

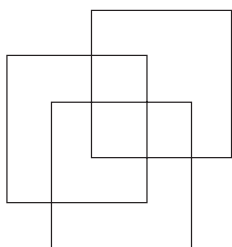
# Reunión Regional Tripartita

---

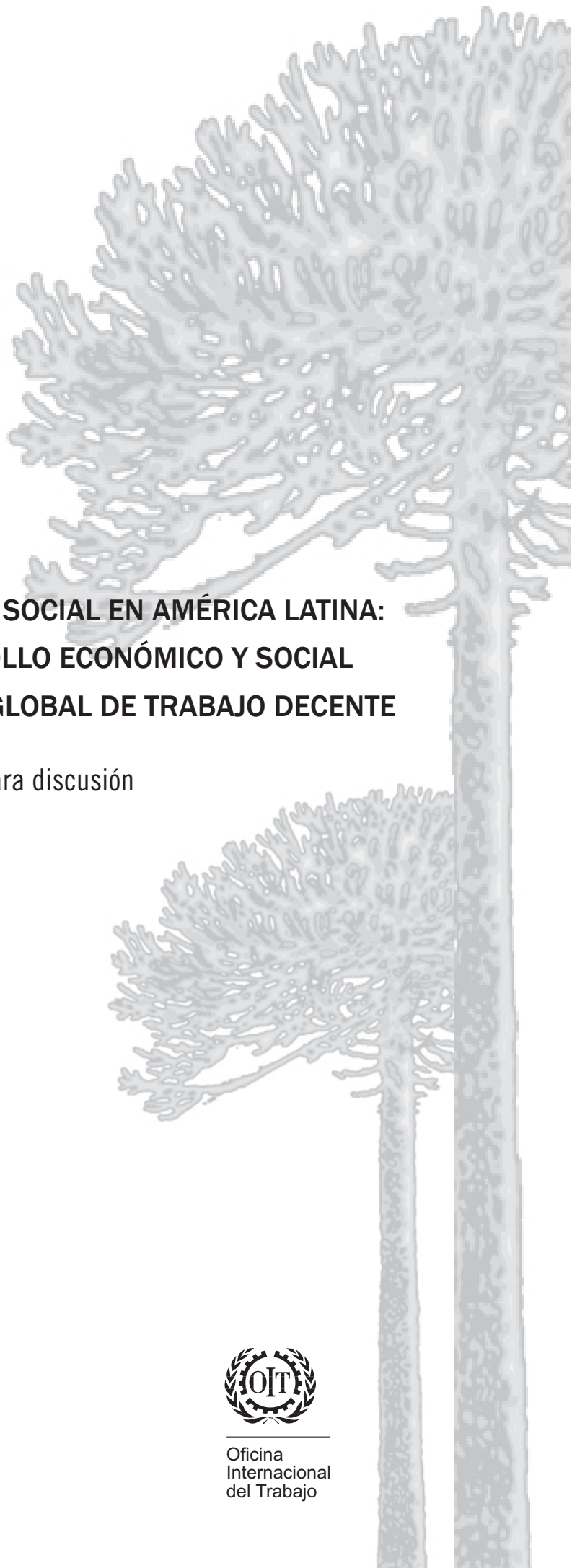
Santiago de Chile, 12 al 14 de diciembre de 2007

## **EL FUTURO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: APORTES PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN EL MARCO DE LA AGENDA GLOBAL DE TRABAJO DECENTE**

Nota técnica para discusión



Oficina  
Internacional  
del Trabajo



## **El futuro de la protección social en América Latina: Aportes para el desarrollo económico y social en el marco de la Agenda Global de Trabajo Decente**

### **1. Introducción: Marco político social y económico y mandato de la OIT**

La globalización tiene un importante potencial en cuanto a sus impactos positivos: la más rápida transferencia de tecnología, el acceso a la información global y el mayor espacio fiscal para la protección social, tienen efectos en el mayor crecimiento, los niveles más altos de empleo, los mejores estándares de vida y la disminución de la pobreza. Estos impactos, sin embargo, sólo se pueden materializar en sociedades estables política y socialmente. A su vez, la estabilidad puede lograrse si se abordan eficazmente los déficit persistentes y emergentes de trabajo decente, que van desde el analfabetismo y la falta de capacidades y, por consiguiente, la exclusión social y el déficit en la productividad, hasta el desempleo, las necesidades de salud no satisfechas, los riesgos para la salud en los lugares de trabajo formales e informales, la indigencia, la desigualdad y por último la negación de los derechos humanos y laborales como así también la falta de diálogo social. Estos déficit suponen riesgos para un desarrollo económico y social sostenible (inseguridad, desintegración social, riesgos medioambientales, riesgos mundiales para la salud, entre otros). Sin una estabilidad social, el crecimiento y el desarrollo económico estarán siempre en peligro.

La estabilidad social, por lo tanto, se fundamenta en una serie de factores sociales, entre los cuales uno es decisivo y se refiere a que la gente requiere tener confianza en que, incluso en una economía dominada por actores globales, sus sociedades y gobiernos puedan seguir proporcionando un nivel adecuado de seguridad económica y social. A efectos de ampliar y profundizar la confianza en el proceso de cambio desencadenado por la globalización, se deben conseguir los siguientes dos objetivos:

- Un nivel adecuado de seguridad en un empleo decente para aquellos que pueden trabajar, y
- Un nivel adecuado de seguridad social eficaz para aquellos que no pueden o que ya no pueden trabajar.

Una seguridad social eficaz significa un acceso seguro a prestaciones y servicios que mantengan y mejoren la capacidad de empleo de las personas y la garantía de un ingreso de un nivel mínimo, de servicios sociales básicos (incluida la salud) y

de pensiones suficientes y seguras para las personas que ya han dejado el mercado laboral.

En general, y desde una perspectiva de largo plazo, se requieren tasas elevadas de empleo para la financiación de la protección social, puesto que las tasas elevadas de empleo contribuyen significativamente a la creación de una base fiscal para el gasto social. En definitiva, los sistemas de seguridad social pueden permanecer económica y socialmente viables, sólo si consiguen controlar acertadamente los niveles de dependencia en términos socialmente adecuados y económicamente responsables.

Sin embargo, argumentamos que –a su vez– en el largo plazo, los elevados niveles de empleo decente, sólo serán exitosos si pueden lograr en paralelo niveles decentes de seguridad social. En tal caso, por ejemplo, las transformaciones son más fácilmente aceptadas por los trabajadores y por toda la sociedad, si la población confía en que los gobiernos y los empleadores encuentran la manera de facilitar un proceso responsable de adaptación, recurriendo al diálogo constructivo para llegar al consenso necesario para la reestructuración, otorgando, al mismo tiempo, a la población una seguridad social básica que ayude a prevenir excesivas privaciones de las personas afectadas por los cambios. El sistema de seguridad social también facilita la distribución de los beneficios del crecimiento y de la globalización entre las personas que afrontan un gran estado de necesidad. Por último, y no menos importante, también ayuda a crear y a mantener una fuerza laboral productiva.

De esta forma, se requieren combinaciones innovadoras de políticas económicas, de empleo y sociales del Gobierno. La presente nota se centra en el papel de la seguridad social en ese contexto. El documento aborda también el tema de la transformación fundamental en el debate sobre las políticas internacionales respecto del papel de la seguridad social en el desarrollo nacional. Cada vez más los sistemas de seguridad social son considerados como elementos decisivos para el desarrollo económico y social y, por primera vez en décadas, se han dado innovaciones fundamentales en países de África, Asia y América Latina. La comprensión de que el mundo globalizado requiere una seguridad social mínima para todos como parte de un piso social viene ganando terreno.

El mandato constitucional de la OIT, fijado en la Declaración de Filadelfia<sup>1</sup>, que “reconoció la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”, constituye la base para el apoyo que le compete brindar a la OIT para este importante desarrollo en materia de políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Tal y como se indicó, la CIT adoptó en su 26a. reunión en Filadelfia el 10 de mayo de 1944 la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo.

Los mandantes de la OIT reafirmaron el papel fundamental de la OIT en la promoción y en la extensión de la seguridad social y sus obligaciones a este respecto en la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001<sup>2</sup>. En esta ocasión, la Comisión de la Conferencia sobre la seguridad social concluyó que “Hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no están cubiertas por los sistemas vigentes”. A este respecto, se propuso entre otras cosas, que se iniciara una campaña para promover la extensión de la cobertura de la seguridad social<sup>3</sup>. Así, en 2003, se lanzó la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos, con el objetivo de conseguir mejoras concretas en la cobertura de la seguridad social en el mayor número posible de países; fortalecer a los interlocutores sociales; desarrollar los conocimientos técnicos en el campo de la seguridad social; elaborar herramientas útiles para los actores fundamentales; y situar a la seguridad social en un lugar prioritario de la agenda de las políticas internacionales. La promoción de un piso social se está convirtiendo en el núcleo de las políticas de la campaña mencionada y del debate internacional.

## **2. Consecución del trabajo decente y de vidas dignas para la sociedad global: El papel de la seguridad social**

El término seguridad social utilizado aquí incluye todas las medidas que proporcionan la seguridad de los ingresos en caso de pobreza, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, fallecimiento del sostén de la familia, así como el acceso a los servicios sociales esenciales. El acceso a los servicios sociales esenciales abarca sobre todo el acceso a los servicios de salud así como el acceso a la educación y a la formación profesional y el perfeccionamiento. La protección social, incluida la definición de la seguridad social antes señalada, forma parte de la Agenda de Trabajo Decente de la OIT. La protección social constituye también un factor productivo que facilita el desarrollo social y económico. Ahora bien, antes de presentar los argumentos se deben revisar algunos de fundamentos éticos de la protección social y del debate político actual sobre el tema.

Antes de hacerlo cabe hacer una referencia a la Agenda Hemisférica 2006-2015, adoptada en la XVI Reunión Regional Americana, celebrada en Brasilia en mayo de 2006. Esa agenda contempla precisamente la generación del trabajo decente mediante los Programas Nacionales de Trabajo Decente, que deben contemplar entre sus políticas precisamente las de la mejora de la protección social como parte integrante de las estrategias de reducción de la pobreza y de inclusión social.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89a. reunión, 2001, párrafo 2.

<sup>3</sup> Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89a. reunión, 2001, párrafo 17.

<sup>4</sup> Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015, Informe del Director Bernal, XVI Reunión Regional Americana, 2006.

## **2.1 El desafío moral**

La seguridad social es un derecho humano. El Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone que: “Toda persona como miembro de la sociedad tiene el derecho a la seguridad social”. Ahora bien, casi 60 años más tarde, este derecho sigue siendo un sueño para el 80 por ciento de la población mundial. Para muchas personas, un conjunto de prestaciones básicas podría marcar la diferencia entre una vida miserable y una vida digna, o simplemente la diferencia entre la vida y una muerte prematura. Millones de niños menores de 5 años fallecen cada año debido a que no tienen acceso a servicios de salud adecuados y a que la familia no cuenta con suficientes ingresos para garantizar su alimentación. Según cálculos de la OIT, menos del 2 por ciento del PIB global sería necesario para otorgar un conjunto de prestaciones básicas de seguridad social a todos los pobres del mundo. El 6 por ciento del PIB mundial sería necesario para suministrar un conjunto de prestaciones básicas a todos aquellos que no tienen acceso a la seguridad social. Esa potencial inversión en las personas significa el 30 por ciento de la inversión total anual global en activos tangibles. La parte más importante del costo de un conjunto de prestaciones debe ser financiada con cargo a los ingresos nacionales. En algunos países podría requerirse la ayuda internacional para poner en marcha esos sistemas.

## **2.2 El impacto social y la experiencia histórica**

Los sistemas de seguridad social que ofrecen transferencias sociales son instrumentos útiles para el alivio y prevención de la pobreza, los cuales funcionan directamente y con rapidez de una forma que no lo hacen los beneficios que aparentemente produce el “derrame” del crecimiento económico. Sabemos de la larga experiencia de los países de la OCDE que la protección social es una poderosa herramienta para el alivio de las carencias de ingreso y de la desigualdad: de hecho, reduce la pobreza y la desigualdad en muchos países de la OCDE en un casi 50 por ciento.

No existe un país industrializado en Asia, Europa, Oceanía y América del Norte que no cuente con un sistema extenso de seguridad social. De esa forma, se ha llegado a un amplio consenso en los países industrializados de que la protección social de su población debería ser mejorada conforme las sociedades se hagan más prósperas. Hasta hace poco y a lo largo de muchas décadas ese principio nunca fue cuestionado. Muchas de las economías con mayor éxito en el mundo como Alemania, Dinamarca, Francia, Noruega, Países Bajos y Suecia, también presentan los niveles más elevados de gasto social en porcentaje del PIB, lo que en general, representa entre el 25 y el 30 por ciento de su PIB. Estas economías son asimismo por tradición economías abiertas y han estado sujetas a la competencia internacional durante décadas antes de que la globalización se convirtiera en un tema de actualidad. También tienen en común el hecho de que todas ellas comenzaron adoptando sistemas de protección social hace casi un

siglo, esto es, cuando eran pobres. Así, el otorgamiento de prestaciones de seguridad social forma parte de su modelo de desarrollo.

Ahora bien, también existen ejemplos positivos de aciertos con sistemas de prestaciones sociales modestas en África, América Latina y Asia. Por ejemplo, en Namibia y en Sudáfrica, las pensiones básicas universales han mostrado efectos positivos en la reducción de la pobreza. Se ha adquirido una valiosa experiencia en cuanto al papel potencial de las transferencias sociales en la lucha contra la pobreza en países como Brasil y México. Se puede observar un éxito notable en la cobertura de toda la población en Asia durante las tres últimas décadas. Corea estaba llegando a la cobertura total en menos de 20 años y Tailandia en menos de 15 años. Asimismo, se están realizando grandes progresos en India y en China. Toda la experiencia pone manifiesto que la puesta en práctica de sistemas de seguridad social básica en los países de bajos ingresos puede representar una enorme contribución para la consecución del primero de los Objetivo de Desarrollo del Milenio que es reducir la pobreza a la mitad en 2015.

Cabe preguntarse ¿por qué el recorte o el control del gasto social es una preocupación predominante de los responsables de las políticas en muchos países alrededor del mundo? ¿Por qué, entonces, la estabilización de los sistemas de seguridad social o la introducción de, al menos, sistemas básicos de seguridad social no desempeñan un papel más importante en las políticas económicas y en las de desarrollo? ¿Por qué la mayoría de gente en el mundo carece de acceso incluso a la seguridad social básica? ¿Por qué muchos de los asesores de los países pobres están reticentes para apoyar programas importantes de transferencias? La respuesta reside en una concepción errónea fundamental y ampliamente difundida de los efectos económicos de la seguridad social

### **2.3 Desafíos a la sabiduría económica convencional**

Las respuestas a las preguntas anteriores se encuentran en la falta de entendimiento de los efectos económicos de los sistemas de protección social. En el difícil entorno económico de los mercados globales, todo perjuicio percibido respecto de la competitividad nacional está sujeto a un examen riguroso. Así, a menudo se teme que el gasto social, a un nivel del 20 al 35 por ciento del PIB en los países industrializados y, entre el 5 al 15 por ciento del PIB en muchos países en desarrollo, se convierta en un gasto improductivo. Los sistemas nacionales de seguridad social en los países industrializados estuvieron sujetos a presiones políticas tras las dos crisis del petróleo, cuando se frenó el crecimiento económico y el espacio fiscal para las transferencias monetarias y en especies se contrajo o, al menos, no se expandió. La necesidad percibida de contener el gasto de la seguridad social se hizo más pronunciada cuando la globalización adquirió plena fuerza a comienzos del nuevo milenio. La presión por un buen desempeño económico en un entorno competitivo global condujo a una visión sesgada de la

seguridad social considerándola como un costo para la sociedad y no como un beneficio potencial y una inversión en las economías y en las personas.

El debate internacional sobre las políticas de protección social se ha convertido así en un debate sobre si los sistemas son asequibles desde el punto de vista fiscal y económico. En el mundo en desarrollo es un debate de doble filo. Por una parte, desde la perspectiva de los ingresos, se considera que la competencia fiscal global real o percibida entre países y la creciente informalidad limita el espacio fiscal para las transferencias, mientras que, por otra parte, desde la perspectiva del gasto, el envejecimiento de la población y los nuevos riesgos para la salud han llevado a niveles de dependencia más elevados y también a mayores costos y, por tanto, son vistos como gastos inevitables al alza. En el mundo en desarrollo, el debate en torno al espacio fiscal es asimismo un debate sobre la viabilidad económica y fiscal pero también implícitamente un debate sobre los costos de oportunidad. Se sostiene que los escasos recursos públicos pueden ser mejor invertidos en otros aspectos que pueden dar lugar a un mayor crecimiento económico, lo que a su vez sería más beneficioso a largo plazo para el bienestar de la población que las transferencias supuestamente “improductivas”, principalmente para las personas que trabajan y viven en la informalidad.

A fin de plantear argumentos para sistemas sólidos de transferencias sociales, habría que desafiar la sabiduría económica convencional respecto de la relación entre protección social y desempeño económico. Los principales elementos de esta sabiduría convencional son:

- (1) El gasto social es percibido como un gasto exclusivamente de consumo y no tiene el carácter de inversión.
- (2) Se cree que el crecimiento económico reducirá automáticamente la pobreza (también llamado como “efecto derrame”) y, en consecuencia, las políticas redistributivas (protección social) pueden seguir siendo muy restrictivas.
- (3) Existe una relación de intercambio (*trade-off*) entre el gasto social y la eficiencia económica o el crecimiento, por tanto, elevados niveles de redistribución son perjudiciales para el crecimiento.

A continuación, se analizarán estos elementos en forma individualizada:

- (1) *El gasto social tiene un carácter de inversión*

Los sistemas de seguridad social reducen la pobreza y constituyen una inversión en la productividad. El Banco Mundial destacó en su Informe de 2005, sobre el Desarrollo Mundial que la pobreza es un riesgo para la seguridad y que la falta de

seguridad es un obstáculo para el clima de inversión.<sup>5</sup> Además, sólo las personas que disfrutaran de una seguridad material mínima pueden permitirse afrontar los riesgos empresariales.<sup>6</sup> Las prestaciones de seguridad social (que no representan desincentivos para el trabajo) pueden facilitar el ajuste de los mercados laborales en el mundo industrializado y en los países en desarrollo. Como se mencionó, éstas pueden así facilitar la aceptación pública de los cambios globales en los procesos de producción desencadenados por la globalización. La existencia de sistemas de seguridad social que mancomunen los riesgos puede ayudar a mantener niveles de salarios competitivos, puesto que a falta de los mismos, las personas tendrán que buscar ingresos más elevados para financiar mecanismos individuales o privados con cargo a sus ingresos actuales. Además, sólo personas sanas y bien alimentadas pueden ser productivas. Únicamente, las personas que disfrutaran de un mínimo nivel de escolaridad – con la ayuda de prestaciones familiares y educativas – pueden emprender el camino que las aleje de la pobreza. Mucha gente no estaría en condiciones de permitirse ese nivel de escolaridad sin las prestaciones familiares monetarias.

(2) *El crecimiento económico no reduce automáticamente la pobreza*

La evidencia estadística empírica de los últimos años pone claramente de manifiesto que el crecimiento económico no reduce automáticamente la pobreza sin poner en práctica mecanismos de promoción del empleo y de redistribución del ingresos (como los sistemas de seguridad social), de lo contrario, los países con los mismos niveles de PIB per cápita, no experimentarían tan amplia variedad de niveles de pobreza y de desigualdad y no se observarían los elevados porcentajes de pobreza en algunos países que disfrutaran de tasas relativamente altas de PIB per cápita.

(2) *La famosa relación de intercambio (trade-off) entre crecimiento e igualdad carece de sustento*

Existen sobradas pruebas de que países con niveles idénticos de gasto social presentan grandes variaciones en su PIB, lo que contradice la hipótesis de la presencia de un vínculo negativo automático entre rendimiento económico y niveles de redistribución. Esto último implica que no hay una regla estricta respecto de lo que es económicamente asequible para los países en materia de gasto. Se da también una correlación positiva relativamente sólida entre la productividad por hora y el gasto per cápita en la protección social en los países de la OCDE. Así, el elevado rendimiento económico y un alto gasto social coexisten y el gasto social y el rendimiento económico se apoyan mutuamente. La famosa relación de intercambio equidad – igualdad es un mito más que un hecho.

---

<sup>5</sup> Véase, Banco Mundial, 2005: Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos (Washington, D.C.: Banco Mundial).

<sup>6</sup> Véase, OCDE, DAC, 2006 : promoting pro-poor growth: Key policies messages (París: OCDE, Development Assistance Committee), <http://www.oecd.org/dataoecd/33/54/3657093.pdf>.

Obviamente, en las primeras fases del desarrollo el espacio financiero y fiscal es más limitado que en las etapas posteriores, por tanto, la introducción de prestaciones de seguridad social debe seguir una secuencia por orden de prioridad. Ahora bien, en las secciones siguientes se pondrá de manifiesto que incluso los países de más bajos ingresos pueden permitirse algún nivel de protección social básica con cobertura universal.

Más adelante en el proceso de desarrollo, podría llegarse a un punto de saturación del gasto social más allá del cual es económica y socialmente contraproducente en razón de los desincentivos y del desplazamiento de otros gastos públicos. Esto dependerá de las circunstancias nacionales específicas y de la concepción específica de los sistemas de transferencias y de los incentivos asociados, por ejemplo, si el sistema crea incentivos para permanecer o ingresar en el empleo. El envejecimiento de la población y la reducción consiguiente del tamaño de la fuerza de trabajo, llama a una estricta revisión de los incentivos que necesitan ser incorporados en los sistemas a fin de mantener o reducir los niveles de dependencia en los sistemas sin privar a las personas necesitadas de los niveles requeridos de protección.

## **2.4 El argumento para la base social**

Parecen existir sólidos motivos sociales para introducir mecanismos de protección social en las primeras etapas del desarrollo económico y, en general, no parecieran haber buenas razones para no hacerlo.

El momento parece ser adecuado para promover un conjunto de prestaciones básicas de protección social que deberían ser alcanzadas por todos los países en un lapso de tiempo relativamente breve. Este podría ser un paquete de prestaciones mínimas de seguridad social como parte de la base o piso socioeconómico global por el que abogó la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.<sup>7</sup> La Comisión Mundial sostiene que “Siempre y cuando los países –aunque sean pobres – sean capaces de recaudar algunos impuestos y contribuciones, podrán afrontar determinados niveles de protección social. Un compromiso global para remediar la inseguridad es crucial para dotar de legitimidad a la globalización”.

Desde mediados del año 2005, la investigación de la OIT en seguridad social en el marco de la Campaña Mundial se centró en evaluar si las prestaciones monetarias mínimas financiadas con cargo a los impuestos son asequibles y en la viabilidad de sistemas pluralistas de financiación para la salud.

La OIT denomina a su estrategia genérica para la extensión de la cobertura de la seguridad social como una *estrategia de universalismo progresivo*. Esta se basa

---

<sup>7</sup> Véase Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Pág. 110.

en dos tipos distintos de derechos de las personas que hacen realidad el derecho humano a la seguridad social. La estrategia prevé lo siguiente:

(1) Que se instauren progresivamente niveles más elevados de protección para todos los subgrupos definidos de una población, traduciéndose los mismos en un **derecho como cotizante/contribuyente**, sobre la base de un consenso social y en los niveles mínimos establecidos por el Convenio 102 de la OIT.

(2) Fundamentado en el piso social de seguridad social para todos, se puede introducir un **derecho como ciudadano** que se encuentre alineado con el desarrollo económico,

- mediante el aumento del número de prestaciones
- mediante el incremento del nivel de las prestaciones
- mediante el compromiso con el objetivo de lograr un piso social de informar sobre los avances realizados en la consecución del objetivo.

En un documento reciente de consulta en materia de políticas de la seguridad social<sup>8</sup> la OIT sugiere que el componente de protección social del piso global socioeconómico debería consistir en:

- el acceso de todos los residentes a servicios médicos básicos/esenciales, mediante sistemas nacionales pluralistas que estén formados por componentes públicos financiados con cargo a los impuestos, componentes del seguro social y privado, así como componentes basados en estructuras comunitarias que estén vinculadas a un sólido sistema nacional;
- un sistema de prestaciones familiares que brinde una seguridad del ingreso básico para los hijos y que permita que éstos tengan acceso a la alimentación, educación y cuidados infantiles;
- un sistema de asistencia social básica que apoye la seguridad del ingreso, al menos, en el nivel de la línea de pobreza para las personas en edad activa (que no pueden obtener suficientes ingresos debido a la enfermedad, a la carencia de trabajos remunerados en forma adecuada, a la pérdida del sostén de la familia, o a las responsabilidades de cuidados a miembros de la familia);
- un sistema de pensiones básicas universales que proporcionen una seguridad del ingreso, al menos, en el nivel de la línea de pobreza en casos de vejez, invalidez y fallecimiento.

---

<sup>8</sup> OIT, Seguridad social para todos: una inversión en el desarrollo económico y social mundial. Documento de consulta. OIT, 2006, Pág. 36.

El Departamento de Seguridad Social ha identificado asimismo cinco principios básicos para su estrategia encaminada al asesoramiento a los países en la construcción de sus sistemas nacionales de seguridad social:

Primero: Promover la cobertura básica para todos, universal, pero no necesariamente cobertura uniforme.

Segundo: Promover un enfoque basado en derechos para salvaguardar los derechos de los ciudadanos (toda persona tiene derecho a la seguridad social, Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), de los cotizantes y contribuyentes (mediante el respeto de los derechos adquiridos).

Tercero: Promover niveles adecuados de prestaciones que garanticen una protección básica contra la pobreza y un nivel justo de sustitución del ingreso.

Cuarto: Argumentar que la responsabilidad general para la provisión sigue en manos del Estado pero que la producción o administración puede ser compartida con el sector privado y las comunidades, excepto cuando los Estados no cumplen con sus obligaciones.

Quinto: Aceptar el pluralismo en la organización y en la financiación.

Sexto: Promover una buena gobernanza tripartita, una sostenibilidad financiera como también viabilidad económica y fiscal.

Estos principios deberían generar tres derechos básicos:

- *Toda persona debería tener acceso al menos a un nivel básico de seguridad social*

- *Los niveles de las prestaciones deberían sacar a las personas de la pobreza*

- *Debería existir una relación justa entre cotizaciones/impuestos pagados y niveles de las prestaciones*

**Respaldo a la visión del crecimiento con equidad en todas las fases del desarrollo.**

El Director General de la OIT en su informe de 2004 anunció que la Oficina analizaría con mayor detenimiento esta sugerencia y que se sometería a una prueba específica la viabilidad financiera y la capacidad de otorgamiento de prestaciones básicas no contributivas en pensiones, servicios de salud y el acceso a la educación elemental.<sup>9</sup> La iniciativa del Reino Unido “Crecer sin pobreza”,

---

<sup>9</sup> Informe CIT 2004.

una coalición de 21 ONG líderes, promueve un paquete de “prestaciones sociales mínimas” compuestas por un conjunto básico de transferencias monetarias similares a las que la OIT considera decisivas en la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo. Los Gobiernos de Bélgica, Francia y Portugal apoyan desde hace algunos años a través del Programa STEP de la OIT, la extensión de los servicios de salud mediante una combinación de enfoques basados en la comunidad y programas gubernamentales. El Gobierno de Francia lanzó una iniciativa de seguro de salud para los países en desarrollo durante la reunión del G8 en San Petersburgo y se encuentra haciendo un seguimiento activo de esa iniciativa. La Presidencia alemana del G8 garantiza la continuidad al tema haciendo que la atención de la salud en los países en desarrollo y la dimensión social de la protección social y su papel, se conviertan en aspectos prioritarios de la Presidencia del G8 en 2007.

Lo que se observa es un cambio real en los modelos de políticas de desarrollo. Las políticas “crecer primero y distribuir después”, parecen ser historia. Se observa una creciente sensibilización de que las transferencias sociales desempeñan un papel primordial en las políticas de desarrollo tal y como se reconoció en la Reunión de Ministro de Trabajo del G8 celebrada en Dresden<sup>10</sup>. Una Declaración de 2006 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas reconoció explícitamente que:” los países requieren delinear políticas que les permitan obtener la eficiencia económica y la seguridad social y desarrollar sistemas de protección social con una cobertura más amplia y eficaz”. La CEPAL ha destacado la necesidad de encontrar sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social en el contexto de la modernización productiva destacando la importancia de la competitividad con equilibrios macroeconómicos pero fortaleciendo la protección social en un marco de solidaridad integral.<sup>11</sup> La OIT desarrolló aún más esta cuestión en el transcurso de una reunión informal de Ministros de Trabajo y de Asuntos Sociales durante la Conferencia Internacional del Trabajo<sup>12</sup>, en la que se presentó un nuevo enfoque de políticas para un crecimiento equilibrado e inclusivo.

Sin embargo, un conjunto de prestaciones sociales básicas sólo puede ser creíble si se puede demostrar que es logísticamente viable y asequible. La viabilidad logística puede ser demostrada fácilmente mediante ejemplos del suministro acertado de prestaciones sociales a un costo administrativo razonable como ha ocurrido por ejemplo, en Brasil, México y Sudáfrica. La cuestión decisiva sigue siendo: ¿pueden los países en desarrollo permitirse un piso de seguridad social básica?

---

<sup>10</sup> Véase Conferencia de Ministros de Trabajo del G8: Shaping the social dimension of Globalisation, Dresden 6-8 May 2007, Conclusiones de la Presidencia.

<sup>11</sup> CEPAL 2006, La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad.

<sup>12</sup> La OIT presentó el artículo titulado “Crecimiento, empleo y protección social: Una estrategia para un crecimiento equilibrado en una economía de mercado globalizada”.

## **2.5 Viabilidad fiscal de la protección social en un contexto de desarrollo**

El espacio fiscal obviamente es siempre limitado. Naturalmente que en las primeras etapas del desarrollo el espacio es más limitado que en las fases posteriores de modo que al introducir las prestaciones de seguridad social, éstas deben ordenarse en función de las prioridades. No obstante, los cálculos económicos y actuariales de la OIT mostraron que en el caso de 12 países en desarrollo de África y Asia, que alguna forma de seguridad social básica era asequible en prácticamente todos esos países.

Los efectos de un paquete de prestaciones básicas en la reducción de la pobreza podrían ser muy sorprendentes. Se puede argumentar que el costo neto de las inversiones precoces en un conjunto de prestaciones básicas de seguridad social es igual a cero o incluso negativo, habida cuenta del retorno económico que las mismas pueden brindar. Sabemos, por ejemplo, que el *Programa Oportunidades* de transferencias monetarias en México ha logrado reducir los días de enfermedad de los adultos considerablemente, lo que representa un logro relevante en términos de productividad. Si asumimos que el nivel general del PIB aumenta en 10 por ciento debido a los incrementos de la productividad vinculados con los regímenes básicos de seguridad social, los regímenes modestos estarán en condiciones de asumir rápidamente sus propios gastos. En el largo plazo, y tras alguna inversión en los mecanismos de recaudación fiscal, los ingresos tributarios aumentarán en paralelo con el crecimiento, creando el espacio fiscal requerido para financiar las prestaciones.

## **3. ¿Es posible un piso de protección social en América Latina?**

Un elemento central del concepto de piso social global lo constituye la conformación de una base o piso de protección social. Para ello, es necesario evaluar a nivel nacional los déficit de cobertura, las brechas que producen dichos déficit y la viabilidad que a nivel regional y de cada país existe para conformar una red de programas que constituyan dicho piso. Las estrategias para muchos países no sólo consistirán en más y mejores programas sino también en la reformulación, articulación y coordinación de los programas existentes.

### **3.1. Déficit y brechas de cobertura de protección social en América Latina**

América Latina es una de las regiones más heterogéneas y desiguales del mundo en materia sociolaboral. Los sistemas de protección social no son una excepción, sin embargo pueden encontrarse países con un amplio desarrollo de sus programas y una razonable cobertura de los mismos. CEPAL (2006) informa que el gasto en salud, seguridad y asistencia social fue de 9.4 por ciento del PIB en 1996-1997 y del 10 por ciento del PIB en 2002-2003.<sup>13</sup> A pesar de ello, en

---

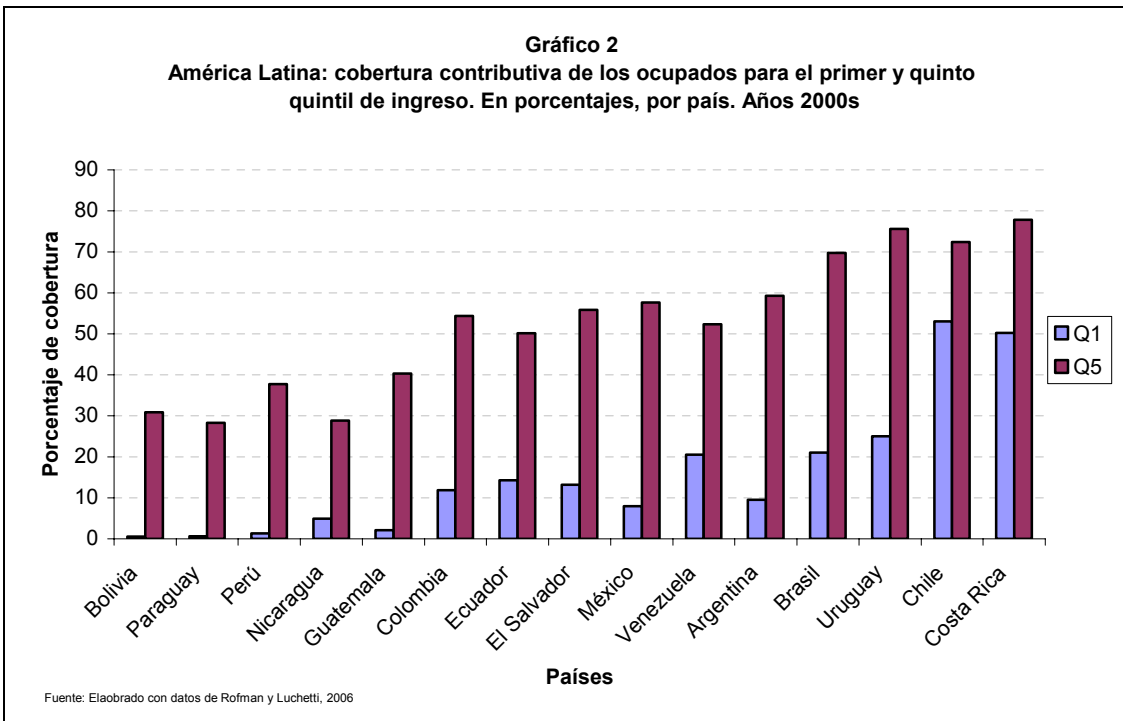
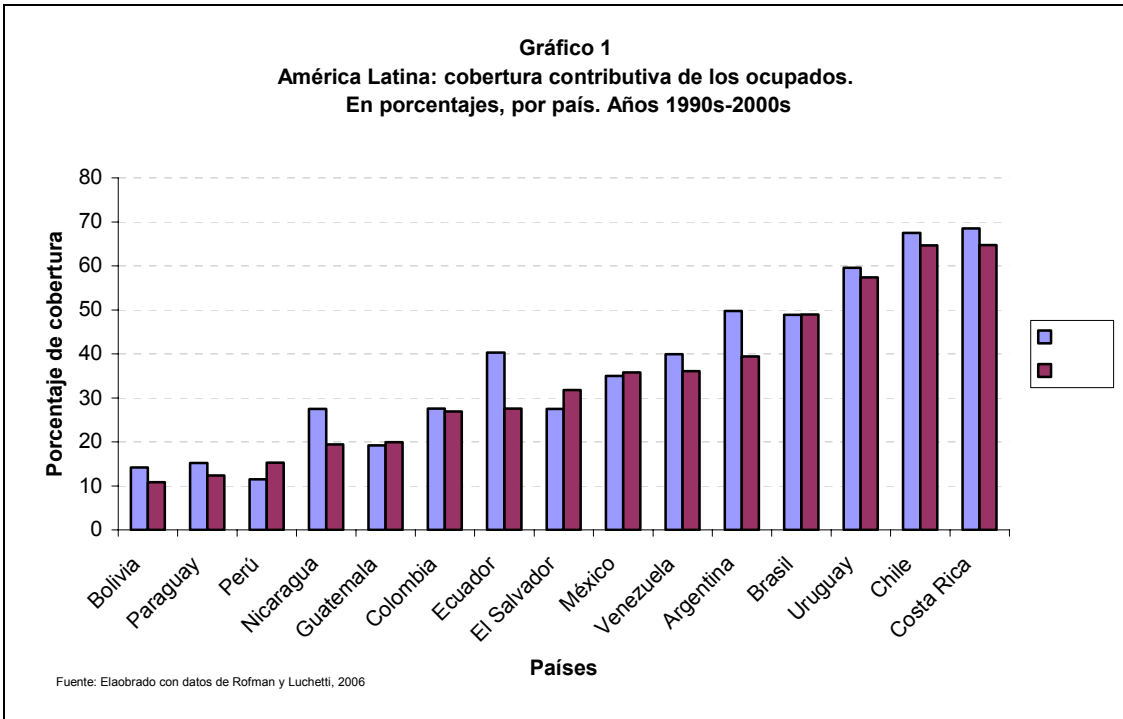
<sup>13</sup> Se refiere a América Latina y el Caribe. CEPAL (2006) “La protección social de cara al futuro”.

todos los países persisten importantes déficit y brechas de cobertura que requieren ser remediados con políticas eficaces. En algunos países el gasto en protección social es insuficiente mientras que en otros los niveles han alcanzado umbrales razonables que hacen injustificable la existencia de déficit de cobertura, particularmente para las personas más necesitadas, es decir los trabajadores y las familias que se encuentran en la pobreza y la informalidad. Para los países con niveles insuficientes de gasto social, una estrategia fundamental consiste en aumentar los mismos a niveles económicamente viables priorizando acciones de alta eficacia y rentabilidad social.

Un panorama general de la protección social en América Latina muestra, estilizadamente, que puede señalarse la importancia que revisten los programas contributivos en el gasto y en los resultados de la extensión de la cobertura. Debido a las restricciones en el desarrollo productivo, la imposibilidad de generar la cantidad de empleos decentes en el volumen requerido, la importante cantidad de trabajadores ocupados en sectores de baja productividad y los consecuentes déficit de trabajo decente en el mercado laboral, la cobertura contributiva de la seguridad social es deficitaria. Si se toma como indicador de esta cobertura a la proporción de cotizantes a los programas de pensiones, puede observarse que aún en los países de mayor desarrollo existen una notable proporción de trabajadores ocupados que carecen de protección social de este tipo. (Gráfico 1).

Las tasas de cobertura de las cotizaciones en la población ocupada constituyen un indicador evidente de los déficit de cobertura, que además mostraron, en general, un deterioro entre los años ochenta y los noventa. La década del 2000 está mostrando una leve mejora debido a la recuperación del empleo asalariado como resultado del mejor contexto internacional y del mejor desempeño económico de la región en los últimos treinta años.

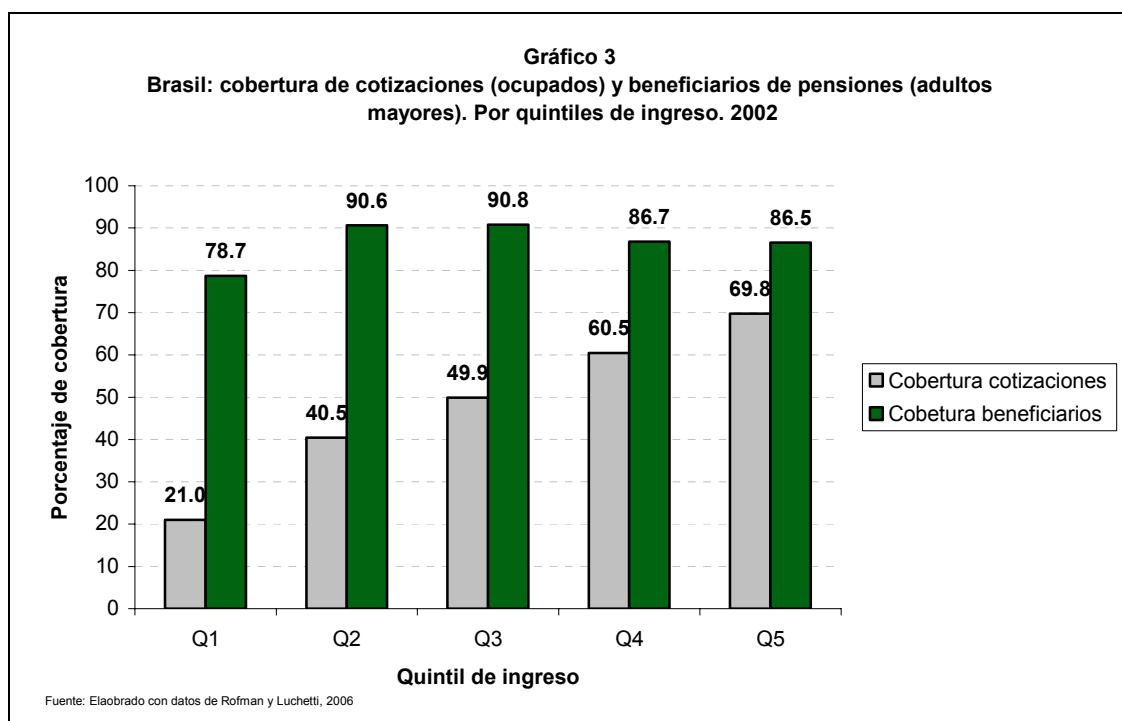
Sin embargo, un reflejo aún más elocuente del déficit de trabajo decente es el indicador de cobertura contributiva de los ocupados por quintiles de ingreso (Gráfico 2). Estos últimos indicadores representan el reflejo más crudo del desigual e inequitativo acceso a la protección social que experimenta la región. La falta de empleo, la carencia de condiciones de trabajo decente en la economía informal y la exclusión son más acentuadas en los quintiles de más bajos ingresos, consecuentemente la cobertura de los programas contributivos es más restringida. De esta manera, reorientar los objetivos de los sistemas de protección social hacia regímenes que contemplen estas desigualdades es una prioridad. Para ello, hay alternativas en materia de instrumentos y diseño que requieren ser definidos en el contexto de las realidades nacionales.



Algunos países han iniciado este camino avanzando en materia de diseño e implementación de programas que buscan revertir los déficit mencionados. Los programas de salud universales, las prestaciones no contributivas y los recientes programas de transferencias condicionadas han reducido el déficit de protección

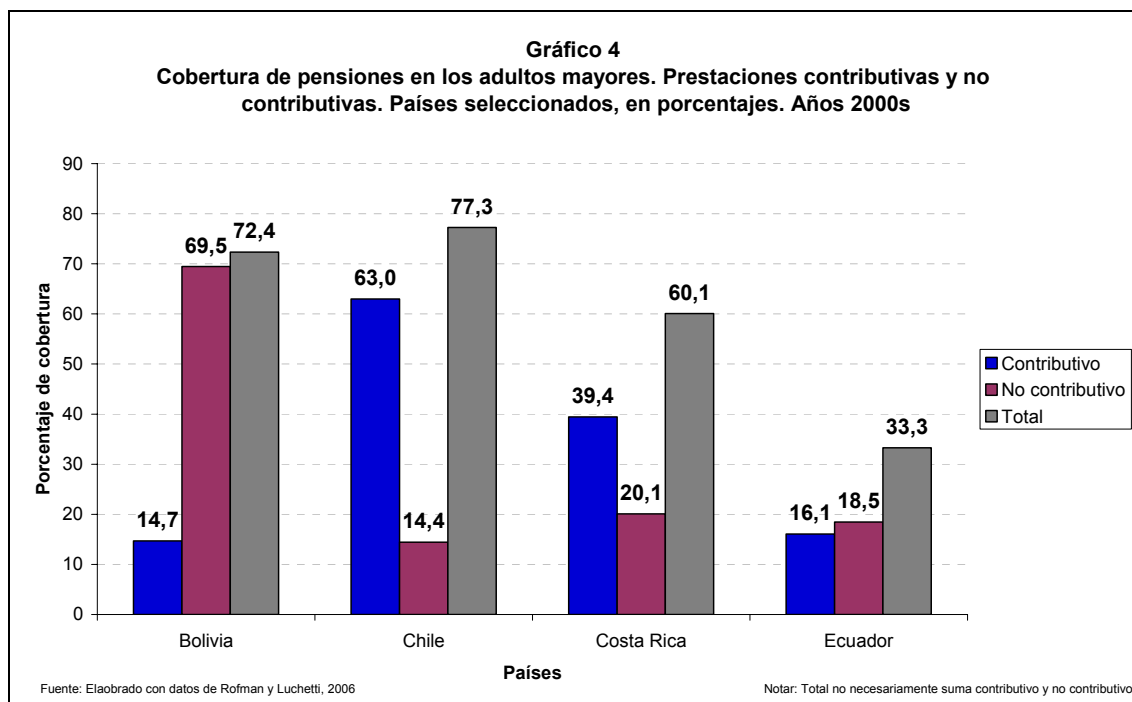
social entre los excluidos y marginados de los sistemas tradicionales de naturaleza contributiva. También se han realizado extraordinarios esfuerzos para priorizar y focalizar el gasto social en los más necesitados generando significativos impactos.

Brasil, por ejemplo, ha desarrollado una política de extensión de la cobertura e inclusión previsional, ampliando el acceso de las prestaciones de su sistema de pensiones a colectivos tradicionalmente no cubiertos por los regímenes contributivos. El programa de pensiones rurales es una muestra de ello. Tal como lo señala el Gráfico 3, la cobertura de cotizaciones de los ocupados por quintiles de ingreso refleja el desigual patrón antes señalado para la región. El quintil de ingreso más alto tiene una cobertura de casi el 70 por ciento mientras que el primero tan solo del 21 por ciento. La cobertura de prestaciones, sin embargo, es más igualitaria para todos los quintiles de ingreso. En este sentido, la protección social cumple un papel primordial haciendo posible una cobertura más extensa.



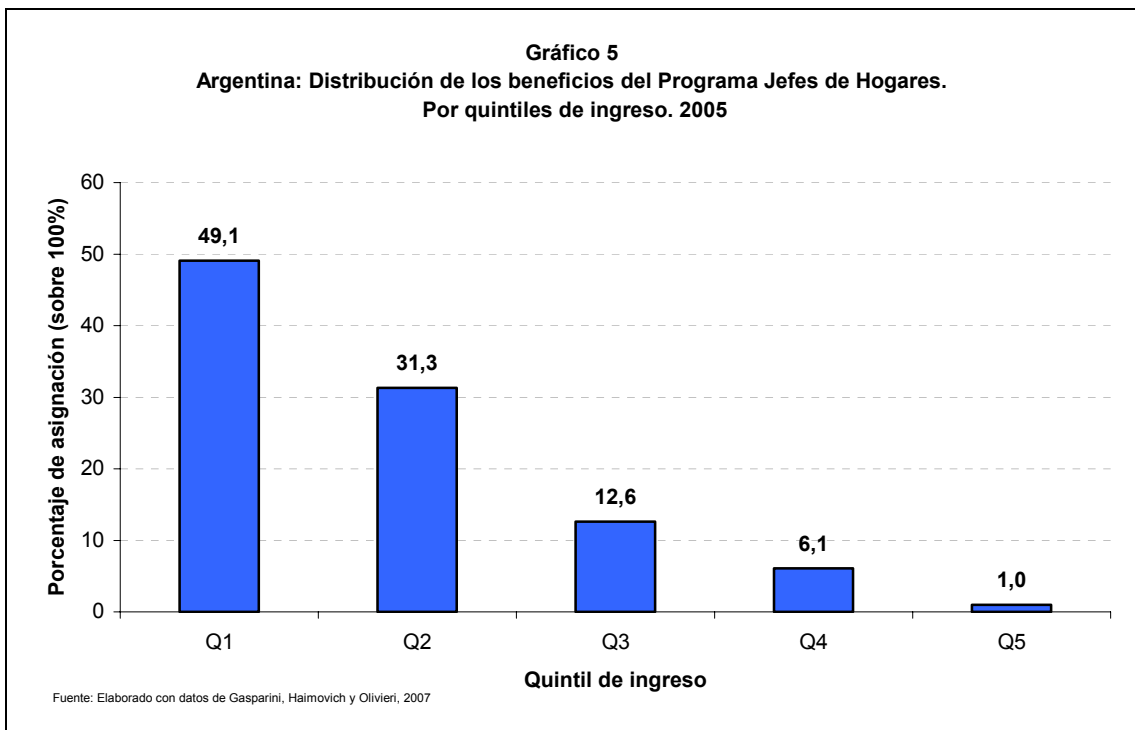
Otros países de la región también han ampliado sus programas de naturaleza no contributiva para cerrar las brechas y déficit de protección social. El Gráfico 4 muestra los casos de países con diferentes niveles de desarrollo y madurez de sus sistemas de seguridad social. Por un lado Bolivia, con el único programa en materia de transferencias monetarias para los adultos mayores con el objetivo de otorgar una cobertura universal, ha logrado revertir el pobre desempeño de la cobertura de las pensiones contributivas. Por otro lado, Chile con un sistema de pensiones maduro pero con un déficit en materia de prestaciones contributivas,

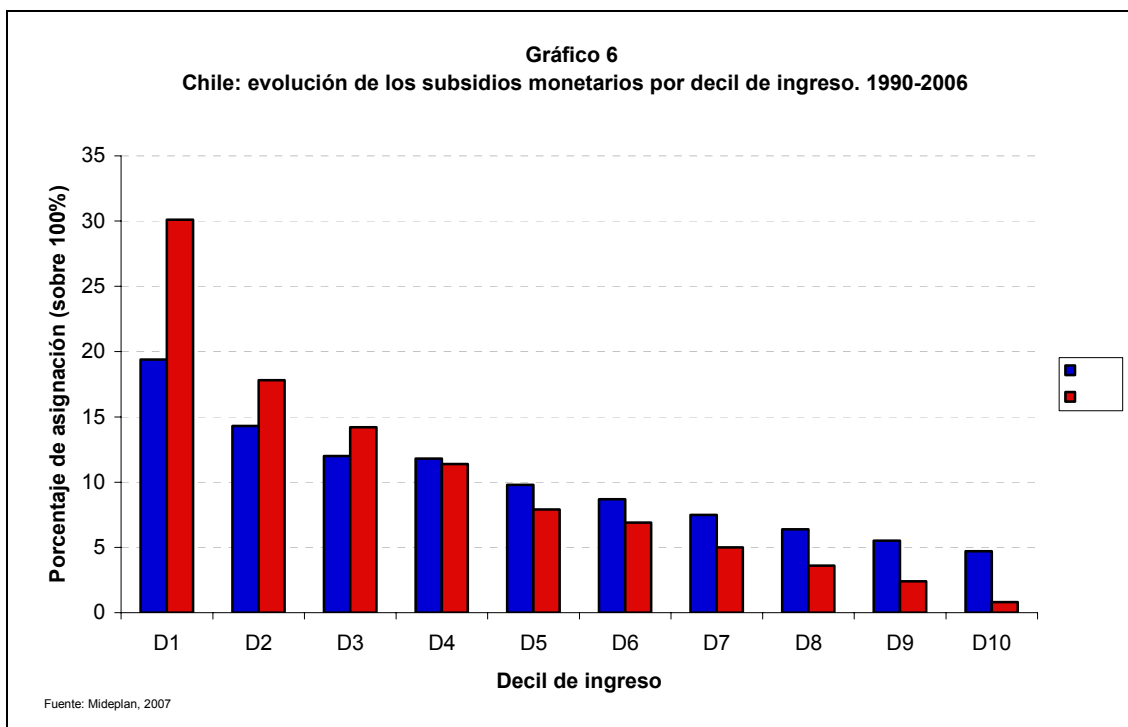
ha ido ampliando paulatinamente el número de pensiones asistenciales para poder mantenerse en el grupo de países de la región con mayor cobertura previsional. La reforma del sistema de pensiones actualmente en debate parlamentario busca consolidar un sistema integrado con prestaciones básicas solidarias y de cobertura universal para los tres primeros quintiles de ingresos. De modo similar, Costa Rica (pensiones) y Ecuador (Bono de Desarrollo Humano) han desarrollado pilares no contributivos que otorgan una seguridad básica de los ingresos a los que de otra forma estarían excluidos de los seguros sociales, contribuyendo así significativamente al aumento de la cobertura. En resumen, la *seguridad social para todos* no puede lograrse de otra manera sino es combinando y ampliando ambos componentes, es decir los contributivos como los no contributivos.



Finalmente, otra materia importante relativa a la protección social y a su papel en morigerar la heterogeneidad laboral y de ingresos, consiste en mejorar la efectividad de su impacto y la reducción de los efectos regresivos. La mejora de la gestión y de los instrumentos para priorizar el acceso a los trabajadores y familias más necesitadas ha llevado a que la incidencia del gasto mejore progresivamente en la región. Por ejemplo, el importante programa de transferencias puesto en marcha en Argentina a partir de la crisis de 2001, conocido como Jefes de Hogar (PJH) permitió no sólo mejorar los ingresos de los hogares de menores recursos sino que casi el 50 por ciento de los beneficiarios se centraron en el 20 por ciento más pobre de la población (Gráfico 5).

Del mismo modo, y mostrando un esfuerzo continuo y de numerosos años, Chile ha ido mejorando el impacto distributivo de sus programas que se han reflejado en una importante reducción de la pobreza e indigencia. Entre 1990 y 2006, los subsidios monetarios han logrado centrarse fundamentalmente en los deciles de ingresos más bajos (Gráfico 6). Por ejemplo, mientras que en 1990 del 20 por ciento de los subsidios monetarios se centraba en las familias pertenecientes al 10 por ciento más pobre, dicha proporción alcanzó en 2006 a superar (levemente) el 30 por ciento. Estos resultados constituyen el reflejo de una política de protección social más efectiva a través de programas como Chile Solidario que además contempla instrumentos que buscan no sólo efectos de corto plazo en la pobreza sino mejorar las oportunidades de las familias más pobres en el largo plazo.





### 3.2. Viabilidad de algunos componentes del piso de protección social en América Latina

Un estudio en progreso en el marco de las actividades conjuntas de OIT y EurosociAL (Programa regional para la cohesión social en América Latina) viene evaluando la viabilidad fiscal y los impactos sociales que tendría la construcción de un piso de protección social en diez países de la región.<sup>14</sup>

El estudio parte de información sociodemográfica, gasto fiscal y cobertura de programas sociales proveniente de encuestas de caracterización de los hogares para 10 países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Perú y Uruguay. Las simulaciones realizadas buscan integrar los impactos de tres programas que pueden constituir los pilares del piso de protección social: transferencias condicionadas para los hogares con niños, prestaciones provisionales o pensiones para los adultos mayores y un paquete de prestaciones básicas de salud.

Por el momento, el estudio ha evaluado los impactos en forma separada de dichos componentes del piso. En una próxima etapa, se buscará integrar los efectos y analizar el impacto global del piso. Algunos resultados se comentan a continuación.

<sup>14</sup> El estudio es realizado con la participación de investigadores del Centro de Estudios Laborales y Distributivos de la Universidad Nacional de La Plata.

En materia de transferencias condicionadas se elaboró un modelo de programa que realiza una transferencia equivalente a una línea de pobreza estándar (2 US\$ diarios ajustado por poder de paridad de compra, PPP) para los hijos menores de 5 años. La transferencia se incrementa un 15 por ciento para los niños que asisten a la escuela primaria o básica y un 50 por ciento para los jóvenes menores de 17 años que asisten a establecimientos de educación secundaria o media.

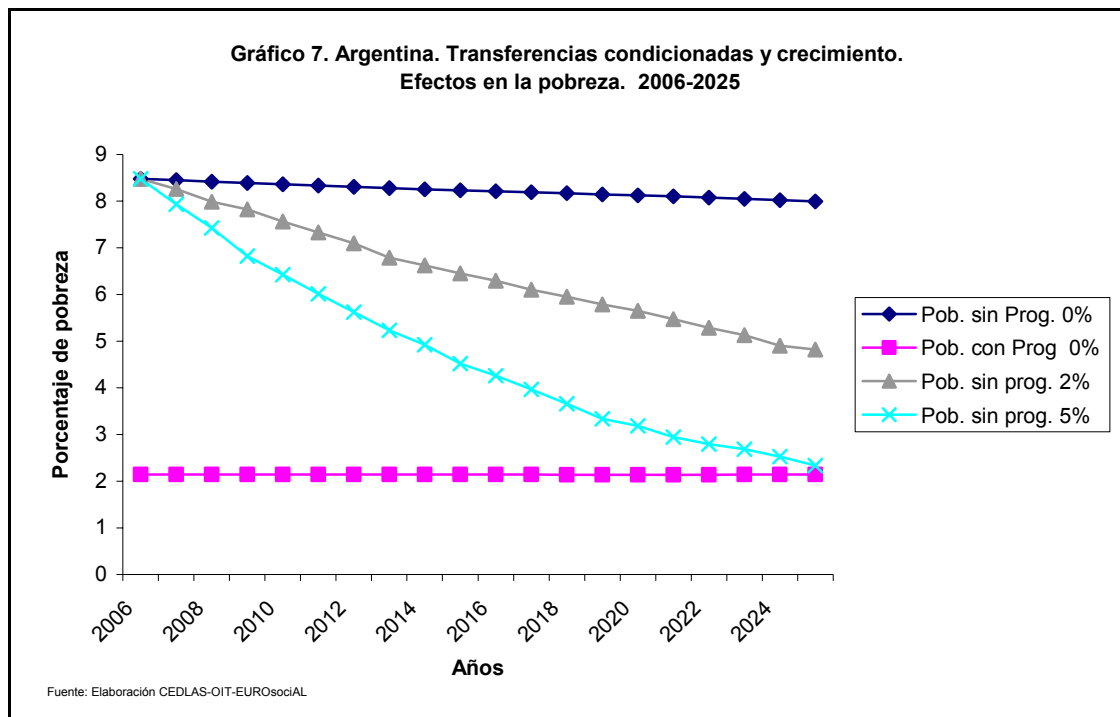
### Cuadro 1

#### América Latina: evaluación del impacto de programa de transferencias condicionadas de dos dólares diarios

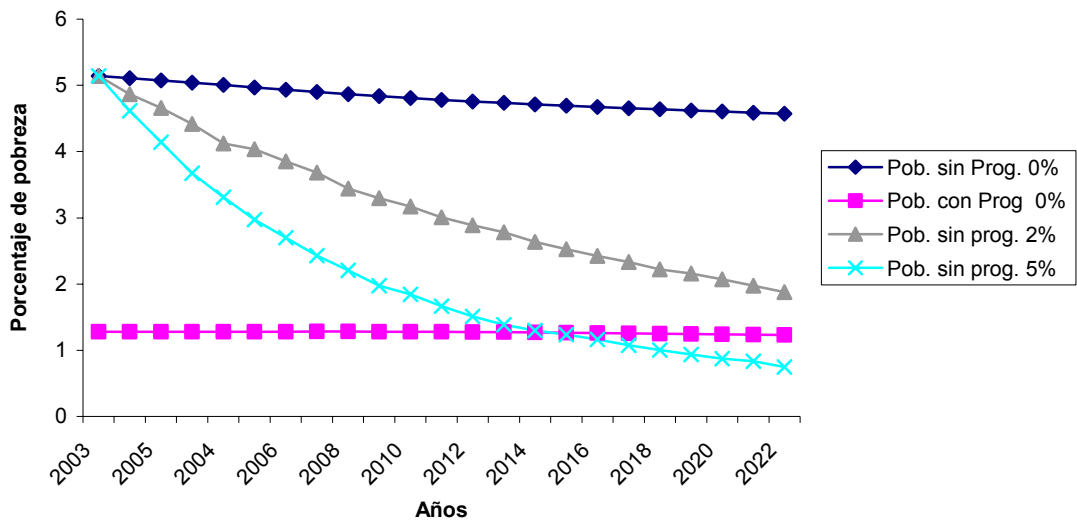
País	Escenario	Costo fiscal (% del PIB)	Pobreza (porcentaje del total – línea de pobreza 2 US\$ PPP)		Gini
			Todos	Jóvenes y niños	
Argentina	sin programa	0,0	8,5	14,9	48,3
	con programa	0,5	2,1	2,0	47,2
Brasil	sin programa	0,0	16,0	28,3	56,4
	con programa	1,2	4,7	6,4	54,4
Chile	sin programa	0,0	5,1	8,2	54,6
	con programa	0,3	1,3	1,3	53,9
Colombia	sin programa	0,0	17,7	24,5	57,8
	con programa	1,4	5,8	5,8	55,2
Costa Rica	sin programa	0,0	8,5	11,7	48,2
	con programa	0,4	3,1	2,5	47,4
Rep Dominicana	sin programa	0,0	8,8	13,6	52,0
	con programa	0,8	1,0	0,8	50,4
Honduras	sin programa	0,0	30,9	38,7	55,3
	con programa	6,1	10,0	10,0	46,2
Nicaragua	sin programa	0,0	40,5	51,0	52,2
	con programa	14,0	9,0	7,9	35,8
Perú	sin programa	0,0	30,3	41,8	54,1
	con programa	3,6	6,5	5,8	44,9
Uruguay	sin programa	0,0	6,0	12,6	45,0
	con programa	0,5	0,6	0,4	43,9

Fuente: Elaboración CEDLAS-OIT-EUROsociAL.

Cuando la transferencia se universaliza para aquellos niños que están en familias pobres, el compromiso fiscal resultante no parece resultar una carga excesiva. La pobreza de ingresos de los hogares se remedia sustancialmente, también generando un efecto positivo en revertir la desigual distribución del ingreso (ver Cuadro 1). La universalización de la transferencia a toda la población de niños (incluyendo los no pobres), no contribuye significativamente a la reducción de la pobreza pero en cambio su aporte a la reducción de la desigualdad puede ser muy significativo. El costo fiscal se eleva para muchos países en forma considerable. En relación a las proyecciones utilizando un escenario de envejecimiento y razonable crecimiento económico, el ejercicio permite observar ciertos contrastes interesantes: en un escenario de crecimiento anual del ingreso per cápita del 2 por ciento no reduce la pobreza en la misma medida que el programa de transferencias propuesto. En el caso de un crecimiento anual del ingreso per cápita del 5 por ciento, para alcanzar el mismo impacto inicial sobre reducción de la pobreza del programa de transferencias, es necesario que la economía crezca durante muchos años a esa tasa elevada: durante 11 años en Chile, 13 en Colombia, 20 años en Argentina y Nicaragua, y más de 20 años en Honduras. (Gráficos 7 al 9).

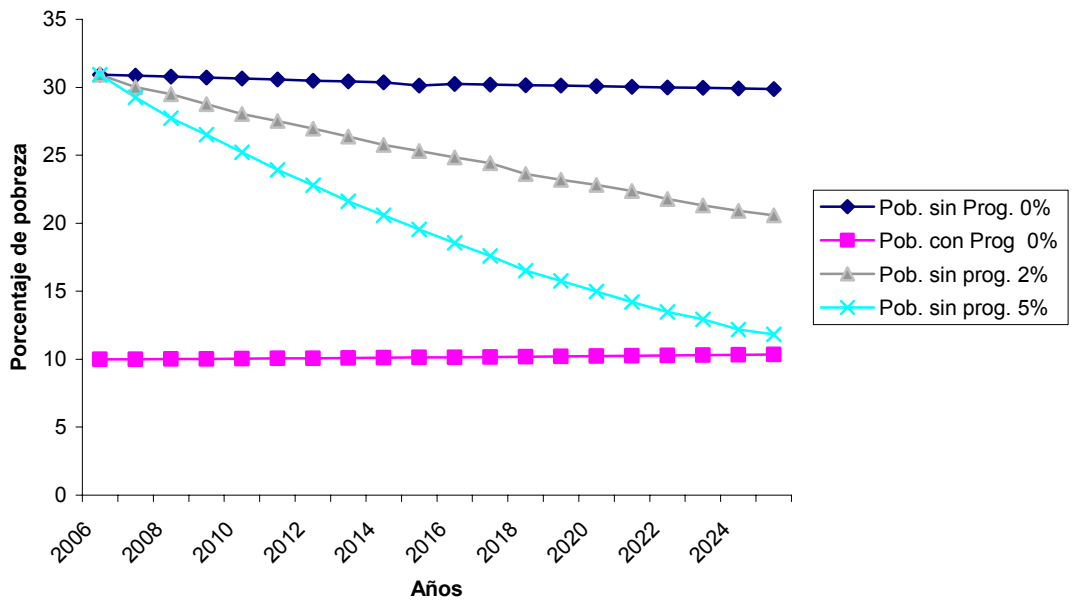


**Gráfico 8. Chile. Transferencias condicionadas y crecimiento.  
Efectos en la pobreza. 2003-2022**



Fuente: Elaboración CEDLAS-OIT-EUROsocial

**Gráfico 9. Honduras. Transferencias condicionadas y crecimiento.  
Efectos en la pobreza. 2006-2025**



Fuente: Elaboración CEDLAS-OIT-EUROsocial

Finalmente cabe mencionar que en los ejercicios relativos al componente de pensiones del piso de protección social, los resultados son alentadores aunque bastante más limitados que en el caso de las transferencias para los niños.

Debido a que muchos países tienen desarrollados los sistemas de pensiones y las tasas de pobreza de los adultos mayores son menores que en el caso de los hijos, el impacto de la universalización de las prestaciones son más restringidos y más costosos. En este caso, la pobreza entre los adultos mayores se reduce de forma considerable pero el efecto en la pobreza total es limitado.

En el caso de las pensiones, como así también en el de las prestaciones de salud, es importante seguir indagando el modo en que pueden realizarse los esfuerzos para cerrar las brechas aportando, por un lado, más recursos a medida que la economía crece y por otro, reasignando los actualmente atribuidos a esos programas pero con objetivos explícitos para mejorar su efectividad y resultados.

#### **4. El piso social global, el nuevo centro de la campaña de la OIT para la extensión de la cobertura de la seguridad social**

Los sistemas de protección social y las políticas de activación del empleo actúan como elementos estabilizadores desde el punto de vista social en los países de bajos y de altos ingresos. La estabilidad en los países de bajos ingresos beneficia también a los países de elevados ingresos por cuanto sólo los países estables producen el volumen de comercio que puede crear un mayor crecimiento global. La protección social y las políticas activas de empleo son inversiones en las personas, la productividad de la fuerza de trabajo y la cohesión social, por lo tanto, son requisitos indispensables para un adecuado entorno en materia de inversión y una economía potencialmente productiva.

Las estrategias nacionales para el desarrollo deben ser complementarias para generar sinergias y potencialidades. Para ello, se requiere un mayor diálogo y el compromiso de numerosos sectores para la aplicación progresiva de normas internacionales laborales y sociales así como un amplio consenso sobre la incorporación de niveles básicos de seguridad social para todos.

A fin de contribuir en la consecución de ese piso social, la OIT cuenta para la región de América Latina, con la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente, aprobada en la Conferencia Regional Americana celebrada en Brasilia en 2006, la cual establece que mediante los Programas de Trabajo Decente por País la OIT brindará asistencia técnica a los países para la puesta en marcha de acciones de política con el objetivo de una mayor eficiencia y cobertura de la protección social. Estas políticas son:

- (a) Definición de las prioridades atendiendo a la población destinataria y los riesgos prioritarios que deben cubrirse.
- (b) Identificación de los instrumentos de protección social más rentables desde el punto de vista social, que tengan en cuenta la heterogeneidad del mercado laboral.

(c) Fortalecimiento institucional para optimizar la gestión de la protección social.

Cabe señalar respecto a este último punto que la OIT ha puesto en marcha recientemente un Programa de Cooperación Técnica para la Formación Financiera y Actuarial en América Latina, cuya primera actividad se realiza en Santiago de Chile y está vinculada a la reforma previsional en curso de este país.

**Las instituciones y su desarrollo no son neutrales.** Un aspecto relevante que afecta en forma transversal a todos los países de América Latina, cualquiera sea su nivel de ingreso per cápita, se refiere a las instituciones y al desarrollo de las mismas. Durante las últimas décadas, la región ha venido recuperando las instituciones democráticas y ha centrado sus esfuerzos en modernizar las instituciones estatales, incorporando administradores privados y no gubernamentales así como también modificando las regulaciones.

Estos esfuerzos para el logro de instituciones más eficaces en el contexto de un consenso para proveer una seguridad social básica con carácter universal, se convierten en una dimensión fundamental de las políticas públicas. No sólo es necesario contar con las políticas adecuadas sino también con los instrumentos y las instituciones correctas para lograr los objetivos. De esta forma, la gobernanza, en un contexto de profundización de la democracia, es un aspecto que también fuera resaltado en la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001 cuando se abordó el tema de la seguridad social también en la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente adoptada en 2006.

Ninguna de estas acciones podrá realizarse sin el concurso de los actores sociales cuya participación en los procesos de reforma de la seguridad social está fuera de todo cuestionamiento.