

Piso de Protección Social  
para una globalización equitativa e inclusiva



# Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva

Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet  
Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2011

*Primera edición 2011*

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](mailto: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](http://www.ifro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

*Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva.  
Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social*

Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2011

ISBN 978-92-2-325337-0 (print)

ISBN 978-92-2-325338-7 (web pdf)

---

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 pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

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

# Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social

Este Grupo consultivo fue constituido en agosto de 2010, a iniciativa de la OIT y con la colaboración de la OMS, en el marco de la Iniciativa del Piso de Protección Social de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación\*, con el fin de mejorar su promoción mundial y presentar sugerencias sobre los aspectos conceptuales y de política del Piso Social. El presente informe destaca las principales conclusiones y recomendaciones del Grupo.

Composición del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social:

Presidenta	Michelle Bachelet
Miembros	Aurelio Fernández López Ebrahim Patel Eveline Herfkens Kemal Derviş Margaret Wilson Martin Hirsch Sudha Pillai Zheng Silin
Miembros <i>ex officio</i>	Juan Somavia Margaret Chan
Secretario Ejecutivo	Vinícius Pinheiro

---

\* La Iniciativa del Piso de Protección Social la dirigen conjuntamente la OIT y la OMS y supone la participación oficial de un grupo de organismos colaboradores, entre otros la FAO, el FMI, el ACNUDH, las comisiones regionales de las Naciones Unidas, el ONUSIDA, el DAES, el PNUD, la UNESCO, el UNFPA, el ONU-HABITAT, el ACNUR, el UNICEF, la ONUDD, el OOPS, el PMA, la OMM y el Banco Mundial. Véase JJE (2009a).



# Prefacio

El Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en una declaración pronunciada con ocasión del Día Mundial de la Justicia Social, el 20 de febrero de 2011, nos recordó que el sistema multilateral debería colaborar en una misma línea de políticas – el Piso de Protección Social – para promover un objetivo muy claro: «Nadie debería vivir por debajo de un nivel de ingresos determinado, y todo el mundo debería gozar de acceso a servicios públicos esenciales como el agua y el saneamiento, la salud y la educación».

Su mensaje se hacía eco, en términos políticos, de las conclusiones de la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de septiembre de 2010, y se fundaba en términos técnicos en el trabajo realizado en el marco de la Iniciativa del Piso de Protección Social de la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas para la Coordinación.

El Grupo consultivo se reunió en agosto de 2010, a iniciativa de la OIT y con la colaboración de la OMS – ambas lideran conjuntamente la Iniciativa del Piso de Protección Social de la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas para la Coordinación –, con el objetivo de mejorar y presentar sugerencias para desarrollar y aplicar el concepto de Piso de Protección Social y promover su abogacía a nivel mundial. El presente informe resume nuestras principales conclusiones y ofrece recomendaciones concretas para avanzar en la ampliación de la cobertura de la protección social.

Los distinguidos miembros del Grupo consultivo, procedentes de distintas regiones, aportaron a este ejercicio una rica y detallada experiencia sobre las cuestiones relacionadas con el empleo y el mercado de trabajo, el desarrollo social y económico, la seguridad social, la salud, la planificación, las finanzas y la cooperación

internacional para el desarrollo. Han participado en procesos de formulación de políticas y toma de decisiones en el ámbito nacional, regional e internacional tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. Su heterogénea formación cultural, técnica y política añadió un valor considerable a los debates.

La excelente labor preparatoria llevada a cabo por la OIT y el PNUD nos ha sido de gran ayuda. Esta labor incluyó la recopilación de dieciocho estudios de casos de experiencias exitosas de implementación de pisos de protección social en quince países del Hemisferio Sur que sirvieron de base para ilustrar diversas cuestiones relacionadas con su diseño e implementación.

Las conclusiones preliminares del trabajo de colaboración realizado por la OIT y el FMI para evaluar el costo fiscal y el espacio fiscal disponible para la aplicación de las políticas de pisos de protección social proporcionaron una base fundamental a los argumentos desarrollados en este informe.

El Grupo consultivo tuvo la oportunidad de intercambiar puntos de vista y recabar aportes en distintas ocasiones, en concreto: durante la conferencia organizada por la OIT-FMI en colaboración con la Oficina del Primer Ministro de Noruega sobre los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social (Oslo, 13 de septiembre de 2010); el Foro sobre la aceleración de la consecución de los ODM a través del trabajo decente con la ONG Realizing Rights (Nueva York, 20 de septiembre de 2010); el Foro Mundial de Desarrollo y Reducción de la Pobreza en China (Beijing, 17 de octubre de 2010); el Segundo Coloquio Africano sobre Trabajo Decente titulado «Crear un Piso de Protección Social a través del Pacto Mundial para el Empleo» (Yaundé, 19 de octubre de 2010); la Expo Global para el Desarrollo Sur-Sur del PNUD-OIT (Ginebra, 22 de noviembre de 2010); las celebraciones del Día Mundial de la Justicia Social – El logro de la protección social para todos (Nueva York, 17 de febrero de 2011); y el taller del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social (Ginebra, 17 de marzo de 2011).

Las visitas a China y Viet Nam (14 a 19 de octubre de 2010) fueron particularmente importantes para observar en directo los esfuerzos de estos dos países por aplicar enfoques innovadores y compartir opiniones sobre cómo puede adoptarse el concepto de Piso Social en el ámbito nacional.

Deseamos también reconocer las valiosas contribuciones recibidas de las agencias del sistema de las Naciones Unidas y de las instituciones financieras internacionales con quienes hemos tenido la oportunidad de entablar contacto en distintos momentos. Les estamos profundamente agradecidos por su contribución y, en particular, por las aportaciones sustantivas y las observaciones realizadas por el FMI, el PNUD y el UNICEF.

Queremos agradecer especialmente al equipo internacional de distinguidos revisores inter pares Armando Barrientos (Universidad de Manchester),



Jayati Ghosh (Universidad de Jawaharlal Nehru), José Antonio Ocampo (Universidad de Columbia), Leila Patel (Universidad de Johannesburgo) y Louka Katseli (Universidad de Atenas) sus valiosas observaciones y sus constructivas propuestas.

Además, en París, el 24 y 25 de marzo de 2011, tuve la oportunidad de llevar a cabo consultas de alto nivel con las autoridades francesas durante la Presidencia de Francia del G-20, con el fin de intercambiar ideas y sugerir recomendaciones sobre el papel esencial que podría desempeñar el G-20 para lograr el compromiso de sus países miembros de implementar pisos de protección social definidos a nivel nacional, brindar apoyo a los países de ingresos bajos en este ámbito y hacer un llamado a la coherencia de las políticas internacionales y a la coordinación en esta materia. Quisiera expresar mi gratitud por el apoyo general recibido de la Presidencia francesa del G-20 y, en particular, reconocer la importante contribución escrita realizada por la Comisión permanente de Asuntos Sociales del Senado francés a la redacción de este informe. Una versión preliminar de este informe con recomendaciones específicamente dirigidas al G-20 fue objeto de las deliberaciones de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 (París, 26 y 27 de septiembre de 2011).

Las diversas consultas mantenidas con la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) resultaron fundamentales para incorporar al informe el punto de vista de los principales actores de la economía real. Asimismo, agradecemos los debates y la actividad desplegada por el Comité de Organizaciones no Gubernamentales sobre Desarrollo Social en las Naciones Unidas para promover el Piso de Protección Social.

Por último, el informe se benefició considerablemente de los debates, conclusiones y recomendaciones de la 100.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra (1.<sup>o</sup>-17 de junio de 2011). Tuve el honor de participar en la ceremonia de clausura de la Comisión sobre la Protección Social. La decisión de la Conferencia de discutir una norma internacional en la forma de una recomendación en 2012 abre una importante vía para aplicar las recomendaciones de este informe.

El Grupo consultivo asume la total y exclusiva responsabilidad de este informe, y los miembros del Grupo aportan sus opiniones a título personal. Aunque los miembros pueden no suscribir una por una las afirmaciones contenidas en el presente documento, todos ellos respaldan el informe en su conjunto.

Fue un gran placer trabajar con este sobresaliente grupo de ciudadanos de todo el mundo. Me gustaría agradecerles su dedicación y cooperación. También quisiera expresar mi agradecimiento a la muy competente secretaria por su eficaz

## Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva

asistencia. Por último, felicito a la OIT y a la OMS por la decisión de formar el Grupo consultivo y les agradezco haberme honrado con la reponsabilidad de su presidencia.

Esperamos que este informe estimule e inspire el diseño y la aplicación de políticas de protección social basadas en pisos sociales, como parte de unos enfoques coherentes y equilibrados que mejoren la vida de las personas y contribuyan a una globalización más equitativa e inclusiva.

MICHELLE BACHELET

*Subsecretaria General de Naciones Unidas, Directora Ejecutiva de ONU Mujeres  
y Presidenta del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social*

# Prólogo

**A**cogemos con satisfacción el excelente y relevante informe elaborado por el Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social, dirigido por la ex Presidenta de Chile, la Sra. Michelle Bachelet.

En 2004, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, establecida por la OIT, concluyó, entre otras cosas, que «debe aceptarse un determinado nivel mínimo indiscutible de protección social como parte de la base socioeconómica de la economía global» (OIT, 2004, pág. 122). A pesar de los beneficios tecnológicos y de otra índole de la globalización, la Comisión advirtió que el modelo predominante de globalización era inaceptable desde el punto de vista moral y político, y económicamente insostenible, y examinó los graves desequilibrios asociados al proceso de globalización. Afirmó que un compromiso mundial para afrontar de forma eficaz la creciente desigualdad e inseguridad humanas era esencial para que la globalización obtuviera una amplia legitimación. La crisis financiera, económica y de empleo que se produjo unos años más tarde y en la que todavía nos vemos inmersos confirmó muchos aspectos de esta desoladora visión.

El llamado de la Comisión en favor de una «base socioeconómica» sirvió para definir el nuevo concepto de Piso de Protección Social, desarrollado por la OIT sobre la base de la experiencia reciente, fundamentalmente la de los países en desarrollo. Esta iniciativa se basa en el marco de la Agenda de Trabajo Decente de la OIT, en la que la protección social para todas las personas es uno de los cuatro objetivos estratégicos interrelacionados, junto con la promoción de los derechos laborales, la creación de empleo por parte de empresas sostenibles y el diálogo social.

El concepto se ha desarrollado en el marco de la estrategia bidimensional de la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos con el fin de

lograr una cobertura universal de la población con al menos unos niveles mínimos de protección – la dimensión horizontal – y de garantizar de forma progresiva mayores niveles de protección conforme a las normas de la OIT – la dimensión vertical –.

La reciente crisis económica ha puesto de manifiesto la importancia de los avances estructurales para ampliar la protección social de una forma coherente y coordinada en el ámbito nacional y local. Las medidas de protección social han amortiguado los efectos de la crisis entre la población vulnerable, han actuado como un estabilizador macroeconómico y estimulado la demanda, y han permitido a las personas superar mejor la pobreza y la exclusión social en los países en desarrollo y en los países desarrollados.

En 2009, los jefes de agencia del sistema de Naciones Unidas dieron su aprobación a la propuesta de la OIT de poner en marcha la Iniciativa del Piso de Protección Social, coliderada por la OIT y la OMS, como una de las nueve iniciativas conjuntas de las Naciones Unidas para paliar los efectos de la crisis económica. La iniciativa cuenta con la participación de 19 organizaciones multilaterales. Los debates subsiguientes pusieron de manifiesto que la necesidad de un acuerdo mundial sobre los componentes clave del concepto contaba con importantes apoyos, aunque se reconocía que éste debería aplicarse en función de las necesidades y posibilidades de cada país, lo que dio lugar a la idea de que existirían distintos pisos sociales persiguiendo los mismos objetivos básicos.

El Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social se creó para mejorar las actividades de promoción mundial y profundizar en los aspectos conceptuales de políticas de este enfoque. Como Presidenta del Grupo, la Sra. Michelle Bachelet aportó los éxitos logrados en la ampliación de la protección social en Chile, donde se han realizado inversiones significativas para mejorar el acceso a la salud, las pensiones, la educación, la vivienda, el agua y el saneamiento y, en particular, para promover el desarrollo de los niños y mejorar la igualdad de género.

Los miembros del Grupo consultivo fueron convocados de todas las regiones del planeta. Aportaron su notable experiencia en las diversas esferas relacionadas con la formulación y aplicación de los diferentes pisos nacionales de protección social. El ejercicio se ha beneficiado enormemente de sus distintos puntos de vista y de su capacidad para combinar las experiencias en la formulación de políticas nacionales con las visiones globales.

El informe del Grupo consultivo contribuirá de forma notable a los debates de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 sobre la creación de una recomendación autónoma sobre el Piso de Protección Social, a las deliberaciones de la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas, al proceso del G-20 y a otros foros internacionales, regionales y nacionales.

En líneas más generales, confiamos en que el concepto de Piso de Protección Social sirva de inspiración y motivación a los dirigentes políticos, los responsables de la formulación de políticas, los actores sociales y otras partes interesadas en todo el mundo para entender la protección social y su vinculación al trabajo decente desde una nueva perspectiva y como una herramienta clave para alcanzar los objetivos de desarrollo en todos los países.

JUAN SOMAVIA  
*Director General de la OIT*



# Índice

Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social . . . . .	v
Prefacio . . . . .	vii
Prólogo . . . . .	xi
Agradecimientos . . . . .	xix
Abreviaturas . . . . .	xxi
<b>Resumen ejecutivo</b> . . . . .	xxiii
<b>Introducción</b> . . . . .	1
<b>1. El Piso de Protección Social – Un enfoque de política coherente</b> . . . . .	9
El concepto . . . . .	9
Los pisos de protección social en la práctica . . . . .	14
Reconocimiento internacional . . . . .	17
<b>2. El desafío social mundial</b> . . . . .	21
Pobreza generalizada y desigualdad de ingresos . . . . .	21
Seguridad social, aún un privilegio . . . . .	25
Falta de servicios de salud esenciales . . . . .	26
Acceso inadecuado al agua, el saneamiento y la vivienda . . . . .	29

Deficiencias en materia de seguridad alimentaria y nutrición . . . . .	30
Desafíos demográficos . . . . .	32
Países frágiles y afectados por conflictos . . . . .	34
<b>3. Los argumentos en favor del Piso de Protección Social . . . . .</b>	<b>37</b>
La realización de los derechos humanos y de la justicia social . . . . .	37
Un instrumento eficaz para luchar contra la pobreza y la desigualdad . . . . .	40
Acelerar el avance hacia la consecución de los ODM y más allá . . . . .	44
Asequible incluso en países de ingresos bajos . . . . .	47
Asegurar las oportunidades adecuadas para un trabajo decente . . . . .	53
Ayudar a reducir las consecuencias sociales y económicas de las crisis y de los desequilibrios económicos mundiales . . . . .	58
Un instrumento para el empoderamiento de la mujer . . . . .	65
La mejora de la cohesión social . . . . .	68
<b>4. La implementación del Piso de Protección Social . . . . .</b>	<b>71</b>
El panorama actual . . . . .	71
Espacio fiscal y sostenibilidad financiera . . . . .	75
Compromiso de los donantes y promoción de financiación innovadora . . . . .	81
Coherencia y coordinación internacional . . . . .	85
Estrategias para la inclusión económica . . . . .	87
Elección de la escala y de la población beneficiaria . . . . .	91
Mecanismos institucionales . . . . .	93
Seguimiento y evaluación . . . . .	97
Las nuevas tecnologías pueden ayudar a ampliar la cobertura de la protección social . . . . .	100
<b>5. Recomendaciones . . . . .</b>	<b>103</b>
Principios para la implementación de los pisos de protección social definidos a nivel nacional . . . . .	103
Seguimiento de los progresos . . . . .	106
Coherencia y coordinación de las políticas entre las organizaciones internacionales . . . . .	107
El vínculo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá . . . . .	108
Mecanismos internacionales de elaboración de normas . . . . .	109
Cooperación internacional para el desarrollo y apoyo a los países de bajos ingresos . . . . .	110



<b>Anexo</b> . . . . .	113
<b>Bibliografía</b> . . . . .	119

## Cuadros

1. Índice de Gini por región, 1990, 2000 y 2008 o último año disponible (valores medios no ponderados) . . . . .	24
2. Costo anual estimado de una pensión de vejez universal en una selección de países de ingresos bajos y medios, como porcentaje del PIB (2010) . . . . .	49
3. Estimación del gasto anual del programa de prestaciones por hijos a cargo y de las opciones de pensión social; simulaciones para la República Democrática del Congo, Malí, Senegal, Guinea Ecuatorial y Ghana . . . . .	50
4. Espacio fiscal para la protección social. Opciones de política por país	79
5. Proyectos y programas de transferencias en efectivo con mecanismos electrónicos de suministro . . . . .	101

## Gráficos

1. Evolución de la cobertura de la protección de la salud como porcentaje de la población total en países seleccionados . . . . .	4
2. El Piso de Protección Social: políticas sociales integradas para proteger y capacitar a las personas a lo largo de todo el ciclo de vida	11
3. El Piso puede estimular el desarrollo de un círculo virtuoso . . . . .	12
4. Distribución de los ingresos mundiales por quintiles de población, 1990-2007 (o último año disponible), en PPA en dólares internacionales constantes de 2005, porcentajes . . . . .	24
5. Beneficiarios de pensiones de vejez como porcentaje de la población que ha superado la edad de jubilación, último año disponible . . . . .	25
6. Desempleo: cobertura efectiva en todo el mundo (desempleados que realmente perciben prestaciones, último año disponible, porcentajes)	26
7. Esperanza de vida al nacer, 2009 (años) . . . . .	27

8.	Repercusiones de las transferencias sociales (incluidas y excluidas las pensiones) en la tasa de riesgo de pobreza de la población total (reducción porcentual), 2007 . . . . .	42
9.	Resumen de las evaluaciones de impacto de los regímenes de transferencia social existentes en 30 países . . . . .	46
10.	Costos simulados para los países en desarrollo de las pensiones sociales universales destinadas a mantener a las personas de edad fuera de la pobreza extrema, 2005 y 2050 . . . . .	48
11.	Magnitud del componente de protección social de los paquetes de estímulo (porcentaje de la cuantía total anunciada) . . . . .	59

## Recuadros

1.	La magnitud del reto mundial . . . . .	22
2.	La aplicación de la protección social en contextos de países afectados por conflictos: Haití y Liberia . . . . .	35
3.	El derecho a la seguridad social y a la protección social en los instrumentos internacionales . . . . .	38
4.	Acelerar los ODM a través del Piso de Protección Social. Vínculos explícitos y formas en que la protección social acelera la consecución de los ODM . . . . .	45
5.	Efectos positivos de las transferencias sociales existentes sobre la actividad productiva . . . . .	56
6.	Una respuesta a la crisis: la ampliación de las prestaciones en el Brasil a través del Programa Bolsa Família . . . . .	60
7.	Incidencia de los programas de protección social en Indonesia . . . . .	62
8.	Efectos positivos de género en las transferencias sociales . . . . .	67
9.	Construcción del Piso de Protección Social en México . . . . .	73
10.	Fuentes de financiación innovadoras aplicadas a la protección social . . . . .	84
11.	Integrar el seguro social y la asistencia social . . . . .	90
12.	Chile: Red para la seguridad básica de los ingresos y el acceso preferente a los servicios esenciales . . . . .	96
13.	Seguimiento y evaluación en el África Subsahariana . . . . .	98

# Agradecimientos

El presente informe ha sido elaborado por el Grupo consultivo, presidido por Michelle Bachelet, con la ayuda de la secretaría facilitada por la OIT en colaboración con la OMS. El Secretario Ejecutivo del Grupo consultivo, Vinicius Pinheiro, coordinó al equipo de redacción, integrado por Fabio Bertranou e Ian Orton, entre otros, para incorporar al proyecto de informe las conclusiones de los debates mantenidos por el Grupo consultivo y las contribuciones escritas por los miembros, así como las observaciones realizadas por las organizaciones internacionales y los revisores inter pares. Armando Barrientos, Chloé Morin, Evelyn Veza, John Woodall y Veronika Woodsak realizaron aportes sustanciales al texto. Andrew Cassels, Assane Diop, David Evans, María Angélica Ducci, Michael Cichon, Peter Mertens, miembros de la secretaría conjunta de la OIT-OMS, y Alberto Arenas de Mesa, Aurelio Parisoto, Clarisa Hardy, Deborah France, Florence Bonnet, Frank Hoffer, Philippe Marcadent y Uma Amara formularon observaciones sustantivas sobre el documento. Christian Jacquier y Christine Bockstal, en colaboración con expertos del Departamento de Seguridad Social de la OIT, coordinaron la compilación de las experiencias nacionales en materia de pisos de protección social.

La versión preliminar del informe fue revisada por el personal del FMI bajo la coordinación de Elliot Harris, que reunió las observaciones procedentes de las oficinas regionales y nacionales, en particular las relativas a los debates sobre el espacio fiscal y la asequibilidad. Deolinda Martins, Isabel Ortiz, Jennifer Yablonski, Mathew Cummins y Richard Morgan, del UNICEF, contribuyeron de forma sustancial a mejorar el texto y aportaron datos adicionales sobre los países con el fin de ilustrar los argumentos que desarrolla el informe. Claudia Vinay,

Shantanu Mukherjee y Shivani Nayyar, del Grupo de lucha contra la pobreza del PNUD, facilitaron valiosas observaciones relacionadas con las iniciativas conjuntas sobre protección social de la OIT y el PNUD para el Grupo de trabajo sobre desarrollo del G-20. Rob Vos, de la División para las Políticas y Análisis del Desarrollo de Naciones Unidas (DAES), compartió nuevos aportes sobre los resultados de las estimaciones de los costos asociados a la protección social. Los asistentes a la Escuela de Verano sobre la Seguridad Social, 2011, organizada por el Centro Internacional de Formación de la OIT, hicieron valiosos comentarios sobre la versión preliminar de este informe.

El informe fue revisado por Armando Barrientos (Universidad de Manchester), Jayati Ghosh (Universidad de Jawaharlal Nehru), José Antonio Ocampo (Universidad de Columbia), Leila Patel (Universidad de Johannesburgo) y Louka T. Katseli (Universidad de Atenas), que evaluaron la calidad y coherencia del contenido técnico y de los mensajes políticos desarrollados en el informe.

# Abreviaturas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
ASEM	Cumbre Asia-Europa
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESPAP	Comisión Económica para Asia y el Pacífico
CIP-CI	Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo
CSI	Confederación Sindical Internacional
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
G-20	Grupo de los Veinte
IBSA	Iniciativa India-Brasil-Sudáfrica
IDHAD	Índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad
IDU	Instituto de Desarrollo de Ultramar
IIEL	Instituto Internacional de Estudios Laborales
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasil (Instituto de Investigación Económica Aplicada)
I-PPS	Iniciativa del Piso de Protección Social
JJE	Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación

## Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva

LEAP	Livelihood Empowerment against Poverty – Ghana (Promoción de la autonomía de subsistencia contra la pobreza)
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
NREGS	Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural – India
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIE	Organización Internacional de Empleadores
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU HABITAT	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU Mujeres	Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
ONU-DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
PIB	Producto interno bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSNP	Productive Safety Net Programme – Etiopía (Red de seguridad productiva)
UE	Unión Europea
UNAIDS	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNPOP	División de Población de las Naciones Unidas
UNRCO	Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas
UNRSID	Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

# Resumen ejecutivo

## El desafío

Los desafíos sociales a los que se enfrenta el mundo son enormes. En 2010, el PIB mundial era diez veces superior al de 1950 en términos reales (lo que representa un incremento del 260 por ciento per cápita). Sin embargo, y a pesar de las seis décadas de fuerte crecimiento económico transcurridas desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el acceso a unas prestaciones y unos servicios de protección social adecuados continúa siendo un privilegio que sólo se puede permitir un número relativamente escaso de personas.

Las estadísticas actuales reflejan de forma elocuente la pobreza y la privación generalizadas. Aproximadamente 5.100 millones de personas, es decir, el 75 por ciento de la población mundial, no está cubierta por una seguridad social adecuada (OIT), y 1.400 millones de personas viven con menos de 1,25 dólares al día (Banco Mundial). El 38 por ciento de la población mundial (2.600 millones de personas) no dispone de acceso a una red de saneamiento adecuada, y 884 millones de personas carecen de acceso a fuentes adecuadas de agua potable (ONU-HABITAT); 925 millones de personas padecen hambre crónica (FAO); cerca de 9 millones de niños menores de 5 años mueren cada año de enfermedades en buena medida prevenibles (UNICEF y OMS); cada año 150 millones de personas se ven expuestas a catástrofes financieras, y 100 millones de personas acaban viviendo por debajo del umbral de la pobreza cuando se ven obligadas a hacer frente a los costes de la atención médica (OMS).

Aunque la globalización ha constituido una fuente de oportunidades para quienes tenían capacidad para aprovecharlas, los citados datos demuestran que

muchas personas se han visto desprotegidas frente a nuevos desafíos y transformaciones mundiales, que están teniendo considerables repercusiones en la esfera nacional y local. La persistencia de cifras tan elevadas de personas excluidas representa un tremendo desaprovechamiento del potencial humano y económico. Esto es particularmente importante en un contexto de envejecimiento demográfico acelerado en países en que la cobertura del sistema de pensiones y sanitario es baja.

¿Dónde interviene la protección social en este panorama? El presente informe muestra cómo la protección social puede desempeñar un papel esencial para librar a las personas del miedo a la pobreza y a la penuria y materializar las promesas contenidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos. La ampliación de la protección social, basada en pisos sociales básicos, es el eslabón faltante en una globalización más equitativa e inclusiva.

Además, puede ayudar a las personas a adaptar sus calificaciones y superar los obstáculos que dificultan su plena participación en un entorno económico y social cambiante, contribuyendo a mejorar el desarrollo del capital humano tanto en el corto como en el largo plazo y estimulando a la vez una mayor actividad productiva. El informe muestra también cómo la protección social ha ayudado a estabilizar la demanda agregada en tiempos de crisis y a mejorar la capacidad de resiliencia frente a las perturbaciones económicas, contribuyendo a acelerar la recuperación y a facilitar unas sendas de desarrollo más inclusivas y sostenibles. De hecho, la protección social constituye una inversión que beneficia a todos y cuyos frutos se hacen sentir tanto en el corto plazo, por sus efectos como estabilizador macroeconómico, como en el largo plazo, debido a su influencia en el desarrollo humano y la productividad.

La evolución reciente del panorama de la protección social muestra que ha habido progresos considerables en lo que se refiere a la ampliación de la cobertura, no obstante el presente informe sostiene que debería – y puede – hacerse mucho más. También describe cómo pueden las políticas y programas adoptados en el marco de un Piso de Protección Social tener las mayores repercusiones posibles.

## El Piso de Protección Social

El concepto de Piso de Protección Social fue desarrollado por la OIT sobre la base de las experiencias recientes de ampliación de la protección, particularmente en los países en desarrollo. La Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas y los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010 expresaron su apoyo a este concepto, entendido



como un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida.

Incluye las garantías de:

- seguridad básica de los ingresos, mediante diversas formas de transferencias sociales (en efectivo o en especie), tales como pensiones para los adultos mayores o para las personas con discapacidades, prestaciones por hijos a cargo, apoyo a los ingresos y/o garantías y servicios relativos al empleo para las personas desempleadas y los trabajadores pobres;
- acceso universal y asequibilidad a servicios sociales esenciales en los ámbitos de la salud, el agua y el saneamiento, la educación, la seguridad alimentaria, la vivienda y otras esferas definidas en las prioridades nacionales.

El concepto es parte de una estrategia bidimensional para la ampliación de la seguridad social que comprende un conjunto básico de garantías para todas las personas (la dimensión horizontal) y la aplicación gradual de normas más rigurosas (la dimensión vertical), de conformidad con el Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), entre otros, a medida que los países amplíen el espacio fiscal y de políticas.

La Conferencia Internacional del Trabajo de 2011 mejoró la definición del Piso de Protección Social con la adopción de un enfoque unificado de la seguridad de los ingresos y el acceso a los bienes y servicios esenciales. La Conferencia destacó que las políticas relativas al Piso Social deberían promover la actividad económica productiva y la iniciativa empresarial mediante empresas sostenibles y el acceso a oportunidades de empleo decentes.

La expresión «pisos de protección social», en plural, hace referencia a la adaptación nacional del enfoque general a las circunstancias específicas de cada país. Evidentemente, el Piso de Protección Social no puede considerarse la panacea para los problemas sociales del planeta, pero numerosas experiencias en todo el mundo sugieren que los países pueden reducir más rápidamente la pobreza y la exclusión social si se abordan estos problemas de una forma coherente y consistente, comenzando por ampliar horizontalmente el acceso a servicios sociales esenciales y la seguridad de los ingresos.

## Por qué necesitamos un Piso de Protección Social

El concepto de Piso de Protección Social se basa en el principio fundamental de la justicia social y en el derecho universal específico que toda persona tiene a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar de sí misma y de su familia. Las disposiciones acordadas en el marco del Piso Social guardan relación con varios de los derechos de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La idea esencial es que nadie debería vivir por debajo de un determinado nivel de ingresos y que todas las personas deberían tener al menos acceso a los servicios sociales básicos.

El Piso de Protección Social está estrechamente relacionado con la Agenda de Trabajo Decente; para combatir con éxito la pobreza, las privaciones y la desigualdad, no es posible operar en forma aislada. Para reducir de forma eficaz la pobreza, sus estrategias deben ir acompañadas por otras, como el fortalecimiento de las instituciones laborales y sociales y la promoción de un entorno macroeconómico que favorezca el empleo.

Son varios los países que ya han incorporado los principales elementos y aspectos prácticos del piso social a sus sistemas de protección social. Los países de medianos y bajos ingresos han dado muestras de que el acceso a los programas de seguridad social está estrechamente asociado a la reducción de la pobreza y, junto con otros cambios sociales, a la disminución de la desigualdad. Diversos estudios han demostrado que un programa modesto de transferencias monetarias destinadas a las personas de edad y a los niños puede reducir considerablemente la brecha de pobreza.

Los países desarrollados ya han reconocido la eficacia de las medidas propias del Piso de Protección Social para reducir la pobreza, contener la desigualdad y sostener un crecimiento económico equitativo. En los países de la OCDE, se estima que el nivel de pobreza y desigualdad es aproximadamente la mitad del que cabría esperar en ausencia de estos sistemas de protección social. Dicho esto, la fuerte reducción de la pobreza en estos países refleja la combinación de medidas asociadas al Piso de Protección Social y formas de seguridad social más amplias. Esto pone de manifiesto la necesidad de que cada país, una vez introducidas las medidas que garanticen un piso social sólido, procedan a continuación a desarrollar la dimensión vertical de la estrategia de extensión de la protección social.

Las disposiciones del Piso de Protección Social pueden contribuir a aumentar el empoderamiento y la autonomía de las mujeres, las cuales son mayoría en los grupos de ingresos bajos. Las mujeres pueden convertirse en agentes de su propio cambio a través de las oportunidades laborales y educativas que ofrecen la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios esenciales facilitados por el Piso

Social. Asimismo, la experiencia muestra que las transferencias sociales otorgadas directamente a las mujeres mejoran su situación y su capacidad para ejercer un mayor control sobre cómo se utilizan los ingresos del hogar.

El Piso de Protección Social puede contribuir a hacer frente a los desafíos asociados a transformaciones como el cambio demográfico, los riesgos mundiales de salud y la volatilidad de los precios de los alimentos. Las salvaguardias sociales que ofrece el Piso de Protección Social pueden contribuir a maximizar las consiguientes oportunidades y a minimizar los riesgos.

Los últimos años han aportado pruebas determinantes del valor de las intervenciones en materia de protección social en tiempos de crisis. Durante la crisis económica y financiera, muchas de las medidas propias del Piso de Protección Social han actuado como eficaces estabilizadores anticíclicos. Han contribuido a mitigar los efectos negativos sobre el mercado de trabajo, ayudado a mantener la cohesión social y estimulado la demanda agregada. En última instancia, el efecto combinado de estas iniciativas ha contribuido y facilitado la recuperación económica en varios países. En términos más generales, el enfoque basado en los ingresos del Piso de Protección Social puede contribuir a luchar contra los desequilibrios de la economía mundial al promover una reducción del ahorro preventivo y un aumento del poder adquisitivo de los grupos emergentes de consumidores en las economías de los países en desarrollo, fortaleciendo así los mercados nacionales.

Contrariamente a lo que se cree, las medidas del tipo de protección social a nivel básico que caracteriza a los pisos de protección social pueden financiarse con un porcentaje relativamente modesto del ingreso nacional incluso en países de recursos muy escasos. Diversos estudios, en especial aquellos publicados por la OIT, el ONU-DAES, el UNICEF, la OMS y la CEPAL, han puesto de manifiesto esta asequibilidad. Dependerá de cada país determinar en qué medida deberían dedicarse los recursos a este tipo de medidas. En otros términos, los niveles de prestación social dependen mucho más del entorno político y de las políticas de un país que de su nivel de desarrollo económico. El costo de un Piso de Protección Social bien diseñado es bajo si lo comparamos con los ingresos fiscales que a menudo dejan de percibirse por una ineficaz recaudación de impuestos y el derroche asociado a la ineficacia de muchos programas de gasto.

Los pisos de protección social eficaces y adaptados a la realidad nacional, capaces de ampliarse de manera gradual, no sólo son asequibles sino que, a largo plazo, se financian a sí mismos gracias a la mejora de la productividad de la fuerza de trabajo, la resiliencia de la sociedad y la estabilidad del proceso político.

El informe muestra que la aplicación de pisos de protección social definidos a nivel nacional es factible, pero no necesariamente fácil. La existencia de una voluntad política, un espacio fiscal e instituciones eficaces son condiciones

necesarias para la introducción gradual del Piso Social. Deberían establecerse estrategias claras para minimizar los riesgos con el objeto de garantizar una provisión eficaz de las prestaciones y servicios de conformidad con reglas adecuadas de gobernanza y respetando la sostenibilidad fiscal en un entorno propicio para la generación de empleos decentes y empresas sostenibles.

### Implementación

El Piso de Protección Social no es una prescripción ni una norma universal. Se trata de un enfoque de política adaptable que deberían impulsar los países y que responde a las necesidades, prioridades y recursos nacionales. El Piso Social facilita una concepción global de la protección social, centrada inicialmente en prestaciones básicas, y concebida y elaborada sobre la base de las experiencias innovadoras más recientes. Estas prestaciones pueden introducirse de forma gradual y pluralista, en función de las aspiraciones nacionales, de modo que puedan adaptarse a las circunstancias concretas y a la capacidad institucional y financiera existente. El Piso Social puede ayudar a promover la coherencia y la coordinación de las políticas de protección social y de empleo con el fin de asegurar que las personas puedan beneficiarse de los servicios y de las transferencias sociales durante todo el ciclo de vida. El concepto promueve un enfoque de «gobierno integral» que vincule la protección social con otros objetivos de política.

Los últimos años se han caracterizado por notables avances en la aplicación de los componentes del Piso de Protección Social en muchos países en desarrollo. Este proceso se ha producido de forma más rápida en los países de ingresos medios, sobre todo gracias a las políticas y programas centrados en la seguridad de los ingresos y acompañados de la extensión de los servicios esenciales. En consecuencia, se ha avanzado aún más en la reducción ya observada de la brecha de cobertura de la protección social. En los países en desarrollo, sin embargo, una serie de problemas relacionados con el diseño y la implementación han planteado desafíos a la aplicación efectiva del Piso de Protección Social.

Las experiencias vividas en distintos países y la experiencia comparada permiten extraer una serie de enseñanzas. Las más importantes de ellas son que las políticas nacionales relacionadas con el Piso de Protección Social se benefician del desarrollo de políticas a largo plazo, y que los planes de implementación deberían basarse en un consenso nacional. Estos planes deberían definir las características definitivas de los pisos nacionales de protección social y las prioridades y medidas clave para alcanzarlos. Además, es necesario disponer de un marco fiscal claro que

determine de forma constante el costo aproximado de cada componente del Piso Social y ofrezca al mismo tiempo un detallado programa de los recursos fiscales que deben generarse. Ésta no es tarea fácil. De hecho, el éxito del diseño y del establecimiento de prioridades en relación con los elementos del Piso Social depende de que se comprendan claramente los objetivos de los programas de prestaciones y los efectos de las condiciones asociadas al pago de las mismas. La definición de los criterios de selección debería ir acompañada de una identificación fiable y de técnicas de seguimiento para combatir el fraude, reducir los errores al mínimo y asegurar la provisión de prestaciones y servicios a quienes tienen derecho a ellos. También resulta fundamental la elección de mecanismos institucionales eficaces, especialmente en lo que se refiere a las tecnologías de administración de las prestaciones. Los errores pueden resultar caros y minar la confianza de la población y la credibilidad de todo el proceso de desarrollo del Piso de Protección Social. Así pues, es importante aprender de la experiencia de otros países y programas.

Los componentes del Piso de Protección Social sólo pueden mantenerse a largo plazo si se dispone de suficientes recursos financieros necesarios, lo que puede verse dificultado por otras demandas sobre la capacidad de gasto de los gobiernos. En consecuencia, es necesario examinar más detenidamente la cuestión de cómo hacer posible un espacio fiscal suficiente para financiar los programas nacionales. Durante la última década, las mejores condiciones macroeconómicas, especialmente en varios países de ingresos medios, han permitido a las instituciones públicas empezar a abordar el problema del déficit social y la exclusión social. En muchos países de ingresos bajos, la cancelación de deuda y los ingresos procedentes de los recursos naturales, junto con el crecimiento económico, han proporcionado a los gobiernos un mayor margen de maniobra fiscal. Aunque la solidaridad internacional bajo la forma de ayuda al desarrollo puede colaborar a impulsar y consolidar el proceso de creación de un Piso Social en los países de ingresos bajos, en el largo plazo su implementación debe ser sostenible desde el punto de vista financiero en el ámbito nacional. Los estudios de la OIT, en consulta con el FMI, muestran que en países como Benin, El Salvador, Mozambique y Viet Nam, los principales programas del Piso de Protección Social costarían entre un 1 y un 2 por ciento del PIB.

El crecimiento económico es el camino más fácil para crear espacio fiscal, lo que a su vez puede emplearse como argumento a favor de la protección social. Pero incluso en ausencia de un crecimiento elevado, la reasignación del gasto puede crear un espacio fiscal, siempre que exista la voluntad política para ello. El hecho de que algunos países gasten mucho más que otros en protección social a pesar de tener un PIB per cápita similar pone de manifiesto la influencia de la voluntad política en la definición de las prioridades nacionales. En algunos países,

las reformas fiscales centradas en la reorganización tributaria han brindado nuevas e importantes oportunidades de financiación de la protección social.

Los avances habidos en el análisis de la pobreza han constituido un elemento importante en el diseño de los programas. La disponibilidad creciente de encuestas de hogares, junto a métodos asociados para identificar y clasificar a los hogares y las personas en la pobreza, han mejorado la medición y la comprensión de este fenómeno. Las perspectivas multidimensionales sobre la pobreza han ayudado a promover la coordinación de las intervenciones y, en especial, las transferencias y los servicios básicos. Las técnicas específicas de evaluación han generado información y conocimientos sobre la incidencia de los programas, así como sobre las características de su diseño y su alcance.

Los países en desarrollo comienzan ahora a afrontar el desafío que supone ampliar el alcance de los programas de reducción de la pobreza existentes para mejorar el acceso al trabajo y el empleo. Para desarrollar e integrar las intervenciones es preciso dedicar una mayor atención a las políticas, entre ellas las políticas activas de mercado de trabajo y de creación de microempresas, que pueden generar oportunidades de trabajo y empleo para los beneficiarios de los programas de transferencias. También es importante coordinar los incentivos al trabajo con los objetivos de los programas de reducción de la pobreza. En algunos países de ingresos medios con programas de seguro social bien desarrollados, los responsables de políticas deben prestar atención a la interacción entre el seguro social y la asistencia social.

El Piso de Protección Social no debería concebirse como una alternativa, sino como un complemento de las instituciones de seguro social allí donde éstas existen y, por lo tanto, como un componente de un sistema de protección social integral y pluralista. En los países de ingresos bajos que carecen de instituciones de seguro social sólidas, el Piso de Protección Social debería sentar las bases para la creación de instituciones de seguro social y facilitar la transición de las personas de la asistencia social hacia modalidades más amplias de seguro. La percepción de una división binaria, en virtud de la cual el seguro social sólo puede aplicarse a las personas con empleos «formales», o que cuando menos trabajan en la economía formal, mientras que la asistencia social corresponde exclusivamente a quienes carecen de un empleo formal, no refleja debidamente la situación de muchos países en desarrollo donde predominan marcos financieros e institucionales de carácter mixto.

Los resultados observados en los diferentes países y regiones ponen de manifiesto la variedad y combinaciones de métodos adoptados para identificar a los beneficiarios. Los métodos empleados para seleccionar a las personas con derecho a percibir prestaciones incluyen la definición de ciertas categorías de población o

zonas geográficas y la verificación de los recursos basada en indicadores de ingresos o de patrimonio. En la práctica, la mayoría de los programas recurre a una combinación de distintos métodos, lo que en algunos casos ha implicado la adopción de procedimientos para seleccionar inicialmente a los más pobres o vulnerables antes de proceder a la aplicación de umbrales máximos para diferenciar a las personas con derecho a las prestaciones de las que carecen de él. Se espera que la combinación de distintos métodos mejore la precisión y eficiencia de los sistemas de prestación y consolide al mismo tiempo la eficacia de la lucha contra la pobreza extrema y crónica. Además de los métodos de selección, es importante determinar la escala adecuada de los programas. Muchas experiencias, especialmente en los países menos desarrollados, corresponden a programas experimentales o a pequeña escala que atienden tan sólo a un porcentaje limitado de las personas necesitadas de cobertura, por lo que sus impactos no pueden ser medidos en términos de significatividad a nivel nacional. En estos casos, el paso siguiente debería consistir en establecer un conjunto coordinado de intervenciones en materia de protección social; en otras palabras, un Piso de Protección Social.

La integración y consolidación de programas de protección social fragmentados y deficientes en el Piso de Protección Social puede reportar importantes beneficios. Los organismos públicos tienen un papel protagónico en el desarrollo de las instituciones del Piso de Protección Social. El liderazgo de los gobiernos ayuda a garantizar la rendición de cuentas, especialmente en lo que respecta a los derechos y privilegios de las personas cubiertas por el Piso Social, y a que los programas y las políticas se adapten a los objetivos de desarrollo. En las estrategias que abordan el problema de la pobreza multidimensional, la coordinación entre los distintos sectores es fundamental, pero a menudo difícil de asegurar. El desarrollo de mecanismos institucionales, como por ejemplo organismos de coordinación en el ámbito de la protección social, son en este sentido esenciales. Como se señala más adelante, a pesar del aumento significativo del número de evaluaciones de los resultados, sigue siendo necesario entender mejor la forma de maximizar la eficacia de las políticas sociales.

El seguimiento, junto con la evaluación, es una herramienta de gestión esencial para obtener información periódica sobre si un programa está funcionando bien. El seguimiento permite a los gestores intervenir para mejorar la aplicación de los programas y debería concebirse como un proceso continuo durante toda la vida del programa. Además, debería tratarse de un componente integral y adaptado al contexto del país y del programa. Aunque disponer de una tecnología de la información adecuada es un elemento clave para el seguimiento, no es en absoluto una garantía de éxito. Es esencial el apoyo político para desarrollar la capacidad de seguimiento y evaluación.

## Recomendaciones

La implementación de pisos de protección social definidos a nivel nacional debería obedecer a una serie de principios comunes. Aunque el Piso de Protección Social es un concepto mundial, cada país es responsable de diseñar y aplicar pisos sociales cuyas características se ajusten al marco de las estructuras institucionales, las restricciones económicas, las dinámicas políticas y las aspiraciones sociales propias de cada país. Dicho de otro modo: no existen soluciones únicas. En algunos países, el enfoque del Piso de Protección Social puede servir para reforzar niveles más débiles de protección, reducir las brechas de cobertura y mejorar la coherencia de las políticas sociales; en otros, puede servir como un instrumento para ampliar la cobertura en la dimensión horizontal, como un primer paso para construir sistemas de protección social amplios.

Aunque el diseño y la implementación de los pisos de protección social definidos a nivel nacional deberían basarse en la dinámica propia de cada país, recomendamos que se tengan en cuenta una serie de principios y modalidades, entre los que cabe mencionar:

- Combinar los objetivos de prevención de la pobreza y de protección frente a los riesgos sociales, empoderando así a los individuos para aprovechar las oportunidades de empleo decente e iniciativa empresarial.
- Un proceso gradual y progresivo de implementación por fases basado en los sistemas ya existentes y que respete las prioridades nacionales y las limitaciones fiscales.
- Coordinación y coherencia entre los programas sociales. En particular, y dentro de una perspectiva que tenga en cuenta el desarrollo humano a lo largo de todo el ciclo vital, el Piso Social debería abordar las vulnerabilidades que afectan a las personas de diferentes edades y condiciones socioeconómicas, y debería interpretarse como un marco para desarrollar intervenciones coordinadas en los hogares con el objetivo de abordar las causas multidimensionales de la pobreza y la exclusión social y de liberar la capacidad productiva.
- Combinar las transferencias de ingresos con los objetivos relacionados con la educación, la nutrición y la salud para promover el desarrollo humano.
- Combinar las funciones de sustitución del ingreso con políticas activas de mercado de trabajo, así como con ayudas e incentivos para promover la participación en el mercado de trabajo formal.
- Minimizar los desincentivos a la participación en el mercado de trabajo.



- Asegurar la asequibilidad económica y la sostenibilidad fiscal a largo plazo, que deberían basarse en fuentes nacionales de financiación predecibles y sostenibles, reconociendo al mismo tiempo que la solidaridad internacional, bajo la forma de una financiación compartida de los costos, puede ser necesaria para ayudar a poner en marcha el proceso en algunos países de ingresos bajos.
- La coherencia entre las políticas sociales, de empleo, ambientales y macroeconómicas como parte de una estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo.
- Mantener un marco jurídico y normativo eficaz que establezca claramente los derechos y responsabilidades de todas las partes implicadas.
- Un marco institucional adecuado dotado de unos recursos presupuestarios suficientes, unos profesionales bien formados y unas normas de gobernanza eficaces con la participación de los interlocutores sociales y otros actores interesados.
- Garantizar mecanismos para promover la igualdad de género y apoyar el empoderamiento de la mujer.
- Un sistema eficaz de financiación de la salud que permita asegurar el acceso a unos servicios de salud necesarios de buena calidad.

Para promover la coherencia y la coordinación de las políticas entre las organizaciones internacionales, recomendamos la creación de un mecanismo de colaboración y coordinación, que, aunque pueda desarrollarse sobre una base *ad hoc*, debería asegurar la inclusión de expertos de los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, programas, fondos, comisiones regionales e instituciones financieras internacionales interesados en cuestiones relacionadas con la protección social. El objetivo de este mecanismo interinstitucional sería garantizar una actuación integral, coordinada y de colaboración para responder a los retos inmediatos y a largo plazo de la protección social, haciendo hincapié en el Piso de Protección Social en el ámbito internacional, regional y nacional.

Recomendamos que las organizaciones internacionales aúnen fuerzas en el ámbito nacional para apoyar, inicialmente con carácter experimental, a un grupo de países autoseleccionados. Para estos países, recomendamos que el concepto de Piso de Protección Social sea considerado parte del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y se incorpore a los planes nacionales de desarrollo.

La proximidad del plazo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio hace que sea importante intensificar los esfuerzos para cumplir los compromisos existentes y empezar a debatir un nuevo marco para las próximas décadas.

El Piso de Protección Social puede ser de ayuda en este esfuerzo. Al abordar de una forma integrada e interconectada las vulnerabilidades multidimensionales, el Piso complementa la perspectiva de los ODM y proporciona una herramienta coherente y consistente de política social. Recomendamos que se tenga en cuenta el enfoque del Piso en el marco para el diseño y los compromisos relacionados con las futuras estrategias de desarrollo.

Celebramos las conclusiones de la 100.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y los debates en torno a una posible recomendación internacional no vinculante sobre pisos de protección social para complementar las normas sobre seguridad social ya existentes y, en particular, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), de la OIT. Recomendamos que se otorgue prioridad dentro de las actividades que desarrolla la OIT al proceso de elaboración y adopción de esta recomendación con el fin de acelerar su adopción. Asimismo, alentamos a los países a incluir información sobre la aplicación de los pisos de protección social en los informes periódicos que presenten en virtud de las obligaciones derivadas de los tratados de las Naciones Unidas. Además, invitamos a los órganos y comités pertinentes de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados a considerar la posibilidad de preparar una recomendación general sobre la contribución de los pisos nacionales de protección social a la realización de los derechos sociales reconocidos en diversos convenios.

Reconocemos que algunos países de ingresos bajos necesitan de apoyo internacional externo para desarrollar la protección social y recomendamos que en esta esfera se intensifique la cooperación Sur-Sur, triangular y Norte-Sur. Recomendamos a los donantes que presten un apoyo financiero previsible y multianual para fortalecer los pisos de protección social definidos a nivel nacional en los países de ingresos bajos dentro de sus propios marcos presupuestarios y respetando su soberanía. Sugerimos que los donantes tradicionales, como los países miembros de la OCDE, y los donantes emergentes acuerden mecanismos de cooperación triangular que permitan desarrollar la protección social en los países asociados de ingresos bajos. Asimismo, recomendamos que el acuerdo sobre estos mecanismos se produzca en los foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda y otros foros internacionales sobre cooperación para el desarrollo.

Recomendamos la aplicación, cuando corresponda, de enfoques experimentales sobre la protección social, pero que estos programas sean sometidos a una rigurosa evaluación para valorar su eficacia y la repercusión de los programas de protección social. Deben fomentarse la asistencia técnica y financiera y el intercambio de conocimientos para superar los obstáculos a la aplicación de programas experimentales en aquellos países que carecen de los recursos financieros necesarios. Animamos a las organizaciones regionales a participar en la cooperación

internacional para promover el intercambio de conocimientos y apoyar la aplicación de los pisos de protección social en los países de ingresos bajos.

Acogemos con satisfacción el compromiso explícito de los países del G-20 de ampliar su propia cobertura de la protección social a través de la extensión de los pisos de protección social de acuerdo con la situación particular de cada país y los principios internacionalmente acordados. Asimismo, celebramos la iniciativa del G-20 destinada a alentar a los donantes internacionales a destinar parte de la ayuda oficial al desarrollo, al fortalecimiento de pisos de protección social en los países de ingresos bajos, respetando los enfoques individuales con que estos países quieran abordar la aplicación. Apoyamos con firmeza el desarrollo y la aplicación de los mecanismos innovadores de financiación para recaudar fondos adicionales con el fin de respaldar la implementación de pisos sociales. Entre estos mecanismos cabe citar el impuesto sobre las transacciones financieras, incluidas las transacciones con divisas extranjeras; los mecanismos de canje de la deuda; los impuestos de solidaridad sobre los billetes de avión; y las medidas para facilitar las remesas. Por último, consideramos fundamental la iniciativa del G-20 de reclamar una mayor coherencia, coordinación y colaboración en materia de políticas en el sistema multilateral a través del marco del Piso de Protección Social. Recomendamos que el G-20 prepare un plan de acción para aplicar sus conclusiones y crear mecanismos de seguimiento y presentación de informes periódicos acerca de los progresos mundiales en el campo del establecimiento de pisos de protección social.



# Introducción

## Un eslabón perdido en una globalización equitativa e inclusiva

En 2004, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización de la OIT concluyó que debía aceptarse «un determinado nivel mínimo indiscutible de protección social como parte de la base socioeconómica de la economía global» (OIT, 2004, pág. 122). La Comisión hizo un llamado en favor de un compromiso mundial para abordar la inseguridad social y económica como una condición necesaria para dotar de legitimidad al proceso de globalización<sup>1</sup>.

Las razones de este llamado a fortalecer la dimensión social de la globalización siguen siendo válidas. Estas razones responden al hecho de que las actuales pautas de crecimiento y un proceso de globalización asimétrico han generado efectos y oportunidades desiguales, incrementando las diferencias de ingresos en el seno de los países y las brechas de desarrollo entre unos países y otros, y aumentando la exposición de los grupos ya vulnerables a la mayor volatilidad económica e inseguridad asociadas a la globalización. A pesar de la enorme riqueza que ha generado durante las últimas décadas la globalización, y de los formidables resultados económicos de muchas economías de mercado emergentes, las tasas mundiales de pobreza siguen siendo muy elevadas, la

---

<sup>1</sup> La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, organismo independiente, fue creada por la OIT en febrero de 2002 para analizar el desarrollo del proceso de globalización y sus repercusiones en el progreso económico y social. Puede obtenerse más información en <http://www.ilo.org/fairglobalization/lang--cs/index.htm>.

desigualdad ha aumentado, y la informalidad, el subempleo y la falta de protección social subsisten<sup>2</sup>.

La desigualdad está aumentando y sigue haciéndolo a unos niveles inaceptables e insostenibles. Esta elevada desigualdad, junto con la ausencia de mecanismos adecuados de protección social, pone en peligro la cohesión social y la estabilidad política en el mundo. Es un hecho cada vez más reconocido que el antagonismo social y político es mayor allí donde hay desigualdad de ingresos e inseguridad. La desigualdad y la inseguridad están asociadas a la inestabilidad social. Un modelo de crecimiento económico basado en la concentración de los ingresos y los activos y en la exclusión social no es viable económicamente ni deseable desde un punto de vista social<sup>3</sup>.

La reciente crisis económica y los disturbios políticos en los Estados árabes y en otros países han puesto de manifiesto la necesidad de mejorar estructuralmente la distribución de los ingresos y las condiciones de vida mediante el trabajo decente y unas políticas de protección social integrales, junto con la libertad y la democracia. Los efectos de perturbaciones como la crisis económica hacen que las familias recurran a mecanismos de supervivencia que pueden tener efectos duraderos en el desarrollo humano, aun cuando las propias privaciones tengan una duración relativamente inferior. Para redistribuir los ingresos y repartir los beneficios del crecimiento son necesarias medidas internacionales y nacionales firmes. El llamado de la Comisión Mundial para desarrollar una «base socioeconómica», que evolucionó hasta convertirse en el concepto de Piso de Protección Social, sigue siendo tan pertinente y urgente como siempre.

La protección social y la distribución de los ingresos no sólo son pilares de la paz y la justicia social, sino que también funcionan como lo que Joseph Stiglitz ha denominado estabilizadores automáticos esenciales (Stiglitz, 2009), que ayudan a mitigar las repercusiones de las crisis sobre la población, a la vez que mantienen la demanda agregada y permiten a los trabajadores y sus familias superar la pobreza y la exclusión social, así como encontrar trabajos decentes. En el largo plazo, tal y como sugiere un reciente estudio del FMI, la reducción de la desigualdad y el

---

<sup>2</sup> Un estudio elaborado por la OIT en 83 países (que representan el 70 por ciento de la población mundial) muestra que, durante el período 1995-2007, las diferencias entre los salarios más altos y los más bajos han aumentado en más de dos tercios de los países (OIT, 2010a). El PNUD también ha mostrado que en muchos países el coeficiente de Gini es en la actualidad mayor de lo que lo era en los años ochenta (PNUD, 2010a).

<sup>3</sup> El capítulo 1 del informe de la Comisión Stiglitz aborda detalladamente la relación entre desigualdad y crisis (Naciones Unidas, 2009). Además, Rajan (2011) muestra cómo el aumento de la desigualdad ha sido un factor explicativo clave de la reciente crisis económica en los Estados Unidos. Contribuyó a que las personas de ingresos bajos mantuvieran los niveles de consumo gracias a préstamos insostenibles y que los individuos de ingresos altos alimentaran la especulación en los mercados financieros.

crecimiento sostenido han demostrado ser dos caras de la misma moneda. Los países en donde la distribución de los ingresos es más equitativa tienen más probabilidades de aumentar su capacidad para mantener el crecimiento y la duración de los períodos de crecimiento (Berg y Ostry, 2011).

Aunque la globalización ha representado una fuente de oportunidades para aquellas personas que han sido capaces de aprovecharlas, ha dejado a muchas otras desprotegidas frente a la volatilidad económica y los nuevos retos y transformaciones mundiales, que han tenido profundas repercusiones en el ámbito nacional y local. La protección social desempeña un papel esencial para reducir el temor de las personas a la pobreza y la inseguridad, y para ayudarlas a adaptar sus competencias con el fin de superar las restricciones que impiden su plena participación en un entorno económico y social cambiante. El consiguiente aumento de su capacidad productiva libera un potencial previamente desaprovechado y contribuye así a mejorar la productividad laboral. Esto favorece los resultados macroeconómicos en general. La protección social es una inversión que beneficia a todas las personas.

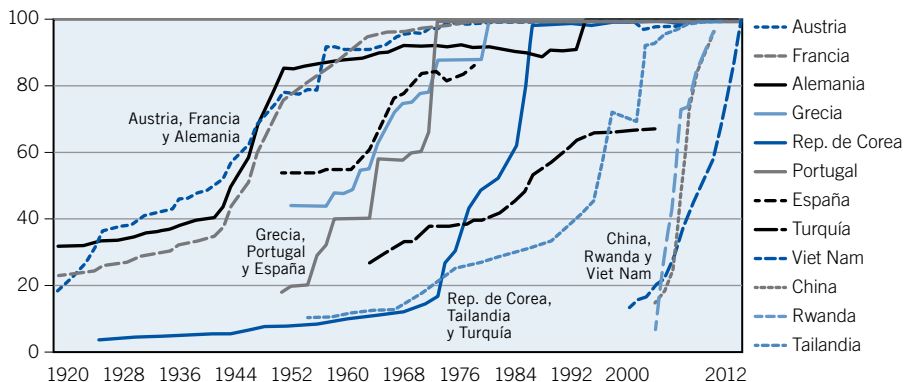
La protección social debería entenderse como una parte de la política social, y puede concebirse como un instrumento clave que se complementa con la política económica para asegurar un desarrollo equitativo y sostenible desde el punto de vista social (Mkandawire, 2007a).

La última década ha sido testigo de un progreso sin precedentes en la cobertura de la protección social de algunos países. En un período de tiempo muy breve, un gran número de personas se ha afiliado a sistemas básicos de protección social que ofrecen seguridad de los ingresos y atención médica, particularmente en algunas economías emergentes.

Históricamente, los países europeos, y otros como Australia, Canadá o Japón, han construido a lo largo de décadas unos sistemas integrales de protección social, ampliando gradualmente la cobertura a medida que aumentaban sus ingresos per cápita. En la actualidad, en un fenómeno novedoso y único en la historia, países como China, Rwanda y Viet Nam, entre otros, han construido sus sistemas de protección de la salud partiendo prácticamente de cero y logrando una cobertura básica a gran escala y casi universal en un plazo muy breve (gráfico 1). Aunque estos nuevos regímenes no son tan completos como los existentes en la mayoría de las economías de ingresos más altos, reflejan un esfuerzo considerable por proporcionar al menos una protección mínima a un elevado número de personas históricamente excluidas de los beneficios del crecimiento económico.

El desarrollo de estos acontecimientos en muchos países emergentes ha permitido que la protección social se haya convertido, en el espacio de aproximadamente una década, en uno de los principales elementos de las estrategias nacionales de desarrollo, junto con el crecimiento económico y el desarrollo humano. Su base

Gráfico 1. Evolución de la cobertura de la protección de la salud como porcentaje de la población total en países seleccionados



Fuente: Datos de la OCDE relativos a la salud (2010) y datos proporcionados por los países.

conceptual se ha clarificado y ampliado, pasando de un enfoque centrado únicamente en el riesgo a un enfoque más amplio consistente en un mecanismo para ayudar a las personas a cubrir necesidades básicas y desarrollar sus capacidades individuales. En la práctica, esto se ha reflejado también en una rápida ampliación de los programas y políticas que combinan transferencias de ingresos con servicios básicos, garantías de empleo o creación de activos. La rápida expansión de la cobertura promete contribuir considerablemente a reducir la pobreza y la vulnerabilidad mundiales (Barrientos y Hulme, 2008).

La OIT tuvo en cuenta estas experiencias al elaborar el Piso de Protección Social como un enfoque nuevo e innovador de política social destinado a aumentar la cobertura de la protección social como parte de la Campaña Mundial sobre Seguridad Social para Todos como uno de los objetivos estratégicos de la Agenda de Trabajo Decente.

En 2009, los directores de los organismos de las Naciones Unidas dieron el visto bueno a una propuesta de la OIT para lanzar la Iniciativa del Piso de Protección Social (I-PPS) como una de las nueve iniciativas conjuntas de las Naciones Unidas para paliar los efectos de la crisis económica. En 2010, se creó el Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social en el marco de la I-PPS para mejorar las actividades de promoción y defensa a nivel mundial y profundizar en los aspectos conceptuales de las políticas de este enfoque.

En muchos sentidos, la fuerza del Piso de Protección Social reside en su sencillez. El Piso Social se basa en la idea de que todas las personas deberían gozar de una seguridad básica de los ingresos suficiente para vivir, garantizada a través de



transferencias monetarias o en especie, como las pensiones para los ancianos o las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo, las prestaciones de apoyo a los ingresos o las garantías y servicios relativos al empleo para los desempleados y los trabajadores pobres. Combinadas, las transferencias monetarias y en especie deberían asegurar que todas las personas gozan de acceso a los bienes y servicios esenciales, incluidos unos servicios básicos de salud, una nutrición adecuada, educación primaria, vivienda, agua y saneamiento. Además, el énfasis del Piso Social en la coherencia y coordinación de políticas significa que puede proteger y potenciar a los individuos durante todo el ciclo de vida. Un Piso Social eficaz también precisa de vínculos sólidos con las políticas de empleo. Esto permitirá a las personas acceder a empleos productivos y decentes y salir de la pobreza.

El concepto del Piso de Protección Social se centra en particular en el empleo de las transferencias de ingresos como medio de garantizar el acceso a los servicios básicos. En muchos países esto permitirá a personas que de otro modo se hubieran visto privadas de estos servicios acceder a la educación primaria, una atención médica de mayor calidad y otros servicios que mejoran las condiciones de vida y supervivencia. En muchos países, sin embargo, será necesario complementar las medidas para mejorar el acceso con medidas del lado de la oferta para reducir las barreras económicas (por ejemplo, mediante la eliminación de las tasas de escolarización o la reducción de los costes de la atención médica en el momento de la prestación del servicio). Además, en los entornos más pobres no basta con aumentar el acceso si sencillamente los servicios no están disponibles. En estos casos, la aplicación del Piso de Protección Social debe llevarse a cabo de forma coordinada con las autoridades sectoriales responsables de ampliar la cobertura del sistema educativo o de salud.

Es importante destacar que el Piso de Protección Social no es una receta ni una norma universal, sino un enfoque de política flexible que deberían impulsar los países y responder a sus necesidades, prioridades y recursos nacionales. Se trata de un enfoque nuevo e integral de la protección social, centrada inicialmente en las prestaciones básicas, y concebido y elaborado sobre la base de las más recientes experiencias innovadoras. Estas prestaciones pueden introducirse de forma gradual y pluralista y de acuerdo con las aspiraciones nacionales para responder a las circunstancias concretas y a la capacidad institucional y financiera existente.

Obviamente, el Piso de Protección Social debe ser viable y sostenible desde el punto de vista financiero, dadas las circunstancias de cada país. El Piso Social sólo puede ser específico de cada país y reflejar sus circunstancias, aunque todas las naciones pueden tomar ejemplo de las experiencias internacionales. Los problemas de endeudamiento a los que se enfrentan algunas economías avanzadas, y que en la actualidad están dando pie a tantos dilemas en materia de política, ponen de

relevancia el cuidado que debe ponerse en generar espacios fiscales. Este informe es plenamente consciente de la necesidad de responsabilidad fiscal. Así pues, el Piso de Protección Social debe financiarse a través de recursos sostenibles, inclusive en el caso de la ayuda con condiciones favorables destinada a algunos países de ingresos bajos, y en un marco macroeconómico y fiscal adecuado.

Es importante también destacar que el Piso de Protección Social no puede en absoluto considerarse una solución mágica para los problemas sociales del mundo. No obstante, una amplia gama de experiencias en distintas regiones del mundo, tal y como se describe en el capítulo 1, sugiere que los países pueden reducir más rápidamente la pobreza, la desigualdad y la exclusión social si estos problemas se abordan de una forma coherente y consistente, comenzando por ampliar horizontalmente el acceso a los servicios sociales esenciales y la seguridad de los ingresos.

El presente informe argumenta que el Piso de Protección Social es *necesario, viable y eficaz*.

### El Piso de Protección Social es necesario

Como se señaló anteriormente, a pesar de los extraordinarios avances tecnológicos y de un crecimiento del PIB a menudo acelerado, en la actualidad unos 1.400 millones de personas viven bajo el umbral de la pobreza (Banco Mundial, 2011a). Estos individuos padecen múltiples formas de penuria y pobreza y se ven obligados con frecuencia a desatender sus necesidades básicas. La persistencia de cifras tan elevadas de personas excluidas representa un desperdicio tremendo de potencial humano y económico. Esto debe cambiar.

El enfoque de Piso de Protección Social representa una poderosa intervención que puede ofrecer un conjunto coherente y adaptable de políticas capaces de empezar a invertir esta situación de exclusión y de promover la dignidad humana. El Piso puede contribuir de forma significativa a la cohesión, la paz y la estabilidad social, lo que a su vez ayudaría a minimizar el malestar social.

Además, el Piso Social promueve la estabilidad macroeconómica, toda vez que los países pueden confiar en que la protección social actúe como un estabilizador automático. Con ello se sientan unas bases sólidas para formas de crecimiento con mayor capacidad de recuperación y una prosperidad sostenible que sean menos vulnerables a la volatilidad de la economía mundial y a los efectos de las crisis económicas y financieras periódicas. Asimismo, el Piso puede promover la estabilidad macroeconómica y la prosperidad porque aumenta la capacidad productiva de los grupos vulnerables al liberar su potencial aún por explotar y permitirles contribuir más plenamente a la vida económica y social de las sociedades en que viven.

## Viable

El hecho de que en numerosos países ya existan algunos o muchos de los elementos del Piso Social da fe de su viabilidad. Muchos de estos países también están pasando de forma gradual del Piso de Protección Social a unos sistemas de protección social más completos (OIT y PNUD, 2011). Muchas sociedades ya poseen la capacidad técnica y el espacio fiscal necesarios para empezar a construir sus pisos de protección social (OIT, 2008). Algunos países de ingresos bajos en África y otras partes del mundo ya han dado los pasos necesarios para construir el Piso Social y existen indicios de que el proceso se acelerará en un futuro próximo.

La OIT ha demostrado que todos los países, incluidos los de ingresos bajos, no sólo deberían, sino que pueden adoptar una política de desarrollo de un Piso de Protección Social. Aun en el caso de que no pueda desarrollarse un piso social básico completo de una sola vez, un enfoque escalonado y gradual puede generar beneficios inmediatos en términos de reducción de la pobreza, crecimiento que favorezca a los pobres y desarrollo social. Una estrategia nacional de protección social orientada hacia el futuro puede ayudar a escalonar la aplicación de varios programas sociales e instrumentos de política y asegurar la incorporación de éstos a marcos de desarrollo más amplios.

El informe muestra que la aplicación de pisos de protección social<sup>4</sup> definidos a nivel nacional es viable, pero no necesariamente fácil. La voluntad política, el espacio fiscal y unas instituciones eficaces son condiciones previas necesarias para una aplicación gradual satisfactoria.

Unos pisos de protección social eficaces y adaptados a la realidad nacional, capaces de ampliarse de manera gradual, no sólo son asequibles sino que, a largo plazo, se financian a sí mismos gracias a la mejora de la productividad de la fuerza de trabajo, la capacidad de resistencia de la sociedad y la estabilidad del proceso político. Los efectos más indirectos de este último elemento no siempre son fáciles de medir con métodos estadísticos convencionales, lo que apunta a la necesidad de desarrollar un conjunto de indicadores adaptados. El costo de un Piso de Protección Social bien diseñado es bajo si lo comparamos con los ingresos fiscales que a menudo dejan de percibirse por una ineficaz recaudación de impuestos y el derroche asociado a muchos programas de gasto. Para ampliar el espacio fiscal es fundamental una estructura fiscal progresiva y eficaz.

---

<sup>4</sup> La expresión «Piso de Protección Social» es un concepto global y, como tal, en el informe aparece nombrado en singular. Dado que este concepto global debe adaptarse a las circunstancias nacionales, cuando se hace referencia al concepto de protección social se habla en cambio de pisos nacionales de protección social, en plural, para denotar el conjunto específico de cada país de aplicaciones nacionales del concepto global.

## Eficaz

Se ha reconocido que el Piso de Protección Social puede ser eficaz porque en los países que han logrado avances significativos en su desarrollo se han observado resultados muy destacados (OIT y PNUD, 2011). El capítulo 3 de este informe ilustra la amplia gama de efectos positivos que pueden tener los programas de protección social. Entre ellos cabe mencionar una reducción significativa de la pobreza y del coeficiente de desigualdad de Gini; la aceleración y avance en la consecución de las metas de los ODM; y la mejora de los resultados en materia de educación como, por ejemplo, tasas de matriculación más elevadas y un mayor nivel de estudios. Los enfoques existentes del Piso Social también han demostrado tener efectos positivos en cuanto al empoderamiento humano y la mejora de las condiciones para los grupos excluidos, especialmente las mujeres. Estos enfoques han mejorado tanto los resultados microeconómicos como los macroeconómicos y han incrementado la participación en el mercado de trabajo y la actividad empresarial, liberando el potencial productivo de los individuos. Además, el incremento de los ingresos de los hogares eleva el consumo y la demanda interna, lo que, a su vez, amplía el mercado interno y favorece el crecimiento.

## La estructura de este informe

Los acontecimientos recientes han puesto de manifiesto los llamativos avances registrados en la ampliación de la cobertura, pero el presente informe sostiene que debe y puede hacerse mucho más. El informe aborda tres cuestiones fundamentales: ¿qué es el Piso de Protección Social?, ¿por qué es importante? y ¿cómo puede aplicarse? Los siguientes capítulos están estructurados en torno a estas cuestiones. El primer capítulo del informe explica qué es el Piso Social, cuáles son sus orígenes, y cómo ha surgido y ha ido ganando adeptos como una nueva concepción del desarrollo y una herramienta política. El segundo capítulo describe la actual situación socioeconómica y demuestra la necesidad del Piso Social. El capítulo 3 presenta las razones fundamentales para introducir pisos de protección social nacionales. El capítulo 4 trata de mostrar cómo puede construirse el Piso de Protección Social. El capítulo 5 presenta recomendaciones específicas sobre qué pasos puede dar la comunidad internacional para apoyar la aplicación de los pisos sociales.

# El Piso de Protección Social – 1

## Un enfoque de política coherente

### El concepto

El concepto del Piso de Protección Social se basa en principios compartidos de justicia social y en el derecho universal de todas las personas a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado para la salud y bienestar de ellas y sus familias que incluya aspectos tales como la alimentación, el vestido, la vivienda, la atención médica y los servicios sociales necesarios. Se trata de un enfoque basado en los derechos cuya idea fundamental es que nadie debería vivir por debajo de un determinado nivel de ingresos y que todo el mundo debería al menos poder acceder a servicios sociales básicos con el fin de mejorar sus posibilidades de acceder a un trabajo decente.

El Piso de Protección Social, en la definición de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), es un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y capacitando a las personas a lo largo del ciclo de vida. El Piso Social prevé garantías en materia de:

- seguridad básica de los ingresos, mediante diversas formas de transferencias sociales (monetarias o en especie), tales como pensiones para las personas de edad o para las personas con discapacidades, prestaciones por hijos a cargo, prestaciones de apoyo a los ingresos y/o garantías y servicios relativos al empleo para las personas desempleadas y los trabajadores pobres;
- acceso universal y asequibilidad a servicios sociales esenciales en los ámbitos de la salud, agua y saneamiento, educación, seguridad alimentaria, vivienda y otras esferas definidas en las prioridades nacionales (JJE, 2009a; OIT y OMS, 2009).

El Pacto Mundial para el Empleo de la OIT especificó como componentes esenciales del Piso Social «el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres» (OIT, 2009a, pág. 7). El concepto es coherente con una estrategia bidimensional para extender la seguridad social integrada por un conjunto básico de garantías sociales para todos (la dimensión horizontal) y la implementación gradual de normas más rigurosas (la dimensión vertical), de conformidad con el Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), entre otras, a medida que los países generen el espacio fiscal y político necesario (OIT, 2009b).

La Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2011 puso de manifiesto el amplísimo respaldo de que goza el Piso y perfeccionó las definiciones anteriormente citadas del concepto. Esta redefinición unificó la relación entre la seguridad de los ingresos y el acceso a bienes y servicios básicos bajo la forma de garantías básicas de seguridad social. La Conferencia Internacional del Trabajo acordó la siguiente definición:

... pisos de protección social, que incluyan garantías de seguridad social básicas para que, durante su ciclo de vida, todas las personas necesitadas puedan costearse una atención de salud esencial y puedan tener acceso a la misma, y gozar de una seguridad del ingreso que se eleve como mínimo a un nivel definido en el plano nacional. Las políticas relativas al Piso de Protección Social deberían tener por objeto facilitar un acceso efectivo a bienes y servicios esenciales, promover una actividad económica productiva y aplicarse en estrecha coordinación con otras políticas de promoción de la empleabilidad, reducción de la informalidad y la precariedad, creación de empleos decentes y promoción de la iniciativa empresarial (OIT, 2011a, párrafo 9).

En consecuencia, además de los elementos mencionados en la definición de la JJE y el Pacto Mundial para el Empleo, la Conferencia enumeró como objetivos centrales del Piso de Protección Social la necesidad de promover la actividad económica productiva y la iniciativa empresarial a través de empresas sostenibles y el acceso a oportunidades de trabajo decente. Aunque la citada definición es multidimensional e indicativa, ofrece la posibilidad a los países de adoptar los distintos componentes de forma escalonada en función de sus respectivas necesidades y capacidades. Las políticas de apoyo al empleo y a la iniciativa empresarial podrían bien complementar los pisos de protección social, bien integrarse plenamente en su diseño, dependiendo de las características institucionales de los países.

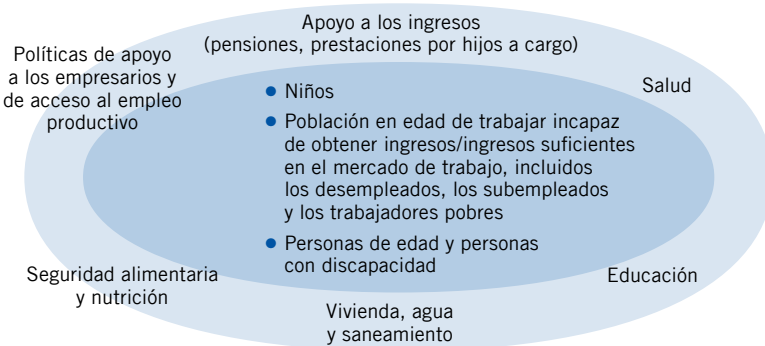
El Piso de Protección Social apuesta por la coherencia y coordinación de las diferentes políticas sociales para evitar que los individuos y las familias caigan en la pobreza y la penuria y permanezcan anclados en ellas. Asimismo, pretende proteger a las personas que no son capaces de obtener unos ingresos decentes a través del trabajo y empoderar a los trabajadores para que aprovechen las oportunidades económicas y encuentren una vía para salir de la pobreza.

El Piso Social combina el enfoque tradicional basado en el ciclo de vida, caracterizado por programas integrales de desarrollo humano para los niños y sus familias, las personas subempleadas y los trabajadores pobres (incluidos los que padecen alguna discapacidad) y las personas de edad (véase el gráfico 2), junto con los últimos desarrollos en el análisis de la pobreza y la vulnerabilidad. Estos últimos tienen en cuenta el empleo precario y la diversidad de estructuras familiares y constituyen la base de la mayor parte de los nuevos programas de protección social introducidos en los países en desarrollo.

Se trata de un marco para coordinar las ayudas públicas destinadas a los hogares, que aborda las distintas causas de la pobreza y la exclusión social y busca aprovechar la capacidad productiva de quienes están en condiciones de trabajar. Se presta particular atención a la potenciación de la mujer, como pone de relevancia el papel que atribuyen los programas de transferencias de ingresos y servicios sociales a la mujer dentro del hogar.

En el desarrollo del Piso Social resulta fundamental el vínculo entre la protección social y las políticas de empleo, de modo que las personas puedan encontrar trabajos productivos y decentes, evitando la dependencia a largo plazo e incentivando la participación en el mercado de trabajo.

Gráfico 2. El Piso de Protección Social: políticas sociales integradas para proteger y capacitar a las personas a lo largo de todo el ciclo de vida



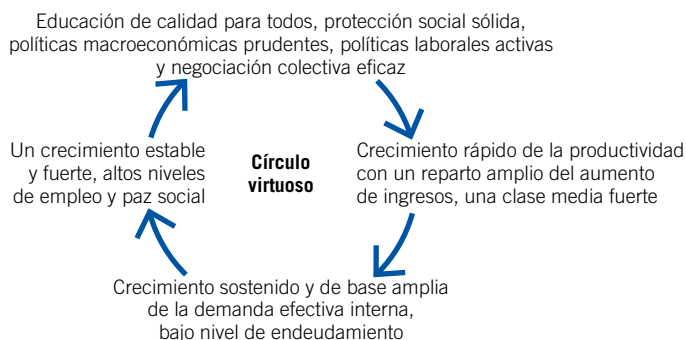
Aunque el Piso de Protección Social es un concepto mundial, los pisos de protección social existentes se han adaptado al marco de las estructuras institucionales, las restricciones económicas, las dinámicas políticas y las aspiraciones sociales propias de cada país. Por lo general, su proceso de aplicación será progresivo y gradual, en función de las prioridades y capacidades nacionales, sobre la base de los sistemas existentes de protección social y mediante fuentes sostenibles de financiación.

En la construcción de un sistema de protección social, el concepto de Piso de Protección Social debe entenderse como un primer paso hacia un nivel más elevado de protección. A medida que las economías crezcan y el espacio financiero y fiscal se amplíe, es de prever que el nivel de protección aumente. En aquellos países en que ya existe un sistema de protección social completo pero segmentado, el enfoque basado en el Piso no debe considerarse como una forma de reducir los niveles de protección, sino como parte del proceso destinado a reducir las eventuales brechas de cobertura y promover la coherencia de las políticas sociales.

Como muestra el gráfico 3, una vez establecido, el Piso Social puede interpretarse también como el detonante de un círculo virtuoso de desarrollo que proporciona una vía de salida de la pobreza y la desigualdad, y hacia la adaptabilidad económica a largo plazo y el crecimiento inclusivo. El círculo virtuoso creado por la protección social puede transformarse en un mecanismo autopropulsado capaz de consolidar medidas de promoción del desarrollo humano que son sostenibles y pueden reproducirse en otros ámbitos, lo que se traduce en un desarrollo mayor y mejor.

El concepto de Piso de Protección Social difiere de forma sustancial de la noción de redes de seguridad social promovida por las instituciones financieras

Gráfico 3. El Piso puede estimular el desarrollo de un círculo virtuoso



Fuente: Notas de debate del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social, por Kemal Derviş.



internacionales a finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado en el contexto de los programas de reformas estructurales basados en el mercado.

En 1993, la 47.<sup>a</sup> reunión del Comité para el Desarrollo, integrado por representantes del Banco Mundial y el FMI, reconoció la importancia de las redes de seguridad social para «mitigar los principales efectos negativos transitorios de la reforma económica sobre los grupos vulnerables y mejorar la viabilidad política de las reformas» (Grupo de Evaluación Independiente, 2011, pág. 85). En la misma se reconocía que programas como el Fondo de Emergencia Social (FES), introducido en Bolivia con el apoyo del Banco Mundial en 1987, prestaban asistencia de emergencia y temporal a los pobres mediante la creación de empleo temporal y las transferencias de ingresos. Durante los años posteriores se desarrollaron fondos sociales similares en más de 60 países (*ibid.*)<sup>5</sup>.

En las redes de seguridad social, las políticas sociales eran consideradas como un componente residual del desarrollo económico. La aplicación de este tipo de medidas obedecía a la necesidad de prestar asistencia a las personas pobres y vulnerables durante las reformas estructurales para mitigar los efectos de los ajustes estructurales y facilitar el respaldo político a los mismos. Estas medidas solían ser de carácter temporal y fragmentario y estar destinadas específicamente a las personas pobres y vulnerables dentro de un marco basado en las necesidades.

Durante el decenio 2000-2010, muchos países cuestionaron este enfoque. En Chile, por ejemplo, el proceso de democratización posterior al año 2000 contribuyó a una mayor concienciación sobre la conveniencia de pasar de un enfoque de la protección social basado en las necesidades a uno basado en los derechos que garantizaba los derechos sociales básicos como condición previa de la ciudadanía. El acceso a las prestaciones se universalizó de forma gradual, entre otras en las áreas de la salud, las pensiones, el desempleo, la atención infantil y la educación primaria. El enfoque residual y temporal fue sustituido por la perspectiva de un Piso de Protección Social, que hace de la protección social un componente pleno y permanente de la estrategia de desarrollo para un crecimiento integrador. Otros muchos países fueron testigos de procesos similares.

---

<sup>5</sup> La definición de redes de seguridad social acuñada por el Banco Mundial ha ido evolucionando durante la última década. Para más información acerca de la historia y la cronología del enfoque del Banco, véase Grupo de Evaluación Independiente (2011), apéndice A.

## Los pisos de protección social en la práctica

En las Américas, uno de los principales componentes del piso de protección social en la Argentina es la Asignación Universal por Hijo (AUH). Este programa, iniciado en noviembre de 2009, combina las transferencias monetarias con el acceso a servicios esenciales para los niños y adolescentes hijos de personas desempleadas y de trabajadores de la economía informal, así como de anteriores beneficiarios de otros programas no contributivos. Por lo que se refiere a las personas mayores, en 2005 se modificó un plan de pensiones para crear el Plan de Inclusión Previsional. Este programa permitió incluir en el sistema de pensiones a las personas incapaces de alcanzar la cotización mínima exigida para el cobro de una pensión. Gracias a este programa, unos 2,5 millones de personas, en su mayoría mujeres que desempeñaban trabajos domésticos, pasaron a tener acceso a prestaciones contributivas. Además, en la Argentina el piso social incluye una pensión no contributiva para las personas mayores que viven en la pobreza. En 2009, el 75 por ciento de los niños y adolescentes recibían asignaciones familiares y el 90 por ciento de las personas mayores percibía una pensión (OIT, de próxima publicación (a)).

El piso de protección social del Brasil comprende, entre otros programas, el régimen de pensiones rurales, el programa de transferencias condicionadas Bolsa Família, el Sistema Único de Saúde, SUS (Sistema Único de Salud), de carácter universal, y las pensiones no contributivas de asistencia social para personas mayores y personas con discapacidad. El programa Bolsa Família cubre en la actualidad a alrededor de 13 millones de familias. El programa, iniciado en 2003, proporciona apoyo a los ingresos de las familias pobres, a condición de que cumplan con ciertos requisitos de desarrollo humano, tales como la asistencia de los niños a la escuela, incluida su participación en actividades socioeducativas adicionales, la vacunación, la vigilancia de su situación nutricional y la sujeción a exámenes médicos pre y post natales. Se han realizado otros esfuerzos para incluir a los beneficiarios en el mercado laboral mediante el desarrollo de las competencias profesionales y otras políticas relativas al empleo. El presupuesto de 2009 fue de 11.800 millones de reales brasileños, equivalente a un 0,4 por ciento del PIB (OIT, de próxima publicación (b)). En 2011, el Gobierno inició el programa Brasil Sem Miséria (Brasil sin miseria), cuyo objetivo es proporcionar cobertura a los aproximadamente 16 millones de personas que viven con menos de 45 dólares al mes y erradicar la pobreza extrema para 2014. El programa combina la extensión del alcance de Bolsa Família con un mayor acceso a los servicios públicos (en particular, a la educación, la salud básica, el agua y el saneamiento, la electricidad y el alcantarillado) a los más necesitados. Además, incluye medidas

para facilitar la inclusión productiva, como servicios de empleo, formación profesional y microcréditos<sup>6</sup>.

En África existen experiencias notables de aplicación de elementos del Piso de Protección Social en Cabo Verde y Sudáfrica. Los principales componentes del piso de protección social de Cabo Verde se centran en la seguridad de los ingresos de las personas mayores y los niños, así como el acceso a la educación y a la atención médica esencial. En 2006 el país estableció una pensión social mediante la fusión de dos regímenes de pensiones no contributivas. Se trata de una pensión supeditada a la comprobación de recursos y está destinada a las personas de 60 o más años de edad y a los discapacitados. El coste estimado del programa es de aproximadamente el 0,4 por ciento del PIB. En la actualidad la pensión cubre a más del 90 por ciento de la población destinataria.

Cabo Verde ha comenzado a ampliar el seguro social a diversos grupos de la economía informal, como los trabajadores independientes, los trabajadores domésticos y los trabajadores de las pequeñas empresas y de las microempresas. Las medidas para extender la cobertura de la protección social han contribuido significativamente a reducir la tasa de pobreza del 36,7 por ciento de la población en 2001 al 26,6 por ciento en 2007 (OIT, de próxima publicación (c)).

En Sudáfrica, los principales elementos del piso de protección social son el programa de subvenciones para el cuidado de los niños y el programa de subvenciones para las personas mayores. El programa de subvenciones para el cuidado de los niños es un programa de transferencias monetarias basadas en el nivel de ingresos, que en la actualidad cubre aproximadamente al 90 por ciento de las familias pobres con hijos con derecho a percibir las subvenciones (7,5 millones de niños), y cuyo coste asciende aproximadamente al 1 por ciento del PIB. El programa de subvenciones para las personas mayores cubre casi a 2,6 millones de personas. Se trata de subvenciones supeditadas a la comprobación de recursos y financiadas con impuestos, y su coste asciende a alrededor del 1,4 por ciento del PIB. Las transferencias y servicios sociales no contributivos han mejorado sustancialmente el nivel de vida de los hogares más vulnerables en Sudáfrica, y sus efectos han reforzado el apoyo público a la ampliación de la seguridad social. Durante 2011-2012, el Gobierno tiene previsto gastar 97.600 millones de rand (aproximadamente 14.200 millones de dólares de los Estados Unidos), lo que representa cerca del 3,5 por ciento del PIB y del 12 por ciento del gasto público total. Además, se programó para el año 2011 la publicación de un documento consolidado de política destinado a establecer un seguro social integral y obligatorio

---

<sup>6</sup> Véase la página web del programa Brasil sem Miséria: <http://www.brasilsemmiseria.gor.br/conheca-o-plano>.

que incluya un sistema de pensiones de base amplia. Dado que las cotizaciones estarían parcialmente subvencionadas por el Estado, este sistema de pensiones sería asequible para los trabajadores de ingresos altos y bajos (OIT, de próxima publicación (d)).

En Asia, China e India han realizado avances significativos en el desarrollo de un Piso de Protección Social para sus ciudadanos. China, por ejemplo, incrementó la cobertura de salud básica del 15 al 85 por ciento de la población entre 2003 y 2008, incluyendo a aproximadamente 800 millones de personas en el sistema de cooperativas médicas rurales. En diciembre de 2009, China puso en marcha un régimen experimental de pensiones rurales que pretende dar cobertura a más 700 millones de personas de las zonas rurales para el año 2020<sup>7</sup>. Se trata del proceso de inclusión social más rápido y de mayor envergadura del mundo, y se espera que contribuya sustancialmente a estimular la demanda interna china y a reorientar el crecimiento hacia el mercado interno. En la India, el Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural Mahatma Gandhi garantiza 100 días anuales de empleo por hogar. Se ha convertido en una de las más importantes iniciativas de protección social basadas en los derechos implementadas en el mundo, y ha beneficiado a 52,5 millones de hogares. Además, la India puso en marcha recientemente el régimen de seguro social Rashtriya Swasthya Bima Yojana (RSBY). Mediante un sistema de tarjetas inteligentes, el régimen brinda un seguro de salud por un monto de 30.000 rupias anuales (aproximadamente 640 dólares de los Estados Unidos) en caso de hospitalización (incluida por maternidad) a las familias que viven por debajo del umbral de la pobreza en la economía informal. El programa, en funcionamiento desde abril de 2008, ha repartido más de 24 millones de tarjetas hasta agosto de 2011. Cada tarjeta cubre a cinco personas. El programa se ha extendido a los trabajadores de la construcción, los vendedores ambulantes, los trabajadores domésticos y los beneficiarios del Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural Mahatma Gandhi que hayan trabajado más de 15 días durante el ejercicio económico anterior. Existe una propuesta para ampliar el programa a los trabajadores de la minería, los traperos, los mozos de estación y los taxistas<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> «Expanding social security in China» (La expansión de la seguridad social en China), presentación del embajador He Yafei, Representante Permanente de la Misión Permanente de la República Popular China ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra y otras organizaciones internacionales con sede en Suiza, durante el taller del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social, celebrado en Ginebra el 17 de marzo 2011.

<sup>8</sup> «Road to Universal Health Coverage in India» (El camino hacia una cobertura universal de la salud en la India), presentación de Sudha Pillai, Secretario de la Comisión Nacional de Planificación en el taller del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social, celebrado en Ginebra el 17 de marzo de 2011.

La mayoría de los países en la Unión Europea (UE) ya han establecido pisos de protección social nacionales casi completos que incluyen programas de ingreso mínimo y servicios sociales básicos. No obstante, existen algunas lagunas, problemas de coordinación y de coherencia, y duplicaciones entre programas sociales (Comisión Europea, 2011a). Establecer un piso de protección social en la UE supone colmar posibles carencias en el sistema actual, promover la integración entre políticas sociales y, en especial, los vínculos entre el ingreso mínimo y las políticas activas de mercado de trabajo. En este contexto, el programa francés Revenu de solidarité active, que combina incentivos al trabajo con protección para los desempleados y los trabajadores pobres, puede considerarse un ejemplo de políticas de piso de protección social en Europa.

## Reconocimiento internacional

En el Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98.<sup>a</sup> reunión en 2009, se reitera asimismo el llamado a favor de articular una protección social adecuada para todos a partir de un Piso de Protección Social básico con el fin de poner en marcha «sistemas de protección social sostenibles concebidos para prestar asistencia a las personas vulnerables [y así] evitar el aumento de la pobreza, solventar dificultades sociales y, al mismo tiempo, contribuir a estabilizar la economía y a mantener y fomentar la empleabilidad» (OIT, 2009a, pág. 7).

En el documento final de la Cumbre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), adoptado por consenso por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2010, se considera que el concepto de Piso de Protección Social figura entre las políticas y los enfoques que han alcanzado mayor éxito. En dicho documento se afirma que «promover el acceso universal a los servicios sociales y brindar niveles mínimos de protección social puede contribuir de manera importante a la consolidación de los beneficios ya logrados en materia de desarrollo y al logro de otros nuevos» (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010a, pág. 5). Las conclusiones de la Cumbre de los ODM sitúan el enfoque de Piso Social entre los temas más importantes de la agenda del desarrollo y sientan las bases para el fortalecimiento de los esfuerzos de coordinación interinstitucional.

En todo el mundo se suscribieron declaraciones similares. El Segundo Congreso Mundial de la Confederación Sindical Internacional (CSI), celebrado en Vancouver del 21 al 25 de junio de 2010, adoptó una resolución de apoyo al «establecimiento y la aplicación de un paquete de beneficios mínimos para todos aquellos que lo necesiten [...] Un piso social universal debería ser financiado

esencialmente mediante fondos públicos y cubrir a toda la población, hombres y mujeres, independientemente de su situación de empleo» (CSI, 2010, pág. 3).

En un reciente discurso pronunciado ante la Autoridad Monetaria de Singapur el 1.º de febrero de 2011, el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Sr. Dominique Strauss-Kahn, declaró que «una protección social adecuada, fundamentada en un mínimo básico como el que propone la Organización Internacional del Trabajo (OIT), puede poner a los sectores más vulnerables de la sociedad al resguardo de lo peor de la crisis» (FMI, 2011a). A raíz de la histórica conferencia, celebrada en Oslo el 13 de septiembre de 2010, la OIT y el FMI acordaron colaborar para evaluar el concepto de un Piso de Protección Social para quienes viven en la pobreza y en situaciones vulnerables, dentro de un marco de mediano a largo plazo de estrategias de desarrollo y políticas macroeconómicas sostenibles (OIT y FMI, 2010).

En sus conclusiones, la Presidencia de la Octava Cumbre Asia-Europa (ASEM), celebrada los días 4 y 5 de octubre de 2010 en Bruselas, declara que «los líderes también tomaron nota con interés del establecimiento gradual de un Piso de Protección Social a escala mundial, una de las nueve iniciativas conjuntas de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, impulsada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)», e insta a «un mayor intercambio de experiencias y de actividades de asistencia técnica a efectos de la aplicación de las políticas de bienestar social» (Cumbre Asia-Europa, 2010, pág. 6). En el comunicado final de la reunión de Ministros de Seguridad Social de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en Alcalá de Henares los días 13 y 14 de mayo de 2010, también se destacó la importancia de la Iniciativa del Piso de Protección Social auspiciada por la Junta de Jefes Ejecutivos (Unión Europea, 2010).

En Asia Meridional, el Foro regional de Ministros de Desarrollo Social de la UNESCO se reunió en Colombo, Sri Lanka, los días 20 a 22 de febrero 2011, e hizo pública la Declaración de Colombo. En ella se afirmaba que «las medidas y sistemas de protección social, adoptados dentro de una perspectiva de desarrollo holística, representan una inversión en el desarrollo social y económico global y contribuyen a reducir la pobreza y la desigualdad, mejorar la inclusión y la cohesión social, y favorecer el crecimiento económico». En consecuencia, los ministros procedieron a reconocer la Iniciativa sobre el Piso de Protección Social de las Naciones Unidas como uno de los medios que puede ayudar a la consecución de este objetivo (UNESCO, 2011).

En África, los mandantes tripartitos de la OIT adoptaron, el 8 de octubre de 2010, la Declaración tripartita de Yaundé sobre la aplicación del Piso de Protección Social, por la que los Estados Miembros y los interlocutores sociales de África se

comprometen a adoptar los principios, los elementos principales y los aspectos prácticos del Piso de Protección Social. La Declaración también alienta a la OIT a reforzar las actividades de cooperación técnica en esta área (OIT, 2010b).

El intercambio de experiencias y la promoción del Piso de Protección Social han sido particularmente intensos a través de los mecanismos de cooperación Sur-Sur y triangular. El Piso de Protección Social fue también uno de los temas principales de la Exposición Mundial sobre Desarrollo Sur-Sur 2010, organizada por la OIT y el PNUD en Ginebra del 22 al 26 de noviembre de 2010. Se están negociando otras actividades de cooperación como seguimiento del Protocolo de Intenciones Sur-Sur firmado entre la OIT y los gobiernos del Brasil, India y Sudáfrica en el marco de la iniciativa de desarrollo trilateral concertada entre la India, Brasil y Sudáfrica (Proyecto IBSA)<sup>9</sup>.

Los ministros de política social de los países de la OCDE se reunieron con sus homólogos de la Federación de Rusia, Brasil, Indonesia y Sudáfrica en París, los días 2 y 3 de mayo de 2011, y reafirmaron «su compromiso de luchar contra el desempleo y la pobreza, así como de ofrecer una protección social adecuada y sostenible desde el punto de vista financiero, incluido un Piso de Protección Social básico en las economías emergentes y en desarrollo»<sup>10</sup>.

Durante los debates de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011, el Piso Social recibió un apoyo generalizado de las delegaciones tripartitas de 160 países, que acordaron debatir una nueva norma laboral internacional bajo la forma de una recomendación sobre el Piso de Protección Social en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 (OIT, 2011a).

En su última sesión de julio, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó una resolución que «reconoce la necesidad de promover y hacer efectiva al menos una protección social básica con el fin de lograr condiciones de trabajo decente, así como unos pisos de protección social definidos a nivel nacional en todos los países, adaptados a las prioridades y circunstancias nacionales» (ECOSOC, 2011, pág. 2).

Por último, el concepto de Piso de Protección Social obtuvo el pleno respaldo del G-20. La declaración adoptada por los Ministros de Empleo y Trabajo (27 de septiembre de 2011) recomienda el desarrollo de pisos de protección social definidos a nivel nacional con el objetivo de lograr un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado, y anima a las organizaciones internacionales a coordinar sus iniciativas para ayudar de forma más eficaz a los países a desarrollar sus pisos

---

<sup>9</sup> Véase <http://www.ibsa-trilateral-org> y <http://www.insouth.org>.

<sup>10</sup> Comunicado Final de la Reunión Ministerial de la OCDE sobre políticas sociales: «Building a fairer future: The role of social policy» (La construcción de un futuro más equitativo: el papel de la política social). París, 3 de mayo. Disponible en <http://www.oecd.org>.

## Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva

sociales. Asimismo, insta a garantizar fuentes de financiación eficaces (incluida la solidaridad internacional) para la aplicación de los pisos sociales definidos a nivel nacional. El Grupo de trabajo sobre desarrollo del G-20 también incluye el Piso de Protección Social como una de las cuestiones principales de la cooperación internacional con los países de ingresos bajos.

Dado este reconocimiento y respaldo internacionales tan amplios, es muy plausible que el concepto de Piso de Protección Social siga cobrando importancia en los programas nacionales y mundiales de políticas durante los próximos años.



Los desafíos sociales enfrentados por el mundo son enormes. En 2010, el PIB mundial era diez veces superior al de 1950 en términos reales (OCDE, 2003), lo que representa un incremento del 260 por ciento per cápita. Sin embargo, y a pesar de las seis décadas de fuerte crecimiento económico transcurridas desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el acceso a prestaciones y servicios de protección social adecuados continúa limitado a una pequeña minoría de la población mundial (recuadro 1).

El informe de 2011 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio revela que, a pesar de los avances sustanciales registrados en la reducción de la pobreza, la prevención de las muertes maternas y el mayor acceso al agua potable y la nutrición, estos logros no suelen beneficiar a las personas que se encuentran en los últimos peldaños de la escala económica o se ven desfavorecidas por motivos de sexo, edad, discapacidad u origen étnico. Las disparidades entre las zonas urbanas y rurales también son pronunciadas y desalentadoras (Naciones Unidas, 2011a).

## Pobreza generalizada y desigualdad de ingresos

El Banco Mundial estima que en 2005 cerca de 1.400 millones de personas vivían por debajo del umbral internacional de la pobreza, fijado en 1,25 dólares al día, lo que equivale a más de una cuarta parte de la población del mundo en desarrollo (Khanna, Newhouse y Paci, 2010). El fuerte crecimiento económico de la primera mitad de la década ayudó a reducir la tasa mundial de pobreza de un 46 por ciento en 1990 a un 27 por ciento en 2005 (Naciones Unidas, 2011a).

### Recuadro 1 La magnitud del reto social mundial

- 1.400 millones de personas siguen viviendo con menos de 1,25 dólares al día (Banco Mundial, 2010a).
- 1.750 millones de personas padecen pobreza multidimensional con privaciones en materia de salud, oportunidades económicas, educación y condiciones de vida (PNUD, 2010a).
- 925 millones de personas padecen hambre crónica (FAO, 2010).
- 2.600 millones de personas carecen de acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento y 884 millones de personas, de acceso a fuentes mejoradas de agua potable (ONU-HABITAT, 2010).
- 828 millones de personas de los países en desarrollo viven en barrios marginales sin infraestructura básica o con una infraestructura inadecuada de carreteras practicables todo el año, desagües, agua corriente y electricidad o cloacas (ONU-HABITAT, 2010).
- 796 millones de adultos son analfabetos (UNESCO, 2011).
- 8,8 millones de niños menores de 5 años de edad mueren cada año por problemas de salud que en su mayor parte pueden prevenirse (UNICEF, 2010a, y OMS, 2010a).
- Cerca del 75 por ciento de la población carece de una cobertura de seguridad social adecuada (OIT, 2010c).
- 150 millones de personas sufren anualmente catástrofes financieras y 100 millones acaban viviendo por debajo del umbral de la pobreza cuando se ven obligadas a pagar la atención médica (OMS, 2010a).

La reciente crisis financiera y económica ha desacelerado el ritmo de reducción de la pobreza. Las estimaciones sugieren que la crisis económica llevó a otros 64 millones de personas a la pobreza extrema a finales de 2010 (Banco Mundial, 2011a).

La pobreza no consiste simplemente en disponer de un nivel de ingresos bajo. Sus dimensiones van mucho más allá de la escasez de ingresos e incluyen una salud y nutrición deficientes, una educación y calificaciones bajas, medios de subsistencia frágiles, malas condiciones de vivienda y exclusión social. Los indicadores multidimensionales de la pobreza y la desigualdad muestran unas tendencias similares a las que sugieren las estimaciones de pobreza del Banco Mundial citadas más arriba. El índice de pobreza multidimensional<sup>11</sup> desarrollado por el PNUD indica que alrededor de un tercio de la población en 104 países padece pobreza multidimensional.

---

<sup>11</sup> El índice de pobreza multidimensional es el producto del índice de incidencia de la pobreza multidimensional y el promedio de privaciones experimentadas por cada familia.

Las tasas regionales oscilan entre cerca de un 3 por ciento en Europa y Asia Central y un 65 por ciento en el África Subsahariana (PNUD, 2010a).

La otra preocupación principal es la desigualdad, que sigue siendo muy elevada en muchos países del mundo. La experiencia de las últimas décadas de crecimiento económico acelerado en muchos países pone de manifiesto que unos buenos resultados económicos son necesarios, pero no suficientes, para reducir la desigualdad. Además, las consecuencias de la crisis financiera mundial podrían exacerbar la actual desigualdad y sus efectos a largo plazo y poner en peligro la cohesión social y el desarrollo. El índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad (IDHAD) diseñado por el PNUD (que refleja la pérdida de desarrollo humano asociada a la desigualdad multidimensional en materia de salud, educación e ingresos) indica que la pérdida media del IDHAD debida a la desigualdad es del 22 por ciento, y que un 80 por ciento de los países han perdido más del 10 por ciento y un 40 por ciento de los países han perdido más del 25 por ciento. Las personas que viven en el África Subsahariana han sido las que han experimentado mayores pérdidas debido a la significativa desigualdad en las tres dimensiones, seguidas por las personas que viven en Asia Meridional y en los Estados árabes (PNUD, 2010a).

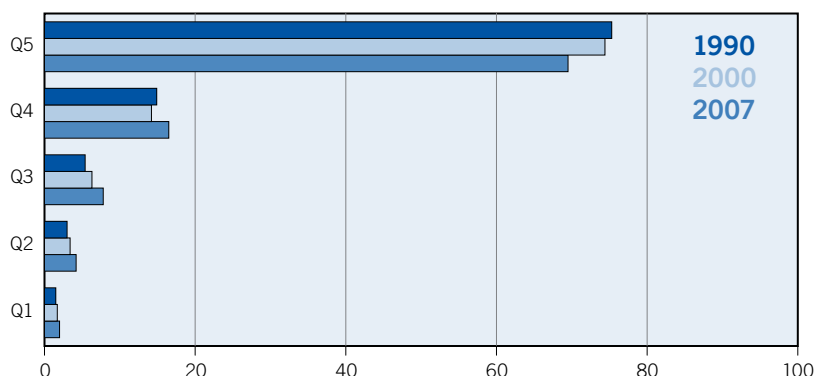
A nivel mundial, a pesar de que los acontecimientos recientes sugieren pequeñas mejoras en la distribución de los ingresos, la polarización sigue siendo considerable. Durante las dos últimas décadas, el 20 por ciento más rico de la población mundial recibió más del 70 por ciento de los ingresos mundiales, mientras que el 20 por ciento más pobre percibió aproximadamente el 2 por ciento (gráfico 4) (Ortiz y Cummins, 2011). Aunque existen indicios de progreso, el ritmo es excesivamente lento; dada la lentitud con que se producen los cambios, los 1.000 millones de personas más pobres tardarían cerca de tres siglos en concentrar el 10 por ciento de los ingresos mundiales. En Europa, las pruebas aportadas por la OCDE también son motivo de preocupación. Estos datos muestran que la desigualdad de ingresos en realidad ha aumentado en la mayoría de los países de la UE desde mediados de los años ochenta.

América Latina y el Caribe y el África Subsahariana siguen siendo las regiones más desiguales del mundo a pesar de haber logrado reducir el coeficiente de desigualdad de Gini<sup>12</sup> durante la última década. Uno de los principales factores explicativos de la reducción de la desigualdad en América Latina es la combinación de políticas macroeconómicas expansivas y políticas de protección social (López-Calva

---

<sup>12</sup> El coeficiente de Gini resume la amplitud de la desigualdad en una sola cifra que en teoría puede ascender a cualquier valor comprendido entre 0 (igualdad perfecta, todo el mundo percibe el mismo ingreso) y 100 (desigualdad total, todos los ingresos se concentran en una sola persona). El coeficiente también puede expresarse en puntos decimales de 0 a 1.

Gráfico 4. Distribución de los ingresos mundiales por quintiles de población, 1990-2007 (o último año disponible), en PPA en dólares internacionales constantes de 2005, porcentajes



Fuente: Ortiz y Cummins (2011).

Cuadro 1. Índice de Gini por región, 1990, 2000 y 2008 o último año disponible (valores medios no ponderados)

Región	1990	2000	2008	Variación 2008-1990	Variación 2008-2000
Asia	36,4	40,0	40,4	4,0	0,6
Europa Oriental y Asia Central	26,7	33,2	35,4	8,7	2,2
América Latina y el Caribe	46,9	49,2	48,3	1,5	-1,3
Oriente Medio y África del Norte	39,2	39,2	39,2	0,0	0,0
África Subsahariana	49,1	46,1	44,2	-4,8	-1,8
Países de altos ingresos	27,4	30,8	30,9	3,5	0,0
Número de observaciones	137	140	141	132	132

Fuente: Ortiz y Cummins (2011).

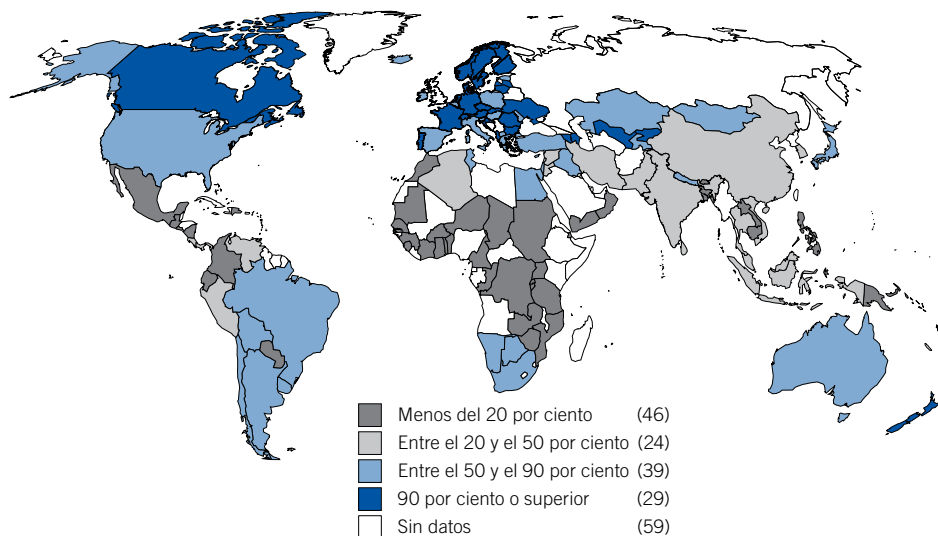
y Lustig, 2010). Por el contrario, Europa Oriental y Asia Central fueron la segunda región más igualitaria, después de los países de altos ingresos (cuadro 1). El incremento de la desigualdad en los países de Europa Oriental y Asia Central entre 1990 y 2008 puede explicarse por la transición de una economía de planificación central a una economía más orientada al mercado caracterizada por reformas en el sistema fiscal y de transferencias, la liberalización del mercado financiero y de trabajo y la apuesta por las exportaciones de productos básicos (Cornia, 2010).

Un mayor nivel de desigualdad implica que algunas personas experimentan mayores privaciones y gozan de menos oportunidades de desarrollo. Los patrones de polarización y segregación asociados a un contexto como este tienen una repercusión muy significativa y negativa en la sociedad y en la estabilidad política. Como ha demostrado el Banco Mundial «una marcada desigualdad amenaza la estabilidad política de un país porque hay un mayor número de personas insatisfechas con su situación económica, lo que dificulta alcanzar el consenso político entre los grupos de población con ingresos altos y bajos. La inestabilidad económica aumenta los riesgos de invertir en un país y por consiguiente mina considerablemente sus posibilidades de desarrollo» (Banco Mundial, 2011d, pág. 30).

### Seguridad social, aún un privilegio

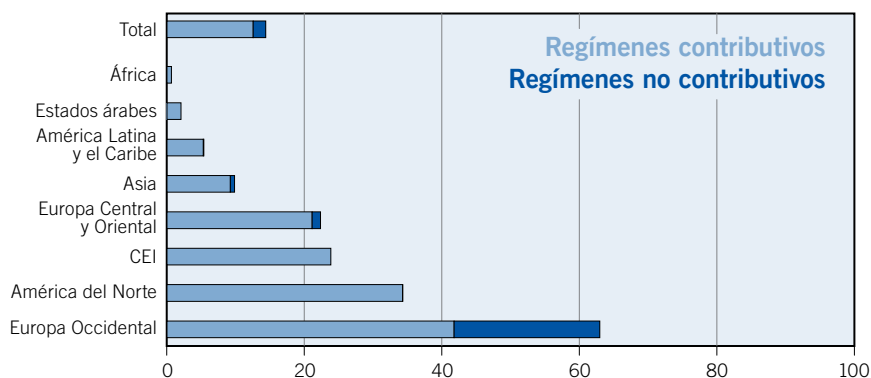
Los sistemas de seguridad social han demostrado ser uno de los mecanismos eficaces para reducir la pobreza y contener la desigualdad (OIT, 2010c). Las pensiones de vejez han tenido una fuerte influencia en la reducción de la pobreza, pero en la mayoría de los países su cobertura aún no es sustancial, y en algunos de ellos el valor de las prestaciones está lejos de ser el adecuado (gráfico 5).

Gráfico 5. Beneficiarios de pensiones de vejez como porcentaje de la población que ha superado la edad de jubilación, último año disponible



Fuente: Basado en datos de la OIT, las Naciones Unidas y otras fuentes. Véase OIT (2010c), gráfico 4.3.

Gráfico 6. Desempleo: cobertura efectiva en todo el mundo (desempleados que realmente perciben prestaciones, último año disponible, porcentajes)



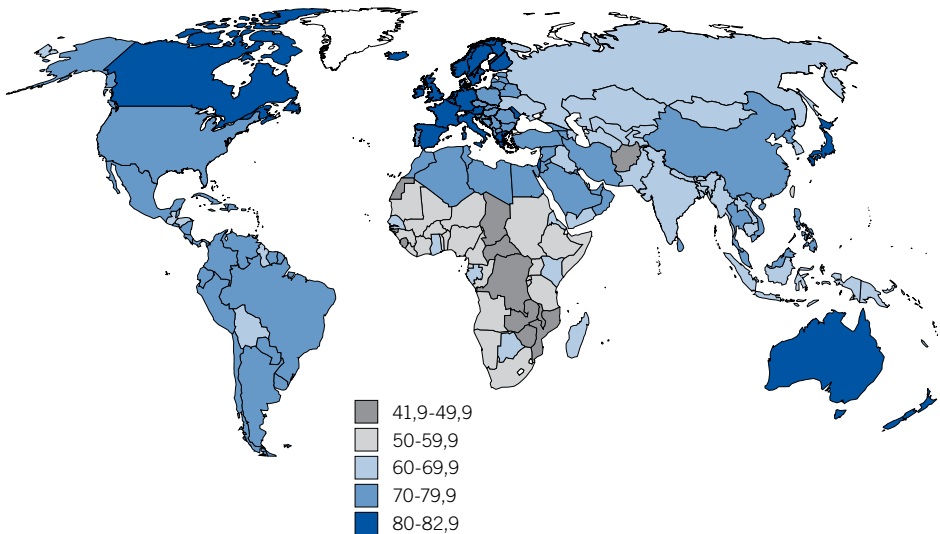
Fuente: OIT (2010c).

Por lo que respecta a la seguridad de los ingresos para las personas que carecen de trabajo, las prestaciones de desempleo suelen basarse en las cotizaciones realizadas y, por lo tanto, únicamente pueden acceder a ellas las personas con un empleo formal. Sólo algo más del 15 por ciento de la población desempleada total recibe prestaciones por desempleo en todo el mundo (gráfico 6). Dicho de otra forma, 33 de los 212 millones de personas desempleadas estaban percibiendo prestaciones por desempleo en 2009. Fuera de los países de altos ingresos de la OCDE, donde menos del 40 por ciento de los parados percibe prestaciones por desempleo, la cobertura efectiva es muy inferior, situándose ligeramente por encima del 10 por ciento en los países de ingresos medianos altos, y en el 4 y 2 por ciento en los países de ingresos medianos bajos e ingresos bajos, respectivamente (OIT, 2010c).

### Falta de servicios de salud esenciales

A pesar de los notables avances registrados en la esperanza de vida en todo el mundo durante los últimos siglos, siguen apreciándose enormes diferencias entre países y regiones. Aunque en la mayoría de los países la esperanza de vida al nacer se sitúa por encima de los 60 años de edad, alcanzando incluso los 77 años en los países de altos ingresos, la esperanza de vida en los países de ingresos bajos se reduce a 55 años (OMS, 2011). La esperanza media de vida en los países africanos es de 52 años, principalmente debido a la elevada mortalidad infantil y al VIH/SIDA (gráfico 7).

Gráfico 7. Esperanza de vida al nacer, 2009 (años)



Fuente: OMS (2011), Observatorio mundial de la salud.

A pesar de que las tasas de mortalidad infantil están disminuyendo en todo el mundo, en 2009 se registraron todavía 8,1 millones de fallecimientos entre niños menores de 5 años. La inmunización para prevenir las infecciones comunes que afectan a la infancia aún no es universal. El porcentaje de niños de 1 año de edad inmunizados contra el sarampión es del 82 por ciento. La cobertura de ciertas intervenciones críticas como la terapia de rehidratación oral para la diarrea y el tratamiento de las infecciones agudas de las vías respiratorias con antibióticos sigue siendo inadecuada. En consecuencia, la diarrea y la neumonía siguen causando la muerte a cerca de 3 millones de niños menores de 5 años de edad al año, especialmente en los países de ingresos bajos. La malaria sigue siendo la principal causa de mortalidad en el África Subsahariana, a pesar del rápido aumento de intervenciones tales como la instalación de mosquiteros tratados con insecticida (OMS, 2011).

Aunque la mortalidad materna en todo el mundo se redujo en un tercio entre 1990 y 2008, en 2008 fallecieron 358.000 mujeres por complicaciones relacionadas con el embarazo o el parto (OMS, 2010b). Casi todas estas muertes (provocadas por fuertes hemorragias, infecciones, presión alta durante el embarazo) se produjeron en países en desarrollo y la mayoría de ellas podrían haberse evitado mediante controles prenatales apropiados, una nutrición adecuada y una atención especializada durante el parto y durante las semanas posteriores al mismo (OMS, 2010c).

Los avances en la reducción de las tasas de mortalidad materna e infantil, así como las tendencias positivas en la cobertura de las intervenciones contra enfermedades importantes como el VIH/SIDA y la tuberculosis, son alentadores, pero para alcanzar los ODM es necesario un progreso más rápido y equitativo. A nivel mundial, el número de muertes maternas ha disminuido menos del 2 por ciento al año desde 1990, una cifra muy alejada del 5,5 por ciento anual necesario para alcanzar las metas de los ODM de reducir la mortalidad materna en tres cuartos (UNIFEM, 2010). Las mujeres mueren a causa de la falta de planificación familiar, una nutrición inadecuada, la incapacidad para negociar el número y la frecuencia de los hijos, la falta de dinero para pagar el transporte hasta centros especializados en la atención al parto o en los cuidados obstétricos de emergencia y la violencia. Hasta el 60 por ciento de las mujeres de los países de ingresos bajos y el 36 por ciento de las mujeres de los países de ingresos medianos bajos carecen de acceso a una atención especializada durante el parto (OMS, 2011). Además, los datos muestran que en las sociedades en que los hombres controlan tradicionalmente las finanzas del hogar, el gasto en la salud de las mujeres no suele ser una prioridad. El empoderamiento de la mujer es un requisito previo para avanzar hacia este objetivo (UNIFEM, 2011). La protección social puede empoderar a las mujeres, también en el ámbito de su salud reproductiva.

Muchas personas en el mundo también se enfrentan a las graves consecuencias asociadas a las enfermedades transmisibles y no transmisibles sin tener acceso a los servicios de salud que podrían promover su salud y prevenir las enfermedades u ofrecer tratamiento en caso de enfermedad (OMS, 2010a). El envejecimiento de la población de los países de altos ingresos se explica principalmente por la drástica reducción de la fertilidad, pero también por el éxito de los tratamientos contra las enfermedades infecciosas, y el énfasis dado al tratamiento de los problemas de salud crónicos asociados a la falta de ejercicio físico, la sobrealimentación, una dieta inadecuada, el tabaco y el consumo excesivo de alcohol. Además, los países de ingresos bajos y medios deben hacer frente a la doble carga que representan por un lado las crecientes enfermedades crónicas no transmisibles y por otro las enfermedades transmisibles que afectan tradicionalmente a los pobres (OMS, 2009).

Un porcentaje significativo de los 1.300 millones de pobres que hay en el mundo goza de un acceso limitado o carece de acceso a los servicios de salud simplemente porque no puede permitirse pagarlos cuando los necesitan (Preker *et al.*, 2004). Muchos de ellos no reciben un tratamiento a tiempo, cuando las perspectivas de curación son mayores, y corren el riesgo de verse arrastrados a la pobreza porque están demasiado enfermos para trabajar.

La otra cara de la moneda de la falta de acceso es que muchas de las personas que sí solicitan tratamiento tienen que pagar por él en los centros de prestan estos



servicios y experimentan por ello graves dificultades financieras (Su, Kouyaté y Flessa, 2006). Aproximadamente 150 millones de personas sufren graves dificultades financieras cada año y 100 millones acaban viviendo por debajo del umbral de la pobreza porque para utilizar los servicios de salud tienen que pagar por ellos *in situ* (Academia Americana de Actuarios, 2006). Para hacer frente al problema de la cobertura de los servicios de salud es necesario abordar no sólo la cuestión de la disponibilidad, sino también la de la asequibilidad.

### Acceso inadecuado al agua, el saneamiento y la vivienda

Según el Consejo de Colaboración para el Abastecimiento de Agua Potable y el Saneamiento Ambiental, «alrededor de 2.600 millones de personas, un 40 por ciento de la población mundial, carece de acceso al saneamiento básico. Un saneamiento e higiene inadecuados tienen importantes consecuencias para la salud humana, y sus repercusiones en el medio ambiente, la educación y las actividades económicas son enormes» (ONU-HABITAT, 2011).

Las personas que viven en condiciones precarias son más propensas a padecer enfermedades y problemas de salud que se pueden prevenir. La combinación del abastecimiento de agua no potable y un saneamiento e higiene deficientes constituye el tercer factor de riesgo más significativo para una mala salud en los países en desarrollo con elevadas tasas de mortalidad. Sólo la diarrea es responsable de la muerte de 1,8 millones de personas al año, de las que el 90 por ciento son niños menores de 5 años (*ibid.*).

En los países de ingresos bajos, el acceso a fuentes mejoradas de agua potable y saneamiento es escaso, especialmente en las zonas rurales. La población con acceso a fuentes mejoradas de agua potable alcanzó el 60 por ciento en las zonas rurales y el 86 por ciento en las zonas urbanas; y la población con acceso a un saneamiento adecuado se situó en el 37 y el 52 por ciento en las zonas rurales y urbanas, respectivamente (OMS, 2010c).

La citada falta de servicios también está asociada a otras condiciones de vida precarias que caracterizan a la pobreza urbana, como unas estructuras de construcción ilegales e inadecuadas, el hacinamiento o la alta densidad, los asentamientos ilegales, la contaminación atmosférica, las condiciones de vida insalubres y los emplazamientos peligrosos. En 2010, aproximadamente un 32,7 por ciento de la población urbana de todo el mundo vivía en barrios marginales, la mayor parte concentrada en las ciudades de países en desarrollo. De los habitantes de barrios marginales, cerca del 50 por ciento vivía en Asia Meridional, Central y Oriental, el 17 por ciento en el África Subsahariana y el 14 por ciento en América

Latina. En las regiones en que la población está creciendo y existe escasez de vivienda urbana se prevé un mayor crecimiento de los barrios marginales (ONU-HABITAT, 2011).

No obstante, se ha registrado un fuerte avance en la mejora del acceso al agua potable. En términos globales, la cobertura aumentó del 77 por ciento en 1990 al 87 por ciento en 2008. Si esta tendencia continúa, la meta de los ODM en materia de agua potable de una cobertura del 89 por ciento se alcanzará, y probablemente se superará, en el año 2015. Pero en todas las regiones la cobertura en las zonas rurales es inferior a la de las ciudades y pueblos. En 2008, alrededor de 141 millones de residentes urbanos y 743 millones de habitantes de zonas rurales siguieron dependiendo de fuentes no mejoradas para satisfacer sus necesidades diarias de agua potable. En el África Subsahariana, los habitantes de las zonas urbanas tienen una probabilidad 1,8 veces superior de utilizar una fuente mejorada de agua potable que las personas que viven en una zona rural. Los habitantes pobres de las zonas rurales siguen enfrentándose a obstáculos para acceder al agua potable (Naciones Unidas, 2011a).

### **Deficiencias en materia de seguridad alimentaria y nutrición**

En 2010, el 16 por ciento de la población de los países en desarrollo padecía de malnutrición y el porcentaje de personas en los países en desarrollo que sufrieron hambre en 2005-2007 permaneció estable, a pesar de la significativa reducción de la pobreza extrema (Naciones Unidas, 2011a). La mayoría de las 925 millones de personas que padecen hambre en el mundo vive en Asia y el Pacífico (62 por ciento del total), seguida por el África Subsahariana (26 por ciento) y América Latina (16 por ciento) (FAO, 2010). La triple crisis (la crisis financiera, el cambio climático y la crisis de precios de los alimentos) aumentó el número de personas malnutridas durante 2008 y 2009 (Addison, Arndt y Tarp, 2010). Las mujeres y los niños son los grupos que más sufren de hambre crónica. Los altos precios de los alimentos y los bajos ingresos plantean el riesgo adicional para las familias pobres de no poder proporcionar una nutrición adecuada a las madres embarazadas, recién nacidos y niños (FAO, 2011).

En la mayoría de los países en desarrollo, el incremento del precio de los alimentos también ha supuesto un aumento de la carga que deben soportar los pobres, que gastan más de la mitad de los ingresos del hogar en alimentos básicos (Ivanic y Martin, 2008). Los elevados precios de los alimentos también tienen efectos negativos sobre los ingresos reales y pueden reducir otros gastos de los

hogares en salud y educación, especialmente en el caso de las niñas (Holmes, Jones y Wiggins, 2008). Durante la crisis alimentaria de 2008, la respuesta de los hogares pobres al incremento del precio de los alimentos consistió en «comer alimentos más baratos de menor valor nutricional, consumir menos cantidades en las comidas (esto afecta normalmente a las madres y hermanas mayores entre los adultos, aunque también se da entre los recién nacidos y niños de corta edad) y saltarse comidas» (Ortiz, Chai y Cummins, 2011, pág. 11).

El hecho de que casi 1.000 millones de personas sigan padeciendo hambre pone de manifiesto un problema estructural que debe resolverse, dado que amenaza seriamente la capacidad para alcanzar metas acordadas a nivel internacional en materia de reducción del hambre. No cabe duda de que las medidas dirigidas a abordar el déficit alimentario presente y futuro son esenciales, puesto que la mayor parte de los ingresos marginales de los pobres se destina a la compra de alimentos. Estas medidas podrían consistir en intervenciones tanto a corto como a largo plazo (mayor inversión en agricultura y ampliación de los programas de asistencia social). Una medida para mitigar los efectos sobre la pobreza y la nutrición asociados al alza de los precios de los alimentos y las perturbaciones en general en el corto plazo podría consistir en proporcionar transferencias monetarias o subsidios de alimentación junto con suplementos de micronutrientes (destinados a las mujeres pobres y los niños pequeños) (Glassman, 2011). En consecuencia, las transferencias sociales propias del Piso podrían desempeñar un papel importante en la lucha contra los efectos de la inseguridad alimentaria.

La crisis alimentaria, que ya afectó a muchos países menos seguros en términos económicos antes de que la crisis económica se manifestara plenamente, no se ha resuelto, y los precios mundiales de los alimentos siguen siendo elevados, en parte debido a los altos precios del combustible. Los pobres son el colectivo más afectado, ya que un elevado porcentaje de sus ingresos se destina a cubrir necesidades inmediatas de alimentación. Según el Banco Mundial, desde junio de 2010 el aumento del precio de los alimentos ha arrastrado a 44 millones de personas más por debajo del umbral de la pobreza de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día (Banco Mundial, 2011c).

Las respuestas de política al alza del precio de los alimentos en una serie de países en desarrollo han tenido en cuenta la necesidad de promover el consumo, estimular la producción agrícola y gestionar y regular los mercados de alimentos (Ortiz, Chai y Cummins, 2011). En muchos países en desarrollo, la principal respuesta de política para respaldar el consumo incluyó programas de ayuda alimentaria, como por ejemplo las transferencias directas de alimentos, vales de ayuda alimentaria y programas de alimentos por trabajo. En época de crisis, el Piso de Protección Social puede contribuir de forma considerable a garantizar la seguridad

de los ingresos a los individuos y las familias vulnerables y reducir el riesgo de que acaben vendiendo sus bienes productivos, reduzcan su consumo o saquen a sus hijos de la escuela para enviarlos a trabajar.

## Desafíos demográficos

El mundo se enfrenta en la actualidad a retos como el envejecimiento de la población, la migración y la urbanización que exigen una respuesta adaptativa por parte de los responsables de la formulación de políticas, particularmente a través de intervenciones adecuadas en materia de protección social.

El envejecimiento de la población constituye un reto considerable tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados (AISS, 2010). El porcentaje de población de 65 o más años de edad aumentará del 8 por ciento en 2010 al 16 por ciento en 2050 (UNPOP, 2010). Más del 60 por ciento de las personas de edad avanzada vive en la actualidad en países clasificados por las Naciones Unidas como «menos desarrollados». En 2050, los ancianos de estos países (que es de esperar habrán alcanzado entonces un mayor nivel de desarrollo) representarán casi el 80 por ciento de las personas de edad de todo el mundo. El 60 por ciento de ellos vivirá en Asia. Las sociedades en proceso de desarrollo y de envejecimiento tienen que actuar para asegurar que sus miembros de más edad tengan derecho a una jubilación digna y a la seguridad social (OIT, 2010c).

La aceleración del proceso de envejecimiento en las décadas venideras afectará sin duda de forma sustancial al nivel de pobreza de aquellos países que carezcan de unos sistemas de pensiones y de salud adecuados y sostenibles. La transición demográfica está alterando las relaciones intergeneracionales y exigirá también que los países y los individuos encuentren formas adecuadas de reorganizar el tiempo y los recursos de protección social a lo largo del ciclo de vida, ajustando su jornada de trabajo, su educación y aprendizaje permanente, la vida familiar y personal, y las responsabilidades relacionadas con el cuidado de personas.

Los gobiernos deberán garantizar que los sistemas de protección social cubran a las generaciones presentes y futuras en un contexto de una longevidad mucho mayor. Es necesario que los regímenes contributivos de la seguridad social encuentren el equilibrio adecuado entre sostenibilidad y adecuación. Al mismo tiempo, otros mecanismos adecuados de seguridad social, como los previstos en el Piso, pueden ayudar a las sociedades a afrontar este desafío al facilitar la reorganización de los mecanismos de solidaridad intergeneracional. Por lo que se refiere a uno de los extremos en la escala de edad, los estudios han destacado la fuerte correlación existente entre la vejez, la pobreza y la vulnerabilidad, y han mostrado

que los sistemas de pensiones no contributivas pueden ayudar a reducir sustancialmente la pobreza y la vulnerabilidad entre los ancianos y sus hogares. En el otro extremo de la escala, la seguridad de los ingresos en relación con los niños, ligada al acceso a la salud y la educación, representa una inversión significativa en la formación de capital humano de la que se beneficiará la sociedad al contar con individuos mejor formados, calificados y más productivos (Hirsch, 2011a).

Por lo que se refiere a las migraciones, la División de Población de las Naciones Unidas estima que la cifra total de migrantes internacionales en todo el mundo asciende al menos a 214 millones (UNPOP, 2008), y que el acceso de los trabajadores migrantes a la protección social formal, y, por lo tanto, su capacidad para gestionar adecuadamente los riesgos a los que se enfrentan, es muy limitado (Avato, Koettl y Sabates-Wheeler, 2009).

Existe una necesidad apremiante de mejorar su protección social y mitigar las tensiones existentes entre los países de origen y acogida (OIT, 2011d). Aunque en algunos países ya se está incorporando a los migrantes a los sistemas formales de seguridad social, aún queda mucho por hacer<sup>13</sup>. No obstante, siempre que los migrantes estén documentados en el país de acogida, deberían poder acceder a los elementos de protección social que integran el Piso. La situación de los migrantes indocumentados es más compleja y es necesario aplicar medidas especiales para atender a estos grupos, que son especialmente vulnerables. La migración de un país a otro sigue siendo una respuesta natural a la pobreza, los desastres medioambientales, la represión política y la guerra, aun cuando el camino esté sembrado de peligros. Los sistemas de protección social deben adaptarse de modo que estos grupos particularmente vulnerables puedan ser protegidos y acogidos en sus países de destino y cuando regresen a sus países de origen.

Además, existe un cambio en la proporción entre la población rural y la urbana que refleja el flujo constante de migrantes procedentes de las zonas rurales en busca de oportunidades socioeconómicas. A nivel mundial, la población que vive en zonas urbanas pronto superará, si es que no lo ha hecho ya, a la población rural<sup>14</sup>. Este cambio plantea retos considerables a los sistemas de protección social. Por una parte, estos retos obedecen a los problemas propios de una sociedad dividida dentro de las propias zonas urbanas (donde un gran número de personas

---

<sup>13</sup> Un paso reciente dirigido a garantizar la conservación de los derechos en materia de seguridad social de que disfrutaban los trabajadores migrantes es la entrada en vigor del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (1.º de mayo de 2011). El Convenio establece reglas de coordinación claras entre los sistemas de seguridad social con el fin de asegurar que los trabajadores migrantes que se desplazan entre diversos países iberoamericanos durante su vida laboral puedan asegurarse sus futuros derechos de pensión. Para más información véase <http://www.oiss.org/spip.php?rubrique572>.

<sup>14</sup> Según ONU-HABITAT, en 2030 habrá más personas viviendo en zonas urbanas que en zonas rurales en todas las regiones en desarrollo, incluidas Asia y África (ONU-HABITAT, 2011).

reside en barrios marginales o de viviendas precarias con escasas o nulas perspectivas de encontrar una salida) y entre los residentes de las zonas urbanas y rurales, como señala, por ejemplo, ONU-HABITAT. Estos fenómenos pueden poner en peligro los mecanismos tradicionales de solidaridad, no sólo aquellos basados en la familia, sino también los que sustentan el modelo de seguro social de la seguridad social. Así, el Piso puede contribuir a facilitar la transición del campo a la ciudad, tanto por su efecto directo al garantizar la seguridad de los ingresos como a través de su posible influencia sobre el desarrollo de la infraestructura básica, los servicios y el empleo.

Los retos que plantean estos cambios son serios, pero no insuperables. El Piso de Protección Social puede desempeñar un papel clave para facilitar la transición al permitir una mejor adaptación tanto de los individuos como de las sociedades.

### Países frágiles y afectados por conflictos

En muchos países, la falta de un progreso adecuado para lograr los ODM está asociada a la falta de estabilidad política y social que resulta de la existencia de conflictos y desastres naturales. La capacidad institucional limitada es otro de los principales factores explicativos de un desempeño insuficiente. Según la OCDE, 35 países que en 1979 eran considerados frágiles seguían perteneciendo a esta categoría en 2009, y la brecha con otros países en desarrollo se ha ido ampliando desde los años setenta. Este grupo de países representa una sexta parte de la población mundial, la mitad de las muertes infantiles que se producen en el mundo y una tercera parte de las personas que sobreviven con menos de 1 dólar al día. En 2007 el PIB per cápita creció sólo un 2,6 por ciento en los Estados frágiles, en comparación con un 4,6 por ciento en otros países de ingresos bajos. Los efectos indirectos regionales e internacionales de estos países (conflictos, inestabilidad política, crimen organizado, migración, trata de seres humanos y deterioro de la sanidad pública) tienen repercusiones considerables para el resto del mundo (OCDE, 2008a).

Los Estados frágiles en vías de recuperación después de un conflicto o a punto de verse de nuevo inmersos en él plantean desafíos notables para el desarrollo de una protección social adecuada. Sin embargo, se trata de un reto que es necesario afrontar, porque la población pobre es especialmente vulnerable. En consecuencia, los Estados frágiles requieren una especial atención. El Instituto de Desarrollo de Ultramar sugiere que «es necesario un compromiso con los Estados basado en principios para identificar formas flexibles de aprovechar una gama más amplia de instrumentos, financiación e interlocutores para garantizar la protección social

## Recuadro 2

### La aplicación de la protección social en contextos de países afectados por conflictos: Haití y Liberia

En los Estados frágiles se ha constatado un progreso continuo en el uso de la protección social y existen pruebas acerca de la influencia positiva que puede ejercer la protección social en estos contextos.

Al reconocer la inestabilidad política y social asociada al entorno posterior a la catástrofe en Haití, el Gobierno ha comenzado a planificar la aplicación de un piso de protección social. Con este propósito, ha solicitado la asistencia del UNICEF, la OIT, el Banco Mundial y otros miembros de la coalición formada en torno a la I-PPS para identificar y evaluar los recursos existentes en el país y las iniciativas pertinentes en todos los sectores, así como su capacidad administrativa a nivel nacional, regional y local. A petición del Gobierno de Haití, los miembros de la coalición de la I-PPS también han trabajado conjuntamente para asesorar sobre el tipo de estrategia en materia protección social que ayudaría a las poblaciones internamente desplazadas a corto plazo y atendería a las regiones más vulnerables a largo plazo. Este enfoque dual refleja la necesidad de centrarse en intervenciones a corto plazo al tiempo que se sientan unas bases sólidas para la transición y la recuperación. Entre los próximos pasos se prevé la celebración de un proceso de consulta a nivel nacional para debatir esta estrategia, los objetivos y las políticas de protección social y las opciones disponibles en materia de costos y financiación.

A pesar de haber puesto fin a catorce años de guerra civil tan sólo en 2003 y de su clasificación como país tanto ultrapobre como frágil, Liberia ha empezado a aplicar un programa de protección social. El proyecto piloto de transferencias sociales de efectivo en el condado de Bomi, que empezó a aplicarse en 2009, proporciona prestaciones mensuales tanto a las familias que viven en la pobreza extrema como aquellas limitadas en términos laborales. En junio de 2011, un total de 3.463 personas, de las que el 54 por ciento eran niños, se beneficiaban de forma directa del programa, y una evaluación de septiembre de 2010 muestra que los resultados han sido positivos. La ampliación de este programa piloto sigue siendo un reto debido a los problemas de financiación y a la falta de infraestructura y servicios en el país. No obstante, el despliegue gradual del programa está en curso y su diseño es objeto de evaluación y modificación con el fin de adaptarlo a un contexto nacional caracterizado por la fragilidad.

Estos ejemplos ilustran el florecimiento del concepto de Piso de Protección Social en estos países. El Piso puede actuar como instrumento para restaurar el contrato social en Estados frágiles, poner en marcha la construcción nacional y reforzar la confianza entre el gobierno y la población, al tiempo que promueve un cambio social sostenible y positivo.

en contextos donde ésta se necesita desesperadamente» (IDU, 2007, pág. 38). El Instituto continúa diciendo que la comunidad internacional puede «identificar múltiples puntos de partida para colaborar con los gobiernos en el establecimiento de políticas y estrategias favorables a los pobres en materia de prestación de servicios. Hasta los gobiernos más frágiles pueden ayudar a crear el entorno normativo

y crear junto con otras instituciones acuerdos contractuales que garanticen la adecuada prestación de los servicios» (*ibíd.*).

Existen datos que avalan los avances registrados en el desarrollo de la protección social en los Estados frágiles. Por ejemplo, Nepal desarrolló una pensión social (Kyloh, 2008), y en Etiopía el programa Red de seguridad productiva (Productive Safety Net) combina actividades relacionadas con las obras públicas con transferencias sociales en efectivo (Lieuw-kie-Song, de próxima publicación). Haití y Liberia son ejemplos significativos de una intervención que combina medidas de asistencia a corto plazo con políticas propias del Piso de Protección Social a largo plazo (recuadro 2).

Estos ejemplos ilustran el concepto de Piso de Protección Social emergente en estos países. El Piso puede actuar como instrumento para restaurar el contrato social en Estados frágiles, poner en marcha la construcción nacional y reforzar la confianza entre el gobierno y la población, al tiempo que promueve un cambio social sostenible y positivo.



# Los argumentos en favor del Piso de Protección Social

## 3

**E**ste capítulo presenta diversas perspectivas acerca de las posibles repercusiones del Piso de Protección Social. El objetivo es describir cómo puede canalizarse este potencial de distintas maneras, ilustrando el alcance de los ejercicios de adaptación de los enfoques a las necesidades y prioridades específicas de los países y demostrando cómo los pisos de protección social pueden servir para abordar una serie de desafíos que se plantean actualmente a nivel mundial.

### **La realización de los derechos humanos y de la justicia social**

El Piso de Protección Social puede interpretarse en su sentido más amplio como una forma de garantizar derechos humanos clave, que refleja principios de justicia social y ofrece un marco institucional con el que integrar un desarrollo equitativo. El derecho de las personas a las prestaciones por medio de la protección social aparece específicamente articulado en diversos instrumentos internacionales y, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (recuadro 3).

Las disposiciones sobre los derechos humanos y la justicia social previstas por el derecho internacional y, en particular, las relativas al derecho a la protección social y la seguridad social, se han incorporado a las constituciones y a la legislación nacional de la mayoría de los Estados. Para muchos Estados resulta difícil garantizar en la práctica la protección social y los derechos humanos

### Recuadro 3

## El derecho a la seguridad social y a la protección social en los instrumentos internacionales

#### **Declaración Universal de Derechos Humanos:**

«Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad» (artículo 22).

«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, 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» (artículo 25).

#### **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:**

«Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social» (artículo 9).

El Pacto destaca también otras características importantes que guardan relación con el Piso de Protección Social, como «la mejora continua de las condiciones de existencia» (artículo 11), el desarrollo de servicios esenciales, como los servicios médicos (artículo 12) y el derecho a la educación (artículo 13).

#### **Convención sobre los Derechos del Niño:**

«Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional» (artículo 26).

#### **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer:**

«El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas [...] y el derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción» (artículo 11).

Nota: La Declaración Universal de Derechos Humanos constituye una declaración incuestionable que suscriben las naciones en virtud de su pertenencia a las Naciones Unidas; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por su parte, tiene calidad de tratado, abierto a la ratificación de los Estados. La Convención sobre los Derechos del Niño ha sido firmada y ratificada por 194 países, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ha sido firmada por 186 países.

consagrados en sus constituciones, pero al definir éstos como objetivos y principios dentro de su marco jurídico los países están definiendo una clara senda para el futuro.

Históricamente, el reconocimiento de que el logro de la justicia social depende de la extensión de los derechos económicos y sociales se produjo en las postrimerías de las dos guerras mundiales y el posterior deseo de asegurar una paz y prosperidad duraderas a nivel mundial. Esta visión está claramente plasmada en la Declaración de Filadelfia, que marcó el camino a seguir para la OIT, y posteriormente en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales. Los convenios de la OIT en materia de seguridad social adoptados en este marco sientan las bases para los derechos económicos y sociales en los que se integra el Piso de Protección Social. Según esta perspectiva, los derechos económicos y sociales fundamentales tienen por finalidad promover la realización gradual de la justicia social.

La idea de la justicia social, en su sentido más amplio, era fundamental en el entorno en que estos instrumentos internacionales fueron adoptados. El Piso ofrece una estrategia tangible para cumplir estos objetivos. La capacidad del Piso de Protección Social para facilitar la realización de derechos humanos concretos refleja en buena medida su enfoque holístico, que combina las transferencias sociales con el acceso a los servicios esenciales.

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas está celebrando una serie de consultas para elaborar los principios rectores para la aplicación de las normas y criterios relativos a los derechos humanos dentro del contexto de la lucha contra la pobreza extrema. El reciente informe de la experta independiente en la cuestión de los derechos humanos y la pobreza extrema sugiere que el proyecto de principios rectores debería incluir una recomendación relativa a «la creación de un conjunto básico de transferencias sociales esenciales, monetarias o en especie, destinadas a las personas más vulnerables con objeto de garantizar una seguridad de los ingresos mínima y el acceso a los servicios esenciales de atención de la salud» (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010b). Al referirse a la necesidad de aplicar un enfoque basado en los derechos humanos a la recuperación de la crisis mundial económica y financiera, la experta independiente sostiene que «[...] la recuperación de la crisis representa una oportunidad para que los Estados garanticen un Piso de Protección Social para todos los que se encuentren bajo su jurisdicción. [...] El término Piso Social puede equipararse a la noción existente de obligaciones centrales con el fin de garantizar la materialización de al menos unos niveles mínimos en materia de derechos económicos, sociales y culturales» (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011).

## Un instrumento eficaz para luchar contra la pobreza y la desigualdad

La protección social ha pasado a ocupar un lugar preeminente en el programa político de muchos países, lo que refleja turbulencias económicas mundiales de los últimos años, y el creciente reconocimiento de las demandas de justicia social. La necesidad de establecer los mecanismos adecuados por medio de la seguridad social y otras disposiciones sociales es crucial para facilitar los esfuerzos sostenidos para erradicar la pobreza absoluta y mitigar la creciente desigualdad de ingresos.

Este marco debería contemplar la aplicación de los pisos de protección social definidos a nivel nacional. El Piso representa por sí mismo una herramienta importante para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Para que pueda desempeñar su función al máximo, no puede operar de forma aislada. Por el contrario, la probabilidad de que las propiedades reductoras de la pobreza del Piso surtan efecto será mayor si viene acompañada de otras estrategias que refuercen a las instituciones laborales y sociales y promuevan entornos macroeconómicos favorables al empleo, los sistemas fiscales progresivos y el trabajo.

El aumento del crecimiento junto con un enfoque integral de las políticas centrado en la pobreza han contribuido a una disminución notable de la pobreza absoluta y, en concreto, de la pobreza extrema, medida ésta, por ejemplo, a través del criterio de unos ingresos inferiores a 1 dólar al día. La considerable reducción de la pobreza de ingresos en China, India y el Cono Sur de América Latina ha repercutido en el índice mundial de incidencia de la pobreza, lo que ha mejorado las expectativas en cuanto a la consecución de la meta de reducción de la pobreza de los ODM en muchos países. Sin embargo, a pesar de la tendencia mundial decreciente en las tasas de incidencia de la pobreza, 1.400 millones de personas siguen estando por debajo del umbral internacional de la pobreza (Banco Mundial, 2011a). La crisis económica y financiera mundial ha interrumpido este progreso y puesto de manifiesto la necesidad de apoyar las instituciones de protección social existentes y de crear nuevas instituciones. Todo ello es necesario para salvaguardar los recientes logros sociales frente a las consecuencias de la crisis mundial y empoderar a los trabajadores y sus familias para superar sus efectos.

Algunos países ya han incorporado los principales elementos y aspectos prácticos del Piso a sus sistemas de protección social. Estas iniciativas han demostrado ser eficaces para reducir la pobreza y la desigualdad. En los países de ingresos medios y bajos, todo parece indicar que el acceso a los programas de seguridad social está estrechamente asociado a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Los estudios realizados sobre el Senegal y República Unida de Tanzania han demostrado que unos programas modestos de transferencias monetarias para los ancianos y los niños pueden reducir significativamente la brecha de la pobreza (Gassmann y Behrendt, 2006). Las evaluaciones de los programas nacionales de transferencias sociales demuestran que incluso un programa modesto de transferencias monetarias puede tener un efecto considerable en la reducción de la pobreza y la desigualdad, no sólo a corto plazo, sino también a largo plazo (OIT, 2010c).

Los países desarrollados ya reconocen debidamente la eficacia de las medidas propias del Piso de Protección Social para reducir la pobreza, contener la desigualdad y sostener un crecimiento económico equitativo (IIEL, 2008).

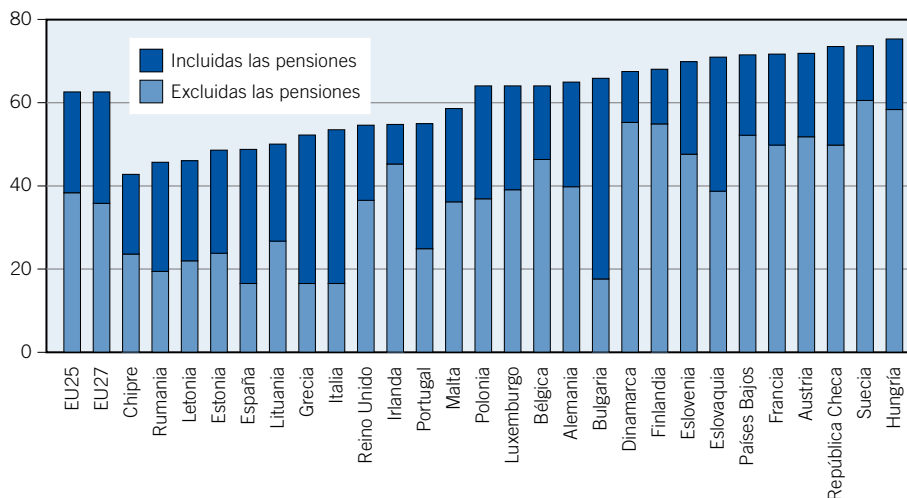
En los países de la OCDE se estima que los niveles de pobreza y desigualdad son aproximadamente la mitad de los que cabría esperar en ausencia de este tipo de disposiciones sociales. Dicho esto, la reducción de la pobreza en estos países es el resultado de combinar las medidas propias del Piso de Protección Social con formas más integrales de seguridad social en el marco de los sistemas de protección social. Esto refuerza la necesidad de los países en los cuales ya se han adoptado las medidas propias de un Piso consolidado de dar el siguiente paso y desarrollar la dimensión vertical de la ampliación de la protección social.

La seguridad social, tanto en su dimensión horizontal (el Piso de Protección Social) como en su dimensión vertical, de nivel superior, también desempeña un papel importante en la contención de la desigualdad y la promoción de un crecimiento equitativo. Los datos señalan que en los países con un elevado gasto social la desigualdad de ingresos es muy inferior a la de los países con un gasto social inferior (medido por coeficientes de Gini que oscilan entre el 0,225 y 0,261 en el primer caso, en comparación con cifras superiores al 0,3 en el segundo) (Cantillon, 2009).

Una buena parte de los efectos de reducción de la pobreza de los sistemas de seguridad social se asocia a las pensiones de vejez. Tal y como destaca un estudio reciente, en Europa las pensiones son cruciales para prevenir que los ancianos vulnerables caigan en la pobreza, para sacar a los individuos de la pobreza y para mitigar la penuria material que afecta a las personas de más edad, asegurando unos ingresos adecuados (Comisión Europea, 2011a).

Cuando se valoran estas cifras es preciso tener en cuenta los efectos agregados de la fiscalidad y del sistema de transferencias sociales en su conjunto en la reducción de la pobreza. El hecho de que un país tenga una fiscalidad progresiva o regresiva tiene una gran influencia sobre los efectos redistributivos de la protección social. Es razonable pensar que con un régimen tributario regresivo los pobres podrían terminar pagando más en concepto de impuestos de lo que reciben bajo la

Gráfico 8. Repercusiones de las transferencias sociales (incluidas y excluidas las pensiones) en la tasa de riesgo de pobreza de la población total (reducción porcentual), 2007



Fuente: Base de datos de Eurostat.

forma de apoyo a los ingresos. Un escenario de este tipo resultaría de poca utilidad para reducir la desigualdad de ingresos y la pobreza<sup>15</sup>.

Además, los elementos no monetarios (por ejemplo, la vivienda en propiedad o los servicios en especie), que son muy relevantes en algunos países, quedan excluidos de estas estimaciones de la tasa de pobreza aun tratándose de elementos extremadamente importantes para cualquier enfoque integral de la pobreza y la inclusión, como es el caso del enfoque característico del Piso de Protección Social, y por ende deberían tenerse en cuenta al evaluar su eficiencia y eficacia.

Estas consideraciones se han incorporado al reciente proceso de la UE para el año 2020, dirigido a mejorar todavía más la medición de la pobreza y la inclusión social, y en concreto los efectos redistributivos de los sistemas fiscales y de prestaciones, incluida la provisión de prestaciones en especie y las pensiones (Comisión Europea, 2011b).

Los países de la UE suelen tener altas tasas de participación de la fuerza de trabajo; por consiguiente, estas brechas no son fruto de las diferencias en cuanto al porcentaje de población económicamente activa. Las tasas de pobreza no sólo del

<sup>15</sup> Por otra parte, al evaluar la naturaleza de los rendimientos reales/ingresos netos, también es importante considerar la contribución de las rentas derivadas del trabajo, las transferencias y el capital (intereses, beneficios, rentas y otros conceptos) una vez descontados los impuestos y las cotizaciones.

conjunto de la población, sino también de grupos particulares (como los ancianos) son inferiores en aquellos países donde el coeficiente de Gini es menor. La conclusión es que, aunque no necesariamente deba ser uniforme en todos los países, un sistema de seguridad social dotado con suficientes recursos es eficaz para reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos.

La correlación entre un gasto social más elevado y una pobreza y desigualdad de ingresos menores es observable en todo el mundo, aunque en agrupaciones como los países de la OCDE y en algunos países de la UE factores como la creciente desigualdad entre los trabajadores a tiempo completo y la segmentación del mercado de trabajo parecen haber provocado cierto aumento de la desigualdad entre mediados de los años ochenta y mediados de la década del 2000 (Förster y D'Ercole, 2005; OIT, 2011b; OCDE, 2008a).

En otros países se han realizado avances importantes para reducir la pobreza y la desigualdad. En el Brasil se calcula que el programa de transferencias monetarias Bolsa Família explica un 15 por ciento de la mejora en el coeficiente de Gini en este país entre 1999 y 2009 (Soares *et al.*, 2010) y un 12 por ciento de la reducción de la brecha de la pobreza entre 2001 y 2005 (OIT y PNUD, 2011). Se trata de un logro considerable, dado que en 2010 sólo se asignó al programa un 0,4 por ciento del PIB (Antigo *et al.*, de próxima publicación). Del mismo modo, el tipo de transferencias sociales propias del piso que existen en México y Chile aparecen asociadas con una disminución del 21 por ciento y del 15 por ciento en sus respectivos coeficientes de Gini (Soares *et al.*, 2007), y con la reducción de la brecha de la pobreza del 30 por ciento en el caso del programa Progresá de México dos años después de su introducción (Skoufias, 2005). En la Argentina, las simulaciones han demostrado que la Asignación Universal por Hijo redujo potencialmente el número de hogares pobres en un 22 por ciento, del 8,7 por ciento al 6,8 por ciento de la población total en 2009. En términos absolutos, alrededor de 1,3 millones de personas salieron de la pobreza (OIT y PNUD, 2011, pág. 35).

El régimen de subsidios en Sudáfrica, como las pensiones de vejez, la prestación por discapacidad y las subvenciones para el cuidado de los niños, también parece haber tenido una repercusión llamativa. Se estima que el efecto combinado de los subsidios (cuando se extiende a todos aquellos que tengan derecho a ellos) puede reducir el número de personas pobres de un 40 por ciento a un 24 por ciento (Woolard, 2003) y el coeficiente de Gini en un 3 por ciento (Samson *et al.*, 2004). En Cabo Verde, el régimen no contributivo de pensiones para las personas de edad y las personas con discapacidad ha contribuido a reducir sustancialmente la tasa de pobreza, de un 36,7 por ciento en 2001 a un 26,6 por ciento en 2007 (Samson, 2009).

Estas prestaciones no sólo han resultado eficaces para abordar el problema de la desigualdad y la pobreza, sino que se les han atribuido también otros resultados positivos, entre los que cabe mencionar la promoción de la estabilidad de los ingresos y la facilitación del consumo; la mejora de las relaciones en el seno del hogar, la igualdad de género y la condición social de los grupos vulnerables; la mejora de numerosos indicadores de desarrollo humano, como los niveles de nutrición y asistencia escolar; la mejora del acceso al mercado de trabajo; y la reducción del trabajo infantil (OIT, 2010d).

Estos programas también pueden estimular los procesos locales de desarrollo no sólo a través de sus efectos directos sobre los ingresos salariales, sino también como consecuencia del efecto multiplicador asociado a la acumulación de activos valiosos (Tankha, Pankaj y Sharma, de próxima publicación).

### **Acelerar el avance hacia la consecución de los ODM y más allá**

Aunque durante los últimos años se han registrado avances significativos hacia la consecución de las metas de los ODM, el progreso no ha sido uniforme, y es necesario que los esfuerzos prosigan. No todos los beneficios han alcanzado a quienes más los necesitan. El Piso de Protección Social representa una herramienta eficaz para acelerar el logro de los ODM, ayudando a trazar una senda de desarrollo más sostenible.

La evaluación de los avances en la consecución de los respectivos ODM basada en medias mundiales ha ocultado las crecientes desigualdades existentes en muchos países (UNICEF, 2010a). Herfkens (2011) afirma que el enfoque del Piso debería facilitar los avances en pos de los ODM de forma complementaria al superar sus limitaciones. Pueden identificarse varios puntos fuertes clave en el concepto del Piso de Protección Social que facilitan este proceso.

En primer lugar, el Piso puede dotar de un enfoque renovado e integral al debate de los ODM y la fase posterior a los mismos en torno a la pobreza y la distribución de ingresos. En segundo lugar, el énfasis del Piso en abordar las necesidades de los más pobres podría promover una mayor atención a los problemas de inclusión social en los debates sobre los ODM. En tercer lugar, el Piso proporciona un marco para desarrollar enfoques coherentes y coordinados de la protección social y de las políticas de empleo. Esto contribuiría a garantizar los servicios y las transferencias sociales a lo largo del ciclo de vida. En cuarto lugar, el concepto puede promover el enfoque global de «gobierno conjunto» según el cual el Piso de Protección Social se concibe de tal manera que no acabe diluyéndose en el «silo» de los asuntos sociales (*ibíd.*).



## Recuadro 4

### Acelerar los ODM a través del Piso de Protección Social. Vínculos explícitos y formas en que la protección social acelera la consecución de los ODM

#### **ODM1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre**

- Reducir la pobreza y la desigualdad.
- Estimular a las personas a participar de forma más activa en la economía.
- Apoyar la plena utilización de la capacidad empresarial productiva y aumentar la participación en el mercado de trabajo.
- Mejorar el consumo de alimentos y la nutrición de los hogares de los beneficiarios, incluidos los niños (OIT, 2010d).

#### **ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal**

- Mejorar el nivel de estudios, elevar las tasas de escolarización y reducir las tasas de abandono escolar mediante la eliminación de los obstáculos a la educación por el lado de la demanda. Reducir la intensidad del trabajo infantil (Galasso, 2006; Adato y Bassett, 2008; Schady y Araujo, 2006).
- Apoyar a los niños marginados o excluidos (como las niñas) para asegurar que puedan acceder y beneficiarse de la educación (UNICEF, 2010a).

#### **ODM 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer**

- Eliminar los obstáculos a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
- Fomentar una mayor participación de las mujeres en la economía y en el mercado de trabajo (Veras, Ribas y Osorio, 2007).
- Mejorar mediante transferencias sociales la posición de las mujeres y la asignación de los recursos en el seno de los hogares, y reducir la carga doméstica que soportan (Herfkens, 2011).

#### **ODM 4: Reducir la mortalidad de los niños**

- Eliminar los obstáculos financieros que impiden que las personas puedan acceder a los servicios de salud e impedir un mayor empobrecimiento asociado a los gastos médicos.

#### **ODM 5: Mejorar la salud materna**

- Mejorar el acceso a la asistencia médica preventiva y curativa de calidad para la salud infantil y materna (Attanasio, Battistin, Fitzsimons y Mesnard, 2005; Galasso, 2006; Jones, Vargas y Villar; Skoufias, 2005).
- Reducir los factores de riesgo de las enfermedades entre las poblaciones más desfavorecidas.

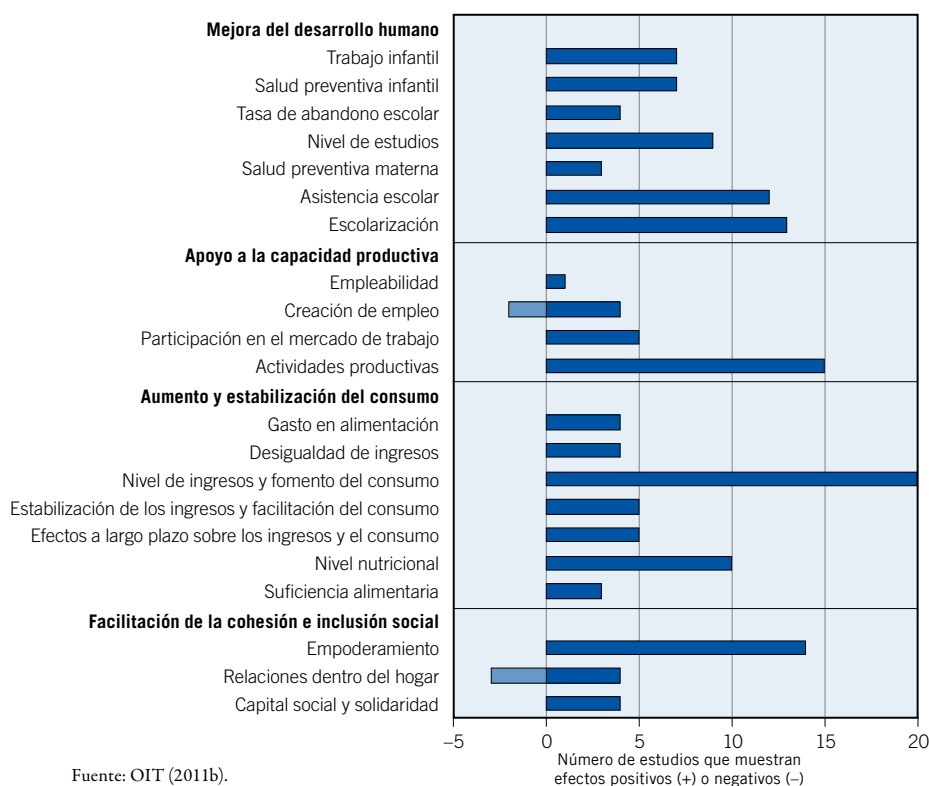
#### **ODM 6: Combatir el VIH/AIDS, la malaria y otras enfermedades**

- Las transferencias sociales pueden mitigar de forma directa la incidencia de las enfermedades y han ayudado a las madres y los niños afectados por el VIH/SIDA (Nolan, 2009; Adato y Bassett, 2008).
- Las transferencias monetarias pueden prevenir nuevas infecciones, ya que reducen la necesidad de las mujeres y los niños cabezas de familia de recurrir a las relaciones sexuales a cambio de favores para sobrevivir (Schubert, Huijbregts, 2006; Banco Mundial, 2010a).
- Las pensiones sociales permiten a los abuelos de las familias de la «generación media perdida» atender mejor a los niños huérfanos o vulnerables bajo su tutela.
- Existen datos que demuestran que las pensiones sociales también contribuyen a la mejora de la atención médica preventiva destinada a los niños (DFID, 2005).

#### **ODM 7: Mejorar el acceso al agua potable y al saneamiento**

- Mejorar el acceso a fuentes de agua salubre y a servicios básicos de saneamiento.

Gráfico 9. Resumen de las evaluaciones de impacto de los regímenes de transferencia social existentes en 30 países



La integración del concepto de Piso de Protección Social en el conjunto de las políticas de desarrollo como enfoque sistemático de base amplia constituye una forma de abordar eficazmente las restricciones y la fragmentación que hasta el momento han limitado el alcance de al menos algunos de los componentes del marco de los ODM (Herfkens, 2011). Sobre todo, debería promover el desarrollo de un marco más amplio para seguir avanzando después del año 2015.

Un aspecto importante de la relevancia del Piso en relación con los ODM es su capacidad de reforzar la coherencia de las políticas, y por consiguiente de contribuir a la materialización de las posibles eficiencias y sinergias resultantes de la vinculación entre políticas que persiguen distintos objetivos. Deberían maximizarse las oportunidades para mejorar los resultados en materia de desarrollo. En este contexto, y a la luz de las políticas de consolidación fiscal introducidas tras la crisis económica mundial, el papel de los sistemas de protección social como estabilizadores sociales y económicos tiene un valor considerable.

Existen datos que ponen de manifiesto que las políticas relativas al Piso de Protección Social ya han demostrado su capacidad para alcanzar ODM concretos y acelerar los avances de forma coherente y concertada. Se ha comprobado que el tipo de medidas en materia de protección social que prevé el Piso contribuyen en una medida u otra a todos los ODM, como ilustra el recuadro 4, que enumera la forma en que la protección social podría acelerar explícitamente los ODM.

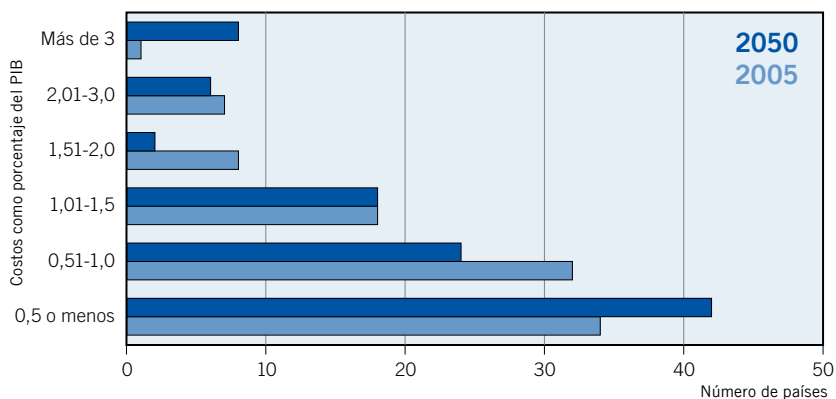
Una serie de estudios realizados por la OIT, que combina las conclusiones de unos 80 estudios individuales sobre los programas de transferencia social surgidos durante la última década en unos 30 países, en su mayoría en desarrollo, que ya han introducido elementos del Piso, aportan datos adicionales en este sentido (OIT, 2011b). El gráfico 9 resume los resultados, y muestra que los efectos evaluados de los regímenes de transferencia social en esos 30 países han contribuido clara y positivamente a mejorar el desarrollo humano, apoyar la plena utilización de la capacidad productiva, promover y estabilizar el consumo, y facilitar la cohesión social y la inclusión. Muchos de estos resultados están directamente asociados a la agenda de los ODM.

### Asequible incluso en países de ingresos bajos

El desarrollo de sistemas de protección social, incluido el Piso de Protección Social, implica una amplia gama de necesidades de recursos, especialmente en los países más pobres. Desde una perspectiva macroeconómica, la primera cuestión crítica que hay que dilucidar es si existe suficiente espacio fiscal o si puede generarse, en competencia con otros objetivos nacionales, para satisfacer las necesidades financieras permanentes de un paquete de Piso. La segunda cuestión crítica es la sostenibilidad fiscal a largo plazo. La respuesta depende no sólo de las fuentes de financiación disponibles (internas y externas), sino también, y de forma importante, del grado de voluntad política y compromiso con el objetivo de proporcionar una protección social adecuada y eficaz. Igualmente importante es el grado de eficiencia con que pueda aplicarse y administrarse el sistema, así como garantizar el apoyo público mediante un consenso social en torno a la conveniencia y el valor añadido de estos sistemas. La ampliación del espacio fiscal debería basarse en una fiscalidad progresiva.

Los estudios llevados a cabo, en concreto los de la OIT en colaboración con el FMI, el ONU-DAES, el UNICEF y la CEPAL, así como HelpAge International, ofrecen valiosas opiniones que, contrariamente a lo que dicta la «ortodoxia», señalan que el costo de medidas específicas de seguridad social a un nivel básico,

Gráfico 10. Costos simulados para los países en desarrollo de las pensiones sociales universales destinadas a mantener a las personas de edad fuera de la pobreza extrema, 2005 y 2050



Fuente: Naciones Unidas (2007).

del tipo de las comprendidas en el Piso, puede mantenerse en un porcentaje relativamente modesto del ingreso nacional, incluso en los países de ingresos bajos.

Diversos estudios sostienen que un paquete básico de protección social que extienda la seguridad de los ingresos y amplíe los servicios de salud esenciales es asequible incluso en los países más pobres. El *Estudio Económico y Social Mundial, 2007*, de las Naciones Unidas muestra que, en la mayoría de los contextos, las pensiones básicas no contributivas parecen asequibles en los países en desarrollo y, especialmente, en los países de ingresos bajos. Una evaluación realizada sobre un grupo de 100 países en desarrollo sugiere que el costo de acabar con la pobreza extrema en la vejez mediante la provisión de una pensión básica universal equivalente a 1 dólar al día a todas las personas de más de 60 años ascendería a menos de un 1 por ciento del producto interno bruto (PIB) al año en 66 de los 100 países en desarrollo. Se prevé que los costos asociados al régimen de pensiones básicas en estos países siga siendo modesto en 2050, a pesar del rápido envejecimiento demográfico (Naciones Unidas, 2007).

Un reciente estudio de costos elaborado por HelpAge Internacional para 50 países de ingresos bajos y medios concluyó que una pensión de vejez universal para todas las personas mayores de 65 años costaría entre un 0,4 y un 1,5 por ciento del PIB en al menos 41 países. En la mayoría de los países del África Subsahariana, esta prestación costaría alrededor de un 1 por ciento del PIB o menos (cuadro 2).

Los estudios elaborados por la OIT sobre el costo del paquete básico de protección social en un conjunto seleccionado de países de ingresos bajos y de países de ingresos medios a bajos en las regiones del África Subsahariana y de Asia

Cuadro 2. Costo anual estimado de una pensión de vejez universal en una selección de países de ingresos bajos y medios, como porcentaje del PIB (2010)

Menos del 0,5 por ciento del PIB	Del 0,5 al 1 por ciento del PIB	Del 1 al 1,5 por ciento del PIB
Afganistán, Burkina Faso, Malí, Níger, Senegal y Sierra Leona	Bangladesh, Camboya, Camerún, Chad, Congo, Côte d'Ivoire, Egipto, Etiopía, Filipinas, Ghana, Guatemala, Kenya, República Democrática Popular Lao, Malawi, Mongolia, Mozambique, Nigeria, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Rwanda, Tayikistán, Tanzania, Uganda y Zambia	Ecuador, El Salvador, Granada, Kazajstán, Kirguistán, Malasia, Marruecos, Paraguay, Perú, Trinidad y Tabago y Viet Nam

Fuente: HelpAge International (2011a).

muestran que el costo del paquete de prestaciones monetarias (incluidas las pensiones de vejez, las pensiones por discapacidad y las prestaciones familiares, pero excluida la atención médica) estaría entre un 2,2 por ciento y un 5,7 por ciento del PIB (OIT, 2008). Los estudios de la OMS muestran que el costo medio de asegurar el acceso a servicios de salud esenciales en 2015 sería de aproximadamente 60 dólares per cápita en los países de ingresos bajos. En los países de ingresos bajos de Asia Oriental y el Pacífico, por ejemplo, los costos medios de ampliar la cobertura médica estarían en torno al 0,8 por ciento del PIB (OMS, 2010d).

La CEPAL ha estimado el costo de ampliar las transferencias monetarias a los grupos más empobrecidos en 16 países latinoamericanos. Los costos previstos oscilan, dependiendo del país, entre un 3,2 por ciento y un 5,7 por ciento del PIB en el caso de las transferencias destinadas a los niños, entre un 0,3 por ciento y un 1,6 por ciento en las transferencias para los ancianos y entre un 0,8 por ciento y un 6,4 por ciento en las transferencias para las personas desempleadas (CEPAL, 2010).

Un estudio elaborado por el Instituto de Desarrollo de Ultramar para el UNICEF examinaba los posibles costos de algunos programas de protección social en cinco países del África Occidental, en el contexto de un espacio fiscal que se estimaba estaba creciendo, aunque a un ritmo diferente en cada país (UNICEF e IDU, 2009). Las simulaciones del costo de las prestaciones por hijos a cargo y las pensiones sociales universales y selectivas como porcentaje del PIB y de los ingresos públicos se presentan en el cuadro 3.

El estudio del UNICEF examinaba detalladamente las diversas formas en que puede ampliarse el espacio fiscal, especialmente con el objetivo de poner en marcha mejores sistemas de protección social. El análisis mostraba que las circunstancias variaban enormemente de un país a otro. No obstante, países como

Cuadro 3. Estimación del gasto anual del programa de prestaciones por hijos a cargo y de las opciones de pensión social; simulaciones para la República Democrática del Congo, Malí, Senegal, Guinea Ecuatorial y Ghana

Costos	República Democrática del Congo			Malí		Senegal		Guinea Ecuatorial		Ghana	
	PUH	PSH	Pen. Soc.	PUH	PSH	PUH	PSH	PUH	Pen. Soc.	PUH	Pen. Soc.
% del PIB	2,0	1,2	1,0	5,9	3,2	6,4	3,7	0,9	0,2	8,7	2,6

PUH: Prestación universal por hijos a cargo; PSH: Prestación selectiva por hijos a cargo; Pen. Soc.: Pensión social.

Fuente: UNICEF y IDU (2009).

la República Democrática del Congo y Guinea Ecuatorial, que tienen acceso a ingresos procedentes del petróleo, pudieron ampliar la protección social con mucha más facilidad que los demás. El estudio concluyó asimismo que en los cinco países los ingresos habían aumentado rápidamente a lo largo del período, sugiriendo que incluso en los países más pobres existe un espacio fiscal que podría destinarse a la protección social.

Además, los estudios más recientes de la OIT para un grupo de países seleccionados, llevados a cabo en consulta con el FMI, sugieren que al menos ciertos componentes del Piso de Protección Social nacional pueden implementarse ateniéndose a ciertos límites de costos que parecen asequibles desde una perspectiva fiscal a corto y medio plazo.

En Viet Nam, un paquete integrado por pensiones sociales para los ancianos, prestaciones por hijos a cargo y programas de garantía de empleo costaría alrededor de un 3,6 por ciento del PIB al año. Para los ancianos, el estudio sugería incrementar la prestación desde su actual nivel de 270.000 dong vietnamitas (aproximadamente 13 dólares) hasta el umbral nacional de pobreza de 400.000 dong vietnamitas (19,40 dólares) en las zonas rurales, y hasta 500.000 dong vietnamitas (24,20 dólares) en las zonas urbanas. Además, el estudio sugería reducir la edad de referencia de los 80 a los 65 años. La aplicación gradual de esta pensión social a las personas no cubiertas por el sistema formal costaría aproximadamente un 0,8 por ciento del PIB y reduciría la tasa de pobreza de la población de mayor edad de un 14,4 por ciento a un 3,9 por ciento. Además, un paquete destinado a los niños menores de 16 años e integrado por una prestación familiar por hijo equivalente al 50 por ciento del salario mínimo, servicios educativos complementarios y una comida al día costaría un 0,8 por ciento del PIB y reduciría la tasa de pobreza infantil de un 20,8 por ciento a un 2,2 por ciento. Por último, para la población en edad de trabajar el estudio proponía aplicar gradualmente a lo largo de cuatro años una garantía de empleo de 100 días, combinada con la asistencia social para las

personas con discapacidad y los servicios de formación para facilitar el regreso al empleo y la creación de microempresas. Este programa reduciría la tasa de pobreza entre la población en edad de trabajar del 12,1 por ciento al 5,3 por ciento, la tasa de pobreza entre las personas con discapacidad del 25,8 por ciento al 9,4 por ciento y costaría un 1 por ciento del PIB (OIT, de próxima publicación (e)). De acuerdo con el FMI, la existencia en Viet Nam de un espacio fiscal suficiente para financiar gastos adicionales asociados al Piso de Protección Social dependerá de si el país continúa haciendo progresos para mejorar la eficiencia del gasto público liberando recursos de otras áreas.

En el caso de El Salvador, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 ha puesto en marcha diversos programas públicos que proveen algunas de las garantías del Piso de Protección Social, incluido un programa de transferencias monetarias condicionadas a familias con hijos y mujeres embarazadas; una pensión de vejez no contributiva para los pobres que viven en zonas rurales; un sistema público de atención médica básica; y un programa de transferencias monetarias para las personas desempleadas vinculado a la formación o al servicio comunitario. En la última revisión del acuerdo de compromiso contingente del FMI con El Salvador, en referencia al programa de 2011, el Gobierno informó de que había empleado el ahorro derivado de la eliminación de subsidios a la energía poco focalizados para incrementar el gasto social con el fin de proteger a los más vulnerables de las repercusiones del aumento en el precio del combustible y de los alimentos (FMI, 2011c).

Las simulaciones de la OIT, elaboradas en consulta con el FMI, muestran que la extensión de estos programas a todas las personas que viven en la pobreza extrema costaría entre un 1,1 por ciento y un 1,5 por ciento del PIB al año (OIT, de próxima publicación (f)). Para generar el espacio fiscal necesario para la aplicación de un Piso de Protección Social más amplio, el gobierno deberá seguir reorientando el gasto actual y/o reforzando la recaudación tributaria más allá del esfuerzo previsto en la actual versión del plan de desarrollo.

En Mozambique, la aprobación en el año 2010 de la Estrategia Nacional de Seguridad Social Básica para 2011-2014 sentó las bases de un modelo integral que puede considerarse como un paso hacia la creación de un piso de protección social nacional. Naciones Unidas, en colaboración con el FMI, apoyó al Gobierno en la estimación de los costos y el diseño de dos programas principales: una transferencia monetaria mensual destinada a los hogares pobres en que ninguno de los miembros puede trabajar y una transferencia monetaria estacional asociada con la participación en obras públicas.

El Gobierno estableció para el año 2014 el objetivo de dar cobertura a todos los hogares cuyos miembros no pudieran trabajar a un costo del 0,3 por ciento del

PIB. Para el componente de obras públicas, se prevé que para el año 2014 quedará cubierto el 15 por ciento de las familias admisibles, con un costo del 0,41 por ciento del PIB. Otros programas de apoyo representarían un 0,1 por ciento del PIB, lo que supone un aumento total del 0,81 del PIB en gasto social. De acuerdo con el FMI, el Gobierno podría incrementar el gasto social en 2012 entre un 1 por ciento y un 1,5 por ciento del PIB en el medio plazo sin que ello ponga en peligro la estabilidad fiscal del país, teniendo en cuenta los continuos beneficios asociados a la movilización de ingresos y a la eliminación de los subsidios existentes al combustible, el pan y otras medidas menos progresivas (OIT, de próxima publicación (g)). Sobre la base de este análisis, el Consejo de Ministros ya aprobó la expansión de la protección social básica por el equivalente de hasta el 0,6 por ciento del PIB, que se plasmará en el proyecto de ley presupuestaria de 2012. Esta cifra podría alcanzar el 0,81 por ciento previsto a medio plazo junto con la eliminación de los subsidios existentes de naturaleza regresiva, especialmente el subsidio para los combustibles.

En Benin, el costo de introducir una prestación por hijos a cargo y una prestación de asistencia médica básica se situaría justo por encima del 2 por ciento del PIB. En el caso de Benin y Togo, el escenario más probable para el establecimiento de un Piso plenamente desarrollado en el largo plazo es un período de transición durante el cual el apoyo financiero externo sería gradualmente sustituido por la financiación a través de fuentes internas. Sin embargo, es indudable que los avances relativos a ciertos elementos prioritarios del Piso podrán lograrse de forma inmediata empleando los recursos internos (OIT, de próxima publicación (h); OIT, de próxima publicación (i)).

Dado que, en líneas generales, se espera que los países adopten las estrategias del Piso de Protección Social de forma gradual, los costos máximos estimados en los estudios señalados anteriormente no tendrían por qué sufragarse de forma inmediata. Parece realista prever un proceso de desarrollo dirigido a lograr una parte sustancial de estos niveles finales de previsión en un horizonte de planificación de una o dos décadas. El proceso con el que llevar a cabo la introducción escalonada de los elementos del Piso debería regirse por un diálogo nacional celebrado periódicamente con la activa participación de los interlocutores sociales y basarse en análisis racionales de los posibles costos y beneficios (es decir, en términos de capacidad para reducir la pobreza) de los distintos elementos.

Por ejemplo, Tailandia fue capaz de poner en marcha un piso de protección social casi completo entre los primeros años del decenio de 1990, cuando introdujo el seguro social, y 2010, cuando se estableció una pensión básica universal. El programa Bolsa Familia en el Brasil muestra también que los sistemas más significativos que cubren al 26 por ciento de la población pueden ponerse en marcha con un costo equivalente a menos del 0,5 por ciento del PIB. A medida que los países



generan el espacio fiscal adicional, no hay duda de que podrán lograrse la extensión y la ampliación de los componentes del Piso de Protección Social. Al mismo tiempo, muchos países de ingresos bajos seguirán necesitando mecanismos de solidaridad internacional a largo plazo para sostener sus esfuerzos en materia de protección social.

El costo de un Piso bien diseñado es bajo en comparación con el costo de no prestar protección social en términos de pobreza y vulnerabilidad generalizadas, desintegración social, malos resultados educativos, privaciones generalizadas, pérdida de activos y otros efectos relacionados sobre la capacidad productiva (Comisión Europea, 2010, pág. 32).

La experiencia internacional muestra que unos pisos de protección social eficaces y adaptados a la realidad nacional, capaces de ampliarse de manera gradual, no sólo son asequibles sino que, a largo plazo, se financian a sí mismos gracias a la mejora de la productividad de la fuerza de trabajo, la capacidad de adaptación de la sociedad y los ingresos fiscales a menudo dejados de percibir a causa de una recaudación ineficaz. En el corto plazo, reducir la evasión de impuestos generalizada y las ineficiencias en la recaudación tributaria ayudará a movilizar recursos para escalonar los pisos de protección social.

### **Asegurar las oportunidades adecuadas para un trabajo decente**

Uno de los objetivos fundamentales de la Agenda de Trabajo Decente de la OIT es ofrecer vías para acceder a las oportunidades y la inclusión económica y una salida permanente de la pobreza. Unas políticas y sistemas bien diseñados en el marco del Piso de Protección Social pueden promover y avanzar este objetivo. Por consiguiente, es importante que las políticas nacionales diseñadas para construir y ampliar el Piso de Protección Social se vinculen a las políticas e instituciones de empleo.

Para hacer frente a los efectos sobre el empleo de la reciente crisis económica y financiera, muchos países han dado de hecho los pasos necesarios para reforzar este tipo de vínculos (OIT, 2010a). En concreto, muchos se han centrado en mejorar la eficiencia de los sistemas de protección social o en adaptar las prestaciones y las políticas de modo que puedan maximizarse las posibilidades de los individuos de participar en el mercado de trabajo. No obstante, la exclusión social que sufren las personas y grupos vulnerables sigue siendo un fenómeno generalizado, y las respuestas de política tienden a estar escasamente integradas, lo que significa que queda mucho por hacer en este sentido.

Para aquellas personas incapaces de ganar lo suficiente para satisfacer sus necesidades básicas, la protección social es necesaria para subsanar la brecha. Aunque en ocasiones se expresa preocupación ante la posibilidad de que las transferencias sociales de ingresos puedan acabar sustituyendo el empleo decente, los datos disponibles indican que esto no es así en la práctica; la protección social repercute mínimamente o no tiene efectos negativos sobre la oferta de trabajo y la productividad<sup>16</sup>. Por el contrario, los beneficios de la protección social pueden mejorar el acceso a los mercados de trabajo. Las evaluaciones de impacto llevadas a cabo en el Brasil y Sudáfrica han puesto de manifiesto que las familias que reciben transferencias monetarias buscaban trabajo de forma más intensa y exhaustiva y encontraban empleo con más frecuencia, lo que conducía a una mayor participación en la fuerza de trabajo entre las familias beneficiarias que entre las que no recibían apoyo (Samson, 2009, pág. 134).

El vínculo entre el Piso de Protección Social y las políticas de empleo puede adoptar varias formas. En muchos países de ingresos bajos, en donde prevalecen el empleo por cuenta propia y la informalidad, se busca urgentemente la forma de introducir medidas de protección social básica, mientras que en los países de ingresos medios y altos, donde el trabajo asalariado es más común, los vínculos suelen implementarse a través de los sistemas formales de seguridad social y servicios esenciales de empleo destinados a mejorar la empleabilidad. La crisis económica se ha limitado a intensificar la urgencia con que algunos países buscan reforzar estos vínculos (OIT, 2010a).

Es útil ver la protección social como una inversión productiva, tanto desde el punto de vista de los individuos, que pueden desarrollar sus propias competencias y capacidad productiva y las de sus familias, como desde la perspectiva de los empresarios, que se benefician de la buena salud y el compromiso de una fuerza de trabajo bien protegida.

Por lo que se refiere a los individuos y las familias, los bajos niveles de educación o el estado de salud de los cabezas de familia y la falta de acceso a la tierra o al crédito son algunas características propias de los hogares empobrecidos. Explican también la persistencia de la pobreza, puesto que la ausencia de escuelas o centros de salud locales, las grandes distancias o la falta de activos que sirvan como garantías dejan a las familias estancadas en la pobreza. En algunos casos, la pobreza es una consecuencia de las dificultades a las que se enfrentan los hogares para aprovechar sus activos productivos. La escasez de efectivo para la compra de semillas

---

<sup>16</sup> Es importante observar que la protección social no reduce la oferta de trabajo de la población en edad de trabajar, pero sí reduce la oferta de trabajo de los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad. Desde la perspectiva del desarrollo, se trata de una consecuencia positiva (OIT, 2010d).

o fertilizantes puede impedir que los agricultores obtengan unos rendimientos máximos o constantes. Las responsabilidades en materia de cuidados pueden impedir a las madres con hijos recién nacidos aceptar empleos mejor remunerados o las oportunidades de mejorar su formación y calificaciones. La falta de protección social y los elevados niveles asociados de exposición al riesgo, vulnerabilidad y sentimiento de inseguridad conducen a las familias pobres a adoptar estrategias de supervivencia que impliquen escasos riesgos, desaprovechando así oportunidades muy rentables (Dercon y Christiaensen, 2011).

Las transferencias de ingresos regulares y fiables pueden facilitar la mejora de la capacidad productiva en los hogares pobres a través de la inversión en activos productivos, especialmente de naturaleza humana y física. Los programas de asistencia social que proporcionan transferencias a las familias pobres en el Brasil, Sudáfrica y Bangladesh han mejorado de forma significativa aspectos como la escolarización y el estado de salud, especialmente entre los niños (OIT, 2010d). Los programas centrados en facilitar el ahorro y la acumulación de activos físicos de los beneficiarios, como sucede con el programa social multidimensional TUP en Bangladesh (Hashemi y Montesquiou, 2011) y el programa Red de seguridad productiva (Productive Safety Net) en Etiopía (Lieuw-kie-Song, de próxima publicación) tienen por objeto mejorar la capacidad productiva de los hogares más pobres. Lo mismo puede decirse de aquellos programas que destacan la inversión en activos comunitarios, como el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi en la India. El Piso de Protección Social puede fomentar y facilitar la inversión y la acumulación de activos entre los más pobres, y es probable que sus beneficios se mantengan en el tiempo y reporten ventajas a largo plazo.

En líneas más generales, la capacidad del Piso de Protección Social para liberar la capacidad productiva empresarial facilita el progreso económico autosostenido. Una recopilación de estudios (Barrientos y Nino-Zarazua, 2010) sobre las transferencias monetarias sociales muestra que las transferencias regulares permiten a los hogares afectados por restricciones crediticias y de liquidez reasignar sus recursos productivos, así como acumular activos y protegerlos. Esto reduce los costos asociados a la búsqueda de empleo y permite que los individuos busquen trabajo de forma más activa y aumenten su participación en la actividad productiva. Además, en Namibia, por ejemplo, las pensiones universales de vejez y discapacidad han estimulado los mercados de bienes y servicios de producción local (OIT, 2011b). Esta situación mejora cuando las transferencias son regulares. Sus efectos pueden ser mayores porque los hogares pueden planificar mejor y presupuestar mejor.

Por lo que se refiere a las empresas y a la capacidad empresarial, el Piso permite a los individuos sentirse más seguros al proporcionar una seguridad básica

### Recuadro 5

#### Efectos positivos de las transferencias sociales existentes sobre la actividad productiva

- En el Brasil, los datos muestran que los beneficiarios tienen más posibilidades de trabajar que los no beneficiarios (Bolsa Família), y en México no existen datos que sugieran una reducción de la oferta de trabajo (Oportunidades).
- En Sudáfrica, la participación en el mercado de trabajo aumentó del 13 por ciento al 17 por ciento en comparación con los hogares similares no beneficiarios, lo que favoreció principalmente a las mujeres.
- Mejora de la motivación para la búsqueda de empleo y aumento de la reinserción y la participación laboral (Chile Solidario).
- Mejora del acceso al crédito gracias a la eliminación de las restricciones (Pensión Social, Namibia).
- Provisión del capital inicial para la inversión en activos productivos (Providência Rural, Brasil; Oportunidades, México).
- Las transferencias como la NREGS vinculan activamente la transferencia social y la provisión de trabajo. Incentiva a los individuos a correr riesgos, permitiendo así que éstos participen más plenamente en las actividades productivas y puedan proveer a su propio sustento (NREGS, India).

Fuentes: Hanlon, Barrientos y Hulme (2010) y OIT (2010d y 2010c).

en los ingresos, acceso a la salud y la educación y otros servicios básicos. Genera flujos de renta más previsibles y seguros, lo que genera ciudadanos más seguros, con menos aversión al riesgo y emprendedores (recuadro 5). Además, incrementa las posibilidades de formación y cualificación profesional, generando en última instancia individuos más productivos que componen una fuerza de trabajo estable y productiva. La liberación de una capacidad productiva previamente no explotada mejora el desempeño económico (OIT, 2010d).

Un factor crucial es la falta de empleo remunerado, que pone de manifiesto la necesidad de desarrollar políticas activas del mercado de trabajo y prestar unos servicios de empleo eficaces a los beneficiarios de los programas de transferencias sociales. Es necesario poner en marcha una gama integrada y coordinada de servicios esenciales y políticas, con estrategias específicamente adaptadas a las personas más expuestas a la pobreza y la exclusión (Bertranou, Marinakis y Velázquez, 2010). Para desarrollar competencias y calificaciones, los servicios de empleo esenciales pueden asociarse a políticas nacionales del Piso de Protección Social que prevean entre otras cosas:

- *Asistencia y orientación en la búsqueda de empleo:* para definir un perfil de empleo y calificaciones laborales, y asesorar a los beneficiarios sobre el mercado de trabajo.
- *Aumento de la exposición al mercado de trabajo con el sector público y privado* para facilitar el aprendizaje y las oportunidades para acumular experiencia en el terreno laboral.
- *Asistencia técnica y financiera para las personas que quieren iniciar nuevas empresas comerciales y actividades independientes* para proporcionar insumos y herramientas de gestión para la creación de microempresas, incluyendo actividades de formación en materia comercial.
- *Desarrollo de las calificaciones* para desarrollar las calificaciones y competencias técnicas básicas y específicas que estén reconocidas por el mercado de trabajo pero que la educación formal no provee.
- *Asistencia para finalizar y ampliar la educación formal* para ayudar a jóvenes y adultos a finalizar los estudios formales.
- *Subsidios para incentivar la inclusión laboral* para promover el trabajo asalariado en el sector privado y ofrecer oportunidades para que los beneficiarios pongan en práctica sus calificaciones.

Muchos países comienzan ahora a hacer frente a los desafíos resultantes. Es preciso un enfoque de política más firme para desarrollar e integrar las intervenciones, incluidas las políticas activas de mercado de trabajo y la creación de microempresas, que pueden generar oportunidades de trabajo y empleo para los beneficiarios de los programas de transferencias. Por otra parte, es necesario armonizar los incentivos laborales con los objetivos de los programas de reducción de la pobreza.

En los países desarrollados, y particularmente en Europa, las políticas de activación incluyen a menudo servicios de apoyo como la asistencia en la búsqueda de empleo, la formación en el empleo, los incentivos para el empleo y los planes de creación directa de empleo. Los sistemas de transferencias monetarias están diseñados para ofrecer incentivos al cumplimiento y a la reincorporación al empleo remunerado. Una tendencia reciente es reforzar la vinculación entre los servicios de búsqueda de empleo y las prestaciones por desempleo. En Francia, por ejemplo, desde 2008 el Pôle emploi se ha convertido en el único punto de contacto para las personas que buscan trabajo, proporcionándoles orientación y asesoramiento, además de prestaciones por desempleo y prestaciones de bienestar social (Hirsch, 2011b).

Los países de ingresos medianos también han buscado la manera de desarrollar vínculos con la educación, la formación profesional y los servicios de empleo. Por ejemplo, la República de Corea ha establecido un conjunto de mecanismos innovadores destinados a la intervención temprana y a minimizar la necesidad de las prestaciones por desempleo. Entre éstos destacan las asignaciones para una rápida reintegración al mercado de trabajo, asignaciones para el desarrollo de la formación profesional, asignaciones para realizar una amplia búsqueda de empleo y asignaciones de desplazamiento (OIT, 2011f, pág. 41). La Argentina, sobre la base de su experiencia con su propia crisis económica de 2001, ha desarrollado políticas de empleo que incluyen programas para crear oportunidades para los jóvenes y para los desempleados de larga duración con bajas calificaciones (Bertranou y Mazorra, 2009). Para los jóvenes se creó el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo con el objetivo de incentivar a los beneficiarios a desarrollar sus aspiraciones vocacionales o profesionales, a la vez que finalizaban sus estudios obligatorios u otras actividades relacionadas con el desarrollo de las calificaciones. El programa no contributivo Seguro de Capacitación y Empleo, destinado a los desempleados poco calificados, proporciona una transferencia monetaria mensual, además de acceso a una amplia gama de servicios de empleo, incluida orientación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo. En otros países de América Latina se han vivido experiencias similares, como en Chile para los beneficiarios de Chile Solidario y en el Uruguay con el Plan de Equidad<sup>17</sup>, cuyo principal objetivo es proporcionar a los hogares vulnerables acceso a una serie de servicios de empleo y a otras medidas de apoyo estatal.

### **Ayudar a reducir las consecuencias sociales y económicas de las crisis y de los desequilibrios económicos mundiales**

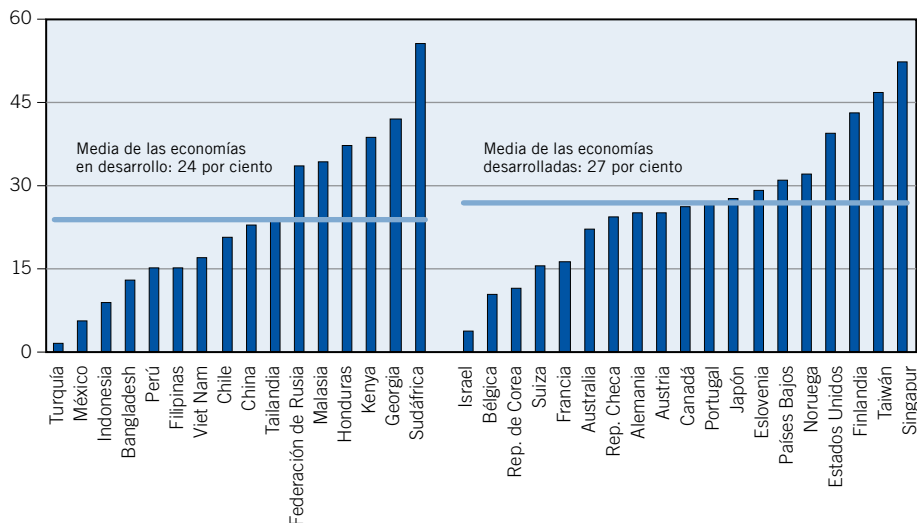
La crisis financiera y económica de los últimos años ha puesto de manifiesto el papel que desempeña la protección social, y en particular las intervenciones propias del Piso de Protección Social. Durante el período de la crisis, estas medidas han demostrado no sólo que eran capaces de mitigar los efectos de la crisis sobre los individuos, sino que además servían como eficaces estabilizadores anticíclicos, pues ayudaron a suavizar los efectos negativos sobre los mercados de trabajo, contribuyeron a preservar la cohesión social y estimularon la demanda agregada, facilitando de este modo una recuperación más rápida.

Para maximizar sus repercusiones en este sentido, las medidas de protección social deben estar adecuadamente vinculadas a un marco macroeconómico más

---

<sup>17</sup> *Chile Solidario*, [www.chilesolidario.gov.cl](http://www.chilesolidario.gov.cl).

Gráfico 11. Magnitud del componente de protección social de los paquetes de estímulo (porcentaje de la cuantía total anunciada)



Fuente: Ortiz, Chai y Cummins (2011).

amplio, incluidas las políticas fiscal y monetaria. Es importante que los vínculos existentes entre las distintas medidas de protección social, es decir, entre las políticas de activación para los desempleados y los estabilizadores automáticos, como las transferencias monetarias para quienes no están en el mercado de trabajo se refuercen y complementen mutuamente; por separado y aisladas unas de otras, estas políticas tienen muchas menos probabilidades de surtir efecto.

Tanto en los países pobres como en los países ricos, una parte considerable del paquete de estímulo fiscal se ha destinado a la protección social. En los países de ingresos medios y altos, se calcula que, de media, aproximadamente un 25 por ciento del gasto asociado al estímulo fiscal correspondió a alguna forma de protección social (gráfico 11) (UNICEF, 2010a).

La principal repercusión de las medidas de protección social ha sido mantener la capacidad de consumo de los hogares de ingresos más bajos y los bienes nacionales que tienen grandes efectos multiplicadores de empleo. Programas como Bolsa Familia en el Brasil pueden reducir la volatilidad económica asociada a una perturbación. El aumento de las transferencias sociales en el Brasil fue una de las medidas del paquete de estímulo introducido en respuesta a la crisis, lo que supuso una inyección de 30.000 millones de dólares de los Estados Unidos para la economía, el incremento de la demanda de bienes nacionales y la recuperación o creación de 1,3 millones de puestos de trabajo (recuadro 6). Se observó que los

## Recuadro 6

### Una respuesta a la crisis: la ampliación de las prestaciones en el Brasil a través del programa Bolsa Família

El Brasil experimentó una aguda aunque relativamente breve recesión. En el marco de un paquete general de medidas de estímulo a escala nacional, el Gobierno brasileño reiteró su compromiso con el programa Bolsa Família y anunció una ampliación que comprendía dos medidas principales: la actualización de los umbrales de pobreza y pobreza extrema y del valor de las prestaciones, y el aumento de la cobertura del programa. El coste de estas medidas se estimó en 410 millones de reales brasileños (206 millones de dólares), el equivalente a aproximadamente un 0,014 por ciento del PIB, lo que elevaba el coste total a 11.800 millones de reales brasileños. Se destinó al programa un 1,5 por ciento del paquete de estímulo del Brasil.

La ampliación del número de personas con derecho a disfrutar de las prestaciones del programa supuso un aumento de 1,4 millones de familias beneficiarias. En consecuencia, el número de familias beneficiarias aumentó de forma considerable, pasando de 11 millones en 2008 a 12,4 millones en 2009. Se estima que a finales de 2010 esta cifra había aumentado hasta los 14 millones de hogares.

#### Repercusiones

- Dado que los hogares de bajos ingresos son más propensos al consumo, buena parte del dinero recibido a través del programa Bolsa Família se invierte en bienes y necesidades básicas. Según un estudio del IPEA, el efecto multiplicador del ingreso es mayor cuando las transferencias públicas se destinan a las familias de bajos ingresos: así, por ejemplo, un incremento equivalente al 1 por ciento del PIB en el programa Bolsa Família se traduce en una variación positiva del 1,44 por ciento en el PIB y del 2,25 por ciento en los ingresos de los hogares, mientras que el mismo incremento en el pago de intereses aumenta el PIB en apenas un 0,71 por ciento y los ingresos de los hogares en un 1,34 por ciento.
- Bolsa Família mejora el dinamismo de las economías locales, ya que el dinero se invierte en mercados locales, aumentando la demanda de bienes y servicios nacionales. En muchas ocasiones, esto favorece a las empresas pequeñas y microempresas importantes de las zonas rurales, y el programa desempeña en este sentido un papel trascendental para fomentar la creación de empleo.
- Según un estudio del Centro Internacional de Política, las transferencias mitigaban el impacto de la crisis de distintas maneras, lo que demostraba que la seguridad social puede cumplir su función de amortiguador económico y social en tiempos de crisis. Entre los efectos observados estaban:
  - Generar flujos constantes de ingresos y niveles sostenidos de consumo en los hogares y evitar el declive de la actividad económica en su conjunto;
  - Reducir los efectos negativos de la crisis sobre la ingesta nutricional de los niños;
  - Sostener las tasas de asistencia escolar y mantener a los niños al margen de la fuerza de trabajo; y
  - Reducir potencialmente los riesgos asociados a niveles más altos de empleo informal.

La existencia de este importante programa en el Brasil antes de la crisis y su posterior ampliación durante la misma puede ayudar para explicar por qué se considera que el Brasil se ha adaptado particularmente bien a las circunstancias. Es evidente que contar con un marco institucional y con capacidad para ampliar la cobertura facilita la adopción de respuestas eficaces a la crisis cuando y donde éstas son necesarias.

Fuente: Berg y Tobin (2011), Centro Internacional de Política (2009) y AISS (2011b).



efectos positivos eran aún mayores en el caso de los programas que estaban bien consolidados al comienzo de la crisis, ya que podía ampliarse su alcance fácilmente y tendía a ser más eficiente y rentable que hacer frente a los gastos iniciales necesarios para introducir nuevos programas (OIT, 2011c).

Unos sistemas debidamente diseñados pueden surtir efecto en un plazo considerablemente más breve que otras medidas fiscales discrecionales. Este sustancial efecto anticíclico es una de las razones del funcionamiento del Piso como estabilizador automático de los ingresos de las personas y de la demanda agregada. En los Estados Unidos, la Oficina de Presupuesto del Congreso calculó que las transferencias sociales desempeñaron un papel particularmente importante para mitigar los efectos de la crisis, y estimó que habían tenido un efecto multiplicador de la producción de 0,8 a 2,1 (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2010). Este efecto era considerablemente más significativo que el asociado a otras medidas, como los recortes fiscales para los perceptores de ingresos más altos o la extensión del crédito para los compradores de primera vivienda.

En los principales sistemas de transferencias sociales en funcionamiento en América Latina se observaron distintos resultados, pero en términos generales fueron capaces de mitigar las repercusiones más graves de las crisis, especialmente para los grupos de ingresos bajos (Veras, 2009). Esto es lo que ocurrió también en Indonesia, que reforzó sus sistemas de protección social durante la crisis. El Gobierno de Indonesia destinó el 7 por ciento del paquete de estímulo directamente a los hogares de bajos ingresos. En 2009 el gasto – con cargo al presupuesto ordinario – en los distintos programas de piso de protección social existentes aumentó en más del 34 por ciento, el equivalente a 20 trillones de rupias (2.300 millones de dólares de los Estados Unidos). El recuadro 7 enumera algunas de las formas en que estos programas han tenido un efecto positivo.

Es importante que los países consoliden su piso de protección social en épocas de prosperidad para afrontar mejor preparados la adversidad cuando ésta llame a su puerta. Las experiencias previas han demostrado que los países que ya contaban con sistemas generales de protección social fueron capaces de mitigar el impacto de las crisis de forma más eficaz. En los países bien preparados, los sistemas que ya estaban en funcionamiento proporcionaron a los responsables de la formulación de políticas la posibilidad de reaccionar de forma inmediata para ayudar a sostener la demanda agregada y ofrecer protección a las personas afectadas. Estos países serán probablemente quienes mejor se adapten a las crisis que puedan producirse en el futuro (AISS, 2011b).

La reciente crisis demostró, pues, que la protección social no debía interpretarse como un costo adicional para la sociedad, sino como un elemento integral para su buen y eficaz funcionamiento, que, además, contribuye a mantener la

### Recuadro 7 Incidencia de los programas de protección social en Indonesia

#### Medida

- **El Programa de transferencias condicionales de efectivo (BLT)** se reinstauró temporalmente.
- **El Programa piloto de transferencias monetarias condicionales (PKH) de Indonesia** se amplió en dos ocasiones durante la crisis financiera.
- **Programa Nacional para la Potenciación de la Capacidad de Acción de las Comunidades (PNPM)**. Los programas en el marco del PNPM sirven para generar oportunidades de empleo a nivel local y asignar fondos para actividades de infraestructura, sociales o económicas.
- **Raskin** (un subsidio de alimentos) va dirigido a las dos categorías más pobres de hogares para reducir la carga del gasto en alimentos, sobre todo en arroz.

#### Incidencia

- Los beneficiarios destinaron los fondos a cubrir la educación y necesidades de salud de los niños, la compra de alimentos y otras necesidades básicas.
- Aumento de las tasas de vacunación y matriculación escolar con respecto de los grupos de control.
- Se estimuló el futuro desarrollo económico mediante la mejora de la calidad de la infraestructura física local (carreteras, puentes, mercados, centros médicos y educativos y suministro de agua).
- Se redujo el tiempo invertido en transporte y aumentó la productividad, así como la accesibilidad de los servicios de salud y agua potable.
- El programa ha tenido un efecto positivo en la reducción del costo de la vida, especialmente durante los períodos de escasez de alimentos y encarecimiento de los precios.

Fuente: OIT (2011g).

cohesión y la paz sociales. Con independencia de que atravesasen una época de crisis o no, las sociedades que ponen el énfasis en el desarrollo humano a través de la protección social y otras medidas no sólo se benefician de sus efectos indirectos, sino que también son capaces de sostener mejor los niveles de desarrollo económico a largo plazo (Boozer, Ranis y Suri, 2011).

El efecto de estabilizador automático ha contribuido a promover la causa del Piso de Protección Social. A raíz de la crisis, el papel social y económico de la protección social ha acabado interpretándose desde una perspectiva mucho más positiva; se ha considerado una medida solidaria para distribuir el riesgo ante la adversidad económica y, por lo tanto, como una herramienta colectiva para mitigar los efectos de la creciente desigualdad social y económica.

Después de la crisis financiera y económica a escala mundial y a la vista de los elevados niveles de deuda pública, se ha intensificado la presión a favor de la austeridad y la consolidación fiscal, hasta el punto de que los recursos dedicados a la protección social se ven seriamente amenazados. Como señala Stiglitz (2009), algunos países han comenzado a dismantelar sus sistemas de protección social, minando así la eficacia de los estabilizadores automáticos.

El debilitamiento de los estabilizadores pone de relevancia la necesidad de construir el Piso con renovado ímpetu (*ibid.*). Un estudio reciente elaborado por el UNICEF muestra que muchos países en desarrollo, incluidos los de ingresos bajos, están reduciendo el gasto social mediante el recorte o la limitación de la masa salarial del personal sanitario y educativo, la supresión de los subsidios de alimentación y la aplicación selectiva de medidas de protección social para lograr un ahorro fiscal (Ortiz, Chai y Cummins, 2010). En estas condiciones, es importante reiterar la necesidad de coherencia en las estrategias de política a corto y largo plazo relacionadas con los objetivos económicos, fiscales, de desarrollo, de empleo y protección social.

Lógicamente, durante las épocas de recuperación económica la protección social debe reforzarse, y no debilitarse. Se espera que los sistemas de protección social debilitados financieramente por los acontecimientos que vienen produciéndose desde el año 2008 sean capaces de responder a las crisis futuras, pero sin inversiones constantes su capacidad para adaptarse al incremento de la demanda de prestaciones y servicios que acompañaría a una futura recesión se verá mermada. Por este motivo existen razones de peso para seguir invirtiendo en protección social, lo que en el caso de muchos países puede llevarse a cabo mediante el desarrollo progresivo del Piso de Protección Social.

Además de su papel como estabilizador automático, algunos expertos han destacado también la manera en que la ampliación de los sistemas de protección social puede ayudar a reducir los desequilibrios mundiales provocados por el elevado nivel de ahorro interno de algunos países en desarrollo (Padoan, 2010).

Una serie de estudios recientes han señalado que, en muchas economías emergentes, las familias a menudo ahorran (más de lo que se consideraría un nivel óptimo desde una perspectiva macroeconómica) porque no pueden recurrir a una adecuada protección social, como por ejemplo un seguro de salud y de desempleo, para contribuir a satisfacer sus necesidades en caso de enfermedad, pérdida del empleo u otras perturbaciones. Además, necesitan ahorrar para la jubilación, porque en estos países el sistema de pensiones está por lo general subdesarrollado. Esta tendencia es especialmente evidente en diversos países asiáticos. De manera parecida, en Asia se observan altos niveles de ahorro por parte de algunos gobiernos. Al acumular reservas, crean un gran colchón frente a posibles

perturbaciones internacionales. Sin embargo, estos elevados niveles de ahorro preventivo pueden reducir el consumo y por lo tanto la demanda agregada, lo que a su vez afecta a la actividad económica tanto interna como mundial.

El superávit por cuenta corriente generado en estos países viene acompañado de déficit en otras partes del mundo. Desde este punto de vista, la expansión de la protección social mediante la aplicación de las medidas del Piso de Protección Social y el acceso gradual a mayores niveles de seguridad social puede contribuir a reducir tanto el ahorro preventivo privado<sup>18</sup> como el superávit en las cuentas públicas, facilitando de este modo la reducción de las desigualdades en la economía mundial (Padoan, 2010).

En este contexto, el Duodécimo Plan Quinquenal aprobado en China en marzo de 2010 propone una serie de medidas que contribuirán al desarrollo del piso de protección social en el país. El Plan contempla cambios estructurales en el modelo económico del país, pasando de una estructura basada en las exportaciones y la inversión a un patrón de crecimiento impulsado cada vez más por el consumo interno. Aunque el Plan se centra en iniciativas a gran escala basadas en los ingresos y favorables al consumo, incluidas las iniciativas para fomentar los sectores que emplean abundante mano de obra y elevar los salarios, prevé medidas para ampliar la cobertura de la protección en materia de salud, pensiones y desempleo. Se espera que este tipo de medidas reduzcan el ahorro preventivo y, por tanto, el ahorro excedentario del país, con los consiguientes efectos sobre el déficit de otros países (Roach, 2011).

En términos más generales, el enfoque basado en los ingresos característico del Piso puede ayudar a combatir las desigualdades en la economía mundial elevando el poder adquisitivo de las clases emergentes de consumidores en ciertas partes del mundo. De esta manera, el Piso contribuiría directamente a un crecimiento más sostenible facilitado por la expansión de la demanda efectiva.

El Banco Asiático de Desarrollo respalda esta visión. Sugiere que el mayor beneficio que se derivará de estimular el consumo mediante el aumento del nivel de ingresos disponible de los hogares será probablemente la reducción de las diferencias en materia de crecimiento. El Banco afirma a continuación que el mayor gasto en protección social (incluido el seguro de salud, el seguro por desempleo y las

---

<sup>18</sup> Una encuesta ha demostrado que la educación, la salud y los ahorros para la vejez o para los supuestos de pérdida de empleo son los principales motivos por los que las familias chinas tienden a ahorrar una proporción mayor de sus ingresos en lugar de consumir o invertirlos. Entre 1995 y 2007, la tasa de ahorro preventivo de los hogares chinos aumentó un 10 por ciento. A esto hay que añadir la duplicación del gasto privado en necesidades relacionadas con el seguro y la protección social entre 1992 y 2001 (del 17 por ciento en 1992 al 34 por ciento en 2001). De estos gastos, el gasto medio en la salud representa en la actualidad el 10 por ciento de los ingresos de las familias chinas, y podría rebasar el 14 por ciento en 2025 (McKinsey Global Institute, 2009).

pensiones, así como las inversiones en educación) es una medida clave para reducir la demanda de ahorro preventivo de los hogares (Morgan, 2011). Además, diversos comentaristas advierten de que este tipo de actuaciones tiene la ventaja añadida de abrir la vía hacia un mayor desarrollo humano (Boozer, Ranis y Suri, 2010).

## Un instrumento para el empoderamiento de la mujer

Existen una serie de problemas vinculados a la participación de la mujer en el mercado de trabajo y a su grado de acceso a la protección social. La proporción de mujeres entre los pobres y las personas que viven en la pobreza crónica y extrema es excesiva (DFID, 2005). Son muchos los factores que explican este fenómeno. Las mujeres siguen enfrentándose a una serie de restricciones (como, por ejemplo, las normas y prácticas jurídicas, culturales y sociales) que no sólo limitan su acceso al mercado de trabajo, sino también a los activos productivos y a los empleos mejor remunerados. Además, las mujeres tienden a verse obligadas a desempeñar trabajos asalariados más informales, inseguros y peligrosos, y empleos por cuenta propia, especialmente en la economía informal, sin disfrutar de acceso a la protección social (Secretaría del Commonwealth, 2009), y a contar con una limitada voz y representación en los procesos de diálogo social. El objetivo del Piso de ampliar la protección social básica a las personas actualmente excluidas del mismo y a la economía informal ofrece grandes posibilidades de subsanar algunas de las desigualdades de género existentes. El énfasis en el enfoque basado en los derechos del Piso de Protección Social desempeña un papel clave adicional para garantizar el acceso de la mujer en igualdad de condiciones a las prestaciones y la protección, aprovechar su capacidad productiva y capacitar a las mujeres para participar en el mercado de trabajo.

La ausencia de ayudas públicas y privadas para hacer frente a las responsabilidades familiares implica que para un elevado número de mujeres la economía informal sea la única que proporcione trabajos remunerados con la suficiente flexibilidad, autonomía y proximidad geográfica al hogar para permitirles combinar una actividad remunerada con las obligaciones familiares no remuneradas (OIT, 2009c).

Las mujeres se enfrentan a diversas desventajas en términos de acceso al mercado de trabajo, y con frecuencia no disfrutan de la misma libertad que los hombres para elegir el tipo de trabajo que quieren desempeñar. Las diferencias de género en las tasas de participación en el mercado de trabajo y en las tasas de desempleo son una característica constante de los mercados de trabajo de todo el mundo. En el mundo, el 77,9 por ciento de los hombres se declaran empleados,

porcentaje que en el caso de las mujeres se sitúa en apenas el 52,7 por ciento, una diferencia llamativa (OIT, 2009d).

Existe también una proporción excesiva de mujeres en trabajos escasamente remunerados y precarios (como los sectores informales de la agricultura y el trabajo doméstico). Hasta un 90 por ciento de los trabajadores domésticos son mujeres, por ejemplo, y la mayoría no se rigen por contratos formales ni disfrutan de acceso al seguro social y otros derechos de que gozan los trabajadores asalariados (OIT, 2010g). Aun cuando las mujeres son capaces de acceder a empleos asalariados y a sueldos comparables, a menudo no reciben la misma remuneración que sus homólogos masculinos (OIT, 2009d).

Las crisis tienen un efecto desproporcionado y perjudicial sobre los grupos vulnerables y desfavorecidos, entre ellos las mujeres. Las mujeres a menudo quedan excluidas de los sistemas de protección social durante las crisis porque la protección se brinda normalmente a través de regímenes de seguridad social basados en el empleo que no cubren a las personas con empleos informales u ocasionales. Por otra parte, es probable que las mujeres que han perdido el empleo tengan más dificultades para reincorporarse al trabajo en caso de iniciarse la recuperación económica (OIT, 2010h). Existe además un mayor riesgo de marginación de las trabajadoras, puesto que las mujeres aceptan a menudo trabajos a tiempo parcial y flexibles, lo que conduce al subempleo o al desempleo en épocas de crisis y, en muchos casos, a la exclusión de los sistemas de protección contra el desempleo (OIT, 2010i). Asimismo, las mujeres son las más afectadas por las medidas de supervivencia que adoptan los hogares, como el despido de los trabajadores domésticos remunerados y la venta de activos (productivos) ahorradores de tiempo (Elson, 2009).

Algunas de las medidas adoptadas en diversos países en respuesta a la crisis económica han tenido un efecto desproporcionado sobre las mujeres. Los ejemplos mencionados en estudios del UNIFEM ilustran cómo los paquetes anteriores y actuales de estímulo en distintos países han tendido a beneficiar más a los hombres que a las mujeres, a pesar de que son las mujeres de los países en desarrollo quienes se han visto más duramente golpeadas por la crisis (McCarty, Corner y Guy, 2009). Si no se incorpora de forma activa la dimensión de género a las políticas de respuesta a la crisis, se corre un grave riesgo de excluir a la mujer de la recuperación posterior.

El Piso de Protección Social ofrece la oportunidad de revisar a fondo los sistemas de protección social básica de cualquier país y, por tanto, una nueva forma de abordar los problemas descritos anteriormente, muchos de los cuales son fruto de los desequilibrios de poder tradicionales que han caracterizado a las relaciones de género a lo largo de la historia.

### Recuadro 8

#### Efectos positivos de género de las transferencias sociales

- **Educación:** las asignaciones familiares, las pensiones sociales y otras transferencias monetarias vinculadas a la asistencia escolar tienden a tener efectos positivos de género, incrementando la escolarización de las niñas. En Bangladesh, el programa de Estipendios para la Educación ha contribuido a lograr la paridad de género en la enseñanza primaria. Los datos relativos a las zonas rurales del Brasil ponen de manifiesto cómo las pensiones de vejez han contribuido a aumentar la asistencia escolar, especialmente entre las niñas de 12 a 14 años.
- **Salud:** en el Perú, el programa de transferencias condicionales de efectivo Juntos redujo el número de mujeres que daban a luz en casa en zonas geográficas caracterizadas por altas tasas de mortalidad materna. Además, en Colombia, el peso medio de los recién nacidos de madres que habían participado en el programa Familias en Acción en las zonas urbanas aumentó en 0,58 kilogramos en un año, lo que se atribuye a la mejora de la nutrición materna.
- **Nutrición:** la concesión directa de transferencias monetarias a las madres y a las abuelas es una estrategia eficaz para mejorar la nutrición infantil. Las pensiones de vejez en Sudáfrica han tenido un efecto especialmente positivo en el estado nutricional de las niñas, reflejado en el hecho de que las niñas de los hogares que reciben subsidios de vejez en Sudáfrica son, en promedio, entre 3 y 4 centímetros más altas que las niñas de la misma edad de los hogares que no reciben esa prestación.
- **Participación en el mercado de trabajo:** en la India, el énfasis del Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi en la igualdad salarial se ha plasmado en diferencias salariales casi inexistentes entre hombres y mujeres. La participación femenina en el programa ha sido razonablemente buena. En 2008-2009, el número de mujeres en el total de personas/días de empleo y para el país en su conjunto fue del 47,88 por ciento. A nivel estatal, la participación de la mujer en el programa es muy superior a las tasas de participación femenina en la mano de obra rural.

Fuentes: De Carvalho Filho (2000), Jones, Vargas y Villar (2007), La Garde, Haines y Palmer (2007), Samson, Van Niekerk y Macquene (2006) y UNICEF (2010a).

Las transferencias sociales tienen una especial relevancia para las mujeres, y en algunos casos para las niñas, sobre todo cuando dichas transferencias pueden abonarse directamente a las familias y a las propias mujeres. Esto puede tener un efecto «liberador» o de empoderamiento de género, al elevar la condición social de las mujeres y permitir a éstas ejercer un mayor control sobre cómo se gastan los ingresos del hogar. Los programas sociales pueden ayudar a aprovechar el

potencial productivo de las mujeres aún sin explotar o infrautilizado, y a incrementar e integrar la participación de la mujer en la economía.

Sin embargo, las transferencias monetarias condicionadas han resultado en ocasiones problemáticas, dado que la forma que adoptan las condicionalidades puede reforzar los sesgos de género hacia las obligaciones de cuidado de las personas en el hogar, encorsetando a las mujeres en su papel social. Este tipo de problemas requieren proceder con cautela y especial atención durante el diseño y la aplicación de las transferencias, que además podrían ser difíciles de introducir en países con escasa capacidad administrativa. El enfoque integrado inherente al concepto de Piso de Protección Social debería proporcionar algunas garantías como herramienta para aplicar la Agenda de Trabajo Decente.

Además de reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos, las transferencias sociales pueden tener otra serie de ventajas para las mujeres, algunas de las cuales se enumeran en el recuadro 8.

## La mejora de la cohesión social

La idea de que la desigualdad de ingresos y la pobreza aumentan la probabilidad de que se produzcan tensiones y conflictos sociales y, por lo tanto, la inestabilidad goza de creciente aceptación y está cada vez mejor documentada (Pickett y Wilkinson, 2009). La mayoría de los países desarrollados han invertido sumas considerables en la seguridad social (en una proporción que en la actualidad se sitúa por lo general por encima del 20 por ciento del PIB) como parte de sus estrategias de crecimiento y reducción de la pobreza a largo plazo (OIT, 2011b). Y, lo que es quizás más importante, empezaron a hacerlo cuando eran pobres. En un momento u otro, todos estos países se embarcaron en estrategias para promover el crecimiento con equidad.

En la actualidad, se considera que para lograr la cohesión social es necesario un enfoque integrado de las políticas, como afirma el Consejo de Europa en los términos de «una sociedad activa, justa y socialmente cohesionada en la que las políticas para el desarrollo económico y social funcionen conjuntamente» (Consejo de Europa, 2008). Asimismo, para aumentar la legitimidad política y la sostenibilidad institucional de los sistemas de protección es necesario fortalecer la representación y los procesos democráticos de toma de decisiones y ampliar el diálogo y el compromiso cívico con la participación activa de los interlocutores sociales.

Se reconoce cada vez más que en las sociedades relativamente desiguales en términos de ingresos ciertas áreas clave de la vida económica y social tienden



también a presentar un rendimiento deficiente, lo que contribuye a la inestabilidad política. Existen pruebas de que la desigualdad de ingresos influye negativamente en los niveles de confianza social, esperanza de vida, mortalidad infantil, niveles de enfermedad mental, educación, rendimiento, homicidios, en las tasas de encarcelamiento y en la movilidad social, entre otros indicadores de desarrollo social (Pickett y Wilkinson, 2009).

Un estudio del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria concluyó que la desigualdad sostenida podría conducir a la inestabilidad política, el conflicto, la búsqueda de rentas y los bajos niveles de inversión y cooperación para la provisión de bienes públicos (Ferroni, Mateo y Payne, 2008). Alesina y Perotti, en un estudio de 71 países durante el período 1960-1985, han mostrado que la desigualdad de ingresos, al alimentar el descontento social, aumenta la inestabilidad sociopolítica, lo que a su vez reduce la inversión y la prosperidad económica (Alesina y Perotti, 1995).

Los riesgos que entraña la desigualdad de ingresos, la exclusión social y una deficiente seguridad de los ingresos y oportunidades del mercado de trabajo se hicieron patentes a raíz de la crisis financiera. Según el macroestudio de la OIT y el IIEL sobre el estado del «clima social» en el mundo, la crisis parece haber provocado un declive sin precedentes en el grado de satisfacción vital a nivel mundial. Esto se ha traducido en un mayor pesimismo acerca de la calidad de vida, una percepción más aguda de la injusticia, una considerable indignación ante el rescate de la banca con dinero público y una merma de la confianza en la capacidad de los gobiernos para garantizar un futuro mejor y más justo (IIEL, 2010). Otro ejemplo que sirve para ilustrar lo que puede suceder en ausencia de una protección social eficaz y de suficientes oportunidades laborales y vitales (especialmente en el caso de los jóvenes) y en presencia de una pobreza generalizada es el malestar registrado en varios países del África Septentrional y Oriente Medio. En líneas generales, garantizar las condiciones materiales que faciliten la libertad y la autonomía es un requisito previo necesario para promover una ciudadanía más activa (Van Parijs, 1996).

El Piso de Protección Social puede servir para mitigar la tensión resultante de la pobreza y la desigualdad. En muchos países, los mecanismos empleados para desarrollar el Piso también pueden tener una consecuencia positiva: dar voz a los grupos desfavorecidos y vulnerables. En ciertos países, los beneficiarios, por ejemplo, encontraron el tiempo y la motivación para participar en organizaciones comunitarias y en distintas formas de democracia deliberativa (OIT, 2010d). Asimismo, se ha observado que las transferencias aumentan el capital y la cooperación sociales, contribuyendo así a la cohesión social. Según Skoufias (2005), el programa de transferencias Progresá en México fortaleció las relaciones sociales entre

las mujeres beneficiarias, construyendo potencialmente nuevas formas de capital social. Del mismo modo, el programa Familias en Acción puesto en marcha en Colombia dio muestras de mejorar el capital social, la confianza social y la predisposición a cooperar de sus beneficiarios (Attanasio, Pellerano y Polania, 2008).

En este contexto, es importante que las garantías de un cierto nivel de seguridad de los ingresos provistas a través del Piso de Protección Social sean concedidas como un *derecho*, y no como una forma de caridad. Es fundamental que no se perciba el acceso a las prestaciones asociadas a cualquier esquema dentro de este marco conceptual como algo vergonzoso o como un estigma; los beneficiarios se limitan a ejercer sus derechos como ciudadanos.

# La implementación del Piso de Protección Social

## 4

### El panorama actual

El nuevo siglo se ha caracterizado por los notables avances hacia la implementación de los componentes del Piso de Protección Social en muchos países en desarrollo. Este proceso ha sido más rápido en los países de ingresos medios, especialmente en el contexto de políticas y programas centrados en la seguridad de los ingresos, donde se han desarrollado innovadores mecanismos administrativos, de diseño e institucionales. Asimismo, la extensión de los servicios esenciales ha contribuido a reducir las brechas de cobertura de forma significativa. Se han planteado diversas cuestiones relacionadas con el diseño y la implementación a raíz de las experiencias vividas en diferentes regiones y países en desarrollo, que se describirán con más detalle en este capítulo.

Con objeto de asegurar la viabilidad política, financiera, técnica y administrativa de los programas que van a introducirse, deben adoptarse decisiones relativas al diseño teniendo en cuenta una amplia gama de aspectos relacionados con cada elemento del Piso Social. Los mecanismos administrativos e institucionales para aplicar los elementos del Piso de Protección Social varían en función de su grado de centralización o descentralización y de su integración en el conjunto del sistema de protección social. Esto afecta tanto a las decisiones iniciales como a los ajustes o cambios posteriores relacionados con la población destinataria, los criterios y condiciones de admisibilidad, el diseño de las prestaciones, los mecanismos de provisión y los mecanismos administrativos y financieros. Las decisiones podrían tomarse en función de las principales necesidades, preferencias políticas, circunstancias sociales, culturales y económicas, capacidad nacional y estructuras institucionales preexistentes.

La diversidad en el diseño de los programas refleja también los distintos objetivos subyacentes adoptados por los responsables de la formulación de políticas, incluida la participación de los beneficiarios, los interlocutores sociales, las iniciativas de base comunitaria y las organizaciones de la sociedad civil en la concepción y gestión de las prestaciones; las disposiciones reglamentarias y de control para garantizar el cumplimiento; la administración de mecanismos para tramitar reclamaciones y recursos; y la eficiencia y la capacidad en general. La implicación de los actores sociales en la formulación e implementación de las políticas de protección social contribuye a aumentar la legitimidad política y la sostenibilidad institucional.

El cambio visible más reciente ha sido la introducción de programas del Piso de Protección Social a gran escala en los países de ingresos medios más poblados, una medida que ha demostrado ser eficaz para facilitar la reducción de la pobreza. En China, el sistema de garantía del nivel mínimo de vida pasó de apenas algo más de 2 millones de beneficiarios en 1999 a más de 22 millones en 2002 en respuesta al desempleo generado por la reestructuración de las empresas estatales. El sistema se limitó inicialmente a las zonas urbanas, aunque ahora se ha ampliado a las zonas rurales, dando cobertura a otros 46 millones de beneficiarios adicionales. El Gobierno pretende prestar asistencia social y atención médica primaria en todo el país para el año 2015 y lograr la cobertura plena de las pensiones rurales en 2020 (OIT y PNUD, 2011).

Del mismo modo, Indonesia ha introducido programas de transferencias de ingresos a gran escala y reformado su régimen de seguro de salud. El régimen de cobertura médica universal en Tailandia se ha establecido plenamente y cubre a más del 80 por ciento de la población. En la India, el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural Mahatma Gandhi atiende a más de 50 millones de familias afectadas por el desempleo y el subempleo, junto con otras iniciativas para ampliar el seguro básico de salud a la mayoría de los trabajadores con empleos informales (*ibid.*). El incremento de las subvenciones de asistencia social en Sudáfrica garantiza que la mitad de todos los hogares tenga un miembro que recibe asistencia.

En el Brasil, Ecuador y México, más de una cuarta parte de todas las familias tienen acceso a los programas a gran escala de transferencias monetarias para el desarrollo humano (*ibid.*). La Argentina y el Uruguay ampliaron sustancialmente sus programas de asignaciones familiares para atender a las familias con hijos que vivían de la economía informal. La Argentina, Brasil y Chile han aumentado considerablemente la cobertura de los regímenes de pensiones no contributivas. México combina las transferencias monetarias condicionadas, las pensiones no contributivas y el seguro básico de salud (recuadro 9).

### Recuadro 9 Construcción del piso de protección social en México

El Gobierno mexicano ha aumentado el gasto social y los programas sociales integrados en el marco de una estrategia amplia de desarrollo social conocida como Vivir Mejor. Entre sus programas emblemáticos figuran el programa de desarrollo humano Oportunidades para las familias pobres y el régimen de pensiones sociales 70 y Más para las personas de edad. Recientemente, el régimen de seguro de salud Seguro Popular ha ampliado el acceso a la salud a familias que previamente no estaban aseguradas. Estos sistemas combinan el acceso a los servicios esenciales y la administración de transferencias sociales monetarias y en especie para sentar las bases del piso de protección social en México.

El programa Oportunidades ofrece transferencias monetarias, formación y otros servicios para promover el desarrollo humano de las familias pobres. En 2010, 5,8 millones de familias, aproximadamente un 30 por ciento de toda la población mexicana, recibía estas prestaciones. El programa cuenta con un presupuesto de 65.700 millones de pesos, el equivalente a alrededor de 5.700 millones de dólares, y ha tenido un impacto considerable en la calidad de vida de las familias pobres. Por ejemplo, el consumo de las familias beneficiarias ha experimentado un incremento del 16-22 por ciento y las tasas de escolarización y asistencia escolar han aumentado. Esto sirve para ilustrar cómo la protección social ayuda a hacer frente a los mecanismos centrales responsables de la pobreza.

El régimen de pensiones no contributivas denominado 70 y Más trata de resolver la pobreza durante la vejez mediante la asignación de transferencias mensuales de 500 pesos (41,65 dólares) a las personas pobres mayores de 70 años que residen en pequeñas localidades. Los beneficiarios gozan también de acceso a actividades y servicios destinados a mejorar su salud física y mental. A fecha de enero de 2011 había 2,1 millones de beneficiarios.

El régimen de seguro de salud Seguro Popular permite que las familias no aseguradas accedan al seguro de salud. Este programa se ofrece de forma gratuita a las más pobres y a un costo reducido a las demás. Hasta el año 2011 se habían afiliado 44 millones de personas. El presupuesto del programa se triplicó, pasando de 18.000 millones de pesos en 2006 a 52.000 millones de pesos en 2010. El objetivo a largo plazo es proporcionar cobertura médica a un total de 51 millones de personas.

Estos programas, coordinados en el marco de la estrategia Vivir Mejor, han contribuido al desarrollo social en México. Según la Secretaría de Desarrollo Social, sin estos programas 2,8 millones de personas más se hubieran visto en la pobreza extrema entre 2006-2008.

Fuente: OIT (de próxima publicación (j)).

La implementación de tales sistemas ha precisado de operaciones logísticas a gran escala para identificar y conceder las prestaciones y los servicios a las personas que viven en zonas remotas o de difícil acceso. En muchos países, se ha combinado el uso de tecnologías modernas de información y comunicación con los mecanismos tradicionales de identificación y provisión de base comunitaria.

En la región de la Amazonía brasileña, por ejemplo, la seguridad social llega a los trabajadores rurales y las poblaciones indígenas por medio de barcos dotados con todos los requisitos necesarios para identificar a los beneficiarios y evaluar las condiciones de elegibilidad. Los barcos se conectan por vía satélite a las bases de datos de las oficinas centrales (Álvarez y Pinheiro, 2001).

En los países de ingresos bajos, los avances hacia un sistema coherente y coordinado de derechos introducidos a través del marco de los pisos de protección social se han producido de forma más lenta, aunque se han registrado progresos significativos en ciertos elementos del Piso Social. Un creciente número de países en el África Subsahariana y Asia han introducido programas de transferencia con carácter experimental, como es el caso de Ghana, Kenya, Rwanda, República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia. Mozambique ha ampliado su propio Subsidio de Seguridad Alimentaria (Food Security Subsidy). En Etiopía, el programa Red de seguridad productiva (Productive Safety Net) cubre aproximadamente a una de cada diez familias. En Namibia, la introducción de una pensión social universal aumentó el porcentaje de personas que había superado la edad de la jubilación y percibía una pensión a más del 86 por ciento a fecha de 2008 (OIT, 2010c). Los programas de asistencia social en Asia Meridional (por ejemplo, en Bangladesh y Nepal) también están ampliando la cobertura para las personas de edad.

Aunque los servicios básicos esenciales están pensados para satisfacer las necesidades de los pobres, las desigualdades en la provisión y el acceso tienden a limitar su impacto potencialmente positivo sobre las familias pobres y a incrementar los costos asociados a la implementación y el mantenimiento de la infraestructura y los servicios sociales.

Las investigaciones llevadas a cabo por el Centro para el Desarrollo Social de África concluyeron que los beneficiarios de subsidios sociales tendían a invertir el dinero allí donde faltaban los servicios públicos, por ejemplo en el pago de matrículas, transporte, servicios de salud y servicios básicos como la electricidad y el agua. Estas deficiencias de los servicios públicos erosionan el valor de los subsidios. Esto sugiere que el apoyo a los ingresos por sí mismo puede tener un impacto limitado a menos que vaya acompañado de otros servicios públicos. De este modo podría reforzarse el vínculo entre las medidas para promover la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios básicos gratuitos, la sanidad, la educación y los servicios sociales, incluida la administración de servicios de cuidado infantil (Patel y Hochfeld, 2011).

Diversos enfoques innovadores han puesto a prueba la eficacia de combinar los programas de transferencias con el acceso preferente a los servicios, generalmente la salud y/o la educación. Los programas de transferencias condicionales

para el desarrollo humano en América Latina (como Oportunidades en México y Bolsa Familia en el Brasil) son los principales exponentes de este enfoque. Por su parte, el programa Chile Solidario, las asignaciones familiares en la Argentina y el Uruguay y el programa Cruzar las fronteras de la reducción de la pobreza: Ayudar a los ultra pobres de Bangladesh ofrecen distintas opciones de diseño programático. Para los países de ingresos bajos, los diseños complejos (por ejemplo, con múltiples condicionalidades) se mostraron difíciles de implementar debido a la reducida capacidad administrativa, siendo más probable que los programas no condicionales dirigidos a las poblaciones vulnerables resulten más viables (Banco Mundial y UNICEF, 2009).

No cabe duda de que la ampliación de la protección social basada en pisos sociales constituye una empresa progresiva y gradual. Serán los distintos contextos y condiciones los que determinen la rapidez con que puedan implantarse los diferentes aspectos del Piso Social. No obstante, es esencial que la ampliación de la cobertura se lleve a cabo de manera gradual, aunque su objetivo último sea la plena cobertura.

Pueden observarse patrones similares en otros sistemas de protección social en los que los países han ido incorporando gradualmente distintos grupos de población en su enfoque del Piso de Protección Social y elementos de su seguro social. Por ejemplo, el Uruguay, un país con una larga tradición de seguridad social, puso en marcha un programa de asignaciones contributivas por hijo en 1943. En los decenios de 1980 y 1990, se modificó la legislación para ampliar el programa a las personas que originariamente no estaban incluidas en el régimen contributivo. A raíz de la grave crisis económica de 1999-2002, el programa se amplió todavía más en 2004 y 2008, momento en que se reformuló el sistema para atender a los niños y adolescentes vulnerables con independencia de que el cabeza de familia tuviera un empleo formal o informal (AISS, 2009b).

### **Espacio fiscal y sostenibilidad financiera**

El capítulo 3 presenta pruebas, basadas en observaciones y estudios realizados en los últimos años, que indican que el costo del paquete de prestaciones asociadas al Piso debería ser asequible para la mayoría de los países. No obstante, estos regímenes sólo podrán mantenerse a largo plazo si disponen de suficientes recursos financieros, lo que puede verse dificultado por otras demandas sobre la capacidad de gasto de los gobiernos. Además, es importante tener en cuenta que tales regímenes no se considerarán «asequibles» si las prestaciones que ofrecen resultan inadecuadas a largo plazo. En consecuencia, es necesario examinar más

detenidamente la cuestión de cómo hacer posible un espacio fiscal suficiente para los programas nacionales y asegurar una financiación predecible y sostenible a largo plazo.

Durante la última década, las mejores condiciones macroeconómicas en los países en desarrollo y de los países de ingresos medios han permitido a las instituciones públicas incrementar los esfuerzos para abordar el problema del déficit social y de la exclusión social, sobre todo en los países de ingresos medios. En muchos países de ingresos bajos, la cancelación de deuda y los ingresos procedentes de los recursos naturales, junto con el crecimiento económico, han permitido mejorar las finanzas nacionales y han proporcionado a los gobiernos un mayor margen de maniobra. De hecho, las mejoras recientes en el crecimiento y la eficiencia de los sistemas de recaudación de impuestos en los países en desarrollo ayudan a garantizar el espacio fiscal necesario para la construcción progresiva de pisos de protección social sostenibles. La solidaridad internacional, bajo la forma de ayuda al desarrollo, puede servir para impulsar y consolidar el proceso en los países de ingresos bajos, pero a largo plazo la implementación debe ser financieramente sostenible con los recursos del país.

El crecimiento económico es la vía más fácil para crear espacio fiscal, que a su vez puede luego destinarse en beneficio de la protección social. Antes de la crisis financiera de 2008, los países en desarrollo registraron un crecimiento económico sostenido que generó el margen de maniobra fiscal necesario para facilitar la rápida expansión de la protección social en una serie de países. Pero, aun en ausencia de elevadas tasas de crecimiento, la mejora de la recaudación fiscal, la reasignación del gasto y el aumento en la eficiencia del gasto pueden generar el espacio fiscal requerido para aumentar el gasto social, siempre que exista la voluntad política para ello. Otros países con niveles parecidos de PIB presentan diferencias considerables en su nivel de gasto, lo que pone de manifiesto el papel que desempeñan las decisiones políticas.

Los países que han avanzado en el establecimiento del Piso de Protección Social han hecho a menudo un uso innovador de distintas fuentes de financiación, tanto interna como externa. En los países de ingresos medianos altos, los ingresos generados en el país han constituido el grueso de la financiación para ampliar los componentes del Piso de Protección Social. La ampliación de los programas de asistencia social en el Brasil, China, India y Sudáfrica se ha financiado principalmente mediante ingresos fiscales generales. En China e India, el rápido crecimiento económico ha facilitado este proceso. La financiación basada en los impuestos tiene la ventaja de que puede garantizar la sostenibilidad y la legitimidad de las instituciones del Piso de Protección Social, vinculando los procesos presupuestarios a las prioridades políticas sociales.



En Sudáfrica y, hasta hace poco, Brasil, la relación ingresos tributarios-PIB aumentó a pesar del moderado crecimiento experimentado a medio plazo. Esta tendencia también se observó en otros países de América Latina. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010), la media nacional de ingresos fiscales para América Latina (incluidas las contribuciones a la seguridad social) representó el 12,9 por ciento del PIB en 1990, el 16,3 por ciento en 2000 y el 18,7 por ciento en 2008. La media del período 2000-2008 oculta las importantes diferencias existentes entre los países. Por ejemplo, durante el mismo período, la relación ingresos tributarios-PIB aumentó del 21,5 por ciento al 30,6 por ciento en la Argentina, del 30,4 por ciento al 35,5 por ciento en el Brasil y del 11,6 al 16,5 por ciento en el Ecuador (*ibid.*, pág. 248).

La crisis financiera de 2008 afectó de forma negativa a la situación económica mundial y ha tenido implicaciones para los países en desarrollo, entre otras los recortes en los presupuestos destinados a la protección social (UNICEF, 2010b). Sin embargo, en muchos países la recuperación se ha producido con rapidez, lo que hace pensar que mejorarán las condiciones favorables para el crecimiento y las posibilidades de inversión en sistemas de protección social. Esto debería permitir que los países sustituyan sus respuestas de emergencia por estrategias de desarrollo y los «proyectos» de ayuda a corto plazo por modalidades de ayuda más eficaces, incluido el apoyo presupuestario general.

Además de generar los recursos necesarios para apoyar el Piso de Protección Social, las modalidades de financiación tienen implicaciones en los incentivos económicos que operan en la economía (Heller, 2005; PNUD, 2010a; Ribe, Robalino y Walker, 2010), así como sobre la sostenibilidad y legitimidad de las instituciones del Piso de Protección Social (OIT, 2011b; Roy y Heuty, 2009). Así pues, en algunos países la movilización de recursos ha procedido de diversas fuentes, como por ejemplo la decisión de dar renovada prioridad al gasto social. Además, la reforma fiscal se ha convertido en una fuente importante de financiación de la protección social. No obstante, en los países de ingresos bajos, y especialmente en el África Subsahariana, la ayuda internacional ha sido crucial para iniciar el proceso.

En los países de ingresos medios más bajos, el espacio fiscal adicional ha provenido de diversas fuentes. La introducción en Indonesia de un programa de desarrollo humano se centró en las familias que viven en la pobreza crónica financiada principalmente mediante la reorganización gradual de las prioridades de gasto social (Wening y Burkley, 2009). En México, el programa Progresá se financió al inicio gracias a la renovada prioridad otorgada al presupuesto destinado a la reducción de la pobreza (Levy, 2006).

En Sudáfrica, el Gobierno decidió financiar la totalidad de los programas sociales con ingresos públicos. La medida fue posible gracias a un cambio de

prioridades en las asignaciones presupuestarias, lo que supuso entre otras cosas un recorte del 48 por ciento del gasto en defensa (Lund *et al.*, 2009, pág. 6). En Lesotho, la introducción de un programa de pensiones no contributivas en 2004 se financió con los ingresos procedentes de la SACU, la Unión Aduanera del África Meridional (Barrientos, 2008).

En Bolivia, el Gobierno introdujo en 1997 una pensión social universal anual para todas las personas mayores de 65 años. Esta prestación se financió parcialmente a través de un fondo creado con recursos procedentes de la privatización de empresas públicas. En 2007, el límite de edad se redujo a los 60 años y el Gobierno cambió la fuente de financiación mediante la adopción de un impuesto sobre la venta de hidrocarburos.

En los países de ingresos bajos, especialmente en el África Subsahariana, la ayuda internacional y los programas de cancelación de la deuda habían constituido hasta ahora las principales fuentes de incremento del espacio fiscal. En Etiopía, el programa Red de seguridad productiva, uno de los mayores que existen en los países de ingresos bajos del África Subsahariana (Ashley, Brown y Gibson, 2007), se ha financiado a través de los fondos a largo plazo de un grupo de donantes para la cooperación. La ausencia de coordinación entre los donantes sobre el terreno ha llevado a otros países de la región a adoptar programas experimentales a menor escala, a menudo financiados bilateralmente. En Kenya y Ghana, los gobiernos se han comprometido a financiar parcialmente nuevos programas de transferencia de ingresos. El apoyo y el compromiso del Gobierno han facilitado la rápida expansión del programa para los huérfanos y los niños vulnerables en Kenya (Orphans and Vulnerable Children Program).

En Ghana, la cancelación de la deuda posibilitó la financiación inicial del programa Medios de Subsistencia para Luchar contra la Pobreza, y en la actualidad se debate la forma de ampliar el alcance de este programa (OIT, 2010f). A través de la Iniciativa Multilateral para el Alivio de la Deuda (MDRI), gestionada por el FMI, el Banco Mundial y el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD), algunos países de ingresos bajos pueden acceder a los servicios de alivio de la deuda para avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las experiencias de Uganda y Zambia muestran que el éxito del proceso depende de que los ahorros generados gracias al alivio de la deuda se destinen a la reducción de la pobreza y otras medidas relacionadas con los ODM (HelpAge International, 2011b).

Un análisis reciente de la experiencia de ocho países (Bolivia, Botswana, Brasil, Costa Rica, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Tailandia) muestra que es posible encontrar y aumentar el espacio fiscal necesario para financiar la protección social, aunque no existe una receta única para ello. El estudio pone de manifiesto

Cuadro 4. Espacio fiscal para la protección social. Opciones de política por país

	Bolivia	Botswana	Brasil	Costa Rica	Lesotho	Namibia	Sudáfrica	Tailandia
Tributación sobre los minerales u otros impuestos únicos similares con un objetivo concreto (impuestos específicos)	×	×	×					
Incrementar la tributación general			×		×			×
Cotizaciones sociales			×	×	×	×	×	×
Superávit presupuestario		×	×			×		
Redefinición presupuestaria. Reducción del gasto no prioritario o de los gastos militares				×	×		×	×
Reducción de la deuda y del servicio de la deuda	×	×	×	×	×		×	×
Asistencia oficial para el desarrollo						×		
Venta de activos estatales	×							
Canal de eficiencia			×					
Canal constitucional			×	×			×	×

Fuente: OIT (de próxima publicación k)).

que durante las dos últimas décadas ha sido posible ampliar los programas sociales incluso en países con un crecimiento económico moderado o con una limitada expansión de la recaudación tributaria (OIT, de próxima publicación (k)).

El cuadro 4 muestra la gama de opciones de política disponibles para mejorar el espacio fiscal para la protección social. En los países en que el margen para aumentar el nivel de recursos ha sido limitado, algunos han reasignado o establecido nuevas prioridades de gasto. En varios de estos países, como Costa Rica, Lesotho, Sudáfrica y Tailandia, el Gobierno ha recortado el gasto en áreas consideradas de baja prioridad. En Tailandia y Costa Rica, los gobiernos fueron capaces de reducir o eliminar, respectivamente, el gasto militar, liberando así recursos para la protección social.

En algunos países, la corrupción es de hecho o se considera la responsable de la pérdida de recursos considerables en los sistemas de protección social. En el África Subsahariana, la Unión Africana cifraba en 148.000 millones de dólares, o el equivalente a alrededor del 50 por ciento de los ingresos fiscales totales, las pérdidas totales asociadas a la corrupción en 2002. Es evidente que los esfuerzos por combatir la corrupción son importantes para asegurar un espacio fiscal que permita financiar y ampliar la protección social.

En diversos países, la gestión activa de la reducción de la deuda y del servicio de la deuda puede ampliar el espacio fiscal disponible para la protección social. Casi todos los países analizados han experimentado una reducción significativa de la carga de la deuda, especialmente de la deuda pública, y su correspondiente servicio de la deuda. Esto ha permitido asignar más recursos a fines sociales. En Tailandia, por ejemplo, casi un tercio de los recursos liberados se ha empleado para financiar programas sociales.

El «canal constitucional» hace alusión a los países donde el gasto social constituye un mandato específico (ya sea de forma parcial o en su totalidad) de la constitución, de modo que los gobiernos implicados deben considerar los programas pertinentes como iniciativas nacionales clave y, en consecuencia, satisfacer sus necesidades presupuestarias. En países como el Brasil, Costa Rica, Sudáfrica y Tailandia, la constitución hace referencia explícita a la provisión de educación, salud y seguridad social. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, el gasto en educación no puede ser inferior al 6 por ciento del PIB, y en el Brasil, Sudáfrica y Tailandia, la constitución consagra la salud y la seguridad social como derechos de la ciudadanía. Esto implica que se dé cierta prioridad a la protección social en el desarrollo de las políticas nacionales generales.

La dependencia en mayor o menor medida de la ayuda internacional para generar espacios fiscales parece ser inevitable a corto plazo en ciertos países de ingresos bajos, pero tiene implicaciones significativas en lo que respecta a los incentivos, la sostenibilidad y la legitimidad del Piso de Protección Social a medio y largo plazo. Existe el riesgo de que este tipo de financiación pueda contribuir a limitar el espacio político, dificultando así el desarrollo de políticas de protección social a más largo plazo. La mayoría de los programas experimentales del Piso de Protección Social en el África Subsahariana se ven afectados por la debilidad de las instituciones y la falta de identificación con las políticas y de apoyo a las mismas a nivel nacional. El reciente crecimiento experimentado en ciertos países del África Subsahariana y las mejoras en términos de espacio fiscal sugieren que existe la posibilidad de diversificar y reforzar la financiación del Piso Social.

## Compromiso de los donantes y promoción de financiación innovadora

Es fundamental contar con un internacionalismo renovado y revitalizado para promover aún más la adopción de pisos de protección social definidos a nivel nacional. Es indispensable destacar el apoyo que deben brindar los donantes en este proceso. Muchos países pobres, particularmente en el África Subsahariana, necesitan de un apoyo exterior para construir sus pisos de protección social.

Este renovado apoyo implica que los donantes garanticen fondos adecuados, predecibles y plurianuales. Esto significaría que los países de altos ingresos deberían proporcionar fondos de ayuda al desarrollo para la inversión directa sectorial en el ámbito de la protección social dentro del marco de los presupuestos de los países de ingresos bajos, y respetar la vía tomada por cada país para construir o consolidar sus pisos de protección social sobre la base de sus propias prioridades y liderazgo.

Hasta ahora, durante el breve período en que se ha contado con ayuda internacional para este tipo de iniciativas, la financiación de la ayuda destinada a los pisos de protección social ha adoptado por norma general un enfoque de «proyecto». Esto significa que las iniciativas temporales no atienden necesariamente a las poblaciones de forma sostenible a largo plazo.

Como se reconoce en el Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010:

Son muy pocas las transferencias sufragadas por los donantes que pasan de ser proyectos piloto a pequeña escala gestionados por los donantes con fines demostrativos y duración limitada a convertirse en programas nacionales de asistencia social sostenibles dirigidos por el gobierno [...] Los proyectos piloto gestionados externamente resultan, por tanto, bastante problemáticos. A pesar de que permiten a los donantes y las organizaciones no gubernamentales (ONG) dar ejemplo y proporcionar lecciones útiles, suelen generar islas temporales de acceso a un bienestar social sufragado por la comunidad internacional, en detrimento tanto de la apropiación como de la sostenibilidad (Comisión Europea, 2010, pág. 103).

En el África Subsahariana, por ejemplo, algunas iniciativas nuevas en materia de protección social consisten en proyectos piloto a pequeña escala a menudo financiados en su totalidad y dirigidos por socios internacionales, caracterizados por unas dimensiones y una capacidad limitadas a largo plazo para ampliar su alcance. Un enfoque más prometedor es aquel que apuesta por una ayuda internacional concertada centrada en apoyo presupuestario directo, la creación de capacidad entre los funcionarios del país con vistas a consolidar el desarrollo de las políticas,

la sensibilización, el análisis financiero y fiscal y los análisis del impacto en la pobreza, con objeto de sentar las bases para el establecimiento de un piso nacional de protección social sostenible, firme y apropiado por el país.

Tal y como acordaron los donantes de la OCDE y sus países socios en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y el Programa de Acción de Accra (2005-2008), también es necesario simplificar la arquitectura de la ayuda internacional y coordinar la asistencia de los donantes. Las duplicaciones y la falta de coordinación sobre el terreno se han plasmado en programas piloto a menor escala en las regiones más pobres, lo que ha planteado un doble desafío para los donantes. Como se había convenido, los donantes deben superar la fragmentación institucional mediante la armonización y simplificación de sus procedimientos. Además, deben coordinarse para mejorar las sinergias y reducir la amplia variedad de programas y mecanismos de financiación en un mismo país asociado mediante la mejora de su división del trabajo, a la vez que se respeta la propiedad de los programas.

Para garantizar su eficacia, la ayuda internacional al desarrollo procedente de los países avanzados debería financiar programas con los que se identifique el receptor; emplear los sistemas y procesos del receptor; integrarse en los presupuestos generales y la planificación del receptor; y rendir cuentas ante el parlamento y la población del país receptor. El enfoque acordado en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y el Programa de Acción de Accra favorece la concesión de ayuda bajo la forma de apoyo presupuestario sectorial y no del tradicional enfoque de proyecto.

Esto serviría para explicitar el vínculo existente entre la reducción de la pobreza y la ayuda extranjera, a la vez que se cumple el principio clave acordado a nivel internacional de la apropiación por parte de los países, y debería contribuir a garantizar el apoyo público sostenido del electorado en los países donantes a este tipo de iniciativas a largo plazo. Este apoyo es especialmente importante dados los recortes en el gasto social que se están produciendo en algunas economías avanzadas. Asimismo, es esencial que a los contribuyentes de los países más desarrollados se les garantice que la ayuda no acabará en manos de las elites ricas de los países de ingresos bajos sino que se empleará eficazmente en mejorar la vida de los pobres.

Además, los donantes de las economías emergentes tienen un papel importante que desempeñar. Según Herfkens:

Varios programas eficaces de protección social se concibieron en los propios países en desarrollo, fueron introducidos por primera vez por la nueva generación de líderes del G-20 (Sudáfrica, Brasil, China, India, México e Indonesia) y han sido

en muchos casos el fruto de (o han sido modificados por) una intensa cooperación Sur-Sur, gracias a lo cual la apropiación ha sido automática, algo que no puede suceder con las iniciativas impulsadas por los donantes (Herfkens, 2011, pág. 18).

En esta misma línea, algunos consideran el concepto de las transferencias en efectivo como una «auténtica revolución del Sur», en respuesta a las iniciativas fallidas de ayuda del pasado (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010).

El valor añadido que representan los nuevos donantes es de particular importancia para la creación de capacidad, dado que su principal ventaja comparativa radica en el hecho de que pueden compartir sus propias y singulares experiencias de desarrollo y transferir sus conocimientos prácticos sobre la implementación de programas de protección social.

Por consiguiente, la cooperación Sur-Sur en el ámbito de los pisos debería proseguir y expandirse. Buen ejemplo de ello fueron los intercambios Sur-Sur auspiciados por la OIT y el PNUD en Ginebra en noviembre de 2010 y el estudio de la OIT y el PNUD sobre experiencias exitosas de pisos de protección social. En ambos casos, las buenas prácticas y las enseñanzas aprendidas a raíz de estas experiencias fueron compartidas por los países de ingresos medios con programas exitosos de protección social, lo que puede contribuir de manera significativa e influyente a ayudar a los países más pobres mediante la creación de capacidad<sup>19</sup>.

Otro ejemplo de aprendizaje y cooperación Sur-Sur puede observarse en el caso de Timor-Leste y Brasil. El programa Bolsa Mae en Timor-Leste está revisándose principalmente sobre la base de la experiencia brasileña con los programas de transferencias monetarias y programas de protección social a largo plazo, facilitados por el PNUD a través de su Centro Internacional de Política para el Crecimiento Global (CIP-CI, Brasilia).

Los foros convocados periódicamente para discutir sobre la eficacia de la ayuda ofrecen la oportunidad a los donantes nuevos y tradicionales y a los países socios de debatir en profundidad sobre la cooperación internacional trilateral en materia de protección social, lo que podría plasmarse en última instancia en acuerdos internacionales. Es el momento de reformular el papel desempeñado por los donantes y la forma en que éstos funcionan e interactúan con los países de ingresos bajos. Los donantes tradicionales podrían comprometerse a financiar con fondos adecuados, predecibles y plurianuales la consolidación de los pisos de protección social en países de ingresos bajos en el marco de los presupuestos de los países receptores y respetando la forma que estos países quieren dar a sus pisos.

---

<sup>19</sup> Existe un sitio web dedicado al aprendizaje Sur-Sur sobre protección social: <http://south-south.ipc-undp.org/>, inspirado en el Programa Brasil-África de Cooperación en Protección Social.

## Recuadro 10

### Fuentes de financiación innovadoras aplicadas a la protección social

**Impuesto sobre las transacciones financieras:** muchos países, entre ellos el Brasil, República de Corea, India y Reino Unido, han adoptado algún tipo de impuesto sobre las transacciones financieras, normalmente un impuesto *ad valorem* sobre las transacciones de acciones de 10-50 puntos básicos. En promedio, este tipo de impuesto recaudaría menos del 0,5 por ciento del PIB (Matheson. 2011). En el Brasil, la contribución provisional sobre las transacciones financieras ayudó a consolidar la universalización del sistema de salud. El informe Gates para la Cumbre del G-20 en Cannes calcula que un impuesto pequeño de 10 puntos básicos sobre las acciones y de 2 puntos básicos sobre los títulos serviría para recaudar alrededor de 48.000 millones de dólares anuales en los países del G-20 (Lamb, 2011). En caso de aprobarse, parte de estos recursos podrían emplearse para apoyar el desarrollo de pisos de protección social en los países de ingresos bajos.

**Impuesto sobre las transacciones monetarias internacionales:** el Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo calculó que un impuesto del 0,005 por ciento sobre las operaciones con divisas extranjeras en los principales mercados de divisas en el punto de liquidación lograría recaudar en torno a los 25.000-36.000 millones de dólares en las cuatro divisas principales (dólar, euro, yen y libra esterlina). El grupo sugiere que los recursos obtenidos se utilicen para crear un Fondo Global de Solidaridad que podría dedicarse a la cooperación internacional para el desarrollo, incluida la implantación de pisos sociales.

**Impuesto de solidaridad sobre los billetes de avión:** en 2006, el Brasil, Chile, Francia, Noruega y Reino Unido, en colaboración con las Naciones Unidas, acordaron gravar los billetes de avión e invertir los fondos recaudados en protección sanitaria básica, facilitando en particular la compra de medicamentos y medicinas para combatir el sida, la tuberculosis y la malaria en países de ingresos bajos. Benin, Burkina Faso, Camerún, Congo, República de Corea, Côte d'Ivoire, Guinea, Madagascar, Malí, Mauricio y Níger se sumarían posteriormente a esta iniciativa. El costo para los pasajeros oscila entre 1 dólar (billetes en clase económica) y 40 dólares (clase de negocios). Desde su creación, el impuesto a las aerolíneas ha ayudado a UNITAID a recaudar alrededor de 2.000 millones de dólares para financiar programas en beneficio de las poblaciones de 94 países (UNITAID, 2010).

**Remesas:** la migración laboral siempre ha constituido una fuente de protección social informal para las familias que quedaban atrás. Se prevé que los flujos de remesas hacia los países en desarrollo alcancen los 346.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2011, representando aproximadamente un 2 por ciento del PIB de los países en desarrollo y un 6 por ciento del PIB en los países de ingresos bajos (Banco Mundial, 2010c). Se ha demostrado que pueden contribuir a aumentar el consumo y reducir la pobreza en los países de origen de los migrantes. La adopción de medidas decisivas para reducir los costos de estas transacciones, que se cifran de media en un 9 por ciento, pueden aumentar los ingresos netos transferidos. Un estudio reciente sobre las zonas rurales de Mozambique muestra que la migración asociada con las remesas está positivamente relacionada con el fomento de la solidaridad en las comunidades (Mendola, 2010). Los mecanismos de riesgo compartido e inclusión financiera entre los receptores de remesas también podrían fomentarse para mejorar el impacto del flujo de remesas sobre el bienestar comunitario y convertir los mecanismos informales en sistemas formales de Piso Social.

**Instrumentos de deuda:** a partir de 2007, en virtud del acuerdo de canje Debt2Health, Australia y Alemania han convertido alrededor de 160 millones de dólares de los Estados Unidos de deuda bilateral de Côte d'Ivoire, Egipto, Etiopía, Indonesia y Pakistán en inversiones en servicios básicos de salud para estos países. En virtud de este acuerdo, el acreedor cancela la deuda bilateral y el deudor se compromete a invertir en salud básica. Podrían mejorarse los mecanismos de canje de la deuda y de cancelación de la deuda para aumentar la inversión en protección social (Fondo Mundial, 2011).



Los países donantes de economías emergentes podrían comprometerse a seguir promoviendo el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad Sur-Sur.

La nueva arquitectura de cooperación para el desarrollo también debería estudiar nuevas fuentes de financiación. El recuadro 10 describe algunos ejemplos concretos de fuentes alternativas que podrían emplearse para financiar la expansión de la protección social.

### Coherencia y coordinación internacional

Otro factor clave en la implementación de los pisos de protección social es la mayor coordinación de todos los actores en la comunidad para el desarrollo con objeto de eliminar las duplicaciones, reducir las ineficiencias y crear sinergias. A menudo no existe coordinación, por ejemplo, entre los distintos ministerios, las ONG y los organismos de las Naciones Unidas, entre las instituciones financieras internacionales y los organismos de las Naciones Unidas, e incluso entre los propios organismos de las Naciones Unidas. No obstante, desde su puesta en marcha en 2009, la Iniciativa del Piso de Protección Social ha progresado considerablemente en este sentido, formando una coalición compuesta por 19 órganos de las Naciones Unidas, instituciones financieras internacionales y 14 asociados en el desarrollo, incluidos donantes bilaterales, bancos de desarrollo y ONG internacionales que cooperan y coordinan sus actividades a nivel nacional, regional e internacional<sup>20</sup>.

Dado que la definición del Piso de Protección Social trasciende el mandato de cualquier organismo o asociado en el desarrollo a título individual, la iniciativa se estableció como marco para coordinar las actividades de todos los actores implicados en el ámbito de la protección social, garantizando así la coherencia entre los distintos enfoques y el asesoramiento en materia de políticas entre diferentes sectores. Las actividades en materia del Piso de Protección Social a nivel de país se coordinan y ejecutan a través de un grupo de trabajo dirigido por los gobiernos y compuesto por los interlocutores sociales, los organismos de la seguridad social, las ONG, los donantes, los organismos bilaterales y el equipo nacional de Protección Social de la ONU, que se nutre del personal disponible en el país, la región y las

---

<sup>20</sup> Entre los miembros de la coalición figuran la OIT, la OMS, el UNICEF, el FMI, el Banco Mundial, el ONU HABITAT, el PNUD, el DAES, el ONUSIDA, la ONUDD, el PMA, la UNESCO, el ACNUR, la CEPAL, la CESCAP, el FNUAP, la UNRWA, ONU Mujeres, el ACNUDH, la FAO, la OMM, el Banco Asiático de Desarrollo, la OCDE, la CE, Francia, la Cooperación Alemana de Desarrollo, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, los Países Bajos, Concern, HelpAge International, el Consejo Internacional del Bienestar Social, Save the Children y Education Solidarity Network.

oficinas centrales de los organismos colaboradores de las Naciones Unidas e instituciones de Bretton Woods.

La Iniciativa sobre el Piso de Protección Social ha elaborado el documento «Iniciativa sobre el Piso de Protección Social. Manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de las Naciones Unidas» (OIT y OMS, 2009) para facilitar la coordinación y la coherencia a nivel de país. El manual describe el proceso, las funciones y las responsabilidades para asistir a los países en el proceso de construcción de sus pisos de protección social, así como las herramientas relevantes diseñadas por los organismos de las Naciones Unidas o los asociados en el desarrollo para implantar los elementos del Piso de Protección Social.

Los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas desempeñan un papel esencial en lo que respecta a la puesta en marcha del proceso del Piso Social en los países, organizando el equipo nacional de Protección Social de las Naciones Unidas y contribuyendo a la creación del grupo de trabajo nacional. Dependiendo de la presencia e implicación de distintos organismos de las Naciones Unidas en el país, se aprecian diferencias en la composición del equipo nacional de las Naciones Unidas y en relación con la agencia que lidera el proceso.

Por ejemplo, en Tailandia, la OIT facilita la labor del Equipo Conjunto del Piso de Protección Social, integrado por representantes de la UNRCO, el UNICEF, el FNUAP, la UNESCO, la OMS y el Banco Mundial entre otros. El equipo colabora con el Gobierno en la implementación de su política de implantación de la protección social para todos para el año 2017. En Mozambique, la OIT, el UNICEF, el PMA, el FMI y el Banco Mundial colaboran estrechamente para apoyar las actividades en las cuatro áreas prioritarias del Gobierno para proporcionar la seguridad social básica: acción social directa, acción social dentro del sector de la salud, acción social en el sector de la educación y acción social productiva. En la Argentina, las actuaciones interinstitucionales en materia del piso de protección social comenzaron en mayo de 2010. Después de un proceso participativo en el cual intervinieron las agencias locales de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, se llevaron a cabo actividades destinadas, entre otras cosas, a elaborar notas conceptuales y un programa borrador de trabajo para presentar y debatir con los homólogos de alto nivel del Gobierno.

Es preciso garantizar la coherencia y la coordinación de las políticas en todo el sistema de las Naciones Unidas, pero sobre todo en lo que se refiere a las medidas de las Naciones Unidas y la política nacional. Las actividades en materia de Piso de Protección Social no crean estructuras paralelas, sino que tienen en cuenta los procesos ya en curso en los países, colocando la protección social dentro del programa de desarrollo y políticas existentes. Las actividades del Piso Social como tales se integran en los procesos de planificación del desarrollo gestionados por los propios países y en los marcos de planificación existentes en la región y en

las Naciones Unidas. Dependiendo del contexto del país y de las políticas nacionales existentes en materia de protección social, el Piso de Protección Social se incorpora, por ejemplo, a las estrategias nacionales de protección social, a los planes nacionales de desarrollo o a las estrategias de crecimiento acelerado.

Una de las ventajas del Piso de Protección Social es que reúne en un solo marco procesos de planificación dispares y a menudo descoordinados en distintos sectores que están interrelacionados. Entre ellos figuran la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, el agua, el saneamiento, las personas desempleadas, las personas de edad, las personas con discapacidad, las familias, las mujeres embarazadas, los niños y las personas con VIH/SIDA. Ello facilita la definición de las prioridades y las etapas para la introducción, la reforma y la financiación de las políticas en materia de protección social y permite generar sinergias entre distintos sectores. Asimismo, se crea un marco propicio a una coordinación general más amplia y a la coherencia de las políticas en el ámbito nacional, incluso más allá de la esfera de la protección social.

Además de la coordinación de estos esfuerzos a nivel de país, el sistema de las Naciones Unidas opera a nivel regional y mundial. Esto implica desarrollar enfoques coherentes mediante herramientas y metodologías conjuntas; colaborar en materia de estadísticas y datos relativos a la seguridad social; intercambiar información; organizar actividades conjuntas de promoción del Piso de Protección Social; y coordinar las actividades de formación destinadas a mejorar la capacidad de los países para aplicar las políticas del Piso de Protección Social. Por ejemplo, la OIT y el UNICEF desarrollaron conjuntamente una herramienta para el cálculo de los costos con objeto de ayudar a los países a analizar la viabilidad financiera de las distintas opciones de política para introducir los distintos elementos del Piso de Protección Social que ya se ha empleado en 20 países; una estrategia conjunta de comunicación y una declaración por parte de la coalición para garantizar que los miembros de la iniciativa transmitan mensajes coherentes; y materiales informativos y documentación de las experiencias elaborados de forma conjunta, como es el caso de los informes de país, los folletos, una publicación conjunta de los casos de éxito (OIT y PNUD, 2011) y un sitio web común.

## Estrategias para la inclusión económica

La salida permanente de la pobreza requiere crear canales eficaces para el acceso al trabajo decente, y éste es un aspecto clave en el diseño de los pisos de protección social. Los países en desarrollo han adoptado medidas innovadoras para facilitar este tipo de inclusión económica mediante la ampliación de las políticas

y programas de Piso de Protección Social. Los programas de transferencias para reducir la pobreza se ocupan cada vez más de promover el desarrollo humano de los niños, en especial su nutrición, salud y educación, con el fin de mejorar su empleabilidad cuando alcancen la edad activa. Sus repercusiones en distintos países han sido debidamente documentadas (Banco Mundial, 2009; UNICEF, 2010a). Muchos programas pretenden reducir o erradicar el trabajo infantil y facilitar la transición de la escuela al trabajo de manera que aumenten las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes<sup>21</sup>. Las intervenciones centradas en la infancia pueden ayudar a garantizar su integración en el mercado de trabajo en mejores condiciones que sus progenitores.

Los programas de los pisos de protección social centrados en el desarrollo humano tendrán una mayor incidencia en el medio y largo plazo, pero los esfuerzos por proporcionar oportunidades económicas a corto plazo también son importantes<sup>22</sup>.

Las garantías de empleo, junto con los programas centrados en la protección y acumulación de activos, siempre que estén debidamente diseñados e implementados, pueden promover la inclusión económica inmediata de los grupos que viven en la pobreza. El programa Cruzar las fronteras de la reducción de la pobreza: Ayudar a los ultra pobres, conocido como BRAC, gestionado por el Comité de Desarrollo Rural de Bangladesh, muestra cómo pueden incrementarse las oportunidades económicas para las familias muy pobres que disponen de escasos activos o carecen de ellos. Un conjunto de intervenciones integradas estabilizan los niveles de consumo, mejoran el estado de salud, forman a las mujeres para desempeñar las debidas actividades productivas y gestionar su presupuesto, y transfieren activos. Este enfoque progresivo ha tenido éxito en Bangladesh y en la actualidad se está poniendo a prueba en otros países y contextos. Los programas de garantías de empleo y transferencias en efectivo son particularmente importantes para proteger los activos de las familias y la capacidad productiva en situaciones de desempleo elevado y fluctuante.

Mediante diseños innovadores, las garantías de empleo destinadas a las personas pobres o desempleadas también pueden resultar beneficiosas para otros grupos vulnerables. Aparte de los programas de obras públicas para la construcción de infraestructuras, también puede contratarse a las personas desempleadas

---

<sup>21</sup> En el contexto de la crisis, varios países han ampliado la cobertura de los programas de asistencia social a los jóvenes desempleados.

<sup>22</sup> De hecho, una visión crítica de género sobre los programas de desarrollo humano en América Latina destaca el hecho de que las madres se ven obligadas a asumir obligaciones adicionales para garantizar el desarrollo humano de sus hijos sin recibir ellas mismas ningún tipo de ayuda para mejorar su inclusión económica.

como trabajadores del cuidado. Éste es el caso del programa Isibindi en Sudáfrica, que forma a los miembros desempleados de las comunidades para visitar, vigilar, acompañar (escuelas, centros de salud y dependencias públicas) y brindar apoyo emocional a los niños huérfanos o vulnerables, a menudo procedentes de familias afectadas por el VIH/SIDA. De este modo, el programa Isibindi refuerza al mismo tiempo el desarrollo a largo plazo de los niños vulnerables y garantiza la inclusión económica de las personas desempleadas.

Los países en desarrollo comienzan ahora a hacer frente al reto que plantea la ampliación de los programas existentes de reducción de la pobreza para consolidar las vías de acceso al trabajo y al empleo. Por ejemplo, el programa de Promoción de la autonomía de subsistencia contra la pobreza (LEAP), en Ghana, está pensado para vincular a los beneficiarios de transferencias condicionales en efectivo supeditadas a la verificación de recursos con los servicios complementarios que facilitarán su «superación» del programa para incorporarse al mercado de trabajo y evitar situaciones de dependencia. Entre estos servicios destacan el acceso al Plan de Seguro Nacional de Salud para todos los miembros del hogar, la educación para todos los niños del hogar en edad escolar y el acceso a insumos agrícolas y sistemas de riego y a las instalaciones de procesamiento y almacenamiento. Es preciso que las políticas presten mayor atención al desarrollo e integración de las intervenciones, incluidas las políticas activas de mercado de trabajo y la creación de microempresas, que pueden generar oportunidades de trabajo y empleo para los beneficiarios de los programas de transferencias.

Otro ejemplo que ilustra la forma en que los programas de protección social pueden promover la inclusión económica es la vinculación de los programas de transferencias y obras públicas a otros programas y servicios que fomentan la productividad económica y agrícola. En Etiopía, el programa Red de seguridad productiva (PSNP), por ejemplo, prevé un componente de ayudas directas (prestaciones monetarias) para las personas que no pueden trabajar y un componente de obras públicas. El programa cuenta con dos características adicionales, diseñadas para promover la productividad económica y ayudar a los participantes a superar la pobreza. La primera es el tipo de proyectos de obras públicas elegido, que incluye el cultivo en terrazas, los sistemas de riego y otras actividades dirigidas a mejorar la productividad agrícola, y la segunda es la vinculación de los participantes a los servicios de expansión agrícola y microfinanzas.

Asimismo, es importante armonizar los incentivos laborales y los objetivos de los programas de reducción de la pobreza. En algunos países de ingresos medios con programas de seguro social bien consolidados, el solapamiento del seguro social y la asistencia social requiere la atención de los responsables de la formulación de políticas (recuadro 11). El Uruguay y Chile han destacado

### Recuadro 11 Integrar el seguro social y la asistencia social

La reforma de las pensiones llevada a cabo en Chile en el año 2008 hizo un esfuerzo alentador por crear una «pensión solidaria» mediante la reformulación de los componentes no contributivos de su sistema de pensiones. Esto se consiguió ampliando de forma sustancial su cobertura e introduciendo una prestación complementaria de asistencia social para aquellas personas cuyo plan de pensiones individual fuese modesto a causa de las interrupciones en su vida laboral y sus contribuciones a la seguridad social y/o de sus bajos salarios. Ambas pensiones se coordinan e integran en una única institución pública de seguro social. Todas las personas que se encuentren en los primeros tres quintiles más pobres (el 60 por ciento de la población) tienen derecho a percibir la totalidad de la prestación básica no contributiva en caso de no haber desempeñado un empleo formal, o a una prestación proporcional y decreciente complementaria a la obtenida a través del plan de pensiones contributivo individual.

Desde el año 2009, Colombia también ha puesto en marcha una reforma dirigida a lograr la cobertura médica universal mediante la unificación de sus sistemas de seguro contributivo y subvencionado bajo un nuevo plan de seguro médico universal. El plan contributivo de salud, conocido como Plan Obligatorio de Salud (POS), se financia mediante un impuesto sobre los salarios de los trabajadores del sector formal y un impuesto a las empresas. Los trabajadores de bajos ingresos o informales obtienen cobertura gracias al Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POSS), financiado mediante un subsidio público. La integración del Piso Social en los programas de seguro facilitará la transición de los trabajadores al sistema de protección social.

Fuente: OIT (2010d).

la necesidad de coordinar a las instituciones de seguro social y los programas de asistencia social para atender a los grupos pobres y vulnerables. En México, innovaciones en materia de políticas como el Seguro Popular se basan en la asistencia social para incorporar los componentes del seguro. Estos ejemplos ponen de manifiesto las ventajas que supone interpretar el Piso de Protección Social no como una alternativa a las instituciones de seguro social allá donde éstas existan, sino como parte de un sistema general y pluralista de protección social cuyos componentes están vinculados. En los países de ingresos bajos que carecen de instituciones de seguro social debidamente establecidas, el Piso de Protección Social proporciona los fundamentos sobre los que crear estas instituciones y facilita la transición de las personas de la asistencia social a modalidades más amplias de protección social. La idea de que la asistencia social se aplica exclusivamente a las personas que no tienen trabajo, mientras que el seguro social corresponde a los trabajadores en empleos formales, no refleja fielmente la realidad en muchos países desarrollados y en desarrollo, donde existen marcos mixtos institucionales y de financiación.

## Elección de la escala y de la población beneficiaria

Los programas universales que garantizan el acceso a la protección social a todas las personas pueden promover los derechos sociales y contribuir a reducir y erradicar la pobreza. Además, al proporcionar a los hogares pobres un acceso preferente a los servicios básicos, contribuye a hacer frente a la exclusión social.

Los resultados observados en los diferentes países y regiones ponen de manifiesto la variedad y combinaciones de métodos adoptados para identificar a los supuestos beneficiarios. Los métodos empleados para seleccionar a las personas con derecho a percibir prestaciones incluyen la definición de ciertas categorías de la población sobre la base de criterios socioeconómicos como la edad, el sexo, el sector económico, el tamaño del hogar o la zona geográfica y la verificación de recursos basada en indicadores de ingresos o de riqueza. En la práctica, la mayoría de los programas recurren a una combinación de distintos métodos, lo que en algunos casos ha implicado la adopción de procedimientos para seleccionar inicialmente a los más pobres o vulnerables antes de proceder a la implementación de umbrales máximos para distinguir a las personas con derecho a las prestaciones de las que carecen de él. Esta combinación de métodos probablemente aumentará la precisión y eficiencia de los sistemas de prestación y reforzará la eficacia de la lucha contra la pobreza extrema y crónica (Coady, Grosh y Hoddinott, 2004).

Los programas de desarrollo humano en América Latina han establecido complejos sistemas de identificación y selección de beneficiarios con el objetivo de mejorar la eficacia del alcance de las políticas y maximizar sus efectos. Por lo general, estos sistemas implican una selección geográfica de las zonas pobres, procedimientos de definición categórica y verificación de los recursos para identificar a los hogares pobres en dichas zonas y métodos de validación comunitaria.

Otros programas presentan características de diseño que animan a los beneficiarios a registrarse por iniciativa propia. En los programas de empleo y sistemas de garantías de empleo, la autoselección se basa en la obligación de que los hogares beneficiarios trabajen por salarios inferiores a los vigentes en el mercado<sup>23</sup>. En los países de ingresos bajos donde apenas hay diferencias entre las distintas categorías de pobres, es difícil seleccionar a los beneficiarios con precisión. Aunque la «captación por la elite» es motivo de preocupación, los métodos de selección comunitaria han sido muy efectivos en ciertos contextos. Por ejemplo, el programa social

---

<sup>23</sup> No ocurre así con el programa NREGS en la India, especialmente en el caso de las mujeres. Las jornadas de trabajo se remuneran con el salario mínimo; esta remuneración es muy superior a los salarios de mercado que perciben las mujeres y parecida a los salarios que perciben los hombres. Asimismo, los salarios se corresponden con el salario mínimo fijado por ley, que es considerablemente más elevado que los salarios de mercado existentes.

de transferencias monetarias en el distrito de Kalomo de Zambia, que se puso en marcha en 2004, va dirigido tanto a las familias indigentes (es decir, que carecen de ayudas externas regulares, activos productivos valiosos y/o ingresos sustanciales) o incapacitadas (es decir, con más de tres dependientes por cada miembro productivo), así como a las personas mayores de 60 años. El mecanismo de selección es de base comunitaria, con comprobaciones y controles (Schuering, 2008).

Otra característica significativa de estos programas es su escala. Muchas experiencias, sobre todo en los países de ingresos bajos, hacen referencia a programas experimentales o a pequeña escala que no surten efectos relevantes y sólo cubren a un porcentaje limitado del grupo de población destinatario. El siguiente paso en estos casos consiste en establecer un conjunto coordinado de intervenciones de protección social bajo la forma de un Piso. Los mecanismos institucionales son en este sentido esenciales.

Existen múltiples riesgos asociados al proceso de selección. Al establecer un mecanismo que discrimina entre los pobres y los no pobres, la selección puede llegar a estigmatizar y desincentivar la búsqueda de empleo formal. Además, deja la puerta abierta a posibles errores, denegando las prestaciones a quienes tienen derecho a ellas o concediéndoselas a quienes no lo tienen. Esto último suele considerarse una forma de pérdida. De hecho, en muchos países, la selección se ha llegado a asociar con infracobertura, por excluir a muchas personas pobres, y con pérdidas graves, por beneficiar a un gran número de personas bien situadas. La explicación más frecuente de estos resultados es una deficiente implementación y una gobernanza débil. Parece que, ante una pobreza generalizada, la selección es innecesaria y administrativamente costosa, al tratarse de un proceso muy exigente para las calificaciones y la capacidad administrativa disponibles.

La principal manera de evitar los problemas que plantea la selección es ampliar de forma gradual los componentes del Piso de Protección Social, considerándose al menos algunos de sus instrumentos (por ejemplo, aquellos empleados en garantizar la seguridad de los ingresos) como un paso en la construcción del sistema de seguridad social, que obedece claramente a los principios de universalidad.

Asimismo, existe un debate permanente acerca de la eficacia que supone imponer condiciones al acceso a los servicios esenciales, en concreto aquellas que penalizan a los niños en caso de incumplimiento de los padres o que incentivan la corrupción. Según los estudios de caso en México, Ecuador, Camboya y Brasil, los datos disponibles indican que la presencia de condiciones podría haber desempeñado un papel en los resultados positivos logrados en la asistencia escolar. Esto sugiere que las repercusiones sobre la asistencia escolar habrían sido menores de no haberse introducido condiciones para el cobro de las transferencias monetarias.



Por otro lado, es dudoso que las condiciones vinculadas a estas iniciativas, como los exámenes médicos obligatorios, sean necesarias y basten para explicar el impacto positivo de los programas. Además, las repercusiones potencialmente negativas de las condiciones obligatorias merecen consideración, por ejemplo en los casos en que se penaliza a los niños por el incumplimiento de los padres o existan incentivos a la corrupción. Entre otros motivos de preocupación figuran las dificultades que entraña el cumplimiento de las condicionalidades o dilucidar si los efectos positivos obedecen principalmente a las propias transferencias monetarias y no a las condicionalidades (Fiszbein y Schady, 2009).

Según el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, la diversidad de opiniones y la existencia de pruebas contradictorias sobre los efectos de las condicionalidades ponen de manifiesto que el debate sigue abierto. Es necesario seguir investigando su incidencia en la pobreza, la desigualdad y otras dimensiones del desarrollo social (Gaia *et al.*, 2011).

### Mecanismos institucionales

A medida que el concepto de Piso de Protección Social va evolucionando, es preciso prestar mayor atención y realizar un análisis comparado de los mecanismos institucionales, que en los países en desarrollo varían considerablemente de uno a otro.

Los gobiernos tienen la obligación de formular y dirigir la implementación del Piso de Protección Social. En los distintos países y regiones, los interlocutores sociales y múltiples partes interesadas participan en la gestión de la implementación de las políticas y programas del Piso de Protección Social.

Las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social durante la 100.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo destacaron el papel de las organizaciones de empleadores y trabajadores en las actividades de sensibilización y en la promoción de una opinión pública favorable a la protección social. Las conclusiones también llaman a una mayor participación de los interlocutores sociales en los procesos de diálogo social en torno al diseño, la implementación y la gobernanza de los sistemas de seguridad social y el establecimiento de pisos nacionales de protección social. Deberían contribuir más al desarrollo de soluciones innovadoras, incluidas aquellas que puedan servir para afrontar las crisis económicas, los cambios estructurales y la sostenibilidad a través, por ejemplo, de la negociación colectiva, y diseñar de forma conjunta iniciativas con que facilitar la transición al empleo formal y a las empresas formales (OIT, 2011a).

La participación de los interlocutores sociales, de los proveedores privados, y de la sociedad civil, incluidas las ONG, es especialmente importante para la

prestación de servicios de atención médica. Algo parecido sucede con los componentes de transferencia del Piso de Protección Social, donde se recurre con frecuencia a las alianzas público-privadas, como por ejemplo para la administración de prestaciones. Esto sucede sobre todo en los países de ingresos bajos, donde existen brechas en la capacidad de administración de los organismos públicos y los interlocutores internacionales recurren a las organizaciones no gubernamentales para ejecutar los proyectos de ayuda. En países de ingresos medios como México, la dependencia inicial de entidades *ad hoc* ha dado paso a su incorporación a las estructuras convencionales de gobierno.

La educación y la difusión de conocimientos sobre protección social son fundamentales para permitir que los interlocutores sociales reivindiquen sus derechos, cumplan sus obligaciones y participen en el diseño y la implementación de las políticas en materia de protección social. Los individuos informados sobre los distintos riesgos a los que podrían enfrentarse a lo largo del ciclo de vida y conscientes de sus derechos y obligaciones en materia de protección social se muestran más proactivos a la hora de identificar las soluciones que se adaptan a sus necesidades y aprovecharán plenamente los servicios y privilegios de protección social disponibles. Muchos países, como el Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, han introducido programas educativos en materia de protección social. Estas experiencias tienen como objetivo común la extensión de la cobertura de la protección social a todas las personas y la promoción de una cultura de protección social. Aun cuando presentan distintas características y grados de sofisticación, muchos de estos programas se apoyan en asociaciones entre instituciones de seguridad social y de educación, interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil, incluidas las ONG. En el caso del Uruguay, los planes de estudio oficiales tanto en la enseñanza como en la formación contemplan la enseñanza de conocimientos en materia de protección social tanto a los niños como a los adolescentes en programas educativos formales o informales. Las iniciativas regionales e internacionales atestiguan la importancia de la educación en materia de protección social y de la creación de una cultura al respecto entre la población<sup>24</sup>.

Existe un amplio reconocimiento de las sinergias entre la protección social y las políticas económicas cuando las prestaciones se diseñan con el fin de promover la reincorporación al mercado de trabajo después de episodios de desempleo,

---

<sup>24</sup> La Declaración de Guatemala por una seguridad social para todos establece el compromiso de las organizaciones internacionales y los Estados americanos de fomentar una cultura de la seguridad social (véase <http://www.seguridadsocialparatodos.org/documentos>). La Resolución Internacional sobre la Educación para la Protección Social aprobada en 2011 reafirma el compromiso de los profesionales de la educación en el proceso de creación de esta cultura (véase <http://www.seguridadsocialparatodos.org/node/237>).

enfermedad, maternidad y discapacidad, o cuando es necesaria la movilidad laboral a consecuencia de una reestructuración económica. No obstante, siguen existiendo brechas en la coordinación de los programas de transferencias y las políticas activas de mercado de trabajo y creación de microempresas, por lo general gestionadas por distintos ministerios y organismos, como por ejemplo los de trabajo, desarrollo social y agricultura. Algunos países han aumentado con éxito la coherencia de sus políticas mediante grupos de trabajo interministeriales y otras estructuras de coordinación. El Uruguay, por ejemplo, creó un Gabinete Social para facilitar la armonización de las políticas sociales reuniendo para ello al Presidente, los ministros de Desarrollo Social, Hacienda, Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud, Turismo y Deporte, Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, la Oficina de Planificación y Presupuesto y el Presidente del Congreso de Intendentes (OIT, 2011e, párrafo 507).

La integración y consolidación de programas fragmentados e ineficaces de protección social en el Piso de Protección Social puede reportar ventajas considerables. Los organismos públicos desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de las instituciones del Piso de Protección Social. El liderazgo de los gobiernos ayuda a garantizar la rendición de cuentas, especialmente en lo que respecta a los derechos y privilegios de las personas que se benefician del Piso Social, y a que los programas y políticas se ajusten a los objetivos de desarrollo.

Los mecanismos institucionales descentralizados pueden mejorar considerablemente la oportunidad y eficacia del Piso mediante la participación del gobierno local y las organizaciones no gubernamentales para complementar y ejecutar los programas. Es importante asegurar una coordinación adecuada e impedir la posible captación del programa por parte de las elites locales (Levy, 2006; Lindert *et al.*, 2007; Schubert, 2008). La descentralización se ha generalizado en los países en desarrollo durante las últimas tres décadas por diversas razones. A consecuencia de ello, los niveles inferiores de gobierno han asumido más competencias, incluidos los servicios sociales esenciales y la administración de algunos programas de transferencias monetarias. Uno de los objetivos principales ha sido mejorar la calidad y eficacia de los servicios para cubrir a las personas excluidas. Aunque los efectos positivos de la descentralización son específicos de cada país, en líneas generales pueden fomentar la implicación de las autoridades locales en los objetivos de política social y reflejar las preferencias y circunstancias locales. Asimismo, puede facilitar el empoderamiento de las autoridades locales y ajustar el diseño de los programas a las culturas y lenguas locales. La cooperación entre el gobierno local y los organismos del gobierno central o nacional puede ser crucial para el proceso de implementación, sobre todo en época de crisis o emergencia (Grosh *et al.*, 2008).

La creación de organismos o redes de coordinación para el sector de la protección social, como ilustran las iniciativas adoptadas en Chile (recuadro 12), es una opción política para abordar esta cuestión (MIDEPLAN, 2009). Las redes de protección social proporcionan un foro para la armonización y la coordinación interinstitucional e intersectorial. Las redes de protección social facilitan

### **Recuadro 12**

#### **Chile: Red para la seguridad básica de los ingresos y el acceso preferente a los servicios esenciales**

Chile ha hecho progresos sustanciales y graduales para garantizar los derechos sociales a las personas necesitadas.

La asistencia a las necesidades básicas centrada en la pobreza fue sustituida por un enfoque basado en el derecho a la protección social. Los programas que garantizan los derechos sociales se coordinan a través de una red de protección social llamada Red Protege. La red incluye distintos programas para cada derecho social básico con un denominador común: la unidad de intervención es la familia. Además, la cobertura se caracteriza por un enfoque que integra todo el ciclo de vida, las intervenciones dan prioridad a la mejora antes que a la asistencia y la ley garantiza los derechos sociales.

El primer programa en formar parte de esta red fue Chile Solidario. Inicialmente, en 2003, este programa se centró en la reducción de la pobreza, pero su papel ha ido creciendo con el tiempo para atender a otras personas en riesgo. Entre sus componentes figuran la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios esenciales para todos los miembros de la familia. Chile Crece Contigo (2006) se diseñó para brindar protección a las mujeres embarazadas y a los niños menores de 4 años. Pretende también capacitar a las mujeres para participar en la fuerza de trabajo mediante la administración de servicios sociales como guarderías infantiles y centros de cuidados infantiles gratuitos. En el marco de la Red Protege, las intervenciones personalizadas resultan eficaces para abordar el problema de las personas que no acceden a los servicios a los que tienen derecho. Además, la reforma de la salud de 2005 creó el Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas, que establece garantías específicas relativas al acceso, la oportunidad, la calidad y la protección financiera para mejorar y ampliar la atención médica. Las reformas de las pensiones y el seguro por desempleo de 2008 y 2009, respectivamente, introdujeron componentes de solidaridad no contributiva que han ampliado la cobertura a personas previamente excluidas.

La red cobró legitimidad después de un largo e intenso proceso político. Sus principales virtudes son el consenso y el marco jurídico en el que se basan los programas. El proceso institucional comenzó con las Comisiones Asesoras Presidenciales, que se dedicaron a analizar y debatir las reformas en materia de protección social. Esto supuso cierto grado de consenso técnico y político entre las partes interesadas relevantes en el momento en que el Ejecutivo presentó los proyectos de ley al Congreso Nacional para su aprobación. Asimismo, la ley garantiza la financiación de la Red Protege, mientras que el marco jurídico respalda los programas al establecer el compromiso financiero requerido para su implementación.

Fuente: Hardy (2011).

enormemente la integración y la armonización en la administración del Piso de Protección Social a sus beneficiarios. También pueden servir para normalizar los mecanismos de rendición de cuentas y debido proceso entre las instituciones.

Otro ejemplo de cómo pueden los componentes del diseño fomentar un enfoque intersectorial e integrado es el programa Promoción de la autonomía de subsistencia contra la pobreza (LEAP) de Ghana. El programa LEAP se puso en marcha en 2008 con objeto de otorgar transferencias en efectivo a las familias vulnerables. El Departamento de Bienestar Social supervisa la coordinación, mientras que un comité interministerial facilita la participación de los ministerios competentes (los de Educación, Salud y Trabajo, entre otros). Los Ministerios de Salud y Educación suscribieron un Memorando de Entendimiento para garantizar la vinculación entre los servicios complementarios, tales como el registro automático de los beneficiarios del LEAP en el Seguro Nacional de Salud o el acceso a las exenciones al pago de matrícula y a los programas de becas para la compra de uniformes escolares. Además, el Gobierno trabaja actualmente para crear un mecanismo de selección común a todos los ministerios competentes para integrar aún más las prestaciones.

La coordinación entre las autoridades presupuestarias y ejecutoras es fundamental para garantizar una financiación estable y fiable. Los ministerios de finanzas pueden desempeñar un papel importante apoyando esta coordinación. Por otra parte, los mecanismos institucionales deberían considerar la necesidad de introducir procesos de seguimiento y evaluación en los programas de Piso de Protección Social, dado que ofrecen importantes contribuciones al proceso de asignación presupuestaria.

## Seguimiento y evaluación

El seguimiento es una herramienta esencial de gestión con la que recabar información periódicamente sobre el funcionamiento de un programa. Permite a los gestores tomar las medidas necesarias para mejorar la implementación y debería concebirse como un proceso continuo a lo largo de la vida de la intervención. Debería ser un componente integral adaptado al contexto del país y del programa. Aunque las tecnologías de la información son un elemento clave del seguimiento, no bastan para garantizar el éxito. Es fundamental contar con apoyos políticos para desarrollar la capacidad de seguimiento y evaluación.

Las herramientas de seguimiento y evaluación precisan de la capacidad adecuada, el compromiso de la gerencia y la financiación. En los países de ingresos bajos y medios, es fundamental aprovechar al máximo las ventajas que aportan

### Recuadro 13 Seguimiento y evaluación en el África Subsahariana

Conscientes de la importancia que tienen el seguimiento y la evaluación para la mejora y financiación de los programas, muchos países de ingresos bajos están invirtiendo en procesos rigurosos de seguimiento y evaluación de resultados. Algunos ejemplos de ello en el África Subsahariana son Etiopía, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Sudáfrica y República Unida de Tanzania. En el caso de Lesotho, se está desarrollando un sistema central de registro para complementar la implantación del Programa de subvenciones en efectivo para niños vulnerables. Gracias al almacenamiento y procesamiento de los datos sobre los hogares recopilados durante la implantación de este programa, el Sistema Nacional de Información para la Asistencia Social (NISSA) contiene en la actualidad datos cruciales para atender a las familias vulnerables en futuros programas de protección social. También se ha puesto en marcha un sistema de información sobre la gestión para facilitar el seguimiento de la cobertura del programa entre todos los beneficiarios.

las tecnologías de la información para mejorar la eficacia de los componentes del Piso de Protección Social. El registro Cadastro Único en el Brasil y la Ficha de Protección Social en Chile sirven para ilustrar la forma en que las tecnologías de la información y los conocimientos pueden promover la inclusión social y las mejoras en la prestación de los programas. En el recuadro 13 se describen algunos ejemplos de mecanismos de seguimiento y evaluación empleados en el África Subsahariana.

Los avances registrados en el análisis de la pobreza también han resultado fundamentales para el diseño de los programas. La mayor disponibilidad de datos de encuestas de los hogares ha mejorado la medición de la pobreza, así como los métodos asociados para identificar a las familias y los individuos que viven en la pobreza. Ahora es posible distinguir a las familias que viven en la pobreza y clasificarlas según el grado y la intensidad de su pobreza. Las perspectivas multidimensionales sobre la pobreza han servido para promover la coordinación de las intervenciones, especialmente las transferencias y los servicios básicos. Las técnicas de evaluación de los resultados obtenidos han generado información y conocimientos sobre el impacto de los programas, distintos aspectos de su diseño y su alcance.

La evaluación de los programas de transferencias ha servido para diseminar los conocimientos relativos a su verdadero impacto. Los métodos cuasi experimentales para evaluar los resultados obtenidos, como es el caso del programa Progres-a-Oportunidades en México, han generado estimaciones más fiables sobre la capacidad de las políticas y los programas para alcanzar sus objetivos. Asimismo,

esto ha mejorado la comprensión de las condiciones necesarias para garantizar la eficacia de los programas.

Para garantizar la no discriminación y la imparcialidad o para corregir las estructuras discriminatorias presentes en el diseño y la prestación del Piso de Protección Social es esencial contar con unos recursos y unos procedimientos de seguimiento adecuados (Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2006). Una de las principales contribuciones ha consistido en recalcar la función que desempeña el diseño de programa y la implantación. Por ejemplo, las evaluaciones de los resultados obtenidos de los programas de transferencias condicionadas en efectivo han puesto de relieve el papel de la mujer en el hogar. En el marco de Progresá, el primer programa de transferencias condicionadas en efectivo a gran escala sometido a evaluaciones aleatorias en América Latina y uno de los más analizados, las madres recibieron prestaciones monetarias. Los resultados sugieren que el programa empoderó a las mujeres, que pasaron a asumir un papel más destacado en el hogar. La probabilidad de que el marido fuera el único responsable de la toma de decisiones se redujo en las familias beneficiarias de Progresá, a la vez que se reforzaba la capacidad de las mujeres para decidir por sí mismas la forma de invertir los ingresos extraordinarios (Skoufias, 2005).

Las evaluaciones aleatorias también han arrojado luz sobre el tipo de intervenciones que contribuyen a mejorar la asistencia escolar y el aprendizaje de los niños. De hecho, las intervenciones exitosas *ex ante* pueden precisar mecanismos institucionales específicos o formar parte de un conjunto más amplio de intervenciones. Los experimentos aleatorios han permitido que los responsables de la formulación de políticas se percaten de que el suministro de más elementos existentes como, por ejemplo, los libros de texto, o la contratación de más profesores, no necesariamente se refleja en las calificaciones obtenidas en los exámenes. Esto puede obedecer a peculiaridades en los sistemas educativos nacionales que impidan a las escuelas optimizar el uso de los recursos. Por ejemplo, la evaluación de un proyecto piloto consistente en destinar a un segundo profesor a los centros de enseñanza informal en las aldeas indias puso de manifiesto que esta medida no afectaba a los resultados de los exámenes, aunque el proyecto logró mantener el centro abierto durante un mayor número de días y aumentó la asistencia de las niñas (Duflo y Kremer, 2008).

A pesar del considerable aumento de las evaluaciones de los resultados obtenidos durante la pasada década, sigue siendo necesario avanzar en las formas de maximizar las intervenciones de política social. Los esfuerzos más recientes por establecer y mejorar los sistemas de seguimiento en tiempo real, como la iniciativa Pulso Mundial de las Naciones Unidas, constituyen un paso importante para evaluar las repercusiones de las crisis económica y climática sobre las poblaciones vulnerables que debería orientar la implementación de políticas públicas.

## Las nuevas tecnologías pueden ayudar a ampliar la cobertura de la protección social

Las nuevas tecnologías pueden desempeñar un papel fundamental en la ampliación de la cobertura de la protección social tanto para poner programas en marcha como para facilitar su funcionamiento eficaz y eficiente, especialmente en lo que concierne a la gestión de la afiliación y las solicitudes, y garantizar la administración de las prestaciones. Esto es aplicable sobre todo a los países donde existe un riesgo sustancial de ineficiencia asociado a una reducida capacidad administrativa, una infraestructura inadecuada, las largas distancias o la corrupción.

Una serie de países ya utiliza las nuevas tecnologías para proporcionar acceso a las prestaciones de protección social, en particular en África, donde se ha generalizado el uso de sistemas electrónicos de prestación. La administración por medios electrónicos de los programas de transferencias sociales en efectivo ofrece a las entidades responsables de su ejecución y a los beneficiarios de prestaciones una mayor eficiencia y flexibilidad. Es probable que la rápida penetración de la infraestructura de telefonía móvil, sumada al creciente interés por parte de los bancos en ampliar los servicios financieros, refuerce esta tendencia. Desde el punto de vista del beneficiario, las tecnologías pueden ayudar a reducir los obstáculos que se plantean al vivir en zonas remotas o aisladas y los costos asociados a la obtención de las prestaciones, como por ejemplo el desplazamiento, la pérdida de ingresos laborales o la necesidad de buscar cuidadores para los niños (Vincent y Cull, 2011).

La administración electrónica de prestaciones monetarias puede llevarse a cabo a través de diversos mecanismos. Entre ellos figuran las tarjetas de débito, tarjetas inteligentes o teléfonos celulares, y puede requerir una serie de infraestructuras financieras, como bancos, cajeros automáticos y dispositivos de puntos de venta (PV), tal y como se hace en Namibia para la concesión de pensiones sociales. Esto puede también contribuir a aumentar la inclusión financiera en países donde los pobres han permanecido hasta ahora excluidos del ámbito de las finanzas formales. En África Meridional, se han propuesto y sometido a prueba distintos sistemas electrónicos de prestación con objeto de aumentar la eficacia de los programas de transferencias monetarias (cuadro 5).

Los cajeros automáticos móviles pueden distribuir fondos de protección social. En algunos países, los cajeros automáticos móviles se incorporan a un vehículo, mientras que en otros son transportados en la trasera de un camión. No obstante, en la mayor parte de los entornos, la seguridad bajo la forma de guardias armados es obligatoria cuando se viaja con cajeros automáticos móviles, como es el caso de Namibia y Sudáfrica, donde los robos de efectivo en tránsito constituyen



Cuadro 5. Proyectos y programas de transferencias en efectivo con mecanismos electrónicos de suministro

Nombre del proyecto	País	Mecanismo de suministro	Infraestructura financiera	Período de funcionamiento
Transferencia de efectivo de emergencia de Dowa de Concern Worldwide	Malawi	Tarjeta inteligente con lector biométrico	PV móvil (Opportunity International Bank of Malawi)	Diciembre de 2006-abril de 2007
Respuesta de emergencia a la sequía de Save the Children	Swazilandia	Optional tarjeta de débito/puesto de correos	Banco/Cajero automático (Standard Bank)	Noviembre de 2007-abril de 2008
Subsidio de vejez	Swazilandia	Tarjeta de débito	Banco/Cajero automático (cualquiera de los cinco bancos principales de Swazilandia)	La fase piloto comenzó en 2009
Proyecto de transferencias monetarias del Valle de Kerio de Concern Worldwide	Kenya	Teléfono móvil (tarjeta SIM)	Terminales PV en las agencias de M-PESA	Abril a junio de 2008
Programa de protección contra el hambre	Kenya	Tarjeta inteligente con lector biométrico	Banco/Cajero automático/PV (Equity Bank)	2009 a 2012 (primer proyecto piloto de tres años)
Proyecto experimental de subvención de ingreso básico	Namibia	Tarjeta inteligente con lector biométrico	PV en la oficina de correos de NamPost	Enero de 2008-diciembre de 2009
Pensión de vejez	Namibia	Tarjeta inteligente con lector biométrico	PV en la oficina de correos de NamPost	2006-presente

PV: Puntos de venta.

Fuente: Vincent y Cull (2011).

un problema. Además de los números de identificación personal convencionales, el sistema informático que gestiona los cajeros automáticos podría conectarse a los datos administrativos del programa de transferencias sociales con objeto de verificar la elegibilidad. Asimismo, puede equiparse con sistemas de verificación biométrica, por ejemplo escáneres de huellas dactilares. Los cajeros automáticos

móviles no dependen de la infraestructura eléctrica porque existen generadores montados sobre vehículos para suministrarles electricidad. Pueden almacenarse los datos de los beneficiarios antes de proceder a sus rondas y luego funcionar fuera de línea, eliminando así su dependencia de la infraestructura de comunicaciones (Vincent y Cull, 2011).

A pesar de las ventajas que ofrecen los sistemas electrónicos de prestación, existen algunos inconvenientes. Dado el tiempo y la naturaleza intensiva en términos de costos del proceso de establecimiento de mecanismos de pago para cubrir los costos operativos asociados, el incentivo para que los socios provenientes del sector privado participen es mucho mayor en el caso de los programas de larga duración que en los proyectos piloto a corto plazo. Por consiguiente, los gobiernos deben tener en cuenta las necesidades a largo plazo de los beneficiarios. En los programas que brindan prestaciones en persona a través de reuniones comunitarias, como sucede con el programa Promoción de la autonomía de subsistencia contra la pobreza en Ghana, se han observado efectos indirectos positivos, entre ellos la distribución de información, la sensibilización y la consolidación de los lazos comunitarios.

**E**ste informe llama a la adopción de una nueva perspectiva de las cuestiones relativas a la protección social y considera que son necesarias acciones decididas a nivel nacional e internacional para promover la ampliación de la cobertura sustentada en pisos básicos de protección social.

Al abordar las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad en un contexto de envejecimiento demográfico acelerado, estas acciones pueden contribuir a aumentar la cohesión, la paz y la estabilidad social, lo que a su vez ayudará a minimizar el malestar social. También pueden fomentar la estabilidad macroeconómica, ya que los países pueden confiar en la protección social como un estabilizador automático que proporciona a la vez los fundamentos para una globalización sostenible e inclusiva.

Por este motivo, el informe recomienda las siguientes medidas concretas.

## **Principios para la implementación de los pisos de protección social definidos a nivel nacional**

Este informe revela que no existe una solución única válida para implementar los pisos de protección social. Aunque el concepto se acordó a nivel internacional, cada país debería decidir sobre el diseño y la implementación de pisos sociales en función del marco de las estructuras institucionales específicas del país, las restricciones económicas, la dinámica política y las aspiraciones sociales.

En los países que ya cuentan con sistemas generales y bien desarrollados de protección social, el concepto de Piso de Protección Social puede contribuir a

reforzar los niveles más débiles de protección, subsanar las brechas de cobertura, aumentar la coherencia de las políticas sociales y mejorar la coordinación entre las instituciones.

En los países caracterizados por niveles bajos e intermedios de cobertura de protección social, el Piso de Protección Social puede servir como herramienta para ampliar horizontalmente la cobertura como primer paso para crear sistemas universales y amplios de protección social.

Aunque el diseño y la implementación de pisos de protección social definidos a nivel nacional deberían obedecer a la dinámica específica de cada país, recomendamos que se tengan en cuenta algunos principios generales para garantizar el pleno aprovechamiento del potencial que entrañan las intervenciones del Piso de Protección Social:

- Combinar los objetivos de prevención de la pobreza, protección frente a los riesgos sociales y empoderamiento de los individuos para que aprovechen las oportunidades de trabajo decente e iniciativa empresarial.
- Un proceso gradual y progresivo de implementación por fases, que se base, en la medida de lo posible, en los sistemas ya existentes dentro de una perspectiva a largo plazo para ampliar la cobertura de la protección social desde un nivel básico hasta un nivel superior, y que respete las prioridades nacionales y las limitaciones fiscales.
- La coordinación y la consistencia entre los programas sociales en el ámbito de la asistencia social, la salud, las pensiones, la educación, la nutrición, la vivienda y el saneamiento y los servicios de empleo. El Piso Social debería abordar las vulnerabilidades de los niños y sus familias, las personas subempleadas y los trabajadores pobres, las personas de edad y las personas con discapacidades, desde una perspectiva basada en el ciclo de vida y el desarrollo humano. Debería constituir un marco dotado de un enfoque sistémico para la coordinación de intervenciones, dirigido a tratar las causas multidimensionales de la pobreza y la exclusión social y orientado a aprovechar el potencial en términos de capacidad productiva y a empoderar a las personas.
- Combinar las transferencias de ingresos a las familias con los objetivos relacionados con la infancia, la educación, la nutrición y la salud para promover el desarrollo humano.
- Introducir gradualmente, cuando proceda, sistemas que combinen las funciones de sustitución del ingreso con políticas activas de mercado de trabajo, así como con ayudas e incentivos para promover la participación en el mercado de trabajo formal.

- Minimizar los desincentivos laborales de modo que la situación en que se hallen las personas sea relativamente mejor que la de las personas que perciben prestaciones de desempleo.
- Garantizar la coherencia entre las políticas contributivas y las políticas en materia de asistencia social.
- La asequibilidad económica y la sostenibilidad fiscal a largo plazo basadas en fuentes internas de financiación sostenibles y predecibles. En algunos países de ingresos bajos, la solidaridad internacional podría servir para iniciar el proceso sobre la base de un sistema de participación en los costos.
- La coherencia entre las políticas sociales, de empleo y macroeconómicas como parte de una estrategia de desarrollo sostenible a largo plazo.
- Un marco jurídico y normativo eficaz que defina derechos y obligaciones claros, los criterios y condiciones de elegibilidad para acceder a las garantías y las prestaciones, los criterios de selección, el alcance y la cuantía de las prestaciones, así como los mecanismos de diseño, gobierno y financiación.
- Un marco institucional adecuado con suficientes recursos presupuestarios, profesionales bien calificados en ámbitos sociales clave (incluida la salud y la educación) y procedimientos eficaces de gobernanza con la participación de los interlocutores sociales y otros actores interesados. Este marco debería contemplar, entre otras cosas, responsabilidades operativas y de supervisión claramente identificadas; mecanismos de seguimiento, rendición de cuentas y divulgación; canales de corrección; mecanismos de intercambio de información y coordinación interinstitucional (incluidos procedimientos unificados para la identificación de los beneficiarios); y el uso intensivo de tecnologías de la información y la comunicación.
- Aunque el papel del Estado en el diseño e implementación de los pisos nacionales de protección social es obviamente esencial, debe fomentarse la participación de los interlocutores sociales y de los actores y partes interesadas clave de la sociedad civil en el diseño y puesta en marcha de los sistemas básicos de protección social. La participación de los interlocutores sociales aumenta la legitimidad y la sostenibilidad política. Cuando sea pertinente, deben promoverse las alianzas público-privadas.
- Difundir la información y los conocimientos adecuados acerca de los derechos y obligaciones en materia de protección social junto con los mecanismos adecuados de desarrollo de la capacidad, formación y sensibilización a través de canales educativos formales e informales.

- Garantizar mecanismos para promover la igualdad de género y apoyar el empoderamiento de la mujer.
- Un sistema eficaz de financiación de la salud que permita asegurar el acceso a servicios de salud de buena calidad.

### Seguimiento de los progresos

Los países deberían fijar sus propios objetivos, estrategias y plazos para ampliar la cobertura de la protección social y adoptar mecanismos de seguimiento que utilicen los indicadores apropiados para evaluar y medir los avances alcanzados.

Por lo que se refiere a la salud, un indicador pertinente del acceso a la atención médica podría ser el nivel de recursos directos destinado a los servicios de salud (de acuerdo con las recomendaciones de la OMS, que indican que el gasto directo no debería exceder del 15-20 por ciento del gasto total en salud). Asimismo, debería supervisarse la proporción de personas que reciben los servicios de salud necesarios.

Los niveles mínimos de seguridad de los ingresos podrían tener en cuenta el valor monetario de la canasta definida a nivel nacional de bienes y servicios esenciales necesarios para vivir con salud y dignidad.

Los esfuerzos nacionales destinados a identificar los niveles de cobertura y a evaluar el perfil de las personas no cubiertas servirán para diseñar medidas específicas adaptadas a la necesidad de los colectivos en situación de vulnerabilidad o exclusión a la hora de implantar los planes nacionales para ampliar la cobertura de la protección social.

Deberían adoptarse mecanismos para valorar la repercusión y eficacia de intervenciones sociales y regímenes de protección social concretos, como por ejemplo los programas sociales experimentales de carácter innovador. Las organizaciones internacionales deberían brindar apoyo a las iniciativas nacionales cuando sea necesario. Debería fomentarse la asistencia técnica y financiera y el intercambio de conocimientos con vistas a superar los obstáculos a la implementación de programas experimentales en países que carecen de los recursos financieros necesarios.

Debería reforzarse la capacidad de las organizaciones internacionales para evaluar de forma eficaz los avances hacia la ampliación de la cobertura de la protección social en el ámbito mundial.

## Coherencia y coordinación de las políticas entre las organizaciones internacionales

La Iniciativa sobre el Piso de Protección Social de la JJE constituye un paso fundamental hacia la promoción de la coherencia y la coordinación de políticas dentro del sistema de Naciones Unidas, aunque podrían adoptarse otras medidas, como por ejemplo un mayor compromiso de los bancos multilaterales de desarrollo.

Recomendamos la creación de un mecanismo para la colaboración y la coordinación que cuente con la participación de expertos de los organismos competentes de las Naciones Unidas, los programas, los fondos, las comisiones regionales y las instituciones financieras internacionales interesadas en las cuestiones relacionadas con la protección social.

El objetivo de este mecanismo interinstitucional *ad hoc* sería garantizar actuaciones transversales, globales, coordinadas y cooperativas para responder a los retos a largo plazo en materia de protección social, poniendo el énfasis en el Piso de Protección Social a nivel mundial, regional y nacional. En concreto, las principales funciones del grupo podrían consistir en:

- Asesorar al sistema de las Naciones Unidas sobre las respuestas adecuadas a los desafíos relacionados con la protección social y sobre la manera de mejorar la cooperación, coherencia y coordinación internacional en materia de protección social.
- Debatir y suscribir un marco general de acción coordinado y coherente que contemple una serie de estrategias conjuntas para actuar de forma inmediata y a largo plazo a nivel mundial, regional y nacional.
- Asegurar la implementación coordinada del marco general de acción y sus actividades conexas.
- Fomentar actividades de promoción e intercambio de información coordinadas y coherentes.
- Brindar apoyo de forma conjunta a nivel de país para la implantación de pisos de protección social definidos a nivel nacional en respuesta a las solicitudes expresadas por los países.
- Crear fondos fiduciarios de donantes múltiples para financiar los servicios conjuntos de asesoramiento diseñados para promover la implementación de pisos de protección social en los países de ingresos bajos.

Recomendamos que el grupo interinstitucional *ad hoc* preste también atención a los siguientes mecanismos instrumentales de carácter práctico para facilitar este

tipo de actuaciones coordinadas y cooperativas en el ámbito de los pisos de protección social:

- El establecimiento de una plataforma mundial sobre protección social para intercambiar conocimientos, consolidar las iniciativas existentes, ofrecer información sobre experiencias y políticas exitosas en materia de protección social y poner en contacto a expertos, académicos, responsables de la formulación de políticas y administradores procedentes de organizaciones internacionales y países.
- La creación de un panel de indicadores adecuados para supervisar los avances a nivel mundial del proceso de ampliación de la protección social.

Recomendamos que el concepto de Piso de Protección Social se incorpore plenamente tanto a la Estrategia de protección social 2012-2020 del Banco Mundial como a los programas de asistencia técnica en materia de protección social llevados a cabo por los bancos regionales de desarrollo.

Recomendamos que los programas financiados por el FMI tengan en cuenta las medidas adoptadas por los gobiernos para garantizar y ampliar los sistemas de protección social basados en el concepto del Piso de Protección Social.

Asimismo, convendría hacer un llamado a la OIT y al FMI para que apoyen conjuntamente a los países en la creación y mejora del espacio fiscal para la implementación de políticas sociales sostenibles.

Recomendamos que las organizaciones internacionales aúnen fuerzas a nivel nacional para brindar apoyo a un grupo de países piloto autoseleccionados. Para estos países recomendamos que el concepto de Piso de Protección Social se incorpore, en función de la demanda, a los planes de desarrollo nacional y reciban la ayuda de los asociados internacionales en el desarrollo a través de sus propios mecanismos, como por ejemplo el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).

Apoyamos asimismo la activa participación y compromiso de los interlocutores sociales, los donantes privados y las ONG, y proponemos que este tipo de iniciativas se integren en una estrategia global para promover la construcción de pisos de protección social definidos a nivel nacional.

## El vínculo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá

Ahora que el plazo fijado para los Objetivos de Desarrollo del Milenio toca a su fin, es importante intensificar los esfuerzos para cumplir los compromisos contraídos y comenzar a debatir un nuevo marco para las próximas décadas. El Piso



de Protección Social puede ser de utilidad en esta labor. La apuesta por una solución integral e interconectada de las vulnerabilidades multidimensionales complementa la perspectiva de los ODM y proporciona una herramienta de política social coherente y consistente con la cual acelerar la consecución de los ODM antes y después de 2015. Recomendamos que se tenga en cuenta el concepto del Piso Social en el diseño de futuros objetivos de desarrollo.

### **Mecanismos internacionales de elaboración de normas**

Acogemos con satisfacción las conclusiones de la 100.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y los debates en torno a una posible recomendación internacional sobre los pisos de protección social para complementar las normas existentes en materia de seguridad social, en particular el Convenio núm. 102 de la OIT. Apreciamos enormemente las consultas tripartitas y la labor de apoyo al Piso de Protección Social desempeñada por los interlocutores sociales. Proponemos que el Consejo de Administración de la OIT exija que las actividades de la OIT den prioridad al proceso de redacción y a la posible adopción de esta recomendación. Proponemos que los representantes del gobierno, empleadores y trabajadores sigan promoviendo la ampliación de la cobertura de la protección social mediante la adopción de la recomendación de la OIT relativa a la implementación de los pisos de protección social.

Dada la perspectiva más amplia que ofrece el Piso de Protección Social como concepto para la coherencia de las políticas en el ámbito de la seguridad social, el empleo, la salud, la educación, la nutrición, la vivienda o el saneamiento, y su papel demostrado como herramienta para facilitar el disfrute de derechos humanos clave consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras convenciones internacionales pertinentes, alentamos a los países a incluir información relativa a la implementación de los pisos de protección social en sus informes periódicos de conformidad con las obligaciones contraídas en virtud de los tratados de las Naciones Unidas. Invitamos asimismo a los órganos y comités competentes creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas a considerar entre sus futuras actividades la redacción de una recomendación general sobre la contribución que supone la implementación de los pisos nacionales de protección social a la materialización de los derechos sociales previstos en los diferentes convenios. En concreto, recomendamos que el proyecto de principios rectores del Consejo de Derechos Humanos en materia de pobreza extrema y derechos humanos prevea la promoción de la implementación de los pisos de protección social.

## Cooperación internacional para el desarrollo y apoyo a los países de bajos ingresos

Reconocemos que algunos países de ingresos bajos precisan de asistencia internacional para consolidar la protección social y recomendamos la intensificación de la cooperación Sur-Sur, triangular y Norte-Sur en esta materia.

Recomendamos que los donantes proporcionen ayudas financieras plurianuales y predecibles para reforzar los pisos de protección social definidos y determinados a nivel nacional en los países de ingresos bajos, dentro de sus propios marcos presupuestarios y respetando su responsabilización.

Animamos a organizaciones regionales como la Unión Africana, la Liga Árabe, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, la Comunidad de Estados Independientes, la Unión Europea y la Organización de los Estados Americanos a participar en las actividades de cooperación internacional destinadas a promover el intercambio de conocimientos y ayudar a los países de ingresos bajos a aplicar los pisos de protección social.

Proponemos que donantes tradicionales como los países miembros de la OCDE y donantes emergentes como el grupo BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India y China) acuerden mecanismos triangulares de cooperación que faciliten la construcción de sistemas de protección social en los países de ingresos bajos. Estos mecanismos podrían crear una división del trabajo según la cual los donantes tradicionales podrían aportar fondos predecibles plurianuales a través el apoyo presupuestario directo para aumentar la asequibilidad de los programas sociales, en tanto que los donantes emergentes podrían seguir concentrando sus esfuerzos en el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad sobre la base de sus propias experiencias de desarrollo. Los foros internacionales sobre cooperación al desarrollo, como son los foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, podrían servir de plataforma para acordar este tipo de mecanismos.

Acogemos con satisfacción las conclusiones de los Ministros de Empleo y Trabajo de los países que participan en el G-20 y la labor realizada por el Grupo de trabajo sobre desarrollo del G-20, que situó la implementación de pisos de protección social definidos a nivel nacional en el corazón del programa del G-20 sobre la dimensión social de la globalización. En particular, celebramos el compromiso de los países del G-20 de ampliar la cobertura de la protección social en sus propios sistemas mediante la expansión de los pisos de protección social, en función de la situación específica de cada país con el fin de lograr un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado, y ayudar a los países de ingresos bajos en esta tarea garantizando fuentes efectivas de financiamiento, incluidos los mecanismos de solidaridad internacional. El llamado del G-20 a las organizaciones

internacionales para que coordinen sus actuaciones con objeto de ayudar de forma más eficaz a los países a desarrollar sus pisos de protección social constituye también un paso trascendental para promover la coordinación internacional y la coherencia de las políticas.

Dadas las valiosas posibilidades que ofrece el G-20 para el intercambio de conocimientos, también acogemos con satisfacción su compromiso de promover el intercambio de información, experiencias y conocimientos mediante el desarrollo de una plataforma de intercambio de conocimientos que incluiría casos concretos de experiencias de éxito y tecnologías que podrían transferirse de un país a otro.

Recomendamos al G-20 que elabore un plan de acción para llevar a la práctica sus conclusiones y establecer, en coordinación con las organizaciones internacionales, mecanismos eficaces para supervisar e informar sobre la implementación del plan de acción y determinar los progresos en materia de ampliación de la cobertura de la protección social en los países de ingresos medios y bajos, empleando para ello los indicadores pertinentes. Deberían establecerse los mecanismos adecuados de seguimiento y presentación de informes para garantizar la puesta en práctica de las recomendaciones.



# Anexo

## **El Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social: antecedentes y composición**

Este Grupo consultivo se reunió en agosto de 2010, a iniciativa de la OIT y con la colaboración de la OMS, en el marco de Iniciativa del Piso de Protección Social de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, con el fin de mejorar la promoción mundial y presentar sugerencias sobre los aspectos conceptuales y de política del Piso Social. Se confió a este Grupo la redacción de un informe mundial sobre el Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva y la participación en una serie de actividades de promoción y sensibilización a nivel internacional, regional y nacional destinadas a fomentar el diálogo político entre los actores y partes interesadas clave sobre las medidas más adecuadas para ampliar la protección social.

### *Miembros del Grupo*

#### **Presidenta**

MICHELLE BACHELET es Subsecretaria General y primera Directora Ejecutiva de ONU Mujeres. Fue Presidenta de Chile desde 2006 hasta 2010. Uno de los logros principales de su Gobierno fue la ampliación de los programas de protección social, incluida la introducción del pilar de solidaridad en el sistema de pensiones, las inversiones masivas en guarderías para familias de bajos ingresos y las políticas de natalidad, así como el desarrollo de redes sociales innovadoras que

combinan la seguridad básica de los ingresos y el acceso preferente a los servicios esenciales bajo la forma de pisos sociales. La Sra. Bachelet fue también Ministra de Defensa (2002-2004) y, como Ministra de Salud (2000-2002), llevó a cabo la implementación de las principales políticas de salud para mejorar los centros de atención primaria con el objetivo de garantizar una respuesta mejor y más rápida a las familias por parte de los servicios de salud y mejorar la calidad, eficiencia y cobertura del sistema público.

### Miembros

AURELIO FERNÁNDEZ LÓPEZ es Asesor del Secretario de Estado de la Seguridad Social de España. Fue Director del Comité de Protección Social de la Unión Europea (2009-2010) y Presidente de la Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas (1998-2000). El Sr. Fernández cuenta con una dilatada experiencia como representante de su país ante foros europeos y de las Naciones Unidas, siendo Consejero de Asuntos Sociales en la Representación Permanente de España ante las Naciones Unidas en Viena (1991-1994) y Nueva York (1994-2000), delegado en la Tercera Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social y la Junta Ejecutiva del UNICEF. Ha sido miembro del Grupo operativo de alto nivel sobre Cohesión Social en el siglo XXI del Consejo de Europa (2007-2008) y Comisario español para la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento de las Naciones Unidas (Madrid, 2002).

EBRAHIM PATEL es Ministro de Desarrollo Económico de Sudáfrica, responsable de la coordinación y planificación de las políticas económicas centradas en la eliminación de la pobreza. Fue portavoz del Grupo de Trabajadores en la Comisión de Empleo y Política Social del Consejo de Administración de la OIT durante distintas sesiones entre 2000 y 2008, y participó directamente en las negociaciones de una serie de instrumentos fundamentales de la OIT, entre ellos la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008). Durante este período, el Sr. Patel fue Secretario general de la federación de sindicatos en Sudáfrica, dirigiendo las negociaciones sobre asuntos de política social y económica en instituciones tripartitas nacionales e internacionales.

EVELINE HERFKENS fue Ministra de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos de 1998 a 2002. En 2002, fue nombrada Coordinadora Ejecutiva para la Campaña de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Entre 2008 y 2010 siguió participando en calidad de voluntaria como cofundadora de la Campaña. Es también vicepresidenta de la Junta directiva del Centro Internacional para el

Comercio y el Desarrollo Sostenible (Ginebra), miembro del Consejo Directivo del Centro Africano para la Transformación Económica (Accra) y miembro de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Ginebra). Antes de su nombramiento como ministra, la Sra. Herfkens desempeñó el cargo de Embajadora, Representante permanente de los Países Bajos en Ginebra (1996-1998) y miembro de la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial en Washington, DC (1990-1996). Asimismo, fue miembro del Parlamento desde 1981 hasta 1990.

KEMAL DERVIŞ es Vicepresidente y Director del Programa de Economía Global y Desarrollo de la Institución Brookings en Washington, DC. Fue Administrador del PNUD y presidente del grupo de Desarrollo de Naciones Unidas desde 2005 hasta 2009. Anteriormente, el Sr. Derviş fue miembro del Parlamento turco (2002-2005) y Ministro de Asuntos Económicos y del Tesoro de la República de Turquía (2001-2002). Trabajó en el Banco Mundial desde 1977 hasta 2001, ocupando distintos cargos, entre ellos los de vicepresidente para la Región del Oriente Medio y el África Septentrional y vicepresidente para el área de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. El Sr. Derviş ha participado activamente en diversas redes y comisiones europeas e internacionales, incluida la Comisión para la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social, presidida por Joseph Stiglitz.

MARTIN HIRSCH es el Presidente de la Agencia francesa del Servicio Cívico. Desempeñó el cargo de Alto Comisionado para la Solidaridad Activa contra la Pobreza y por los Jóvenes de Francia (2007-2010) y fue responsable del diseño y la implementación de la renta de solidaridad activa (Revenu de Solidarité Active (RSA)), que combina el apoyo a los ingresos para las personas desempleadas y los incentivos para la reinserción en el mercado de trabajo e incorpora diversos elementos que han contribuido al desarrollo internacional del concepto de piso de protección social. El Sr. Hirsch fue presidente de la organización no gubernamental francesa Emmaüs desde 2002 hasta 2007 y ocupó distintos cargos en la administración pública de su país, incluido el de Director Ejecutivo de la Agencia francesa de seguridad sanitaria y alimentaria (1999-2005).

MARGARET WILSON es Profesora de Ley y Política Pública de la Universidad de Waikato (Nueva Zelanda). Miembro de la Cámara de Representantes del Parlamento de Nueva Zelanda desde 1999 hasta 2008, ocupó distintos cargos de alto nivel en la administración pública de Nueva Zelanda, incluidos los de Fiscal General, Ministra de Trabajo, Ministra encargada de las Negociaciones

del Tratado Waitangi, Ministra de Comercio, Ministra de Tribunales y Ministra Asociada de Justicia, Asesora Principal y Directora de la Oficina del Primer Ministro. Fue portavoz de la Cámara de Representantes (2005-2008), presidente del Partido Laborista de Nueva Zelanda (1984-1987), Directora del Banco de la Reserva (1984-1988) y presidente del Consejo nacional de asesoramiento sobre el empleo de la mujer.

SUDHA PILLAI es Secretaria de la Comisión de Planificación de la India presidida por el Primer Ministro Manmohan Singh y es responsable de promover la mejora de los niveles de vida de la población mediante el eficaz aprovechamiento de los recursos del país, el aumento de la producción y la oferta de oportunidades de empleo para todos. La Sra. Pillai fue Secretaria de Trabajo y Empleo (2006-2009) y Presidenta y Directora Gerente de Kerala Finance Corporation.

ZHENG SILIN es Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Exteriores del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional china. Fue Ministro de Trabajo y Seguridad Social desde 2003 hasta 2005, estando a cargo de la planificación e implementación de las políticas destinadas a aumentar la cobertura de la seguridad social en China. El Sr. Zheng ocupó elevados cargos de gobierno en las provincias de Liaoning y Shaanxi desde la década de 1980. Fue elegido gobernador de la provincia de Jiangsu (1995-1998). Asimismo, ocupó otros cargos relevantes de gobierno, entre ellos el de Vicesecretario General de la Comisión de Asuntos Empresariales (1999-2003) y Vicepresidente de la Comisión Estatal de Economía y Comercio (1998-1999). El Sr. Zheng fue miembro del 14.º y 15.º Comité Central del Partido Comunista Chino. En la actualidad es miembro del 16.º Comité Central del Partido Comunista Chino.

### Miembros *ex officio*

JUAN SOMAVIA, ciudadano de Chile, es Director General de la Oficina Internacional del Trabajo desde marzo de 1999. Bajo su mandato, la Organización ha definido el trabajo decente como objetivo prioritario. Se trata de una reafirmación de la misión histórica de la OIT de promover la justicia social a través del trabajo. Entre 1990 y 1999 el Sr. Somavia fue Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, período durante el cual trabajó activamente con las organizaciones de la sociedad civil. Propuso la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social de 1995 y presidió su comité preparatorio. Fue en dos ocasiones Presidente del ECOSOC (1998-1999, 1993-1994) y del Consejo de Seguridad (1996 y 1997), y presidió la junta del Instituto de Investigación de las Naciones



Unidas para el Desarrollo Social (1996-1999). La experiencia del Sr. Somavia en todos los ámbitos de la vida pública – la política, la diplomacia y el mundo académico – ha contribuido a forjar su opinión de que la dignidad en el trabajo es fundamental para el empoderamiento personal, la estabilidad familiar y la paz en las comunidades.

MARGARET CHAN es Directora General de la Organización Mundial de la Salud. Tiene una larga carrera internacional y nacional en el campo de la salud. Se incorporó a la OMS en 2003, desempeñando diversos cargos de alto nivel, entre ellos el de representante del Director General para la Pandemia de Gripe y Subdirectora General de Enfermedades Transmisibles. Antes de incorporarse a la OMS, la Dra. Chan fue Directora de Salud en Hong Kong (1994-2003). Durante los nueve años en que ocupó el cargo, inauguró una serie de servicios dirigidos a la prevención de las enfermedades y a la promoción de la salud. Asimismo, introdujo iniciativas para mejorar la vigilancia y la respuesta a las enfermedades contagiosas, perfeccionar la formación dirigida a los profesionales de la sanidad pública y reforzar los lazos de colaboración a nivel local e internacional. Se enfrentó a diversos brotes de gripe aviar y logró evitar la propagación del síndrome respiratorio agudo y grave (SARS).



# Bibliografía

- Academia Americana de Actuarios. 2006. *Wading through medical insurance pools: A primer*, Issue brief (Washington, DC).
- Adato, M.; Bassett, L. 2008. *What is the potential of cash transfers to strengthen families affected by HIV and AIDS? A review of the evidence on impacts and key policy debates*. Iniciativa Conjunta de Aprendizaje sobre los Niños y el VIH/SIDA (Washington, DC, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria).
- Addison, T.; Arndt, C.; Tarp, F. 2010. *The triple crisis and the global aid architecture*, Documento de trabajo núm. 2010/01 (Helsinki, UNU-WIDER).
- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social). 2009a. *Instantánea: Sudáfrica aprovecha la crisis como una oportunidad para extender la cobertura de la seguridad social* (Ginebra), <http://www.issa.int/esl/Observatory/In-Focus/In-Focus-Social-security-responding-to-the-financial-crisis/Snapshots/South-Africa-uses-crisis-as-an-opportunity-to-extend-social-security-coverage>.
- . 2009b. *Nuevo sistema de asignaciones familiares de Uruguay* (Ginebra), <http://www.issa.int/esl/News-Events/News2/Uruguay-s-New-Family-Allowances-Scheme>.
- . 2010. *La seguridad social en un mundo que envejece: adaptación a los desafíos demográficos*. Perspectivas de Política Social, núm. 12 (Ginebra).
- . 2011a. *Survey on social security in times of crisis – Final report on findings and conclusions* (Ginebra).
- . 2011b. *Coping with crisis: Strengthening social security in uncertain times* (Ginebra).
- Alesina, A.; Perotti, R. 1995. «Income distribution, political instability and investment», *European Economic Review*, vol. 40, págs. 1203-1228.
- Alvarez, G.; Pinheiro, V. 2001. «Amazônia Cidadã: A Previdência Social na Região Norte to Brasil», *Informe de Previdência Social*, vol. 13, núm. 11 (Brasília, Ministerio de Seguridad Social), [http://www.inss.gov.br/arquivos/office/3\\_081014-104626-166.pdf](http://www.inss.gov.br/arquivos/office/3_081014-104626-166.pdf).

- Antigo, M.; Fontes, G.; Gonzales, R.; Machado, A.; Soares, F. De próxima publicación. *Decent Work Agenda and large-scale social assistance programmes: Assessment of the implications of Bolsa Família programme for the Decent Work Agenda* (Brasilia, OIT, CIP-CI).
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2010a. *Resolution on integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields, Follow-up to the outcome of the Millennium Summit* (A/RES/65/1).
- . 2010b. *Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la pobreza extrema, Magdalena Sepúlveda Carmona, sobre el proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. Consejo de Derechos Humanos, 15.º período de sesiones, A/HRC/15/41.
- . 2011. *Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona*. Consejo de Derechos Humanos, 17.º período de sesiones, A/HRC/17/34.
- Ashley, S.; Brown, T.; Gibson, S. 2007. *Building consensus for social protection: Insights from Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP)* (Londres, Departamento de Desarrollo Internacional).
- Attanasio, O.; Battistin, E.; Fitzsimons, E.; Mesnard, A. 2005. *How effective are conditional cash transfers?* Nota informativa núm. 54 del Instituto de Estudios Fiscales (Londres, Instituto de Estudios Fiscales).
- ; Pellerano, L.; Polania, S. 2008. *Building trust? Conditional cash transfers and social capital*. Documentos de trabajo del IFS EWP08/02 (Londres, Instituto de Estudios Fiscales).
- Avato, J.; Koettl, J.; Sabates-Wheeler, R. 2009. *Definitions, good practices, and global estimates on the status of social protection for international migrants*, Documento de trabajo sobre protección social núm. 0909 (Washington, DC, Banco Mundial).
- Baeza C.; Packard T. 2006. *Beyond survival: Protecting households from health shocks in Latin America* (Washington, DC, Banco Mundial).
- Banco Mundial. 2006. *Gender equality as smart economics: A World Bank Group gender action plan (Fiscal years 200710)* (Washington, DC).
- . 2009. *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty*, Policy Research Report (Washington, DC).
- . 2010a. *Covering people in times of crisis* (Washington, DC).
- . 2010b. *A cash transfer programmes reduces HIV infections among adolescent girls* (Washington, DC).
- . 2010c. *Migration and Remittances Factbook 2011* (Washington, DC).
- . 2011a. *Perspectivas Económicas Mundiales 2011*, vol. 2, junio (Washington, DC).
- . 2011b. *Poverty* (Washington, DC).
- . 2011c. *Alerta sobre precios de los alimentos* (Washington, DC).
- . 2011d. *Más allá del crecimiento económico* (Washington, DC).
- ; UNICEF 2009. *Abolishing school fees in Africa: Lessons from Ethiopia, Ghana, Kenya, Malawi, and Mozambique* (Washington, DC, Banco Mundial).

- Barrientos, A. 2008. *Social pensions in low-income countries* (Manchester, Brooks World Poverty Institute).
- ; Hulme, D. 2008. *Social protection for the poor and poorest in developing countries: Reflections on a quiet revolution*, Documento de trabajo 30 (Manchester, Brooks World Poverty Institute).
- ; Nino-Zarazua, M. 2010. *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium* (Manchester, Brooks World Poverty Institute).
- Berg, A.; Ostry, J. 2011. *Inequality and unsustainable growth: Two sides of the same coin?* FMI Staff Discussion Note, abril (Washington, DC, FMI).
- Berg, B.; Tobin, S. 2011. «Income-led growth as a crisis response: Lessons from Brazil», en OIT: *The global crisis – Causes, responses and challenges* (Ginebra, OIT), capítulo 13.
- Bertranou, F.; Mazorra, X. 2009. *Argentina: Experiencias en programas de protección de ingresos y mejora de la empleabilidad*, Notas sobre la crisis (Lima, OIT).
- ; Marinakis A.; Velázquez, M. 2010. *Servicios esenciales para el empleo en la recuperación*, Notas sobre la crisis (Lima, OIT).
- ; Maurizio, R. 2011. «Asignaciones familiares como transferencias semicondicionadas a niños y adolescentes en la economía informal en Argentina», *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 65, núm. 1.
- Boozer, M.; Ranis, G.; Suri, T. 2011. «Paths to success: The relationship between human development and economic growth», *World Development*, vol. 39, núm. 4, págs. 506-522.
- Cantillon, B. 2009. «The poverty effects of social protection in Europe: EU enlargement and its lessons for developing countries», en P. Townsend (director): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Basingstoke, Palgrave Macmillan), págs. 220-242.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2010. *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago).
- CESPAP (Comisión Económica para Asia y el Pacífico). 2011. *The promise of protection: Social protection and development in Asia and the Pacific* (Bangkok, Naciones Unidas).
- Coady, D.; Grosh, M.; Hoddinott, J. 2004. *Targeting of transfers in developing countries: Review of lessons and experience* (Washington, DC, Banco Mundial).
- Comisión Europea. 2010. *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010. La protección social para el desarrollo inclusivo*. Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Instituto Universitario Europeo (San Domenico di Fiesole, Comunidades Europeas).
- . 2011a. *The measurement of extreme poverty in the European Union* (Universidad de York, Unión Europea), <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6462&langId=en>.
- . 2011b. *The social dimension of the Europe EU2020 Strategy – A Report of the Social Protection Committee*.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2006. «Proyecto de principios rectores – Extrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres»,

- Anexo del Informe de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos sobre su 58.º período de sesiones, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos A/HRC/Sub.1/58/36.
- Consejo de Europa. 2008. *Hacia una Europa activa, justa y socialmente unida*, Informe del Grupo Operativo de alto nivel sobre la Cohesión Social en el siglo XXI. TFSC (2007) 31E (Estrasburgo).
- Cornia, G.A. (director). 2004. *Desigualdad, crecimiento y pobreza en la era de la liberalización y la globalización* (Oxford, Oxford University Press/Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo).
- . (director). 2010. *Transition, structural divergence and performance: Eastern Europe and the former Soviet Union over 2000–07*, Documento de trabajo UNU-WIDER núm. 32 (Helsinki, UNU-WIDER).
- CSI (Confederación Sindical Internacional). 2010. Resolución 2CO/S/6.1 (borrador) sobre hacer extensiva la protección social y garantizar una buena salud y seguridad laboral. Segundo Congreso Mundial de la CSI, Vancouver, 21-25 de junio de 2010.
- Cumbre Asia-Europa. 2010. «Greater well-being and more dignity for all citizens», Declaración de la Presidencia de la Octava Cumbre Asia-Europa, Bruselas, 4 y 5 de octubre de 2010, <http://www.ase8.be/official-documents>.
- De Carvalho Filho, I.E. 2000. *Household income as a determinant of child labour and school enrolment in Brazil: Evidence from a social security reform*, <http://www.bu.edu/econ/ied/neudc/papers/carvalho-paper.pdf>.
- Dercon, S.; Christiaensen, L. 2011. «Consumption risk, technology adoption and poverty traps: Evidence from Ethiopia», *Journal of Development Economics*, vol. 96, núm. 2, págs. 159-173.
- DFID (Departamento de Desarrollo Internacional). 2005. *Social transfers and chronic poverty: Emerging evidence and the challenge ahead*, DFID Practice Paper (Londres, Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido).
- . 2011. *Cash Transfers. Evidence Paper Policy Division 2011* (Londres, Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido).
- Duflo, E.; Kremer, M. 2008. «Using randomization in the evaluation of development effectiveness», en W. Estearly (director): *Reinventing foreign aid* (MIT Press) capítulo 3, págs. 93-121.
- ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas). 2011. *Para recuperarse de la crisis económica y financiera mundial: un Pacto Mundial para el Empleo*. Resolución E/2011/L.21/Rev.1, aprobada el 26 de julio de 2011.
- Elson, D. 2009. *Reproducción social en la crisis mundial*. Documento presentado durante la conferencia del UNRISD sobre «Las dimensiones social y política de la crisis mundial: Implicaciones para los países en desarrollo», 12 y 13 de noviembre de 2009 (Ginebra).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). 2010. *Disminuye el hambre mundial, pero sigue inaceptablemente alta: Los objetivos de la comunidad internacional en la reducción del hambre son difíciles de alcanzar* (Roma, FAO).

- . 2011. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2010-2011* (Roma, FAO).
- Ferroni, M.; Mateo, M.; Payne, M. 2008. *Development under conditions of inequality and distrust: Social cohesion in Latin America*, Documento para Discusión 00777 (Washington, DC, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria).
- Fiszbein, A.; Schady, N. 2009. *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty*. Publicaciones del Banco Mundial (Washington, Banco Mundial).
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2011a. «Una recuperación mundial como corresponde», discurso de Dominique Strauss-Kahn, Director Gerente del FMI, ante la Autoridad Monetaria de Singapur, 1.º de febrero de 2011, <http://www.imf.org/external/spanish/np/speeches/2011/020111s.htm>.
- . 2011b. *World Economic Outlook Database*, abril de 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>.
- . 2011c. *El Salvador: Second review under the Stand-by Arrangement – Staff report*, Informe de país del FMI 11/90 (Washington, DC), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr1190.pdf>.
- Fondo Mundial. 2011. Factsheet Debt2Health (Ginebra).
- Förster, M.F.; D’Ercole, M.M. 2005. *Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s*, Documento de trabajo núm. 22 de la OCDE sobre cuestiones sociales, empleo y migración (París, OCDE).
- Gaia, E.; Hujo, K.; Hesse, S.; Gilbert, N. 2011. *International Journal of Social Welfare: Social Policy and Poverty*, vol. 20, núm. 3, abril.
- Galasso, E. 2006. *Aliviando la extrema pobreza en Chile: efectos a corto plazo de Chile Solidario*, Grupo de investigaciones sobre el desarrollo (Washington, DC, Banco Mundial).
- Gassmann, F.; Behrendt, C. 2006. *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, Temas de Protección Social, documento de discusión núm. 15 (Ginebra, OIT).
- Glassman, A. 2011. *Food prices, health and nutrition: Focus on the poor now!*, <http://blogs.cgdev.org/globalhealth/2011/02/food-prices-health-and-nutrition-focus-on-the-poor-now.php>.
- Grosh, M.; Del Ninno, C.; Tesliuc, E.; Ouerghi, A. 2008. *For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets* (Washington, DC, Banco Mundial).
- Grupo de Evaluación Independiente. 2011. *Social Safety Nets: An Evaluation of World Bank Support, 2000–2010* (Washington, DC, Grupo del Banco Mundial).
- Hanlon, J.; Barrientos, A.; Hulme, D. 2010. *Just give money to the poor: The development revolution from the global South* (Sterling VA, Kumarian Press).
- Hardy, C. 2011. «The Red Protege, the Social Protection System, 2006 – 2010», en OIT-PNUD: *Sharing innovative experiences: Successful social protection floor experiences*, vol. 18 (Nueva York).
- Hashemi, S.; Montesquiou, A. 2011. *Reaching the poorest: Lessons from the graduation model*, Focus Note No. 69 (Washington, DC, CGAP).

- Heller, P. 2005. *Understanding fiscal space*. Documento de análisis de política del FMI, PDP/05/4 (Washington, DC, FMI).
- HelpAge International. 2011a. *The price of income security in older age: cost of a universal pension in 50 low- and middle-income countries*, Pension Watch Briefings on social protection in older age, Briefing No. 2 (Londres, HelpAge International).
- . 2011b. *Financing social pensions in low- and middle-income countries*. Pension Watch Briefings on social protection in older age, Briefing No. 4 (Londres, HelpAge International).
- Herfkens, E. 2011. *Enhancing the Millennium Development Goals: Reducing inequalities and improving coherence through social protection floors*, Documento de referencia preparado para el Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social (OIT, Ginebra), <http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/download/background/sfp-mdg.pdf>.
- Hirsch, M. 2011a. *Social protection floor: Some issues to discuss by the SPF Advisory Group* (no publicado).
- . 2011b. *Sécu: objectif monde. Le défi universel de la protection sociale* (París, Editions Stock).
- Holmes, R.; Jones, N.; Wiggins, S. 2008. *Understanding the impact of food prices on children* (Londres, IDU).
- IDU (Instituto de Desarrollo de Ultramar). 2007. *Social protection in fragile States* (Londres).
- IIEL (Instituto Internacional de Estudios Laborales). 2008. *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of financial globalization* (OIT-IIEL, Ginebra). Resumen en español.
- . 2010. *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* (OIT-IIEL, Ginebra). Resumen en español.
- Ivanic, M.; Martin, W. 2008. *Implications of higher global food prices for poverty in low-income countries*, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas del Banco Mundial, WPS4594 (Washington, DC, Banco Mundial).
- JJE (Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación). 2009a. *The global financial crisis and its impact on the work of the UN system* (Ginebra, Documento de la JJE).
- . 2009b. *Initiative VI: A social protection floor* (Ginebra, Documento de la JJE).
- Jones, N.; Vargas, R; Villar, R. 2007. *Conditional cash transfers in Peru: Tackling the multidimensionality of poverty and vulnerability* (Londres, Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido).
- Khanna, G.; Newhouse, D.; Paci, P. 2010. «Fewer jobs or smaller paychecks? Labor market impacts of the financial crisis in middle income countries», *Economic Premise*, núm. 1 (Washington, DC, Banco Mundial), abril.
- Khatriwada, S. 2011. *What explains social unrest?*, presentación ante el Foro sobre Trabajo Decente de la OIT (Ginebra).
- Kyloh, R. 2008. *From conflict to cooperation: Labour market reforms that can work in Nepal* (Ginebra, OT).



- La Garde, M; Haines, A.; Palmer, N. 2007. *Conditional cash transfers for improving uptake of health interventions in low- and middle-incomes countries: A systematic review*, JAMA 298 (16), págs. 1900-1910.
- Lamb, G. 2011. *Technical Note on the Report of Bill Gates on Financing for Development. Background paper for meeting of the G20 Sherpas*, París, 30 de septiembre de 2011. Mimeografiado.
- Levy, S. 2006. *Pobreza y transición democrática en México: La continuidad de Progresa-Oportunidades* (Brookings Institute Press).
- Lieuw-kie-Song, M. De próxima publicación. *Integrating public works and cash transfers in Ethiopia: Implications for social protection, employment and the Decent Work Agenda* (OIT, CIP-CI, IHD).
- Lindert, K.; Linder, A.; Hobbs, J.; De la Brière, B. 2007. *The nuts and bolts of Brazil's Bolsa Familia programme: Implementing conditional cash transfers in a decentralized context*, Documento de discusión sobre protección social núm. 0709 (Washington, DC, Banco Mundial).
- López-Calva, L.; Lustig, N. (directores). 2010. *Declining inequality in Latin America* (Baltimore, Brookings y PNUD).
- Lund, F.; et al. 2009. «Is there a rationale for Conditional Cash Transfers for children in South Africa?», *Transformation, critical perspectives on Southern Africa*, vol. 70, págs. 70-91.
- Matheson, T. 2011. *Taxing Financial Transactions: Issues and Evidences*. Documento de trabajo del FMI WP/11/54 (Washington DC).
- McCarty, A.; Corner, L.; Guy, K. 2009. *The differential impact of the Vietnamese economic stimulus package on women and men* (Nueva York, UNIFEM y Mekong Economics), [http://www.unifem.org/news\\_events/event\\_detail.php?EventID=252](http://www.unifem.org/news_events/event_detail.php?EventID=252).
- McKinsey Global Institute. 2009. *If you've got it, spend it: Unleashing the Chinese consumer* (Beijing).
- Mendola, M. 2010. *Migration and informal Social Protection in rural Mozambique*, Documento elaborado en el marco del Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010 (Bruselas).
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación). 2009. *Fundamentos para la operación de un sistema intersectorial de protección social* (Santiago de Chile, Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Social).
- Min Yan; Yi Pan. 2009. «Households savings and social protection policies in the People's Republic of China», en *Effects of social policy on domestic demand*, conferencia anual del Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, 2009 (Tokio, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo).
- Mkandawire, T. 2007a. *Social Policy in a Development Context*, Programa sobre Política Social y Desarrollo Social, UNRISD, documento núm. 7, junio.
- . 2007b. «Targeting and Universalism in Poverty Reduction», en J.A. Ocampo, K.S. Jomo y S. Khan (directores): *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development* (Londres y Penang, Orient Longman, Zed Books y Third World Network), capítulo 13.

- Morgan, P. 2011. *The role of macroeconomic policy in rebalancing growth*, Working Paper Series (Tokio, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo).
- Moss, J. 2010. *Life on a knife edge: Migrant domestic workers in the UK* (Londres, 50.50, Open Democracy).
- Naciones Unidas. 2007. *World Economic and Social Survey 2007: Developing in an Ageing World* (Nueva York). Reseña en español.
- . 2008. *Estudio Económico y Social Mundial, 2008: Superación de la Inseguridad Económica* (Nueva York).
- . 2009. Report of the Commission of Experts convened of the President of the UN General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, septiembre de 2009, [http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport\\_CoE.pdf](http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf).
- . 2010. *World Economic and Social Survey 2010: Rethinking Poverty* (Nueva York).
- . 2011a. *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe de 2011 (Nueva York).
- . 2011b. *Programa de Acción en favor de los países menos adelantados para el decenio 2011-202*, A/CONF.219/3/Rev.1, Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Estambul, Turquía, 9-13 de mayo de 2011.
- Nolan, A. 2009. «Social protection in the context of HIV and AIDS», *Promoting pro-poor growth: Social protection* (París, OCDE), págs. 155-167.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 1999. *Implementing the jobs strategy: Lessons from member countries* (París).
- . 2003. *The world economy: Historical statistics*, Development Centre Studies (París).
- . 2008a. *Ensuring fragile States are not left behind*, Informe resumido (París).
- . 2008b. *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries* (París).
- Oficina de Presupuesto del Congreso. 2010. *Estimated impact of the American Recovery and Reinvestment Act on employment and economic output from April 2010 through 2010* (Washington, DC).
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 2004. *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Ginebra).
- . 2008. *Can low-income countries afford basic social security?*, Documentos de Política de Seguridad Social, núm. 3 (Ginebra).
- . 2009a. *Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo* (Ginebra).
- . 2009b. *Informe del Director General. Segundo informe complementario: Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social*, Decimoséptimo punto del orden del día, 2-4 de septiembre de 2009 (Ginebra).
- . 2009c. *The informal economy in Africa: Promoting transition to formality – Challenges and strategies* (Ginebra).
- . 2009d. *Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres* (Ginebra).
- . 2010a. *Informe mundial sobre salarios 2010/11: Políticas salariales en tiempos de crisis* (Ginebra).
- . 2010b. *Yaoundé Tripartite Declaration on the implementation of the social protection floor*, Segundo Simposio Africano sobre Trabajo Decente, Yaoundé, Camerún, 6-8 de octubre de 2010.

- . 2010c. *World Social Security Report 2010–11: Providing coverage in times of crisis and beyond* (Ginebra).
- . 2010d. *Extending social security to all: A guide through challenges and options* (Ginebra).
- . 2010e. *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium* (Ginebra).
- . 2010f. *Crear un Piso de Protección Social a través del Pacto Mundial para el Empleo*, informe de referencia, Segundo Simposio Africano sobre el Trabajo Decente, Yaundé, Camerún, 6-8 de octubre de 2010.
- . 2010g. *Informe IV (1). Trabajo decente para los trabajadores domésticos* (Ginebra).
- . 2010h. *Más mujeres eligen trabajar, pero la igualdad de género en el trabajo aún está muy lejos*, comunicado de prensa (Ginebra), [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS\\_123838/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS_123838/lang-es/index.htm).
- . 2010i. *Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges* (Ginebra).
- . 2010j. *Panorama laboral América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).
- . 2011a. «Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social», en *Actas*, núm. 24, págs. 76-87, 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra)
- . 2011b. *Sexto punto del orden del día: Discusión recurrente sobre el objetivo estratégico de la protección social (seguridad social) en el marco del seguimiento de la Declaración de 2008 de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra).
- . 2011c. *Para recuperarse de la crisis mundial – Acción contra la crisis mundial: Conclusiones de las experiencias de los países*, Consejo de Administración, 310.ª reunión (Ginebra).
- . 2011d. *Extending social security to domestic workers*, informe de política para la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011 (Ginebra).
- . 2011e. *Estudio general relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, Informe III (1B)&Add., 100.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra).
- . 2011f. *Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa*, Informe IV (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión (Ginebra).
- . 2011g. *Indonesia: Fortalecimiento de la demanda nacional en tiempos de crisis. Estudios sobre el crecimiento con equidad* (Ginebra, IIEL).
- . De próxima publicación (a). *Social Protection Floor in Argentina* (Ginebra).
- . De próxima publicación (b). *Social Protection Floor in Brazil* (Ginebra).
- . De próxima publicación (c). *Social Protection Floor in Cap Vert* (Ginebra).
- . De próxima publicación (d). *Social Protection Floor in South Africa* (Ginebra).
- . De próxima publicación (e). Nota técnica. *Compatibility analysis of the National Social Protection Strategy and the UN Social Protection Floor Initiative – Costing and financial projections to implement social protection policies in Viet Nam 2011–20* (Ginebra).

- De próxima publicación (f). Nota técnica. *A social protection floor calculation for El Salvador* (Ginebra).
- De próxima publicación (g). Nota técnica. *Costing of social protection floor elements in Mozambique* (Ginebra).
- De próxima publicación (h). Nota técnica. *Analysis of costs and fiscal space of social protection floor elements in Togo* (Ginebra).
- De próxima publicación (i). Nota técnica. *National dialogue on the evaluation of a social protection floor in Benin – An overview of existing public social protection provisions and an evaluation of the costs of certain elements of the social protection floor* (Ginebra).
- De próxima publicación (j). *Social Protection Floor in Mexico* (Ginebra).
- De próxima publicación (k). *The fiscal space and social protection extension: Lessons learned from developing countries* (Ginebra).
- ; FMI. 2010. «The challenges of growth, employment and social cohesion», Conclusiones de la conferencia conjunta OIT-FMI en colaboración con la Oficina del Primer Ministro de Noruega, Oslo, 13 de septiembre de 2010.
- ; OMS. 2009. *Manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de las Naciones Unidas*, Iniciativa sobre el Piso de Protección Social, Sexta Iniciativa de la JJE en respuesta a la crisis financiera y económica mundial y su impacto en la labor del sistema de las Naciones Unidas (Ginebra).
- ; —. 2010. *Social protection floor country brief: China*, Iniciativa sobre el Piso de Protección Social (Ginebra).
- ; PNUD. 2011. *Sharing innovative experiences: Successful social protection floor experiences* (Nueva York).
- ; —. De próxima publicación. *Inclusive and resilient development: The role of social protection*, Documento preparado por la OIT y el PNUD para el Grupo de trabajo sobre desarrollo del G-20.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2009. *Global health risks. Mortality and burden of disease attributable to selected major risks* (Ginebra).
- . 2010a. *Informe sobre la salud en el mundo 2010. Financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal* (Ginebra).
- . 2010b. *Mortalidad materna*, Nota descriptiva núm. 348 (Ginebra).
- . 2010c. *Estadísticas sanitarias mundiales* (Ginebra).
- . 2010d. *Constraints to scaling up the health Millennium Development Goals: Costing and financial gap analysis, documento de referencia para el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la financiación internacional innovadora de los sistemas de salud* (Ginebra).
- . 2010e. *Progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con la salud*, Nota descriptiva núm. 290 (Ginebra).
- . 2011. *Estadísticas sanitarias mundiales 2011* (Ginebra).
- ; UNICEF. 2011. *Programa conjunto de seguimiento para el abastecimiento de agua y saneamiento de la OMS/UNICEF* (Ginebra y Nueva York), <http://www.wssinfo.org/data-estimates/introduction>.
- ONU HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2010. *Estado de las ciudades del mundo, 2010/11: Reducir la brecha urbana* (Londres, Earthscan).

- . 2011. *Cities and climate change: Policy directions*, Global Report on Human Settlements 2011, edición abreviada (Londres y Washington, DC).
- Ortiz, I.; Cummins, M. 2011. *Global inequality: Beyond the bottom billion. A rapid review of income distribution in 141 countries*, Documento de trabajo sobre política social y económica (Nueva York, UNICEF).
- ; Chai, J.; Cummins, M. 2011. *Escalating food prices: The threat to poor households and policies to safeguard a recovery for all*, Documento de trabajo (Nueva York, UNICEF).
- Orton, I. 2010. «El impacto de la crisis sobre las administraciones de seguridad social: revisión de las conclusiones de la encuesta de la AISS», *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 63, núm. 2 (Ginebra).
- Padoan, P.C. 2010. «How to correct global imbalances», *OECD Observer*, núm. 279 (París, OCDE), mayo.
- Patel, L. 2011. «Child support grants in South Africa», en OIT-PNUD: *Sharing innovative experiences: Successful social protection floor experiences*, vol. 18 (Nueva York), págs. 363-384.
- ; Hochfeld, T. 2011. «It buys food but does it change gender relations? Child Support Grants in Soweto, South Africa», *Gender & Development*, vol. 19, núm. 2, págs. 229-240.
- Pickett, K.; Wilkinson, R. 2009. *Desigualdad: Un análisis de la (in)felicidad colectiva* (Madrid, Turner Publicaciones).
- PMA (Programa Mundial de Alimentos). 2010. *Revolution: From food aid to food assistance – Innovations in overcoming hunger* (Roma).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010a. *Informe sobre Desarrollo Humano. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano* (Nueva York).
- . 2010b. *Fiscal space challenge and financing for MDG achievements* (Nueva York).
- Preker, A.; et al. 2004. «Rich–poor differences in health care financing», en A. Preker y G. Carrin (directores): *Health financing for poor people: Resource mobilization and risk-sharing* (Washington, DC, Banco Mundial).
- Rajan, R. 2011. *Grietas del sistema: Por qué la economía mundial sigue amenazada* (Deusto S.A. Ediciones).
- Ribe, H.; Robalino, D.; Walker, I. 2010. *From rights to reality: How Latin America and the Caribbean can achieve universal social protection by improving redistribution and adapting programmes to labour markets* (Washington, DC, Banco Mundial).
- Roach, S. 2011. *El punto de inflexión de China*. Project Syndicate. The Asia Portfolio, <http://www.project-syndicate.org/commentary/roach2/Spanish>.
- Roy, R.; Heuty, A. (directores). 2009. *Fiscal space: Policy options for financing human development* (Londres, Earthscan).
- Samson, M. 2009. «The impact of social transfers on growth, development, poverty and inequality in developing countries», en P. Townsend (director): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Basingstoke/Ginebra, Palgrave Macmillan/OIT).

- ; Van Niekerk, I.; Macquene, K. 2006. *Designing and implementing social transfer programmes* (Ciudad del Cabo, EPRI).
- ; et al. 2004. *The social and economic impact of South Africa's social security system*, Documento de investigación núm. 37 del Departamento de Desarrollo Social del EPRI (Ciudad del Cabo, EPRI).
- Schady, N.; Araujo, M. 2006. *Cash transfers, conditions, school enrolment, and child work: Evidence from a randomized experiment in Ecuador*, Serie Evaluaciones de Impacto núm. 3, Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas núm. 3930 (Washington, DC, Banco Mundial).
- Schubert, B. 2008. «Protecting the poorest with cash transfers in low-income countries», en A. Barrientos y D. Hulme (directores): *Social protection for the poor and poorest: Concepts, policies and politics* (Londres, Palgrave).
- ; Huijbregts, M. 2006. «The Malawi Social Cash Transfer Pilot Scheme: Preliminary lessons learnt», *Social protection initiatives for children, women and families: An analysis of recent experiences* (Nueva York, UNICEF).
- Schuering, E. 2008. *Social cash transfers in Zambia: A work in progress*, CIP-Poverty in Focus, núm. 15, agosto (Brasilia).
- Secretaría del Commonwealth. 2009. *Gender and social protection*. Documento de debate 3 (Londres).
- Skoufias, E. 2005. *PROGRESA y sus efectos sobre el bienestar de las familias rurales en México*, Informe de Investigación (Washington, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria).
- Soares, S.; et al. 2007. *Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon inequality*, Documento de Trabajo núm. 35 (Brasilia, Centro Internacional de la Pobreza).
- ; Souza, P.H.G.F.; Osório, R.G.; Silveira, F.G. 2010. «Os Impactos do Benefício do Programa Bolsa Família sobre a Desigualdade e a Pobreza. As Condicionalidades do Programa Bolsa Família», en J.A. Castro y L. Modesto (directores): *Bolsa Família 2003–10: Avanços e desafios*, vol. 2 (Brasilia, Ipea), págs. 25-53, [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsafamilia\\_vol2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol2.pdf).
- Stiglitz, J. 2009. «Crisis mundial, protección social y empleo», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 128, núm. 1-2, págs. 1-15.
- Su T.T.; Kouyaté B.; Flessa, S. 2006. «Catastrophic household expenditure for health care in a low-income society: A study from Nouna District, Burkina Faso», *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol. 84, págs. 21-27.
- Swarup, A.; Jain, N. 2010. «India – Rashtriya Swasthya Bima Yojana (RSBY)», en OIT-PNUD: *Sharing innovative experiences: Successful social protection floor experiences*, vol. 18 (Nueva York), págs. 257-269.
- Tabor, S. 2002. *Transferencias directas en efectivo* (Washington, DC, Banco Mundial).
- Tankha, R.; Pankaj, A.; Sharma, A.N. De próxima publicación. *Decent Work Agenda and large-scale social assistance programmes: Experiences of the National Rural Employment Guarantee Act in India and some aspects of the Decent Work Agenda* (OIT, CIP-CI, IHD).

- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2007. *Education for All by 2015: Will we make it?* (Oxford University Press).
- . 2011. *Colombo Declaration*, Forum of Ministers in Charge of Social Development from South Asia, 20-22 de febrero de 2011 (Colombo, Sri Lanka), <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001914/191402e.pdf>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2010a. *Progreso para la infancia: Lograr los ODM con equidad* (Nueva York).
- . 2010b. *Social protection: Accelerating the MDGs with equity*, Documento de trabajo (Nueva York).
- . 2010c. *Recovery for all: A call for collaborative action*. Nota de política social y económica (Nueva York).
- ; IDU. 2009. *Fiscal space for strengthened social protection – West and Central Africa Regional Thematic Report* (Oficina Regional del UNICEF para África Occidental y Central).
- UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer). 2009. *Making economic stimulus packages work for women and gender equality*, Presentación ante las Naciones Unidas (Nueva York).
- . 2010. *Justicia de género: clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Nueva York).
- . 2011. *Making change happen: Actions necessary to accelerate the achievement of all Millennium Development Goals* (Nueva York).
- Unión Europea. 2010. Comunicado final del encuentro Unión Europea, 2010, América Latina y Caribe sobre coordinación de regímenes de seguridad social: Reunión de ministros y máximos responsables de seguridad social, Alcalá de Henares, 13 y 14 de mayo de 2010.
- UNITAID. 2010. *UNITAID Annual Report 2010* (Ginebra).
- UNPOP (División de Población de las Naciones Unidas). 2008. *United Nation's trends in total migrant stock: The 2008 revision* (Nueva York), <http://esa.un.org/migration>.
- . 2010. *World Population Prospects: The 2010 revision* (Nueva York).
- UNRISD (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social). 2010. *Combating poverty and inequality: Structural change, social policy and politics* (Ginebra).
- Van der Berg, citado en F. Lund *et al.* 2009. «Is there a rationale for Conditional Cash Transfers for children in South Africa?», *Transformation, critical perspectives on Southern Africa*, vol. 70, págs. 70-91.
- Van Doorslaer, E.; *et al.* 2007. «Catastrophic payments for health care in Asia», *Health Economics*, vol. 16, núm. 11, págs. 1159-1184.
- Van Parijs, P. 1996. *Libertad real para todos: qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)* (Barcelona, Paidós Ibérica).
- Veras, F. 2009. *Do CCTs lessen the impact of the current economic crisis? Yes, but...* One Pager, núm. 9 (Brasilia, CIP-CI).
- ; Ribas, R.; Osorio, R. 2007. «Evaluating the impact of Brazil's Bolsa Família: Cash transfer programmes in comparative perspective», Nota de evaluación núm. 1, Centro Internacional de la Pobreza (Brasilia, PIC).

- Vincent, K.; Cull, T. 2011. «Teléfonos móviles, sistemas electrónicos de distribución y transferencias monetarias sociales: datos y experiencias recientes en África», *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 64, núm. 1.
- Wagstaff, A. 2007. «The economic consequences of health shocks: evidence from Vietnam», *Journal of Health Economics*, vol. 26, págs. 82-100.
- Wening, S.; Burkley, C. 2009. *Social assistance and conditional cash transfers: Proceedings of the regional workshop* (Manila, Banco Asiático de Desarrollo).
- Woolard, I. 2003. *Impact of government programmes using administrative data sets: Social assistance grants*, Project 6.2 of the Ten-year Review Research Programme (Red regional para la lucha contra la pobreza en el África Meridional).