

Seguimiento de los progresos en materia de protección social: perspectivas mundiales

7

185

IDEAS FUNDAMENTALES

- La meta 1.3 de los ODS compromete a los países a implementar sistemas nacionales de protección social apropiados para todos, incluidos pisos de protección social, a fin de reducir y prevenir la pobreza. A pesar de los importantes avances de los últimos años, solo el 29 por ciento de la población mundial tiene acceso a sistemas integrales de seguridad social en todas las ramas, desde las prestaciones por hijo hasta las pensiones de vejez, y el resto de la población solo goza de una protección parcial o carece totalmente de ella.
- Con arreglo a las cifras de 2015, la cobertura efectiva de la protección social en una rama como mínimo (indicador 1.3.1 de los ODS) llegaba solamente al 45 por ciento de la población mundial, es decir que más de la mitad de la población mundial carecía de protección efectiva en cualquiera de las ramas. La cobertura de protección social de los niños sigue siendo insuficiente: solo uno de cada tres niños (el 35 por ciento) está cubierto, lo que indica un importante déficit de inversión en los niños y las familias. Solo el 41 por ciento de las madres de recién nacidos perciben prestaciones monetarias de maternidad que les proporcionan una seguridad de los ingresos en ese periodo crítico de la vida. La seguridad de los ingresos de los trabajadores desempleados también constituye un desafío, ya que solo una de cada cinco personas desempleadas (el 22 por ciento) percibe una prestación de desempleo. Las personas con discapacidad severa también sufren grandes déficits de cobertura: a nivel mundial, solo el 28 por ciento perciben prestaciones de discapacidad. La cobertura efectiva de las pensiones para los adultos mayores es del 68 por ciento de las personas que superan la edad de jubilación en todo el mundo. A pesar de los importantes avances conseguidos en la extensión de la cobertura de la protección social, muchas personas siguen estando desprotegidas; es necesario redoblar los esfuerzos a fin de convertir en una realidad el derecho humano a la seguridad social y alcanzar los ODS.
- Este informe presenta datos actualizados para supervisar la meta 1.3 de los ODS y proporciona la referencia de 2015 para el indicador 1.3.1 de los ODS. El informe se fundamenta en la Base de datos mundial de la OIT sobre protección social y en la Encuesta de Seguridad Social, que es una encuesta administrativa que la OIT remite periódicamente a los países. El seguimiento de los progresos en el logro de los ODS requiere invertir en las capacidades nacionales en materia de estadísticas de protección social, lo que incluye la realización de esfuerzos adicionales, a nivel nacional, regional e internacional, para mejorar la recopilación, el análisis y la difusión sistemáticos de los datos sobre la protección social.

Continúa en la página siguiente

IDEAS FUNDAMENTALES (cont.)

- Avanzar hacia la protección social universal y alcanzar los ODS requerirá esfuerzos en diversas esferas. La extensión de la cobertura de la protección social a las personas que trabajan en la economía informal, y la facilitación de su transición a la economía formal, es una cuestión fundamental para abordar los déficits de trabajo decente y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad. En líneas más generales, la promoción de sistemas inclusivos de protección social, en particular los pisos de protección social, es una condición previa para mejorar el nivel de vida de las poblaciones vulnerables y alcanzar los ODS. Sin embargo, ello solo será posible si las prestaciones satisfacen las necesidades de la población y garantizan niveles adecuados de protección. Es necesario realizar mayores esfuerzos para garantizar, además de la cobertura universal, la suficiencia de las prestaciones. Ello también es esencial para abordar los desafíos futuros relacionados con el cambio demográfico, la evolución del mundo del trabajo, la migración, los contextos frágiles y los problemas ambientales, a fin de garantizar que los sistemas de protección social estén bien adaptados para hacer realidad el derecho a la seguridad social para todos.
- A pesar de los importantes avances conseguidos en la extensión de la cobertura de la protección social a nivel mundial, algunos países, desde 2010, han aplicado políticas de austeridad o consolidación fiscal. Esos ajustes a corto plazo afectan a una parte del gasto público, que incluye, entre otros, el gasto en protección social. Esta cuestión está ampliamente documentada en el caso de los países de ingresos altos que ya han limitado una serie de prestaciones de protección social; junto con la persistencia del desempleo, el descenso de los salarios y el alza de los impuestos, estas medidas han contribuido a aumentar la pobreza, que afecta en la actualidad a 86 millones de personas en la Unión Europea, esto es, a más del 17 por ciento de la población. La reducción del nivel de ingresos de los hogares está conduciendo a un menor consumo interno y a una disminución de la demanda, ralentizando la recuperación. La consolidación fiscal no se limita a Europa: en 2018, 124 países (81 de ellos son países en desarrollo) están ajustando los gastos en términos de su PIB y se mantendrán en esos niveles hasta 2020.
- Esta no tiene por qué ser una década de ajustes y recortes presupuestarios; existe espacio fiscal para la protección social, incluso en los países más pobres. Se dispone de una amplia gama de opciones para generar recursos para la protección social; concretamente, hay ocho opciones de financiación, respaldadas por declaraciones de políticas de las instituciones financieras internacionales y las Naciones Unidas. Es imperativo que los países estudien de manera proactiva todas las alternativas financieras posibles para promover los ODS y el desarrollo nacional, por medio del empleo y la protección social.
- En la actualidad, el mundo está unido en el avance de la protección social universal. El fortalecimiento de los sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social, cuenta con el respaldo de los esfuerzos conjuntos de los organismos de las Naciones Unidas en los distintos niveles, y de los esfuerzos conjuntos concertados con las instituciones y los interlocutores sociales internacionales, regionales, subregionales y nacionales pertinentes, en particular mediante la Alianza Mundial para la Protección Social Universal.

7.1 Avances en los sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social

7.1.1 Seguimiento del indicador 1.3.1 de los ODS a nivel mundial

La protección social desempeña un papel fundamental para el logro del desarrollo sostenible, garantizando la seguridad de los ingresos y el acceso efectivo de las personas a la atención de salud. A pesar de los importantes avances de los últimos años, el derecho humano a la seguridad social no es todavía una realidad para muchas personas del mundo: solo el 29 por ciento de la población mundial tiene acceso a sistemas integrales de seguridad social en todas las ramas¹, y el resto de la población solo goza de una protección parcial o carece totalmente de ella. En ese contexto mundial, las diferencias entre las regiones son considerables. Para poder dar cumplimiento a la Agenda 2030, es necesario redoblar los esfuerzos destinados a establecer sistemas de protección social, incluidos pisos de protección social, a fin de aprovechar plenamente el papel decisivo de la protección social en la promoción del desarrollo social y económico.

Sobre la base del análisis expuesto en los capítulos 1 a 6 de este informe, en la presente sección se resumen los resultados más importantes a nivel mundial en relación con el indicador 1.3.1 de los ODS, y se proporciona más información acerca de los datos estadísticos publicados en el informe de 2017 del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los progresos realizados en el logro de los ODS (Naciones Unidas, 2017c).

La cobertura efectiva de la protección social en una rama como mínimo solo llega al 45,2 por ciento de la población mundial (véanse los gráficos 7.1 y 7.2). Más de la mitad de la población mundial carece de protección efectiva en materia de protección social en cualquiera de las ramas². La diferencia entre las regiones es considerable: en la mayoría de los países de Europa y Asia Central, así como en Canadá y Uruguay, más del 90 por ciento de la población goza de protección en una rama como mínimo. En cambio, en la mayoría de los países de África de los que se dispone de datos dicha protección abarca a menos del 30 por ciento de la población, con la notable excepción de Egipto y Sudáfrica. En las

Américas, donde se estima que un 67,6 por ciento de la población tiene protección en una rama como mínimo, se evidencia el importante avance logrado en los últimos años en la extensión de la cobertura de la protección social. En Asia y el Pacífico, la cobertura regional, estimada en un 39 por ciento de la población, oculta grandes diferencias en la región, ya que países como Australia, China, Japón, República de Corea y Nueva Zelanda muestran una cobertura relativamente elevada, pero en otros países de la región de los que se dispone de datos la cobertura es limitada. Esa importante disparidad en materia de cobertura evidencia, por lo general, la tendencia mundial de que los mayores niveles de cobertura de la protección social suelen corresponder a los países que tienen un mayor nivel de desarrollo económico, aunque la experiencia de algunos países, como China y Uruguay, demuestran que los esfuerzos continuados en extender la cobertura pueden dar buenos resultados en cualquier nivel de desarrollo.

El progreso en la extensión de la cobertura de protección social requiere la asignación de un nivel adecuado de recursos (véase la sección 7.2.7). Solo si los países invierten una cantidad suficiente de recursos, sus regímenes de protección social pueden contribuir positivamente al desarrollo económico y social, a la realización del derecho a la seguridad social y al logro de los ODS. La falta de inversión en protección social, particularmente en África, Asia y los Estados Árabes, constituye uno de los obstáculos para el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible (véase el gráfico 7.2).

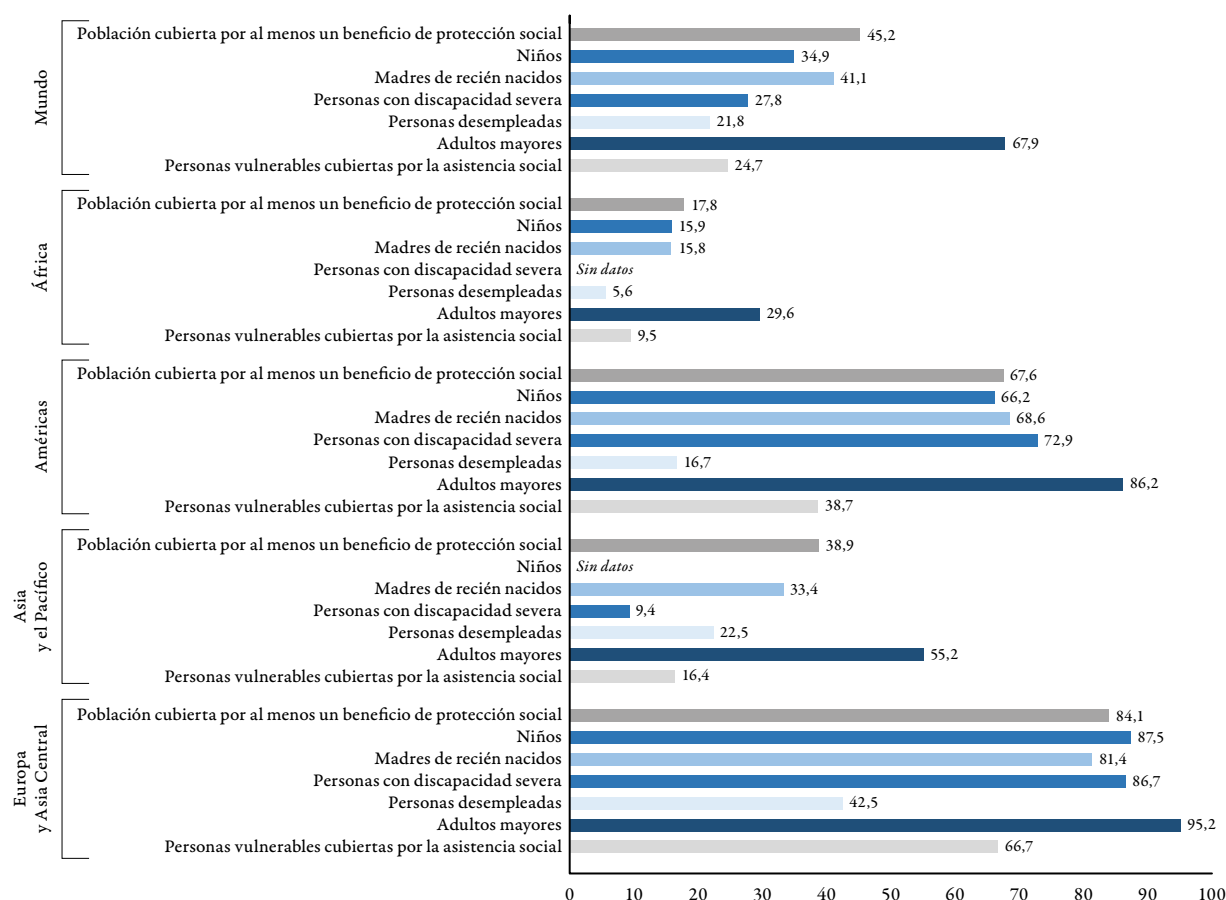
Prestaciones familiares y por hijo

Las prestaciones de protección social desempeñan una función vital para mejorar el desarrollo saludable y el bienestar de los niños, ya que aumentan la seguridad de los ingresos de las familias, reducen y previenen la pobreza y la vulnerabilidad, y facilitan el acceso a la atención de salud y otros servicios sociales. No obstante, la protección social de la infancia sigue siendo un desafío importante en muchas partes del mundo, como se explica en el capítulo 2. Según la estimación de la cobertura mundial (véase el gráfico 7.1), solo uno de cada tres niños percibe una prestación familiar o por

¹ La protección social incluye las prestaciones familiares y de la infancia, la protección de la maternidad, las prestaciones de desempleo, las prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, las prestaciones de enfermedad, la protección de la salud y las pensiones de vejez, discapacidad y sobrevivientes. En los sistemas de protección social, todas estas ramas se gestionan mediante una combinación de regímenes contributivos (seguro social) y prestaciones no contributivas financiadas con impuestos, incluida la asistencia social.

² Véase más información sobre el indicador 1.3.1 de los ODS en el anexo II.

Gráfico 7.1 Indicador 1.3.1 de los ODS: cobertura efectiva de protección social; estimaciones mundiales y regionales, por grupos de población (porcentaje)



Notas: *Población cubierta por al menos un beneficio de protección social (cobertura efectiva)*: proporción de la población total que percibe por lo menos una prestación monetaria contributiva o no contributiva, o que cotiza activamente a un régimen de seguridad social como mínimo. *Niños*: relación entre hijos/familias que perciben prestaciones monetarias por hijo/familias con respecto al número total de hijos/familias con hijos. *Madres de recién nacidos*: relación entre mujeres beneficiarias de prestaciones monetarias de maternidad y mujeres que han dado a luz el mismo año. *Personas con discapacidad severa*: relación entre personas beneficiarias de prestaciones monetarias de discapacidad y personas con discapacidad severa. *Personas desempleadas*: relación entre personas beneficiarias de prestaciones monetarias de desempleo y el número total de personas desempleadas. *Adultos mayores*: relación entre personas que superan la edad legal de jubilación y que perciben una pensión de vejez (contributiva o no contributiva), y personas que superan la edad legal de jubilación. *Personas vulnerables cubiertas por la asistencia social*: relación entre personas beneficiarias de asistencia social y número total de personas vulnerables (definidas como niños y adultos sin derecho a prestaciones contributivas y personas que superan la edad de jubilación que no perciben una prestación contributiva (pensión)).

Fuentes: OIT, Base de datos mundial sobre la protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Social (SSI); ILOSTAT; fuentes nacionales.

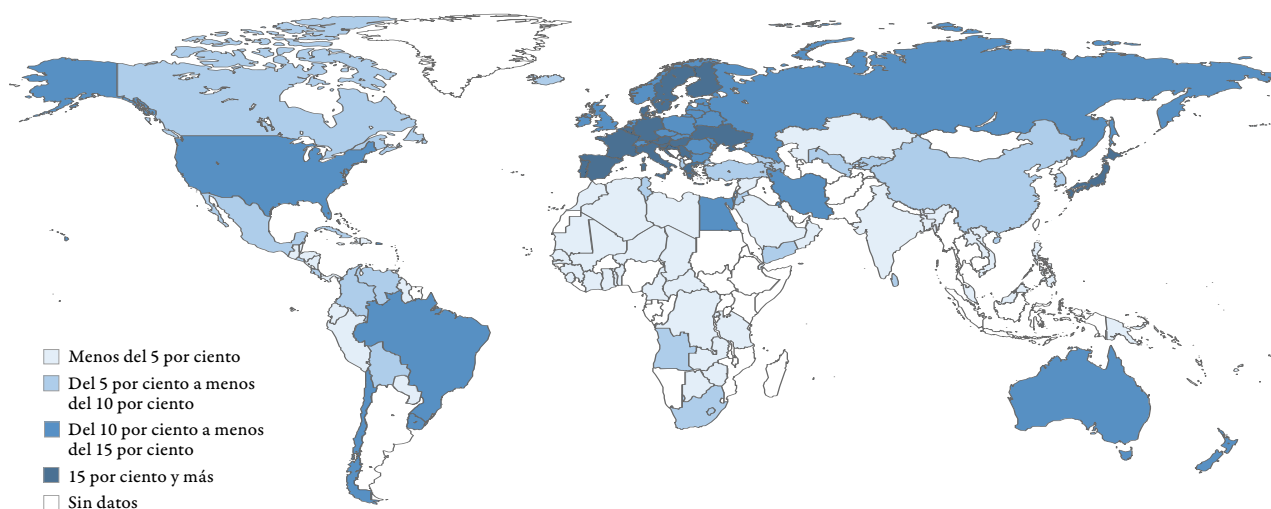
Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54797>

hijo; esto es, el 34,9 por ciento de los niños perciben prestaciones (indicador 1.3.1 de los ODS con respecto a los niños) y dos terceras partes del total de niños carecen de protección.

En Europa y Asia Central, el 87,5 por ciento del total de niños de entre 0 y 14 años perciben prestaciones familiares o por hijo, aunque existe una gran variación regional; muchos países de la región han alcanzado la cobertura efectiva universal de los niños, pero en otros países perciben dichas prestaciones menos del 10 por ciento de los niños de entre 0 y 14 años. Según la estimación regional de las Américas, dos de cada tres niños perciben una prestación familiar o por hijo, lo que se

debe, en parte, a la extensión de los programas de transferencias monetarias en la región, aunque el nivel de las prestaciones suele ser modesto. En los Estados Árabes, los datos disponibles no permiten calcular una estimación regional. En África, los niños representan el 43 por ciento de la población, aunque solo el 15,9 por ciento del total de niños de entre 0 y 14 años perciben prestaciones familiares monetarias o por hijo. De forma análoga, en Asia, el suministro de protección social a los niños sigue siendo un desafío, con la excepción de Australia y Mongolia, aunque los limitados datos disponibles no son suficientes para calcular la estimación regional. En muchos países, la cobertura de los niños de

Gráfico 7.2 Gasto público en protección social (excluida la salud); año más reciente con datos disponibles (porcentaje del PIB)



Nota: El gasto total en protección social está estimado como porcentaje del PIB, excluidos los gastos en salud.

Fuente: OIT, Base de datos mundial sobre la protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Social (SSI); ILOSTAT; fuentes nacionales. Véase también el anexo IV, cuadros B.16 y B.17.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54796>

entre 0 y 14 años que perciben prestaciones monetarias es inferior al 30 por ciento, o incluso menor.

Una tendencia positiva a nivel mundial es la extensión de la cobertura, ya que un número significativo de gobiernos han anunciado la extensión de las prestaciones monetarias destinadas a los niños. No obstante, las presiones en materia de consolidación fiscal han obligado a algunos países a reducir el nivel de las prestaciones o a limitar la cobertura de los niños, lo que ha tenido repercusiones negativas para las familias.

Protección de la maternidad

El embarazo y el parto son periodos críticos en la vida de las madres y los hijos, caracterizados a menudo por importantes riesgos en materia de salud y de ingresos. La protección de la maternidad es esencial para aliviar esos riesgos en la vida de las madres, y para que los niños puedan tener un buen comienzo en la vida, como se explica en el capítulo 3. Aunque se han logrado avances importantes en cuanto al acceso a los servicios de atención de salud materna, la seguridad de los ingresos de las embarazadas y las madres de recién nacidos ha quedado atrás.

A nivel mundial, la gran mayoría de las madres de recién nacidos (el 59 por ciento) siguen sin tener acceso a un régimen de prestaciones de maternidad (indicador 1.3.1 de los ODS con respecto a las madres de

recién nacidos). En África, solo el 16 por ciento de las madres de recién nacidos perciben prestaciones monetarias de maternidad, lo que les asegura, al menos, un nivel básico de ingresos en ese periodo crítico de sus vidas. En Asia y el Pacífico, la cobertura efectiva es considerablemente mayor, aunque solo una tercera parte de las mujeres empleadas perciben prestaciones monetarias de maternidad, y dos terceras partes carecen de protección. Los problemas para extender la cobertura suelen estar relacionados con una elevada proporción de empleo informal y la falta de mecanismos adecuados de protección de la maternidad para las mujeres que no trabajan en la economía formal.

Los niveles de cobertura más elevados de Europa y Asia Central (el 81 por ciento) y las Américas (el 69 por ciento) se deben, en parte, al hecho de que algunos países de esas regiones, en particular los Estados miembros de la Unión Europea, han alcanzado la cobertura universal, aunque en los demás países sigue habiendo problemas importantes para alcanzar la cobertura universal de las mujeres en edad fértil.

Recientemente, tanto en las economías en desarrollo como en las desarrolladas, se han logrado avances en la extensión de la cobertura de la protección de la maternidad por medio del seguro social. Dejar de basarse en la responsabilidad del empleador es esencial para eliminar los desincentivos al empleo de las mujeres. Sin embargo, también es importante asegurar la protección de la maternidad de aquellas mujeres que trabajan en la

economía informal o en formas atípicas de empleo, que no reúnen las condiciones para acceder a las prestaciones contributivas. En ese contexto, algunos países de Asia, África y América Latina han puesto en marcha regímenes y programas no contributivos, o han ampliado los existentes. Otro desafío pendiente es la mejora de la suficiencia de las prestaciones, tanto para asegurar los ingresos durante la licencia de maternidad como el acceso a los servicios de atención de la salud materna.

Prestaciones de desempleo

Las prestaciones de desempleo son esenciales para garantizar los ingresos en caso de pérdida del empleo y mientras se encuentra otro. Contribuyen a reducir y prevenir la pobreza, así como a mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo, y a facilitar el cambio estructural de la economía (véase la sección 3.3). Sin embargo, en comparación con otras contingencias, el acceso a las prestaciones de desempleo es todavía muy limitado en todo el mundo. A nivel mundial, solo el 22 por ciento de los trabajadores desempleados perciben efectivamente prestaciones de desempleo (indicador 1.3.1 de los ODS con respecto a las personas desempleadas), tal y como se analiza en el capítulo 3.

La variación regional es grande. En Europa y Asia Central, la cobertura efectiva es del 43 por ciento de los trabajadores desempleados; aunque existen sistemas de seguridad social maduros e integrales, la cobertura efectiva en Europa solo abarca a aproximadamente la mitad de los trabajadores desempleados. Entre otros posibles motivos de esa baja cobertura, cabe citar el agotamiento del derecho a las prestaciones o el incumplimiento de los requisitos para tener derecho a las mismas. En otras regiones, el nivel de la cobertura es incluso más bajo, situándose en el 23 por ciento de las personas que buscan empleo en Asia y el Pacífico, el 17 por ciento en las Américas y el 6 por ciento en África. La mayoría de los países de esas regiones aún carecen de regímenes de prestaciones de desempleo eficaces. Incluso en aquellos países que cuentan con regímenes de seguro de desempleo, el porcentaje de trabajadores desempleados que perciben prestaciones de desempleo es relativamente bajo, debido a que sigue existiendo un nivel relativamente elevado de empleo informal.

A pesar de que, a nivel mundial, existen brechas importantes en la cobertura, algunos países, incluidos países de ingresos bajos y medios, han extendido el acceso a las prestaciones de desempleo vigentes o a otras nuevas y/o han extendido la cobertura a personas

que estaban excluidas. En otros países, se ha extendido el alcance de la protección mediante la adopción de medidas de promoción del empleo, como el desarrollo de las competencias y servicios de empleo, en el marco de un conjunto integrado de medidas y complementando las prestaciones monetarias de desempleo con políticas de formación y otras políticas de mercado de trabajo. Sin embargo, en ocasiones, a esas medidas expansivas les han sucedido medidas de consolidación fiscal, que han supuesto el establecimiento de condiciones más estrictas para tener derecho a las prestaciones de desempleo, un menor periodo máximo de duración de la prestación o la reducción del nivel de las prestaciones.

Prestaciones de discapacidad

Las prestaciones de discapacidad son fundamentales para consolidar el empleo, la seguridad de los ingresos y la vida independiente de las personas con discapacidad (véase el capítulo 3). Sin embargo, a nivel mundial, aproximadamente solo el 28 por ciento de las personas con discapacidad severa perciben prestaciones monetarias de discapacidad (indicador 1.3.1 de los ODS con respecto a las personas con discapacidad), y existen grandes diferencias entre las regiones (véase el gráfico 7.1). Mientras que en Europa y Asia Central casi el 87 por ciento de las personas con discapacidad severa perciben prestaciones de discapacidad y, en las Américas, el 73 por ciento, la cobertura en Asia y el Pacífico es solamente del 9,4 por ciento de las personas con discapacidad severa, y no se dispone de estimaciones regionales comparables de África y los Estados Árabes.

Los avances recientes en esta rama incluyen la extensión de la cobertura en algunos países de Asia y África por medio de prestaciones monetarias de discapacidad no contributivas, ya sea mediante la incorporación de la discapacidad en regímenes más amplios de protección social, o estableciendo regímenes específicos para las personas con discapacidad. A pesar de esos avances, algunos países, en el marco de la aplicación de medidas de austeridad, están reduciendo la cobertura de las prestaciones de discapacidad, dejando sin protección a muchas personas con discapacidad.

Pensiones de vejez

Las pensiones de vejez desempeñan una función vital para garantizar los ingresos y prevenir la pobreza en la vejez, y para mantener el nivel de los ingresos después de

la jubilación (véase el capítulo 4). De hecho, los adultos mayores (65 y más años de edad) constituyen uno de los grupos de la población más ampliamente protegido, en comparación con los niños o las personas en edad de trabajar. A nivel mundial, la cobertura efectiva de las pensiones es del 68 por ciento del total de adultos mayores (indicador 1.3.1 de los ODS relativos a los adultos mayores), en parte porque muchos países han intensificado los esfuerzos para asegurar la protección universal de los adultos mayores, como se explica en el capítulo 4. Europa y Asia Central y las Américas llevan la delantera a nivel mundial, ya que en esas regiones un 95 y un 86 por ciento de las personas mayores, respectivamente, perciben una pensión de vejez. Si bien la mayoría de adultos mayores de Europa y América del Norte perciben pensiones, muchos países, sobre todo los que se ven sujetos a presiones de austeridad, se están esforzando por hallar un equilibrio entre la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera de sus sistemas de pensiones.

La extensión de la cobertura en muchos países de Asia y el Pacífico, particularmente en China, ha contribuido a una cobertura regional de más de la mitad de las personas que superan la edad de jubilación. En África también se han logrado avances notables, aunque la cobertura efectiva siga siendo solo del 30 por ciento de la población que supera la edad de jubilación. En dichos países, las dificultades para implementar, extender y financiar los regímenes de pensiones están más relacionadas con obstáculos estructurales, como los elevados niveles de empleo informal, la baja capacidad contributiva y el limitado espacio fiscal.

En los últimos años, una tendencia positiva en las economías en desarrollo ha sido la introducción de pensiones no contributivas, sobre todo en países con altos niveles de empleo informal, que enfrentan dificultades para extender los regímenes de pensiones contributivas, aunque el nivel de las prestaciones a menudo es muy bajo.

Asistencia social

En los últimos años, la atención se ha centrado más en las prestaciones no contributivas, como un medio para colmar las brechas en la cobertura de la protección social y en garantizar, al menos, un nivel básico de protección para todas las personas. No obstante, a pesar del importante avance en la extensión de la cobertura por medio de los regímenes contributivos, muchas personas siguen careciendo de protección, en gran medida debido

al alto nivel de empleo informal. Así pues, otro indicador muestra la proporción de la población vulnerable, definida como todos los niños y adultos sin protección del seguro social que perciben prestaciones no contributivas, incluida la asistencia social. A nivel mundial, se estima que solo una de cada cuatro personas (el 25 por ciento) consideradas vulnerables (niños, personas en edad de trabajar y personas de edad que no cotizan al seguro social) percibe una prestación no contributiva (indicador 1.3.1 de los ODS relativos a las personas vulnerables). En Europa y Asia Central, dos terceras partes de las personas vulnerables perciben prestaciones no contributivas (el 67 por ciento), pero en las Américas ese porcentaje es de solo el 39 por ciento, del 16 por ciento en Asia y el Pacífico, y del 10 por ciento en África.

7.1.2 Creación de la base de conocimientos estadísticos sobre protección social para realizar el seguimiento de los ODS

El seguimiento de los progresos en el establecimiento de sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social y en el logro de los ODS, requiere una inversión sistemática en las capacidades nacionales en materia de estadísticas de protección social. Ello requiere esfuerzos adicionales a nivel nacional, regional e internacional para reforzar los marcos de supervisión y la recopilación, el análisis y la difusión sistemáticos de datos e indicadores clave, que incluyan datos desglosados por género, grupo de edad y situación de discapacidad, de manera que puedan servir de guía para los responsables de la formulación de las políticas y otros interesados. La Recomendación núm. 202 de la OIT incluye un firme compromiso por parte de los gobiernos y los interlocutores sociales de supervisar los progresos alcanzados en la extensión de la protección social a través de mecanismos de participación.

Para avanzar en el establecimiento de sistemas de protección social, incluidos pisos de protección social y alcanzar la meta 1.3 de los ODS, es necesario prestar más atención al aumento de la capacidad de seguimiento, a fin de proporcionar una sólida base de conocimientos empíricos a los responsables de la formulación de políticas.

Las estadísticas fiables sobre la seguridad social, basadas en una metodología compartida y definiciones, conceptos y principios acordados sobre los datos que se recopilarán, constituyen una condición previa importante para la buena gobernanza y la formulación de políticas. La falta de estadísticas y datos actualizados

y de calidad sobre la protección social es un problema serio que afecta a la mayoría de países en desarrollo; ello representa un verdadero obstáculo a la hora de detectar y subsanar las deficiencias en materia de protección social. Muchos países carecen de información normalizada sobre las principales características políticas de los distintos programas de seguridad social, como el número de personas beneficiarias, el nivel y el costo de las prestaciones, las fuentes de financiación y la frecuencia y la calidad de los servicios que se prestan. Abordar este problema requiere un gran esfuerzo, tanto a nivel nacional como internacional.

La OIT ha prestado apoyo durante décadas a sus Estados Miembros para recopilar, compilar y analizar los datos estadísticos sobre la protección social, en particular mediante la Encuesta Internacional de la OIT sobre el Costo de la Seguridad Social, desde la década de 1940, que es una encuesta administrativa que se remite periódicamente a los países, bajo la orientación de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo³. En 2015, la OIT revisó la Encuesta de Seguridad Social para incorporar los ODS; se puede acceder en línea al cuestionario de la Encuesta de Seguridad Social de 2016, así como al manual de la Encuesta (OIT, 2016c)⁴.

La información recibida por medio de la Encuesta de Seguridad Social de la OIT se compila en la Base de datos mundial de la OIT sobre protección social, que se complementa con datos de otras fuentes⁵. A nivel mundial, dicha base de datos es la principal fuente de información sobre protección social, y permite recopilar, almacenar y difundir un conjunto completo de datos e indicadores estadísticos sobre la protección social de todo el mundo. Contiene información sobre la configuración de los sistemas nacionales de protección social; el costo, los gastos y los ingresos de los regímenes de protección social; y datos sobre la cobertura efectiva y legal, que incluyen los beneficiarios de las prestaciones sociales y la cuantía de las prestaciones.

No obstante, se requiere un mayor esfuerzo, a todos los niveles, para desarrollar y mantener el sistema de

indicadores que permite hacer el seguimiento de los ODS relacionados con la protección social. Los países deberían otorgar una mayor importancia a la producción de datos estadísticos e indicadores, asignando mayores esfuerzos y recursos a ese objetivo. La comunidad internacional debería apoyar los esfuerzos encaminados en esa dirección y, en particular, prestar asistencia técnica a los países en desarrollo en las cuestiones relacionadas con el diseño, la ejecución y la creación de capacidad. El seguimiento de los progresos en el logro de los ODS requiere inversiones en las capacidades nacionales en la esfera de las estadísticas sobre protección social, lo que implica esfuerzos adicionales, a nivel nacional, regional e internacional, para mejorar la recopilación, el análisis y la difusión de forma periódica de los datos sobre la protección social.

7.2 Avances hacia la protección social universal y el logro de los ODS

Con el fin de cumplir los objetivos de la Agenda 2030, es necesario un mayor esfuerzo para acelerar los progresos en la extensión de la protección social, como una inversión en las personas, y asegurar que la gama y el nivel de las prestaciones que se otorgan atiendan adecuadamente a las necesidades de la población. También son necesarios mayores esfuerzos para asegurar que los sistemas de protección social estén bien institucionalizados y reconocidos en la ley y en las estrategias nacionales de desarrollo, que cuenten con una base de financiación estable y sostenible, y que su administración y gestión sean eficaces y eficientes.

En las siguientes secciones se tratan algunos retos y oportunidades específicos relacionados con las políticas de protección social, que se deben abordar para acelerar los progresos a fin de dar cumplimiento a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

³ La Resolución sobre la elaboración de estadísticas de la seguridad social, adoptada en 1957, sigue siendo el único marco integral acordado internacionalmente sobre las estadísticas de la protección social (CIET, 1957).

⁴ Disponible en <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?id=10>.

⁵ La Base de datos mundial de la OIT sobre protección social, manteniendo la coherencia en la mayor medida posible, complementa los datos recibidos por medio de la Encuesta de Seguridad Social con los de otras fuentes internacionales y regionales, en especial el Observatorio de la Seguridad Social, de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), y Social Security Throughout the World, de la AISS y la Administración de la Seguridad Social de Estados Unidos (Perfiles nacionales de seguridad social de la AISS), como principal fuente de información para calcular las cifras de la cobertura legal. También se utilizan otras fuentes (en orden alfabético): los Índices de protección social del Banco Asiático de Desarrollo; los datos sobre pensiones y el Atlas of Social Protection Indicators of Resilience and Equity del Banco Mundial; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y otras comisiones regionales de las Naciones Unidas; la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat), en particular el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social; la base de datos sobre gasto social de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); y el Observatorio Mundial de la Salud y las National Health Accounts de la OMS.

7.2.1 Extensión de la cobertura de la protección social a los trabajadores de la economía informal y facilitación de su transición a la economía formal

Aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo mundial está empleada en la economía informal, y la gran mayoría de esas personas enfrenta graves deficiencias en materia de trabajo decente, incluida la falta de acceso a la protección social. Esa falta de protección atrapa a los trabajadores y a sus familias en un círculo vicioso de vulnerabilidad, pobreza y exclusión social. Se trata de un enorme impedimento, no solo para el bienestar individual y el ejercicio de los derechos humanos de esas personas (en particular el derecho a la seguridad social), sino también para el desarrollo económico y social de sus países.

Generalmente, los trabajadores de la economía informal no gozan de cobertura por medio de mecanismos contributivos (seguro social y otros regímenes contributivos), debido a diversos factores, como su exclusión de la cobertura legal, el escaso cumplimiento, una capacidad contributiva limitada, ingresos bajos y volátiles, y procedimientos administrativos complejos. Al mismo tiempo, dichos trabajadores suelen estar excluidos de los programas destinados explícitamente a las personas o los hogares pobres con una capacidad limitada para obtener ingresos. Ello deja a muchos trabajadores de la economía informal, entre ellos muchas mujeres, sin cobertura efectiva, lo que se suele denominar el «medio faltante» (*missing middle*) (OIT, de próxima aparición b; Ulrichs, 2016).

Las empresas se benefician de distintas formas de la cobertura de sus trabajadores. Una mejor protección social de los trabajadores tiene efectos positivos en la productividad laboral y la competitividad, mediante un mayor acceso a la atención de salud, menores tasas de ausentismo, una mayor retención de los empleados y más motivación (Scheil-Adlung, 2014). Por ejemplo, en un estudio reciente se halló que, en Viet Nam, las empresas que habían aumentado la cobertura de la seguridad social en un 10 por ciento entre 2006 y 2011, experimentaron un aumento del ingreso por trabajador del 1,1 al 2,6 por ciento y un incremento de sus ganancias de entre un 1,3 y un 3 por ciento (Lee y Torm, 2017).

El seguro social es un importante instrumento para compartir los riesgos financieros de las empresas, en particular los riesgos de accidente del trabajo y

de enfermedad profesional, maternidad y despido. Cuando los empleadores pueden basarse en los mecanismos de seguro social, en vez de ser responsables individualmente de la indemnización de los trabajadores (responsabilidad del empleador), pueden planificar y administrar mejor los flujos financieros, y gestionar los riesgos de una manera más predecible. Por ello el seguro social ofrece importantes ventajas para los empleadores, como las prestaciones de maternidad, el seguro en caso de accidente del trabajo y enfermedad profesional y el seguro de desempleo (por ejemplo, Kuddo, Robalino y Weber, 2015). Garantizar la plena cobertura de protección social de los trabajadores, por lo tanto, es bueno desde el punto de vista de las empresas, ya que permite aumentar la productividad laboral y la competitividad, y ofrece más oportunidades empresariales.

La extensión de la cobertura de la protección social a los trabajadores de la economía informal también conlleva una serie de beneficios para la sociedad en general, especialmente cuando contribuye a facilitar la transición de la economía informal a la formal. La extensión de los mecanismos de seguro social a grupos más amplios de trabajadores que carecían de protección puede ayudar a lograr una mejor combinación de financiación para el sistema de protección social, lo que aliviaría las presiones en las prestaciones de asistencia social financiadas con los impuestos. También permite compartir la carga de la financiación del sistema de protección social por medio de cotizaciones e impuestos de una manera más equitativa entre las personas que tienen capacidad contributiva y garantiza que las cotizaciones y los impuestos se ajusten a las capacidades contributivas (OIT, 2013a; AISS, 2016a). Asimismo, ayuda a garantizar la sostenibilidad y la adecuación del sistema de protección social a largo plazo (OIT, 2014a).

Los ejemplos satisfactorios en cuanto a la extensión de la cobertura de la protección social a los trabajadores de la economía informal se han basado en dos amplios enfoques en materia de políticas⁶:

1. *La extensión de la cobertura por medio de mecanismos contributivos.* En muchos países, la extensión de la protección social a grupos más amplios de la población se ha realizado sobre todo mediante mecanismos de protección social basados en el empleo (generalmente, el seguro social). Este enfoque tiende a centrarse en grupos de trabajadores específicos que ya están bastante próximos a la economía formal y tienen cierta capacidad contributiva, por lo tanto, es relativamente más fácil lograr

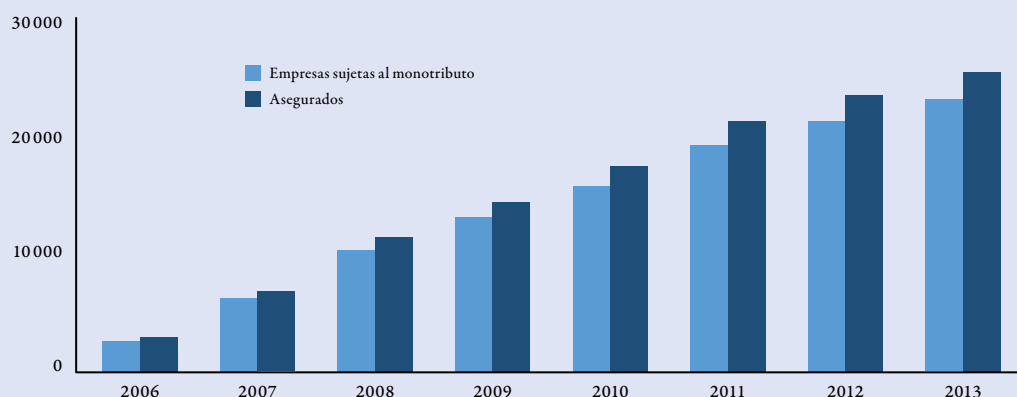
⁶ Esos enfoques se recogen en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), de la OIT.

Recuadro 7.1 Extensión de la protección social y promoción de la transición a la economía formal: el régimen de monotributo de Uruguay

El monotributo es un mecanismo simplificado de recaudación de impuestos y cotizaciones para los pequeños cotizantes de Uruguay. Los microempresarios que eligen esta opción, así como sus trabajadores, adquieren automáticamente el derecho a percibir las prestaciones del sistema de seguridad social contributivo (excepto el seguro de desempleo). Por medio del mecanismo del monotributo, el Banco de Previsión Social de Uruguay (BPS) recauda una cotización unificada, que incluye los impuestos y las cotizaciones, transfiere la parte correspondiente a los

impuestos a la autoridad tributaria y utiliza la fracción restante para financiar las prestaciones de seguridad social de los afiliados al régimen y sus familias. El mecanismo del monotributo ha resultado ser un instrumento eficaz para extender la cobertura de la seguridad social a los trabajadores por cuenta propia, en especial a las mujeres, así como para formalizar las microempresas y pequeñas empresas (véase el gráfico 7.3). Argentina, Brasil y Ecuador han puesto en marcha mecanismos similares.

Gráfico 7.3 Extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores independientes y de microempresas: registro de empresas sujetas al monotributo y asegurados, Uruguay, 2006-2013



Fuente: Basado en OIT, 2014f.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54798>

su acceso a mecanismos de protección social basados en el empleo. En muchos casos, la estrategia de extensión incluye, además de un cambio en la legislación, una serie de medidas para eliminar los obstáculos administrativos relacionados con las cotizaciones, simplificando los procedimientos y adaptando las tasas de cotización y el conjunto de prestaciones que se otorgan. Entre otros ejemplos, cabe citar la inclusión de los trabajadores domésticos en el seguro de maternidad y de desempleo (Sudáfrica), los fondos mutuos basados en la ocupación o en el sector (Senegal), la facilitación del registro de microempresas y la recaudación de impuestos/cotizaciones por medio de mecanismos de monotributo (Argentina, Uruguay, véase el recuadro 7.1), y la inclusión de los trabajadores por cuenta propia en los

regímenes de seguro social (por ejemplo, Ghana, Kenya, República Unida de Tanzania)⁷.

2. *La extensión de la cobertura por medio de mecanismos no contributivos (transferencias sociales)*. En otros países, la extensión de la protección social a grupos más amplios de la población se ha llevado a cabo mediante una extensión a gran escala de los mecanismos de protección social no contributivos a grupos que no estaban protegidos, con independencia de su situación laboral, financiándola en gran medida con los ingresos públicos provenientes de los impuestos, los ingresos procedentes de los recursos minerales o donaciones externas, o mediante una combinación de cotizaciones e impuestos. Este enfoque podría resumirse en los siguientes términos: la «extensión de la protección social con

⁷ Sin embargo, la extensión de la cobertura del seguro social por medio de mecanismos voluntarios no suele dar lugar a un aumento sustancial de la cobertura. Ofrecen perspectivas más alentadoras los mecanismos obligatorios cuidadosamente diseñados, adaptados a las características y las capacidades contributivas particulares de los grupos destinatarios.

independencia de la situación», partiendo de la expectativa de que «la inversión en las personas» por medio de la protección social, lo que facilita el acceso a los servicios sociales y de atención de la salud, aumenta la seguridad de los ingresos y permite que los trabajadores asuman mayores riesgos, puede traducirse en resultados positivos en materia de capital humano y productividad que apoyen la formalización del empleo a medio y largo plazo. Algunos ejemplos de este enfoque son los programas de transferencias monetarias para los niños y las familias en Brasil y México; las pensiones sociales en Lesotho, Mauricio, Namibia, Nepal, Sudáfrica y Timor-Leste y la extensión de la protección de la salud financiada mediante una combinación de impuestos y cotizaciones en Colombia, Ghana, Rwanda y Tailandia.

7.2.2 Promoción de sistemas de protección social inclusivos, incluidos los pisos de protección social

Los sistemas de protección social constituyen uno de los instrumentos en materia de políticas más importantes que tienen a su disposición los responsables de la formulación de políticas para hacer frente a las desigualdades y promover la inclusión social. Sin embargo, los patrones existentes de desigualdad, discriminación y desventaja estructural se reflejan a menudo en los sistemas de protección social. Por ello resulta fundamental comprender mejor los factores subyacentes de la exclusión social, y diseñar y aplicar sistemas de protección social de tal modo que mitiguen y superen la marginación, la discriminación y la desventaja estructural, y que incentiven la inclusión social (Babajanian y Hagen-Zanker, 2012). Solo si se comprenden y abordan esos factores al diseñar, implementar y supervisar los sistemas de protección social, se puede aprovechar todo su potencial para combatir las desigualdades y promover la inclusión social, contribuyendo así al logro de los ODS 1, 5 y 10 (Naciones Unidas, de próxima aparición).

Una de las esferas en la que se han logrado avances importantes (aunque no suficientes) es la de garantizar la igualdad de género en los sistemas de protección social. En numerosos estudios se han señalado las distintas formas en las que los sistemas de protección social reflejan y reproducen las desigualdades de género económicas y sociales, y se ha instado a prestar más atención a esta cuestión (por ejemplo, Sabates-Wheeler y Kabeer, 2003; Kabeer, 2008; Jones y Holmes, 2013). En los regímenes contributivos, por ejemplo, las trayectorias laborales de menor duración y con más interrupciones, las

diferencias salariales por razón de género y una mayor proporción de empleo informal y de participación en el trabajo no remunerado reducen el alcance de la cobertura de las pensiones y el nivel de las prestaciones de las mujeres. En algunos países, se han abordado estas cuestiones sobre la base de un mayor reconocimiento del trabajo de prestación de cuidados (Fultz, 2011; OIT, 2016a) y mayores pensiones mínimas garantizadas, aunque la mayor dependencia de los servicios privados puede tener efectos adversos para las mujeres (véase el capítulo 4). En los regímenes no contributivos, las preocupaciones sobre la igualdad de género se han centrado en el sesgo de género en los regímenes de transferencias monetarias condicionadas, que refuerzan los roles de género tradicionales (por ejemplo, Molyneux, 2007), así como en el bajo nivel de las prestaciones, los criterios para tener derecho a las prestaciones y para los métodos de focalización y otras características de los programas (por ejemplo, Fultz y Francis, 2013; Plagerson y Ulriksen, 2015; Orozco Corona y Gammage, 2017).

El análisis de la protección social de las personas con discapacidad del capítulo 3 ha demostrado el doble reto que supone garantizar sistemas de protección social inclusivos: por una parte, todos los componentes del sistema de protección social deben incluir a las personas con discapacidad, lo que requiere la identificación, el análisis y la eliminación de los posibles obstáculos que podrían dificultar su acceso efectivo a la seguridad social; por otra parte, es necesario reconocer y atender las necesidades específicas de las personas con discapacidad, lo que podría requerir una combinación coordinada de prestaciones monetarias y en especie y servicios, que permitan que dichas personas continúen viviendo de una manera independiente y participando plenamente en la educación, el empleo y la sociedad en general. Las orientaciones que se proporcionan en la Recomendación núm. 202 representan un importante avance para asegurar una protección social inclusiva para las personas con discapacidad, de conformidad con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006 (Naciones Unidas, 2015a).

De forma análoga, garantizar que los sistemas de protección social sean sensibles con respecto al VIH ayuda a superar las barreras políticas y sociales que, de no ser así, dejarían atrás a las personas que viven con el VIH y el sida o corren el riesgo de contraer la infección (ONUSIDA, 2017). Ello incluye, entre otras cosas, una combinación eficaz de apoyo a los ingresos, cuando sea necesario, y medidas para asegurar el acceso efectivo a la atención de la salud, teniendo en cuenta tanto las necesidades específicas relacionadas con el VIH como las de

carácter general, con arreglo a la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), y la Recomendación núm. 202 de la OIT.

Garantizar la inclusión de las mujeres, los hombres y los niños indígenas en los sistemas de protección social es una cuestión muy importante, ya que, a menudo, los pueblos indígenas quedan excluidos, en parte debido a patrones más generales de marginación, discriminación y exclusión social. Por lo tanto, los sistemas de protección social no solo deberían aliviar la pobreza y la vulnerabilidad, sino también contribuir a abordar las causas profundas de la desigualdad y la pobreza, respetando al mismo tiempo la integridad cultural y las aspiraciones de desarrollo de los pueblos indígenas. Ello requiere un enfoque más ambicioso para desarrollar medios innovadores que incluyan la participación de los pueblos interesados. A ese respecto, son fundamentales el reconocimiento y el respeto de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas, incluidos el derecho a la consulta y a la participación, y a definir sus propias prioridades de desarrollo. Dicho enfoque debería basarse en las orientaciones establecidas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), de la OIT, así como la Recomendación núm. 202 y otras normas relacionadas con la seguridad social (OIT, de próxima aparición e).

En los últimos años, se han logrado importantes avances para lograr que los sistemas de protección social sean más inclusivos, en particular garantizando, al menos, un nivel básico de seguridad social mediante un piso de protección social. No obstante, es necesario desplegar más esfuerzos para asegurar que los sistemas de protección social contribuyan a un cambio transformador que invierta los patrones subyacentes de discriminación y desventajas, y que haga efectivo el derecho humano a la seguridad social para todos (UNRISD, 2016).

7.2.3 Garantía de la suficiencia de las prestaciones

Si bien a nivel mundial se han logrado importantes avances en la extensión de la cobertura en muchas ramas de la protección social, garantizar la suficiencia de las prestaciones sigue siendo un desafío fundamental para los próximos años. Tal y como se requiere en el ODS 1, los sistemas de protección social tendrán repercusiones importantes en la prevención y reducción de

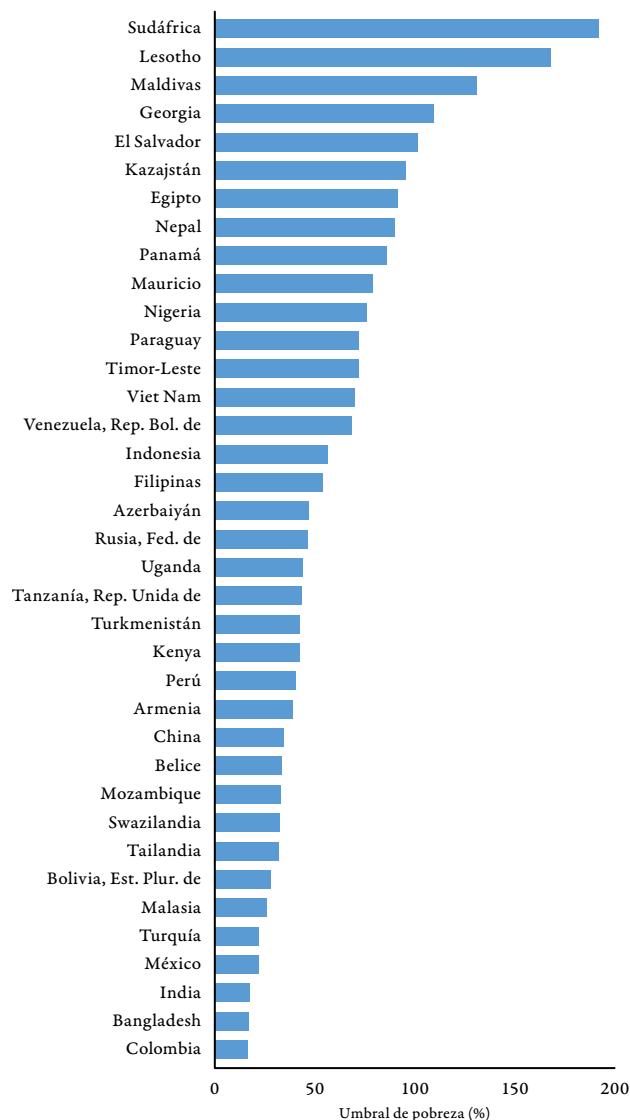
la pobreza si las prestaciones son adecuadas y satisfacen las necesidades de las personas. Esta cuestión hace referencia, ante todo, al nivel de las prestaciones monetarias, aunque otros aspectos, como la gama y el alcance de las prestaciones disponibles, los requisitos para tener derecho a ellas y su previsibilidad, también desempeñan una función importante.

Las prestaciones de protección social son una fuente importante de sustento para millones de personas en todo el mundo, y desempeñan un papel decisivo en la prevención y el alivio de la pobreza. A efectos de garantizar que los sistemas de protección social cumplan plenamente sus objetivos, es esencial que estén bien diseñados, y la suficiencia de las prestaciones es un elemento fundamental del diseño. Las prestaciones deben asegurar, al menos, un nivel básico de seguridad social, un piso de protección social, que garantice la seguridad de los ingresos y el acceso efectivo a la atención de salud. El ajuste periódico del nivel de las prestaciones para compensar el aumento del costo de la vida, también es un elemento importante que se debe tener en cuenta en el diseño de los sistemas de protección social.

En razón de la naturaleza multidimensional de la pobreza, el bienestar de una persona no depende solamente del nivel de ingresos, sino también del acceso a otras prestaciones sociales y servicios públicos, que conforman todos ellos un piso de protección social. Por ello cuando se analiza la suficiencia de las prestaciones, se debe incluir simultáneamente el acceso de los beneficiarios, las familias o individuos, a una combinación adecuada de prestaciones monetarias y en especie, como la educación, la vivienda, la atención de salud, los cuidados de larga duración, el agua y la nutrición, entre otras (Comisión Europea, 2015c).

El tipo de prestaciones de protección social, y el mínimo considerado socialmente aceptable, varían en las distintas sociedades y dependen de las actitudes predominantes ante cuestiones tales como la distribución de las responsabilidades entre el Estado y las personas, los mecanismos de redistribución, incluido el apoyo a las personas pobres y vulnerables, y la solidaridad intergeneracional. La Recomendación núm. 202 de la OIT establece un conjunto de principios, que incluyen, entre otros, un enfoque basado en los derechos, sobre la base del derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional y de la adecuación y previsibilidad de las prestaciones (OIT, 2014a). El Convenio núm. 102 de la OIT contiene principios análogos, y establece la norma mínima en las nueve ramas, incluida la norma mínima para el nivel de las prestaciones monetarias periódicas. Se cuenta con otros convenios y recomendaciones de

Gráfico 7.4 Pensiones no contributivas en porcentaje del umbral nacional de pobreza (por persona), año más reciente con datos disponibles



Fuente: OIT, Base de datos mundial sobre protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Social (SSI); HelpAge International; fuentes nacionales. Véanse también el anexo II y el cuadro B.10 del anexo IV. Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54799>

la OIT que brindan orientaciones sobre ramas específicas. Por ejemplo, en relación con las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, el Convenio núm. 128 y la Recomendación núm. 131 establecen normas sobre la suficiencia de las prestaciones, que incluyen su reajuste como consecuencia de variaciones notables en el nivel general de ganancias o en el costo de vida. En el anexo III de este informe se resumen los requisitos mínimos en las nueve ramas (véase también OIT, 2017b).

A pesar del progreso mundial en materia de protección social, la suficiencia de las prestaciones sigue siendo un desafío importante. Como se puede observar en el gráfico 7.4, en países como Armenia, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, India y Turquía, la cuantía de las pensiones no contributivas equivale a menos del 50 por ciento del umbral nacional de pobreza. Los adultos mayores que perciben una pensión social en esos países siguen siendo pobres.

Si el nivel de las prestaciones otorgadas por los sistemas de protección social es insuficiente en relación con un nivel de vida mínimo, ello pondrá en peligro los logros para alcanzar las metas de reducción de la pobreza de la Agenda 2030. Por lo tanto, la suficiencia de las prestaciones desempeña un papel fundamental en las estrategias para alcanzar los ODS relacionados con la protección social.

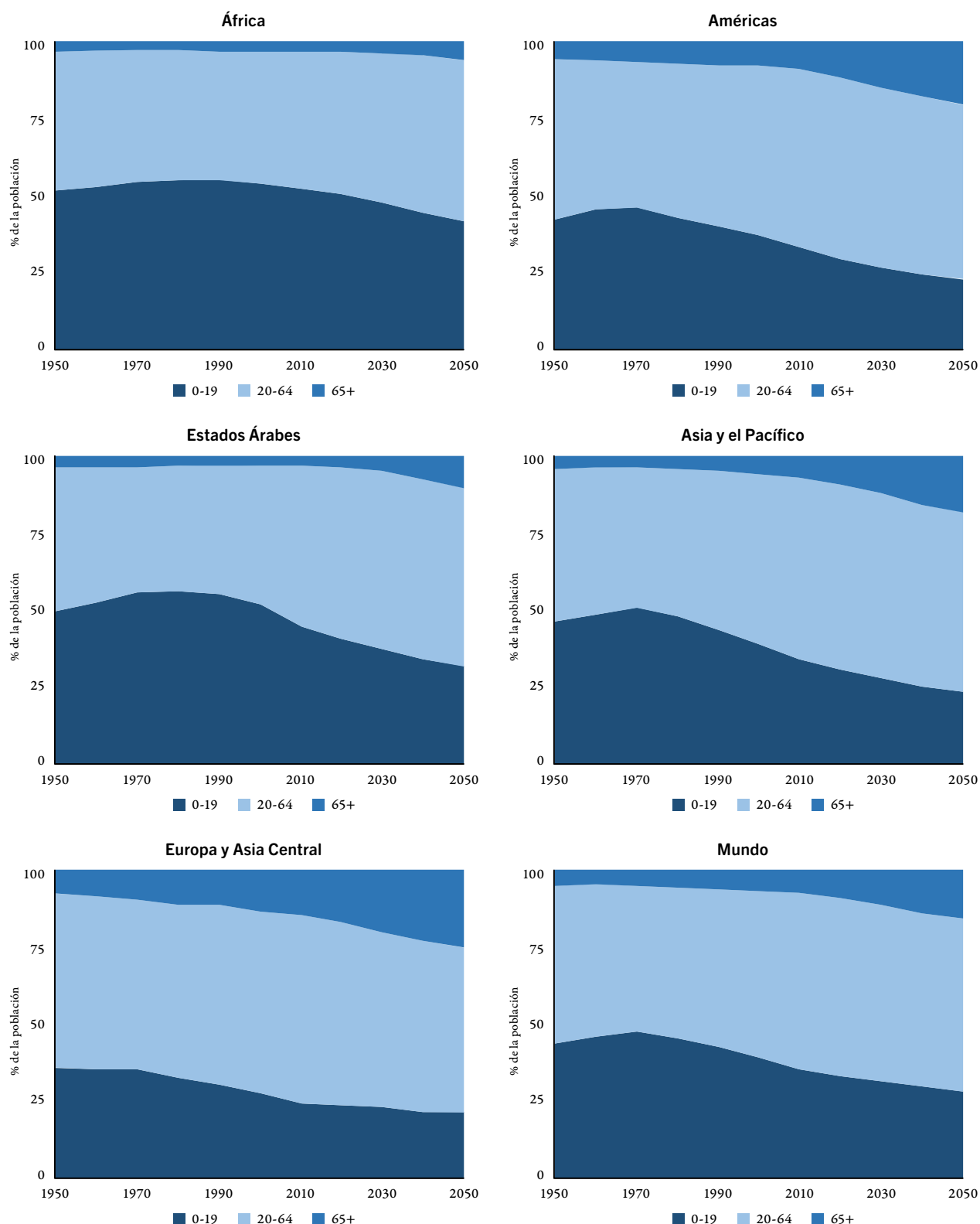
7.2.4 Abordar el cambio demográfico

Las tendencias demográficas mundiales plantean un escenario problemático para los sistemas de protección social en distintos aspectos (OIT, 2013c). Las tendencias se caracterizan por una serie de fenómenos complejos: en las próximas décadas, la población mundial seguirá creciendo, a pesar de la continua disminución de las tasas de fecundidad. La población mundial se concentrará en el mundo en desarrollo, incluidos los adultos mayores: en 2050, tres cuartas partes de esas personas del mundo vivirán en países en desarrollo. La longevidad seguirá aumentando significativamente, llegando también a las poblaciones rurales; dado que las mujeres viven más tiempo que los hombres, y que su esperanza de vida aumenta con más rapidez, se dará un proceso de feminización del envejecimiento.

En el mundo en desarrollo, las cohortes de población joven en edad de trabajar son grandes y continuarán creciendo, lo que crea las condiciones propicias para el desarrollo y la financiación de la protección social; en los países de ingresos altos, ocurrirá lo contrario y, a nivel mundial, el grupo de edad que crecerá más rápidamente son las personas de 80 o más años de edad, por lo que este grupo «de edad muy avanzada» se cuadruplicará en las próximas cuatro décadas. Sin embargo, al mismo tiempo, los niños y los jóvenes siguen siendo un grupo mucho más numeroso, que requiere las inversiones necesarias.

A nivel mundial, la tasa de dependencia demográfica total se mantendrá relativamente estable en las próximas cuatro décadas: aunque la proporción

Gráfico 7.5 Distribución de la población por grupos de edad basada en estimaciones y proyecciones, 1950-2050 (porcentaje)



Nota: La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 define a un «niño» como un ser humano menor de 18 años de edad. El grupo de edad de 0 a 19 años fue utilizado como una aproximación debido a la disponibilidad de datos.

Fuente: Cálculos de la OIT, basados en Naciones Unidas, World Population Prospects 2017.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54800>

total de adultos mayores aumentará particularmente en Asia, la proporción de niños disminuirá como se muestra en el gráfico 7.5. Sin embargo, esos promedios ocultan diferencias regionales muy considerables. En África, se prevé una disminución de la tasa de dependencia demográfica, ya que el aumento de la proporción de adultos mayores se verá compensado con creces por una disminución de la proporción de niños y un aumento de la proporción de la población en edad de trabajar. De forma análoga, en los Estados Árabes, la tasa de dependencia demográfica disminuirá, debido a que la proporción de niños disminuirá y la proporción de la población en edad de trabajar aumentará ligeramente, lo que compensará el aumento de los adultos mayores previsto. En Asia y el Pacífico, una región bastante heterogénea desde el punto de vista demográfico, la tasa de dependencia demográfica se mantendrá constante, porque el aumento de la proporción de adultos mayores se compensará con una disminución de la proporción de niños, y se prevé una ligera disminución de la proporción de las personas adultas en edad de trabajar. De modo similar, en las Américas, la tasa de dependencia se mantendrá relativamente estable, ya que el aumento de la proporción de los adultos mayores será más fuerte que la disminución de la proporción de niños, mientras que la población en edad de trabajar disminuirá ligeramente. Las tendencias son significativamente diferentes en Europa y Asia Central, donde se prevé un aumento de la tasa de dependencia demográfica, por cuanto, a pesar de que la proporción de niños disminuirá ligeramente, el aumento del número de adultos mayores se verá acompañado por una disminución de la población en edad de trabajar. Estas grandes diferencias regionales sugieren que se deben evitar las generalizaciones, en particular los argumentos sobre una «crisis de envejecimiento», que a menudo se utiliza para acelerar las reformas de las pensiones.

Comprender las tendencias demográficas es fundamental para poner en práctica la Agenda 2030, en particular el ODS 1 sobre la erradicación de la pobreza. Los esfuerzos para reducir la pobreza requieren, en particular, combatir la pobreza de los niños y de los adultos mayores. Los países deben diseñar políticas adecuadas a su contexto demográfico específico, evitando centrar las reformas en la reducción del bienestar social.

7.2.5 El futuro del trabajo y la protección social

El mundo del trabajo está experimentando cambios importantes. La digitalización y la automatización han facilitado la aparición de nuevas formas de trabajo, como el trabajo por medio de plataformas digitales, y, en algunos países, ha dado lugar a un aumento del trabajo a pedido y otras formas de empleo temporal o a tiempo parcial, así como del empleo por cuenta propia económicamente dependiente y el trabajo temporal a través de agencia, modalidades a las que se suele denominar «formas atípicas de empleo» (OIT, 2016b, 2016q; AISS, 2016b; Degryse, 2016)⁸. Aunque esas formas de empleo pueden proporcionar una mayor flexibilidad a las empresas, a menudo suponen para los trabajadores ingresos más bajos y volátiles, un mayor grado de inseguridad de los ingresos, condiciones de trabajo inadecuadas o no reguladas, y la falta de derechos de seguridad social, o unos derechos limitados (OIT, 2016b, 2017f; Matsaganis *et al.*, 2016). Esas nuevas formas de trabajo no se dan solamente en los países de ingresos altos; en muchos países de ingresos medios, como China, India, Malasia o Tailandia, existe una clase cada vez más numerosa de trabajadores desprotegidos que se ocupan en nuevas formas de trabajo, que coexisten con una gran cantidad de trabajadores que se emplean en modalidades de trabajo tradicionales, como la agricultura de subsistencia.

Los cambios en el trabajo y las relaciones de trabajo, junto con el debilitamiento de las instituciones del mercado de trabajo, han contribuido a aumentar los niveles de desigualdad e inseguridad en muchas partes del mundo (Berg, 2015b), así como a debilitar el contrato social implícito en muchas sociedades (OIT, 2016b y 2016r). La creciente precarización requiere prestar una mayor atención a las políticas de empleo, salarios y protección social, para asegurar que los frutos del crecimiento económico se compartan de una manera más equitativa (OIT, 2016r). En ese contexto, la protección social y su capacidad para reducir y prevenir la pobreza, y para combatir la desigualdad, sigue siendo tan necesaria como siempre (metas 1.3, 5.4 y 10.4 de los ODS).

Se están debatiendo distintas opciones de política sobre la manera de adaptar los sistemas de protección social a la constante evolución del mundo del trabajo y colmar las brechas en la protección social. Por ejemplo, algunos gobiernos han adoptado medidas para extender la cobertura de la protección social a determinadas

⁸ Véase una definición en la nota 3 del capítulo 1.

categorías de trabajadores no asalariados y vulnerables, incluidos los trabajadores con múltiples empleadores (Hill, 2015), o a los trabajadores ocasionales y por cuenta propia (OIT, 2016b; Comisión Europea, 2017b). La cobertura de los trabajadores con empleos atípicos también se puede mejorar, sobre la base de reducir los requisitos mínimos de horas de trabajo, ingresos o duración del empleo para acceder a la protección, permitir una mayor flexibilidad en cuanto a las cotizaciones exigidas para adquirir derechos y los periodos de interrupción de las cotizaciones, y facilitar la portabilidad de las prestaciones entre los distintos regímenes de la seguridad social y situaciones laborales, a fin de garantizar una protección continua de las personas que cambian de empleo (OIT, 2016b).

Además, se asiste a un debate renovado sobre un ingreso básico universal, como una forma de mejorar la seguridad de los ingresos ante la incierta disponibilidad de puestos de trabajo. Según sus defensores, garantizaría un nivel de vida mínimo para todas las personas, independientemente del empleo, la edad y el género, y proporcionaría a las personas la libertad y el espacio para poder vivir la vida que desearan. Sus defensores también sostienen que un ingreso básico universal contribuiría a aliviar la pobreza, reduciendo al mismo tiempo la complejidad administrativa y el costo de los actuales sistemas de protección social. Agrupadas bajo el término de «ingreso básico universal», se están debatiendo una amplia gama de propuestas que son muy diferentes en cuanto a los objetivos, los niveles de las prestaciones propuestos, los mecanismos de financiación y otras características. Quienes se oponen a estas propuestas cuestionan su viabilidad económica, política y social, así como su capacidad para abordar las causas estructurales de la pobreza y la desigualdad, y temen que pueda dar lugar a desincentivos para trabajar. También se argumenta que un ingreso básico universal, podría aumentar la pobreza y la desigualdad, y debilitar las instituciones del mercado de trabajo, como la negociación colectiva, en particular, las propuestas de renta básica universal neoliberales o libertarias que pretenden abolir el estado de bienestar.

Ya se han puesto en marcha algunas experiencias piloto de ingreso básico, o se prevé hacerlo, tanto en economías avanzadas como en desarrollo. La experiencia actualmente más avanzada, en Finlandia, proporciona un ingreso básico parcial a 2000 personas seleccionadas que buscan empleo (véase el recuadro 3.12). También se han puesto en marcha programas experimentales en pequeña escala en la India, Kenya y Uganda. Hasta la fecha, ningún país ha establecido un auténtico ingreso básico universal como un pilar fundamental del apoyo

a los ingresos, que sea suficiente para garantizar un piso nacional de protección social. Según los cálculos recientes de la OCDE (2017b), un ingreso básico universal, con arreglo a los niveles actuales de gasto social, se situaría probablemente por debajo del umbral de pobreza por persona, por lo que su efecto en la reducción de la pobreza sería limitado. Deben examinarse más a fondo cuestiones tales como la cobertura, la suficiencia de las prestaciones, la asequibilidad y las modalidades de financiación, así como las prestaciones y los servicios que se mantendrían junto a un ingreso básico universal, a fin de analizar si un ingreso básico podría cumplir los fines previstos.

El animado debate sobre el ingreso básico universal encuentra eco en muchas personas que están preocupadas acerca de la creciente inseguridad económica y social, el aumento de las desigualdades y las enormes brechas en la cobertura de la protección social para la mayoría de la población mundial. De hecho, el resurgimiento de dicho debate reafirma la necesidad y la importancia de proporcionar a cada miembro de la sociedad, al menos, un nivel mínimo de seguridad de los ingresos, esencial para apuntalar la dignidad humana. Los efectos positivos atribuidos al ingreso básico universal, reflejan algunos de los principios fundamentales de la seguridad social: proporcionar, como mínimo, un nivel básico de seguridad de los ingresos a todas las personas, de manera que se proteja y promueva la dignidad humana, y que facilite a las personas un espacio vital para poder participar en un trabajo significativo y decente, así como cuidar de sus familias (OIT, 2012a; Behrendt *et al.*, de próxima aparición).

Esos principios también son un elemento esencial de los pisos de protección social, como se establece en la Recomendación núm. 202 de la OIT. Por lo tanto, no es sorprendente que el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de las Naciones Unidas haya señalado que el concepto de ingreso básico no está reñido con los niveles mínimos de protección social (Naciones Unidas, 2017d). Un piso de protección social, definido a nivel nacional, garantiza, al menos, un nivel básico de seguridad de los ingresos durante el ciclo vital, lo que debería permitir llevar una vida digna. Algunos gobiernos pueden optar por poner en práctica el componente de seguridad de los ingresos de su piso de protección social mediante un ingreso básico universal; otros pueden preferir alcanzar esas garantías con otros medios, como (otros) regímenes de prestaciones universales, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo o regímenes

de apoyo al empleo, con prestaciones monetarias o en especie. Cabe también señalar que la Recomendación núm. 202 va más allá de un nivel básico de seguridad de los ingresos, ya que hace hincapié en el acceso efectivo a la atención de la salud y otros servicios sociales, y subraya la necesidad de alcanzar niveles superiores de protección social, de conformidad con el Convenio núm. 102 y otras normas de la OIT sobre la seguridad social. Aunque un ingreso básico universal podría ayudar a colmar las brechas en la cobertura, su viabilidad financiera, económica y política plantea importantes desafíos. No obstante, muchos gobiernos ya han establecido regímenes de prestaciones universales para determinados subgrupos de la población. Por ejemplo, las pensiones de vejez y las prestaciones familiares o por hijo universales, financiadas con impuestos, constituyen un ingreso básico para los adultos mayores o los niños. En los países donde esos regímenes ya se han establecido, han resultado ser muy eficaces para subsanar los déficits de cobertura en los sistemas de seguridad social y garantizar, al menos, un nivel básico de seguridad de los ingresos con un costo razonable.

La cobertura universal también puede lograrse mediante una combinación de prestaciones financiadas con las cotizaciones y los impuestos. Fortalecer los componentes financiados con los impuestos, en el marco de un sistema de protección social más amplio, puede contribuir a subsanar los déficits en la cobertura y a asegurar, al menos, un nivel básico de protección. No obstante, para satisfacer plenamente las necesidades de las personas en materia de seguridad social, los regímenes contributivos continuarán desempeñando un papel fundamental a fin de asegurar un alcance más amplio y mayores niveles de protección para la mayor cantidad de personas posible, como se establece en la Recomendación núm. 202. La combinación de regímenes contributivos y no contributivos es esencial para establecer un sistema integral de seguridad social, con un piso de protección social sólidamente establecido. Se requieren mayores esfuerzos para que los mecanismos de protección social sigan siendo un instrumento que asegure la solidaridad social, sobre la base de los principios de la mancomunidad de riesgos y la equidad, tanto en lo que respecta a la financiación como a las prestaciones. En ese contexto, es crucial examinar la combinación de distintos mecanismos, que estén financiados adecuadamente con impuestos o cotizaciones, a fin de garantizar una protección y una cobertura adecuadas (OIT, 2016b).

7.2.6 Retrocesos causados por las medidas de austeridad a corto plazo

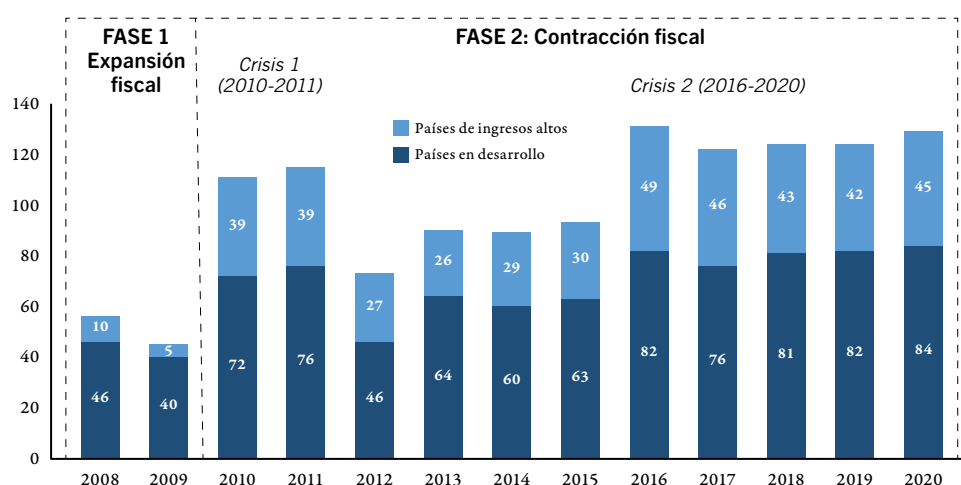
Cuando comenzó la crisis mundial, en la respuesta expansiva de la primera fase (2008-2009), la protección social desempeñó un papel importante, ya que 137 países (el 73 por ciento del mundo) aumentaron el gasto público y unos 50 países de ingresos medios y altos anunciaron la adopción de medidas de estímulo fiscal por un total de 2,4 billones de dólares de los Estados Unidos, de los que aproximadamente una cuarta parte se invirtieron en medidas anticíclicas de protección social.

Sin embargo, en 2010, se generalizaron los recortes presupuestarios de manera prematura, a pesar de la urgente necesidad de apoyo público de las poblaciones vulnerables, comenzando así la segunda fase de la crisis (gráfico 7.6). En 2016, se inició a nivel mundial una gran crisis de austeridad, basada en la contracción del gasto, cuya duración se prevé, como mínimo, hasta 2020. En 2018, 124 países (81 de ellos son países en desarrollo) estarán ajustando los gastos en porcentaje del PIB; la previsión es que ese número de países aumente ligeramente en 2020. Se prevé que ese proceso de ajustes a corto plazo afectará a más de 6000 millones de personas (casi el 80 por ciento de la población mundial). Además, el 30 por ciento de los países del mundo atraviesan una fase de contracción fiscal excesiva, definida como un recorte del gasto público por debajo del nivel anterior a la crisis, lo que incluye a países que tienen grandes necesidades en materia de desarrollo, como Angola, Eritrea, Iraq, Sudán y Yemen (Ortiz, Cummins y Karunanethy, 2017).

Estos ajustes a corto plazo afectan a una parte del gasto público, que incluye, entre otros, el gasto en protección social. Muchos han cuestionado que el momento, el alcance y la magnitud de la actual tendencia de consolidación fiscal puedan dar lugar a una recuperación económica. Esta cuestión está ampliamente documentada en el caso de los países de ingresos altos que ya han limitado una serie de prestaciones de protección social. Junto con la persistencia del desempleo, el descenso de los salarios y el alza de los impuestos, estas medidas han contribuido a aumentar la pobreza, que afecta en la actualidad a 86 millones de personas de la Unión Europea⁹, esto es, más del 17 por ciento de la población, y muchas de ellas son mujeres, niños y personas con discapacidad. En Europa, de 2007 a 2014, 467 000 niños más pasaron a vivir en una situación de pobreza y

⁹ Eurostat, 2017; el umbral de «riesgo de pobreza» se establece en el 60 por ciento de la renta nacional mediana equivalente disponible, después de las transferencias sociales.

Gráfico 7.6 Número de países con contracción del gasto público en porcentaje del PIB, 2008-2020



Fuente: Ortiz *et al.*, 2015, basado en FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*, 2015.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54801>

exclusión social (Cantillon *et al.*, 2017; Eurostat, 2017). Según las estimaciones de la OIT, al menos en 14 países europeos, los futuros pensionistas percibirán pensiones más bajas (OIT, 2014a). Algunos tribunales nacionales han determinado que esos recortes son inconstitucionales. Los logros del modelo social europeo, que redujeron drásticamente la pobreza y promovieron la prosperidad y la cohesión social en el periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, se han visto erosionados por las reformas de ajuste a corto plazo. Además, la reducción del nivel de ingresos de los hogares está conduciendo a un menor consumo interno y a una disminución de la demanda, ralentizando la recuperación¹⁰.

La consolidación fiscal no se limita a Europa; muchos países en desarrollo también están examinando la posible aplicación de las medidas de ajuste que se presentan en el cuadro 7.1, y que incluyen las siguientes:

- **Eliminación o reducción de los subsidios.** En total, 132 gobiernos de 97 países en desarrollo y 35 países de ingresos altos están reduciendo los subsidios, principalmente a los combustibles, pero también a la electricidad, la alimentación y la agricultura. Esta opción política predomina especialmente en Oriente Medio y África Septentrional, así como en el África Subsahariana. Cuando se retiran los

subsidios básicos, aumentan los precios de los alimentos y la energía, y para muchas familias pueden llegar a ser inaccesibles. Esa pérdida neta de bienestar ha generado protestas y disturbios en muchos países¹¹. El aumento de los precios de la energía también a menudo da lugar a una disminución de la actividad económica, lo que aumenta el desempleo. Por ello la eliminación de los subsidios suele ir acompañada por el establecimiento de una red de seguridad, como una forma de compensar a las personas pobres; sin embargo, focalizarse exclusivamente en las personas más pobres es insuficiente, ya que no compensa a las familias vulnerables de ingresos bajos y medios. Si bien la reducción de los subsidios es una buena oportunidad para ampliar el espacio fiscal, es importante que el gran ahorro derivado de la reducción de los subsidios se utilice para establecer sistemas integrales de protección social, incluidos pisos de protección social, para apoyar el logro de los ODS (recuadro 7.2).

- **Recortes/limitaciones de la masa salarial.** Habida cuenta de que los gastos recurrentes, como los salarios de los docentes, el personal sanitario, los trabajadores sociales y los funcionarios locales, suelen ser el mayor componente de los presupuestos nacionales,

¹⁰ Véase un análisis y una discusión a este respecto en OIT, 2014a.

¹¹ En los últimos años, estallaron protestas por los precios de los alimentos en muchos países, entre otros, Argelia, Bangladesh, Burkina Faso, Egipto, India, Iraq, Jordania, Marruecos, Mozambique, Nigeria, Senegal, República Árabe Siria, Túnez, Uganda y Yemen (Ortiz *et al.*, 2015). En el recuadro 7.2 se presenta información sobre los disturbios y las protestas por la eliminación de los subsidios a la energía. Por lo tanto, una lección fundamental para evitar que se genere más pobreza y se ponga en peligro el desarrollo humano a largo plazo consiste en realizar un análisis detallado de los efectos sociales antes de eliminar los subsidios a los alimentos y de otro tipo.

Cuadro 7.1 Principales medidas de ajuste consideradas, por región, 2010-2015 (número de países)

Región/ingreso	Reducción de subsidios	Recortes/ limitaciones de la masa salarial	Selección de beneficiarios	Reforma de las pensiones	Reforma laboral	Reforma del sistema de salud	Aumento de los impuestos al consumo	Privatización
Asia Oriental y Oceanía	15	18	10	6	9	2	18	8
Europa Oriental/Asia Central y Occidental	14	17	18	18	12	9	14	11
América Latina y el Caribe	14	14	13	17	11	2	18	3
Oriente Medio y África Septentrional	10	8	7	5	6	3	9	2
Asia Meridional	6	7	5	2	3	0	7	3
África Subsahariana	38	32	15	12	8	6	27	13
Países en desarrollo	97	96	68	60	49	22	93	40
Países de ingresos altos	35	34	39	45	40	34	45	15
Todos los países	132	130	107	105	89	56	138	55

Fuente: Ortiz *et al.*, 2015, basado en el análisis de 616 informes nacionales del FMI.

Enlace: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=54802>

se estima que 130 gobiernos de 96 países en desarrollo y 34 países de ingresos altos están examinando la posibilidad de recortar o limitar la masa salarial, a menudo en el contexto de una reforma de la administración pública. Esta posición en materia de políticas puede traducirse en una reducción o erosión del valor real de los salarios, atrasos en los pagos, congelación de las contrataciones y/o retracción del empleo, y todo ello tiene efectos adversos en la prestación de servicios públicos a la población (Cornia, Jolly y Stewart, 1987; Chai, Ortiz y Sire, 2010).

- *Racionalización y selección de los beneficiarios de las prestaciones de protección social.* En total, 107 gobiernos de 68 países en desarrollo y 39 países de ingresos altos están examinando la racionalización del gasto en bienestar social, sobre la base de una revisión de los criterios para tener derecho a las prestaciones y centrándose en las personas más pobres, lo que, a menudo, reduce la cobertura de la protección social, como se ha explicado en distintos capítulos de este informe. La limitación de los destinatarios a las personas pobres puede dar lugar a la exclusión de un gran número de hogares vulnerables y de ingresos bajos. En la mayoría de los países en desarrollo, seleccionar como destinatarios a las personas pobres aumenta la vulnerabilidad de las «clases medias» (formada en su mayoría por personas con ingresos muy bajos) y de las personas que viven con ingresos ligeramente superiores al umbral de pobreza oficial (Cummins *et al.*, 2013). En lugar de seleccionar a los beneficiarios y recortar la protección social para conseguir un ahorro a

- corto plazo, hay razones de peso que aconsejan, en tiempos de crisis, ampliarlos y establecer sistemas de protección social para todos.
- *Reforma de las pensiones de vejez.* Aproximadamente 105 gobiernos de 60 países en desarrollo y 45 países de ingresos altos están debatiendo los cambios que podrían introducir en sus sistemas de pensiones, como reducir las tasas de cotización de los empleadores, ampliar el periodo requerido para tener derecho a percibir la pensión, aumentar la edad de jubilación y rebajar las prestaciones, en ocasiones por medio de una reforma estructural de las pensiones contributivas de la seguridad social. Como resultado de ello, se prevé que los futuros pensionistas percibirán pensiones más bajas, como se expone en el capítulo 4 y en otras secciones de este informe.
- *Reforma laboral.* En total, 89 gobiernos de 49 países en desarrollo y 40 países de ingresos altos están debatiendo la aplicación de reformas laborales. Generalmente, las medidas conexas incluyen, entre otras: revisar el salario mínimo, limitar los ajustes salariales al índice del costo de vida, descentralizar y debilitar la negociación colectiva, facilitar la reducción de personal y flexibilizar los procedimientos de protección del empleo (OIT, 2012d). Las reformas del mercado de trabajo, supuestamente, tienen el propósito de aumentar la competitividad y apoyar a las empresas en los periodos de recesión, en parte con la intención de compensar el rendimiento insuficiente del sector financiero. No obstante, según la información disponible, muchas de esas reformas laborales no crearán empleos decentes;

Recuadro 7.2 Lecciones extraídas del uso de los subsidios a la energía para los sistemas de protección social

Desde 2010, la reducción de los subsidios a la energía ha sido una opción de políticas considerada por los gobiernos de 132 países. La reducción de los subsidios al combustible suele ir acompañada por el establecimiento de redes básicas de seguridad, con el fin de compensar a las personas pobres, como ha sucedido en Angola, Ghana e Indonesia. Sin embargo, cuando se eliminan los subsidios al combustible, suben los precios de los alimentos y el transporte y pueden volverse inasequibles para muchas familias; el aumento de los precios de la energía también suele dar lugar a una disminución de la actividad económica, lo que aumenta el desempleo. La eliminación repentina de los subsidios a la energía y los consiguientes aumentos de los precios han provocado protestas y disturbios violentos en muchos países, como Camerún, Chile, India, Indonesia, Kirguistán, México, Mozambique, Nicaragua, Níger, Nigeria, Perú, Sudán y Uganda. Hay algunas implicaciones políticas importantes que se deben tener en cuenta:

- **Plazos.** Si bien los subsidios se pueden eliminar de un día para el otro, el establecimiento de programas de protección social requiere mucho tiempo, especialmente en aquellos países cuya capacidad institucional es limitada. Por lo tanto, existe un alto riesgo de que, al retirar los subsidios, la población se quede sin protección y que, para muchas familias, el coste de los alimentos, la energía y el transporte sea inasequible.
- **La focalización en los pobres como beneficiarias excluye a otras familias vulnerables.** En la mayoría de los países en desarrollo las «clases medias» cuentan con ingresos bajos y son vulnerables al aumento de los precios, por lo que una política de eliminación de los subsidios que solo se acompañe con redes de seguridad destinadas a las personas pobres puede castigar a las clases medias y a los grupos de ingresos bajos.
- **Asignación del ahorro de los costos.** El gran ahorro de los costos derivado de la reducción de los subsidios a la energía debería permitir a los

países el establecimiento de sistemas integrales de protección social: los subsidios al combustible son cuantiosos, pero las redes de seguridad compensatorias suelen tener un alcance y un costo menores. Por ejemplo, en Ghana, el subsidio al combustible eliminado hubiera costado más de 1000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2013, mientras que el costo del programa de protección social para beneficiarios específicos (Livelihood Empowerment Against Poverty) aproximadamente es de solo 20 millones de dólares de Estados Unidos por año, una pequeña fracción del total de los ahorros. Los debates sobre las políticas que figuran en los informes sobre Angola del FMI se centran en la reducción de los subsidios al combustible, que benefician a todos los angoleños, y, en su lugar, en la introducción de «un régimen de transferencias monetarias condicionadas, focalizadas adecuadamente, a fin de proteger a las personas menos afortunadas con un subsidio equivalente al 50 por ciento del umbral de pobreza, que tendría un costo anual aproximado equivalente al 0,5 por ciento del PIB, esto es, una octava parte del gasto actual en los subsidios al combustible» (FMI, 2014b, págs. 10-11), una oportunidad perdida de establecer un sistema de protección social muy necesario para todos en Angola.

Las reformas de los subsidios son complejas y es necesario evaluar y debatir adecuadamente sus efectos sociales, en el marco del diálogo nacional, de modo que los efectos netos en el bienestar sean comprendidos y las reformas se acuerden antes de reducir o eliminar los subsidios.

La reducción de los subsidios a la energía representa una buena oportunidad para establecer sistemas de protección social para todos, que incluyan pisos de protección social, y otros ODS. Los subsidios al combustible, por lo general, son cuantiosos y deberían permitir a los gobiernos establecer sistemas integrales y universales de protección social para todos los ciudadanos, no solo para las personas pobres.

Fuente: OIT, 2016p, FMI, 2014b, Ortiz *et al.*, 2015.

por el contrario, en un contexto de contracción económica, es probable que den lugar a una «precarización» del mercado del trabajo, a una disminución de los ingresos internos y, en última instancia, obstaculicen los esfuerzos en pro de la recuperación. Las trabajadoras resultan especialmente perjudicadas por este tipo de medidas (Van der Hoeven, 2010; Ghosh, 2013; Berg, 2015a; Jaumotte y Osorio Buitron, 2015).

- **Reforma de los sistemas de salud.** En total, 56 gobiernos de 22 países en desarrollo y 34 países de ingresos altos están debatiendo la aplicación de reformas en los sistemas de atención de la salud, que, en general, incluyen el aumento de las tarifas y los copagos, junto con medidas de ahorro en los centros públicos de salud, como se expone en el capítulo 5. La menor calidad y disponibilidad de los servicios de atención de la salud ha dado lugar a peores resultados sanitarios (Karanikolos *et al.*, 2013; Kentikelenis, 2017).

- Algunos gobiernos también están examinando la adopción de medidas relacionadas con los ingresos, como las privatizaciones y, con más frecuencia, están aumentando los impuestos al consumo o el impuesto sobre el valor añadido (IVA), que abarcan los productos básicos consumidos por todos los hogares, incluidos los hogares pobres, por lo que se trata de una política regresiva.

Los organismos de las Naciones Unidas han puesto de relieve los efectos sociales y económicos negativos de la austeridad o la consolidación fiscal (Naciones Unidas, 2012; OIT, 2014a; UNCTAD, 2011, 2016 y 2017). La contención salarial y la austeridad fiscal aplicadas en la mayoría de las economías desarrolladas han dado lugar a una reducción de la demanda agregada mundial, lo que ha afectado negativamente al mundo en desarrollo. Según las proyecciones que utilizan el Modelo Global de Políticas de las Naciones Unidas, los actuales recortes de gastos generalizados afectarán negativamente al PIB mundial, que se estima que, en 2020, será un 5,5 por ciento más bajo, lo que supondrá la pérdida de millones de empleos (Ortiz *et al.*, 2015).

Además, estas medidas de ajuste a corto plazo deben cuestionarse por su elevado costo humano y por el hecho de que no permiten el logro de los ODS. Unas medidas de consolidación fiscal mal diseñadas ponen en peligro no solo el derecho humano a la seguridad social, sino también los derechos a la alimentación, la salud, la educación y otros bienes y servicios esenciales (Naciones Unidas, 2011; ACNUDH, 2012a; Ortiz y Cummins, 2012; ONU Mujeres, 2015). Las políticas de consolidación fiscal se basan en una lógica de ahorro de costos, y sus efectos sociales negativos para las mujeres, los niños, los adultos mayores, las personas desempleadas, los inmigrantes o las personas con discapacidad se consideran daños colaterales en la búsqueda del equilibrio fiscal y del servicio de la deuda (CESR, 2012; Seguino, 2009). La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos advirtió que «las medidas de austeridad ponen en peligro los planes de protección social, incluidas las pensiones, por lo que afectan drásticamente al disfrute del derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado» (ACNUDH, 2013, párr. 13), en particular por los grupos vulnerables y marginados, y señaló la obligación de los Estados de salvaguardar los derechos humanos, así como la obligación de garantizar al menos, niveles mínimos esenciales de todos los derechos

económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la seguridad social (ACNUDH, 2013, párrs. 36-71).

En los distintos capítulos de este informe se presentan alternativas a esas reformas de corto plazo, desde las pensiones hasta la salud. Esta no tiene por qué ser una década de ajustes y recortes presupuestarios. Muchos países han flexibilizado su posición política en el periodo 2012-2015, como se puede observar en el gráfico 7.6; y la mayoría de los países de ingresos medios están ampliando con firmeza sus sistemas de protección social, lo que representa una valiosa lección en el ámbito del desarrollo. Además, como se presenta en la siguiente sección sobre el espacio fiscal, existe la capacidad nacional para financiar la protección social prácticamente en todos los países, incluso en los más pobres. En lugar de aplicar recortes de austeridad de corto plazo, los responsables de la formulación de políticas deberían examinar una amplia gama de opciones alternativas para ampliar el espacio fiscal y obtener recursos para la protección social.

7.2.7 Existencia de un espacio fiscal para la protección social, incluso en los países más pobres

En la actualidad, en un momento de frágil recuperación económica, consolidación fiscal y lento crecimiento a escala mundial, la necesidad de crear espacio fiscal es mayor que nunca. La cuestión de la financiación ha sido un elemento central en las discusiones tripartitas de la OIT desde 2011. La Directora General del FMI ha instado repetidamente a la exploración enérgica de todas las medidas posibles que podrían ser eficaces para promover el crecimiento y el desarrollo, haciendo el mejor uso posible del espacio fiscal¹². Habida cuenta de la importancia de la protección social para el desarrollo humano y los ODS, es realmente imperativo que los gobiernos estudien todos los medios posibles de ampliar el espacio fiscal para promover los ODS y el desarrollo nacional, por medio del empleo y la protección social.

Existe una amplia gama de opciones para ampliar el espacio fiscal y obtener recursos para la protección social, incluso en los países más pobres. Concretamente, hay ocho opciones de financiación, todas ellas respaldadas por las instituciones financieras internacionales y las Naciones Unidas. En un estudio conjunto encargado

¹² Véase, por ejemplo, «Don't let fiscal brakes stall global recovery», *Financial Times*, 15 de agosto de 2011; «IMF Managing Director Christine Lagarde calls for bold, broad and accelerated policy actions», nota de prensa del FMI, 27 de febrero de 2016.

por la OIT, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y ONU Mujeres (Ortiz, Cummins y Karunanethy, 2017) se describen todas esas opciones, presentando múltiples ejemplos de gobiernos de todo el mundo que las han aplicado durante décadas. Esas ocho opciones para ampliar el espacio fiscal son las siguientes:

1. *Reasignar el gasto público.* Este es el enfoque más ortodoxo; incluye la evaluación de las asignaciones presupuestarias en curso mediante exámenes del gasto público, el presupuesto social y otros tipos de análisis presupuestarios; reemplazar las inversiones con un alto costo y bajo impacto por otras que tengan mayores efectos socioeconómicos; eliminar las ineficiencias en el gasto; y/o combatir la corrupción. Por ejemplo, Costa Rica y Tailandia han reasignado los gastos militares al sector de la salud; Ghana, Indonesia y otros muchos países en desarrollo han reducido o eliminado los subsidios al combustible y han utilizado esos ingresos para extender los programas de protección social (Duran-Valverde y Pacheco, 2012; OIT, 2016p).
2. *Aumentar los ingresos fiscales.* Este es claramente el principal mecanismo para obtener recursos. Ello se logra modificando distintos tipos impositivos (por ejemplo, en el impuesto sobre el consumo, las ganancias empresariales, las actividades financieras, la propiedad, las importaciones y exportaciones o los recursos naturales) o reforzando la eficacia de los métodos de recaudación de impuestos y el cumplimiento en general. Es útil analizar la incidencia de los impuestos y las transferencias en la protección social (Bastagli, 2016). Muchos países han aumentado los impuestos para dedicar esos ingresos a la protección social; por ejemplo, Bolivia (Estado Plurinacional de), Mongolia y Zambia están financiando pensiones universales, prestaciones por hijo y otros regímenes con los impuestos aplicados a la minería y al sector del gas (OIT, 2016s). Ghana, Liberia y Maldivas han introducido impuestos al turismo para apoyar programas sociales; Gabón ha utilizado los ingresos obtenidos del IVA a las comunicaciones móviles para financiar su sistema universal de atención de la salud; Argelia, Mauricio y Panamá, entre otros países, han complementado los ingresos de la seguridad social con mayores impuestos sobre el tabaco; y Brasil ha introducido un impuesto temporal a las transacciones financieras para extender la cobertura de la protección social (OIT, 2016t). Otros países han puesto en marcha loterías para complementar el gasto en seguridad

social, como la lotería del bienestar social de China o la lotería de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), que se dedica a la inclusión social de las personas ciegas.

3. *Extender la cobertura de la seguridad social y los ingresos contributivos.* Este es el modo tradicional de financiar el seguro social (Cichon *et al.*, 2004). Aumentar la cobertura y, por lo tanto, la recaudación de cotizaciones es una manera segura de financiar la protección social, liberando espacio fiscal para otros gastos sociales. Las prestaciones de protección social relacionadas con las cotizaciones basadas en el empleo también promueven la formalización de la economía; un ejemplo destacable es el régimen de monotributo del Uruguay (OIT, 2014f). Argentina, Brasil, Túnez y muchos otros países han demostrado que se puede aumentar la cobertura y también las cotizaciones.
4. *Actividades de promoción para obtener ayuda y transferencias.* Esta opción requiere la participación de diversos gobiernos donantes u organizaciones internacionales con el fin de incrementar las transferencias Norte-Sur o Sur-Sur. Aunque se trata de transferencias con un volumen mucho menor que los de la tradicional asistencia oficial para el desarrollo (AOD), las transferencias bilaterales (por ejemplo, provenientes de China) y las transferencias regionales Sur-Sur también pueden apoyar las inversiones sociales y merecen atención. En la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2015), los gobiernos del mundo acordaron abordar este reto, al menos en parte, por medio de un «nuevo pacto social», mediante el que proporcionarían «sistemas y medidas de protección social para todos, fiscalmente sostenibles y apropiadas para cada país y que incluyan niveles mínimos» (Naciones Unidas, 2015e, pág. 6). Los Estados miembros también se comprometieron a «prestar un fuerte apoyo internacional a esos esfuerzos» y a estudiar «modalidades de financiación coherentes para movilizar recursos adicionales» (*ibid*).
5. *Eliminar los flujos financieros ilícitos.* Con un volumen estimado que multiplica por más de diez el volumen total de la AOD recibida, una cantidad desmesurada de recursos se escapa ilegalmente de los países en desarrollo cada año. Hasta la fecha, los progresos logrados son escasos, pero los responsables de la formulación de políticas deberían dedicar una mayor atención a la lucha contra el blanqueo de

dinero, el soborno, la evasión de impuestos, la manipulación de los precios y otros delitos financieros, que, además de ser ilegales, privan a los gobiernos de los ingresos necesarios para la protección social y el logro de los ODS.

6. *Utilizar las reservas fiscales y las reservas de divisas del banco central.* Esta opción incluye reducir los ahorros fiscales y otros ingresos públicos depositados en fondos especiales, como los fondos soberanos, y/o usar el exceso de reservas de divisas del banco central para el desarrollo nacional y regional. Entre otros países, Chile, Noruega y Venezuela (República Bolivariana de) están aprovechando las reservas fiscales para realizar inversiones sociales; quizás el ejemplo más conocido es el Government Pension Fund Global de Noruega.
7. *Gestionar la deuda: endeudamiento o reestructuración de la deuda existente.* Esta opción implica examinar activamente las opciones nacionales y extranjeras de endeudamiento a bajo costo, incluidos los créditos en condiciones favorables, después de evaluar detalladamente la sostenibilidad de la deuda. Por ejemplo, en 2017, Colombia puso en marcha el primer bono de impacto social de los países en desarrollo, y Sudáfrica emitió bonos municipales para financiar servicios básicos e infraestructuras urbanas, a fin de corregir los desequilibrios financieros después del régimen de *apartheid*. En los países con problemas de deuda graves, la reestructuración de la deuda puede ser viable y estar justificada, si la legitimidad de la deuda es cuestionable y/o el costo de oportunidad en cuanto al empeoramiento de la situación de necesidad de los grupos vulnerables es elevado. En los últimos años, más de 60 países han renegociado su deuda satisfactoriamente y más de 20 países (como Ecuador e Islandia) han dejado de pagar o han repudiado la deuda pública, destinando los ahorros derivados del servicio de la deuda a programas de protección social (OIT, 2016u).
8. *Adoptar un marco macroeconómico más flexible.* Esta opción requiere permitir unas cifras más elevadas de déficit presupuestario y/o un mayor nivel de inflación sin poner en peligro la estabilidad macroeconómica. Durante la recesión mundial, un número significativo de países en desarrollo utilizó el gasto público financiado mediante el déficit presupuestario y marcos macroeconómicos más flexibles para atender las demandas apremiantes, en un momento de bajo crecimiento y con el fin de apoyar la recuperación socioeconómica.

Cada país es único, y deberían examinarse detalladamente todas las opciones, incluidos los posibles riesgos y contrapartidas, y tomarlas en consideración en el diálogo nacional. El diálogo nacional tripartito con el gobierno, los empleadores y los trabajadores, así como con la sociedad civil, el mundo académico, los organismos de las Naciones Unidas y otros interesados, es fundamental para incentivar el compromiso político de aprovechar todas las posibles opciones de espacio fiscal de un país, y adoptar la combinación óptima de políticas públicas para promover el crecimiento inclusivo y la protección social. El diálogo social nacional, que a menudo se lleva a cabo en el marco de la evaluación basada en el diálogo nacional, dirigida por las Naciones Unidas (y conocida por sus siglas en inglés, ABND), es la mejor manera de articular soluciones óptimas en materia de política macroeconómica y fiscal, y de definir la necesidad de protección social y las inversiones destinadas al logro de los ODS.

7.2.8 Protección social para los migrantes

Los movimientos migratorios han aumentado y se han diversificado en las últimas décadas. La división entre países de origen y de destino se está difuminando; las corrientes migratorias Sur-Sur han aumentado sustancialmente, aunque la mayor cantidad de migrantes sigue estando en los países de ingresos altos (OIT, 2015g). De los aproximadamente 244 millones de migrantes que hay en el mundo (Naciones Unidas, 2015c), la OIT estima que 150,3 millones son trabajadores migrantes.

Uno de los principales problemas que enfrentan las personas cuando migran es el acceso a la protección social, incluida la atención de salud. Las leyes y los reglamentos administrativos restrictivos pueden limitar el acceso de los migrantes a la protección social, a menudo debido a una falta de coordinación entre los países para asegurar la portabilidad de los derechos y las prestaciones. Además, su acceso legal a la protección social no siempre se traduce en un acceso efectivo, debido a obstáculos lingüísticos u otras dificultades prácticas. Las personas que trabajan en la economía informal en el país de destino, como en su país de origen, no están reconocidas o protegidas por la ley, y es más probable que sean víctimas de malas condiciones de trabajo, explotación, discriminación y falta de representación, lo que, a menudo, da lugar a un aumento de la pobreza, condiciones irregulares de migración y la ausencia de protección social. Las mujeres, que representan el 44,3 por

ciento de la población migrante estimada (OIT, 2015g), corren riesgos específicos, por ejemplo, en el ámbito del trabajo doméstico.

Los déficits de trabajo decente y las dificultades económicas son algunos de los factores más importantes que impulsan la migración. Por lo tanto, reforzar los sistemas de seguridad social, incluidos los pisos de protección social, no solo reducirá las vulnerabilidades y la exclusión social, y contribuirá al desarrollo económico y social, sino que también permitirá abordar una de las causas fundamentales de la migración. La función y el efecto del trabajo decente (incluida la protección social) así como los de la migración ordenada, segura y responsable en el trabajo sostenible, han sido ampliamente reconocidos, y se recogen en las metas de los ODS 8.8 y 10.7.

En un inventario realizado por la OIT se indica que, de 120 países, 70 (el 58 por ciento) cuentan con disposiciones legales que garantizan la igualdad de trato con respecto a la seguridad social contributiva en todas las ramas (excepto en el acceso a la atención de salud); 73 países tienen disposiciones que garantizan la igualdad de trato en el acceso a la atención de salud; y 105 con respecto a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. De los 120 países, 26 no habían suscrito ningún acuerdo bilateral, y 43 no participaban en ningún acuerdo multilateral. De los países que habían establecido acuerdos bilaterales, solo 8 habían suscrito más de 20 acuerdos (Van Panhuys, Kazi-Aoul y Binette, 2017)¹³.

Reconociendo las desventajas específicas que enfrentan las personas migrantes, los convenios y las recomendaciones de la OIT brindan un marco jurídico internacional para la protección de los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes, con arreglo a una serie de principios básicos, que incluyen los siguientes: igualdad de trato; mantenimiento de los derechos adquiridos y el pago de las prestaciones en el extranjero (o «portabilidad»); determinación de la legislación aplicable; conservación de los derechos en curso de adquisición (o «totalización»); y asistencia

administrativa. En esos instrumentos también se insta a la extensión de la protección social y a la conclusión de acuerdos bilaterales y multilaterales. Los acontecimientos recientes a nivel mundial han puesto de relieve explícitamente la importancia de la protección social para los migrantes y han renovado el llamamiento en favor de un mayor acceso a la protección social y a la portabilidad¹⁴.

Es evidente que se deben realizar mayores esfuerzos para asegurar el acceso de los migrantes a la protección social. Las opciones de políticas incluyen: 1) la ratificación y aplicación de los convenios y las recomendaciones de la OIT; 2) la conclusión de tratados y acuerdos de seguridad social (bilaterales/multilaterales) para asegurar la igualdad de trato y la portabilidad de la protección social¹⁵ o su extensión para abarcar a otros grupos, como los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores domésticos; 3) la inclusión de disposiciones sobre la seguridad social en los acuerdos laborales¹⁶; 4) el fortalecimiento de los sistemas nacionales de seguridad social, incluidos los pisos de protección social para todos, en particular para los migrantes y sus familias; 5) otras medidas unilaterales, como la igualdad de trato y el pago de las prestaciones en el extranjero, el acceso voluntario/obligatorio a los regímenes nacionales de seguro, los fondos de bienestar social para los ciudadanos que trabajan en el extranjero, y medidas para facilitar la formalización o la regularización; y 6) medidas complementarias destinadas a eliminar obstáculos prácticos, por ejemplo, campañas de comunicación, servicios sociales y jurídicos, servicios de información previos a la partida y materiales en los idiomas pertinentes.

Si bien los avances pueden no ser fáciles, el diálogo entre las regiones y en el seno de estas, las consultas tripartitas, el fortalecimiento de la capacidad institucional, y la mejora de los datos y las tecnologías de la información son necesarios para diseñar y aplicar políticas que den como resultado, en última instancia, el acceso efectivo a la protección social para todos, tanto para los nacionales como para los migrantes.

¹³ El inventario solo se ocupa de la cobertura legal y no se indica si los acuerdos o las disposiciones se aplican de manera efectiva. Además, los acuerdos bilaterales a menudo se centran solamente en algunas ramas (en particular, las pensiones de vejez).

¹⁴ Por ejemplo, la Resolución relativa a la gobernanza equitativa y eficaz de la migración laboral, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT, 2017g), la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (2016) y la Agenda de Acción de Addis Abeba (Naciones Unidas, 2015e), que también propone que los gobiernos amplíen y diversifiquen la base impositiva. Las cotizaciones a la seguridad social y los impuestos pagados por los migrantes pueden ser útiles para ese objetivo, lo que también sirve para reforzar la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social y distribuir los riesgos (Hagen-Zanker, Mosler Vidal y Sturge, 2017).

¹⁵ La Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 167), incluye un acuerdo modelo de seguridad social.

¹⁶ La Recomendación sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 86), incluye un acuerdo-tipo.

Recuadro 7.3 Recuperarse de la crisis del Ébola

El brote del virus del Ébola de 2014-2016 en África Occidental puso de manifiesto las debilidades y la falta de fondos, tanto en los sistemas de salud de África Occidental como en la vigilancia mundial, para identificar y neutralizar rápidamente las pandemias. Una serie de factores contribuyeron a acelerar la transmisión del virus del Ébola o a ralentizar la respuesta, entre otros: la fragilidad de los sistemas nacionales de salud; el escaso acceso de los ciudadanos a los servicios básicos, como el agua, el saneamiento, la atención de salud y la protección social; las prácticas riesgosas de algunos ritos tradicionales; una gobernanza excesivamente centralizada y sistemas de rendición de cuentas débiles; y las demoras en la respuesta internacional. En África Occidental, lo que empezó como una crisis de salud se convirtió rápidamente en una crisis humanitaria, social y de seguridad. En respuesta a un llamamiento del Secretario General de las Naciones Unidas y los Gobiernos de Guinea, Liberia y Sierra Leona, se estableció un grupo

Fuente: Basado en Naciones Unidas, 2015d.

de trabajo interinstitucional contra el Ébola, en el que participaban distintos organismos, incluida la OIT, en consulta con diversos asociados, como la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y la Unión Africana. Dicho grupo de trabajo contribuyó a poner en marcha soluciones de recuperación a corto, medio y largo plazo, mientras continuaba la respuesta médica de emergencia para combatir la epidemia. En marzo de 2016, la Organización Mundial de la Salud (OMS) dio por terminada la emergencia de salud pública, que había provocado, según las estimaciones, 28 652 casos de Ébola y 11 325 muertes. Los esfuerzos encaminados a establecer sistemas públicos de salud en África Occidental continúan, con el apoyo de los asociados para el desarrollo, como se estableció en las estrategias nacionales de recuperación después del Ébola de Guinea, Liberia y Sierra Leona, que incluyen el aumento de su capacidad y resiliencia para responder rápidamente a posibles crisis de salud en el futuro.

7.2.9 Establecimiento de sistemas de protección social en contextos frágiles y de crisis

En 2018, la mayoría de las personas que viven en extrema pobreza y aproximadamente el 30 por ciento de los niños de todo el mundo vivirán en Estados frágiles. Un número creciente de países o regiones se encuentra en esa situación, lo que plantea importantes problemas para la extensión, o incluso la conservación, de los derechos de protección social. Una única conmoción puede destruir años de progresos, como se evidenció en la crisis del Ébola en África Occidental (véase el recuadro 7.3).

Las situaciones frágiles evidencian la necesidad de una mayor coordinación entre las intervenciones de auxilio de emergencia y los esfuerzos a más largo plazo para apoyar el desarrollo de instituciones sostenibles de protección social. Los sistemas integrales de protección social, incluidos los pisos de protección social, se pueden diseñar como parte de las estrategias nacionales de preparación para casos de desastre, y pueden proporcionar un mecanismo eficaz para que los países puedan responder a las necesidades de protección después de una crisis¹⁷. La OIT colabora con los asociados en materia de asistencia humanitaria, en el contexto del sistema de las Naciones Unidas, por medio de un marco destinado a apoyar el establecimiento de sistemas de protección

social en contextos frágiles y de crisis, a fin de superar y prevenir nuevas crisis, que se basa en lo siguiente:

- *Aprovechar los sistemas de protección social existentes en los esfuerzos de auxilio posteriores a las crisis.* En los países que cuentan con sistemas de protección social, los regímenes y programas disponibles se pueden emplear para distribuir asistencia monetaria y en especie a la población afectada; el apoyo externo canalizado por medio del sistema vigente también se puede utilizar para transferir nuevas tecnologías y mejorar las capacidades.
- *Apoyar el establecimiento de un sistema nacional de protección social sostenible, institucionalizado progresivamente por el gobierno.* Después de una crisis, las medidas de auxilio inmediato pueden dar lugar a programas dispares auspiciados por distintos donantes internacionales; una mejor coordinación puede permitir la creación de un sistema de protección social sostenible y plenamente asumido por el país, cuya gestión podría eventualmente estar a cargo del gobierno.
- *Adaptar los sistemas de protección social existentes, a fin de aumentar su capacidad y resiliencia para responder rápida y adecuadamente a las futuras crisis.* En los países donde hay riesgos habituales de desastres naturales y otro tipo de crisis, la elaboración y

¹⁷ El importante papel de la protección social a este respecto también se recoge en la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), de la OIT, adoptada recientemente.

aplicación de planes de contingencia que puedan responder rápida y adecuadamente a fenómenos adversos pueden reducir las demoras y aumentar la eficacia de las respuestas impulsadas por el país; ello incluye la capacidad de proporcionar prestaciones adicionales y complementarias a las personas más afectadas, o la capacidad de extender eficazmente la cobertura a nuevos beneficiarios.

- *Extender la protección social o los servicios a las poblaciones desplazadas por la fuerza.* Una característica lamentable en muchas situaciones de crisis y contextos frágiles es el desplazamiento forzoso; en 2015, más de 65 millones de personas tuvieron que refugiarse o pedir asilo en el extranjero, o fueron desplazadas en sus propios países. Algunos organismos y organizaciones no gubernamentales (ONG) se encargan de las medidas de respuesta y proporcionan asistencia humanitaria a las poblaciones desplazadas; ello atiende a las necesidades más inmediatas, pero si se combina con otras formas de apoyo, se pueden conseguir soluciones más sostenibles. Muchos refugiados en todo el mundo pasan períodos cada vez más largos en el exilio durante crisis que, cada vez con más frecuencia, son prolongadas; ello ha suscitado un debate sobre la necesidad de adoptar respuestas en materia de políticas de más largo plazo, que podrían complementar los servicios de emergencia con otras formas de apoyo, como el desarrollo de las competencias y la participación en determinados programas nacionales de protección social.

7.2.10 Fortalecimiento de la dimensión medioambiental

El aumento de las temperaturas y del nivel del mar, la sequía, las inundaciones y otros efectos del cambio climático pueden representar una amenaza importante para los medios de vida de las personas y las economías de los países. Tanto si se dan de forma aislada como recurrente, la necesidad de proteger a las personas de los efectos de los fenómenos meteorológicos relacionados con el clima, así como abordar sus causas, es una preocupación primordial, tanto para los países desarrollados como en desarrollo.

Las medidas de mitigación del cambio climático, incluidos los esfuerzos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, pueden crear nuevos sectores económicos «verdes». La OIT estima que, mediante los esfuerzos encaminados a reducir las emisiones de carbono y mejorar la eficiencia energética y

de los recursos, se podrían crear entre 15 y 60 millones de nuevos puestos de trabajo para 2030. Sin embargo, mientras los países toman decisiones difíciles para eliminar progresivamente las industrias contaminantes o no sostenibles por otros motivos, las personas cuyos medios de vida dependen de prácticas menos respetuosas con el medio ambiente necesitarán apoyo, en particular mediante la protección social. Será necesario facilitar la reconversión profesional de los trabajadores y proteger a los que pierdan el empleo u otros medios de vida, a fin de asegurar una «transición justa» hacia economías y sociedades más respetuosas con el medio ambiente. En el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptado en diciembre de 2015, se hace referencia a la necesidad de una transición justa. La OIT, mediante negociaciones tripartitas, también ha elaborado un conjunto de directrices para asegurar que las transiciones estructurales hacia una mayor sostenibilidad sean socialmente equitativas (OIT, 2015h).

El papel de la protección social en la lucha contra el cambio climático es doble. En primer lugar, la protección social puede utilizarse para proteger a las poblaciones que tienen un mayor riesgo de sufrir dificultades relacionadas con el clima. Las prestaciones de protección social, como las transferencias monetarias o en especie, y los regímenes de garantía del empleo pueden ayudar a las familias afectadas por fenómenos meteorológicos extremos o por una degradación gradual del medio ambiente vinculada al cambio climático. Muchos países están adaptando sus programas o diseñando otros nuevos para proporcionar a los hogares en situación de riesgo una protección social que tenga en cuenta el clima. Por ejemplo, en Filipinas, en 2013, después de que el tifón Haiyan tocara tierra, el Gobierno utilizó un régimen de garantía del empleo que ya existía para proporcionar oportunidades de obtención de ingresos a los hogares más pobres. Con el apoyo de la OIT y los gobiernos locales, los participantes en el programa se afiliaron a los regímenes públicos de protección social de atención de salud y para casos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (OIT y AFD, 2016a). En Etiopía, el Programa de Redes de Protección Social Productiva proporciona transferencias monetarias periódicas en las situaciones de necesidad crónica, pero ha añadido un pago complementario variable vinculado a un índice meteorológico; cuando las precipitaciones en un zona determinada son inferiores a una cantidad fijada, se activa un pago complementario para ayudar a los residentes a enfrentar las sequías frecuentes (OIT y AFD, 2016b). En los Estados Unidos, en 2005, después

del paso del huracán Katrina, se elevó el límite máximo de las prestaciones destinadas a los residentes afectados que ya estaban inscritos en un programa de red de seguridad alimentaria. También se facilitó la inscripción de nuevos participantes, reduciendo la documentación justificativa de la identidad y los salarios requerida, como parte de los protocolos de emergencia predefinidos, activados para aprovechar el programa de respuesta a la crisis. En todos los casos, contar con algunas medidas básicas de protección social antes de que ocurra un fenómeno resulta beneficioso para agilizar el auxilio, y es más eficaz en función de los costos que las medidas de respuesta que se diseñan e implementan después de la conmoción.

El segundo aspecto de la protección social pertinente en cuanto al cambio climático es que esta es un instrumento útil para proteger a las personas y las familias a las que afectan negativamente las medidas proactivas adoptadas por los gobiernos para abandonar las prácticas e industrias contaminantes. Muchos países se han comprometido a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, en particular mediante las contribuciones previstas, determinadas a nivel nacional, comunicadas en el 21.º periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21). La adopción de políticas de energía no contaminante, que incluyen la eliminación de los subsidios a los combustibles fósiles, la conservación de los bosques y el cierre de las industrias intensivas en carbono, son solo algunas de las muchas medidas que los países están poniendo en práctica.

Aunque son eficaces para reducir los gases de efecto invernadero, algunas políticas en respuesta al cambio climático, inevitablemente, tendrán efectos negativos para los trabajadores u otros segmentos de la población cuyos medios de vida están relacionados con prácticas no sostenibles. El suministro de protección social, incluidas las prestaciones de desempleo y las transferencias monetarias y en especie, puede ayudar a las personas que pierdan el empleo, tropiecen con nuevas restricciones en sus actividades de subsistencia o enfrenten precios más altos por sus necesidades esenciales de combustible fósil. Además, la vinculación de esas reformas en respuesta al cambio climático con medidas de protección social, para compensar los efectos sociales negativos, resulta práctica, ya que los responsables de la formulación de políticas a menudo confían en el cumplimiento por parte de las personas y las comunidades para garantizar una aplicación satisfactoria de las reformas.

Muchos países ya han combinado las reformas en respuesta al cambio climático con medidas de protección social para compensar las consecuencias sociales o económicas negativas previstas. Por ejemplo, China ha cerrado muchas explotaciones forestales y ha promulgado restricciones sobre el uso de la tierra para reforestar grandes franjas de las cuencas de los ríos Amarillo y Yangtze. Se extendieron las prestaciones de desempleo y los servicios a los trabajadores afectados y se establecieron transferencias monetarias para los residentes, con el propósito de desalentar el desbroce de tierras para uso agrícola y de promover actividades de conservación (OIT y AFD, 2016c). En Brasil, el programa Bolsa Verde se dirige a los hogares extremadamente pobres que viven en zonas de conservación protegidas, y les proporciona una transferencia monetaria complementaria que vincula el apoyo adicional a los ingresos con la formación en actividades empresariales sostenibles y de conservación forestal (OIT y AFD, 2016d; Schwarzer, Van Panhuys y Diekmann, 2016).

7.3 Una alianza mundial para la protección social universal

El objetivo de establecer sistemas de protección social, incluidos pisos de protección social, solo puede lograrse mediante esfuerzos concertados en los planos nacional e internacional, que incluyen esfuerzos conjuntos de los organismos de las Naciones Unidas, así como con las instituciones y los interlocutores sociales internacionales, regionales, subregionales y nacionales pertinentes.

A nivel de los países, se han establecido equipos de múltiples interesados desde 2009 para contribuir, por medio del diálogo nacional sobre protección social, al desarrollo de estrategias nacionales de protección social y al diseño práctico y la implementación de los pisos de protección social. En dichos equipos participan representantes de diversos ministerios (trabajo, salud, bienestar social, finanzas y desarrollo económico local, entre otros), organizaciones de trabajadores y de empleadores, la sociedad civil, el sector privado, el sistema de las Naciones Unidas, los bancos de desarrollo y asociados para el desarrollo. En 2009, en el marco de la iniciativa Una ONU, la Junta de los Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas, que es su máximo órgano de administración, puso en marcha la Iniciativa del Piso de Protección Social¹⁸; desde entonces, los equipos de las Naciones Unidas en los países han colaborado para

¹⁸ Véase: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=14583>.

realizar evaluaciones basadas en el diálogo nacional, a fin de diseñar e implementar sistemas de protección social, incluidos pisos de protección social, en muchos países de África, Asia, Europa Oriental y América Latina. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) publicó una serie de directrices y, en 2014, su Presidente y el Director General de la OIT hicieron un llamamiento a todos los equipos de las Naciones Unidas en los países¹⁹; además, se han preparado guías y otros materiales para ayudar a los equipos de las Naciones Unidas en los países a establecer sistemas y pisos de protección social²⁰.

En 2012, gobiernos, empleadores y trabajadores de países de todo el mundo adoptaron la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), de la OIT. Su compromiso de impulsar los sistemas de protección social llevó a la creación de la Red Mundial de Empresas para Pisos de Protección Social, que agrupa a los empleadores, y la Red de Protección Social, Libertad y Justicia para los Trabajadores (Social Protection, Freedom and Justice for Workers Network). Además, una serie de organizaciones de la sociedad civil crearon la Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social, con el fin de promover la adopción de una sólida Recomendación núm. 202, sobre los pisos de protección social; en la actualidad, participan en más de 80 ONG en la Coalición, que aboga por la consecución de la meta 1.3 de los ODS.

También en 2012, se creó la Junta Interinstitucional de Cooperación en Materia de Protección Social, en respuesta a una petición de los líderes del Grupo de los 20. Está compuesta por representantes de organizaciones internacionales y donantes bilaterales, y está copresidida por la OIT y el Banco Mundial. Desde 2015, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó los ODS, sus miembros apoyan plenamente el logro de los ODS relacionados con la protección social.

En 2015, al aprobar los ODS, los países del mundo se comprometieron a implementar sistemas de protección social apropiados a nivel nacional para todos, incluidos niveles mínimos, a fin de reducir y prevenir la pobreza. La extensión de los sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social, también está siendo promovida por asociaciones regionales, como la Unión Africana, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, el grupo de los países BRICS, la

Comunidad del Caribe, el Mercado Común del Sur, la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional y la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, entre otras.

La OIT y el Banco Mundial, junto con los principales asociados para el desarrollo, han promovido una iniciativa en favor de la protección social universal para apoyar el logro de la meta 1.3 de los ODS. Como resultado de ello, en el 71.º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2016, se presentó en Nueva York la Alianza Mundial para la Protección Social Universal, dando a conocer 23 estudios de casos que demuestran que la protección social universal en los países en desarrollo es viable (recuadro 7.4).

La Alianza Mundial para la Protección Social Universal ha sido el resultado de un gran esfuerzo internacional. Cada parte interesada tiene motivos específicos para apoyar el logro de la meta 1.3 de los ODS: los gobiernos, por motivos relacionados con la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y la estabilidad política; las organizaciones de trabajadores y la sociedad civil debido a que la protección social es un derecho humano y contribuye a la justicia social; las organizaciones de empleadores y las empresas del sector privado por cuanto la protección social promueve la productividad de los trabajadores y la competitividad de las empresas; los asociados para el desarrollo y los bancos de desarrollo ya que la protección social es un motor del desarrollo justo, inclusivo y sostenible. El sistema de las Naciones Unidas promueve la iniciativa «Unidos en la acción» en favor de la protección social como la manera más eficaz de lograr resultados tangibles en materia de desarrollo en los países. Juntos, estos agentes pueden conseguir un éxito notable.

El hecho de que a millones de personas se les niegue el acceso a la protección social contradice los valores democráticos y la justicia social, menoscaba los esfuerzos a favor del desarrollo y tiene elevados costos políticos para los gobiernos. La Alianza Mundial para la Protección Social Universal demuestra la determinación de la comunidad internacional de rectificar esa omisión y ampliar la cooperación. Por medio de los ODS, el imperativo de proporcionar a las personas una protección social adecuada ha arraigado sólidamente en todo el mundo. Depende de nosotros hacerlo realidad.

¹⁹ Véase: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=44138>.

²⁰ Véase: <http://un.social-protection.org>.

Recuadro 7.4 Una asociación de múltiples partes interesadas en favor de la meta 1.3 de los ODS

Una asociación mundial reúne en una sola entidad a diversas redes que representan a distintos interesados, partiendo de la ventaja comparativa de cada asociado, con el fin de contribuir al logro de la meta 1.3 de los ODS. Esas redes son las siguientes:

- *La Junta Interinstitucional de Cooperación en Materia de Protección Social*, que es un mecanismo sencillo de coordinación interinstitucional compuesto por representantes de organizaciones internacionales y donantes bilaterales. Copresidida por la OIT y el Banco Mundial, su objetivo es mejorar la coherencia de las políticas a nivel mundial y promover cuestiones relacionadas con la protección social, así como coordinar la cooperación internacional en actuaciones basadas en la demanda de los países; ha elaborado una serie de instrumentos interinstitucionales de protección social. Véase <http://www.ilo.org/newyork/issues-at-work/social-protection/social-protection-inter-agency-cooperation-board/lang--en/index.htm>.
- *Una ONU en favor de los pisos de protección social*. Esta iniciativa es una prioridad importante para el GNUD y la OIT, que moviliza el apoyo colectivo de los organismos de las Naciones Unidas y los asociados para el desarrollo mediante equipos en los países que actúan como «Una ONU» en relación con los pisos de protección social, para diseñar y aplicar sistemas y pisos de protección social, por medio de un diálogo nacional amplio, por medio del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los planes de ejecución de los ODS. Desde 2009, se han creado grupos de trabajo temáticos de ámbito regional bajo los auspicios del GNUD en las regiones de Asia y el Pacífico, Europa y Asia Central y los Estados Árabes, a fin de aumentar la cooperación y elaborar posiciones, instrumentos y metodologías de manera conjunta (OIT y GNUD, 2016), y promover actividades unificadas en el país sobre los pisos de protección social. A nivel mundial, «Unidos en la acción» en favor de la protección social constituye un modelo de conducta para el GNUD (GNUD y OIT, 2014). La Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo de las Naciones Unidas y un fondo conjunto de las Naciones Unidas para los pisos de protección social pronto apoyarán la iniciativa «Unidos en la acción» mediante una programación conjunta. Véase <http://un.social-protection.org>.
- *Organizaciones de la sociedad civil*. La Coalición Mundial para los Pisos de Protección Social, formada por más de 80 organizaciones de la sociedad civil, apoya el derecho a la protección social y promueve los pisos de protección social para los trabajadores de la economía informal y otros grupos vulnerables; lleva a cabo una importante labor de promoción y ha elaborado un índice del piso de protección social (FES, 2016). Véase: <http://www.socialprotectionfloorscoalition.org>.
- *Trabajadores*. La Red de Protección Social, Libertad y Justicia para los Trabajadores, dirigida por los sindicatos, moviliza a las organizaciones de los trabajadores para defender sus derechos en el contexto del establecimiento de los sistemas de protección social y las reformas de la seguridad social. Véase <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProject.action?id=3048>.
- *Empleadores*. La Red Mundial de Empresas para Pisos de Protección Social es una plataforma para el intercambio y la participación de las empresas del sector privado. Promueve la protección social desde el punto de vista empresarial, argumentando que la protección social contribuye a la competitividad de las empresas, alentando la productividad de los trabajadores, y permitiendo atraer y retener a las personas más cualificadas, y mejorando la imagen corporativa de las empresas. Véase <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowProject.action?id=3030>.
- *Mundo académico*. Asociaciones con universidades y centros de investigación, en particular con el Centro Internacional de Formación de la OIT y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas en Turín (Italia). El Centro Internacional de Formación de la OIT, organiza una Academia de Seguridad Social todos los años, en la que se imparten cursos de capacitación ejecutiva sobre la gobernanza y la financiación, la reforma y la extensión de los sistemas de protección social, incluidos los pisos de protección social. El Centro Internacional de Formación de la OIT y la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas vienen preparando un curso conjunto sobre la protección social para el desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030. Véase <http://www.itcilo.org/en/areas-of-expertise/social-protection/academy-on-social-security>.
- *La Alianza Mundial para la Protección Social Universal*, codirigida por la OIT y el Banco Mundial, se presentó en el 71.º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en Nueva York en 2016. Desde 2017, reúne a unas 15 organizaciones internacionales y otros asociados para el desarrollo. Véase <http://www.social-protection.org/gimi/gess/NewYork.action?id=34>.