



Organización  
Internacional  
del Trabajo

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL  
SECTOR DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

# ¡LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL CUENTAN!

No. **1** Agosto 2009



## Índice

Una inversión en la seguridad social y en el desarrollo económico .....	4
Protección Social de la salud .....	5
Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global .....	6
¿Pueden los países de bajos ingresos costear una seguridad social básica? .....	7
Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina....	8
Reunión interregional tripartita sobre el futuro de la seguridad social en los Estados Árabes.....	8
Reunión regional de alto nivel de Asia y el Pacífico sobre estrategias socialmente inclusivas para extender la cobertura de la seguridad social .....	9
La construcción de sociedades decentes: replanteamiento del papel que desempeña la seguridad social en el desarrollo.....	10



## Editorial

Desde 2001, año en que la Conferencia de la OIT reafirmó la necesidad mundial de una seguridad social, lo que condujo a la iniciación de la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos, la OIT ha estado abordando la cuestión de cómo introducir, poner en práctica y apoyar dicho plan. El Departamento de Seguridad Social de la OIT ha explorado, analizado y puesto a prueba diversos modos y medios para extender la cobertura de los sistemas de atención de salud y las prestaciones monetarias universales básicas.

La principal preocupación de la Campaña es que sigue habiendo muchos países en el mundo, en particular entre aquéllos de bajos y medianos ingresos, con una baja cobertura de la seguridad social. La Oficina está convencida de que la mejor estrategia para lograr progresos sería establecer lo antes posible un conjunto de garantías de seguridad social básicas y moderadas –un régimen básico de seguridad social– para todos los residentes, pensando al mismo tiempo en cómo mejorar la cobertura –como se prevé en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)– a medida que sus economías se desarrollen.

La rápida extensión o introducción de transferencias sociales es uno de los instrumentos más eficaces para limitar las consecuencias de la crisis y estabilizar la demanda interna total. Está ampliamente reconocido que los efectos del mercado de trabajo y, por tanto, muchos de los problemas sociales provocados por la crisis finan-

ciera, se prolongarán más allá de la desaceleración de la economía propiamente dicha, probablemente durante algunos años. El sistema de las Naciones Unidas en su conjunto y muchos de sus organismos están concibiendo mecanismos para afrontar esta situación.

El Comité de Alto Nivel sobre Programas de las Naciones Unidas está elaborando un concepto común de régimen básico de protección social, en el marco del programa "Unidos en la Acción". La OIT, la OMS con el apoyo de ONU-DAES y el UNICEF están al frente de esta iniciativa. Su objetivo es crear una coalición de organismos y donantes internacionales que permitan a los países planificar y poner en práctica sistemas sostenibles de transferencias sociales sobre la base del concepto de régimen básico de protección social.

El concepto de régimen básico de protección social fue aprobado por el Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2009. Exige que los países que no cuentan todavía con una extensa seguridad social instauren "una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social ("piso social") que incluya 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", y pide encarecidamente a la "comunidad internacional que proporcione la asistencia para el desarrollo, con inclusión de un apoyo presupuestario, para construir un régimen básico de protección social en cada país".

El primer paso esencial para extender la cobertura de un modo equitativo, en todas las regiones, y para contemplar las posibilidades fiscales de todos los países, lo constituye una sólida base de política con la que todas las partes del sistema tripartito de la OIT puedan estar de acuerdo. La serie de documentos de política presentados en este documento en forma de reseña demuestra el pensamiento,

no sólo en la OIT, sino también en organizaciones asociadas, en lo que respecta a la consecución de cambios en la política, el estudio de las situaciones actuales, la determinación de si los países pueden costear la seguridad social y cómo puede ponerse en práctica.

En el Documento de política núm. 7, "Seguridad social para todos: una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico", se evalúa el importante papel que puede desempeñar una mejor seguridad social en el desarrollo económico y social de un país.

El compromiso de la OIT para apoyar las transiciones de los países a una cobertura universal de seguridad social forma parte esencial de sus futuros planes, y se adaptará a las circunstancias de cada país y región. El apoyo adoptará la forma de transferencia de conocimientos, fortalecimiento de la capacidad institucional, apoyo a la formulación de políticas, y servicios de consultoría y supervisión, que serán diferentes para cada región.

Lo que es más importante, con objeto de proporcionar una base equitativa para todos los países, la OIT apoya el establecimiento de una serie de garantías como régimen básico de protección.

La Organización Internacional del Trabajo es una organización normativa, y también en el ámbito de la seguridad social existe un conjunto de normas internacionalmente aceptadas. Sin embargo, la cuestión que se plantea es que, a pesar de que la seguridad social para todos ya se reconoció en el decenio de 1940 y 1950 como un derecho tanto humano como laboral, en la actualidad sólo el 20 por ciento de la población mundial está amparado por amplios regímenes de seguridad social. Durante una reunión de expertos celebrada en 2008, la OIT abordó la cuestión de la vigencia permanente de su convenio sobre la seguridad social (Convenio núm. 102) y de las Recomendaciones núms. 67 y 69). En el Documento de política núm. 2, "Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global" se examina la eficacia de estos mecanismos

en el mundo actual, y se plantea cómo orientar su implantación y si es necesario establecer nuevos mecanismos para impulsar considerablemente la extensión del programa de cobertura.

Dado que la atención de salud supone una gran carga para los pobres en los países en desarrollo, la OIT la considera un ramo fundamental de la seguridad social e insiste en que una población más sana es la mejor inversión que puede realizar un país desde el punto de vista de reducir la carga que representa la atención de salud para los pobres y de aumentar la productividad. En el Documento de política núm. 1, centrado en la seguridad de la atención de salud, se pone de relieve la importancia que revisten los mecanismos de financiación pluralistas tras una evaluación inicial del déficit de acceso, así como la elaboración de un plan de cobertura para colmar las brechas en el acceso a la atención de salud. El indicador del déficit de acceso debería ser un instrumento universal para evaluar la cobertura.

¿Pueden los países de bajos ingresos costear una seguridad social básica? En el Documento de política núm. 3 se aborda esta cuestión fundamental, y se examinan los costos que representa no contar con una seguridad social, medidos por los crecientes costos económicos y sociales de la pobreza y de la exclusión social en relación con los costos que conlleva introducir una seguridad social básica para todos en el espacio fiscal de cada país. Los beneficios a largo plazo de la seguridad social son mucho mayores que sus costos fiscales, e incluso los países de bajos ingresos pueden y deben hallar los medios para costear el establecimiento gradual de regímenes de seguridad social.

Cada una de las tres regiones –América Latina, los Estados Árabes y Asia– de las cinco regiones en las que la OIT es particularmente activa afrontan sus propios desafíos en materia de seguridad social y se han congregado recientemente en reuniones tripartitas para centrarse en sus infraestructuras de seguridad social existentes y contextos culturales, y en cómo seguir avanzando. Los países deben hacerse cuatro preguntas fundamentales: ¿Estamos llegando a todos, en particular a los pobres? ¿Son las disposiciones fiables y suficientes? ¿Están concebidas para aumentar los niveles de empleo y mejorar la gestión económica? ¿Se utilizan de un modo eficiente las contribuciones y los pagos de los empleadores y los trabajadores? En los Documentos de política núms. 4, 5 y 6 se reseñan las

conclusiones y recomendaciones derivadas de estas reuniones.

África, la región del mundo en la que la brecha de seguridad social es mayor, también ha sido recientemente escenario de los debates más intensos encaminados a integrar las transferencias básicas de efectivo y el acceso asequible a la atención de salud en la realidad del continente. La Undécima Reunión Regional Africana de la OIT, celebrada en abril de 2007, que se centró en el Programa de Trabajo Decente en África 2007-2015, recomendó que: "Todos los países africanos adopten estrategias nacionales coherentes de seguridad social, en particular para la creación o extensión de un régimen de seguridad social que proporcione acceso a la atención básica de salud, la protección de la maternidad, las prestaciones por hijos en edad escolar, la protección contra la discapacidad y una pensión mínima". La reunión de seguimiento, similar a la reunión regional celebrada en América Latina, los Estados Árabes y Asia descrita más arriba, tendrá lugar en febrero de 2010.

*Michael Cichon*

Director

Departamento de Seguridad Social

Información de contacto

**Michael Cichon**

Director

Departamento de la Seguridad Social

secsoc@ilo.org

+41 22 799 6630 or +41 22 799 7565

**Krzysztof Hagemeyer**

Jefe, Desarrollo de Políticas e Investigación

Departamento de la Seguridad Social

+41 22 799 7813

hagemeyer@ilo.org

## Una inversión en la seguridad social y en el desarrollo económico

¿Qué es justo y asequible en materia de seguridad social para todos los países? La política de seguridad social debe elaborarse en un marco que se apoye en fundamentos de principios, prácticos y receptivos.

La seguridad social es uno de los instrumentos más eficaces para combatir la pobreza y reducir la vulnerabilidad, y es una inversión fundamental para el desarrollo económico sostenible. Es esencial para desarrollar la plena capacidad productiva de las personas, y es asequible para todo país en prácticamente cualquier fase de desarrollo. Tiene una dimensión moral incuestionable de solidaridad –ningún país es demasiado pobre para compartir. Sobre la base de estudios de la OIT, se ha mostrado que la seguridad social tiene un potencial efecto dinámico en el crecimiento económico y la productividad nacionales. Sin embargo, cada país tiene un espacio fiscal y unas circunstancias diferentes, que deben estudiarse con detenimiento para alcanzar un consenso fiscal interno.

Los objetivos sociales de la seguridad social deben evaluarse junto con los objetivos económicos. Estudios de la OCDE han mostrado que los países que cuentan con unos regímenes de seguridad social apropiados obtienen unos buenos resultados económicos. No deben ponerse en la balanza la eficiencia y la equidad. Los regímenes de seguridad social potencian la productividad, reducen o previenen la exclusión social, reducen las limitaciones para las empresas privadas, y aumentan el capital humano mediante la salud y la educación. Aumentan el incentivo para trabajar, y para invertir y crear empleos. Sin embargo, un incremento de las transferencias sociales no equivale automáticamente a unos mejores resultados económicos –la concepción es un factor importante. Unos regímenes de seguridad social bien concebidos y unos buenos resultados económicos pueden coexistir y, de hecho, coexisten. Una seguridad social adecuada no es una consecuencia del crecimiento económico, sino una condición necesaria para el mismo.

Los desafíos mundiales, tales como la apertura de las economías nacionales al comercio internacional y a los movimientos financieros, deben abordar el incremento de los mercados informales, el mayor movimiento de los trabajadores migrantes y la correlación entre el crecimiento económico y el comercio internacional. Los radicales cambios demográficos operados en muchos países (el incremento de la esperanza de vida, la disminución de la tasa de fertili-

dad, cuestiones de género y nuevas amenazas para la salud identificadas) han dado lugar a que la seguridad social y de salud se consideren cuestiones prioritarias. Al igual que las influencias mundiales, el régimen de seguridad social de cada país reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. La nueva estrategia de la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos de la OIT incluye el Estado de derecho y los derechos individuales, la universalidad (pero no la uniformidad), la progresión (a partir de un "piso básico") y la solidaridad, así como el pluralismo y la concentración en los resultados (los resultados importan, con independencia de los elementos que se hayan combinado y de cómo se hayan combinado). El Estado asume la responsabilidad general y en último término de garantizar un marco de buena gobernanza, el pago de las prestaciones según lo prometido, y la sostenibilidad de las promesas. El enfoque de la OIT es que cada país debería establecer los regímenes básicos de protección, a saber, el "piso básico" –y prever una expansión progresiva en lo que respecta al alcance y a la calidad de las prestaciones a medida que aumente la prosperidad.

### ¿Cuál es el régimen básico de protección social?

El origen de la idea se remonta a hace algunos años. La idea del "nivel mínimo socioeconómico" y su relación con la protección social fue subrayada por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, que afirmó que "Debe aceptarse un determinado régimen básico indiscutible de protección social como parte de la base socioeconómica de la economía global". Desde entonces, el término "piso social" o "régimen básico de protección social" se ha utilizado para hacer referencia a un conjunto de derechos sociales, servicios e instalaciones fundamentales a los que el ciudadano global debería tener acceso. El término "seguridad social mínima" puede corresponder a la noción existente de "obligaciones fundamentales", para asegurar que se hagan realidad, cuanto menos, los niveles esenciales mínimos de derechos consagrados en los tratados de derechos humanos. La Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas señala que un régimen básico de protección social podría constar de dos elementos principales para ayudar a hacer efectivos los derechos humanos respectivos:

- » Servicios: acceso geográfico y financiero a los servicios esenciales (como el agua y la higiene, la salud y la educación).
- » Transferencias: un conjunto básico de transferencias sociales esenciales, en efectivo y en especie, pagadas a la población pobre y vulnerable, para proporcionar unos in-

gresos garantizados mínimos y acceso a los servicios esenciales, incluida la atención de salud.

En el contexto de esta campaña para extender la seguridad social a todos, la OIT está promoviendo el componente de la transferencia social del régimen básico de protección social, a saber, la seguridad social, es decir, un conjunto básico y moderado de garantías sociales esenciales que se hacen realidad mediante transferencias en efectivo y en especie que podrían asegurar un nivel mínimo de ingresos garantizados y el acceso a la atención de salud para todos. Este conjunto básico de garantías promovido por la Oficina está orientado a la situación en la que:

- » Todos los residentes gozan de la protección financiera necesaria para poder costear un conjunto de servicios esenciales de atención de salud y tener acceso a los mismos, por lo que el Estado acepta la responsabilidad general de asegurar la conveniencia de los sistemas (normalmente pluralistas de financiación y prestación.
- » Todos los niños tienen unos ingresos asegurados al menos hasta el umbral de pobreza definido a nivel nacional, a través de unas prestaciones familiares/por hijos a cargo encaminadas a facilitar el acceso a la nutrición, la educación y cuidados.
- » Todos aquéllos que pertenecen a grupos de edad laboral que son incapaces de obtener unos ingresos suficientes en los mercados laborales deberían recibir unos ingresos mínimos garantizados a través de sistemas de asistencia social o de transferencia social (como los sistemas de transferencia de ingresos para las mujeres durante las últimas semanas del embarazo y las primeras semanas después del parto), combinados con unas garantías de empleo u otras políticas laborales.
- » Todos los residentes de edad y con discapacidades tienen unos ingresos garantizados al menos al nivel de la pobreza definido a nivel nacional, a través de pensiones de vejez y de discapacidad.

El nivel de prestaciones y el alcance de la población contemplada (por ejemplo, los criterios de edad que deben cumplirse para tener derecho a las pensiones sociales) para cada garantía deberían definirse de conformidad con las condiciones nacionales (espacio fiscal potencial, estructura y tendencias demográficas, distribución de los ingresos, extensión y brecha de la pobreza, etc.), las decisiones políticas, las características de los grupos cubiertos y los resultados previstos. En cualquier caso, el nivel de prestaciones no debería establecerse por debajo de un mínimo que garantice el acceso a una serie de alimentos básicos y a otros bienes y servicios esenciales.

### **Seguridad Social para Todos: una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico**

*Documento de política de seguridad social.*

*Documento núm. 7*

**Autor:** OIT, Departamento de Seguridad Social

**Año:** 2009

**Núm. de páginas:** 59

**ISBN** 978-92-2-121839-5

#### Información de contacto

**Michael Cichon**

secsoc@ilo.org

+41 22 799 6630

**Krzysztof Hagemeyer**

hagemeyer@ilo.org

+41 22 799 7813



### **Una estrategia de la OIT para el acceso universal a la asistencia médica**

La necesidad de pagar la atención de salud sume en la pobreza a más de 100 millones de personas. La OIT estima que el acceso universal y asequible a la atención de salud forma parte esencial de un conjunto básico de garantías de seguridad social, y del régimen básico de protección social. Existe un fuerte vínculo entre la mala salud y la pobreza (costos monetarios, incapacidad para trabajar, etc.), mientras que, por otra parte, la buena salud es importante en la creación de capital humano y social, el incremento de la productividad y las ganancias, y el fomento del crecimiento macroeconómico. Sin embargo, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo, es necesario aumentar las inversiones, en particular en los países de bajos ingresos, en un sistema viable de atención de salud que aborde cuestiones como la elevada incidencia de muertes evitables como consecuencia de la pobreza y de la falta de protección de la salud social, que conducen a la reducción de la financiación monetaria de las necesidades básicas de salud.

En este documento se realiza un llamamiento para la celebración de consultas y la adopción de una estrategia a nivel mundial sobre regímenes y prestaciones específicos de protección social, y enfoques regionales, como parte del alcance más amplio de la campaña sobre seguridad social para todos. Se pone énfasis en el enfoque de la OIT de la "racionalización del uso de mecanismos de financiación pluralistas" (evaluando los mecanismos establecidos y el



déficit de acceso, y elaborando un plan de cobertura que colme las brechas existentes mediante una combinación de mecanismos de protección financiera: atención pública de salud, seguro de salud, regímenes comunitarios y microseguros). Sin embargo, todos estos mecanismos o subsistemas establecidos en un país deberían estar vinculados en un régimen pragmático y pluralista, pero coordinado. Su objetivo será la cobertura universal, un conjunto adecuado de prestaciones (que no es necesariamente uniforme), un sistema apropiado de gobernanza y una asequebilidad fiscal y económica. A su vez, la OIT proporcionará un análisis del potencial gubernamental, recomendaciones a los gobiernos, una base de información y apoyo en forma de un conjunto de herramientas para fomentar los progresos. Éste incluye un instrumento de medición, el indicador del déficit de acceso, que mide el aspecto multidimensional del acceso a los servicios de atención de salud y la cobertura que brindan los mecanismos de protección financiera. Sin embargo, la medición de la cobertura de acceso exige una amplia gama de datos exactos y una combinación de indicadores.

**Protección social de la salud: una estrategia de la OIT para el acceso universal a la asistencia médica**

*Documento de política de seguridad social.*

*Documento núm. 1*

**Autor:** OIT, Departamento de Seguridad Social

**Año:** 2008

**Núm. de páginas:** 143

**ISBN 978-92-2-121162-4** (en formato pdf, en la Web)

**Información de contacto**

**Xenia Scheil-Adlung**

Coordinadora de Políticas de Salud

scheil@ilo.org

+41 22 799 6612

## Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global

### **Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo**

¿Son eficaces los instrumentos de seguridad social existentes para promover la extensión de la cobertura de la seguridad social a todos aquéllos que la necesitan? Los expertos confirman la pertinencia de las normas de seguri-

dad social de la OIT. El mandato de la OIT para la cobertura universal se define claramente en su Constitución (Declaración de Filadelfia) y en la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), así como en la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69). Sin embargo, en el Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que es el instrumento principal, no se establece el mismo mandato claro para la cobertura universal, por lo que los Estados ratificantes sólo pueden cubrir determinados ramos y porcentajes mínimos prescritos de trabajadores o de personas económicamente activas, y no se les insta necesariamente a que se fijen la meta de la cobertura total.

Aunque el Convenio núm. 102 sigue siendo de vital importancia como punto de referencia internacionalmente aceptado para la seguridad social y como un instrumento de progreso social, tiene brechas y limitaciones, y una tasa de ratificación relativamente baja muestra su limitada eficacia a la hora de ayudar a los países a proporcionar seguridad social en consonancia con su nivel de desarrollo económico. Es necesario establecer un mecanismo que, utilizando la Constitución de la OIT, la Recomendaciones núms. 67 y 69, y el Convenio núm. 102 como punto de partida, oriente a los países incluso en fases tempranas de desarrollo económico a garantizar unos niveles básicos de protección a todos aquéllos que lo necesitan –el régimen básico de protección social y, por tanto, las normas globales que exige una sociedad globalizada basada en el principio de la igualdad de condiciones para todos. Tras el establecimiento gradual de un régimen básico de seguridad social, se debería orientar a los países –a medida que se desarrollan económicamente– a establecer de manera progresiva unos mayores niveles de protección. Este nuevo mecanismo debería ser suficientemente flexible para permitir que los países logren la protección social de un modo progresivo, reforzaría la posición de los gobiernos en los países de bajos ingresos para negociar el apoyo prestado por los donantes, y proporcionaría orientación sobre cómo alcanzar estas metas. Existe una amplia gama de opciones de la forma que debería adoptar este nuevo mecanismo: éstas abarcan desde la revisión de protocolos hasta las normas existentes, un nuevo convenio o recomendación (centrados en el establecimiento de niveles básicos de protección para todos, es decir, un convenio o una recomendación sobre asistencia social) o una declaración menos vinculante en la que se proporcione orientación sobre cómo aplicar las normas existentes de tal modo que se garantice la seguridad social para todos.

**Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global. Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo**

*Documento de política de seguridad social.*

*Documento núm. 2*

**Autor:** OIT, Departamento de Seguridad Social

**Año:** 2008

**Núm. de páginas:** 91

**ISBN** 978-92-2-121157-0 (en formato pdf, en la Web)

### Información de contacto

**Ursula Kulke**

Coordinadora de Normas y Cuestiones Jurídicas

[kulke@ilo.org](mailto:kulke@ilo.org)

+41 22 799 7790

**Emmanuelle St-Pierre-Guilbault**

Jurista

[st-pierre@ilo.org](mailto:st-pierre@ilo.org)

+41 22 799 6313

**Frank Hempel**

Experto en Seguridad Social

[hempel@ilo.org](mailto:hempel@ilo.org)

+41 22 799 7885



## Pueden los países de bajos ingresos costear una seguridad social básica?

Existen muchos motivos por los que los países deberían invertir en una seguridad social universal, entre los que figuran el hecho de que la demanda de seguridad social dimana de las necesidades humanas básicas, ya que no sólo atenúa la pobreza, sino que también la previene; que la seguridad social es un derecho humano, y que es una necesidad económica, ya que genera crecimiento expandiendo los mercados internos, lo que aumenta el capital humano y el empleo productivo. En situaciones de crisis, no sólo evita que aumente la pobreza, sino que estabiliza la demanda total. Así pues, forma parte indispensable de la estructura institucional de toda economía de mercado eficiente. También es una necesidad política, ya que promueve la paz, la estabilidad y la cohesión social a través de la justicia social. Ayuda a prevenir los conflictos y crea unas sociedades políticamente estables. Una seguridad social bien concebida y regulada aseguran el apoyo político/electoral de los ciudadanos.

También está demostrado que incluso los niveles básicos de seguridad social proporcionados a todos aquéllos que

lo necesitan pueden cambiar la situación. Por lo tanto, los países no pueden permitirse no costear al menos la seguridad social básica.

Los elementos de un régimen básico de seguridad social, tal como los define la OIT, son el acceso universal asequible a la atención básica de salud, y el subsidio por bajos ingresos a todos aquéllos que lo necesitan: niños, personas desempleadas y trabajadores pobres, personas de edad y personas con discapacidades. Se debe alentar a los gobiernos a comprender que pueden permitirse el lujo, a nivel fiscal, de costear unos niveles mínimos de seguridad social. En primer lugar, se trata de una inversión sumamente rentable: estudios de simulación realizados por la OIT en Tanzania y Senegal han demostrado con cifras que una combinación de prestaciones de vejez y por hijos a cargo pueden reducir las tasas de pobreza hasta un 35 por ciento, y contribuir considerablemente a la atenuación de la pobreza y al logro de los ODM. En segundo lugar, dado el nivel de gastos, todo país puede comenzar a aplicar inmediatamente de forma secuencial y gradual unas prestaciones básicas que constituyan el "piso básico" habida cuenta del espacio fiscal disponible. Algunos países necesitarían recibir apoyo de donantes, y muchos asistencia técnica, por lo que es preciso reorientar y/o aumentar el apoyo exterior prestado en la actualidad, asegurando la previsibilidad de la ayuda, y crear un espacio fiscal y una capacidad institucional adicionales para que los gobiernos alcancen dichos objetivos. Es posible costear un conjunto de prestaciones de seguridad social, que podrán ofrecerse con mayor celeridad si los propios países de bajos ingresos y la comunidad internacional de donantes aúnan esfuerzos.

### Can low-income countries afford basic social security? (en inglés)

*Documento de política de seguridad social.*

*Documento núm. 3*

**Autor:** OIT, Departamento de Seguridad Social

**Año:** 2008

**Núm. de páginas:** 24

**ISBN** 978-92-2-121157-0 (en formato pdf, en la Web)

<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy3e.pdf>

### Información de contacto

**Karuna Pal**

Coordinadora de Gestión Presupuestaria y de Recursos

[pal@ilo.org](mailto:pal@ilo.org)

+41 22 799 6624

**Christina Behrendt**

Experta Regional en Seguridad Social, RO/Beirut

[behrendt@ilo.org](mailto:behrendt@ilo.org)

+961 1 752400 (ext 126)

## R eunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina

La Reunión regional tripartita en América Latina se centró en aquello que América Latina ha logrado en materia de protección social y, al mismo tiempo, en el grado en que ha participado en la campaña de la OIT sobre la cobertura universal. Representantes de diez países de América Latina describieron la evolución de la protección social en la región, y reformas emprendidas recientemente para establecer unos regímenes de seguridad social flexibles y universales. El objetivo de la reunión fue sentar las bases para un plan de acción y un seguimiento de los objetivos de la Agenda hemisférica para generar trabajo decente (Brasilia, 2006). América Latina ha demostrado estar al frente de la reforma de la seguridad social (inclusive los ejemplos ampliamente conocidos de reformas en Brasil, Chile y México) y en la actualidad se propone mejorar la extensión de la cobertura, y alcanzar un mayor nivel de protección y una mejor gobernanza de la seguridad social a la luz de las circunstancias económicas, demográficas y políticas en continua evolución. Los países deben hacerse cuatro preguntas esenciales: ¿Estamos llegando a todos, en particular a los pobres? ¿Son las disposiciones fiables y suficientes? ¿Están concebidas para aumentar los niveles de empleo y mejorar la gestión económica? ¿Se utilizan de un modo eficiente las contribuciones y los pagos de los empleadores y los trabajadores?

La OIT está comprometida a apoyar este proceso mediante la elaboración y difusión de conocimientos (bases de datos para establecer comparaciones, estudios y mejores prácticas), el fortalecimiento de la capacidad institucional (mediante la formación), la prestación de apoyo a la formulación de políticas (en particular la creación potencial de nuevos instrumentos [enlace al Documento núm. 2]), servicios de consultoría y la supervisión de progresos.

### Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina

*Documento de política de seguridad social.*

*Documento núm. 4*

**Autor:** OIT, Departamento de Seguridad Social

**Año:** 2008

**Núm. de páginas:** 135

**ISBN** 978-92-2-321733-4 (en formato pdf)

### Información de contacto

#### Carmen Solorio

Consultora de la OIT

g6socfas@ilo.org

+41 22 799 6637

#### Departamento de Seguridad Social (SEC/SOC)

SECSOC@ilo.org

+41 22 799 7565

## R eunión interregional tripartita sobre el futuro de la seguridad social en los Estados Árabes

La potenciación de unas sociedades política y socialmente estables, y el aprovechamiento de los beneficios de la globalización en la región son objetivos que no pueden alcanzarse sin hacer frente al déficit social y de trabajo decente. El papel que desempeña la seguridad social en el Programa de Trabajo Decente de la OIT es acabar con el mito de que la seguridad social redundante en detrimento de la competitividad nacional, constituye un gasto improductivo y es exclusivamente consuntiva. Desde el punto de vista de la productividad, una mejor salud y una mayor educación contribuyen a una fuerza de trabajo más productiva y cualificada. Una sociedad política y socialmente estable atrae la inversión extranjera. Es posible la coexistencia de unos gastos sociales elevados y de unos buenos resultados económicos. Sin embargo, en las fases tempranas del desarrollo de un país, el espacio fiscal suele ser limitado, y las prestaciones deben ofrecerse en orden de prioridad.

¿Pueden los países de la región costear un conjunto de prestaciones básicas accesibles para todos? La respuesta es afirmativa, si invierten en la concepción de un sistema fiscal y en mecanismos tributarios eficaces. El concepto "crece primero y distribuye después" ya no se aplica, y los países deben concebir políticas que les permitan conseguir la eficiencia económica y la seguridad social. El conjunto de prestaciones básicas propuesto es sólo el "piso social" que los países deberían elevar a medida que aumente su espacio fiscal.

La reunión se centró en los desafíos de gestión, género y cobertura, y puso particular énfasis en la economía informal y en el establecimiento de puntos de referencia y buenas prácticas para la extensión de la protección social para todos. Las cuestiones importantes que se abordaron fue-



ron el creciente desempleo, el subempleo y el incremento del trabajo informal. No sólo es importante extender la seguridad social a los grupos no protegidos sino que también deben proporcionarse prestaciones a corto plazo como las prestaciones de maternidad y de enfermedad, y un seguro de desempleo.

Aunque prácticamente todos los Estados Árabes proporcionan en cierta medida pensiones de vejez, invalidez y supervivientes, tienen algunos puntos débiles comunes: unos niveles de beneficios excesivamente prometedores, la insostenibilidad de algunos regímenes, incentivos negativos para la participación de la fuerza de trabajo y unas administraciones ineficientes. Los regímenes de seguridad social en Oriente Medio están sólidamente establecidos, pero deben abordarse lagunas específicas en lo que respecta a la cobertura: los trabajadores expatriados, las mujeres, los desempleados y aquéllos que trabajan en la economía informal. Todos los países de la región deberían elaborar planes de desarrollo y un conjunto de directrices que incluyan una garantía de seguridad social básica y unos mayores niveles de protección y de ingresos garantizados, así como unos sistemas de revisión eficaces.

La mayoría de los Estados Árabes están realizando esfuerzos por extender la cobertura y coinciden en que la seguridad social es una necesidad económica para la estabilidad. No obstante, cada Estado tiene sus propios problemas. Al igual que otras regiones, los Estados Árabes necesitan adaptarse a desafíos en continua evolución, aumentar la participación de los interlocutores sociales y hacer frente a la complejidad adicional que supone la coexistencia de diferentes regímenes de seguridad social. El compromiso temprano de la OIT con la seguridad social y su concentración en los resultados, en lugar de en el proceso, son apoyados por las cuestiones prácticas en el terreno. Al igual que en otras regiones, la OIT está comprometida a proporcionar una base de conocimientos en forma de instrumentos para supervisar los progresos (GESS –Extensión mundial de la seguridad social), a desarrollar las capacidades a través de la formación, a formular políticas a los niveles jurídico, actuarial, financiero, fiscal y de consultoría, a ayudar a los países a ratificar los convenios, y a aunar esfuerzos con los centros de colaboración, con objeto de fomentar la interacción regional.

Información de contacto

**Carmen Solorio**

Consultora de la OIT

g6socfas@ilo.org

+41 22 799 6637

**Ursula Kulke**

Coordinadora de Normas y Cuestiones Jurídicas

kulke@ilo.org

+41 22 799 7790

**Christina Behrendt**

Experta Regional en Seguridad Social, RO/Beirut

behrendt@ilo.org

+961 1 752400 (ext 126)

**R**eunión regional de alto nivel de Asia y el Pacífico sobre estrategias socialmente inclusivas para extender la cobertura de la seguridad social

La Reunión regional de alto nivel de Asia y el Pacífico abordó problemas específicos de los países en lo que respecta a la extensión de la seguridad social para todos. Sólo tres países de la región ofrecen una cobertura total (Australia, Nueva Zelandia y Japón). En la mayoría de los otros países, la cobertura es tan sólo del 10 por ciento, y el 60 por ciento de la población de la región trabaja en la economía informal. A la luz de los nuevos desafíos de la globalización, el crecimiento económico es importante, pero no reduce automáticamente la pobreza. La intervención de los gobiernos –inclusive la redistribución a través de regímenes de seguridad social que respeten las circunstancias singulares de cada país– es necesaria para que el crecimiento esté orientado a los pobres. En vista de las realidades fiscales, la seguridad social no es sólo un derecho humano; también puede ser un régimen que puede costear cualquier país. Los principales objetivos de la OIT son el intercambio de conocimientos y mejores prácticas, y la búsqueda de un enfoque consensuado entre los países de la región. Diversas medidas deberían integrarse y el valor del diálogo social no se puede subestimar. La OIT estableció sus futuros planes de acción en la región, que incluyen una base de conocimientos, el desarrollo de las capacidades, la supervisión, la creación de alianzas con instituciones nacionales, y la acción en el marco del Programa de Trabajo Decente.

**Interregional tripartite meeting on the future of social security in the Arab States (en inglés)**

*Documento de política de seguridad social.*

*Documento núm. 5*

**Autor:** OIT, Departamento de Seguridad Social

**Año:** 2008

**Núm. de páginas:** 80

**ISBN** 978-92-2-121759-6 (en formato pdf)

**Asia-Pacific Regional High-Level meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage** (en inglés)*Documento de política de seguridad social.**Documento núm. 6***Autor:** OIT, Departamento de Seguridad Social**Año:** 2008**Núm. de páginas:** 128**ISBN** 978-92-2-121812-8 (en formato pdf)**Información de contacto****Carmen Solorio**

Consultora de la OIT

g6socfas@ilo.org

+41 22 799 6637

**Departamento de Seguridad Social (SEC/SOC)**

SECSOC@ilo.org

+41 22 799 7565

## La construcción de sociedades decentes: replanteamiento del papel que desempeña la seguridad social en el desarrollo

**Editado por Peter Townsend**

En el programa para la recuperación de la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009, debe haber una garantía de un régimen básico de seguridad social para todos. En esta publicación se aborda la cuestión de si, y cómo, los regímenes de protección social en general, y la seguridad social en particular, deberían ser uno de los temas prioritarios del programa político del mundo. En la actualidad, no obstante los esfuerzos desplegados a nivel internacional para promover la seguridad social, sigue habiendo enormes sectores de la población mundial a los que se sigue denegando este derecho. Al reunir los cambios históricos y contemporáneos en materia de protección social introducidos en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y los países en desarrollo y, en particular, al examinar la crisis económica y

financiera actual, esta publicación se centra en el examen de nuevas estrategias internacionales encaminadas a establecer la seguridad social, reducir la pobreza y contribuir al desarrollo económico y social. Se concluye que, con objeto de alcanzar esta meta, los países de bajos y medianos ingresos necesitan unos regímenes de seguridad social cuya escala esté a la altura de los regímenes establecidos en los países de altos ingresos.

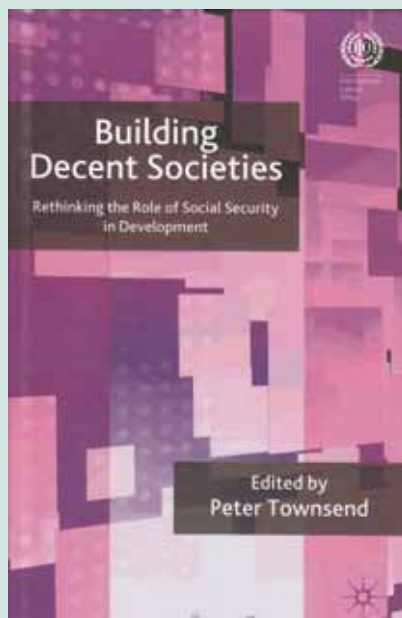
**El derecho a la seguridad social y al desarrollo nacional**

Hasta el último decenio, el derecho a la seguridad social y a un nivel adecuado de vida no se había contemplado en los esfuerzos realizados para luchar contra la pobreza extrema a gran escala. En lugar de impulsar el establecimiento de unos niveles mínimos de vida para todos, los principales actores en el desarrollo internacional se han centrado en el establecimiento de unas prestaciones a corto plazo sobre la base de la comprobación de los ingresos, al menor costo posible, para reducir la pobreza. Esta falta de visión se ha visto exacerbada por una estrategia internacional ambigua e ineficaz para combatir la pobreza –que hace referencia, en los términos más generales e indirectos, al crecimiento económico, la ayuda exterior, el alivio de la deuda y un comercio más justo, en lugar de hacer referencia a sistemas institucionales que atiendan directamente a los pobres. En la actualidad, 30 países de la OCDE destinan en promedio más del 13 por ciento de su PIB directamente a la seguridad social, lo que contrasta radicalmente con los países de bajos ingresos, cuya contribución promedio es inferior al 2 por ciento. Deben extraerse enseñanzas de las políticas económicas y sociales de estos dos grupos de países, con miras a solventar esta discrepancia.

**Cuestiones para la sociedad global del siglo XXI**

Si bien la seguridad social se reconoce como un derecho humano y tiene unos efectos demostrables en la reducción de la pobreza, sus consecuencias en el crecimiento económico suscitan polémica. Los tres mitos con respecto a la relación entre la protección social y los resultados económicos son los siguientes:

- » El mito de la asequibilidad: en cada fase del desarrollo, las sociedades sólo pueden permitirse un cierto nivel de gasto social.
- » El mito de la filtración: el crecimiento económico reducirá automáticamente la pobreza.
- » El mito del punto de equilibrio: existe un punto de equilibrio entre el gasto social y la eficiencia económica.



Al realizar investigaciones, los tres mitos pierden su credibilidad. Los argumentos sobre la no asequibilidad son infundados, ya que las condiciones varían de un país a otro, y existe un espacio de política considerable en lo que respecta a los gastos de seguridad social. El efecto de filtración que alivia la pobreza no es fiable, ya que el crecimiento económico no reduce automáticamente la pobreza a menos que existan mecanismos redistributivos como regímenes de seguridad social. En lo tocante al mito del punto de equilibrio, los estudios de muchos países muestran que un elevado gasto social per capita y una elevada producción pueden coexistir.

Las enseñanzas extraídas de estos mitos pueden aplicarse para explorar las opciones de seguridad social en los países de bajos ingresos. De conformidad con los resultados de una investigación llevada a cabo por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2005 para extender la seguridad social en siete países africanos y cinco países asiáticos, se concluyó que los regímenes de seguridad social no sólo deberían, sino que podrían establecerse de un modo asequible. En situaciones de pobreza multidimensional, las transferencias sociales –prestaciones en metálico de pago periódico no contributivas proporcionadas por los gobiernos y organizaciones no gubernamentales (ONG) a las personas o los hogares– pueden suavizar las condiciones que acompañan la pobreza crónica, atenuar el golpe de una crisis repentina y prevenir la transmisión de la pobreza a los niños. Los niños corren un mayor riesgo que los adultos de caer en la pobreza, y no tienen la oportunidad de contribuir a su propia seguridad social. Los recursos colectivos movilizados a nivel mundial pueden asegurar que los niños reciban una cobertura de seguridad social.

### Protección social en Europa y en los países de la OCDE

Los regímenes de protección social establecidos en Europa y en los países de la OCDE han evolucionado durante más de un siglo. En Europa, el alivio proporcionado por las Leyes de Pobreza acabó rechazándose y, como componente de la reconstrucción posterior a la guerra, se establecieron prestaciones universales vitalicias y seguros obligatorios basados en las cotizaciones. En la actualidad, los altos niveles de gasto social suelen asociarse con unos bajos niveles de pobreza; sin embargo, existen excepciones como Eslovaquia, Estonia y Polonia, donde los niveles de pobreza siguen siendo elevados a pesar de los altos niveles de gasto. Con la integración y el desarrollo del mercado interno, se ha ejercido una creciente presión sobre la Unión Europea (UE) para que adopte un nuevo modelo de desarrollo de la protección social basado en la justicia social y la solidaridad –una política social de la UE financiada al nivel de la UE.

Los sistemas de Estado de bienestar establecidos en los países de la OCDE pueden clasificarse en tres modelos, representados por Noruega (“nórdico” o “social-demócrata”), Alemania (“corporativo”) y los Estados Unidos y el Reino Unido (“liberal” o “residual”). Las principales características del modelo nórdico de Estado de bienestar incluyen un principio de derecho social que se ha institucionalizado y un sistema universal de legislación social. El modelo corporativo se caracteriza por una subdivisión de programas en regímenes descentralizados, por el énfasis en las prestaciones monetarias, la centralidad del seguro social y la extensa legislación laboral. El modelo liberal, en comparación con los dos primeros modelos, tiene un gasto público total bajo y un mayor papel del mercado. En los países que adoptan este sistema, se pone énfasis en los regímenes de crédito fiscal y la asistencia social selectiva. Las tasas de pobreza y desigualdad son más bajas en los países que siguen el primero de estos modelos, y más elevadas en los países que adoptan el tercer modelo.

Al examinar los tres modelos de seguridad social en los países de la OCDE, se alcanzan las siguientes conclusiones:

- » Todos los países de la OCDE aceptan la seguridad social como medio para la modernización y el crecimiento sostenible, y como factor clave para reducir la pobreza interna.
- » La seguridad social en los países de la OCDE es una combinación de medidas universales y selectivas.
- » Si los modelos de seguridad social de la OCDE fueran adoptados por los países de bajos ingresos, tendrían que introducirse cambios fundamentales que tomaran en consideración la economía global.

La cuestión de si dichos modelos pueden importarse a los países en desarrollo depende de las diferencias en la voz política del país. Las democracias ricas tienen programas relativamente igualitarios, algunos de los cuales son universales y algunos de los cuales están dirigidos específicamente a los sectores de la población de ingresos más bajos. Por otra parte, en muchos países en desarrollo, prevalecen programas regresivos o incluso elitistas. El modelo europeo de Estado de bienestar, aunque tal vez nunca se emule totalmente, sigue proporcionando una referencia útil para los reformadores del Estado de bienestar en los países en desarrollo.

### Experiencias de los países de bajos ingresos

En los países en desarrollo, los regímenes de seguridad social son muy diversos se caracterizan por su alarman-te falta de recursos. Hace un siglo, las potencias coloniales en Asia, África y el Caribe introdujeron regímenes con una escasa cobertura, que beneficiaban principalmente a los funcionarios y los trabajadores de grandes empresas en materia de atención de salud, licencia de maternidad, prestaciones por discapacidad y pensiones. El grueso de la población, en particular los pobres de las zonas rurales, no recibían prestaciones monetarias. En la actualidad, el

desafío clave es extender la cobertura de la seguridad social a toda la población. Existen muchas limitaciones, como el subdesarrollo, la fragmentación de los procesos políticos y de política, la escasa capacidad para la generación de ingresos, y deficiencias en la capacidad operativa. Las alianzas globales establecidas entre los gobiernos nacionales, los donantes internacionales y las ONG podrían ser eficaces para acabar con estas limitaciones.

A pesar de las dudas expresadas desde hace mucho tiempo por los gobiernos y donantes, los estudios muestran que pueden existir sinergias positivas entre las políticas de protección social y de crecimiento agrícola –el Gobierno de Etiopía, por ejemplo, está pasando de un enfoque que concede prioridad a los alimentos a un eficaz enfoque que concede prioridad al dinero. En general, los estudios realizados en Bangladesh, Etiopía y Malawi apoyaron el aumento a largo plazo del gasto en protección social, y los programas tuvieron el efecto positivo de crear activos comunitarios, como la conservación del suelo y del agua, y las carreteras, así como activos agrícolas de los hogares, incluido el ganado.

Por otra parte, Sudáfrica heredó un sistema de asistencia social, que se aplicó por igual a todas las razas, se expandió y, en 1998, se complementó con unas prestaciones monetarias para los niños pequeños. Para 2010, habrá un nuevo fondo obligatorio y relacionado con los ingresos contributivos que será el medio para canalizar el ahorro para la jubilación, el seguro de desempleo y las prestaciones por discapacidad y muerte –lo que constituye un paso fundamental para lograr un sistema de gran alcance.

Un importante desafío en el desarrollo del Estado de bienestar en Sudáfrica y en otros lugares es la falta de una política de asistencia social que sea coherente y de gran alcance ante la epidemia del VIH/SIDA. En relación con esto está el problema a gran escala que supone asegurar un sistema de cobertura universal de la atención de salud. La mayoría de los 100 millones de personas en todo el mundo que han caído en la pobreza debido a facturas médicas viven en los países en desarrollo. Una excepción interesante es Tailandia, en la que la cobertura universal se logró en tan sólo 27 años (en comparación con los 70 que necesitaron los países desarrollados), a través de la aplicación de amplias políticas en beneficio de los pobres y de las zonas rurales.

## Conclusiones

Las principales estrategias de las Naciones Unidas (ONU) y de todos los organismos internacionales deberían consistir en promover un régimen básico de seguridad social como elemento clave de las políticas de reducción de la pobreza, y en aplicar políticas de desarrollo más amplias que permitan a los países crecer con equidad. Existe un enorme potencial para la seguridad social universal en los países de

bajos ingresos. Dado que este potencial no se ha explorado suficientemente, en la presente publicación se esgrimen argumentos convincentes para la rápida expansión de la seguridad social en esta parte del mundo.

Reconociendo que el desarrollo social y económico está inextricablemente entrelazado entre los países, se necesitan nuevas estrategias internacionales para concebir unas políticas de seguridad social apropiadas que ayuden efectivamente a reducir la pobreza y contribuyan de una manera productiva al desarrollo económico y social. Éste es un mensaje rotundo que se ha hecho particularmente pertinente para la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009, y ha empezado a filtrarse en los debates nacionales e internacionales sobre la política de desarrollo.

## PÁGINA WEB SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL

El Departamento de Seguridad Social de la OIT se propone crear en GESS ([www.socialsecurityextension.org](http://www.socialsecurityextension.org)) una sección específica sobre "La protección social y la crisis económica mundial". Esta sección contendrá:

- » una descripción de los desafíos de protección social que encaran los países de altos, medianos y bajos ingresos, en particular en tiempos de crisis;
- » una descripción de las respuestas nacionales en materia de protección social para contrarrestar la crisis (tendencias y ejemplos de países),
- » una presentación de las respuestas internacionales a la crisis, en el ámbito de la protección social, en particular, el régimen básico de protección social e iniciativas emprendidas en el marco del Pacto Mundial para el Empleo. Ya se han elaborado dos páginas: Respuesta a la crisis (véase <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=941>) y ¿Qué es el régimen básico de protección social? (véase <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321>). No dude en consultarlas.

Si desea compartir ejemplos de países de respuestas nacionales en materia de protección social para hacer frente a la crisis, no dude en ponerse en contacto con los administradores de esta nueva sección: Veronika Wodsak y Valérie Schmitt-Diabaté.

**Veronika Wodsak**  
wodsak@ilo.org

**Valérie Schmitt-Diabaté**  
schmitt-diabate@ilo.org

## Futuros boletines informativos del Departamento de Seguridad Social:

- » La cooperación técnica en seguridad social cuenta, septiembre de 2009
- » Los hechos en la seguridad social cuentan, diciembre de 2009