

Seguridad social para todos

**Una inversión en la justicia social
y en el desarrollo económico**

El Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) es el servicio mediante el cual la OIT brinda asistencia técnica y asesoramiento a sus países miembros en el ámbito de las políticas de seguridad social y de la gobernanza, desarrolla políticas encaminadas a apoyar la extensión de la seguridad social a todos y la inclusión social, promueve las normas internacionales de seguridad social y desarrolla y difunde las herramientas para respaldar la buena gobernanza de los regímenes de seguridad social.

En 2001, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), llegó a un consenso en virtud del cual hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas orientadas a extender la seguridad social a las personas no cubiertas por los sistemas vigentes. En consecuencia, la CIT dio instrucciones a la OIT para el lanzamiento de una importante Campaña encaminada a promover la extensión de la cobertura de la seguridad social. La serie Documentos de Política de Seguridad Social que se publica en el marco de la Campaña, apunta a difundir los puntos de vista del Departamento de Seguridad Social sobre aspectos de especial importancia y a proporcionar así orientaciones a los países miembros para la formulación de sus políticas de seguridad social.

Complementa de este modo, las otras series que llevan el título de Documentos de Discusión de la Protección Social y Extensión de la Seguridad Social, publicadas por el Departamento de Seguridad Social, poniendo así a la disposición un conjunto integral de herramientas de información.

Oficina Internacional del Trabajo
Departamento de Seguridad Social
4, route des Morillons
CH-1211 Genève 22 – Suiza

Tél.: (+ 41 22) 799 75 65
Fax: (+ 41 22) 799 79 62
SECSOC@ilo.org
<http://www.ilo.org/secsoc>

DOCUMENTOS DE POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL

DOCUMENTO 7

Seguridad social para todos

**Una inversión en la justicia social
y en el desarrollo económico**

Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos

**Departamento de Seguridad Social
Organización Internacional del Trabajo
Abril de 2009**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2009
Primera edición 2009

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ILO Cataloguing in Publication Data

Seguridad social para todos : una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico / Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Seguridad Social. - Ginebra: OIT, 2009
v, 59 p. (Documentos de política de seguridad social ; Documento 7)

ISBN: 9789223218393;9789223218409 (pdf)

International Labour Office; Social Security Dept

seguridad social / campo de aplicación / política de la seguridad social / papel de la OIT / organización institucional

02.03.1

Publicado también en francés: *La sécurité sociale pour tous : un investissement dans la justice sociale et le développement économique* (ISBN 978-92-2-221839-4), Ginebra, 2009, y en inglés: *Social security for all : investing in social justice and economic development* (ISBN 978-92-2-121839-5), Ginebra, 2009.

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.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

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

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

Impreso en Suiza

Prólogo y agradecimientos

Esta publicación es una contribución al cometido que la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 confirió a la Oficina Internacional del Trabajo de dar inicio a una gran campaña de extensión de la seguridad social a todos. La campaña mundial para extender la seguridad social a todos se lanzó, por consiguiente, en 2003. El mandato para la Campaña hunde sus raíces en los artículos 22 y 25 de la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en la Declaración de Filadelfia de 1944, que forma parte de la Constitución de la OIT, y que reconoce la obligación solemne de la Organización «... *de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan... extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa...*». Los principios consagrados en la misma se han visto fortalecidos y robustecidos por la nueva Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la 97.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2008.

El presente documento expone la visión que la Oficina tiene de las políticas que sustentan sus actividades en el contexto de la Campaña.

El objetivo de esta información en materia de políticas es contribuir al debate global entre los grupos de interés de la seguridad social, los investigadores, los profesionales y los responsables de las decisiones, en cuanto a cómo otorgar una forma significativa de seguridad social a la mayor parte de la población mundial y asegurar que el derecho humano a la seguridad social pueda hacerse realidad en el menor período de tiempo posible. El enfoque básico que respalda nuestro pensamiento es aquel que, en primer término, se basa firmemente en los derechos y, en segundo término, es progresivo, en el sentido de que, al tiempo que abogamos por un acceso universal a la seguridad social, prevemos que esto pueda alcanzarse mediante mejoras escalonadas. Consideramos que este enfoque es lo suficientemente flexible y abierto como para contribuir a alcanzar un amplio consenso, teniendo decididamente en cuenta los dos objetivos centrales de la seguridad social: el alivio de la pobreza y el otorgamiento a todas las personas de la oportunidad de vivir sus vidas sin una inseguridad material debilitante.

Son muchas las personas que han contribuido al documento, redactando sus partes más importantes o aportando comentarios por escrito u orales en diversas reuniones. De igual importancia ha sido el apoyo del personal del Departamento y de los colegas, a través de su trabajo práctico y conceptual para el Departamento o en su carácter de especialistas de la seguridad social en el terreno; a través de la investigación en algunos temas; o mediante el trabajo llevado a cabo en el contexto de los más de 30 proyectos de cooperación técnica que en diversas partes del mundo el Departamento realiza en un determinado momento. Toda esta experiencia nos ha ayudado a extraer las conclusiones que en materia de políticas aquí se presentan. Este documento fue posible por las aportaciones, las contribuciones y las observaciones a todo el documento, o a partes del mismo, de las personas que figuran en la lista que viene a continuación, que son miembros del Departamento de Seguridad Social de la OIT, nuestros colegas en el terreno, y de algunos amigos que trabajan en otros organismos: Bernard Andre; Pascal Annycke; Margaret Antosik; Clive Bailey; Sandrine Baronetti; Pauline Barrett-Reid; Christina Behrendt; Fabio Bertranou; Guy Bezou; Michele Bhunnoo; Gylles Binet; Christine Bockstal; Florence Bonnet; Irène Brown; Ana Teresa Carrión Chavarria; Michael Cichon; Charles Crevier; Nuno Da Cunha Meira Simoes; Simone Da Encarnacao Palma Rosa; Marie-Josée Da Silva Ribeiro; Anne Drouin; Ginette Forgues; Elaine Fultz; Luis Frota; Ivon García; Wouter van Ginneken; Victoria Giroud-Castiella; Fabio Durán Valverde; Germaine Guisse; Alesandro Guliano; Krzysztof Hagemeyer; Ken Hirose; Aidi Hu; Christian Jacquier; Stephen Kidd; Ursula Kulke; Florian Leger; Olivier Louis dit Guerin; Philippe Marcadent; Ana María Méndez; Sokhna Ndiaye; Tharcisse Nkanagu; Karuna Pal; Vinicius Pinheiro; Emmanuel

Reynaud; Carol Rodríguez Burgess; Markus Ruck; Xenia Scheil-Adlung; Valérie Schmitt-Diabate; Wolfgang Scholz; Nicolai Shinkov; Carmen Solorio; Marc Soquet; Pierre Stadelmann; Emmanuelle St. Pierre Guilbault; José Tossa; Philippe Vanhuynegem; Sergio Velasco; Diane Vergnaud; Lynn Villacorta; Valeria Von Blumenthal; John Woodall; Veronika Wodsak e Hiroshi Yamabana.

Manifestamos nuestro agradecimiento a la colaboración editorial de Frances Papazafropoulos en la versión del documento de 2006, y a Ksenija Radojevic Bovet, en la versión del documento de 2008.

Se agradece especialmente a Arthur van de Meerendonk su contribución a la preparación técnica de esta segunda versión del documento.

En agosto de 2006, la OIT hizo circular una versión preliminar de este documento (OIT, 2006a) para su consulta con los mandantes. A título individual e institucional, algunos respondieron a la invitación de presentación de comentarios, incluidos el Sr. Peter Bakvis (I-TUC), el Sr. Brent Wilton (OIE), el Sr. J-F. Retournard (OIT ACT/EMP), la Sra. Carol Beaumont (NZCTU) y el Sr. Chiel Renique (VNO/NCW). Se recibieron comentarios de los funcionarios que representan a los gobiernos de Burkina Faso, Finlandia, Francia, Gabón, Grecia, India, Líbano, Mauricio, México, Marruecos, Países Bajos, Arabia Saudita, Suiza, Túnez y el Reino Unido, así como de los interlocutores sociales de Finlandia, Grecia y la India. Además, procuramos recabar las observaciones sobre el enfoque general, en el marco de una serie de reuniones sobre seguridad social regionales y tripartitas, celebradas en América Latina, los Estados Árabes y Asia, respectivamente, durante 2007 y a principios de 2008. Además, las visiones en torno a las políticas expresadas en el documento, ya han quedado consignadas en las conclusiones de la Reunión Regional de la OIT en África en 2007. El Anexo 2 aporta un resumen de los comentarios recibidos al respecto.

Hemos actuado lo mejor que pudimos para dejar reflejados, en esta versión actualizada, si no todos, la mayor parte de esos comentarios. Sin embargo, debe destacarse que este documento se centra en una nueva visión de políticas de seguridad social para la Campaña. Al desarrollar esa visión, abordamos una amplia gama de asuntos, incluida la interacción de la seguridad social y la economía, el papel de la seguridad social en el desarrollo y las actividades concretas de la Campaña Global. Todos estos temas han sido explorados exhaustivamente en algunas publicaciones recientes o próximas de la OIT o en documentos del Consejo de Administración, por lo que no volverán a discutirse pormenorizadamente en el presente documento.

Aguardamos con gran interés las reacciones de muchas más personas interesadas y un animado debate. Después de todo, es a través de ese debate y de un discurso constructivo que encontraremos el camino hacia el progreso.

Michael Cichon
Director

Krzysztof Hagemeyer
Coordinador de políticas

Departamento de Seguridad Social
Oficina Internacional del Trabajo
Ginebra, 2008

Índice

	<i>Página</i>
Prólogo y agradecimientos	iii
1. Introducción y resumen	1
2. Necesidad de la seguridad social	3
3. Derechos y principios que subyacen en la seguridad social	9
4. Disponibilidad de los recursos: Ninguna sociedad es demasiado pobre como para no poder compartir	13
5. Seguridad social y rendimiento económico	19
6. Perspectivas históricas y nuevos progresos	23
7. Desafíos globales	27
Internacionalización e inseguridad del mercado laboral	27
Transición demográfica	29
8. Visión de las políticas: una escalera a la justicia social	35
Características clave de la nueva línea de base estratégica de la Campaña	36
Estrategia de ejecución	39
Cometido de los mandantes de la OIT, de las comunidades y de las personas	40
9. Conclusiones	43
Referencias	45

Anexos

1. Conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89. ^a reunión, 2001	51
2. Comentarios formulados durante el proceso de consulta en torno a la primera versión del documento	56

1. Introducción y resumen

Este documento se dirige a explorar el marco dentro del cual la Organización Internacional del Trabajo (OIT) puede desarrollar y promover, en el futuro a medio plazo, un enfoque dirigido a una política de seguridad social que a la vez se base en principios, que sea práctico y resolutivo, y que se encuentre firmemente asentado en el mandato constitucional de la Organización, en sus normas internacionales y en las conclusiones en materia de políticas de su Consejo de Administración y de la Conferencia Internacional del Trabajo. Los puntos de referencia más importantes son, en primer término, las conclusiones de la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 (véase el Anexo 1), cuando se articuló el mandato de la Campaña Mundial para extender la seguridad social a todos (véase OIT, 2001), y, en segundo término, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.^a reunión, en Ginebra, en junio de 2008 (OIT, 2008a). En consonancia con la naturaleza multidimensional del asunto, estas conclusiones tratan de una gama de aspectos de la seguridad social y de su lugar en el cuadro más amplio de los asuntos sociales. Estos incluyen el carácter de la seguridad social como derecho humano básico, la manera en la cual la seguridad social contribuye a la Agenda del Trabajo Decente, los desafíos actuales y futuros – tanto económicos como demográficos – que la seguridad social necesita abordar, y los vínculos entre la seguridad social y el rendimiento económico.

El mensaje básico de este informe de políticas es directo y sencillo. La seguridad social – en líneas generales, un sistema de prestaciones de transferencias sociales – representa una de las herramientas más eficaces que cualquier sociedad tiene a su disposición para combatir la pobreza y la vulnerabilidad. También debería percibirse, no sólo como una inversión instrumental en la paz social que fuese una condición indispensable para el desarrollo económico sostenible, sino también como una inversión que fuese esencial para el descubrimiento de la plena capacidad productiva de los individuos. La seguridad social es una necesidad social y económica.

También mostraremos que alguna forma de seguridad social es asumible prácticamente en cualquier etapa del desarrollo económico. Ninguna – o casi ninguna – sociedad es demasiado pobre como para no poder compartir. La Campaña Mundial y su mandato tienen, así, una dimensión moral incuestionable, reflejada en la situación de la seguridad social como derecho humano.

Por consiguiente, en este documento, presentaremos argumentos convincentes a favor de la seguridad social, en términos morales, sociales y económicos. Además, rebatiremos vigorosamente el argumento de que no es asumible.

Las mejores estimaciones vienen a indicar que en la actualidad, no menos del 80 por ciento de la población global carece de una seguridad social adecuada. En términos realistas, la extensión de la seguridad social a todos constituye una tarea de grandes proporciones y sólo puede emprenderse paso a paso. El punto de partida deberá ser el desarrollo de unos paquetes de prestaciones de seguridad básicas y asumibles, como una plataforma que llegue a todas las poblaciones y que constituya los cimientos sobre los que ir construyendo progresivamente unos niveles de protección más elevados.

Este documento sustenta un paradigma de desarrollo que promueva, en primer lugar, el establecimiento de un conjunto de garantías de seguridad social básicas. Éstas irán conformando luego la base para unos sistemas de seguridad más extensos cuya introducción podrá ir siendo asumida por cada país, a medida que la economía se vaya desarrollando más y el espacio fiscal para la transferencia social se vaya ampliando. Presentamos la imagen de una escalera, comenzando por una sólida planta baja (el paquete

básico de seguridad social para todos) que irá conduciendo progresivamente a unos niveles más altos de seguridad social, utilizándose los frutos del desarrollo económico para brindar una cobertura a todos los que sea factible, lo antes posible, de cara a desembocar en una cobertura para todos.

El foco primordial deberá situarse, en todo momento, en los resultados sociales y en el uso eficaz de los recursos. En otros términos, permitirá que las personas y sus familias gocen de la protección social que necesitan, en lugar de centrarse en las cuestiones relativas a la organización de unos modelos de financiación específicos, siempre que en el proceso no se despilfarren recursos.

2. Necesidad de la seguridad social

Ha llegado el momento de renovar la campaña de la OIT para mejorar y extender la cobertura de la seguridad social a quienes la necesitan... con el objeto de eliminar una injusticia social de primer orden que afecta a cientos de millones de personas en los Estados Miembros.

(Conferencia Internacional del Trabajo, 2001)

Una gran mayoría (alrededor del 80 por ciento ¹) de la población mundial vive en condiciones de inseguridad social, es decir, que tiene poco o ningún acceso a la seguridad social formal más allá de las limitadas posibilidades de confiar en las familias, en los grupos de parientes o en las comunidades, para asegurar su nivel de vida. De este 80 por ciento, el 20 por ciento vive en una situación de pobreza extrema, que es la forma más cruel de inseguridad.

El primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (MDG) es reducir a la mitad la tasa global de hogares pobres entre 2000 y 2015. Más de la mitad del lapso de tiempo para alcanzar esto, se encuentra en la actualidad detrás de nosotros y pareciera que, globalmente, no estamos en el buen camino. Y, lo que es peor, los recientes aumentos de los precios de los alimentos, seguidos en la actualidad por la creciente crisis financiera, han ejercido un impacto contundente que ha golpeado a los más pobres del mundo de la manera más severa. En vista de esta evolución, incluso las estadísticas más recientes sobre el número de pobres, han quedado desactualizadas. Por ejemplo, en 2007 y 2008, hemos asistido a algunos de los incrementos más abruptos de los precios de los alimentos que jamás se hayan producido, con una velocidad de cambios que se fue acelerando a lo largo de 2008 ². Estos incrementos de precios representan la respuesta, no tanto a los acontecimientos relacionados con el clima, como por ejemplo, los fracasos de las cosechas, como a los factores relativos a la demanda, como una mayor demanda de las economías emergentes – con poblaciones que en China e India se convirtieron en más ricas – y una demanda mayor en los países industriales para impulsar sus programas de energías alternativas. La situación se ha visto más agravada por el comportamiento de los mercados, por ejemplo, el comportamiento especulativo (*The Economist*, 2008, pág. 30). En las últimas semanas, esta crisis se ha visto sumamente exacerbada por las turbulencias de los mercados financieros, que han ocasionado que mucha gente de los países más afectados perdiera sus hogares y sus ahorros, y que llevaron a un gran número de países al borde de la recesión, con muchos millones potenciales de personas que pasaron a ser desempleados ³.

The Economist expresa el tema de esta manera: «El hambre significa tradicionalmente inanición masiva. Las medidas de la crisis de hoy, son la miseria y la desnutrición. Las clases medias de los países pobres están abandonando la asistencia médica y eliminando la carne, con el fin de hacer tres comidas al día. Los medianamente pobres, aquellos que viven con 2 dólares al día, sacan a los niños de las escuelas y se privan de verduras, a

¹ La propia estimación de la OIT corresponde aquí estrechamente a la estimación de, por ejemplo, el Banco Mundial: «Menos de una cuarta parte de la población mundial tiene acceso a programas formales de protección social, y menos del 5 por ciento pueden confiar en las intervenciones privadas que asisten a las personas, a los hogares y a los activos, para gestionar el riesgo» (IBRD/Banco Mundial, 2001).

² *The Economist* (2008, pág. 30) cita sólo los precios disparados del arroz (41 por ciento en los primeros cuatro meses de 2008).

³ Una estimación inicial, preliminar, realizada por la OIT, viene a sugerir que probablemente la escala de pérdidas de puestos de trabajo exceda globalmente de los 20 millones antes de finales de 2009 (Comunicado de Prensa de la OIT, de 20 de octubre de 2008).

efectos de poder aún permitirse el arroz. Aquellos que viven con 1 dólar al día hacen economías en carne, verduras y en una o dos comidas, de modo de poder permitirse un cuenco. Aquellos que se encuentran en una situación desesperada – los que viven con 50 céntimos al día – se enfrentan al desastre» (*ibid.* pág. 11)⁴.

Si sólo la crisis alimentaria conduce a un aumento del 20 por ciento de los costos de los alimentos, ello significará que aproximadamente 100 millones de personas habrán de situarse por debajo del umbral de ingresos de 1 dólar al día. En algunos países, esto significa que todas las ganancias que se hubiesen hecho durante la pasada década de crecimiento económico, tendrían que canalizarse hacia la reducción de la pobreza. Puede comprenderse, por tanto, que la atención se centre en la actualidad en la atenuación de los problemas más urgentes. Sin embargo, también se ha observado que se requiere un enfoque más estructurado, un enfoque que distribuya dinero, y no alimentos, pero, sobre todo, en el contexto de la crisis multifacética que en la actualidad afronta una buena parte del mundo, un enfoque que garantice el apoyo a los regímenes de seguridad social vigentes o que establezca unos nuevos cuando fuese necesario (*ibid.*, pág. 11).

Se dice a menudo, de manera simplista, que el empleo decente representa la mejor forma de protección contra la pobreza. Sin embargo, no todas las formas de empleo garantizan una huida de la pobreza y, de hecho, el tener un trabajo no significa, de ninguna manera, que uno no pueda ser pobre. Así, la necesidad de programas efectivos de protección social, no ha disminuido en absoluto. No es fácil cuantificar el porcentaje de «trabajadores pobres» (las personas que son pobres a pesar de tener un trabajo), en términos absolutos o comparativos, en parte debido a las dificultades de interpretación de una o más líneas de pobreza en cada país. Sin embargo, está claro que los porcentajes de los trabajadores pobres de los países de bajos y medianos ingresos, si bien varían, han sido, y siguen siendo, elevados. Las estimaciones para 2005, vienen a indicar que el porcentaje de los trabajadores pobres en el nivel de 1 dólar al día, se mantuvo en el 9 por ciento, en América Latina y el Caribe; en el 11 por ciento, en Asia Oriental; en el 15 por ciento, en el Sureste asiático y el Pacífico; en el 37 por ciento, en el Asia meridional; y en el 55 por ciento, en el África Subsahariana (OIT, 2007c)⁵. Las estimaciones preliminares para 2006, indican modestas reducciones en cada una de estas cifras. En el caso de los diferentes países, las cifras pueden variar más allá del 95 por ciento (por ejemplo, Nigeria (2003)). Además, debería tenerse en mente que esas cifras no representan el número más elevado de los vulnerables, aquellos que se encuentran en riesgo inminente de caer en la pobreza, si caen en la enfermedad, en la discapacidad o en el desempleo.

Otros han sostenido que los beneficios de la globalización y del crecimiento económico se «filtrarán» a los más pobres de esos países. Sin embargo, estudios recientes han aportado pruebas convincentes de que los más pobres han obtenido de hecho poco o nada de tal supuesto mecanismo, aun antes de la llegada de la reciente crisis. Por ejemplo, en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*, el Banco Mundial consideraba que la apertura de los países al comercio internacional y, previa revisión de la literatura en torno al tema, había identificado y confeccionado una lista de la variedad de estudios que habían concluido que el efecto predominante había sido el aumento de las desigualdades. El mismo informe se refiere asimismo a los datos empíricos del Asia Oriental y del Sudeste asiático, incluidas China, India y la Federación de Rusia, indicándose que la desigualdad de los ingresos se había elevado de manera espectacular en el decenio de 1990

⁴ Cita de una declaración del director del Programa Mundial de Alimentos.

⁵ Las cifras (OIT, 2007c) proceden de PovcalNet del Banco Mundial (véase <http://go.worldbank.org/NT2A1XUWPO>).

(BIRF/Banco Mundial, 2005) ⁶, con una escasa acumulación de los beneficios del comercio exterior para los pobres, como ocurre, por ejemplo, en el caso de China. Además, las provincias chinas en las que la desigualdad de los ingresos era relativamente alta, se había asistido a un menor impacto del crecimiento económico en la pobreza (Chen et al., 2007). Se requieren nuevas políticas de redistribución de algunas de las ganancias de los ganadores a los perdedores (Topalova, 2005). Al discutirse las implicaciones sociales del crecimiento económico para China y la India, un informe conjunto BIRF/Banco Mundial (Winters y Yusuf, 2007) sostiene que las desigualdades que inhiben el acceso de los pobres a los recursos económicos y que conducen a la corrupción y a la exclusión social, plantean un riesgo para el crecimiento económico en un futuro próximo. En lo que atañe a África, se ha observado que la tasa de crecimiento requerida para reducir en un 50 por ciento el número de pobres en el África Subsahariana, sería de 28 veces el promedio histórico de la tasa de crecimiento del PIB para esa región (Besley y Burgess, 2003). El problema puede ser incluso peor de lo que indican las estadísticas oficiales. La investigación realizada en PNUD/IPC Brasilia, reveló que el crecimiento había sido beneficioso para los pobres en menos de la mitad del período de crecimiento investigado (237 períodos de crecimiento para 80 países en el conjunto de datos) (Son y Kakwani, 2006).

A veces, se sostiene que los regímenes formales de transferencias de la seguridad social meramente sustituyen las estructuras informales. En esta línea de pensamiento, se brindará alguna forma de «seguridad social» (tal vez, basada en las familias o en la comunidad), en los casos en los que no se hubiesen establecido programas públicos y en los que existiera una necesidad de evitar el efecto de «exclusión». Sin embargo, la mayor parte de los estudios muestran que un gran número de individuos o de hogares se ven afectados cuando no existen unos regímenes formales o cuando son éstos insuficientes. Los estudios realizados en el sur de China, por ejemplo, ponen de manifiesto que los más pobres de los hogares rurales no pueden asegurarse contra los golpes adversos, a través de programas informales. Jalan y Ravallion (1999) sostienen que las actuaciones públicas son esenciales para aplicar el seguro u otra disposición efectiva en las economías rurales subdesarrolladas y en otras partes. Además, la literatura respalda la opinión de que, cuando se diseñan los regímenes públicos para centrarse en individuos y grupos específicos, se pone de manifiesto, con diferencia, una mayor eficiencia en la especificación y puede evitar los efectos inhibidores que caracterizan a los acuerdos informales. Por ejemplo, se encontró que en Sudáfrica, la ausencia de un régimen de seguro de desempleo (UI), ejerce un impacto en la formación de los hogares. Las personas sin un trabajo tienden a retrasar la constitución de un hogar propio, algunas veces durante décadas. El hogar aporta un acceso alternativo a los recursos para aquellos que no pueden obtener una prestación pública del UI. La inexistencia de un seguro formal tiene un efecto inhibidor: las personas son desviadas hacia las zonas urbanas, en las que son mayores las oportunidades de encontrar un empleo. Como concluyen Klasen y Woolard (2000), esto no sólo es ineficaz socialmente, sino también económicamente.

De ahí que sea urgente la necesidad de una seguridad social formal para aquellos que no están aún cubiertos. Consideramos ejemplos en todo el globo, si bien, por supuesto, es necesaria una atención para reconocer las características individuales de cada país y, en particular, el diferente impacto que tienen los asuntos en los países menos desarrollados, en comparación con los más desarrollados. Es de particular importancia la necesidad de reconocer la manera en que, en una amplia gama de países, los sistemas formales de seguridad social tienden a no incluir a las mujeres trabajadoras.

⁶ El *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006* apunta a los estudios que habían encontrado que la elasticidad del crecimiento de la reducción de la pobreza estaba relacionada de manera inversa con la desigualdad inicial de los ingresos. Esto significa que los países con una elevada desigualdad inicial de los ingresos – como Brasil y Sudáfrica, ambos con los coeficientes GINI cercanos a 0,6 – no encontrarían los efectos de un crecimiento económico más elevado, en términos de un número más bajo de hogares por debajo de la línea de la pobreza.

La necesidad de extender la cobertura, se aplica, primero y principal, a los países en desarrollo, en los que las tasas de cobertura formal son bajas. Para comenzar, los regímenes de pensiones de esos países tienden a cubrir a un porcentaje restringido de la fuerza del trabajo. Por ejemplo, en Brasil, los ingresos en concepto de impuestos (el 35 por ciento del PIB) y los gastos sociales (más de las dos terceras partes de los ingresos se gastan en transferencias sociales) están en consonancia con los de los países de la OCDE. A pesar de ello, en Brasil la desigualdad del ingreso se encuentra entre las más elevadas del mundo. Esto viene a reflejar el hecho de que la redistribución ocurre dentro de los grupos de ingresos, y no entre los mismos (Barrientos y Lloyd-Sherlock, 2002; Giambiagi y De Mello, 2006; Immervol et al., 2006).

Sin embargo, la cobertura incompleta es un fenómeno extendido que también se ve en los países industrializados. Dado el hecho de que un gran porcentaje de los regímenes de pensiones otorga prestaciones en relación con las ganancias, algunos grupos con trayectorias laborales pasadas incompletas, tienden a quedarse atrás. Los grupos más afectados incluyen especialmente a las mujeres (que a menudo no pueden, en razón de los deberes familiares y de cuidados de larga duración, acumular derechos a la misma tasa que los hombres), a los trabajadores con baja capacitación y a las minorías étnicas ⁷.

Las tendencias en la cobertura formal de la protección social de la salud en los países, indican una correlación positiva entre los niveles de los ingresos generales y el uso de poderosos mecanismos financieros de la salud basados en riesgos compartidos y en acuerdos de «pago por una tercera persona». En los países de bajos ingresos, los estudios detectan que es sistemático que la fuente más importante de financiación de la asistencia sanitaria esté dada por los pagos de bolsillo (OOP) de los individuos, hasta el 80 por ciento, y más allá de esta cifra, en algunos países. En éstos, la cobertura formal del seguro social de salud – incluidos los regímenes basados en la comunidad – puede ser tan baja como para situarse en el 5 por ciento o menos. A pesar de ello, existen diferencias significativas incluso entre diversos países de bajos ingresos, como queda ilustrado en el caso de algunos países africanos con niveles de PIB *per cápita* similares, pero niveles de cobertura divergentes. Esto viene a indicar que en muchos países de bajos ingresos, existe un margen considerable para extender la cobertura del seguro de salud cuando las prioridades políticas se establecen en la dirección correcta (OIT, 2007a).

Los programas de transferencias sociales son efectivos a la hora de alcanzar su principal objetivo, a saber, la reducción de la pobreza y, tal vez, el descenso de la desigualdad en el ingreso. En los países industrializados, está muy claro que unos gastos sociales más elevados, se correlacionan sólidamente con tasas de pobreza más bajas. En los países escandinavos de la Unión Europea (UE) y en los Países Bajos (con coeficientes GINI que oscilan entre 0,225 y 0,261), la desigualdad en el ingreso es mucho más baja que en países como los Estados Unidos, Irlanda y el Reino Unido (donde los coeficientes GINI se sitúan bien por encima de 0,3). Además, en años recientes, el porcentaje de pobres de la población total, ha seguido estando en aproximadamente el 5 por ciento en los países escandinavos de la UE, frente al 11 por ciento del Reino Unido y al 15 por ciento de Irlanda. Todos estos países tienen unas tasas elevadas de participación en la fuerza del trabajo, de modo que tales contrastes no pueden atribuirse a diferencias en la proporción de personas económicamente activas. En los países nórdicos, el porcentaje de niños que crecen en hogares pobres, es de alrededor del 3 por ciento, mientras que en Irlanda la cifra correspondiente es del 16 por ciento y en los Estados Unidos, del 22 por ciento. En los Países Bajos, el porcentaje de las personas mayores que viven por debajo de la línea de la

⁷ Baskakova y Baskakov (2001), por ejemplo, encontraron que en la Federación de Rusia, la transición hacia una pensión del Estado de múltiples niveles pareciera haber situado a las jubiladas en una situación de desventaja, debido a sus trayectorias laborales más cortas; los estudios de la OIT confirman esta conclusión.

pobreza, es del 1,6 por ciento, al tiempo que en Irlanda, se sitúa en el 35,5 por ciento ⁸. Cuando se comparan estas cifras con los recursos que gastan esos países en transferencias sociales – una media del 24 por ciento en los países escandinavos y los Países Bajos, frente a una media del 17 por ciento en los tres países anglosajones (Adema y Ladaique, 2005) ⁹ – no puede sino concluirse que, si se encuentra suficientemente dotada de recursos, la protección social es efectiva respecto de su principal objetivo, a saber, la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso. De hecho, la investigación ha revelado (Smeeding, 2006) una relación estadística significativa entre las tasas de pobreza de las personas que no son de edad avanzada en algunos países de la OCDE y la participación del gasto de las transferencias sociales en metálico en el PIB ¹⁰.

La experiencia con las transferencias sociales de los países en desarrollo es más ambigua, dado que los volúmenes generales de las transferencias son comparativamente pequeños. Sin embargo, algunas transferencias básicas de protección social, como las prestaciones del seguro social de salud y los regímenes básicos de pensiones no contributivas, se han revelado como medios potentes en la lucha contra la pobreza. La enfermedad es, en general, el motor principal de la pobreza: no sólo conduce a costos elevados – por ejemplo, bajo la forma de cuotas del usuario –, sino que probablemente ejerza un impacto significativo en la generación de ingresos. Se ha observado que la protección social de la salud puede efectivamente abordar la pobreza relacionada con la salud, si las prestaciones son adecuadas y asumibles (Scheil-Adlung et al., 2006).

La reciente experiencia con sistemas de pensiones universales modestos en algunos países en desarrollo ha puesto también de manifiesto efectos positivos en la reducción de la pobreza en familias enteras. No sólo otorgan prestaciones para los mayores y los discapacitados, sino que también confieren un papel a este grupo a menudo desfavorecido – cuya situación en las familias se ve sumamente mejorada a través de los ingresos que perciben en metálico – como agentes efectivos de transferencias sociales para familias enteras. Los perceptores de pensiones redistribuyen los ingresos en metálico en el hogar, financian los pagos escolares y la medicación, etc. (véase HelpAge International, 2004). Hay pruebas contundentes de experiencias positivas procedentes de algunos países, que incluyen a Brasil, Mauricio, Namibia, Nepal, Sudáfrica y Zambia ¹¹. Se calcula que en la mayoría de los países, tal prestación costaría entre el 1 y el 2 por ciento del PIB o entre el 5 y el 10 por ciento de los presupuestos nacionales (véase Pal et al., 2005). Para muchos países, la aplicación de esta prestación sería un rápido primer paso hacia el ataque a la bolsa de pobreza crónica. Otro ejercicio de simulación de la OIT muestra que incluso una pensión universal muy modesta que costara aproximadamente el 1 por ciento del PIB, reduciría la brecha de la pobreza, en países como Senegal y la República Unida de Tanzania, en más del 20 por ciento (véase Gassmann y Behrendt, 2006).

⁸ Estas cifras proceden de la base de datos de los Indicadores Sociales de la OCDE. Las cifras de la base de datos de los Estudios de Ingresos de Luxemburgo, aportados por Smeeding (2006), apuntan a las mismas diferencias entre esos países.

⁹ Las cifras representan los gastos públicos sociales netos directos. Además de los regímenes públicos, algunos países operan con regímenes de seguro social privados. Tal es el caso, por ejemplo, no sólo de los países anglosajones, sino también de los Países Bajos. Las diferencias entre países en términos de sus gastos sociales totales son, por tanto, menores de lo que indican las cifras públicas. Sin embargo, pareciera que, según las cifras que figuran en la lista del texto principal, representarían el impacto macro social (en términos de reducción de la pobreza) que esos regímenes privados no abordan tan bien los objetivos específicos como lo hacen como los regímenes públicos.

¹⁰ Con $R = 0,6099$.

¹¹ Véase: Schwarzer y Querino (2002); Durán-Valverde (2002); Bertranou y Grushka (2002); Barrientos y Lloyd-Sherlock (2002); Schleberger (2002); Bertranou et al. (2004).

El *tsunami* de 2004 en Asia y más recientemente, los huracanes en el norte de América, han venido a demostrar la importancia de la seguridad social pública – incluida no sólo la asistencia sanitaria fácilmente accesible, sino también las transferencias en metálico de la seguridad social, en caso de fallecimiento, discapacidad o desempleo – a la hora de hacer frente a las consecuencias de tales desastres naturales masivos. Las víctimas padecen grandes sufrimientos si no se establecen esas transferencias. Estas catástrofes han puesto de manifiesto una vez más que la seguridad social es también un importante fundamento de la cohesión social. Si los sistemas fallan en tales situaciones, se ve socavada la confianza que las personas pueden tener en las instituciones y se deteriora significativamente la capacidad de una sociedad de hacer frente a otras crisis.

La seguridad social no es, en modo alguno, una necesidad marginal de las personas. Los seres humanos tienen, por naturaleza, aversión a los riesgos y asignan un gran valor a la seguridad. «Las personas quieren desesperadamente seguridad en el trabajo, en la familia y en su vecindario. Detestan el desempleo, la ruptura familiar y el delito en las calles. Ahora bien, el individuo no puede, sólo por sí mismo, determinar si pierde su trabajo, su cónyuge o su cartera. Depende, en parte, de fuerzas externas que van más allá de su control» (Layard, 2005, pág. 7). El sentimiento de seguridad está estrechamente relacionado con la confianza de las personas en otras personas, en su comunidad, en su sociedad y en sus instituciones.

Una dimensión importante de la seguridad humana general es la seguridad económica, siendo uno de los aspectos primordiales de la seguridad económica la seguridad del ingreso. La seguridad del ingreso significa vivir en una situación en la cual necesidades básicas como la comida, la vivienda, la asistencia sanitaria y la educación, pueden asegurarse de manera ininterrumpida. Esto requiere no sólo contar con una fuente de ingresos que sea tan adecuada como regular, sino también que garantice la existencia de unos mecanismos de sustitución del ingreso, si algo inesperado ocurre a la fuente de ingresos regular (por ejemplo, pérdida de un trabajo o de los medios de vida, debido a enfermedad, discapacidad, desempleo o desastres naturales) o si es imposible que cualquier fuente regular de ingresos pueda subvenir a necesidades inesperadas, derivarse del fallecimiento, de la enfermedad o de otros acontecimientos naturales o relacionados con las familias. Estos mecanismos deberían poder aportar una sustitución del ingreso para cerrar la brecha del ingreso que surge y/o para garantizar el acceso a los bienes y los servicios necesarios para satisfacer esas necesidades inesperadas.

Incluso en países con economías de mercado establecidas, existe un apoyo abrumador a los sistemas de seguridad social nacionales. Cuando se solicitó a europeos de 30 países en el estudio del Eurobarómetro (Comisión Europea, 2005), en mayo-junio de 2005, que mencionaran cuáles eran los conceptos económicos que consideraban más positivos, la «seguridad social» se situó en primer lugar (72 por ciento de aprobaciones), seguido muy de cerca de los términos «compañía» (71 por ciento), «libre comercio» (70 por ciento) y «competitividad» (69 por ciento). Los términos que se calificaron como más negativos, fueron «monopolio» (18 por ciento de aprobaciones) y «proteccionismo» (33 por ciento de aprobaciones). De gran interés fue que la «globalización» había tenido una tasa de aprobaciones del 37 por ciento. Si bien las personas apoyan de manera aplastante a las economías de mercado, parecen tener una comprensión pragmática de que las economías de mercado requieren un sistema vigoroso de seguridad social. En los Estados Unidos, AARP/RTV y *Joint Centre for Political and Economic Studies* (2005) encontraron que las dos terceras partes del público se encontraban a favor de mantener el programa de seguridad social de la manera «más estrecha posible» en el sistema actual. En los países en desarrollo, las personas consideran el apoyo público como esencial en caso de determinadas contingencias. En Sudáfrica, por ejemplo, cerca de dos tercios de la población habían expresado su aprobación de un apoyo público pleno, en caso de vejez, invalidez, enfermedad y desempleo. Cifras similares se registraron en estudios de Etiopía, Gujarat en la India y, en una medida ligeramente inferior, en Indonesia (OIT, 2004).

3. Derechos y principios que subyacen en la seguridad social

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

Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

(Declaración Universal de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948)

La seguridad social es un derecho humano básico.

(Conferencia Internacional del Trabajo, 2001)

A efecto de captar adecuadamente el alcance de las medidas y disposiciones para la discusión, este documento se basa en una amplia comprensión –más que en una precisa definición– de la seguridad social como:

el conjunto de instituciones, medidas, derechos y obligaciones cuya meta primordial es otorgar – o dirigirse a otorgar –, con arreglo a reglas específicas, seguridad del ingreso y asistencia médica a los individuos que integran la sociedad.

La formulación puede interpretarse en relación con las sociedades – naciones – como un todo, con los grupos sociales y con las economías tanto formales como informales. En un nivel operativo, la protección social o los sistemas de seguridad social pueden, por tanto, entenderse en su incorporación de:

- aquellas transferencias en metálico en una sociedad que apunta a otorgar seguridad en el ingreso y, por extensión, a prevenir o aliviar la pobreza;
- aquellas medidas que garantizan el acceso a la asistencia médica y a los servicios sanitarios y sociales; y
- otras medidas de naturaleza similar concebidas para proteger el ingreso, la salud y el bienestar de los trabajadores y de sus familias.

Desde una perspectiva legal global, el reconocimiento del derecho a la seguridad social se ha desarrollado a través de instrumentos universalmente negociados y aceptados que proclaman que la seguridad social es un derecho fundamental de todo ser humano de cualquier sociedad. Este principio se establece en, entre otros:

- los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; y
- el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La seguridad social como derecho humano, es parte del mandato de la OIT y está consagrado en una serie de convenios de la OIT, siendo el más destacados el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que pasó a ser el anteproyecto del Código Europeo de Seguridad Social y al que se hace referencia en otros instrumentos regionales, como:

- la Carta Social Europea;

-
- el Tratado de Amsterdam de la Unión Europea; y
 - los instrumentos regionales desarrollados en África y América Latina.

El derecho a la seguridad social ha sido reconocido en algunos países como un derecho protegido por la propia Constitución. Tal es el caso, por ejemplo, de Alemania, Brasil y de la India.

Las perspectivas universales, regionales y nacionales reflejan, sin duda alguna, el pensamiento, los instrumentos y los documentos que se desarrollaron y promovieron en la propia OIT. La Constitución de la OIT, la Declaración de Filadelfia y, más recientemente, la Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social, adoptadas en la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2001, han venido a confirmar el compromiso de los Estados miembros de la OIT con la seguridad social como derecho humano básico fundamental y su acuerdo con «... extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar atención médica completa». El centro de ese mandato se ha visto renovado en la actualidad por la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, en su 97.^a reunión de junio de 2008. Esta perspectiva implica que todo Estado que haya decidido pasar a ser miembro de las Naciones Unidas y de la OIT, tiene la obligación legal general y fundamental de establecer una protección social digna para su población.

En este amplio marco de derechos humanos, algunos de los principios pueden derivarse de las Conclusiones de 2001, para sentar las bases del enfoque del trabajo de la OIT en la seguridad social en los próximos años, como se presenta en este documento:

- la cobertura debería ser universal y las prestaciones adecuadas;
- el Estado tiene la última y general responsabilidad de garantizar un marco de buena gobernanza y la seguridad de que se pagarán las prestaciones de la manera que corresponda y a tiempo;
- la seguridad social debería organizarse en base a la solidaridad social entre, *inter alia*, los hombres y las mujeres, las diferentes generaciones, aquellos que tienen trabajo y aquellos que no lo tienen, y los ricos y los pobres;
- los sistemas de seguridad social deben ser sostenibles;
- el imperio de la ley debe prevalecer tanto en el plano nacional como en el internacional.

En apoyo de estos principios específicos, se necesitan vínculos más amplios, además de:

- los principios consagrados en los instrumentos legales de la OIT;
- los otros principios consagrados en el concepto del Trabajo Decente, cuya promoción garantizará, además, el vínculo con todas las demás actividades de la OIT, en particular la generación de empleo;
- un diálogo social vigoroso y que funcione bien, que implique a los actores sociales, específicamente a los interlocutores sociales de la OIT, en la elaboración y la gestión de las políticas de seguridad social;

Este conjunto de principios y vínculos – junto con algunas consideraciones que reflejan tanto el sentido común (por ejemplo, la necesidad de garantizar el uso más eficiente, efectivo y libre de corrupción de los fondos de la seguridad social) como el mandato más

amplio de la OIT (más importante aún, la necesidad de integrar consideraciones de género) – sienta las bases para una presentación más detallada de los asuntos en los capítulos siguientes.

El objetivo general de la OIT es el de procurar la justicia social en todo el mundo, a través de la promoción del trabajo decente para todos, siendo el establecimiento de normas internacionales del trabajo uno de sus principales medios de acción para la consecución de este objetivo. Esta actividad normativa es el reflejo de la convicción de la comunidad mundial de que la justicia social tiene que abordarse colectivamente y de que ésta no debería delegarse en los acuerdos bilaterales accidentales entre los Estados. Las propias normas actúan como directrices o como puntos de referencia, de cara a la adopción de políticas sociales nacionales. Más importante aún, una vez que un Estado miembro ha ratificado un convenio internacional del Trabajo, acomete la tarea de hacerlo vinculante, en virtud de la legislación nacional. El establecimiento de normas es, por tanto, un instrumento potencialmente poderoso en una política social global. Además, el mandato de la OIT requiere claramente que la evaluación de las políticas de seguridad social debiera ser multidimensional, reflejándose no sólo los derechos y los aspectos relacionados con las normas, sino también aquellos vinculados con las finanzas y la economía.

4. Disponibilidad de los recursos: Ninguna sociedad es demasiado pobre como para no poder compartir

En los capítulos anteriores, mostramos la necesidad universal de suministro de seguridad social y señalamos que ésta se establece como un derecho humano básico. Ahora, retomaremos la cuestión planteada al final del Capítulo 3:

Uno se pregunta: ¿Por qué, entonces, son tan pocas las personas cubiertas?

Puede parecer que los recursos disponibles son tal vez insuficientes; o que, por tanto, primero se requiere un crecimiento económico antes de que pueda establecerse plenamente la seguridad social. Es ésta una concepción equivocada. El objetivo de los próximos dos capítulos, será el de mostrar, en primer término, que los recursos pueden encontrarse más fácilmente de lo que a menudo se supone y, en segundo término, que – lejos de estar correlacionado negativamente – los países pueden y en verdad se benefician en términos de productividad y de crecimiento económico, en paralelo con el otorgamiento y el desarrollo de sistemas efectivos de seguridad social.

En lo que respecta a los países en desarrollo, se ha sostenido que las normas laborales, en general, y los regímenes públicos de protección social, en particular, son inasumibles hasta que se alcance un nivel económico más elevado. Puede aconsejarse a esos países – y pueden éstos percibir – que obtengan una ventaja comparativa en el entorno de la competencia global, que no quieren sacrificar en una etapa demasiado inicial. Los mismos argumentos han sido expresados en los países industrializados. Supuestamente la competencia de países con costos laborales bajos impide cualquier avance, incluso el mantenimiento de sus normas laborales y sociales (Sengenberger, 2005, pág. 9). Las conclusiones de los estudios más recientes, sin embargo, indican que los países pueden conciliar un rendimiento macroeconómico sólido con modelos sociales sostenibles; unas políticas de mercado abiertas podrían no ser acertadas sin unas estructuras sociales idóneas que pudieran acomodarse a consecuencias sociales potencialmente adversas para algunas de esas mismas políticas de mercado. Las economías abiertas tienden a tener unos programas estatales de bienestar más extensivos. La globalización en sí misma no fuerza a los gobiernos a recortar el gasto social.

La OIT ha realizado algunos estudios que indican claramente que los países en desarrollo pueden permitirse la construcción de un paquete integral, aun siendo básico, de seguridad social. Se calcula que en la mayoría de los países puede suministrarse un paquete adecuado de prestaciones básicas, siendo típico comenzar con una pensión universal o con un régimen de asistencia social, con un costo estimado de entre el 1 y el 2 por ciento del PIB anual, o de entre el 5 y el 10 por ciento de los presupuestos anuales nacionales (véase Pal et al, 2005). La aplicación de tal paquete de prestaciones sería un primer paso rápido hacia el ataque de la pobreza crónica en esos países. Otro ejercicio de simulación de la OIT muestra que incluso el otorgamiento de una pensión universal muy modesta, que cueste aproximadamente el 1 por ciento del PIB anual, tiene el potencial de reducir la brecha de la pobreza en países como Senegal y la República Unida de Tanzania, en más del 20 por ciento (véase Gassmann y Behrendt, 2006). Del mismo modo, un régimen social de transferencia monetaria (un programa de asistencia social con prueba de recursos) pilotado en algunos distritos de Zambia, que se había iniciado en 2003, se ha revelado beneficioso de manera significativa para las personas y las comunidades a las que se apuntaba.

**¿Pueden los países en desarrollo permitirse eliminar el déficit de seguridad social?
¿Pueden permitirse no eliminarlo?**

Un reciente ejercicio de elaboración de modelos ha venido a demostrar que las prestaciones básicas de protección social no están para nada fuera del alcance de los países de bajos ingresos del África Subsahariana y de Asia, aun cuando pudiese ser necesaria en algunos una asistencia internacional durante un período transitorio en algunos (OIT, 2008b). El estudio englobaba a siete países africanos (Burkina Faso, Camerún, Etiopía, Guinea, Kenya, Senegal y la República Unida de Tanzania) y a cinco países asiáticos (Bangladesh, India, Nepal, Pakistán y Viet Nam). Se evaluó el costo de un paquete básico de protección social, incluida una pensión universal de vejez y de invalidez, el acceso universal a la atención básica de salud y una prestación universal por hijos. Las principales suposiciones (con fines ilustrativos) fueron:

- *Pensiones básicas de vejez y de invalidez*

Una prestación a la tasa del 30 por ciento del PIB *per cápita*.

- *Prestaciones por hijos*

Una prestación a la tasa del 15 por ciento del PIB *per cápita* para los dos primeros hijos que fuesen menores de 14 años de edad en un hogar.

- *Asistencia social*

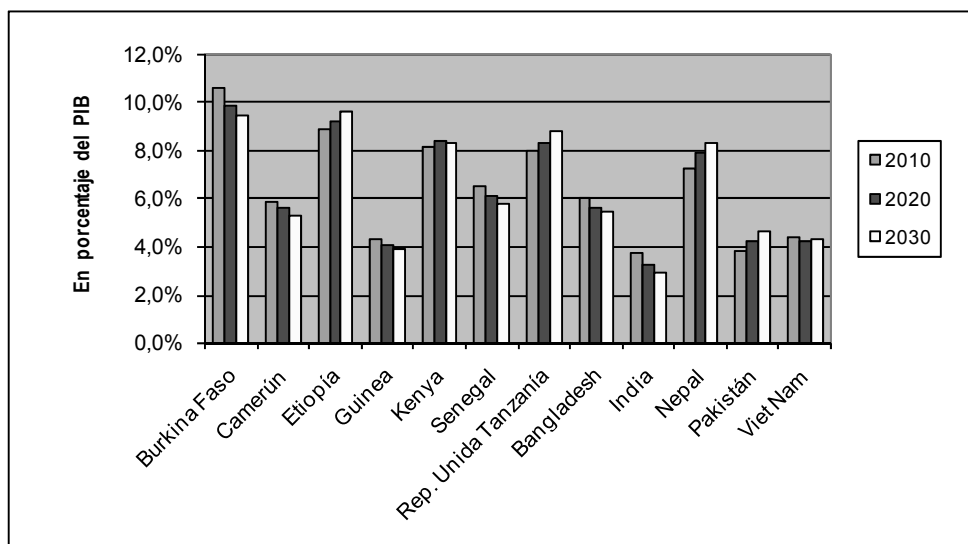
Un empleo de 100 días garantizado con un salario del 30 por ciento del PIB *per cápita* para un máximo del 10 por ciento de todas las personas en edad activa.

- *Atención esencial de la salud*

Costos anuales *per cápita* basados en el ratio de referencia del personal profesional de 300 personas por un profesional de la salud (aproximadamente el ratio del personal de Namibia y Tailandia).

Los resultados de la proyección ponen de manifiesto que un modesto paquete básico de protección social, o al menos partes sustanciales del mismo, serían asumibles en el caso de los países de bajos y medianos ingresos. En Nepal, los gastos de un paquete básico de prestaciones, podrían mantenerse en alrededor del 7 por ciento del PIB, y en Bangladesh, la India, Pakistán y Viet Nam, por debajo del 5 por ciento del PIB. Los resultados muestran un nivel generalmente más bajo del costo relativo en Asia, en comparación con África; esto viene a reflejar, en gran parte, unas tasas de dependencia demográfica más bajas en los países asiáticos.

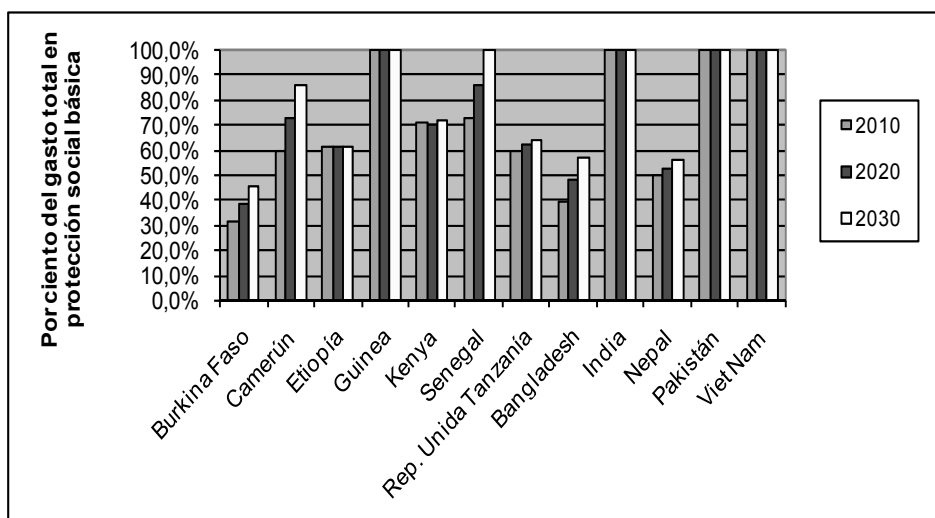
Recuadro Figura 1. Gasto proyectado de un paquete básico de prestaciones de protección social en países seleccionados de África y Asia, 2010-2030



Fuente: cálculos de la OIT.

Si después de algunas reformas fiscales, los países asiáticos pudiesen utilizar cerca del 20 por ciento de sus ingresos para financiar el paquete básico de prestaciones, sería posible, en dos de esos cinco países, una financiación nacional total del paquete de prestaciones completo. En los demás países, las brechas de financiación durante las dos décadas siguientes, podrían requerir una introducción gradual del paquete de prestaciones, algún apoyo presupuestario de donantes internacionales o el aumento de la base de recursos para el presupuesto social nacional. Este último podría, por ejemplo, alcanzarse a través de la introducción de un sistema de seguro de salud con una cobertura de población amplia.

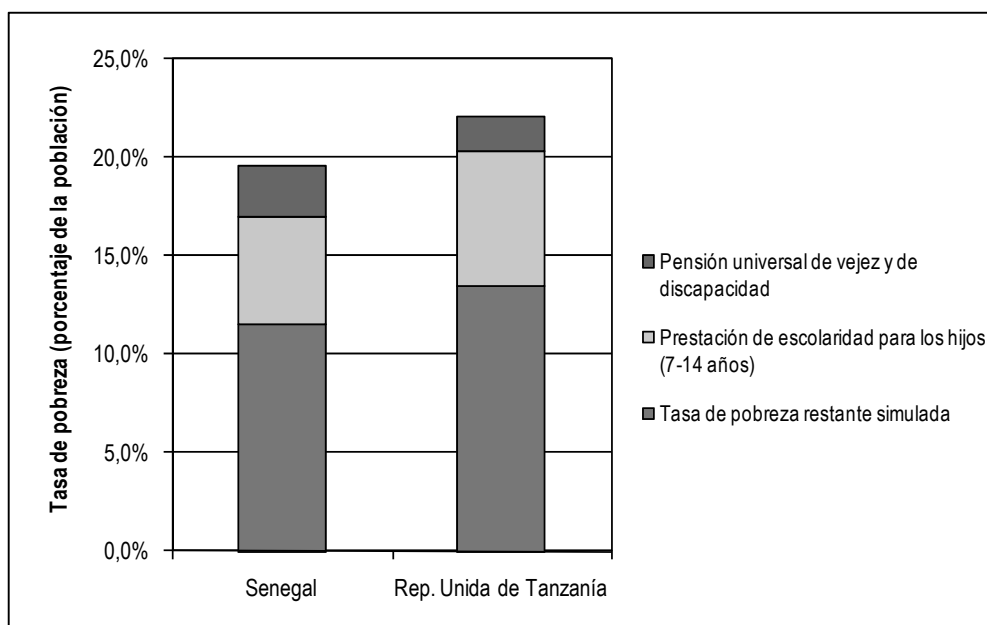
Recuadro Figura 2. Participación proyectada del costo total del paquete básico de protección social que puede ser cubierta por unos recursos nacionales equivalentes al 20 por ciento del gasto gubernamental, en países seleccionados de África y Asia, 2010-2030



Fuente: cálculos de la OIT.

El impacto de tal paquete básico de prestaciones en términos de reducción de la pobreza, puede ser espectacular. En la figura 1, en base a los resultados de un análisis de distribución (Gassmann y Behrendt, 2006, págs. 47-49), se muestra que la combinación de una modesta prestación en metálico por hijos y una modesta pensión, que podría ser un paquete de prestaciones de «nivel de entrada» para los países más pobres, podría reducir el número de las personas que viven en situación de pobreza en aproximadamente el 40 por ciento, una gran contribución a la consecución del primer MDG. No es de esperar que el costo de este conjunto de prestaciones exceda de una cifra cercana al 4 por ciento del PIB.

Figura 1. Efectos de las prestaciones por hijos y de las pensiones en la reducción de la pobreza, respecto del nivel de pobreza alimentaria en Senegal y en la República Unida de Tanzania



Fuente: F. Gassmann y C. Behrendt, 2006.

El ejercicio de determinación de los costos que aquí se describe, utiliza un modelo económico y fiscal estático (es decir, una suposición simple de que «todo lo demás permanece igual»). No tiene en cuenta los efectos dinámicos potenciales de un paquete básico de protección social en los niveles del crecimiento nacional.

Existen de hecho razones para esperar que el costo neto de las inversiones iniciales en un conjunto básico de prestaciones de seguridad social pueda ser de cero o incluso negativo, con unos costos directos compensados por una rentabilidad económica positiva. El potencial puede ilustrarse con unos pocos ejemplos extraídos de la verdadera experiencia del «mundo real» (véase DFID, 2005, págs. 14, 17).

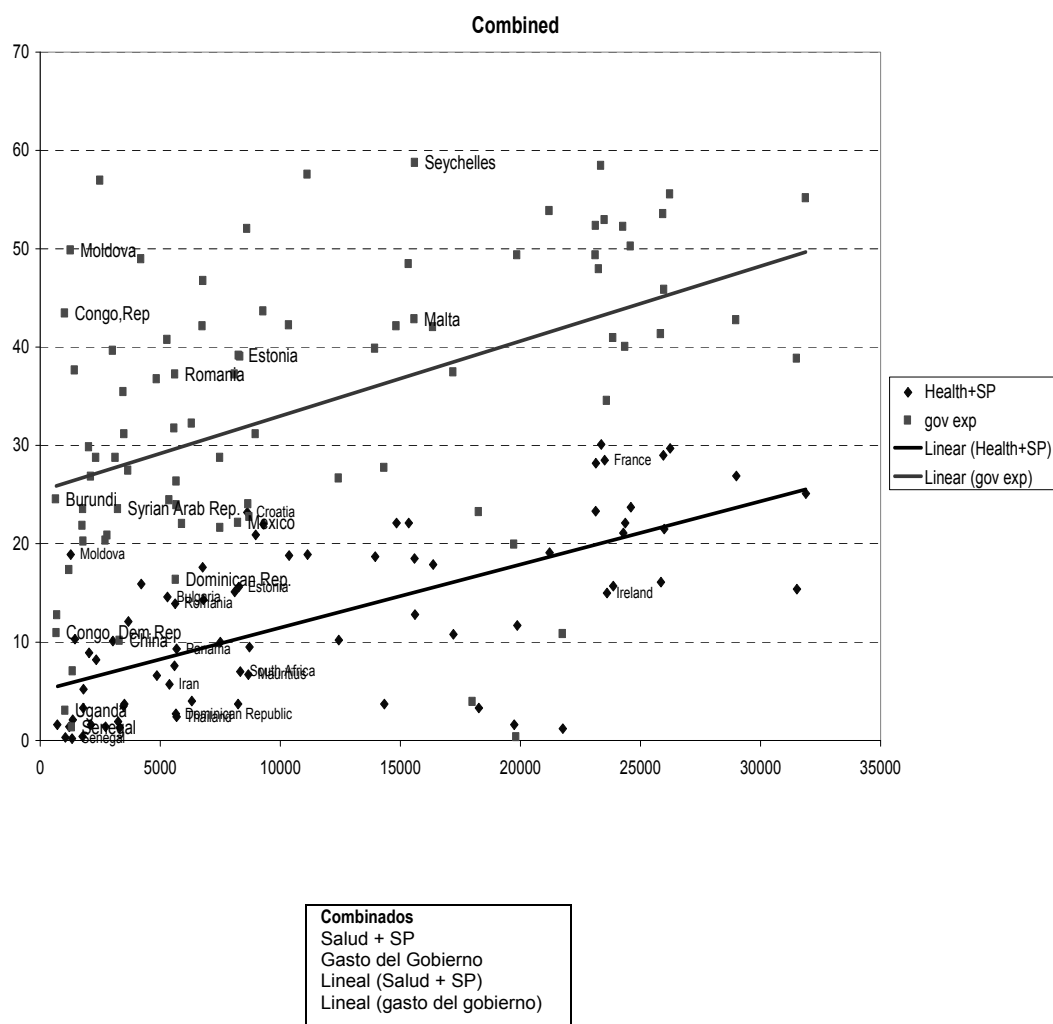
- Se ha demostrado que el programa *Oportunidades* de México, que aporta unas transferencias básicas condicionales en metálico, da lugar efectivamente a una reducción de los días de enfermedad de los adultos en aproximadamente el 19 por ciento, un gran impulso a la productividad.
- En Bangladesh, se espera que el programa en curso *dinero-para-la-educación* incremente los ingresos vitalicios potenciales de los beneficiarios en una proporción estimada en el 25 por ciento, nuevamente un indicio de una gran ganancia de la productividad.

Si suponemos, de manera conservadora, que tales aumentos de la productividad, vinculados con los regímenes básicos de seguridad social, no ejercen un efecto mayor que el que ejerce un incremento de los niveles generales del PIB del 10 por ciento, incluso los más modestos regímenes deberían proceder rápidamente a efectivizar el pago. En el largo plazo, puede esperarse que los ingresos resultantes en concepto de impuestos se eleven en consonancia con el crecimiento, creándose, así, el espacio fiscal que se necesita para financiar las prestaciones. El requisito clave es la voluntad política para invertir en seguridad social, tal vez junto con alguna modesta reasignación del gasto público, inversiones en la mejora de los mecanismos de recaudación de impuestos y de cotizaciones y/o movilización de algunos recursos adicionales, a través de nuevos mecanismos públicos de financiación.

No será, evidentemente, factible que cada país amplíe fácilmente, en un plazo muy breve, el espacio fiscal para unas transferencias sociales. Cada caso deberá ser analizado en sus pormenores. Sin embargo, la figura 2 muestra que el «espacio de las políticas» disponible para la maniobra financiera puede ser más amplio que el que se supone a menudo. La figura grafica dos estadísticas: a) el gasto público nacional, y b) el gasto público en protección social y salud (en la definición del FMI), medidos, en cada caso, como la proporción en porcentaje del PIB, frente a la cifra del PIB *per cápita*, en el caso de una gama de países para los años en torno al período 2000-2005. Se muestran las líneas de regresión lineal para estas dos estadísticas, pudiendo apreciarse que son casi paralelas. Esto no es, en sí mismo, sorprendente; se espera que ambos tipos de gastos aumenten en consonancia con el PIB nacional *per cápita*. Sin embargo, tal vez sea aún más interesante observar la nube de niveles de gastos alrededor de las líneas de regresión.

La conclusión que ha de extraerse de este análisis es que, si bien los países pueden compartir similares niveles de PIB *per cápita*, los mismos se encuentran en condiciones de ejercer un grado sustancial de discreción, en primer lugar, respecto del nivel de gasto público general y, en segundo lugar, dentro de ese presupuesto, en relación con la proporción de los recursos públicos asignados al gasto social.

Figura 2. Gasto público total y gasto social en diferentes niveles del PIB per cápita, en países seleccionados, alrededor de 2000-2005



Esto muestra, a su vez, la significación de las diferentes decisiones políticas respecto de la financiación de los sistemas de seguridad social, y el alcance de las negociaciones entre los diversos grupos de interés, en la cartera del gasto público. Cada país debe encontrar su propio consenso fiscal. En el cuadro 1, se expone un ejemplo bastante típico, concebido para ilustrar, a grandes rasgos, el marco en el que tiene lugar este proceso. Las cifras, derivadas de los estudios llevados a cabo para Nepal, se relacionan con la adopción propuesta de un paquete básico de prestaciones de seguridad social (que comprende las prestaciones recientemente introducidas para los hijos, condicionadas a la asistencia escolar, y la asistencia social para los desempleados, junto con la mejora de los regímenes vigentes que suministran servicios de salud y la reducción de la edad de jubilación para las pensiones universales financiadas con cargo a los impuestos), mostrando que el paquete requeriría un flujo total de recursos que representarían aproximadamente el 4,1 por ciento del PIB anual. El cuadro muestra de qué manera podría financiarse el requisito adicional de recursos. Se requeriría la reasignación de una parte del gasto social vigente hacia un paquete básico de seguridad social, un incremento en los impuestos a los bienes y servicios de 2,6 puntos porcentuales, una mayor eficacia en la recaudación de los impuestos sobre la renta de alrededor del 10 por ciento, y la introducción de una cotización al seguro de salud. Esto seguiría siendo un déficit adicional pequeño, en una escala que podría estar sufragada, en principio, por algún grado de apoyo externo de un donante.

Cuadro 1. Financiación de un paquete básico de protección social en Nepal – Un escenario provisional

Costo bruto	En porcentaje del PIB
Pensiones universales	0,8
Atención básica de salud	1,5
Asistencia social	0,6
Prestación por hijo	1,4
Costos administrativos	0,4
<i>Costos totales</i>	<i>4,7</i>
<i>Financiación potencial nacional</i>	<i>4,1</i>
Gasto social básico vigente	1,4
Aumento de los impuestos a los bienes y servicios (2,6 puntos %)	1,0
Aumento de la recaudación de impuestos en concepto de ingresos	0,2
Cotizaciones al seguro de salud	1,5
<i>Déficit</i>	<i>-0,6</i>

Pocos países, a escala mundial, son más pobres que Nepal y los estudios aportan pruebas convincentes de que pueden concretarse, en la mayoría, si no en todas, las circunstancias nacionales, los recursos necesarios para financiar un paquete básico de prestaciones de seguridad social. Todas las sociedades cuentan con algunos recursos para redistribuir a aquellos que se encuentran en situación de gran necesidad y ninguna – o casi ninguna – sociedad es demasiado pobre como para no poder compartir.

La respuesta a la pregunta con la que comenzamos este capítulo, parece, sin embargo, encontrarse en un paradigma económico predominante que se centra en una supuesta «relación de compromiso» entre equidad y eficiencia. En el capítulo 5, trataremos este asunto más pormenorizadamente.

5. Seguridad social y rendimiento económico

Indudablemente, si un sistema nacional de seguridad social ha de ser eficaz, deberá efectuar, directa o indirectamente, la asignación de un porcentaje significativo del PIB nacional. Por consiguiente, la cuestión se plantea en cuanto a si la ganancia que obtiene el país de la existencia del sistema justifica lo que se percibe como un costo económico sustancial¹². En tiempos pasados, la evaluación puede bien haber sido – al menos en los países económicamente más desarrollados – que las ganancias en términos de bienestar justificaran, evidentemente, los costos financieros. En tiempos más recientes, no sólo tales suposiciones raramente escapan al desafío, sino que los costos financieros mensurables aumentan, no menos a la luz de las necesidades de salud y de pensiones de las poblaciones que envejecen. Algunos sostuvieron que los regímenes estatales de bienestar extensivos han conducido a rigideces del mercado laboral, a pérdidas del bienestar económico (debido a respuestas de comportamiento microeconómico) y a costos administrativos excesivos, al tiempo que otros mantuvieron que un papel demasiado relevante del «estado de bienestar» puede reducir la ventaja económica de la empresa que se arriesga o entorpecer la reestructuración económica.

En el marco en el que se desarrolla la política de seguridad social es, por tanto, uno en el que los responsables de las políticas se encuentran con el desafío de evaluar los objetivos sociales simultáneamente con los económicos. Esto puede abordarse de diversas maneras. Sin embargo, con la creciente disponibilidad de estadísticas en la década y media pasada, podemos, con una confianza cada vez mayor, emitir un juicio basado en pruebas reales. La investigación – relacionada específicamente con los países de la UE hasta la fecha –, viene a indicar que muchos países, si no la mayoría, han tenido éxito en el mantenimiento de regímenes de seguridad social de alta calidad y al mismo tiempo han tenido una buena rentabilidad en términos de crecimiento económico^{13, 14}.

Está, por tanto, justificado concluir que en realidad, no existe una necesidad de compensar y que al menos algunos países pueden alcanzar y en verdad alcanzan sólidos rendimientos económicos al tiempo que mantienen un «modelo» social efectivo. El análisis, sin embargo, nos lleva más lejos: no sólo pueden los países conciliar un rendimiento macroeconómico sólido con modelos sociales sostenibles, sino que deben, de hecho, aplicar unos acuerdos sociales adecuados, sin los cuales las políticas de mercado abierto serían incapaces de absorber las consecuencias adversas de esas mismas políticas de mercado abierto, pudiendo no ser exitosas a largo plazo (Canoy y Smith, 2006).

¹² Existe una diversidad de maneras en las que podemos buscar la medida del logro de los objetivos societarios frente a los costos económicos, reales o percibidos. Por ejemplo, algunos comentaristas han abordado la cuestión en términos de relación de compromiso entre la *equidad* (de los ingresos relativos) y la *eficiencia económica*; tal debate se comenzó en términos académicos, por ejemplo, mediante la publicación de un documento titulado *Equity and efficiency: the big trade-off*, por Arthur Okun, en 1975. Un enfoque ligeramente diferente apunta a evaluar la igualdad frente al *crecimiento* económico. En este capítulo, dado que el foco se encuentra en la seguridad social, abordamos la cuestión en cuanto a la capacidad que tiene un país de alcanzar simultáneamente los objetivos del bienestar con, específicamente, el crecimiento económico.

¹³ Cichon y Scholz (2006) y Van de Meerendonk et al. (2007) revisaron la literatura de los últimos 15 años que trata del impacto de la protección social (y de los regímenes de seguro social en particular) en el rendimiento económico.

¹⁴ Sapir (2005). Más recientemente, Canoy y Smith (2006) sostuvieron que uno no debería ser demasiado optimista en esperar que los países de la UE pudieran converger en el modelo nórdico. Sin embargo, como mantienen los autores, es posible que los países modernicen sus instituciones estatales de bienestar y alcancen una mayor eficiencia – sin sacrificar los objetivos sociales – a su propia manera.

Ante la ausencia de datos estadísticos idóneos, el cuadro de los países en desarrollo es menos claro, pero no hay razones para esperar una experiencia menos favorable a largo plazo que la de los países industrializados. En la reciente investigación realizada en la India, por ejemplo, se encontraron pruebas de que los gastos generales en protección social – medidos en un período largo, de 1973 a 1999 – habían tenido un impacto significativo y positivo en el crecimiento económico (Justino, 2007).

Confianza y capital social. Siempre que estén bien concebidos, los programas de protección social tienen un impacto «estático» directo en términos de reducción de la pobreza. Sin embargo, en un sentido «dinámico» más indirecto, los programas de protección social también benefician a la productividad de diversas maneras, por ejemplo, reduciendo o previniendo la exclusión social, a través del alivio de las restricciones que a menudo impiden el desarrollo de empresas pequeñas o individuales y, lo que es más importante, a través de su contribución a la mejora del capital humano bajo la forma de una fuerza de trabajo saludable y educada. A la inversa, en una variedad de estudios realizados en los pasados 15 años, se ha investigado la «caja negra» de los canales a través de los cuales una *falta* de protección social ejerce un impacto en el rendimiento económico¹⁵. Un importante mecanismo se relaciona con las imperfecciones del mercado de capitales. Específicamente, el crédito u otras restricciones pueden impedir que los pobres den inicio a una cuantía de inversión eficiente. Tales restricciones pueden ser financieras en su naturaleza, pero pueden incluir igualmente los asuntos relativos a la falta de acceso a determinados recursos o suministros. Los ejemplos incluyen restricciones a la explotación de tierras de cultivo, un acceso limitado a los medios sanitarios y una falta de acceso (para los niños, especialmente de familias pobres) a la educación, que se ha demostrado ejerce un impacto adverso en la futura productividad laboral potencial y, en consecuencia, en el crecimiento económico (Perotti, 1996).

No obstante, ha persistido la noción de que, para la mayoría de los países y en términos generales, el costo de la seguridad social «debe» ejercer un impacto adverso en el rendimiento económico, medido por las tasas de crecimiento económico, a pesar de que los estudios no han encontrado pruebas estadísticas en apoyo de esta suposición¹⁶.

Ello no significa que *más* transferencias sociales conduzcan a un mayor rendimiento económico *todo el tiempo y en todas las circunstancias*. El diseño importa, por supuesto; los regímenes de prestaciones (y, cuando procede, la incidencia de los impuestos) pueden, sin duda alguna, ejercer un impacto en los incentivos económicos.

¿Qué indica esto para los países en desarrollo? A lo largo de la década pasada, ha sido cada vez mayor el número de iniciativas tomadas y de estudios publicados, mostrándose una variedad de resultados notables.

La mayoría de los países en desarrollo sufren unos mercados de capitales imperfectos que inhiben o impiden que las personas en situación de pobreza soliciten préstamos. La ausencia de crédito redundante en la necesidad de unos mecanismos de atenuación de un consumo ineficaz y costoso e impide que los pobres inviertan en un desarrollo personal productivo bajo la forma de educación y de buena salud. En Etiopía, por ejemplo, los programas de transferencias monetarias han provocado un mayor acceso a los servicios sociales y han conducido a una mayor circulación de efectivo, traduciéndose en una creciente competencia y en un creciente comercio local. En Brasil, la introducción de un régimen de seguro de desempleo ha tenido un impacto notable y determinante en la

¹⁵ Por ejemplo, Aghion y Bolton (1992), Galor y Zeira (1993) y Saint Paul y Verdier (1996).

¹⁶ Además, muchos países combinaron resultados de un mercado laboral sólido – como una participación elevada de la fuerza del trabajo y unas tasas bajas de desempleo – con una alta participación del gasto social en el PIB.

transición al empleo por cuenta propia. La transferencia de ingresos aporta el capital requerido y, en lugar de actuar como un freno al trabajo, esos recursos se utilizan para dar inicio a actividades económicas alternativas (Cunningham, 2000). Un cuadro similar surge de la revisión de algunos programas de protección social en los países de bajos ingresos, con pocas pruebas o ninguna que indiquen un impacto adverso de esos programas de transferencia social en los incentivos laborales (Barrientos, 2006)¹⁷. Otros estudios recientes apoyan las pruebas acumuladas en torno a los efectos positivos de las transferencias de ingresos en los países en desarrollo, en términos de productividad y de crecimiento. En particular, respecto de una mayor asistencia a la escuela y de una mejora de las condiciones de salud, existen pruebas sólidas del impacto beneficioso de los programas de transferencia de dinero en una diversidad de países¹⁸.

En una serie de estudios empíricos realizados en Sudáfrica, se aportan pruebas de que los gastos en asistencia social ha promovido las inversiones, el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo, y de que esos gastos habían mejorado el equilibrio de los negocios. Los hogares de bajos ingresos gastan unos porcentajes relativamente elevados de sus ingresos en artículos y servicios nacionales, de ahí que se produzca un incremento en sus tendencias de los ingresos de favorecer a las industrias nacionales. Además, existe un impacto evidente en la educación, en particular en la matriculación escolar de las niñas. Esto conduce, a su vez, a una fuerza de trabajo cada vez más productiva y a una tasa de crecimiento del PIB más elevada (Samson et al., 2004).

En resumen, las experiencias señaladas en este capítulo se han extraído de una extensa revisión de estudios de la literatura de la OIT acerca del impacto de los regímenes de seguridad social en el rendimiento económico. Los conocimientos pormenorizados en este terreno no han aumentado ni rápida ni uniformemente en los países, reflejándose en parte las limitaciones de los datos estadísticos. Señalamos que se requiere cautela en algunos aspectos de la interpretación (van de Meerendonk et al., 2007), con lo que se trasuntaba, en primer término, el hecho de que los regímenes de transferencia social pueden tener unos efectos *dinámicos* importantes y relativamente complejos en las variables económicas y, en segundo término, unas limitaciones en cuanto a la medida en que las observaciones y las conclusiones relativas al debate en torno al estado de bienestar en los países industrializados pueden trasladarse a los diferentes contextos económicos y sociales de los países menos desarrollados. Con todo, está surgiendo claramente un gran consenso, según el cual pueden coexistir y de hecho coexisten unos sistemas de seguridad social bien diseñados y un rendimiento económico sólido. En efecto, surge cada vez con mayor evidencia que una seguridad social idónea no es, en modo alguno, la consecuencia del crecimiento económico. Se trata, por tanto, de una condición necesaria.

¹⁷ Por ejemplo, el programa *Bono Solidario* en Bolivia, levanta las restricciones al crédito para los pobres y estimula las inversiones en la agricultura. En Nicaragua, la *Red de Protección Social* impide una caída en picado de los activos en los hogares de los agricultores, en tiempos de caídas inesperadas de los precios del café.

¹⁸ La compilación de una lista completa va más allá del alcance de este documento. Sin embargo, revisten especial interés los estudios realizados por Freije et al. (2005); Morley y Coady (2003); Rabbani et al. (2006); Schubert (2005); Chetty y Looney (2006); Samson et al. (2002, 2004); Adams y Kebede (2005).

6. Perspectivas históricas y nuevos progresos¹⁹

La larga experiencia de los países de la OCDE ha venido a demostrar que la seguridad social es una herramienta poderosa para aliviar la pobreza y las desigualdades. Se considera que las tasas de pobreza y de desigualdad en muchos países de la OCDE se han reducido casi a la mitad, en comparación con los niveles que han de esperarse sin tales regímenes. No hay ningún país industrializado con éxito en Asia, Europa, Oceanía o Norteamérica, sin un sistema bastante amplio de seguridad social. En la mayoría de los países industrializados, fue grande el consenso de que debería mejorarse la protección social de sus poblaciones, a medida que las sociedades se fuesen haciendo más prósperas. A lo largo de un período de muchas décadas y hasta tiempos recientes, el principio no se cuestionó, con toda razón. Muchas de las economías más exitosas del mundo, como Dinamarca, Francia, Alemania, Noruega, Suecia y los Países Bajos, tienen, al mismo tiempo, los niveles más elevados de gasto social cuando se miden como porcentaje del PIB, que equivalen, en general a una cifra que oscila entre el 25 y el 30 por ciento de sus respectivos ingresos nacionales. Estas economías también son, tradicionalmente, economías abiertas, habiendo estado sujetas a la competencia internacional durante muchos decenios, cuando no siglos, y mucho antes de que las preocupaciones se centraran en el asunto que se describe en la actualidad como globalización. Comparten asimismo una experiencia común, según la cual todos ellos habían comenzado a introducir sus sistemas de protección social a finales del siglo diecinueve, esto es, en un momento en el que eran, de hecho, pobres. El suministro de seguridad social fue y sigue siendo integral en todos los casos en lo que atañe a sus respectivos paradigmas de desarrollo nacional.

La historia de la seguridad social de los países no industrializados también puede rastrearse hasta sus orígenes hace más de un siglo.

Retrospectivamente, podemos identificar sucesivas oleadas de progreso. La seguridad social formal ya había echado raíces antes de la Primera Guerra Mundial, en algunos de los llamados «países pioneros», sobre todo en el cono sur de Sudamérica. Los primeros regímenes de seguridad social en ese continente se inspiraron en el enfoque de Bismarck. Una segunda oleada llegó en las décadas de 1940 y de 1960, cuando varios países de Asia y África, al obtener la independencia, adoptaron sistemas de seguridad social, en los que se reflejaban los de las potencias coloniales que se marchaban. Muchos países desarrollaron sus sistemas de seguridad social, utilizando una combinación de programas que pueden caracterizarse como una síntesis «Bismarck-Beveridge». Sin embargo, hasta la fecha, la mayoría de los países en desarrollo no han llegado a una amplia cobertura de la población, a través de sus regímenes nacionales.

Una tercera gran oleada de acontecimientos, comenzó en Chile a principios del decenio de 1980, con un enfoque radical que se centraba en la consolidación financiera, en la acumulación individual – que efectivamente transfería una gama de riesgos a cada uno

¹⁹ Este capítulo se basa, en buena medida, en las notas sobre los antecedentes y en los documentos para las reuniones regionales de seguridad social en América Latina, Asia y los Estados Árabes (disponibles en las páginas regionales del sitio web de la OIT www.ilo.org), junto con el material preparado para una nueva publicación del Departamento de Seguridad Social de la OIT (véase Townsend, de próxima aparición).

de los afiliados – y la privatización de la gestión²⁰. Esta evolución provocó un gran debate, a veces acalorado, que, retrospectivamente, se reveló como verdaderamente necesario e importante, dado que desempeñaba un papel significativo en el traslado del pensamiento relativo a las funciones y a la financiación de la seguridad social en el nuevo milenio. En el decenio de 1990, el modelo chileno fue seguido, en todo o en parte, por diez países de América Latina, y más tarde, por 14 países de Europa Central y Oriental.

En todo el mundo, parece estar actualmente en curso una nueva oleada global de revisión y reforma de los regímenes y es probable que sea la más importante hasta la fecha. Muchos gobiernos, junto con los demás interlocutores sociales – los grupos de interés en los regímenes de seguridad social – revisan y reconsideran en la actualidad el papel de la seguridad social en el desarrollo social nacional. En los países en desarrollo, se percibe la seguridad social con una claridad cada vez mayor, como un medio eficaz de combatir la pobreza, de invertir en la gente, y como un medio para facilitar y garantizar el crecimiento económico a largo plazo. En muchos de esos países, la primera prioridad debe ser la eliminación de la brecha de la cobertura que dejaron atrás los anteriores patrones de desarrollo de la seguridad social. La principal herramienta para actuar así es típica y crecientemente, el uso de unos mecanismos de transferencia monetaria financiados con cargo a los impuestos.

Países como Argentina, Brasil, Chile, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Uruguay, por no nombrar sino a unos pocos, vuelven cada vez más a los programas de transferencia de dinero financiados con cargo a los impuestos, a efectos de abordar los problemas de exclusión de la seguridad social. El objetivo es alcanzar y registrar a aquellos miembros de la población trabajadora que hasta el momento seguían careciendo de cobertura, y otorgar pensiones «sociales» a aquellos que se encontraban en la actualidad más allá de la edad laboral, pero que no podían construir créditos suficientes a través de las cotizaciones para la adquisición del derecho formal a prestaciones. Existen ejemplos convincentes de éxito con sistemas modestos de prestaciones sociales universales en África, América Latina y Asia. En Botswana, Mauricio, Namibia y Sudáfrica, por ejemplo, las pensiones universales básicas han mostrado unos efectos de alivio de la pobreza positivos. Ha sido valiosa la experiencia en torno al papel potencial que las transferencias sociales desempeñaron en la lucha contra la pobreza en países tales como Brasil y México. En Asia, se han dado notables éxitos en la República de Corea, que logró, en menos de 20 años, una cobertura total de la población para la asistencia sanitaria, y en Tailandia, donde se alcanzó esto en menos de 15 años. Se realiza un progreso significativo en la actualidad en la India y en China. Todas las experiencias ponen de manifiesto que la aplicación de sistemas básicos de seguridad social en países de bajos ingresos, representa una contribución determinante al logro de los primeros MDG y a la reducción a la mitad de la pobreza en 2015.

El cuadro 2 aporta una visión general analítica de los más notables de la diversa gama de programas de transferencia monetaria, tanto universales como condicionales, que se aplican en la actualidad en el mundo.

²⁰ Lo que es más importante, este cambio trasladó a cada uno de los afiliados los riesgos derivados de cualquier descenso posible de la inversión de los valores de los activos (una característica notable de la crisis de 2008). El corolario es, efectivamente, una restricción del valor (real) de las pensiones finales pagaderas a los afiliados al régimen, tal vez deliberadamente. Una línea de pensamiento económico indicaba que el régimen nacional de pensiones anterior («prestación definida») tenía unas prestaciones sumamente prometedoras.

Cuadro 2. Programas actuales de transferencias monetarias condicionales e incondicionales documentados, en torno a 2008

Tipo de transferencia monetaria	Países	Número
Incondicional		
Apoyo al ingreso de los hogares	Chile, China, Indonesia (hasta 2007), Mozambique, Pakistán, Zambia	6
Pensión social	Argentina, Bolivia, Bangladesh, Brasil, Botswana, Chile, Costa Rica, India, Kiribati, Lesotho, Mauricio, Namibia, Nepal, Samoa, Sudáfrica, Uruguay	16
Prestaciones por hijo/familias	Mozambique, Sudáfrica	2
Condicionales		
Dinero por trabajo	Argentina, Etiopía, India, República de Corea , Malawi, Sudáfrica	6
Dinero para el desarrollo humano	Bangladesh, Brasil, Colombia, Ecuador, Indonesia, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua	9
Número total de países con al menos un programa		30
entre los cuales se encuentran los asiáticos		8

Fuente: Universidad de Sussex y OIT.

Así, se sabe hoy que alrededor de 30 países de ingresos medios y bajos tienen en funcionamiento al menos un programa de transferencia monetaria. Uno de los programas nacionales de aplicación más ambiciosos es el que se desarrolla en la actualidad en la India. Tras un debate nacional sobre la pobreza y las condiciones de vida y de trabajo en la economía informal (o, en la terminología habitual de la India, el sector no organizado), el Gobierno nombró una Comisión Nacional de empresas del sector no organizado. El informe de la comisión, emitido en mayo de 2006, contiene, entre otras cosas, recomendaciones para la introducción de un conjunto de disposiciones de seguridad social básicas para la economía informal, que han de otorgarse a través de un régimen de seguro social (subvencionado) o de regímenes que brinden una atención sanitaria básica, una protección de la maternidad y unas pensiones de invalidez y de vejez. Se presentó al Parlamento un proyecto de ley marco (que ha de complementarse a su debido tiempo con reglamentaciones que deberían exponer los parámetros detallados de los regímenes), esperándose su discusión y adopción. La cobertura de la población potencial de los nuevos regímenes podría situarse entre 300 y 360 millones de personas, lo cual supone un gran paso adelante. En 2008, el Gobierno completó el «lanzamiento» progresivo en todo el país de la Ley de Garantía del Empleo Rural Nacional, que garantiza 100 días de trabajo remunerado en el nivel salarial mínimo a todos los hogares rurales pobres, habiéndose proyectado con un alcance esperado de entre 80 y 100 millones de personas. En la terminología moderna, este régimen se calificaría como una transferencia monetaria condicional. En términos más tradicionales, podría ser descrito como una forma de *asistencia social*. Si bien los comentaristas han apuntado a una variedad de limitaciones de esas nuevas iniciativas, incluso en combinación con estos regímenes apenas puede esperarse que reduzcan significativamente la brecha entre los trabajadores de la economía formal y los de la economía informal, brindando un admirable ejemplo el enfoque del Gobierno de la India al abordar vigorosamente las brechas de la cobertura de la población. De manera similar, la muy reciente aplicación en las zonas rurales de China de un nuevo régimen de seguro social de salud, a pesar de los modestos niveles iniciales de pagos, ha determinado que varios cientos de millones de nuevos afiliados tengan una cobertura de protección social.

Al parecer, dentro de la OCDE, especialmente en los países «más antiguos», el debate en torno a la actualización de los sistemas de seguridad social tiende a estancarse, a menudo debido a desacuerdos de orden ideológico. Entre tanto, se han realizado verdaderos progresos – aun mediante modestos aumentos – en los países en desarrollo que procuran en la actualidad modificar los instrumentos antiguos para adaptarlos a su pobreza nacional y a los objetivos de desarrollo social.

7. Desafíos globales

A lo largo de las dos últimas décadas, muchos comentaristas han indicado que el tradicional «estado de bienestar», tal y como se representa en muchos países, ha pasado a ser en general «sobredimensionado» y han considerado las implicaciones de esta percepción en términos de un elevado y persistente desempleo y de desaceleración del crecimiento del PIB. El debate continúa hasta la fecha y los capítulos anteriores han abordado los asuntos principales. Sin embargo, dos factores particulares han impulsado la discusión. El primero es el de la *globalización*, la apertura de las economías nacionales al comercio internacional y a los flujos financieros. Una competencia internacional intensificada – o sus demandas percibidas – determinó que los gobiernos, tanto de los países en desarrollo como de los países industrializados, adoptaran un enfoque muy cauto para la aplicación de un suministro social mejorado. Los capítulos anteriores han venido a demostrar que puede esperarse que, a escala nacional, el otorgamiento de una seguridad social adecuada ejerza un impacto mucho más positivo, tanto social como económico, que negativo. Del lado de los empleadores y de los empresarios, sin embargo, ha sido dominante el temor de que la aplicación de normas sociales progresivas entrañara gastos y perjudicara la competitividad real. El segundo factor es el de la *transición demográfica*, que redundó en unas poblaciones en rápido envejecimiento, con unos porcentajes de aquellos que vivían por encima de las edades que tradicionalmente tenían derecho a pensión, que tal vez llegaran, en muchos casos, al 15 o al 20 por ciento. Las consecuencias han sido, especialmente en los países industrializados, un nivel de presión continua a los gobiernos para la contención del gasto público y para inspeccionar los programas de transferencia social vigentes. Sin embargo, en algunas economías emergentes, como China, el diseño de los regímenes de seguridad social vigentes no se ha acomodado fácilmente a la sumamente rápida transición demográfica que tiene lugar en la actualidad. En otros países, los sistemas de seguridad social han atravesado dificultades a la hora de afrontar los grandes desafíos derivados de la pandemia del VIH/SIDA. Nos centramos aquí en los desafíos particulares que afrontan los regímenes de seguridad social y en la capacidad de éstos para mantener unos niveles adecuados de otorgamiento, específicamente en sus ramas de pensiones y de asistencia sanitaria, sin olvidar los retos paralelos que surgen de la relación de cada una de las contingencias respecto de las cuales se diseñan los regímenes que deben abordarlas.

Internacionalización e inseguridad del mercado laboral

En los pasados decenios, se intensificaron el comercio internacional y los flujos de capitales. El comercio, como porcentaje del PIB, se ha multiplicado entre la década de 1970 y la actualidad. Los países que abrieron sus fronteras a esos flujos de mercancías, servicios y recursos financieros experimentaron tasas de crecimiento más elevadas que las que no las habían abierto. Este ha sido el tema de la investigación intensiva a lo largo de la última década, y las pruebas estadísticas parecen indicar que el crecimiento económico y el comercio internacional están correlacionados en un sentido positivo ²¹.

Puesto que virtualmente todos los países participan, al menos en alguna medida, en el proceso de globalización, esto ha ocasionado un ritmo rápido de cambios económicos y sociales. Si bien los beneficios potenciales de los cambios en los sistemas de seguridad social pueden ser grandes, no todos los individuos o las familias se han beneficiado, generando esto tensiones sociales. Las personas de muchos países han sentido o incluso experimentado que su empleo y seguridad social, y con éstos su confianza general respecto de su futuro, estaban comprometidos. Así, fue frecuente que el público percibiera la

²¹ Véase, por ejemplo, Dollar y Kraaj (2004) y Milanovic (2005).

competencia internacional como una *carrera hacia el hoyo*, lo que determinó un resentimiento y una resistencia comprensibles.

Mientras que en la parte industrializada del mundo, pueden detectarse algunas ganancias en términos de bienestar debidas a la apertura de las fronteras internacionales a los flujos de capitales y de trabajo, en las partes menos avanzadas del mundo (desde una perspectiva económica), las ganancias económicas de la globalización son mucho menos visibles. A pesar de su apertura a la globalización y a pesar algunas veces de unas altas tasas de crecimiento del PIB, el salario real y las tasas de crecimiento del empleo han quedado relegados. De hecho, en algunos casos, el proceso de apertura al comercio internacional ha ocasionado el colapso de industrias enteras. Las industrias textiles y de indumentaria en algunos países africanos, por ejemplo, desaparecieron en menos de una década, acelerándose su declinación por factores tales como el uso de esos países como lugares para la inundación de ropa de segunda mano del Norte (BIRF/Banco Mundial, 2005).

La globalización ha provocado cambios espectaculares en los mercados de trabajo. En los países industrializados, se ha producido una evolución hacia mercados de *trabajo dual*. El segmento superior se caracteriza por unos trabajos bien remunerados con – al menos en la superficie – una protección social sólida frente a una amplia gama de contingencias y a una protección legal en el área de las horas de trabajo y del despido. Con todo, un gran número de personas – en la mayoría de los casos, con menor capacitación, pero también las mujeres y las personas de minorías étnicas – se sitúan en otro segmento. En este segmento más bajo, los trabajos tienden a tener una remuneración mucho menor, son inseguros, algunas veces peligrosos, sin una gran protección legal contra el despido, y con unas horas de trabajo variables y a menudo largas. Los trabajadores de este segmento inferior, están más expuestos a la competencia internacional y a sus efectos colaterales. Un tipo similar de segmentación se percibe también en los países en desarrollo, en los que la economía informal podría considerarse como el equivalente del segmento más bajo en los mercados laborales duales de los países industrializados. El segmento superior de la economía formal tiende, sin embargo, a ser proporcionalmente mucho más pequeño que el de los países industrializados. La OIT ha estimado que, a finales de los años 90, la proporción del empleo informal en el empleo no agrícola, había sido del 48 por ciento en el norte de África, del 72 por ciento en el África Subsahariana, del 51 por ciento en América Latina y del 65 por ciento en Asia (2006b, pág. 28). En este segmento informal, las condiciones laborales tienden a ser precarias: los lugares de trabajo están poco definidos, las condiciones laborales son inseguras e insalubres, los ingresos son bajos e irregulares, las horas de trabajo son largas y el acceso a la protección social y a los medios de formación, no existen habitualmente. En las últimas décadas, las áreas de actividad económica clasificadas como «informales», en lugar de haber disminuido, se han expandido proporcionalmente. Las empresas informales a menudo brindan productos y servicios mediante acuerdos de subcontratación con empresas formales, no sólo para el mercado nacional, sino también para la exportación internacional. No se contrata a los trabajadores con contratos formales, sino más bien como trabajadores por cuenta propia. La creciente informalización reduce el número potencial de personas que pueden ser cubiertas por los sistemas de seguridad social tradicionales basados en los seguros. El establecimiento en algunos países de zonas francas de exportación que gozan de diferentes («relajadas») disposiciones de protección laboral, en comparación con el resto del país, puede también percibirse como un signo de unos niveles de disminución gradual de la protección laboral y social (Sengenberger, 2005).

La necesidad de otorgar una protección social a los trabajadores migrantes, sean éstos trabajadores que se trasladan de sitio dentro de su país (migrantes internos) o a través de fronteras internacionales, presenta dificultades especiales. La OIT ha estimado que, en torno a 2000, unos 175 millones de personas en todo el mundo vivían fuera de su país de nacimiento o de ciudadanía, de los cuales aproximadamente 90 millones eran trabajadores migrantes (2006b, pág. 26). Al mismo tiempo, se ha producido un movimiento de personas

de las zonas rurales a las zonas urbanas. Entre 1995 y 2005, la proporción del empleo rural en el empleo total mundial, cayó en 3 puntos porcentuales o en cerca de 90 millones de trabajadores, pasando a constituir aproximadamente el 40 por ciento. Junto con los dependientes de las migraciones, el número total de personas que se trasladaban de las zonas rurales a las zonas urbanas podría alcanzar, en muy pocas décadas, una cifra cercana a los 200 millones de personas. Sólo en China, existen signos evidentes de que las cifras aumentarán de manera espectacular, debido a las migraciones rurales-urbanas. Las remesas de los trabajadores migrantes se han convertido en la principal fuente de ingresos de muchas familias de un gran número de países, mientras que sigue siendo un gran desafío la extensión de la cobertura tradicional de seguridad social a los migrantes y a aquellos que se quedaron atrás.

Transición demográfica

Los factores impulsores que se encuentran detrás de la transición demográfica global son, en primer término, una esperanza de vida que crece continuamente en la mayoría de los países (ratios de mortalidad más bajos) y, en segundo término, el descenso de las tasas de fertilidad. Estos factores se han puesto de manifiesto en los países industrializados en los últimos 50 años, de modo tal que el envejecimiento ocupa en la actualidad un lugar relevante en su agenda política. Sin embargo, tendencias similares surgen en la actualidad en los países en desarrollo, reflejándose el desarrollo de mejores medios sanitarios, un mayor acceso al agua potable y a los sistemas de alcantarillado, junto con programas de salud pública y, sobre todo (con respecto a las tasas de fertilidad descendentes), el acceso de las niñas a la educación. Algunos países en desarrollo, como Sri Lanka, ya se encuentran cerca de completar esta «transición demográfica» y experimentan un rápido envejecimiento de sus poblaciones. En otros, incluida la India, el punto máximo esperado de la transición parece encontrarse a algunas décadas en el futuro, de modo que el porcentaje de la población que se sitúa en los segmentos de edad laboral productiva es probable que aumente marcadamente en el corto plazo, dándose, así, un alivio, al menos temporal, a la fuerza plena del aumento de los costos relativos a la protección social, un efecto descrito algunas veces como «dividendo demográfico» o «regalo demográfico». En la mayoría de los países, el envejecimiento de la población – ya sea en el futuro próximo, ya sea en el más lejano – planteará un gran reto a la hora de planificar la instauración de unos sistemas de pensiones y de asistencia sanitaria sostenibles.

En las décadas venideras, el envejecimiento determinará, sin duda alguna, el incremento de los gastos en pensiones y en suministro de asistencia médica. Se espera que el gasto público en pensiones de vejez en el área de la OCDE aumente desde una media del 7,5 por ciento del PIB, en 2000, al 11 por ciento, en 2050 (Dang et al., 2001; Comisión Europea, 2006). Esto parece razonable y pinta un cuadro mucho menos espectacular que el que se retrata a menudo. Sin embargo, existen diferencias entre los países. Estas disparidades guardan menos relación con el propio proceso de envejecimiento que con características específicas del programa, como la combinación de la financiación, la elegibilidad y las diferencias en los niveles generales de las prestaciones (Comisión Europea, 2006).

En este sentido, es de utilidad destacar la distinción entre el ratio de dependencia *demográfico* y el ratio de dependencia del «sistema». El último ratio mide el número de pensionistas (que perciben una prestación del régimen de pensiones) en el numerador, frente al número de cotizantes en el denominador. Cuando se eleve el número de pensionistas, permaneciendo todo lo demás constante, se dispararán los gastos en pensiones. Sin embargo, la tasa de cotización aumentará sólo cuando el número de perceptores de pensiones (veces el promedio de las pensiones) se eleve más rápido que el número de empleados (veces el salario medio asegurado). El ratio de dependencia del sistema tiene en cuenta el ascenso del ratio de empleo en la población, por lo que se revela el cambio en las cotizaciones o una base de financiación. La mayoría de los países han

experimentado un incremento más acelerado de su «ratio de dependencia del sistema» que de su «ratio de dependencia demográfico».

No obstante, los países pueden influir en el ratio de dependencia del sistema. Cuando se percibe que el equilibrio entre salidas (prestaciones) e ingresos (cotizaciones) en un sistema de pensiones, pasa a ser insostenible, existen algunos instrumentos a través de los cuales se pone remedio a la situación: *la reducción de la dependencia del sistema mediante la extensión de la vida laboral*, bajándose las tasas de sustitución de las pensiones, elevándose las tasas de cotización, ampliándose la base imponible y aumentándose los impuestos o asignándose recursos de otra parte en el presupuesto gubernamental. Los países tendrán que encontrar su propia combinación de medidas de políticas para asignar el mayor costo de financiación de las necesidades de consumo de las personas de edad avanzada y ya no activas entre las diferentes franjas de la población y las diferentes generaciones. La necesidad real o percibida de la reforma de la financiación de las pensiones ha conducido, en las tres últimas décadas, a un intenso debate en torno a las pensiones.

La mayoría de los países del mundo funciona con alguna forma de pilar público de pensiones, al tiempo que algunos de éstos permiten (y generalmente alientan) el desarrollo de regímenes de pensiones privados y ocupacionales como un complemento del pilar público. La diferencia reside primordialmente en el alcance de los dos pilares (el tamaño de uno en relación con el otro). En los años 90, los académicos y algunas organizaciones internacionales defendieron un traspaso de regímenes públicos a regímenes privados, de regímenes de prestación definida a regímenes de cotización definida, y de regímenes de reparto a regímenes de capitalización²². Un aspecto importante de este debate se centró en el impacto de diversos mecanismos de financiación en la base fiscal. Existía una firme convicción de que los regímenes privados basados en la capitalización y habitualmente de *cotización definida*, serían más sostenibles, de que el gasto público podría ser contenido y de que se reduciría el incumplimiento (debido a un vínculo más sólido entre los derechos de cotización y la prestación acumulada). Se sostenía que la gestión privada de los fondos conduciría a tasas más elevadas de rentabilidad. Por último, pero no en último lugar, se creía que este cambio incrementaría la cobertura global, incluida la cobertura de los empleados por cuenta propia. En un sistema que confía en la financiación del régimen de reparto, el envejecimiento ejerce un evidente impacto en la base de cotización. Sin embargo, ha sido mucho menor la atención prestada al hecho de que es igualmente cierto que en los sistemas de capitalización el poder adquisitivo vigente se traslada de las generaciones que trabajan a las generaciones mayores jubiladas. En este caso, el mecanismo de mediación es la venta de los activos de los fondos de pensiones. En efecto, la riqueza acumulada de las pensiones se vende (gradualmente) para las generaciones que trabajan, a medida que éstas acumulan una riqueza en materia de pensiones. Ante esta situación, puede esperarse que los precios de los activos reaccionen a los cambios demográficos (Heller, 1998; Thompson, 1998). De ahí que, en los regímenes de capitalización, los cotizantes afronten el riesgo de que su fondo de pensiones acumuladas tenga menos valor en el momento de la jubilación de lo que se había anticipado. En años recientes, estos riesgos han empezado a saltar a la vista en la experiencia de aquellos afiliados a regímenes de cotización definida, por ejemplo, en Chile, pero se situarán completamente en el centro, a medida que el desarrollo de la crisis financiera vaya socavando los valores de los activos.

²² El informe BIRF/Banco Mundial de 1994, Envejecimiento sin crisis ha constituido un hito en este sentido.

En los últimos pocos años, la OIT ha emprendido algunos estudios sobre los sistemas de pensiones reformados, especialmente los de América Latina²³ y los de los países de transición de Europa Central y Oriental²⁴. Estos estudios revelaron que los resultados de la reforma de los regímenes de pensiones pueden de hecho: i) reducir la seguridad del ingreso de aquellos cubiertos cuando se hacen mayores, ii) reducir la cobertura efectiva real de aquellos que habían estado cubiertos con anterioridad, y iii) no dar cumplimiento a las expectativas respecto de la mayor cobertura de aquellos que no habían estado antes cubiertos y a las expectativas respecto de los aumentos de las tasas de ahorro nacionales. Las preocupaciones de la OIT han recibido recientemente el apoyo del Grupo de Evaluación Independiente (IEG) del Banco Mundial. El informe del IEG sobre la evaluación de la asistencia del Banco Mundial a las reformas de las pensiones concluyó, entre otras cosas, que «hay pocas pruebas de que los pilares de capitalización privados hayan tenido éxito en el aumento del ahorro nacional o en el desarrollo de los mercados de capitales...» e incluso declaró que «... la preocupación del Banco respecto de la sostenibilidad fiscal tendió a oscurecer el objetivo más amplio de la política de pensiones, esto es, reducir la pobreza y mejorar la adecuación de los ingresos en concepto de jubilaciones dentro de una restricción fiscal» (Banco Mundial, 2005, págs. xvi, xvii).

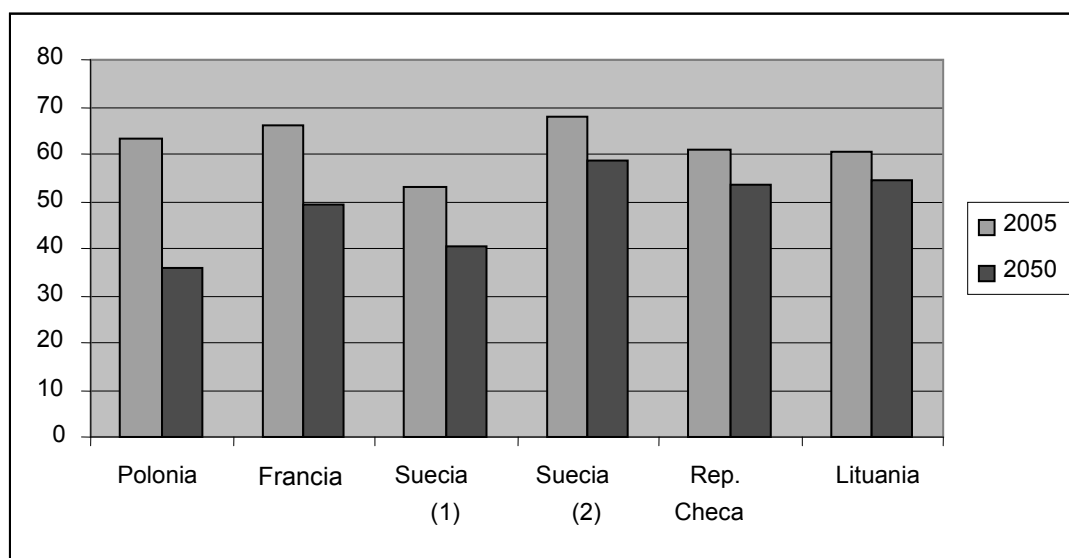
Algunos países europeos introdujeron – o consideran la introducción – de reformas similares a las de América Latina, dirigidas principalmente a la reducción de los costos futuros de las pensiones de los presupuestos públicos, con la esperanza de que tales sistemas impulsen un retraso de las jubilaciones. Los mencionados estudios de la OIT también apuntan a unos costos de transición elevados y duraderos, a unos costos

²³ *Prospectiva de la previsión social: valuación financiera actuarial del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones 2005-2050*, Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social, AÑO F, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Servicio de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas de la OIT (Buenos Aires, 2005); *Argentina: Valuación actuarial del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones al 31 de diciembre de 2001*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Servicio de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas, Programa InFocus sobre Respuesta a la Crisis y Reconstrucción, Oficina de la OIT en Argentina, 2004; F.M. Bertranou (ed.): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT, 2001); F.M. Bertranou, C. Solorio, W. van Ginneken (eds.): *Pensiones no contributivas y asistenciales Argentina, Brasil y Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT, 2002); A. Arenas de Mesa and P. Benavides Salazar: *Protección social en Chile – Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2000* (Santiago y Ginebra, OIT, 2003); F.M. Bertranou y A. Arenas de Mesa (eds.): *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (OIT, 2003); *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos, Ponencias del Seminario Internacional, Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio del Trabajo y Seguridad, Social Fundación Chile 21* (Santiago, 2004); M. Nitsch and H. Schwarzer: *Recent development in financing social security in Latin America*, Issues in social protection series, Discussion paper 1 (Ginebra, OIT, 1996).

²⁴ E. Fultz: «Reforma de las pensiones en los países que van ingresando en la Unión Europea: desafíos, logros y escollos», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Ginebra, vol. 57, No. 2, abril-junio 2004, págs. 3-29; *The gender dimension of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland*, colección de documentos por distintos autores editado por E. Fultz, M. Ruck, S. Steinhilber (Budapest, OIT, 2003); *Reforma de las pensiones en Europa Central y Oriental (Reestructuración con privatización: estudios de los casos de Hungría y de Polonia) y (Reestructuración de los regímenes públicos de pensiones: estudios de los casos de la República Checa y Eslovenia)*, serie de documentos escritos por varios autores y editada por E. Fultz (Budapest, OIT, 2002); E. Fultz and M. Ruck: *Pension reform in Central and Eastern Europe: An update on the restructuring of national pension schemes in selected countries* (Budapest, OIT, 2000); K. Hagemeyer: «The transformation of social security in Central and Eastern Europe», in K. Müller, A. Ryll, H.-J. Wägener: *Transformation of social security: Pensions in Central-Eastern Europe* (Heidelberg-New York, Physica-Verlag, 1999); M. Cichon, K. Hagemeyer and M. Ruck: *Social protection and pension systems in Central and Eastern Europe* (Budapest, OIT, 1998).

administrativos elevados y a unas bajas tasas de sustitución esperadas, especialmente para las mujeres o para otras personas con trayectorias laborales breves e interrumpidas y bajos ingresos (o aquellas que – como los trabajadores por cuenta propia – están obligadas a cotizar sólo una determinada cuantía mínima baja). Las figuras 3 y 4 muestran unas tasas teóricas de sustitución esperadas para unos Estados miembros seleccionados de la UE, como se comunica en sus informes nacionales de estrategia de las pensiones. De esos gráficos, surge con claridad que no sólo los países que se embarcaron en las llamadas reformas paradigmáticas verán descender las tasas de sustitución, salvo que la gente cotice de manera significativa por término medio más tiempo y se jubile mucho más tarde. En los ejemplos de Francia y de la República Checa, puede apreciarse que incluso las llamadas reformas paramétricas pueden reducir las futuras tasas de sustitución de manera bastante considerable.

Figura 3. Tasas teóricas brutas de sustitución del ingreso en Estados miembros seleccionados de la Unión Europea: ganancias promedio, 40 años de cotización, jubilación a los 65 años

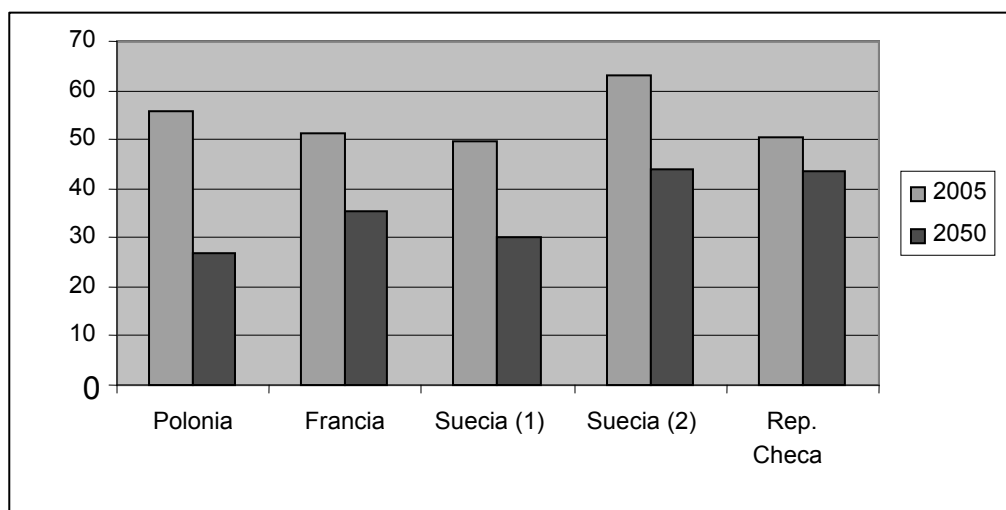


Suecia (1): sólo el sistema nacional de pensiones; Suecia (2): incluidas las pensiones ocupacionales.

Fuente: Análisis comparativo propio de los datos incluidos en los informes sobre la estrategia nacional de pensiones, disponibles en http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/pensions_en.htm.

La figura 3 encierra la nueva incertidumbre que surge. El vehículo general para acomodar las reducciones de los ingresos, consiste en recortes de los niveles de prestaciones, que a menudo redundan en una incertidumbre añadida para aquellos que fueron más duramente golpeados por los procesos de ajuste globales y nacionales. Los analistas ya esperaban turbulencias en los mercados laborales nacionales – que eran el reflejo de unos patrones cambiantes de distribución del trabajo en un mercado laboral de creciente globalización – que, junto con los procesos de ajuste global, conducirían a que muchas personas tuviesen unas trayectorias laborales «interrumpidas». Tales trayectorias laborales pueden quedar marcadas por períodos de desempleo o por unos períodos de perfeccionamiento profesional requeridos por las nuevas condiciones del mercado laboral. La figura 4 demuestra que muy probablemente las personas con trayectorias laborales interrumpidas (es decir, con períodos más largos de desempleo, debido, entre otras cosas, a una creciente volatilidad del mercado laboral) harán frente en el futuro a unas tasas de sustitución que ya no pueden satisfacer los requisitos de los convenios de la OIT. A la luz de las condiciones de crisis financiera que prevalecen en la actualidad, se espera que todos esos desafíos a los sistemas de seguridad social se vean exacerbados.

Figura 4. Tasas teóricas netas de sustitución del ingreso en Estados miembros seleccionados de la Unión Europea: ganancias promedio, 30 años de cotización (carreras interrumpidas)



Suecia (1): sólo el sistema nacional de pensiones; Suecia (2): incluidas las pensiones ocupacionales.

Fuente: Análisis comparativo propio de los datos incluidos en los informes sobre la estrategia nacional de pensiones, disponible en http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/pensions_en.htm.

La conclusión principal del debate en torno a las pensiones, parece ser que: i) el envejecimiento produce un ratio de dependencia de la prestación más elevado, ii) el otorgamiento de prestaciones a las poblaciones que envejecen está sujeto a una gama de riesgos, tanto financieros como demográficos, iii) los riesgos son razonables y las adecuadas respuestas a esos riesgos difieren según los sistemas de pensiones. El asunto práctico radica, entonces, en cómo diseñar unos sistemas de pensiones sostenibles, esto es, unos sistemas en los que los diversos riesgos sean asumidos por los diversos grupos de interés – cotizantes (trabajadores y empleadores), pensionistas, el público general – de manera adecuada y consensuada.

En última instancia, el objetivo fundamental es alcanzar unos resultados sociales óptimos. En el contexto de la política de pensiones, esto significa el otorgamiento del nivel más elevado alcanzable de seguridad del ingreso en la vejez. La seguridad del ingreso depende de niveles de pensiones previsibles, lo que depende, a su vez, de un diseño realista de los sistemas. En este contexto, son muchos los ejemplos en el mundo de los regímenes que colapsaron como consecuencia de unas prestaciones sumamente prometedoras (habitualmente en un marco de financiación mediante el sistema de reparto), un resultado que es tan perjudicial para la seguridad del ingreso real como es la sobredependencia del rendimiento del mercado de capitales de los sistemas de capitalización. En vista de la inseguridad económica y del mercado laboral, y de la inminente amenaza de una creciente vulnerabilidad o pobreza, parece esencial fortalecer el primer pilar de sistemas nacionales de pensiones, necesariamente contruidos sobre unos fundamentos amplios de solidaridad social, mientras deben mejorarse la eficacia social y la eficiencia económica de los pilares complementarios (a menudo voluntarios), tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.

Asuntos relativos a la atención de la salud

La evolución en el terreno de la salud, tiene una variedad de impactos en el seguro social de salud y en otros regímenes de financiación de la seguridad social. Además, los asuntos relativos a la atención de la salud interactúan de diversas maneras con otros asuntos de pensiones. En este documento, sólo necesitamos aludir a la variedad de asuntos de preocupación en el desarrollo de las direcciones generales en materia de políticas. Un

documento aparte establece la visión específica de las políticas del Departamento de Seguridad Social de la OIT en relación con la atención de la salud (véase OIT, 2008c).

Un área temática al que podemos, sin embargo, dedicar particular atención es el del género. Las trabajadoras tienen preocupaciones específicas, la mayoría, evidentemente, en relación con la protección de la maternidad, pero también debido a su papel en la sociedad de madres y de cuidadoras, se torna muy difícil para muchas, sino para la mayoría, el establecimiento de un registro de la trayectoria laboral de la afiliación al régimen de pensiones contributivas. El otorgamiento de seguridad social también debería reconocer las necesidades específicas de salud de los hijos.

Las recientes amenazas a la salud identificadas constituyen otro factor que puede cambiar rápidamente el entorno demográfico en el que funcionan algunos sistemas de protección social nacionales, en particular en los países en desarrollo. Entre las preocupaciones identificadas en los decenios más recientes, el VIH/SIDA tal vez sea la más aguda. A pesar de unos rápidos progresos en el tratamiento que permiten unas sobrevividas largas, esta afección ejerce un impacto en los sistemas de seguridad social, no sólo a través de las necesidades directas de asistencia sanitaria y de medicación de aquellos que la padecen, sino también mediante la distorsión de los perfiles demográficos de los regímenes de pensiones y de los regímenes de seguridad social más amplios a los que puedan pertenecer. Con todo, no debería olvidarse que una enfermedad «antigua» como la malaria (paludismo), si bien menos temible y generalmente limitada a las regiones más pobres del mundo, ejerce un efecto aún más contundente en las estructuras de población y en las estructuras de morbilidad, teniendo que hacer frente a este problema los sistemas de salud de los países en desarrollo, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados.

8. Visión de las políticas: una escalera a la justicia social

No existe un modelo idóneo de seguridad social. Crece y evoluciona con el tiempo. Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de los ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico.

(Conferencia Internacional del Trabajo, 2001)

El marco en el que procuramos el desarrollo de una visión de política adecuado para la Campaña global de la OIT orientada a extender la seguridad social a todos, abarca no sólo a sus *objetivos* fundamentales – para abordar la persistente pobreza y la desigualdad en aumento –, sino también a los *desafíos* que en la actualidad afrontan los sistemas de seguridad social en todo el mundo, en términos de transición demográfica, de cambios sociales contemporáneos y ahora, a finales de 2008, de crisis del suministro alimentario global de agitación de las economías nacionales y de los mercados de inversiones, así como a las *oportunidades* que se abren a medida que crece el interés en la comprobación del potencial de los sistemas de seguridad social asentados en un primer pilar bajo la forma de un paquete básico de prestaciones caracterizado por el acceso universal.

Al mismo tiempo, está surgiendo un paradigma más amplio de políticas de desarrollo, a partir de la experiencia de la Oficina en la cooperación técnica y en las tendencias mundiales percibidas en la seguridad social y en las transferencias sociales. Ese paradigma, que puede describirse mejor en términos del proceso llamado por el Director General de la OIT, «*Crecimiento con equidad*», y que reside en la comprensión de una condición previa para que se desarrolle, de manera sostenible, el potencial de todo país es un compromiso suficiente e inicial para invertir en justicia social. Los países no pueden abrir todo del potencial productivo de su fuerza de trabajo, de ahí el pleno potencial de crecimiento de sus economías, si las personas pasan hambre y si se encuentran en malas condiciones de salud y de educación. Incluso en términos estrictamente económicos, los países no atraerán inversiones en unas condiciones en las que una flagrante injusticia, puesta de manifiesto por la desigualdad y la pobreza, genere una inestabilidad social y un conflicto latente o abierto.

En la actualidad, pareciera que está teniendo lugar un cambio real en el debate en torno a las políticas de desarrollo. Parece que son muchas las políticas nacionales del tipo que puede caracterizarse como «crecer primero, distribuir más tarde», que se consignan para la historia. La importancia de las transferencias sociales en el desarrollo fue reconocida en la Conferencia de Ministros de Trabajo y Empleo del G8, en 2007, en Dresde²⁵. Además, la Declaración Ministerial del Segmento de Alto Nivel del ECOSOC, de 2006, señaló explícitamente «es necesario que los países diseñen unas políticas que les permitan perseguir tanto la eficiencia económica como la seguridad social y los sistemas de desarrollo de protección social con una cobertura más amplia y efectiva» (ECOSOC, 2006, párrafo 19). La OIT retomó este asunto una vez más en el curso de una reunión informal de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2007, en la que la Oficina presentó un documento de discusión (OIT, 2007b) en el que se establecía un posible enfoque dirigido a una nueva política para un crecimiento equilibrado e inclusivo.

²⁵ Véase Conferencia de Ministros de Trabajo y Empleo del G8: *Shaping the social dimensions of Globalisation*, Dresde, 7-8 de mayo de 2007, Conclusiones del Presidente: (<http://old.tuac.org/statement/communiq/G8EmplDresdenEval20073e.pdf>).

Características clave de la nueva línea de base estratégica de la Campaña

Las tendencias cambiantes en la línea central del paradigma de desarrollo tienen unas repercusiones directas para la estrategia básica de la Campaña mundial de la OIT. La estrategia de la campaña sustentada en la Constitución de la OIT y la revisión de los asuntos relativos a la seguridad social por la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, tiene cuatro características básicas: *universalidad, progresividad, pluralismo y centro de los resultados*. Para la mayoría de los países que no habían alcanzado aún una cobertura universal o al menos extensa, la meta primordial debería ser el establecimiento de un conjunto modesto y básico de garantías de seguridad social para todos los residentes. Una vez eso alcanzado, pueden perseguirse niveles más elevados de protección, seguridad e igualdad en el ingreso por parte de grupos particulares o por parte de la población en su conjunto.

Universalidad

La universalidad es un objetivo medular. Efectivamente, como se implica directamente en el título de la Campaña Mundial de la OIT, se encuentra en el centro del mandato de la Campaña.

El acento principal se coloca en la universalidad de acceso de los individuos a sistemas formales de protección social. La noción de una prestación universal, pagadera sin distinción alguna a todos los afiliados con derechos de un régimen, por una parte, encaja bien en el concepto de régimen basado en los derechos, pero puede tener que atenuarse en la práctica por alguna forma de focalización de los recursos, cuando éstos son limitados.

La atención debería centrarse primero en desarrollar prestaciones con un fuerte carácter de inversión. Estos podrían incluir: prestaciones por hijos que faciliten el acceso a la educación básica para ayudar a romper el círculo de la pobreza; el acceso a la atención de la salud como medio para ayudar a las familias a seguir situándose por encima de la línea de la pobreza, aliviándolas de la carga financiera de la asistencia médica, y el apoyo al ingreso que evite la pobreza y genere la seguridad de las personas necesitadas, a efectos de que corran riesgos e inviertan en su propia capacidad productiva.

En base a la investigación realizada en los años recientes y a la evaluación de las necesidades llevadas a cabo en el curso de sus actividades de cooperación técnica, el Departamento de Seguridad Social de la OIT identificó un conjunto mínimo de cuatro garantías básicas esenciales de seguridad social (un paquete de prestaciones básico) que pudieran pasar a ser parte integrante de un piso socio-económico más amplio (véase OIT, 2008d):

- Todos los residentes tienen acceso a prestaciones básicas/esenciales de atención de la salud, cuando el Estado acepta la responsabilidad general de garantizar la adecuación del sistema de otorgamiento y la financiación del régimen;
- Todos los hijos gozan de seguridad del ingreso, al menos en el nivel de la pobreza: a través de prestaciones familiares/por hijos, dirigidas a facilitar el acceso a la alimentación, a la educación y a la asistencia;
- Algún apoyo específico al ingreso para los pobres y los desempleados en grupos de edad activos; todos los residentes de edad avanzada y con discapacidad, gozan de una seguridad del ingreso, a través de pensiones otorgadas al menos en el nivel de la línea de la pobreza.

Progresividad

El desarrollo de la seguridad social no se detiene en el piso. Si bien se indica que los países pueden querer acordar una gran prioridad a la aplicación de un paquete básico de prestaciones, esto representa tan sólo el primer escalón de una escalera ascendente, otorgando niveles más elevados de seguridad a la mayor cantidad de gente posible, cuando, y a medida que, lo vaya permitiendo la continuidad del desarrollo de las economías.

Universalidad no significa uniformidad. No es realista creer que – libradas a sus propios mecanismos – todas las sociedades puedan alcanzar el mismo nivel de protección social, con independencia de su nivel de desarrollo económico. Los sistemas nacionales de seguridad social obtienen la oportunidad de crecer a medida que se hace disponible un mayor espacio fiscal, a través del crecimiento económico. Lo que es determinante, sin embargo, es que los sistemas se diseñen de tal manera que, si bien es (financieramente) progresivo, es al mismo tiempo racional, es decir, que puede abordar las necesidades prioritarias en un orden lógico y construir de tal modo que pueda elevarse el nivel de seguridad a medida que se produce un progreso en el desarrollo económico. Dentro de un presupuesto general de recursos nacionales, en diferentes etapas del desarrollo, el volumen de las cotizaciones y de los impuestos asignados a las prioridades de la seguridad social, deben determinarse en base a un consenso nacional.

Pluralismo

Son muchas las maneras en las que puede aplicarse un conjunto de garantías básicas de seguridad social en las líneas indicadas con anterioridad, como el primer paso que ha de darse para una estrategia nacional de seguridad social. Algunos países apuntarán a extender el seguro social y a combinarlo con la asistencia social, al tiempo que otros facilitarán el acceso de los pobres a la cobertura del seguro social (posiblemente basado en la comunidad), a través de subvenciones, y aún otros pueden establecer unos regímenes universales financiados con cargo a los impuestos. Existe una gama virtualmente infinita de opciones respecto del conjunto de instrumentos financieros, del diseño de los derechos y de la acumulación de prestaciones, y de requisitos administrativos, incluidos, por ejemplo, unos mecanismos dirigidos a garantizar el cumplimiento con obligaciones de cotizaciones, y a minimizar la incidencia del daño moral. Cada enfoque tiene sus ventajas y sus inconvenientes y cada uno estará determinado por compromisos pasados y valores nacionales. El objetivo central está dado por el hecho de que, en última instancia, todas las personas gozan de garantías básicas. Lo que importa son los resultados de las estrategias nacionales de seguridad social, no las formas y los medios a través de los cuales los países se disponen a alcanzar esos resultados.

La experiencia y las evidencias a escala mundial, muestran que no existe un modelo «correcto» único para el otorgamiento de seguridad social y de protección de la salud, o un solo camino hacia la consecución de la cobertura universal. La protección social evoluciona a lo largo de muchos años, y a menudo décadas, a la luz de la evolución demográfica y económica, y de las preferencias y tradiciones socio-culturales. Sin embargo, la manera en que se determina una gama de parámetros a menudo interrelacionados, puede ejercer un gran impacto en la eficacia del régimen y en la eficiencia de su administración. Si bien no existe un solo programa, muchos de los medios orientados a la mejora de la eficacia y la eficiencia de los sistemas vigentes, están bien documentados.

Como principio general, los diversos grupos de interés de un sistema de seguridad social, deberían participar en su gobernanza (siendo representados por los fideicomisarios o miembros de los consejos de administración). En lo que atañe a los acuerdos financieros, tal vez el principio más básico y que puede ser decisivo para permitir que el consejo de administración ejerza sus responsabilidades de supervisión, es que el fondo de seguridad

social (si comprenden los activos reales) debería mantenerse y contabilizarse completamente aparte del presupuesto del gobierno (central). En la medida en que los fondos puedan subvencionarse con cargo a los recursos de los ingresos generales o, a la inversa, cuando los fondos puedan funcionar como una fuente «barata» de fondos para el tesoro, la transparencia de las finanzas es esencial. La OIT ha desarrollado una variedad de herramientas necesarias para la gobernanza financiera, a través de la evaluación de esas relaciones financieras y de su sostenibilidad en el contexto de la futura evolución demográfica y económica. Esas herramientas incluyen, por ejemplo, las revisiones del rendimiento de los gastos estandarizados en protección social (SPER) y la técnica del presupuesto social.

Enfoque basado en resultados

A la hora de llevarse a cabo los servicios de asesoramiento técnico y de desarrollo de las capacidades, en relación con la seguridad social, el enfoque seguido – naturalmente dentro del mandato de la OIT, como se dispone en la Constitución y se refleja en los convenios y en las recomendaciones – quiere ser esencialmente pragmático, centrándose en la búsqueda de unos resultados sociales óptimos, y no en un compromiso demasiado profundo en debates académicos en cuanto a los procesos y métodos encaminados a la obtención de esos resultados. Un rasgo del enfoque será la promoción, entre los mandantes de la OIT, de algunos puntos de referencia respecto de los cuales se midan los progresos, dentro del siguiente esquema:

1. **Cobertura universal de la seguridad del ingreso y sistemas de salud:** Todos los residentes (permanentes y temporales) deberían tener un acceso justo en términos de género a un nivel adecuado de prestaciones básicas que condujera a una seguridad del ingreso y a una asistencia médica integral.
2. **Prestaciones y protección contra la pobreza como un derecho:** Los derechos a prestaciones deberían especificarse de manera precisa, de modo que representaran los derechos predecibles de los residentes y/o cotizantes; las prestaciones deberían proteger efectivamente a las personas de la pobreza; si se basaran en las cotizaciones o en los impuestos específicamente asignados, los niveles mínimos de las prestaciones deberían estar en consonancia con el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) o con los convenios más recientes que prevén niveles más elevados de protección ²⁶, y con el Código Europeo de Seguridad Social del Consejo de Europa.
3. **Equivalencia actuarial de los niveles de cotizaciones y de prestaciones:** Las prestaciones que han de percibir los afiliados al régimen deberían representar: una tasa de sustitución mínima de las prestaciones y una tasa mínima de rendimiento, en caso de regímenes de ahorro, que deben reflejar adecuadamente el nivel general de las cotizaciones pagadas; tales niveles mínimos deberían ser efectivamente garantizados, preferentemente por el Estado.
4. **Financiación sólida:** Los regímenes deberían estar financiados de tal manera que se garantizaran, de la manera más extensa posible, su viabilidad y sostenibilidad financieras en el largo plazo, considerándose el mantenimiento de un espacio fiscal adecuado para el conjunto de los sistemas nacionales de seguridad social y para los regímenes individuales en particular.

²⁶ El Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121); el Convenio sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128); el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130); el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168); y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

-
5. **Responsabilidad en la gobernanza:** El Estado debería seguir siendo el último garante de los derechos de seguridad social, al tiempo que los financiadores/cotizantes y los beneficiarios deberían participar en su gobernanza.

Estrategia de ejecución

Se prevé que la Campaña se lleve adelante de tal manera que se aplique el nuevo paradigma de las políticas, a través de una estrategia tridimensional.

La primera dimensión: Generar, gestionar y compartir los conocimientos y las pruebas

Las políticas nacionales de promoción de un nivel básico de seguridad social y la evaluación de alternativas y de sus implicaciones – incluidas las relativas al género – deben, en condiciones modernas, basarse firmemente en las pruebas, de ahí que puedan sustentarse sólo en un análisis y en una evaluación rigurosos. La compilación y la difusión de los conocimientos pertinentes e idóneos, en el sentido más amplio, se harán a través de unas plataformas de seguridad social basadas en la red que el Departamento de Seguridad Social de la OIT está elaborando en la actualidad y se espera que se fortalezca la capacidad del Departamento de aportar un apoyo eficiente a las operaciones del terreno. Se extenderán la Encuesta de la Seguridad Social y la base de datos, se harán más ampliamente disponibles para los mandantes y los investigadores y se utilizarán para controlar la efectividad de las políticas de seguridad social, especialmente los progresos realizados en la reducción de la pobreza, la extensión de la cobertura, la equidad, la igualdad y la eficiencia del otorgamiento de prestaciones.

La segunda dimensión: desarrollo de políticas

En base a unas pruebas y a unos conocimientos sólidos, la Campaña se centrará en medidas necesarias para extender la cobertura y en las políticas dirigidas a reducir la dependencia de largo plazo, a través de unas transferencias que promuevan el empleo, la productividad y la capacidad de las personas para generar ingresos. El diálogo social representará un elemento clave para el desarrollo de programas anclados en un mandato más amplio de la OIT. Si bien los convenios y las recomendaciones pertinentes siguen aportando un programa para los países de medianos y más elevados ingresos, una reciente evaluación de la Oficina ha puesto de manifiesto que es necesario un nuevo instrumento, ya sea vinculante o no vinculante, para promover la idea de un paquete de seguridad social básico como una herramienta de desarrollo. La OIT procurará un mandato para explorar las diferentes opciones en el marco de un proceso de diálogo tripartito. Se espera que esta consulta abarque un período de al menos un bienio.

A la hora de la preparación de este proceso, se evaluaron algunas opciones para el establecimiento de normas de seguridad social que se expusieron en un reciente documento de consulta de la OIT (2008d). El Convenio núm. 102 constituye el marco legal central y se considera el punto de partida de opciones alternativas. Sin embargo, hasta la fecha, sólo ha sido ratificado por un número limitado de países, y por esta razón, no ha servido efectivamente para que se diera lugar a una amplia aplicación del paquete básico de seguridad social, que constituye un requisito urgente para aquellos grupos que viven en la pobreza. Por consiguiente, el documento de consulta debate si se requeriría un nuevo instrumento para dar cumplimiento a los objetivos generales de: i) alivio de la pobreza, y ii) otorgamiento de una seguridad de ingreso adecuada y acceso a todos a los servicios de salud, teniendo en cuenta los niveles de vida de los países, los valores y la asequibilidad, así como los asuntos de la globalización. Tal nuevo instrumento debería ser concebido para apoyar una justa distribución de las ganancias de la globalización y disuadir de una «carrera hacia el fondo», a través del establecimiento de unas normas mínimas adecuadas. El segundo

objetivo representa de hecho un nivel más elevado de ambición que la simple erradicación de la pobreza, por cuanto busca garantizar que la consecución por parte de los países de niveles progresivamente más elevados de desarrollo económico redunde directamente en unos niveles más altos de protección social. Si bien este objetivo puede perseguirse en la actualidad a través de la promoción del Convenio núm. 102 como una directriz para el desarrollo de las políticas nacionales, el enfoque dual propuesto debería ofrecer un alcance mucho mayor para permitir que los países alcanzaran niveles más elevados de una protección social efectiva con carácter progresivo. Además, sabemos que el concepto de paquete de seguridad social básico tiene resonancias en algunos organismos de las Naciones Unidas, además de la propia OIT (incluidos UNDESA, UNICEF), en los grandes donantes (GTZ, DFID) y en las ONG más importantes (incluida HelpAge), con lo que se prevé la posibilidad de que la OIT pueda forjar una coalición dedicada a su promoción.

La tercera dimensión: desarrollo de capacidades, cooperación técnica y comunicación

Sólo las técnicas de buena gobernanza pueden garantizar la traducción de políticas y estrategias en los resultados deseados. Si bien adecuadamente diseñados, idóneamente abastecidos y eficazmente gestionados, los sistemas de seguridad social fomentarán la consecución de los MDG, la clave para una buena gobernanza es la mejora de las capacidades nacionales. La OIT fortalecerá y extenderá, por consiguiente, sus actividades de formación en curso, en particular en colaboración con el Centro Internacional de Formación de Turín, para los responsables de las políticas, los planificadores, los gestores y aquellos de sus mandantes implicados en el desarrollo, la gestión y la supervisión de los sistemas nacionales de seguridad social.

Los servicios de asesoramiento en el terreno de la seguridad social, hasta ahora suministrados por la Oficina, se consolidarán bajo la forma de programas de desarrollo de seguridad social nacionales que se integrarán en los Programas de Trabajo Decente por País. Como antes, la OIT brindará un asesoramiento que irá desde diagnósticos sociales, legales, financieros, económicos y fiscales de los sistemas nacionales de seguridad social vigentes, hasta la planificación de medidas de seguridad social para extender la cobertura, pero ahora pondrá tal asesoramiento a disposición de los mandantes tripartitos de los Estados miembros, a través de unos medios de comunicación locales seleccionados y, en particular, de plataformas de la red. Serán continuos y robustecidos los esfuerzos dirigidos a la modernización del suministro de servicios de asesoramiento, valiéndose de un aprendizaje basado en la red y en plataformas de intercambio de conocimientos.

Cometido de los mandantes de la OIT, de las comunidades y de las personas

La promoción de la comprensión de la seguridad social como parte de una estrategia de desarrollo con «crecimiento con equidad», requiere una nueva definición de los cometidos de las personas, de las comunidades locales, de los organismos institucionales, de los gobiernos y de la comunidad internacional.

Personas y comunidades. En circunstancias en las que los acuerdos institucionales formales carecen de un alcance adecuado o simplemente de un alcance, las iniciativas basadas en la comunidad pueden representar un primer paso hacia la cobertura universal. Tales iniciativas pueden, además, allanar el camino para un desarrollo gradual de la ética y de las buenas prácticas de la gobernanza. Los participantes se hacen más conscientes de que, como miembros de una sociedad, no son sólo responsables de sí mismos y de sus familias, sino que también comparten una responsabilidad de comunidades más amplias y de la sociedad en su conjunto. Una expresión pertinente de esta responsabilidad más amplia, puede percibirse bajo la forma de pleno cumplimiento del pago de las cotizaciones

y de los impuestos adeudados. De este modo, tales iniciativas basadas en la comunidad pueden representar un escalón para avanzar hacia el establecimiento de unos regímenes de seguridad social más formales a escala nacional.

Interlocutores sociales y sociedad civil. Son los guardianes de la gobernanza democrática de los programas de seguridad social y de la gestión en interés público de los fondos de la seguridad social. Este papel también conlleva responsabilidades. En muchos países, las organizaciones de empleadores y los sindicatos ya están fuertemente implicados en acciones dirigidas a la mejora del cumplimiento del registro de establecimientos y de trabajadores, y del pago de cotizaciones a los regímenes-acciones de seguridad social que sean formas eficaces de aumentar la cobertura real.

Gobierno nacional. Los gobiernos siguen siendo los últimos garantes de la seguridad social. Ni el mercado privado, ni los arreglos informales pueden garantizar unos niveles idóneos y un acceso universal a una seguridad social eficaz. La protección social pública aporta, así, mecanismos de ayuda a fin de que las personas vulnerables puedan hacer frente a los riesgos de la vida. Presupone intervenciones públicas que reducen el riesgo, como los servicios de asistencia preventiva de la salud, educación básica y prevención en el área de la seguridad y la salud en el trabajo; intervenciones que mitigan los riesgos, como aquellos de los regímenes de seguridad social para la salud, la enfermedad, la maternidad, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, la vejez, la discapacidad, el fallecimiento, la familia y los hijos; las intervenciones de último recurso ayudan a los individuos y a las familias a hacer frente cuando los programas de prevención o de mitigación no funcionan. Aquellas intervenciones incluyen todas las formas de asistencia social que aportan transferencias condicionadas en metálico y en especie.

Para financiar los programas que aportan estas «intervenciones», los gobiernos requieren un espacio fiscal abierto por la capacidad de recaudación de impuestos y de cotizaciones de todos los ciudadanos y empresas. No es factible la aplicación de programas adecuados y el establecimiento de las instituciones necesarias para asegurar un trabajo decente en países en los que los gobiernos no pueden recaudar los impuestos o las cotizaciones necesarios para prever unos servicios públicos y sociales básicos y una infraestructura básica. Sin embargo, es necesario no sólo que los ciudadanos tengan la capacidad de pagar esos impuestos y esas cotizaciones (en otras palabras, un nivel de ingresos suficiente), sino también – y tal vez más importante – que tengan voluntad de pagarlos. Tal voluntad se vincula estrechamente con – entre otras cosas – la confianza en el gobierno, y esto sólo puede construirse en un entorno democrático.

Comunidad global. Si la comunidad global abarca, por una parte, a la globalización, y, por otra parte, establece objetivos globales en la esfera social, el desafío es organizar la economía global y la sociedad global, de tal modo que permita que los Estados nación alcancen los objetivos definidos nacionales e internacionales de las políticas. Esto puede significar, por ejemplo, la búsqueda de maneras en las que la comunidad global pudiera proteger el espacio fiscal del Estado nación²⁷. Esto podría hacerse de dos maneras complementarias. En primer lugar, la comunidad global podría aumentar el espacio fiscal de los gobiernos nacionales, a través de subvenciones globales de unas políticas sólidas contra la pobreza. La comunidad global ha comenzado a aceptar recientemente esa responsabilidad. Los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP), el alivio de la deuda, la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), a través del apoyo al presupuesto, son señales de un nuevo comienzo, pero necesita hacerse más. En segundo lugar, el acuerdo en torno a unos niveles nacionales mínimos de impuestos y unos niveles de gasto social, harían que muchas de esas transferencias internacionales fuesen superfluas. La percepción de la seguridad social no simplemente como unos gastos «de reparación» en

²⁷ La CIOSL estudió el impacto de la competencia impositiva, en particular de los impuestos empresariales en la base imponible; véase CIOSL (2006).

las economías de mercado, sino más bien como una inversión en el crecimiento a largo plazo, probablemente redundará en una disminución de las necesidades a largo plazo de transferencias globales y ayudaría a generar una aceptación mundial de tales niveles.

9. Conclusiones

Centrándose claramente en aquellos países en los que la gente tiene sólo un acceso limitado a la seguridad social o ningún acceso en absoluto, en los capítulos anteriores se sostuvo que existe tanto una necesidad vital como un margen considerable para la seguridad social en todos los países, con independencia de su estado de desarrollo económico. Además, la seguridad social quedó establecida como un derecho humano básico. La apertura de las economías a la competencia de los mercados internacionales en las décadas pasadas, no ha conducido, como esperaban los optimistas, a un empleo pleno y productivo accesible a todos, mujeres y hombres. Si bien fueron muchos los beneficiados, grandes grupos han sufrido un descenso de los ingresos y graves pérdidas de su seguridad económica y social.

Existen pruebas convincentes de que los acuerdos de seguridad social son eficaces en la reducción de la desigualdad del ingreso y de la pobreza. Por otra parte, las pruebas empíricas también vienen a indicar que sólo el crecimiento económico no es suficiente para alcanzar esto. Además, la literatura reciente destaca que, particularmente en unas condiciones imperantes de altos niveles de desigualdad en el ingreso, el concepto de «filtración» del crecimiento económico es absolutamente inadecuado para la labor de elevar a los hogares pobres por encima del umbral de la pobreza.

La seguridad social es parte integrante del desarrollo económico. No es una coincidencia que los programas de seguridad social se hayan instaurado en la mayoría de los países de la OCDE justo en el momento en el que se aceleraba la industrialización. El desarrollo industrial y la seguridad social son, en efecto, dos caras de la misma moneda.

La seguridad social reduce las incertidumbres, de ahí que ocasione una disminución de los costos de transacción de los procesos económicos y de los ajustes necesarios en el mercado laboral. Un asunto relevante ahora es que se requiere la búsqueda de un nuevo equilibrio, una nueva combinación de mercado laboral y políticas sociales que persiga y facilite simultáneamente el empleo pleno, formal y productivo, y que proteja a la gente frente a los riesgos existentes y emergentes que traen consigo las tendencias tecnológicas, organizativas y de internacionalización, así como la satisfacción de las preferencias sociales que van surgiendo, por ejemplo, en cuanto a la combinación de trabajo y ocio, educación post-formal o continuada (formación continua) y cuidado de los padres o de los hijos. El enfoque de trabajo decente de la OIT encarna el concepto de mercado laboral complementario y de políticas de protección social. Es un concepto estratégico que apunta a alcanzar, simultánea y coherentemente, unos objetivos sociales y económicos, y no a centrarse en un solo objetivo de políticas.

La estrategia dirigida a una cobertura universal de seguridad social, que ha sido el tema del presente documento, se amolda a este enfoque más abarcador de la OIT. Brinda un enfoque de dos pilares que establece una base sólida, aunque modesta, de protección social, al tiempo que tiene en cuenta adiciones progresivas según el nivel de desarrollo económico.

Esto no significa que deba esperarse que los sistemas de protección social de todos los países hayan de converger en un único modelo. Los países pueden y deberían seguir sus propios caminos, y buscar un consenso en torno a unas políticas y unos acuerdos institucionales que se adaptaran a sus antecedentes históricos y culturales. Sin embargo, lo que cuenta, en última instancia, son los resultados sociales. El éxito económico no es un fin en sí mismo. Su verdadera relevancia radica en su potencialidad para dignificar las vidas. Sus posibilidades de concreción dependen de la capacidad productiva de las personas. Sin unas inversiones iniciales en la capacidad de las personas, a través de transferencias básicas de seguridad social monetarias o en especie, no puede manifestarse

la capacidad productiva de la gente. Y a su vez, sin unos niveles más elevados de seguridad social – dividendos sociales justos para las personas –, ni siquiera las cotas más espectaculares de rendimiento económico garantizarán una vida digna a los individuos y sus familias.

La seguridad social es una escalera a la justicia social.

Referencias

- AARP/RTV; Joint Center for Political and Economic Studies. 2005. *Public attitudes toward social security and private accounts* (Washington, DC).
- Adams, L.; Kebede, E. (2005). *Breaking the poverty cycle: A case study of cash interventions en Ethiopia* Humanitarian Policy Group (London, Overseas Development Institute).
- Adema, W.; Ladaique, M. 2005. *Net social expenditure, 2005 edition: More comprehensive measures of social support*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 29 (París, OCDE).
- Aghion, P.; Bolton, P. 1992. «Distribution and Growth in Models of Imperfect Capital Markets», en *European Economic Review*, vol. 36 núms. 2/3: págs. 603-611.
- Barrientos, A. 2006. *Introducing basic social protection in low income countries: Lessons from existing programmes*, proyecto de documento para DFID/GTZ/ILO Seminar on Challenging the development paradigm: Rethinking the role of social security in State building, Sept. (Ginebra, OIT).
- ; Lloyd-Sherlock, P. 2002. *Non-contributory pensions and social protection*, Temas de protección social, Documento de discusión 12 (Ginebra, OIT).
- Baskakova, M.; Baskakov, V. 2001. «Gender Aspects of Pension Reform in Russia», en *Problems of Economic Transition*, 43(9): págs. 61-72.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)/Banco Mundial. 2005. *Informe sobre el desarrollo mundial 2006 – Equidad y Desarrollo* (Washington, DC, Nueva York, Oxford University Press).
- . 2001. *Social Protection Sector Strategy – from Safety Net to Springboard* (Washington, DC).
- . 1994. *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento* (Nueva York, Oxford University Press).
- Banco Mundial. 2005. *Pension reforms and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance* (Washington, DC).
- Bertranou, F.; Grushka, C.O. 2002. *The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction*, Serie sobre la extensión de la seguridad social, Documento No. 5 (Ginebra, OIT).
- ; van Ginneken, W.; Solorio, C. 2004. *Impacto de las pensiones financiadas con impuestos sobre la reducción de la pobreza en América Latina: evidencias de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, en *Revista Internacional de Seguridad Social* (Ginebra, AISS), 57(4): págs. 3-20.
- Besley, T.J.; Burgess, R. 2003. «Halving global poverty», en *Journal of economic perspectives*, vol. 17, núm. 3: págs. 3-22.
- Canoy, M.; Smith, P.M. 2006. «A Social and Economic Model for Europe», en *Intereconomics* Vol. 41 No. 6, Nov. (Heidelberg, Springer Berlin).

-
- Chen, S. Ravallion, M.; Wang, Y. 2006. Di Bao: A guaranteed minimum income in China's cities?, World Bank Policy Research Working Paper 3805 (Washington, DC, Banco Mundial).
- Chetty, R.; Looney, A. 2006. «Consumption smoothing and the welfare consequences of social insurance in developing economies», en *Journal of Public Economics*, Volume 90 Issue 12: págs. 2351-2356.
- Cichon, M.; Scholz, W.; van de Meerendonk, A.; Hagemeyer, K.; Bertranou, F.; Plamondon, P. 2004. Financiación de la protección social, Serie de Métodos cuantitativos en la protección social (Ginebra, OIT/AISS).
- Comisión Europea. 2006. La economía europea: Informe Especial N° 1: El impacto del envejecimiento de la población sobre el gasto público: proyecciones para los Estados Miembros de la UE25 en pensiones, sanidad, cuidados de la dependencia, educación y desempleo (2004-2050) (Comité de Política Económica y Comisión, Bruselas).
- ; 2005. Eurobarómetro 63. *Opinión pública en la Unión Europea* (Bruselas).
- CIS (Confederación Internacional Sindical). 2006. Having their Cake and Eating it Too: The Big Corporate Tax Break (Bruselas).
- Cunningham, W.V. 2000. *Unemployment Insurance in Brazil: Unemployment Duration, Wages, and Sectoral Choice* (Banco Mundial, en proceso).
- Dang, T.T.; Antolin, P.; Oxley, H. 2001. Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending, OECD Economics Department Working Papers, No. 305 (París, Publicación de la OCDE).
- DFID (UK Department for International Development). 2005. Social Transfers and Chronic Poverty: Emerging Evidence and the Challenge Ahead, A Dfid Practice Paper (Londres), <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/social-transfers.pdf>
- Dollar, D.; Kraay, A. 2004. «Trade, Growth, and Poverty», en *The Economic Journal*, 114 (Feb.), F22-F49.
- Durán-Valverde, F. 2002. *Anti-poverty programmes in Costa Rica: The non-contributory pension scheme*, Serie sobre la extensión de la seguridad social, Documento 8 (Ginebra, OIT).
- ECOSOC. 2006. Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible, Consejo Económico y Social de la ONU (E/2006/L.8 (Nueva York).
- Freije, S.; Bando, R.; Arce, F. 2005. *Conditional transfers, labor supply and poverty: microsimulating «Oportunidades»*, extraído de: http://wwwtest.aup.edu/lacea2005/system/step2_php/papers/freije_sfre.pdf
- Galor, O.; Zeira, J. 1993. «Income Distribution and Macroeconomics», en *The Review of Economic Studies*, Volume 60, Issue 202: 35-52.
- Gassmann, F.; Behrendt, C. 2006. *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Tanzania and Senegal*, Temas de protección social, Documento de discusión 15 (Ginebra, OIT).

-
- Giambiagi, F.; de Mello, L. 2006. Social security reform in Brazil: Achievements and remaining challenges, OECD Economics Department Working Papers No. 534 (Publicaciones OCDE).
- HelpAge International. 2004. Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people *and their families* (Londres).
- Heller, P.S. 1998. Rethinking public pension reform initiatives, IMF Working Paper, WP/98/61 (Washington, DC, FMI).
- Immervol, H.; Levy, H.; Nogueira, J.R.; O'Donoghue, C.; Bezerra de Siqueira, R. 2006. The impact of Brazil's tax-benefit system on inequality and poverty, IZA Discussion Paper No. 2114 (Bonn, IZA).
- Jalan, J.; Ravallion, M. 1999. «Are the Poor Less Well Insured? Evidence on Vulnerability to Income Risk in Rural China», en *Journal of Development Economics*, 58(1) págs.: 61-82.
- Justino, P. 2007. «Social Security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India», en *Journal of International Development*, vol. 19 núm. 3 págs.: 367-382.
- Klasen S.; Woolard, I. 2000. Surviving Unemployment Without State Support: Unemployment and Household Formation in South Africa, IZA Discussion Paper 237 (Bonn).
- Layard, P.R.G. 2005. Happiness: Lessons from a new science (Londres, Allen Lane).
- Milanovic, B. 2005. Worlds apart: International and global inequality 1950-2000 (Princeton, NY, Princeton University Press).
- Morley, S.A.; Coady, D. 2003. From social assistance to social development: A review of targeted education subsidies in developing countries (Washington, DC, Center for Global Development and International Food Policy Research Institute).
- OIT. 2008a. Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.^a reunión (Ginebra).
- . 2008b. Can low-income countries afford basic social security? Social security policy briefings, Paper 3 (Ginebra).
- . 2008c. Protección Social de la Salud: Una estrategia de la OIT para el acceso universal a la asistencia médica, Documentos de seguridad social, Documento 1 (Ginebra).
- . 2008d. Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global. Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo, Documentos de Política de Seguridad Social, Documento 2 (Ginebra).
- . 2007a. Protección Social de la Salud: Una estrategia de la OIT para el acceso universal a la asistencia médica, Documento de consulta, Temas de protección social, documento de discusión 19 (Ginebra).
- . 2007b. «Growth, employment and social protection: A strategy for balanced growth in a global market economy», a discussion paper for the informal Ministerial Meeting

of Ministers of Labour and Social Affairs during the 96th Session of the International Labour Conference, 12 June (Geneva), mimeo.

- 2007.c. Indicadores clave del mercado de Trabajo (KILM), quinta edición (Ginebra).
- 2006a. Seguridad social para todos: Una inversión en el desarrollo económico y social mundial, Documento de consulta, Temas de protección social, Documento de discusión 16 (Ginebra).
- 2006b. Cambios en el mundo del trabajo, Informe del Director General a la 95.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra).
- 2004. Seguridad económica para un mundo mejor (Ginebra).
- 2001. Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, 2001 (Ginebra).
- Pal, K.; Behrendt, C.; Léger, F.; Cichon, M.; Hagemeyer, K. 2005. *Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, Issues in Social Protection, Discussion paper 13 (Ginebra, OIT).
- Perotti, R. 1996. «Growth, income distribution, and democracy: What the data say», en *Journal of Economic Growth*, vol. 1, núm. 2: págs. 149-187.
- Rabbani, M.; Prakash, V.; Sulaiman, M. 2006. Impact assessment of CFPR/TUP: A descriptive analysis based on 2002-2005 Panel Data, CFPR/TUP Working Paper Series No. 12 (Dhaka, RED BRAC, Aga Khan Foundation Canada y CIDA).
- Saint Paul, G.; Verdier, T. 1996. «Inequality, redistribution and growth: A challenge to the conventional political economy approach», en *European Economic Review*, vol. 40 núms. 3-5: págs. 719-728.
- Samson, M.; Lee, U.; Ndlebe, A.; Quene, K.M.; Niekerk, I.; Gandhi, V.; et al. 2004. The Social and Economic Impact of South Africa's Social Security System, Economic Policy Research Institute, EPRI Research Paper 37.
- ; Ampofo, S.; Quene, K.M.; Ndlebe, A.; Niekerk, I. 2002. Research Review on Social Security Reform and the Basic Income Grant for South Africa, Economic Policy Research Institute, EPRI Research Paper 31.
- Sapir, A. 2005. «Globalization and the Reform of European Social Models», en *Bruegel policy brief* 2005/01, Archive of European Integration.
- Scheil-Adlung, X.; Jütting, J.; Xu, K.; Carrin, G. 2006. *What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries*, ESS Paper No. 24 (Ginebra, OIT).
- Schleberger, E. 2002. *Namibia's universal pension scheme: Trends and challenges*, ESS Paper No. 6 (Ginebra, OIT).
- Schubert, B. 2005. The Pilot Social Cash Transfer Scheme Kalomo District – Zambia, Chronic Poverty Research Centre, CPRC Working Paper 52.
- Schwarzer, H.; Querino, A.C. 2002. *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction*, ESS Paper No. 11 (Ginebra, OIZ).

-
- Sengenberger, W. 2005. *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards* (Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung).
- Smeeding, T.M. 2006. «Poor People in a Rich Nation: The United States in Comparative Perspective», en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 20 núm. 1: págs.69-90.
- Son, H.H.; Kakwani, N. 2006. Global estimates of pro-poor growth, International Poverty Centre Working Paper No. 31 (Brasilia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UNDP.)
- The Economist. 2008. «The silent tsunami», Volume 387 Number 8576, 19 April.
- Thompson, L.H. 1998. *Older and wiser: The Economics of Public Pensions* (Washington, DC, Urban Institute Press).
- Topalova, P. 2005. *Trade Liberalization, Poverty and Inequality: Evidence from Indian Districts*, National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper No. 11614 (Cambridge, MA, NBER).
- Townsend, P. (ed.). Forthcoming. *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development* (OIT).
- Van de Meerendonk, A.; de Graaf, A.; Schmidt-Bens, C.; Kulke, U., Hagemeyer, K. 2007. *Economic impacts of selected social security policies covered by international labour standards: A review of recent research* (Ginebra, OIT), mimeo.
- Winters, L.A.; Yusuf, S. (eds.). 2007. *Dancing with Giants: China, India and the Global Economy* (BIRF/Banco Mundial, Washington, DC, Institute of Policy Studies, Singapur).

Anexo 1

Conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, 2001

1. En 1944, la Conferencia reconoció «la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar entre todas las naciones del mundo, programas que permitan ... extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa». Ha llegado el momento de renovar la campaña de la OIT para mejorar y extender la cobertura de la seguridad social a quienes la necesiten. Se invita al Director General a que examine las conclusiones que figuran a continuación con el rigor y la urgencia que merecen con objeto de eliminar una injusticia social de primer orden que afecta a cientos de millones de personas en los Estados Miembros.
2. La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante, para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia.
3. La seguridad social, administrada correctamente aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. En conjunción con una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas, es un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible. Facilita los cambios estructurales y tecnológicos que requieren una fuerza laboral adaptable y móvil. Cabe señalar que la seguridad social, aunque representa un costo para las empresas, es también una inversión en las personas o un apoyo a las mismas. Ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca.
4. No existe un modelo idóneo único de seguridad social. Crece y evoluciona con el tiempo. Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social. Todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos. En especial, las prestaciones deberían ser seguras y no discriminatorias; los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales. La confianza pública en los sistemas de seguridad social es un factor clave para su éxito. Para que exista esta confianza, es esencial una buena gobernanza.
5. Hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes. En muchos países entre éstas figuran los asalariados de los pequeños lugares de trabajo, los trabajadores independientes, los trabajadores migrantes y las personas – muchas de ellas mujeres – activas en la economía informal. En los casos en que la cobertura no se pueda proporcionar inmediatamente a esos grupos, podrían introducirse seguros – voluntarios cuando así proceda – u otras medidas como la asistencia social, y posteriormente extenderse o integrarse en el sistema de seguridad social cuando se haya demostrado la utilidad de las prestaciones y resulte económicamente viable. Ciertos grupos tienen necesidades diferentes y algunos tienen una capacidad contributiva muy baja. Para extender la seguridad social con éxito es necesario tomar en cuenta estas diferencias. Las posibilidades que ofrece el microseguro también deberían explorarse rigurosamente: aunque no puede ser la base de un sistema de seguridad social integral, podría ser un primer paso útil, en especial para responder a la apremiante necesidad de las personas de mejorar el acceso a la asistencia médica. Las políticas e iniciativas sobre la extensión de la cobertura deberían enmarcarse en el contexto de una estrategia de seguridad social nacional integrada.
6. El reto fundamental que plantea la economía informal es cómo integrarla en la economía formal. Es una cuestión de equidad y de solidaridad social. Las políticas deben promover el abandono de la

economía informal. La ayuda a los grupos vulnerables de la economía informal debería ser financiada por toda la sociedad.

7. Para las personas en edad de trabajar, la mejor manera de proporcionarles unos ingresos seguros es a través del trabajo decente. Las prestaciones monetarias a los desempleados, por lo tanto, deberían estar estrechamente coordinadas con la formación y reconversión profesional y con cualquier otra asistencia que puedan necesitar para encontrar trabajo. Ante el crecimiento de las economías en el futuro, la educación y las calificaciones de la fuerza laboral serán cada vez más importantes. Se debe proporcionar educación a todos los niños, para que aprendan a desenvolverse en la vida y a leer, escribir y calcular, facilitando así su desarrollo personal e incorporación en la fuerza laboral. La educación permanente es clave en la economía actual para mantener la empleabilidad. Las prestaciones de desempleo deberían concebirse de forma que no creen dependencia o supongan obstáculos al empleo. Las medidas destinadas a conseguir que resulte más atractivo económicamente trabajar que recibir las prestaciones de la seguridad social se han considerado eficaces. No obstante, las prestaciones deben ser adecuadas. Cuando no se considere factible establecer un sistema de prestaciones de desempleo, deberían desplegarse esfuerzos para proporcionar empleo en obras públicas que requieran mano de obra abundante y otros proyectos, como se hace con resultados satisfactorios, en una serie de países en desarrollo.
8. La seguridad social debería fomentar y basarse en los principios de la igualdad de género. No obstante, esto significa no solo trato igualitario para hombres y mujeres en situaciones iguales o similares, sino también medidas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres. La sociedad obtiene un enorme beneficio del cuidado no remunerado que proporcionan las mujeres, en especial a los niños, los padres y los familiares impedidos. Las mujeres no deberían verse más tarde perjudicadas por el sistema por haber hecho esta contribución durante la edad que en que podían trabajar.
9. Dado el enorme aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral y el cambiante papel de hombres y mujeres, los sistemas de seguridad social originalmente basados en el modelo del varón como sostén de la familia corresponden cada vez menos a las necesidades de muchas sociedades. La seguridad social y los servicios sociales deberían concebirse sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres. Las medidas que facilitan el acceso de las mujeres al empleo apoyarán la tendencia encaminada a conceder a las mujeres prestaciones de seguridad social por propio derecho y no por ser personas a cargo. La naturaleza de las prestaciones de sobrevivientes debe mantenerse bajo examen y, en caso de reforma, deben adoptarse disposiciones de transición apropiadas para proteger a las mujeres cuyo modo y expectativas de vida se hayan basado en los modelos del pasado.
10. En la mayoría de sociedades, las continuas desigualdades entre las remuneraciones de hombres y mujeres suelen afectar los derechos de las mujeres a la seguridad social. Ello pone de manifiesto la necesidad de proseguir los esfuerzos por luchar contra la discriminación salarial y de considerar la posibilidad de introducir un salario mínimo, cuando todavía no exista. Cualquiera de los progenitores que se ocupe del cuidado de los hijos debería disfrutar de las prestaciones de la seguridad social previstas a tal fin. Además, cada sociedad debería considerar la posibilidad de introducir una discriminación positiva a favor de las mujeres allí donde haya que hacer frente a la discriminación propia del sistema.
11. El envejecimiento de la población en muchas sociedades es un fenómeno que está repercutiendo significativamente tanto en los sistemas financiados por capitalización y los sistemas basados en el reparto como en el costo de la asistencia médica. Esto es obvio en los sistemas basados en el reparto donde se produce una transferencia directa de los cotizantes a los pensionistas. No obstante, es igualmente cierto en los sistemas financiados por la capitalización, donde los activos financieros se venden para pagar las pensiones y son comprados por la generación trabajadora. Las soluciones deben buscarse sobre todo a través de medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo, en particular de las mujeres, los trabajadores de edad avanzada, los jóvenes y los discapacitados. Asimismo, deben encontrarse medios para obtener mayores niveles de crecimiento económico sostenible que den lugar a un aumento del empleo productivo.
12. En muchos países en desarrollo, especialmente en el África Subsahariana, la pandemia del VIH/SIDA está teniendo efectos devastadores en todos los aspectos de la sociedad. Su repercusión en la base financiera de los sistemas de seguridad social es especialmente grave, ya que las víctimas se concentran en la población en edad de trabajar. Esta crisis exige una respuesta mucho más urgente a través de la investigación y la asistencia técnica de la OIT.

-
13. En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas, basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales, en cambio, son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien se trata de una alternativa que existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen. Los sistemas de pensiones obligatorios deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuados y garantizar la solidaridad nacional. Los regímenes complementarios y otros planes de pensiones negociados más adaptados a las circunstancias y a la capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral pueden ser un valioso suplemento pero, en la mayoría de los casos, no pueden sustituir a los regímenes obligatorios de pensiones. Los interlocutores sociales tienen una importante función que desempeñar con respecto a los regímenes complementarios y otros planes negociados, mientras que la función del Estado es proporcionar un marco reglamentario eficaz y mecanismos de control y aplicación. Los gobiernos deberían considerar que todo apoyo o incentivo fiscal para esos regímenes debería destinarse a los trabajadores de ingresos medios o bajos. Incumbe a cada sociedad determinar la combinación adecuada de regímenes, teniendo en cuenta las conclusiones de la presente discusión general y las normas sobre seguridad social de la OIT pertinentes.
 14. Con objeto de que sea sostenible, la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones debe garantizarse a largo plazo. Por lo tanto, es necesario que se realicen proyecciones actuariales periódicas y se introduzcan los ajustes necesarios tan pronto como sea posible. Es imprescindible que se realice una evaluación actuarial completa de cualquier reforma que se proponga antes de adoptar una nueva legislación. Es necesario el diálogo social sobre las hipótesis que han de utilizarse en la evaluación y en el desarrollo de opciones políticas para hacer frente a cualquier desequilibrio financiero.
 15. La seguridad social abarca la asistencia médica y las prestaciones familiares y proporciona seguridad de ingresos en caso de contingencias como la enfermedad. El desempleo, la vejez, la invalidez, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, la maternidad o la pérdida del sostén económico. No siempre es necesario, ni tampoco en muchos casos factible, disponer de la misma gama de prestaciones de la seguridad social para todas las categorías de personas. No obstante, los sistemas de seguridad social evolucionan con el tiempo y pueden ser cada vez más amplios en lo que respecta a las categorías de personas y tipos de prestaciones en la medida en que lo permitan las circunstancias nacionales. Donde haya una capacidad limitada para financiar la seguridad social, ya sea mediante los impuestos generales o las cotizaciones – y en especial cuando no haya un empleador que pague una parte de la cotización–, debería darse prioridad en primer lugar a las necesidades que los grupos interesados consideren más apremiantes.
 16. En el marco de los principios establecidos más arriba, cada país debería determinar una estrategia nacional para trabajar por una seguridad social para todos. Esta debería vincularse estrechamente a la estrategia de empleo y al resto de las políticas sociales. Los programas específicos de asistencia social podrían ser un medio para comenzar a incluir a los grupos excluidos en la seguridad social. Habida cuenta de que los recursos gubernamentales son limitados en los países en desarrollo, podría ser necesario ampliar las fuentes de financiación de la seguridad social a través de la financiación tripartita, por ejemplo. En la medida de lo posible, la ayuda del gobierno debería consistir en cubrir los gastos iniciales, contribuir en especie con instalaciones y equipo o prestar apoyo a los grupos de bajos ingresos. Para que sean eficaces, las iniciativas destinadas a establecer o extender la seguridad social exigen el diálogo social. Cualquier cambio de los sistemas establecidos de seguridad social debería introducirse protegiendo adecuadamente a los beneficiarios existentes. Hay que fomentar los regímenes piloto innovadores. Es necesario realizar investigaciones bien concebidas y rentables a efectos de poder realizar evaluaciones objetivas de los regímenes piloto. La investigación y la asistencia técnica son necesarias para mejorar la gobernanza de los sistemas.
 17. Las actividades de la OIT en material de seguridad social deberían basarse en la Declaración de Filadelfia, el concepto de trabajo decente y las normas de la OIT sobre seguridad social pertinentes. La mayoría de los habitantes del planeta no dispone de seguridad social. Se trata de un reto importante que habrá que abordar en los años venideros. En este sentido, la Conferencia propone lo siguiente:
 - iniciar una campaña importante para promover la extensión de la cobertura de la seguridad social;
 - la OIT debería exhortar a los gobiernos a que concedan mayor prioridad a la cuestión de la seguridad social y ofrecer asistencia técnica en los casos apropiados;

-
- la OIT debería asesorar a los gobiernos y a los interlocutores sociales sobre la formulación de una estrategia nacional de seguridad social y sobre las medidas para ponerla en práctica, y
 - la OIT debería recopilar y divulgar ejemplos de las mejores prácticas.

Debería animarse a los mandantes a que soliciten a la OIT ayuda especial para obtener resultados que mejoren significativamente la aplicación de la cobertura de la seguridad social a los grupos excluidos actualmente. El programa debe realizarse tan pronto como sea posible y ser objeto de informes periódicos al Consejo de Administración.

18. Los principales ámbitos definidos para las investigaciones futuras en material de seguridad social y las reuniones de expertos son:

- a extensión de la cobertura de la seguridad social;
- el VIH/SIDA y su repercusión en la seguridad social;
- la gobernanza y administración de los sistemas de seguridad social;
- la igualdad, haciendo hincapié en el género y la discapacidad;
- el envejecimiento de la población y su repercusión en la seguridad social;
- la financiación de la seguridad social;
- el intercambio de las buenas prácticas.

Estas actividades deberían constituir la base para el desarrollo posterior del marco de políticas de la OIT en material de seguridad social y estar vinculadas claramente con el nuevo programa de trabajo, con las prioridades de la asistencia técnica y con las actividades de la OIT en la materia.

19. La cooperación técnica de la OIT con los gobiernos y los interlocutores sociales debería incluir una amplia variedad de medidas, en particular:

- la extensión y la mejora de la cobertura de la seguridad social;
- el desarrollo de métodos innovadores en el ámbito de la seguridad social para ayudar a las personas a pasar de la economía informal a la economía formal;
- la mejora de la gobernanza, la financiación y la administración de los regímenes de seguridad social;
- el apoyo de los interlocutores sociales y su formación para que puedan participar en el desarrollo de políticas y en los órganos bipartitos o tripartitos del gobierno de las instituciones de la seguridad social de modo eficaz;
- la mejora y la adaptación de los sistemas de seguridad social en respuesta a las condiciones sociales, demográficas y económicas cambiantes, y;
- la creación de medios para eliminar la discriminación de hecho en la seguridad social.

20. La OIT debería completar el programa de trabajo como se recomienda en lo que antecede e informar periódicamente al Consejo de Administración sobre los resultados de su labor, permitiendo así al Consejo de Administración que supervise los avances conseguidos y decida cómo proceder a continuación.

-
21. La OIT debería continuar desarrollando la cooperación interinstitucional en el ámbito de la seguridad social, entre otras con la Asociación Internacional de la Seguridad Social. La OIT debería invitar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial a respaldar las conclusiones adoptadas por la Conferencia y a sumarse a la OIT en la promoción de la justicia social y la solidaridad social mediante la extensión de una seguridad social de amplio alcance.

Anexo 2

Comentarios formulados durante el proceso de consulta en torno a la primera versión del documento

Una primera versión del presente documento, titulado *Seguridad social para todos: Una inversión en el desarrollo económico y social mundial*, fue publicado por el Departamento de Seguridad Social de la OIT, en agosto de 2006, como Documento de consulta dentro de la colección Temas de protección social, Documento de discusión 16 (Ginebra). En 2007, se hizo circular el citado documento entre los gobiernos y a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, en un proceso de consulta a escala mundial que apuntaba a alcanzar el consenso más amplio posible en torno al mensaje básico en materia de políticas.

La visión de las políticas perfilada en el documento preliminar también estuvo sujeta a un ensayo, en el contexto de una serie de seminarios regionales tripartitos sobre seguridad social en América Latina, los Estados Árabes y Asia, en los que la mayoría de los mandantes de la OIT habían llegado a un acuerdo. Estas reuniones fueron copatrocinadas por los Ministerios de Trabajo de los países anfitriones respectivos y asistieron más de 200 participantes, incluidos los representantes de gobiernos, trabajadores y empleadores, observadores de la seguridad social y otras instituciones públicas y organizaciones internacionales implicadas en las actividades de la seguridad social.

Tras una minuciosa revisión de todos los comentarios recibidos por escrito, así como durante los seminarios tripartitos regionales, se preparó, en 2008, la nueva versión del documento. Los comentarios recibidos se resumen en los siguientes párrafos. Tienen pleno significado sólo para las personas que hubiesen leído la primera versión del documento, pero pueden aportar una cabal comprensión de utilidad en relación con la naturaleza del proceso de consulta también para los demás.

Algunos comentaristas sostuvieron que el documento debería ser todo lo específico que fuese posible en su agenda y que era necesario dedicar más atención a los asuntos relativos a la aplicación, que debería perfilarse cuando las competencias de la OIT y de otras organizaciones internacionales pudiesen complementarse mutuamente y centrarse en la forma concreta que adoptara la Campaña Mundial. Debería prestarse más atención a los cometidos de fortalecimiento mutuos de la seguridad social, de la buena gobernanza y de los procedimientos democráticos en materia de adopción de decisiones. La mayoría de las presentaciones destacaron que pueden conciliarse la seguridad social y la mejor práctica económica. Algunos sugirieron que se discutiera con más detalle los ejemplos destacados de los estados de bienestar extensos con economías abiertas. Otros sugirieron que un documento de la OIT debería ser menos defensivo a la hora de presentar argumentos convincentes para la seguridad social.

La mayoría de los comentarios mostraron su beneplácito ante las conclusiones de la investigación de la OIT, según la cual la seguridad social es asumible. La mayor parte de las organizaciones quisieran ver que la OIT describiera más específicamente de qué manera pueden establecerse tales regímenes, cómo podría organizarse la financiación, es decir, quiénes contribuirían y cómo se organizaría la recaudación. En particular, los países en desarrollo en los que la capacidad administrativa se ve a menudo limitada, las debilidades organizativas pudiesen ser un importante obstáculo para la puesta en práctica de las políticas. Cuando una seguridad social universal trae consigo alguna redistribución entre los agentes internos y los agentes externos de la economía formal, los intereses creados de los agentes internos y su buena disposición para subvencionar una seguridad

social para los agentes externos, pueden convertirse en un asunto político acalorado que puede impedir la aceptación de la universalización de la seguridad social.

Algunos comentarios destacaron el asunto de los incentivos económicos adversos planteados por el diseño de algunos sistemas de prestaciones. Otros apuntaron al hecho de que los incentivos para los individuos, los hogares y las organizaciones en los países industrializados avanzados pueden diferir de los incentivos de los países en transición y en desarrollo, por lo cual la transferencia de experiencia de una región a otra puede no ser viable.

La mayoría de los comentarios apoyan el enfoque basado en los derechos y reconoce el papel relevante que al respecto desempeña la OIT. Sin embargo, algunos sostuvieron la necesidad de que los recursos estén allí antes de que puedan hacerse efectivos los derechos. En general, la mayor parte de las organizaciones apoyan el enfoque pragmático y pluralista previsto por la OIT. Han tenido lugar algunas sugerencias en torno a cómo hacer que el documento sea más sensible en términos de género, mostrándose, entre otras cosas, de qué manera la seguridad social puede realizar una mejor contribución a la corrección desigual de los resultados del mercado laboral para hombres y mujeres. Esto incluye diversos medios y acuerdos de atención que compensan las a menudo más breves trayectorias laborales del empleo de la mujer en los derechos de la seguridad social. Algunos comentarios sostuvieron el mayor acento que debería ponerse en el establecimiento de regímenes sostenibles. Se han presentado algunos argumentos, a favor y en contra, respecto de los acuerdos de privatización de la seguridad social. En lo que la mayoría se puso de acuerdo es en que los acuerdos de privatización requieren unas sólidas estructuras de supervisión pública y en que deben mantenerse las disposiciones públicas que cuidan de aquellos que están insuficientemente asegurados en un sistema de mercado.