

Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012

Informe IV (2B)

# **Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa**

Cuarto punto del orden del día

ISBN 978-92-2-324497-2 (impreso)  
ISBN 978-92-2-324498-9 (web pdf)  
ISSN 0251-3226

---

*Primera edición 2012*

---

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

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

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

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

## Índice

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN .....	1
TEXTO PROPUESTO .....	3
Proyecto de recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social .....	3



## INTRODUCCIÓN

En su 311.<sup>a</sup> reunión (junio de 2011) <sup>1</sup>, el Consejo de Administración decidió inscribir en el orden del día de la 101.<sup>a</sup> reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo, un punto sobre la elaboración de una norma titulado «Elaboración de una recomendación autónoma sobre el Piso de Protección Social», para una simple discusión con vistas a la adopción de una recomendación. El Consejo de Administración decidió que este punto debería abordarse mediante un procedimiento de simple discusión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento de la Conferencia, que trata de las etapas preparatorias del procedimiento, y adoptó el programa de plazos reducidos propuesto.

Por consiguiente, la Oficina preparó un informe resumido sobre la legislación y la práctica de los Estados Miembros. El informe contenía también un cuestionario redactado con miras a la preparación de una recomendación <sup>2</sup> y fue enviado a los gobiernos de los Estados Miembros de la OIT.

Se pidió a los gobiernos que enviaran sus respuestas, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, a la Oficina para el mes de noviembre de 2011. Estas consultas son obligatorias para los Miembros que han ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

El Informe IV (2) se publica en dos volúmenes. El presente volumen (Informe IV (2B)) contiene la versión española del texto propuesto, establecido a partir de las observaciones formuladas por los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El Informe IV (2A) incluye el contenido sustancial de sus observaciones y el comentario de la Oficina sobre las respuestas y sobre el texto del proyecto de recomendación.

Si la Conferencia así lo decide, este texto servirá de base para la discusión del cuarto punto del orden del día, que tendrá lugar durante su 101.<sup>a</sup> reunión (2012).

---

<sup>1</sup> Documentos Dec-GB.311/6 y GB.311/6, párrafo 3.

<sup>2</sup> OIT: *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2012, véase: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_160399.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_160399.pdf).



## TEXTO PROPUESTO

### Proyecto de 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 y 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, promover la igualdad de oportunidades y la igualdad de género;
- Considerando que la seguridad social es una inversión en las personas que las empodera para adaptarse a los cambios de la economía y del mercado de trabajo, y que los sistemas de seguridad social actúan como estabilizadores automáticos en tiempos de crisis y en las etapas posteriores;
- 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 conservan toda su pertinencia;
- 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... 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 que 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 ... de junio de dos mil doce, la siguiente recomendación, que podrá ser citada como la recomendación sobre el piso de protección social, 2012.

#### I. OBJETIVOS, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS

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

- a) establecer, completar 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 garanticen progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, con arreglo a 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 garantizan una protección destinada a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Esas garantías pueden asegurarse mediante regímenes contributivos o no contributivos, con o sin mecanismos de verificación de recursos.

3. Al poner en práctica la presente recomendación, los Miembros deberían aplicar los principios siguientes:

- a) universalidad de la protección, basada en la solidaridad social;
- b) derecho a las prestaciones prescrito por ley;
- c) no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales;
- d) adecuación y previsibilidad de las prestaciones;
- e) un equilibrio justo entre los intereses de aquellos que financian los regímenes de seguridad social y los intereses de los beneficiarios;
- f) coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo;
- g) realización progresiva;
- h) diversidad de métodos y enfoques, incluso para los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones;
- i) gestión financiera y administración sólidas y transparentes;
- j) sostenibilidad financiera, fiscal y económica;

- k) participación de las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como celebración de consultas con representantes de otras organizaciones y personas interesadas, y
- l) responsabilidad general y principal del Estado.

## II. PISOS NACIONALES DE PROTECCIÓN SOCIAL

4. Los Miembros deberían establecer y completar lo antes 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, incluso en caso de maternidad;
- 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, incluso en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y
- d) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas de edad.

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. 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 y un riesgo mayor de pobreza debido a las consecuencias financieras del acceso a la atención de salud esencial;
- b) la seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad. Los niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional pueden 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 pueden tener en cuenta las diferencias regionales;
- c) los niveles de las garantías básicas de seguridad social deberían ser objeto de revisiones periódicas mediante un procedimiento transparente establecido por la legislación nacional, y
- d) las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores y, según proceda, los representantes de otras organizaciones y personas interesadas,

deberían tener participación en el establecimiento y la revisión de los niveles de estas garantías.

8. 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 eficaces, simples, rápidos, accesibles y poco onerosos.

9. 1) Al proporcionar las garantías básicas de seguridad social, los Miembros deberían considerar diferentes enfoques con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2, con vistas a aplicar la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes en el contexto nacional.

2) Estas prestaciones pueden 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 pueden ser suministradas por regímenes de prestaciones universales, 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 y de promoción, prestaciones y servicios sociales;
- b) promover la actividad económica productiva y el empleo formal, y
- c) asegurar la coordinación con otras políticas que fomentan las calificaciones y la empleabilidad, reducen la precariedad del empleo, y promueven el trabajo decente, la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles.

11. Los Miembros deberían considerar diferentes 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, pueden consistir en mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o ampliar la base de la recaudación.

12. Los pisos de protección nacionales deberían financiarse, en principio, con recursos nacionales. Los Miembros cuyas capacidades económicas y fiscales sean insuficientes para poner en práctica todo el conjunto de garantías pueden pedir ayuda internacional temporal.

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

13. 1) Los Miembros deberían formular y aplicar estrategias nacionales para extender la seguridad social basadas en consultas nacionales y en un diálogo social efectivo. Las estrategias nacionales deberían:

- a) dar prioridad a la puesta en práctica de pisos de protección social nacionales, y

b) tratar de proporcionar niveles de protección más elevados para el mayor número de personas posible y lo antes posible.

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.

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

- a) establecer objetivos que reflejen las prioridades nacionales;
- b) identificar las lagunas de la protección;
- c) tratar de colmar las lagunas de la protección mediante regímenes contributivos o no contributivos apropiados y coordinados eficazmente, inclusive mediante la extensión de los regímenes contributivos existentes a todas las personas interesadas que tengan capacidad para contribuir, y
- d) especificar las necesidades financieras y los recursos, así como los plazos y las etapas establecidos para alcanzar progresivamente los objetivos definidos.

15. Las estrategias de extensión de la seguridad social deberían apoyar el crecimiento del empleo formal y ser compatibles con los planes de desarrollo social y económico de los Miembros y facilitar su puesta en práctica.

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

17. Al establecer sistemas integrales de seguridad social que reflejen 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 den participación a organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores y, según proceda, a representantes de otras organizaciones y personas interesadas.

20. A efectos del párrafo 19, los Miembros deberían recoger, compilar y publicar regularmente una gama completa de datos, estadísticas e indicadores sobre seguridad social.

21. 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 la Resolución sobre la elaboración de estadísticas de la seguridad social, adoptada por la novena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, y, según proceda, por otras organizaciones internacionales.

22. Los Miembros deberían 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.