tienen los niños no residentes o los hijos de no residentes acceso a algunas o a todas las garantías básicas de seguridad social previstas para los niños? ¿Qué estatus de residente confiere el derecho de acceder a las garantías básicas de seguridad social?
- b) ¿Qué categorías de residentes, de haberlas, quedan excluidas? ¿Tendrían acceso, en caso de necesidad, las personas que se hallen en situación irregular o indocumentadas (como las personas sin techo, las víctimas de la trata humana, los desplazados internos, los refugiados, etc.) y sus hijos a la atención de salud esencial y a la seguridad básica del ingreso? (Véase también la pregunta 2, b).)

a) La definición de los términos «residente» y «niño» varía de un país a otro. En la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad<sup>60</sup>. Pueden aplicarse excepciones cuando la legislación nacional establece una edad inferior para la mayoría de edad, como es el caso de Perú, donde las personas con edades comprendidas entre los 12 y los 18 años no se consideran niños, sino adolescentes<sup>61</sup>.

El derecho a la protección social puede variar en ciertos países en función del estatus de residente. Por ejemplo, en algunos países los no residentes únicamente tienen acceso a atención médica de urgencia<sup>62</sup>. Los obstáculos legales o administrativos para la obtención de la residencia pueden también desembocar en que muchos migrantes y sus familias queden sin cobertura de ningún régimen de protección social, estando expuestos a un mayor riesgo de pobreza y exclusión social. Esto puede ponerlos además en una situación particularmente vulnerable al regresar a sus países.

Por otro lado, incluso tras haber obtenido la residencia, la dependencia de las prestaciones de seguridad social podría tener un impacto negativo sobre el estatus de migración. Es por ejemplo el caso de nacionales de países terceros en la Unión Europea, que podrían no ver renovados sus permisos de residencia de no ser económicamente autosuficientes<sup>63</sup>.

**En principio, la CSI y sus afiliadas hacen hincapié en la necesidad de la igualdad de acceso a la protección social para todos, incluidos los migrantes.** Existen algunas buenas prácticas a nivel nacional, como en Argentina, que ha extendido la protección social a los trabajadores/as del hogar migrantes<sup>64</sup>. A escala internacional, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social brinda a los migrantes acceso a las pensiones, teniendo también en cuenta sus contribuciones en los otros Estados parte<sup>65</sup>.

b) Esta cuestión es específicamente nacional, por lo que la CSI sugiere que la OIT se remita a las respuestas de nuestras afiliadas.

<sup>60</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, 1989 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

<sup>61</sup> Estudio General de la OIT, respuesta de CATP

<sup>62</sup> Ver por ejemplo: Suecia: <https://www.1177.se/Skane/Other-languages/Engelska/Regler-och-rattigheter/Vard-for-personer-fran-andra-lander/>; Reino Unido: <https://www.nhs.uk/NHSEngland/AboutNHSservices/doctors/Documents/Using-the-NHS-Information-for-visitors-from-abroad.pdf>

<sup>63</sup> *Migrant access to social security and healthcare: policies and practice*. 2014. Red Europea de Migración: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/emn\\_synthesis\\_report\\_migrant\\_access\\_to\\_social\\_security\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_synthesis_report_migrant_access_to_social_security_2014_en.pdf)

<sup>64</sup> OIT (2014) [Nueva ley ofrece nueva vida a los trabajadores domésticos migrantes](#)

<sup>65</sup> FIAP (2011) [Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social entra en vigor en 6 países de la región Iberoamericana](#)

24. Las garantías básicas de seguridad social deberían asegurar que, «durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso [...] a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional» [párrafo 4].
- a) ¿Se define en la legislación nacional la situación de necesidad? De ser así, ¿qué bienes y servicios se definen como necesarios para los niños, las personas en edad activa y las personas de edad? [párrafos 4, 5, b), y 8, b)]
- b) ¿Cómo se calcula el valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios (por ejemplo, mediante el método del presupuesto de referencia, canasta mínima de consumo, gastos en productos alimenticios y en productos no alimenticios, etc.)? [párrafo 8, b)]

a)/b) Aunque la definición nacional de necesidad pueden variar, la CSI y sus afiliadas han identificado, en el contexto de los Fosos sobre Salario Mínimo, los siguientes bienes y servicios como esenciales para llevar una vida digna:

- Alimentos
- Vivienda
- Ropa
- Transporte
- Gastos médicos (de haberlos)
- Gastos de educación (de haberlos)
- Facturas, servicios y ocio del hogar
- Costes esenciales de cuidados
- Reservas para emergencias
- Ocio

Estos artículos deberán tomarse como base para establecer una canasta mínima, que podría calcularse y utilizarse como referencia para la fijación de salarios mínimos y posiblemente de las prestaciones de protección social. Los artículos exactos de la canasta mínima, y por tanto su valor monetario, difiere de un país a otro y puede variar en función de la edad (ej. educación, cuidados) y/o composición de las familias (ej. vivienda, facturas) de acuerdo con el contexto nacional. En muchos países el contenido de la canasta básica no resulta suficiente para llevar una vida digna. Por ejemplo, en Etiopía y Panamá, la canasta básica únicamente en los alimentos e ignora los costos de otros bienes y servicios necesarios, como vivienda o ropa.

- c) ¿A partir de qué umbrales de ingresos pueden beneficiarse los distintos tipos de hogares de una asistencia social obligatoria y cómo se calculan esos umbrales? [párrafo 8, b)]
- d) ¿Qué otros umbrales de ingresos se fijan a efectos de la protección social (por ejemplo, salario mínimo, sistema de ingresos mínimos garantizados, pensión social, etc.)? [párrafo 8, b)]

c)/d) **La CSI y sus afiliadas encuentran preocupante que en muchos países el umbral para acceder a la asistencia social sea extremadamente bajo**, como es el caso en Costa Rica, donde dicho umbral equivale a la línea de pobreza, que sigue estando por debajo del nivel de la canasta básica<sup>66</sup>. Esto implica que, en la práctica, las personas con necesidades pecuniarias quedan excluidas de la asignación de ayudas como resultado de supeditar los recursos a unos umbrales inadecuados.

<sup>66</sup> Estudio General de la OIT, respuestas de OIT, SSS y CTRN

25. Se debería establecer una seguridad básica del ingreso «por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional» [párrafo 5].

a) ¿Se ha definido por ley un nivel mínimo de seguridad básica del ingreso, en efectivo o en especie, para los siguientes grupos de edad (sírvese especificar la edad) y cómo se calcula ese nivel mínimo para [párrafo 8, c)]:

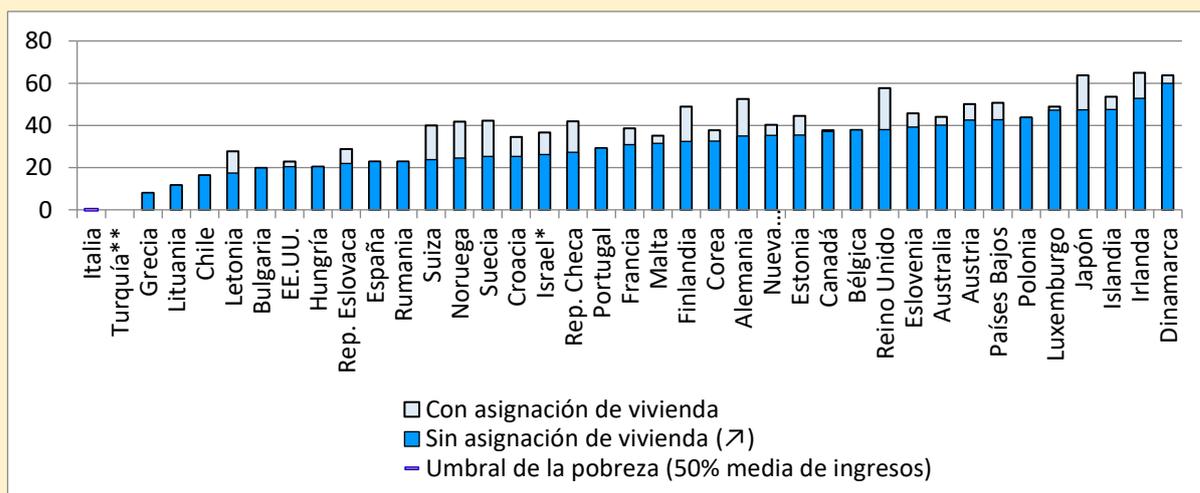
los niños;

las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, y

las personas de edad?

b) ¿Se tienen en cuenta en los niveles de ingresos mínimos definidos en su país las diferencias regionales y las diferencias de edad, género, composición familiar, nivel de discapacidad y otras necesidades especiales? [párrafos 3, d), 8, b), y 16]

a) **Mientras que unos 130 países en el mundo disponen actualmente de al menos un programa de asistencia social específicamente orientado a los niños, tanto la cobertura como la adecuación de dichos programas suelen resultar seriamente insuficientes**<sup>67</sup>. La CSI se muestra consternada de constatar que, a nivel mundial, muchos niños siguen sin disfrutar de una seguridad básica del ingreso. De hecho, tan solo en la Unión Europea, el 21,1% de los niños corren riesgo de sufrir pobreza<sup>68</sup>. En América Latina, el 36% de los niños subsisten por debajo del umbral de la pobreza del Banco Mundial, fijado en 4 USD al día, lo que representa más del doble del porcentaje de adultos que viven en la pobreza<sup>69</sup>. Es importante señalar que esta puede ser una subestimación de la incidencia real de la pobreza, puesto que los criterios aplicados por el Banco Mundial minimizan considerablemente la incidencia real de privación y exclusión social. **Resulta por tanto necesario extender tanto la cobertura como la adecuación de los programas de asistencia social que protegen a los niños de la pobreza y la exclusión social en el período más vulnerable de su vida.**



**La adecuación de las prestaciones para las personas en edad activa también es muy deficiente en muchos países.** Por ejemplo, en la mayoría de los países de la OCDE, las personas en edad activa que dependen de la protección social para obtener unos ingresos mínimos, por ejemplo a través de seguro de desempleo o prestaciones por discapacidad, viven por debajo del umbral de la pobreza, pero no cumplen con los requisitos mínimos establecidos en el Convenio núm. 102 (ver gráfico)<sup>70</sup>.

Las prestaciones de desempleo representan apenas el 0,84% del gasto de los hogares en Belarús, y el 22,03% en Uruguay, lo que indica una seria falta de adecuación. En todo el mundo, 158 países cumplen al menos la normativa mínima en cuanto a prestaciones de maternidad establecida en el Convenio núm. 102. Sin embargo, tan solo 73 de ellos alcanzan los niveles de prestaciones del Convenio núm. 183 y únicamente 26 satisfacen los requisitos de la Recomendación núm. 191<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 2.

<sup>68</sup> UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), 2016. Estado Mundial de la Infancia 2016: Una oportunidad para cada niño

<sup>69</sup> Banco Mundial (2014) [LAC Equity Lab: Plataforma de Análisis de Pobreza y Desigualdad](#)

<sup>70</sup> OCDE, Estadísticas sobre beneficios y salarios: [http://www.oecd.org/els/soc/Minimum\\_Guaranteed\\_Income\\_EN.xlsx](http://www.oecd.org/els/soc/Minimum_Guaranteed_Income_EN.xlsx)

<sup>71</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 3.

**En cuanto a las personas de edad, en muchos países las pensiones mínimas resultan insuficientes para mantener a las personas por encima del umbral de la pobreza.** En algunos países europeos, las prestaciones mínimas de pensión representan menos de la mitad del umbral de riesgo de pobreza<sup>72</sup>. En El Salvador la pensión social mínima de 50 USD dista mucho de ser suficiente para una vida digna. La CSI subraya la necesidad de unas pensiones adecuadas de jubilación en todo el mundo, en línea con el Convenio núm. 102 y las Recomendaciones núms. 131 y 202.

- b) **En general, la CSI apoya una garantía de ingresos básicos que se sitúe por encima del umbral de pobreza y que tenga en cuenta el costo real para llevar una vida digna,** por ejemplo utilizando una canasta básica que tenga en cuenta diferencias en la composición familiar y la edad. Las prestaciones mínimas generalmente apenas cubren el costo de la vida para una persona sana, y no toman en consideración los costos adicionales que tienen las personas con discapacidades<sup>73</sup>. Cualquier programa de asistencia social orientada a las personas con discapacidades debe incluir los costos adicionales que estas personas tienen a causa de su discapacidad.

26. ¿Existe algún procedimiento para la revisión periódica de los niveles de garantías básicas de seguridad social y cuándo se revisaron estos niveles por última vez? [párrafo 8, c)] De ser así, sírvase especificar cuál. ¿Incluye ese procedimiento «la participación tripartita con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas»? [párrafo 8, c) y d)]

**La CSI hace hincapié en la importancia de revisar regularmente los niveles de GBSS y la utilidad de implicar a un consejo o comité tripartito al respecto. Además de revisiones periódicas, convendría aplicar mecanismos automáticos de indexación en función de la inflación.** En muchos países, no obstante, ha habido un problema con la congelación de la indexación automática de prestaciones, ocasionando con el tiempo una pérdida de poder adquisitivo. Es el caso, por ejemplo, en Argentina, donde se ha congelado la indexación de las prestaciones por niño, las pensiones, las prestaciones por discapacidad y algunos otros beneficios. Además, en Estados Unidos, varios estados han aprobado reformas de las pensiones que congelarían la indexación de prestaciones.

27. ¿Qué criterios y métodos se utilizan para revisar dichos niveles? [párrafo 8, c)]

- a) ¿Contribuyen a impedir que aumente el riesgo de pobreza?  
b) ¿Se ha revisado o se podría revisar a la baja el nivel de las garantías básicas de seguridad social?

a) La respuesta a esta pregunta es similar a las de las preguntas 24 (a-b).

b) La CSI sugiere a la OIT que se remita a las respuestas de nuestras afiliadas a esta pregunta.

28. Sírvase especificar qué métodos de movilización de recursos se utilizan para asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de la seguridad básica del ingreso y de la atención de salud esencial [párrafo 11]. (Véase la nota que figura al final del presente cuestionario, pág. 22)

Tal como se indicó en la respuesta a la pregunta 5, **la CSI ha abogado desde hace tiempo por una combinación exhaustiva de seguridad social y asistencia social, en línea con lo dispuesto en el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202, que supone una mezcla de distintos métodos de movilización de recursos.** Los regímenes de seguridad social contributivos son una manera eficaz de garantizar ingresos de sustitución, pero dejan ciertas lagunas de cobertura, excluyendo en especial a los trabajadores rurales de la atención de salud<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Comisión Europea, 2015c. 2015 Informe sobre la adecuación de las pensiones: adecuación de los ingresos presentes y futuros durante la vejez en la UE (Bruselas); Comisión Europea, 2017, Fichas Temáticas del Semestre Europeo: Adecuación y sostenibilidad de las pensiones [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester\\_thematic-factsheet\\_adequacy-sustainability-pensions\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_adequacy-sustainability-pensions_en.pdf)

<sup>73</sup> Banks, L.M.; Polack, S., Mearkle, R.; Mactaggart, I.; Walsham, M.; Kuper, H.; Blanchet, K. 2017. *Disability and social protection programmes in low- and middle-income countries: A systematic review*, Oxford Development Studies, Vol. 45, No. 3, pp. 223–239.

<sup>74</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 5.

Los programas de asistencia social tienden a financiarse a través de los impuestos generales, dado que los beneficiarios de dichos programas no suelen ser capaces de efectuar contribuciones<sup>75</sup>. Constituyen una herramienta necesaria para cubrir las lagunas de los regímenes contributivos y dar acceso a la atención de salud esencial y evitar que las personas terminen en situaciones de pobreza, especialmente en países de bajos ingresos<sup>76</sup>. Unos impuestos progresivos pueden contribuir especialmente a garantizar suficiente espacio fiscal y la solidaridad para la protección social universal. Para ambos tipos de regímenes, la implicación del Gobierno resulta esencial, tanto en la organización como en la aportación pública.

#### A. SEGURIDAD BÁSICA DEL INGRESO

29. Sírvase facilitar información sobre el nivel y la cobertura de las prestaciones, los regímenes, los servicios sociales y demás programas públicos de seguridad básica del ingreso [párrafo 5, b), c) y d)] para:

- niños, que incluyan el «acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios» (cuadro 1);
- «personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad o invalidez» (cuadro 2), y
- personas de edad (cuadro 3).

La cobertura de los regímenes de protección social varía considerablemente de un país a otro. **Aunque la CSI se complace en constatar que parece haber una tendencia global a extender tanto la cobertura como el nivel de beneficios, nos preocupa profundamente que aún hoy en día, tan solo el 29% de la población mundial esté cubierta por una protección social exhaustiva<sup>77</sup>.** Se registra asimismo una presión alarmante para la reducción de estos programas en algunos países, en el contexto de la austeridad así como en el marco de la condicionalidad impuesta por las instituciones financieras internacionales, con lo que se corre el riesgo de una reducción aún mayor de la cobertura.

En cuanto a los niños, hay amplias variaciones en cuanto a la cobertura a escala internacional. El Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019 de la OIT señala que el 87% de los niños europeos están cubiertos por algún tipo de beneficio, frente a apenas el 16% de los niños africanos. Aunque parece haber una tendencia general positiva a expandir los beneficios sociales destinados a los niños, incluyendo las prestaciones de maternidad, en el 37% de los países sigue sin haber ningún beneficio previsto<sup>78</sup>. **Resulta además preocupante que muchos regímenes no ofrezcan prestaciones adecuadas y que la consolidación fiscal esté presionando a los gobiernos para efectuar recortes adicionales de los beneficios sociales para los niños, especialmente si tomamos en cuenta que la pobreza durante la infancia tiene repercusiones para el resto de sus vidas.**

Para las personas en edad activa, a nivel internacional apenas el 38,6% de los trabajadores desempleados están cubiertos legalmente por algún tipo de seguro de desempleo. Pero además, una vez más hay variaciones considerables entre regiones. La tasa de cobertura varía entre el 4,2% en el África subsahariana y más del 80% en Europa. La cobertura efectiva es mucho más baja que la cobertura legal, situándose en un 21,8% a nivel global, y una vez más con disparidades considerables entre regiones<sup>79</sup>. También pueden identificarse dos tendencias opuestas: por un lado en países con ingresos altos, la cobertura y generosidad de los beneficios de desempleo se han incrementado, por otro lado y como resultado de las medidas de austeridad, los gobiernos han optado por reducir la cobertura, el nivel y la duración de los beneficios<sup>80</sup>. **La CSI aboga por una protección universal de desempleo para todos los trabajadores y subraya la necesidad de extender la cobertura a ciertas categorías de trabajadores actualmente excluidas, incluyendo aquellos que trabajan en la economía informal.**

<sup>75</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 1.

<sup>76</sup> Behrendt, C. 2017. “Can graduation approaches contribute to building social protection floors?”, Policy in Focus, Vol. 14, No. 2, pp. 33–35.; OIT (Oficina Internacional del Trabajo), 2011b. “Crecimiento, empleo y trabajo decente en los Países Menos Adelantados”, informe para la Cuarta Conferencia de Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Estambul, 9-13 de mayo de 2011 (Ginebra).

<sup>77</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, p.XXIX.

<sup>78</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 2.

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 3.

En cuanto a las personas con discapacidades, globalmente tan solo el 27,8% de los trabajadores están efectivamente cubiertos por prestaciones de invalidez, con importantes disparidades entre países. Europa Oriental tiene una cobertura casi universal, mientras que en Asia y el Pacífico apenas el 9,4% de los trabajadores están cubiertos<sup>81</sup>. Se constata una evolución positiva hacia unos sistemas de seguridad social más exhaustivos, no obstante también aquí se siente la presión perjudicial de las medidas de austeridad.

Para las personas de edad, la OIT indica que, a nivel mundial, el 68% de las personas que han trabajado perciben algún tipo de pensión de vejez y que hay una tendencia general hacia una protección más universal de prestaciones de vejez, especialmente en sistemas de pensiones menos maduros. Una vez más, también aquí encontramos una gran disparidad entre países, con algunos que tienen una tasa de cobertura de casi el 100% y la tasa de cobertura en países de bajos ingresos de alrededor del 20%<sup>82</sup>. Por otro lado, las tasas de sustitución respecto a las pensiones de vejez muchas veces no son adecuadas. Por ejemplo, en Chile las tasas de sustitución de las pensiones son inferiores al 40%<sup>83</sup>. **Lamentablemente, en ausencia de unas pensiones públicas adecuadas e integrales, las pensiones privadas y profesionales se han vuelto cada vez más importantes en algunos países<sup>84</sup>. Esto resulta preocupante, teniendo en cuenta que le corresponde al Estado, y no a los mercados, la responsabilidad principal en la aportación de la protección social.**

**Se registra además una preocupante tendencia a introducir recortes en las pensiones públicas en ciertos países<sup>85</sup>.** Según la Plataforma sobre Protección Social de la OIT, entre enero y diciembre de 2017, al menos 15 países aumentaron la edad de jubilación, ocho redujeron la cobertura, cinco modificaron la fórmula de cálculo, tres redujeron las asignaciones presupuestarias para las pensiones, tres privatizaron o introdujeron cuentas individuales, tres redujeron los niveles de prestaciones, dos racionalizaron y redujeron los programas o beneficios, y uno congeló la indexación de las prestaciones<sup>86</sup>.

30. ¿Se han evaluado la eficacia y la eficiencia de la combinación de prestaciones y regímenes en lo que respecta a la extensión de la cobertura y la reducción de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social? [párrafo 9] De no ser así, ¿desearía el gobierno de su país que la OIT realice esa evaluación?

Existe numerosas pruebas de los beneficios positivos de combinar la seguridad social, la asistencia social y los servicios sociales en lo que respecta a la extensión de la cobertura y la reducción de la pobreza<sup>87</sup>. En general, la CSI aboga por una combinación integral de estos instrumentos.

31. Sírvase indicar qué lagunas de la protección y sus obstáculos pudieran haberse identificado y qué medidas se han considerado para mejorar la seguridad básica del ingreso? [párrafo 14, b) y c)]

Apenas el 29% de la población mundial está cubierta por sistemas integrales de seguridad social<sup>88</sup>. La CSI pide que se preste atención a las lagunas en la cobertura de la protección social, que a menudo son el resultado de altos niveles de empleo informal ( $\pm 50\%$  en todo el mundo)<sup>89</sup>. Por lo general, los trabajadores de la economía informal no están inscritos en regímenes contributivos, pero tampoco son elegibles para recibir la asistencia destinada específicamente a los más pobres. Esto los deja en ese «medio faltante»<sup>90</sup>. **La extensión horizontal de la cobertura es necesaria para proteger a aquellos grupos que siguen excluidos de los sistemas actuales de protección social, por ejemplo, extendiendo los beneficios a los trabajadores informales o a los trabajadores con contratos atípicos de empleo. Al mismo tiempo, se requiere una extensión vertical para ampliar la adecuación y el alcance de los sistemas de seguridad social, aportando más tipos de protección.**

<sup>81</sup> *Ibíd.*

<sup>82</sup> *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 4.

<sup>83</sup> OCDE (2015) [Panorama de las pensiones](#)

<sup>84</sup> OCDE (2015), *Pension Markets in Focus*: <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2015.pdf>

<sup>85</sup> *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 4.

<sup>86</sup> OIT (2017), [Plataforma sobre Protección Social 2017](#)

<sup>87</sup> *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 1.

<sup>88</sup> *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 7.

<sup>89</sup> *Ibíd.*

<sup>90</sup> *Ibíd.*

El siguiente cuadro presenta las brechas de cobertura global en algunas áreas claves de la protección social, así como algunos de los principales obstáculos existentes para una cobertura universal.

Tipo de prestación	Brecha de cobertura global efectiva	Comentario
Prestaciones de desempleo	78%; <sup>91</sup>	Los trabajadores informales y aquellos con formas atípicas de empleo tienden a correr un riesgo mayor de exclusión de los regímenes de seguro de desempleo dada la dificultad para recaudar contribuciones <sup>92</sup> .
Pensiones	32%; <sup>93</sup>	Los países de bajos ingresos tienden a encontrar más dificultades en cuanto a la cobertura de las pensiones, por distintos motivos incluyendo unos elevados niveles de informalidad y baja capacidad contributiva <sup>94</sup> .
Subvenciones familiares/por hijos a cargo	65%; <sup>95</sup>	Algunas razones para la baja cobertura pueden incluir la inexistencia de beneficios familiares/por hijos a cargo, criterios de elegibilidad estrictos y la creciente dependencia a sistemas basados en contribuciones <sup>96</sup> .
Prestaciones de maternidad	58,9%; <sup>97</sup>	La baja cobertura está ocasionada en gran medida por los regímenes contributivos, a los que tan solo cotiza una minoría de las mujeres en algunos países. Esto se debe en parte al elevado nivel de empleo informal entre las mujeres <sup>98</sup> .
Seguro de accidentes del trabajo	No existen estimaciones internacionales.	Las tasas de cobertura varían considerablemente entre países, pero son especialmente bajas en los países de bajos ingresos. En varios países, los trabajadores lesionados o sus familias deben demostrar la culpabilidad del empleador antes de cualificarse para cualquier beneficio <sup>99</sup> .
Atención de salud	56% en zonas rurales 22% en zonas urbanas <sup>100</sup>	La cobertura es especialmente baja en las zonas rurales debido a la infraestructura inadecuada y para las personas (de edad) que requieren cuidado de larga duración, ya que dichos servicios están poco desarrollados o son inexistentes en muchos países. El cuidado de larga duración a menudo queda también excluido del seguro de salud <sup>101</sup> .
Prestaciones de discapacidad	72,2% <sup>102</sup>	Muchos países solo tienen regímenes contributivos, que no resultan adecuados para cubrir a los trabajadores informales y a los niños. Los sistemas que supeditan las prestaciones a la comprobación de recursos muchas veces conducen a situaciones de pobreza y trampas de desempleo, y no tienen en cuenta los costos adicionales de vivir con una discapacidad <sup>103</sup> .
Asistencia social	±75% <sup>104</sup>	Únicamente una de cada cuatro personas consideradas «vulnerables» recibe asistencia social no contributiva <sup>105</sup> . Esto se debe en parte a que los sistemas de asistencia social son inexistentes o están muy poco desarrollados en la mayoría de los países. Otras causas son la estricta comprobación de recursos y obstáculos administrativos.

<sup>91</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 3.

<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 4.

<sup>94</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, p. 75.

<sup>95</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 2.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 3.

<sup>98</sup> *Ibid.*

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 5.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 3.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 7.

<sup>105</sup> *Ibid.*

32. ¿Es el nivel mínimo de seguridad básica del ingreso fijado para los niños suficiente para asegurar el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios? Sírvase especificar cuáles [párrafo 5, b)].

Tal como se mencionó en la respuesta a la pregunta 25, **tanto la cobertura como la adecuación de los programas destinados a los niños suelen ser bastante deficientes**. El nivel de beneficios debe equipararse al costo real de criar a un niño<sup>106</sup>, sin embargo, la CSI se muestra consternada de constatar que, a nivel mundial, muchos niños siguen sin disfrutar de una seguridad básica del ingreso. De hecho, tan solo en la Unión Europea, el 21,1% de los niños corren riesgo de sufrir pobreza<sup>107</sup>. Resulta por tanto necesario extender tanto la cobertura como la adecuación de los programas de asistencia social que protegen a los niños de la pobreza y la exclusión social en el período más vulnerable de su vida.

33. ¿Cómo se coordina la seguridad básica del ingreso que se garantiza a los niños con otras políticas que fomentan la educación, la alfabetización, la formación profesional, las competencias y la empleabilidad? [párrafo 10, c)]

La respuesta a esta pregunta debe ser específica a las circunstancias nacionales, pero en principio, la CSI insta a una coordinación efectiva de la seguridad básica del ingreso con unos servicios sociales de calidad en educación, para aprovechar al máximo su repercusión social y en el mercado de trabajo más adelante.

## B. ATENCIÓN DE SALUD ESENCIAL

34. ¿Cómo se define en la legislación nacional la noción de «atención de salud esencial» (o la noción equivalente de conjunto mínimo de servicios de atención de salud)? [párrafo 5, a)]

- a) ¿Qué tipos de cuidados están incluidos en el paquete de prestaciones básicas para los niños, las personas en edad activa y las personas de edad? ¿Está comprendida la atención a la maternidad?
- b) ¿Se revisan periódicamente los niveles de esa atención con «la participación tripartita de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, así como con la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas»? [párrafo 8, c) y d)]

- a) **La CSI recomienda los Convenios núms. 102 y 130, así como las Recomendaciones núms. 134 y 165 como marcos de referencia útiles a la hora de determinar lo que ha de incluirse en el paquete de prestaciones básicas de salud.** Debería incluir al menos la salud preventiva, la asistencia médica general, la asistencia por especialistas, el suministro de productos farmacéuticos esenciales, la asistencia prenatal y durante y después del parto, la hospitalización cuando fuera necesaria, la asistencia odontológica, la rehabilitación y los cuidados de larga duración.

**La CSI constata, además, que la definición de «atención de salud esencial» promovida por el Banco Mundial no resulta suficiente**, que se entiende como atención prenatal, tratamiento básico contra el paludismo, el VIH y la tuberculosis, y prevención y tratamiento de la hipertensión arterial, centrándose en las personas en situación de extrema pobreza. Este es un concepto limitado de lo que representa la atención de salud esencial, con una política estrechamente focalizada, y por tanto no universal. b) Es importante que el contenido del paquete de prestaciones básicas de salud sea revisado periódicamente, con la consulta y participación de todas las organizaciones pertinentes interesadas. Lamentablemente, algunos gobiernos, como es el caso de Australia y Grecia, han decidido reducir el paquete de servicios de salud, para intentar recortar el gasto público<sup>108</sup>.

<sup>106</sup> OIT (Oficina Internacional del Trabajo), 2011. La seguridad social y la primacía del derecho Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Informe III (Parte 1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, Ginebra, 2011.

<sup>107</sup> UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2016. Estado Mundial de la Infancia 2016: Una oportunidad para cada niño (Nueva York).

<sup>108</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 5, pp. 115-117

35. Sírvase facilitar información sobre la cobertura y la índole de las prestaciones, los regímenes, los servicios sociales y demás programas públicos de prestación de atención de salud esencial para niños, personas en edad activa y personas de edad (cuadro 4).

**De momento la cobertura difiere de un país a otro, pero hay una brecha especialmente importante entre las áreas urbanas y rurales**, con 83% de las personas que viven en zonas rurales de África excluidas de la cobertura legal de salud, frente al 61% para la población urbana<sup>109</sup>. Las personas de edad sufren especialmente de la falta de cuidados de larga duración, con una cobertura legal reducida (48%), pero la cobertura efectiva es incluso inferior como consecuencia de la escasez de mano cualificada que se cifra en 13,6 millones a escala mundial. Esto hace que muchos trabajadores «voluntarios» (por lo general mujeres) se vean obligados a retirarse del mercado laboral formal para dedicarse al cuidado de familiares ancianos o enfermos de larga duración<sup>110</sup>.

**La CSI se complace en constatar que se registra una tendencia mundial a ampliar el acceso a los servicios de salud e incrementar el número de profesionales sanitarios**. Esto no sólo contribuye a lograr el ODS 3, aumentando la calidad y accesibilidad de los cuidados de salud, sino que además avanza el ODS 8 al aportar trabajo decente y contribuir al crecimiento económico sostenible. **No obstante, la CSI está alarmada por la amenaza que pesa sobre esta tendencia, por culpa de las medidas de austeridad y la condicionalidad impuesta por las instituciones financieras internacionales, que presionan a los gobiernos para que reduzcan la cobertura y la calidad de las aportaciones de sanidad para cumplir objetivos presupuestarios a corto plazo**. En algunos países, la tendencia a la privatización de la sanidad también está teniendo un impacto negativo sobre la accesibilidad a estos servicios.

36. ¿Se han evaluado la eficacia y la eficiencia de esa combinación con arreglo a los «criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad»? [párrafo 5, a)] (Véase la nota que figura al final del presente cuestionario, pág. 22)

De no ser así, ¿desearía el gobierno de su país que la OIT le ayudase a realizar dicha evaluación?

La CSI ha decidido no responder a esta pregunta, puesto que requiere una respuesta nacional específica. Sugerimos consultar las respuestas de nuestras afiliadas al respecto.

37. ¿Qué lagunas se han detectado en cuanto a la cobertura y a los obstáculos de la protección, en particular para la población que vive en zonas rurales o regiones remotas, las personas que trabajan en la economía informal, los grupos desfavorecidos y las personas con necesidades especiales? ¿Qué medidas se han considerado para mejorar la prestación de atención de salud esencial al mayor número de personas posible? [párrafo 3, a) y e), y párrafos 15 y 16]

**En algunos países, se registran enormes variaciones en cuanto al acceso a prestaciones de salud entre una región y otra, o entre distintos grupos de la población**. Globalmente, en promedio el 56% de la población de las zonas rurales no tiene acceso a la atención de salud, frente al 22% en las zonas urbanas. Esto se debe en parte a la falta de infraestructuras<sup>111</sup>. Las personas con salud frágil y de edad avanzada, que requieren cuidados de larga duración, se encuentran particularmente desprotegidos, puesto que los costos de ese tipo de cuidados generalmente no están cubiertos por los seguros de salud<sup>112</sup>. Las necesidades médicas no atendidas están asimismo vinculadas a los costos, la distancia y las largas listas de espera<sup>113</sup>. Por último, los

<sup>109</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 5.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 5.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> Eurostat (2018). Estadísticas sobre necesidades de salud no atendidas: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unmet\\_health\\_care\\_needs\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unmet_health_care_needs_statistics)

trabajadores/as en la **economía informal** corren un mayor riesgo de no tener acceso a servicios de atención de salud, al tener menos probabilidades de estar cubiertos por seguros de salud contributivos<sup>114</sup>.

38. ¿Se reglamenta a nivel nacional la financiación del costo de la atención de salud esencial, y en particular la participación del beneficiario en dicha financiación, de manera que no entrañe una carga excesiva ni un riesgo mayor de pobreza para las personas que necesitan atención de salud? [párrafo 8, a)]

La atención de salud se financia de distintas maneras en los diferentes países, incluyendo los ingresos fiscales generales, seguros (privados), mutuas de salud, o una combinación de éstas. Generalmente, la proporción del desembolso personal en atención de salud es más elevada en las zonas rurales que en las urbanas<sup>115</sup>. En todo el mundo, para más de 100 millones de personas, estos gastos son lo bastante elevados como para abocarlas a la extrema pobreza<sup>116</sup>. **La CSI subraya que cualquier modelo de financiación no debería imponer una carga financiera indebida sobre las personas, que inhiba su acceso a la atención de salud esencial, y que el Estado es el principal responsable de garantizar que esto no ocurra.**

39. ¿Está sujeto el precio de los bienes y servicios que forman parte de la atención de salud esencial al control, a la reglamentación, a incentivos fiscales o a subvenciones gubernamentales de manera que resulten accesibles para las personas con escasos recursos económicos? [párrafo 3, e) y h), y párrafo 8, a)]

La CSI ha decidido no responder a esta pregunta, puesto que requiere una respuesta nacional específica. Sugerimos consultar las respuestas de nuestras afiliadas al respecto.

40. ¿Se presta gratuitamente atención médica prenatal y postnatal a la población más vulnerable y en qué condiciones? [párrafo 8, a)] De no ser así, ¿se ha realizado a tal efecto un estudio de viabilidad?

El acceso a la atención de salud prenatal y postnatal guarda estrecha relación con el acceso a la atención de salud en general y muestra las mismas brechas entre zonas urbanas y rurales<sup>117</sup>. En todo el mundo, al menos dos terceras partes de las mujeres embarazadas reciben atención médica profesional, pero las cifras varían entre el 94% en las Américas y el 54% en África<sup>118</sup>. En más de la mitad de los nacimientos que tienen lugar en África no se cuenta con personal cualificado durante el parto<sup>119</sup>. **La CSI insiste en la importancia de una atención médica adecuada y universal para todas las madres (embarazadas), especialmente aquellas que forman parte de los grupos más «vulnerables», puesto que esto ha demostrado ser un factor determinante para reducir la tasa de un factor mortalidad materno-infantil<sup>120</sup>.**

## V. ACTIVIDADES NORMATIVAS Y COOPERACIÓN TÉCNICA

41. En la Recomendación núm. 202 se exhorta a los países a que estudien la posibilidad de ratificar, tan pronto como lo permitan las circunstancias nacionales, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), u otros convenios de la OIT sobre seguridad social en que se establezcan normas más avanzadas para orientar el desarrollo de regímenes de seguridad social integrales [párrafos 17 y 18]. ¿Contemplaría su país la posibilidad de proceder a esa ratificación y, de ser así, en qué plazo?

<sup>114</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 3.

<sup>115</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 5.

<sup>116</sup> Informe mundial de seguimiento de la cobertura sanitaria universal 2017. Organización Mundial de la Salud y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2017: <http://documents.worldbank.org/curated/en/640121513095868125/pdf/122029-WP-REVISED-PUBLIC.pdf>

<sup>117</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra: OIT, 2017, Capítulo 3.

<sup>118</sup> *Ibíd.*

<sup>119</sup> *Ibíd.*

<sup>120</sup> *Ibíd.*

**La CSI lamenta constatar que apenas 55 países han ratificado el C102 desde su adopción. Para los instrumentos sobre normas más avanzadas respecto a la seguridad social, la ratificación es incluso inferior**, ya que apenas 24 países han implementado el C121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 34 países ratificaron el C183 sobre protección de la maternidad, 17 países ratificaron el C128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 16 países ratificaron el C130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, y 8 países ratificaron el C168 sobre la protección contra el desempleo.

Las afiliadas de la CSI se han mostrado muy activas en promover la ratificación del Convenio núm. 102 y otros instrumentos sobre normas más avanzadas relativas a la seguridad social. En Argentina y la República Dominicana, los sindicatos se movilizaron para promover la ratificación del C102, que sus respectivos gobiernos efectuaron en los últimos dos años. Una fuerte campaña de ratificación está siendo organizada por los sindicatos en Chile de momento.

**La CSI considera, no obstante, que la OIT debería desplegar más esfuerzos para concienciar a los gobiernos respecto a estos instrumentos y promover su ratificación. La ratificación del C102 debería incluirse de manera sistemática en los Programas de Trabajo Decente por País, aportando la asistencia técnica necesaria por parte de la OIT a los Estados miembros a fin de facilitar su ratificación. La ratificación tendría que ser además un elemento importante en el Programa de Referencia de la OIT sobre protección social**, donde la OIT aporta asistencia técnica a los gobiernos en relación con las reformas previstas. La OIT podría además llevar a cabo más actividades de concienciación de la opinión pública sobre los beneficios de sus instrumentos, así como organizar o apoyar diálogos tripartitos respecto al tema de la ratificación.

42. ¿Qué sugerencias desearía formular su país en relación con una posible acción normativa de la OIT, incluida una posible refundición de convenios y recomendaciones actualizados sobre seguridad social?

**La CSI y sus afiliadas están convencidas de que los instrumentos de la OIT sobre seguridad social – en particular el Convenio núm. 102 y la Recomendación núm. 202– proporcionan un buen marco básico para que los Estados desarrollen unos sistemas de protección social adecuados e integrales.** El Convenio núm. 102 sienta unas bases sólidas respecto a las normas mínimas sobre seguridad social, pese a centrarse en gran parte en las prestaciones contributivas. La Recomendación complementa el C102, estableciendo un marco de garantías básicas de seguridad social, independientemente de los requisitos contributivos. Los otros instrumentos sobre seguridad social aportan protecciones más avanzadas respecto a servicios/beneficios específicos. Globalmente, estos distintos instrumentos son complementarios y se refuerzan mutuamente, y la CSI cree que una posible refundición de los instrumentos existentes no sería deseable.

**Con todo, las normas actuales autorizan numerosas excepciones y la ratificación parcial, lo que tiene implicaciones de amplio alcance en la práctica, que a menudo derivan en sistemas de protección social fragmentados, poco desarrollados y/o en la exclusión de grandes secciones de la mano de obra.** Teniendo en cuenta que una gran mayoría de la población mundial sigue sin tener acceso a una protección social integral, la OIT debería dar prioridad a una colaboración más estrecha con los gobiernos para lograr la plena ratificación y aplicación de los Convenios existentes, así como la implementación de la Recomendación núm. 202.

La OIT debería promover una mayor ratificación y aplicación de las normas existentes, a través de sus **Programas de Trabajo Decente por País** y sus actividades en el marco del **Programa de Referencia de la OIT sobre protección social**, además de mediante la aportación de **asistencia técnica** para apoyar la implementación de estas normas. La OIT podría además llevar a cabo **más actividades de sensibilización** para promover dichas normas.

43. Sírvase identificar cualquier obstáculo que impida o retrase la aplicación de la Recomendación núm. 202 e indicar las medidas adoptadas o que se prevé adoptar para superar esos obstáculos.

Tal como se indica en la respuesta a la pregunta 6, **ciertos retos financieros significativos –ocasionados por el envejecimiento de la población, una fiscalidad insuficientemente progresiva, evasión fiscal y flujos financieros ilícitos– impiden a muchos Estados la ampliación de los sistemas de protección social.**

Por otro lado, **el asesoramiento político y la condicionalidad impuesta por las instituciones financieras internacionales presionan a algunos Estados para que reduzcan el valor y la cobertura de la protección social, yendo en contra de los principios de la Recomendación núm. 202.** Ha sido el caso, por ejemplo, en Mongolia y Kirguistán, donde el FMI insistió en que se redujese la cobertura de las prestaciones por hijo a cargo, que eran universales<sup>121</sup>. En Nicaragua, además, el FMI recomendó que se recortasen las prestaciones en hasta un 20%, a pesar de que esta reforma finalmente no se aprobaría tras la oposición generalizada de la opinión pública.

44. ¿Se ha solicitado a la OIT algún tipo de apoyo en materia de políticas o de cooperación técnica y qué efecto ha tenido la asistencia de la OIT? ¿Qué tipo de apoyo en términos de asesoramiento sobre políticas y de cooperación técnica necesitaría su país para alcanzar los objetivos señalados en la Recomendación núm. 202? ¿Cuál sería la mejor manera de que la OIT respaldase las actividades nacionales destinadas a la extensión horizontal y vertical de la seguridad social? ¿Desearía su país acometer, en cooperación con la OIT, un proceso de evaluación sobre las opciones de políticas en materia de protección social?

Aunque esta pregunta es bastante específica a las circunstancias nacionales, **en general la CSI considera que la asistencia técnica aportada por la OIT, a través de su programa de referencia, resulta de gran utilidad** para ayudar a los países a identificar las deficiencias en sus sistemas de protección social, facilitando el diálogo social sobre la protección social y brindando asesoramiento sobre el proceso de reformas. La CSI considera particularmente la asistencia técnica aportada por la OIT en Camboya extremadamente útil para el reciente establecimiento del Fondo Nacional de Seguridad Social, aunque persistan considerables brechas de cobertura en cuanto al acceso a la seguridad social.

**En opinión de la CSI, la OIT podría también hacer más para brindar apoyo a los gobiernos mediante asesoramiento político específico, para contrarrestar el asesoramiento infundado de las instituciones financieras internacionales recomendando recortar la protección social y para promover una mayor coherencia entre las organizaciones internacionales respecto a la protección social.**

45. Si su país es un Estado federal, sírvase indicar:

- si, con arreglo al sistema constitucional, el gobierno federal considera que las disposiciones de esta Recomendación resultan apropiadas para la adopción de medidas en el ámbito federal, o bien son apropiadas, total o parcialmente, para la adopción de medidas por parte de los estados, provincias o cantones constitutivos;
- si ha sido posible tomar medidas, en el Estado federal, con miras a promover una acción coordinada para dar efecto a todas o a algunas de las disposiciones de la Recomendación núm. 202; sírvase facilitar una indicación general de los resultados obtenidos, en su caso, mediante esas medidas.

Teniendo en cuenta que esta pregunta es muy específica y se refiere a políticas nacionales, la CSI prefiere no responder e invita a la OIT a consultar directamente las respuestas de sus afiliadas al cuestionario.

46. Sírvase indicar a qué organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores se ha comunicado copia de la presente memoria, de conformidad con el artículo 23,2) de la Constitución de la OIT y precisar si han recibido de las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas alguna observación sobre el efecto dado, o que deba darse, a la Recomendación núm. 202. De ser así, sírvase transmitir copia de las observaciones recibidas, junto con cualquier comentario que estime oportuno.

La CSI no tiene lamentablemente una visión completa de cuáles gobiernos consultaron con los sindicatos respecto a sus respuestas al cuestionario, ni tampoco qué gobiernos comunicaron sus respuestas a los sindicatos. No obstante, **después de haber preguntado a líderes y expertos sindicales sobre protección social si habían sido consultados por sus respectivos gobiernos o recibido copias de las respuestas de éstos, la respuesta mayoritaria fue que no.**

<sup>121</sup> Ver por ejemplo este artículo de *Development Pathways* al respecto: <http://www.developmentpathways.co.uk/resources/mongolia-kyrgyzsg-child-benefits/>

## CUADROS CORRESPONDIENTES A LAS PREGUNTAS 30 Y 35

*Nota: La CSI no ha preparado una respuesta dentro de los cuadros que figuran a continuación, al tratarse de cuestiones específicamente nacionales. Invitamos por tanto a la OIT a consultar la respuestas de nuestras afiliadas.*

### COMBINACIÓN DE PRESTACIONES, RÉGIMENES Y POLÍTICAS INTEGRANTES DE LAS GARANTÍAS BÁSICAS DE SEGURIDAD SOCIAL QUE SE CONSIDERAN PARTE DEL PISO NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL

**Cuadro 1. Prestaciones, regímenes y políticas por los que se garantiza la seguridad básica del ingreso a los niños de hasta 15 años de edad/...**

**Cuadro 2. Prestaciones, regímenes y políticas por los que se garantiza la seguridad básica del ingreso a las personas en edad activa comprendida entre los 15 y los 65 años**

**Cuadro 3. Prestaciones, regímenes y políticas por los que se garantiza la seguridad básica del ingreso a las personas de edad mayores de 65 años**

**Cuadro 4. Prestaciones, regímenes y políticas por los que se garantiza la atención de salud esencial**

En el espacio de cada cuadro correspondiente al tipo de prestación y régimen o política por el que se garantiza la seguridad básica del ingreso o la atención de salud esencial, sírvase indicar SOLAMENTE el título exacto de la prestación que forma parte del piso nacional de protección social. Todos los demás datos relativos a cada prestación indicada en el cuadro se facilitarán por separado, con arreglo a las pautas indicadas a continuación.

1. 1) Denominación de la prestación/garantía
2. 2) Categorías de personas protegidas y condiciones de elegibilidad
3. 3) Cuantía(s) mínima(s) garantizada(s) de la prestación monetaria o cantidad de la prestación en especie (para cada categoría de personas protegidas)
4. 4) Número medio de personas que realmente reciben esas cuantías o cantidades mínimas en términos de prestaciones
5. 5) Número total (o estimado) de personas cubiertas por el régimen/programa correspondiente
6. 6) Gasto total efectuado al año en cumplimiento del régimen/programa, con inclusión de los gastos administrativos y de las prestaciones

**Cuadro 1. Prestaciones, regímenes y políticas por los que se garantiza la seguridad básica del ingreso a los niños de hasta 15 años de edad/...**

Prestaciones, regímenes y políticas	Prestaciones dinerarias para el niño	Prestaciones dinerarias para las familias con niños	Prestaciones para huérfanos (sobrevivientes)	Prestaciones en especie (alimentos, vestido, vacaciones, etc.)	Otras prestaciones y garantías	Grupos vulnerables y desfavorecidos (niños abandonados, sin techo, etc.)	Niños con necesidades especiales, niños inválidos
Universales							
Seguro social							
Asistencia social, asignación de vivienda, garantía de un ingreso mínimo							
Redes de protección social, programas específicos de lucha contra la pobreza							
Política social: servicios, atención a la persona, educación							
Política fiscal: impuesto negativo sobre la renta, incentivos fiscales, etc.							
Política de empleo: obras públicas, apoyo al empleo, formación profesional, etc.							
Política económica: pymes, microcrédito, desarrollo regional, etc.							
Otras políticas públicas que prevén prestaciones sociales (para la juventud, el deporte, la planificación familiar, etc.)							
Regímenes apoyados por donantes internacionales y ONG							

**Cuadro 2. Prestaciones, regímenes y políticas por los que se garantiza la seguridad básica del ingreso a las personas en edad activa comprendida entre los 15 y los 65 años**

Prestaciones, regímenes y políticas	Maternidad/paternidad	Enfermedad	Discapacidad	Accidente del trabajo	Viudedad (prestación de superviviente)	Desempleo	Otras prestaciones y garantías	Grupos vulnerables y desfavorecidos	Personas con necesidades especiales
Universales									
Seguro social									
Asistencia social, asignación de vivienda, garantía de un ingreso mínimo									
Redes de protección social, programas específicos de lucha contra la pobreza									
Política social: servicios, atención a la persona, educación									
Política fiscal: impuesto negativo sobre la renta, incentivos fiscales, etc.									
Política de empleo: obras públicas, apoyo al empleo, formación profesional, etc.									
Política económica: pymes, microcrédito, desarrollo regional, etc.									
Otras políticas públicas que prevén prestaciones sociales									
Regímenes apoyados por donantes internacionales y ONG									

**Cuadro 3. Prestaciones, regímenes y políticas por los que se garantiza la seguridad básica del ingreso a las personas de edad mayores de 65 años**

Prestaciones, regímenes y políticas	Pensión principal de vejez	Prestaciones adicionales	Prestaciones para personas de edad (mayores de 80 años)	Otras prestaciones y garantías, prestaciones en especie	Grupos vulnerables y desfavorecidos	Personas con necesidades especiales
Universales						
Seguro social						
Asistencia social, asignación de vivienda, garantía de un ingreso mínimo						
Redes de protección social, programas específicos de lucha contra la pobreza						
Política social: servicios, atención a la persona, educación						
Política fiscal: impuesto negativo sobre la renta, incentivos fiscales, etc.						
Política de empleo: obras públicas, apoyo al empleo, formación profesional, etc.						
Política económica: pymes, microcrédito, desarrollo regional, etc.						
Otras políticas públicas que prevén prestaciones sociales (por ejemplo, para las personas de edad que gozan de buena salud, la igualdad de género, etc.)						
Regímenes apoyados por donantes internacionales y ONG						

**Cuadro 4. Prestaciones, regímenes y políticas por los que se garantiza la atención de salud esencial**

Prestaciones, regímenes y políticas	Atención de salud de urgencia	Atención preventiva, vacunas	Atención de maternidad	Atención de salud para niños de hasta 15 años de edad	Atención de salud para adultos de entre 15 y 65 años de edad	Atención de salud para personas de edad mayores de 65 años	Medicinas y prestaciones en especie	Grupos vulnerables y desfavorecidos	Personas con necesidades especiales
Universales									
Seguro social									
Asistencia social, asignación de vivienda, garantía de un ingreso mínimo									
Redes de protección social, programas específicos de lucha contra la pobreza									
Política social: servicios, atención a la persona, educación									
Política fiscal: impuesto negativo sobre la renta, incentivos fiscales, etc.									
Política de empleo: obras públicas, apoyo al empleo, formación profesional, etc.									
Política económica: pymes, microcrédito, desarrollo regional, etc.									
Otras políticas públicas que ofrecen prestaciones sociales (por ejemplo, para la juventud, el deporte, la planificación familiar, la igualdad de género, etc.									
Regímenes apoyados por donantes internacionales y ONG									

NOTA: Durante las labores preparatorias, se convino en utilizar, en relación con el concepto de atención de salud esencial, una formulación compatible con la definición acordada que se utiliza en la observación general núm. 14 (2000) relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

**a) Disponibilidad.** Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas. La naturaleza precisa de los establecimientos, bienes y servicios dependerá de diversos factores, en particular el nivel de desarrollo del Estado Parte. Con todo, esos servicios incluirán los factores determinantes básicos de la salud, como agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas y demás establecimientos relacionados con la salud, personal médico y profesional capacitado y bien remunerado habida cuenta de las condiciones que existen en el país, así como los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre medicamentos esenciales de la OMS.

**b) Accesibilidad.** Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas: i) no discriminación: los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos; ii) accesibilidad física: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA. La accesibilidad también implica que los servicios médicos y los factores determinantes básicos de la salud, como el agua limpia potable y los servicios sanitarios adecuados, se encuentran a una distancia geográfica razonable, incluso en lo que se refiere a las zonas rurales. Además, la accesibilidad comprende el acceso adecuado a los edificios para las personas con discapacidades; iii) accesibilidad económica (asequibilidad): los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance de todos. Los pagos por servicios de atención de la salud y servicios relacionados con los factores determinantes básicos de la salud deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada, en lo que se refiere a los gastos de salud, en comparación con los hogares más ricos, y iv) acceso a la información: ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. Con todo, el acceso a la información no debe menoscabar el derecho de que los datos personales relativos a la salud sean tratados con confidencialidad.

c) Aceptabilidad. Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.

**d) Calidad.** Además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.

## **RECOMENDACIÓN RELATIVA A LOS PISOS NACIONALES DE PROTECCIÓN SOCIAL**

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 30 de mayo de 2012 en su centésima primera reunión;

Reafirmando que el derecho a la seguridad social es un derecho humano;

Reconociendo que el derecho a la seguridad social es, junto con la promoción del empleo, una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso;

Reconociendo que la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal;

Considerando que la seguridad social es una inversión en las personas que potencia su capacidad para adaptarse a los cambios de la economía y del mercado de trabajo, y que los sistemas de seguridad social actúan como estabilizadores sociales y económicos automáticos, ayudan a estimular la demanda agregada en tiempos de crisis y en las etapas posteriores, y ayudan a facilitar la transición hacia una economía más sostenible;

Considerando que la priorización de políticas destinadas a promover un crecimiento sostenible a largo plazo, asociadas a la inclusión social, contribuye a superar la pobreza extrema y a reducir las desigualdades y diferencias sociales dentro de las regiones y entre ellas;

Reconociendo que la transición al empleo formal y el establecimiento de sistemas de seguridad social sostenibles se refuerzan mutuamente;

Recordando que la Declaración de Filadelfia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar programas que permitan «extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa»;

Considerando la Declaración Universal de Derechos Humanos, en particular los artículos 22 y 25, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular los artículos 9, 11 y 12;

Considerando asimismo las normas de la OIT relativas a la seguridad social, en particular el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), y la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69), y tomando nota de que dichas normas conservan toda su pertinencia y siguen siendo importantes instrumentos de referencia para los sistemas de seguridad social;

Recordando que la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa reconoce que «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 [el objetivo de] ii) adoptar y ampliar medidas de protección social [...] que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de la ampliación de la seguridad social a todas las personas»;

Considerando la resolución y las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su centésima reunión (2011), en las que se reconoce la necesidad de una recomendación que complemente las normas existentes de la OIT relativas a la seguridad social y proporcione orientación a los Miembros para establecer pisos de protección social adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país, como parte de sistemas integrales de seguridad social;

Habiendo decidido adoptar varias propuestas relativas a los pisos de protección social, que son objeto del cuarto punto del orden del día de la reunión;

Habiendo decidido que estas propuestas revistan la forma de una recomendación,

adopta, con fecha catorce de junio de dos mil doce, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012.

## I. OBJETIVOS, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS

1. La presente Recomendación proporciona orientaciones a los Miembros para:

- a) establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y
- b) poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social.

2. A efectos de la presente Recomendación, los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

3. Reconociendo la responsabilidad general y principal del Estado de poner en práctica la presente Recomendación, los Miembros deberían aplicar los siguientes principios:

- a) universalidad de la protección, basada en la solidaridad social;
- b) derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional;
- c) adecuación y previsibilidad de las prestaciones;
- d) no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales;
- e) inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal;
- f) respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social;
- g) realización progresiva, inclusive a través del establecimiento de objetivos y plazos;
- h) solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social;
- i) consideración de la diversidad de métodos y enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones;
- j) gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes;
- k) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad;
- l) coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo;
- m) coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social;
- n) servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social;
- o) eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso;
- p) seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica;
- q) pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores, y
- r) participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

## II. PISOS NACIONALES DE PROTECCIÓN SOCIAL

4. Los Miembros, en función de sus circunstancias nacionales, deberían establecer lo más rápidamente posible y mantener pisos de protección social propios que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social. Estas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.

5. Los pisos de protección social mencionados en el párrafo 4 deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social:

- a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y
- d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

6. A reserva de sus obligaciones internacionales vigentes, los Miembros deberían proporcionar las garantías básicas de seguridad social mencionadas en la presente Recomendación por lo menos a todos los residentes y niños, con arreglo a lo estipulado en la legislación nacional.

7. Las garantías básicas de seguridad social deberían establecerse por ley. La legislación nacional debería especificar la gama, las condiciones de elegibilidad y los niveles de las prestaciones que dan efecto a estas garantías. También deberían especificarse procedimientos de queja y de recurso imparciales, transparentes, eficaces, simples, rápidos, accesibles y poco onerosos. El acceso a los procedimientos de queja y de recurso debería estar exento de cargos para el solicitante. Deberían establecerse sistemas que permitan mejorar el cumplimiento de los marcos jurídicos nacionales.

8. Al definir las garantías básicas de seguridad social, los Miembros deberían tener debidamente en cuenta lo siguiente:

- a) las personas que necesitan atención de salud no deberían enfrentar dificultades ni un riesgo mayor de pobreza debido a las consecuencias financieras del acceso a la atención de salud esencial. También se debería considerar la prestación gratuita de atención médica prenatal y puerperal a la población más vulnerable;
- b) la seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad. Los niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional podrán corresponder al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, a los umbrales nacionales de pobreza, a los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales, y podrán tener en cuenta las diferencias regionales;
- c) los niveles de las garantías básicas de seguridad social deberían ser revisados periódicamente mediante un procedimiento transparente establecido por la legislación o la práctica nacionales, según proceda, y
- d) al establecer y revisar los niveles de las garantías, debería asegurarse la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

9. 1) Al proporcionar las garantías básicas de seguridad social, los Miembros deberían considerar diferentes enfoques, con vistas a aplicar la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes en el contexto nacional.

2) Estas prestaciones podrán incluir prestaciones familiares y por hijos a cargo, prestaciones de enfermedad y atención de salud, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de vejez, prestaciones de sobrevivientes, prestaciones de desempleo y garantías de empleo, y prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como cualquier otra prestación social, ya sea monetaria o en especie.

3) Esas prestaciones podrán ser suministradas por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo.

10. Al diseñar y poner en práctica los pisos de protección social nacionales, los Miembros deberían:

- a) combinar medidas preventivas, promocionales y activas, prestaciones y servicios sociales;
- b) promover la actividad económica productiva y el empleo formal considerando la adopción de políticas que incluyen la contratación pública, la concesión de créditos públicos, la inspección del trabajo, políticas del mercado de trabajo e incentivos fiscales y que fomentan la educación, la formación profesional, las competencias productivas y la empleabilidad, y
- c) asegurar la coordinación con otras políticas que fomentan el empleo formal, la generación de ingresos, la educación, la alfabetización, la formación profesional, las competencias y la empleabilidad, que reducen la precariedad, y que promueven el trabajo estable, la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles en un marco de trabajo decente.

11. 1) Los Miembros deberían considerar una serie de métodos para movilizar los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de población. Esos métodos, utilizados individualmente o en combinación, podrán consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva.

2) A los efectos de la aplicación de estos métodos, los Miembros deberían considerar la necesidad de adoptar medidas destinadas a prevenir el fraude, la evasión fiscal y el impago de las cotizaciones.

12. Los pisos de protección social nacionales deberían financiarse con recursos nacionales. Los Miembros cuyas capacidades económicas y fiscales sean insuficientes para poner en práctica las garantías podrán pedir colaboración y apoyo a nivel internacional a fin de complementar sus propios esfuerzos.

### III. ESTRATEGIAS NACIONALES PARA EXTENDER LA SEGURIDAD SOCIAL

13. 1) Los Miembros deberían formular y aplicar estrategias nacionales de extensión de la seguridad social basadas en consultas nacionales realizadas a través de un diálogo social efectivo y de la participación social. Las estrategias nacionales deberían:

- a) dar prioridad a la puesta en práctica de pisos de protección social como punto de partida para los países que no cuentan con un nivel mínimo de garantías de seguridad social y como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y
- b) tratar de proporcionar al mayor número de personas posible, y lo antes posible, niveles de protección más elevados acordes con las capacidades económicas y fiscales de los Miembros.

2) A estos efectos, los Miembros deberían establecer progresivamente y mantener sistemas de seguridad social integrales y adecuados que sean coherentes con los objetivos de las políticas nacionales y tratar de articular las políticas de seguridad social con las demás políticas públicas.

14. Al formular y aplicar estrategias nacionales para extender las estrategias de seguridad social, los Miembros deberían:

- a) establecer objetivos acordes con las prioridades nacionales;
- b) identificar las lagunas de la protección y sus obstáculos;
- c) tratar de colmar las lagunas de la protección mediante regímenes apropiados y coordinados eficazmente, ya sean de carácter contributivo o no contributivo o ambas cosas, inclusive mediante la extensión de los regímenes contributivos existentes a todas las personas interesadas que tengan capacidad contributiva;
- d) complementar la seguridad social con políticas activas del mercado de trabajo, inclusive mediante formación profesional u otras medidas, según proceda;
- e) especificar las necesidades financieras y los recursos, así como los plazos y las etapas establecidos para alcanzar progresivamente los objetivos definidos, y
- f) dar a conocer mejor sus pisos de protección social y sus estrategias de extensión, y poner en marcha programas de información, inclusive a través del diálogo social.

15. Las estrategias de extensión de la seguridad social deberían aplicarse a las personas que forman parte tanto de la economía formal como de la economía informal, apoyar el crecimiento del empleo formal y la reducción de la informalidad, ser compatibles con los planes de desarrollo social, económico y medioambiental de los Miembros y facilitar su puesta en práctica.

16. Las estrategias de extensión de la seguridad social deberían asegurar apoyo a los grupos desfavorecidos y a las personas con necesidades especiales.

17. Al establecer sistemas integrales de seguridad social acordes con los objetivos, las prioridades y las capacidades económicas y fiscales nacionales, los Miembros deberían tratar de alcanzar la gama y los niveles de prestaciones establecidos en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), o en otros convenios y recomendaciones de la OIT sobre seguridad social que establecen normas más avanzadas.

18. Los Miembros deberían considerar la posibilidad de ratificar, tan pronto como lo permitan las circunstancias nacionales, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Además, los Miembros deberían considerar la posibilidad de ratificar o de dar efecto, según proceda, a otros convenios y recomendaciones de la OIT sobre seguridad social que establecen normas más avanzadas.

#### IV. SEGUIMIENTO

19. Los Miembros deberían seguir los progresos alcanzados en la puesta en práctica de los pisos de protección social y en la consecución de otros objetivos de las estrategias nacionales de extensión de la seguridad social a través de mecanismos apropiados definidos a nivel nacional, que incluyen la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

20. Los Miembros deberían organizar consultas nacionales de forma periódica para evaluar los progresos realizados y examinar las políticas tendentes a obtener la extensión horizontal y vertical de la seguridad social.

21. A efectos del párrafo 19, los Miembros deberían recoger, compilar, analizar y publicar regularmente un conjunto apropiado de datos, estadísticas e indicadores sobre seguridad social desglosados, en particular, por sexo.

22. Al formular o revisar los conceptos, las definiciones y la metodología utilizados para producir datos, estadísticas e indicadores sobre seguridad social, los Miembros deberían tomar en consideración las orientaciones pertinentes proporcionadas por la Organización Internacional del Trabajo, en particular, según proceda, la resolución sobre la elaboración de estadísticas de la seguridad social adoptada por la Novena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, y por otras organizaciones internacionales.

23. Los Miembros deberían establecer un marco jurídico para garantizar la seguridad y protección de la información personal de carácter privado contenida en sus sistemas de datos sobre seguridad social.

24. 1) Se alienta a los Miembros a intercambiar información, experiencias y conocimientos técnicos sobre estrategias, políticas y prácticas en materia de seguridad social, entre ellos y con la Oficina Internacional del Trabajo.

2) En el marco de la aplicación de la presente Recomendación, los Miembros podrán solicitar la asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo y de otras organizaciones internacionales pertinentes, de conformidad con sus respectivos mandatos.