



SEPTIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

***Informe sobre el trabajo en el mundo 2000:
La seguridad de los ingresos y la protección
social en un mundo en plena transformación******Indice***

	<i>Página</i>
A. Resumen.....	1
1. La nueva situación	3
2. Mecanismos de protección social existentes	6
3. Perspectivas y necesidades futuras	10
4. Principales conclusiones normativas	11
B. Resultados de las actividades de la OIT	13
1. La investigación y elaboración de políticas	14
2. Asistencia técnica	16

1. El Informe sobre el trabajo en el mundo 2000, publicado por la Oficina en junio de 2000, se centra en la seguridad de los ingresos y la protección social. Presenta un panorama general de los principales problemas que se están abordando, los instrumentos que están siendo utilizados, sus éxitos y fracasos y los desafíos de cara al futuro.

A. Resumen

2. Hoy día, en la OIT la seguridad de los ingresos es un tema que reviste prácticamente la misma importancia que en el decenio de 1920, cuando esta cuestión se hallaba entre las primeras tareas emprendidas por la joven organización. En ciertas partes del mundo en desarrollo, muchos trabajadores y sus familias viven en condiciones de pobreza extrema. En los países en desarrollo, considerados conjuntamente, casi un tercio de la población vive con menos de un dólar al día, el 30 por ciento de los adultos son analfabetos, el 30 por ciento no disponen de agua potable, el 60 por ciento carece de instalaciones sanitarias y el 30 por ciento de los niños de menos de cinco años tiene un peso inferior al normal. Incluso en ciertos países de ingresos medianos, una distribución desequilibrada de los ingresos sume en la pobreza a muchos trabajadores y a sus familiares. La pobreza es la falta de los elementos materiales indispensables para la vida. Va unida a una salud deficiente y a servicios de sanidad pública inadecuados, a la penuria de los interesados que no les permite recibir asistencia médica, a una baja esperanza de vida, a un nivel de instrucción mínimo o nulo, al analfabetismo, a la vivienda precaria, a un agua contaminada y unos medios higiénicos de mala calidad, y a la inexistencia de una infraestructura pública. La mala salud y la vejez, que pueden sobrellevar los más acomodados, se desorbitan y pueden llegar a ser catastróficas para los pobres. En particular, la pobreza suele ir asociada a la carencia de oportunidades de expresión política y democrática y de intervención en la vida social. Todo ello puede condenar, en definitiva, a los trabajadores y a sus familias a no salir de la pobreza en la próxima generación y en las venideras.
3. La pobreza no está repartida por igual o al azar. Ciertas categorías de la población tienen más probabilidades de ser pobres que otras. Los niños, las mujeres y los ancianos están más expuestos al riesgo de la pobreza que los adultos varones en edad de trabajar, y los trabajadores del sector no estructurado de la economía — esto es, los que no tienen un puesto de trabajo fijo — más que los del sector estructurado. La pobreza es particularmente grave en el caso de los niños, ya que condiciona su experiencia durante sus años de formación y los encarrila por una senda de la que tal vez no puedan salir nunca. Humanamente hablando, la pobreza infantil es el grado más bajo de inseguridad de los ingresos. En este Informe se pone de manifiesto que, incluso en los países ricos, millones de personas padecen una privación material desde su infancia. Fundamentalmente a causa de la pobreza, otros millones, sobre todo en el mundo en desarrollo, están abocados al sino del trabajo infantil. Semejante forma lamentable de empezar la existencia trae consigo la inseguridad en su vida adulta para un número incalculable de individuos. En el caso de la mujer, la pobreza supone que ha de depender excesivamente de un hombre que la mantenga (y que puede ser él mismo pobre), o llevar una vida personal de dificultades extremas, más graves todavía cuando es la cabeza de una familia con hijos. Aunque una persona haya estado marginalmente por encima del límite de la pobreza mientras trabajaba todavía, al envejecer cae en la pobreza y tiene que depender de sus hijos, a quienes impondrá acaso una pesada carga, mayor todavía cuando no tengan más remedio ellos que mudarse a una ciudad lejana en busca de trabajo.
4. La inseguridad económica tiene que ver no solamente con la idoneidad de los ingresos, sino también con su regularidad. No afecta meramente a los pobres, o a quienes están en la frontera de la pobreza, sino también a todos los que obtienen sus ingresos gracias a su trabajo, ya sean asalariados o no, trabajen por su cuenta o en alguna de las variantes

propias de los sectores urbano y rural no estructurados, o sean simplemente menesterosos, a causa en muchos casos de una incapacidad. Las fluctuaciones de los ingresos afectan sobre todo a quienes tenían antes ingresos muy modestos.

5. Es fácil asentir cuando se habla de la necesidad de solventar este problema. Lo es menos cuando se trata de llegar a un consenso sobre las medidas pertinentes con tal fin. Parece evidente que unos niveles más altos de empleo — productivo, bien remunerado y estable — pueden contribuir en gran medida a subsanarlo, y la promoción del empleo es manifiestamente uno de los objetivos fundamentales de la OIT, cuya consecución era el tema central de la Memoria presentada por el Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo en 1999, con el título de *Trabajo decente*. De ese modo, no solamente se crearán ingresos sino que se reforzará la solidaridad entre las distintas categorías de ingresos y mejorará la situación de los pobres en aquellas sociedades en las cuales la pobreza es, por lo menos en parte, una secuela de la modalidad de distribución de los ingresos.
6. En el Informe se detallan las medidas de protección social que cabe adoptar para mitigar la pobreza y para reducir al mínimo el riesgo de que, sin culpa suya, los individuos caigan en la pobreza. Es indispensable mejorar la enseñanza y la formación, tema éste ampliamente tratado en el Informe sobre *El empleo en el mundo, 1998-1999*, por lo que quedará al margen del Informe sobre el trabajo en el mundo.
7. La seguridad de los ingresos tiene múltiples causas. En los países desarrollados, la proporción del PIB que se transfiere a quienes más lo necesitan ha aumentado mucho en los cincuenta años últimos y absorbe hoy (incluidos los gastos de asistencia médica) casi el 25 por ciento del PIB, lo cual ha contribuido enormemente a la atenuación de la pobreza que, sin ello, hubiese agudizado los riesgos inherentes a una salud deficiente, a la vejez, a la invalidez y al desempleo. Todo ello ha ido unido a una ambiciosa política pública proactiva de formación y educación, que ha incitado a los individuos a volver a encontrar un empleo después de haber perdido el que tenían. Ha coincidido con la entrada en masa de las mujeres en el mercado de trabajo y, por ende, con su facultad de obtener ingresos. Se ha basado en unas cotizaciones obligatorias a la seguridad social y en los impuestos generales, en relación con lo cual el consenso es manifiesto. Ha corrido parejas con planes privados y disposiciones personales, complementarios de los regímenes públicos. La salud de la población ha mejorado sensiblemente; la esperanza de vida es ahora mayor; han menguado las desigualdades entre hombres y mujeres; en muchos países ha desaparecido en gran parte la pobreza de las personas de edad; el desempleo ha dejado de ser sinónimo de pobreza y se atiende a los inválidos y minusválidos.
8. Casi todos esos progresos se basan no sólo en el crecimiento económico sino también en una buena gobernación, en un empleo pleno o casi pleno, en unos mercados de trabajo bien reglamentados, en una distribución justa de los ingresos, en un alto grado de cumplimiento de la legislación en materia de impuestos y de cotizaciones a la seguridad social y en la cobertura casi universal de los programas de seguridad social, en lo que se refiere tanto a las prestaciones como a las cotizaciones.
9. No ha ocurrido precisamente lo mismo en los países en desarrollo ni en muchos de ingresos medianos. Una gran parte de su población activa trabaja en el sector no estructurado, y muchos trabajadores, más que desempleados, están subempleados. A diferencia de lo que se esperaba, la envergadura del sector no estructurado no ha menguado, sino que ha aumentado. Los mecanismos de gobernación son débiles y se cumplen apenas las leyes relativas a los impuestos o a la seguridad social, con lo que mengua la base de los ingresos fiscales o de las cotizaciones a la seguridad social. La distribución de los ingresos está muy sesgada, por lo que es difícil llegar a un consenso en materia de redistribución. Persisten las desigualdades entre los sexos, y los medios de que

disponen los pobres para expresar sus reivindicaciones son insignificantes, pese a notables intentos recientes en pro de la democratización. Por todo ello, muchos países en desarrollo carecen de la base fiscal necesaria para poder financiar los regímenes de asistencia social, así como de los dispositivos de cobro necesarios para financiar los regímenes contributivos. No ha cuajado todavía en la realidad la esperanza de que, con el tiempo, los modelos de los países desarrollados pudieran implantarse en los países en desarrollo.

10. Es indispensable zanjar este problema; no es posible esperar, para resolverlo, a que prospere la economía, progrese el empleo estructurado, haya una distribución más justa de los ingresos o una mayor democracia. En la medida de lo posible, hay que ayudar a las limitadas instituciones de seguridad social existentes en los países en desarrollo y de ingresos medianos a mejorar su gestión y su administración, sus prestaciones y, sobre todo, la cobertura de su población.
11. En el Informe se baraja también la posibilidad de que surjan sistemas autónomos, respaldados y administrados por la propia población del sector no estructurado. Tales planes, esencialmente de microseguro, pueden ofrecer una protección social básica a cambio de unas cotizaciones modestas, lo cual es especialmente importante en lo que se refiere a los servicios médicos. Los planes se basan en los principios de solidaridad y de agrupación de los riesgos. Los propios miembros son quienes definen sus necesidades principales y participan en la administración del sistema. Esas estructuras de microseguro ofrecen la ventaja de la cohesión, la participación directa y unos costos administrativos reducidos, pero están pendientes también muchos problemas en tal sentido, por ejemplo la dificultad de proporcionar prestaciones a aquellos beneficiarios cuyas cotizaciones son voluntarias, y no obligatorias. Hay también problemas técnicos relacionados con la administración y la gestión de tales instituciones, las cuales tienen que fiarse de la buena voluntad colectiva y moral de los cotizantes y de los beneficiarios. Pese a esos problemas, los efectos de un modo de proceder semejante son tan grandes que procede hacer un gran esfuerzo al respecto. Lo que se pretende, en definitiva, es una fusión entre los dispositivos de seguridad social estructurados y los no estructurados, con lo que ha de ser posible extender generosamente la protección social a toda la población.

1. La nueva situación

12. En el Informe se muestra que, a pesar del nivel general de prosperidad cada vez más alto en la mayoría de los países del mundo, está habiendo muchos cambios que menoscaban la seguridad de los ingresos, por ejemplo la transformación de las estructuras demográfica y familiar y la de los mercados de trabajo.
13. La familia ampliada — puntal tradicional de la seguridad de los ingresos para la mayoría de las personas en el mundo en desarrollo — es cada vez más reducida y más dispersa. En los grandes países en desarrollo, el 20 por ciento o más de las familias están encabezadas por una mujer, en ausencia de su consorte. Esta evolución tiene grandes consecuencias para la seguridad del empleo y exige la adopción de medidas políticas en lo tocante a la seguridad social, los servicios sociales y el empleo. Tales medidas han sido en muchos casos inadecuadas, debido en parte a que se desaprueban el divorcio y la familia monoparental por razones de tradición o de religión, pero se acepta cada vez más que lo principal es el bienestar del niño y que toda actitud de reprobación les perjudica considerablemente. Incluso teniendo en cuenta las prestaciones de seguridad social que perciben, las familias en las que sólo hay la presencia de la madre tienen tres veces más de probabilidades de vivir en la pobreza que las biparentales en los grandes países industrializados. Los países nórdicos han solventado este problema mucho mejor que otros, esencialmente gracias a la creación de guarderías de calidad y de buenas oportunidades de empleo. En los últimos años ha surgido un problema de pobreza infantil en dos o tres

grandes economías adelantadas, debido indudablemente a la política social y económica y a la nueva estructura de la familia.

- 14.** En casi todo el mundo, la población envejece cada vez más deprisa, debido principalmente a una esperanza de vida más larga, pero sobre todo al declive de la tasa de fecundidad. Se centra invariablemente la atención en el aumento de la proporción de personas de edad dependientes que esto traerá consigo. Se repara menos en que, en los próximos decenios, el índice global de dependencia bajará en el mundo en desarrollo, sobre todo en los menos adelantados. Esto brinda una oportunidad excepcional de implantar la enseñanza primaria universal para la cohorte, mucho más reducida, de niños que lleguen a la edad escolar y de mejorar sensiblemente la calidad de la enseñanza dispensada, lo cual deparará la posibilidad óptima de lograr la seguridad de los ingresos en esos países.
- 15.** El índice mayor de dependencia de las personas de edad repercute evidentemente en los regímenes de pensiones. Ahora bien, la situación financiera de esos regímenes no depende únicamente de factores demográficos sino también de otras variables, en particular de las tasas de participación en el mercado de trabajo y del grado de cobertura, que influyen directamente en el número de cotizantes efectivos. Se calcula que va a aumentar la incorporación de mujeres a la población activa, y hay ingentes posibilidades de aumento de la participación en el mercado de trabajo, en particular en el caso de los trabajadores de edad, después de un largo período durante el cual se ha empujado a muchos millones de quincuagenarios a optar por la jubilación anticipada. Al aumentar la esperanza de vida sin achaques, la gente tendrá la posibilidad de seguir en activo más tiempo, sobre todo en el caso de los puestos de trabajo no manuales, que ocupa una proporción cada vez mayor de la población activa. Los ancianos pueden aportar mucho a la sociedad si se les da la oportunidad. El verdadero problema no es demográfico, sino económico: se trata de determinar el modo de ofrecer un empleo a todos los que están dispuestos a trabajar y en condiciones de hacerlo.
- 16.** Un tercio de la población activa mundial está subempleada o desempleada. Desde mediados del decenio de 1970, la tasa de desempleo en los países adelantados ha duplicado sobradamente, y en muchos de los países en desarrollo para los que se dispone de cifras significativas las tasas son muy altas. En casi todas partes, el aumento del desempleo infravalora la gravedad del problema, porque no se tiene en cuenta a los muchos trabajadores que renuncian a buscar un empleo y que se van del mercado de trabajo pasajera o definitivamente. En ciertos países, especialmente en las economías en transición, las tasas bajas de desempleo encubren la realidad de una situación en la cual millones de trabajadores siguen adscritos a una empresa, pero trabajan poco o nada y no perciben remuneración alguna. En la mayoría de los países, el desempleo de los jóvenes es dos o tres veces mayor que el de los adultos. El desempleo duradero, que implica una pérdida de calificaciones, de interés y de potencial productivo, supone hoy una proporción mucho mayor del desempleo total que en el decenio de 1970, a pesar de que, tanto para los jóvenes como para los que llevan mucho tiempo sin empleo, las prestaciones son muy bajas o inexistentes.
- 17.** La estructura del empleo ha experimentado los cambios de gran importancia para la seguridad de los ingresos, pero que no son en modo alguno los mismos en todos los países. En muchos de ellos ha persistido en los veinte años últimos el declive secular de la proporción de la población activa que trabaja por cuenta propia, mientras que en otros se ha contenido o invertido esa caída, sobre todo en las economías en transición.
- 18.** Algunos de los nuevos trabajadores por cuenta propia son asalariados encubiertos. Se interpreta este tipo de trabajo por cuenta propia — y también, en efecto, una buena parte del empleo en el sector no estructurado — principal o parcialmente como un modo de evitar que del salario se descuenten directamente ciertas sumas (por concepto de impuestos

o de cotizaciones a la seguridad social) que suelen descontarse en el caso del trabajo asalariado. Los trabajadores no tienen más remedio que aceptar un trabajo por su cuenta, o incluso clandestino, cuando hay un exceso de oferta al respecto. No suelen estar amparados por la seguridad social ni por la legislación sobre la protección del empleo, y habitualmente no tienen ningún tipo de seguridad en el empleo; no quedan cubiertos por la legislación sobre la seguridad y la salud en el trabajo allí donde se aplica exclusivamente a quienes perciben un salario; no pueden acogerse a ningún régimen de asistencia médica o de pensiones a cargo de la empresa o del empleador; y su condición contractual implica normalmente que no pueden estar representados por un sindicato, sino que han de tratar individualmente con la empresa para la cual trabajan.

19. Están generalizándose también otras formas de empleo como el de tiempo parcial, el temporal, el ocasional, el trabajo a domicilio y el teletrabajo. De un modo u otro, la mayoría de ellos tienden a proporcionar una seguridad de los ingresos menor que la que depara un empleo de plena dedicación y permanente en los locales del empleador. Ahora bien, los sistemas nacionales de seguridad social varían mucho por su forma de tratar esos diversos fenómenos, tanto en su legislación como por la eficacia con que ésta se aplica.
20. La protección social empezó a desempeñar un papel mucho mayor en las economías de casi todos los países en el último cuarto de siglo. Los gastos, expresados como proporción del PIB, han aumentado en casi todos los países, con algunas excepciones, en particular en África y América Latina. Esos porcentajes siguen siendo muy variables, muchas veces mayores en los países industrializados (cuya población queda amparada en su mayor parte) que en los países en desarrollo, donde cubren a pocos y las prestaciones son menos completas. Las previsiones para los cincuenta años próximos en los países de mayor nivel de gastos indican que, caso de subsistir los sistemas y políticas actuales, el aumento de los gastos de seguridad social en los países de la OCDE equivaldrá aproximadamente al 20 por ciento de los ingresos reales. En el caso de ciertos países de Europa central y oriental, se prevé que esos gastos serán algo más del 25 por ciento del PIB en 2050, o sea, el mismo nivel previsto para los de la OCDE, mientras que en el decenio de 1990 la proporción correspondiente a los países de Europa central y oriental era uno o dos puntos porcentuales más alta que en los de la OCDE.
21. La mayor parte de los gastos de seguridad social, con la salvedad de los correspondientes a la administración de la seguridad social y a la asistencia médica, revisten la forma de transferencias, es decir, no consumen recursos materiales y humanos, a diferencia de los de la defensa nacional, de la educación o de la construcción de carreteras. Sea lo que fuere, el posible impacto económico de la seguridad social suscita una preocupación general. Se suele centrar la atención en los costos y, por ende, en las secuelas potencialmente negativas para la economía, por ejemplo la duración del desempleo. No obstante, también la protección social surte efectos positivos en los logros económicos, en especial gracias a las prestaciones que proporciona, en sus diferentes dimensiones: nivel del empleo, nivel del desempleo, participación en la población activa (combinación de las dos primeras) y nivel y elevación de la productividad, en particular la del trabajo. No hay una relación sistemática entre los gastos de protección social de un país y esos indicadores económicos cuando se comparan países de nivel de desarrollo más o menos similar.
22. Un sistema de protección social bien desarrollado es un componente necesario de una economía de mercado bien organizada. Le incumbe una función económica positiva como elemento que facilita el cambio estructural. Tal es el caso del seguro de desempleo implantado en los últimos años por China y otras economías en transición, verbigracia. Por otra parte, ciertas formas de protección social, en particular las prestaciones proporcionadas por la empresa o el empleador, pueden coartar la movilidad de los trabajadores, como se ha observado especialmente en los Estados que formaban parte de la URSS.

23. La mundialización tiene grandes consecuencias para la protección social. Los países de economía más abierta son los más expuestos a las vicisitudes de los mercados mundiales, y los estudios realizados sobre el particular ponen de manifiesto que son los países que tienen los gastos de seguridad social más altos. Se observa, no obstante, cierta correlación entre la proporción creciente que le corresponde al comercio en el PIB desde hace unos años y una reducción de esos gastos de seguridad social, lo cual parece indicar que, a causa de la mundialización, a los países les resulta más difícil financiar la protección social. Debido a la movilidad cada vez mayor del capital, hoy es mucho más difícil gravarlo con impuestos, por lo que los gobiernos recurren a los impuestos que pesan sobre el trabajo y el consumo, los cuales pueden provocar una mayor animosidad por parte de los votantes.
24. Hay un debate muy vivo a propósito del alto nivel de los impuestos sobre las remuneraciones y de las cotizaciones a la seguridad social. Los empleadores opinan que elevan los costos laborales, con lo que menoscaban su competitividad con productores de otros países. En su inmensa mayoría, los economistas propenden a pensar que el peso de las cotizaciones, incluidas las que pagan los empleadores, acaba recayendo en los trabajadores, en forma de una disminución del salario, por lo menos a la larga, como parecen confirmarlo las comparaciones internacionales. Por ejemplo, en Dinamarca, donde el impuesto sobre las remuneraciones es muy bajo, los costos laborales totales no han sido menores que en Francia, país en el cual es más bien alto. Sin embargo, a corto plazo todo aumento de las cotizaciones a la seguridad social de los empleadores eleva indiscutiblemente los costos laborales. Análogamente, y también a corto plazo, su reducción no disminuiría en modo alguno esos costos. Ciertos estudios recientes parecen indicar que las cotizaciones a la seguridad social no tienen un impacto a la larga sobre el desempleo.
25. El efecto más espectacular de la mundialización es el que se refiere a los flujos internacionales de capital: la liberalización de los mercados y la implantación de la informática han facilitado una enorme expansión de las inversiones a corto plazo en los mercados incipientes, en particular a cargo de fondos extranjeros de pensiones y de fondos de inversión en común. A juicio de muchos, la imprevisibilidad de esos flujos ha influido poderosamente en las recientes crisis financieras. Los planes de reforma de las pensiones, actualmente en estudio en círculos financieros, implicarían una ingente expansión de esos fondos en el plano mundial, aunque uno tan sólo de los grandes países industrializados hiciera suya la propuesta de adoptar un sistema de capitalización por anticipado.

2. Mecanismos de protección social existentes

26. Los *sistemas de asistencia médica* influyen de dos modos en la seguridad de los ingresos. Es indispensable disponer de un sistema de cuidados preventivos y curativos para que los trabajadores estén en condiciones de ganarse la vida, ellos mismos y para las personas a su cargo, y el sistema de financiación de la asistencia médica debe velar por que los grandes costos imprevisibles de la asistencia médica no recaigan directamente en las familias, con las secuelas catastróficas que tendrían para el presupuesto familiar. La asistencia médica reviste la misma importancia para todos, independientemente de su tipo de empleo o de participación en el mercado de trabajo. Pero muchos trabajadores, en particular los que no tienen un empleo asalariado fijo, no quedan amparados debidamente, por lo menos en muchos países en desarrollo. Su situación es hoy especialmente difícil, porque muchos gobiernos han tenido que aplicar programas de ajuste estructural que han acarreado una reducción radical de los gastos correspondientes a los servicios de sanidad pública. Al ser ahora mayor la parte que han de pagar los usuarios, a muchas personas de salud deficiente y de ingresos bajos les resulta más difícil el acceso a esos servicios. Los países más afectados suelen ser aquellos en los cuales los regímenes de seguridad social tienen también un alcance menor.

27. En diferentes partes del mundo se están estableciendo planes de microseguros en materia de asistencia médica, para que las personas carentes de protección puedan compartir las ventajas de un seguro colectivo. No obstante, la medida en que esos planes consiguen agrupar los riesgos depende del tamaño de los elementos atendidos y de su posibilidad de constituir redes. Hoy en día, el desarrollo de tales planes depende mucho del apoyo de los gobiernos, de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y de organizaciones internacionales como la OIT. Gracias a una participación popular en su creación y administración, contribuyen a la inserción política y social de los excluidos.
28. La *protección social durante la incapacidad* interesa a todos los que trabajan para ganarse la vida, y no solamente a los asalariados sino también a las personas que trabajan por su cuenta, muchas de las cuales tienen pocos recursos para salir adelante cuando la enfermedad o la invalidez les impide trabajar. El personal de las grandes empresas y de los organismos públicos suele percibir su salario entero en esas ocasiones, con frecuencia en virtud de acuerdos negociados por sus sindicatos y los empleadores. Ahora bien, la flexibilidad creciente del mercado de trabajo está engendrando, en ciertos países, una situación en la cual un número cada vez mayor de trabajadores no están amparados ni siquiera por las prestaciones de enfermedad de la seguridad social (lo cual puede suponer el 50 por ciento, o algo menos, de sus ingresos normales). Por otra parte, en muchos países la población activa sigue sin estar protegida por la seguridad social en los casos de incapacidad, pasajera o duradera.
29. Las prestaciones que entrañan una sustitución de los ingresos son vitales pero distan mucho de ser suficientes. En último término, el objetivo consiste en restablecer la salud y la capacidad de ganarse la vida del trabajador. Para ello tiene que haber buenos sistemas de rehabilitación y de salud en el trabajo, los cuales siguen estando gravemente subdesarrollados en la mayoría de los países, incluso en los del mundo industrializado. El número creciente de trabajadores que se jubilan prematuramente a causa de una discapacidad en algunos países pone de manifiesto que es urgente insistir en esos servicios y sistemas, así como, por supuesto, en la reincorporación del trabajador al empleo. Pero el impacto del desempleo en quienes perciben prestaciones de invalidez está bien documentado y revela los problemas que surgen cuando los trabajadores están mal protegidos contra la primera eventualidad y bien protegidos contra la segunda, lo cual pone una vez más de manifiesto la razón por la cual el desempleo socava los cimientos de los sistemas de seguridad social.
30. En casi todos los países, las *pensiones de vejez y para los supervivientes* son el elemento menos oneroso del sistema de protección social de un país. Las únicas excepciones son los países en desarrollo que han establecido sistemas de pensiones hace poco y en los que la asistencia médica sigue pesando mucho. En muchos de ellos, la escasa cobertura de la seguridad social significa que la mayoría de su población anciana no percibe pensión alguna. Un pequeño número de esos países proporcionan ahora ya ingresos mínimos a las personas de edad. En los países industrializados la situación ha ido cambiando a lo largo del siglo XX, al conseguir sus regímenes de seguridad social descartar casi totalmente la edad como causa de la pobreza. No obstante, la inseguridad en la vejez sigue planteando un problema en algunos de esos países, en el caso de ciertas categorías de la población, en particular las mujeres. El divorcio, que se ha generalizado rápidamente en muchos países desde hace unos años, ha privado a la mujer de medios en su ancianidad si no ha trabajado o si se ha dedicado a alguna forma de empleo que no le otorgara el derecho a percibir prestaciones.
31. En el mundo en desarrollo, los sistemas públicos de pensiones se financian a menudo con cargo al presupuesto general del Estado, pero en esos casos las prestaciones son fijas y muy bajas. Esas pensiones no suelen exigir la demostración de la penuria de ingresos, si bien hay uno o dos ejemplos de régimen universal. Dada la debilidad de la hacienda

pública en la mayoría de los países, las pensiones se financian con cotizaciones pagaderas por los propios asegurados o, cuando procede, por sus empleadores. Esas pensiones propenden, por supuesto, a ser mucho más elevadas y casi siempre están relacionadas con los ingresos y cotizaciones anteriores del interesado. Al no existir un sistema generoso de pensiones, la mayoría de los habitantes de países en desarrollo dependen de sus hijos adultos en la vejez. No obstante, debido a los cambios económicos, demográficos y sociales, esos sistemas tradicionales no resultan tan adecuados como antes, sobre todo en el caso de quienes no tienen hijos (supervivientes).

- 32.** Los regímenes contributivos revisten varias formas. La más corriente es la del seguro social que permite agrupar varios tipos de riesgo, así como cierto grado de redistribución vertical de los ingresos. En cambio, en los regímenes de ahorro para la jubilación obligatorios, por ejemplo, los fondos de previsión, el pensionista es quien tiene que asumir la mayor parte del riesgo, y la inseguridad en la vejez es por lo menos tan grande como durante la vida laboral. Este sistema puede ser interesante para quienes deseen reducir o compensar los costos de la pensión sin tener que ponderar lo que esto supondrá en el futuro, en forma de una pensión más baja. Ahora bien, debido al carácter imprevisible de las pensiones en tal caso, no son recomendables para los trabajadores y los pensionistas. A causa de a los costos de la transición de un régimen de pago periódico de las pensiones, o de seguro social de capitalización parcial, a un sistema de ahorro obligatorio de capitalización plena, esto resulta ser una iniciativa prohibitivamente onerosa para la mayoría de los Estados. En todo caso, sus gobiernos no están dispuestos a correr con el riesgo de financiar un sistema que puede privar a muchos pensionistas de prestaciones adecuadas si la rentabilidad real de sus ahorros para la jubilación es inferior a lo previsto.
- 33.** El seguro social es un sistema apropiado para financiar los regímenes de pensiones en los países en desarrollo, ya que en un primer momento pueden fijarse las cotizaciones en un nivel bajo, aumentándolas luego gradualmente con el tiempo, para evitarles dificultades a las personas de ingresos modestos, y a los empleadores un fuerte aumento de sus costos de mano de obra. Permite empezar a pagar pensiones relativamente pronto, con arreglo a unas disposiciones de transición aplicable a los trabajadores que hayan cumplido cierta edad en el momento de implantarse el régimen. Será indispensable precisar las consecuencias financieras a largo plazo de esas medidas mediante proyecciones actuariales rigurosas.
- 34.** Incumbe al gobierno cerciorarse de que los trabajadores quedan amparados por un sistema de pensiones obligatorio de calidad, y crear además un entorno propicio para la ulterior adaptación de disposiciones adicionales, relativas a la jubilación voluntaria. La negociación colectiva ha demostrado ser un método eficaz de crear planes privados fiables, y su administración paritaria, por los trabajadores y los empleadores, puede constituir una salvaguardia mejor que la que se derive de unas disposiciones legales sumamente complejas.
- 35.** Las prestaciones de desempleo existen sobre todo en los países industrializados y en ciertos países en desarrollo de ingresos medianos, aunque las hay también en China y en Mongolia. Se calcula que solamente la cuarta parte de los 150 millones de desempleados del mundo reciben algún tipo de subsidio de desempleo, lo cual se debe a la inexistencia de tales sistemas en muchos países, y también al hecho de que, cuando existen, no son muchos los trabajadores que quedan amparados por ellos. Por otra parte, un gran número de trabajadores no han cotizado durante el tiempo suficiente para tener derecho a las prestaciones o bien ha vencido ya su derecho a percibirlas. A diferencia de otras muchas prestaciones de la seguridad social, las prestaciones de desempleo no se abonan mientras dura el desempleo, sino solamente durante un plazo limitado que suele venir determinado por consideraciones financieras.

36. Al mismo tiempo que, desde hace unos años, les cuesta más a los trabajadores encontrar empleo, muchos países industrializados han reducido el volumen de las prestaciones en su régimen de desempleo. Se incita enérgicamente a los trabajadores desempleados a aceptar puestos de trabajo peor pagados. Sigue habiendo grandes diferencias en lo tocante al grado de protección contra el desempleo en los diferentes países. Algunos proporcionan prestaciones bajas, ya sea por su corta duración o porque exigen la demostración de una insuficiencia de los ingresos. En otros, más numerosos, las prestaciones suponen un porcentaje mayor de los ingresos y se pagan durante más tiempo, en función a menudo de la duración del empleo amparado. Hay también grandes diferencias en lo que atañe a la legislación relativa a la protección social. Los países con prestaciones de desempleo altas no tienen necesariamente una protección estricta del empleo, como lo demuestra el ejemplo de Dinamarca.
37. Debido a las reglas restrictivas que rigen la cobertura y el derecho a percibir las prestaciones, la proporción de trabajadores desempleados que reciben prestaciones gracias a un régimen de prestaciones de desempleo es muy pequeña en América Latina y el Caribe. En algunos de esos países se está intentando ahora desarrollar los servicios de empleo. La crisis financiera asiática ha acelerado el desarrollo del régimen de seguro de desempleo en la República de Corea e incitado a otros varios gobiernos de la región a tener más en cuenta sus ventajas. En los países menos adelantados, en particular de África y de Asia meridional, los programas de alto coeficiente de mano de obra han aportado una forma limitada de protección contra el desempleo; asimismo, ofrecen cierta seguridad económica a los trabajadores que deciden participar en ellos, a la vez que se evita la engorrosa y onerosa tarea de examinar los ingresos de los solicitantes, inherente a la asistencia social.
38. Las prestaciones sociales para los padres y por los hijos se introdujeron a fin de ayudar a las familias en general a enjugar el costo mayor que supone para ellos el hecho de tener hijos. Contribuyen asimismo a promover la igualdad entre los sexos. Con el transcurso de los años, ciertos países han modificado sus sistemas al someter ciertas prestaciones familiares a la prueba de los recursos, habitualmente para ahorrar gastos. Han surgido, además, ciertos sistemas nuevos, como el crédito fiscal de los Estados Unidos, establecido desde hace unos años para subvencionar los salarios bajos que perciben los trabajadores que tienen obligaciones familiares. En los últimos decenios se ha tendido a descuidar relativamente los sistemas de subsidios familiares, por estimar que agravan el problema derivado de una fecundidad alta (lo cual no está demostrado realmente). Todo parece indicar, sin embargo, que las prestaciones por los hijos pueden contribuir poderosamente a mejorar la seguridad de los ingresos y a acabar con el azote del trabajo infantil, en particular si se las relaciona con la asistencia escolar. Normalmente, los percibe la madre, como persona más directamente responsable de cuidar a los hijos, y esto mejora la distribución de los ingresos en el seno de la familia y fomenta la igualdad entre los sexos. Unos servicios de guardería más abundantes han contribuido también a la consecución de ese objetivo, al dar a las madres una mayor autonomía y la oportunidad de incorporarse al mercado de trabajo.
39. La protección de la maternidad es una vertiente importante de la seguridad de los ingresos para las mujeres que trabajan, y la OIT procura actualmente reforzarla mediante la revisión del convenio internacional del trabajo sobre el particular. Cuando esas prestaciones corren a cargo de la seguridad social, se reparten los costos entre los hombres y las mujeres que trabajan y sus empleadores. Si se obliga a los empleadores a pagar las prestaciones de maternidad, como ocurre en muchos países, se quiebra esa solidaridad y puede surgir una discriminación al contratar a mujeres en edad de tener hijos. En algunos países se ha implantado el sistema de las prestaciones parentales, con objeto de que uno u otro padres puedan dejar de trabajar para ocuparse del niño en los primeros meses de su vida. El principio rector es que los padres deberían tener derecho a escoger quién es el que va a

percibir las prestaciones. En el caso de quienes deseen repartirse esa tarea, suele haber una opción que permita a cada uno de ellos recibir una parte de la prestación, lo cual ha contribuido a fomentar una mayor igualdad entre hombres y mujeres.

40. La asistencia social proporciona prestaciones a las personas menesterosas que no perciben prestación alguna, o cuyas prestaciones proceden de otras formas de protección social que no resultan adecuadas. Con frecuencia, lo que suscita una demanda de asistencia social es la inexistencia de un seguro social. Son, sin embargo, relativamente pocos los países que dan la prioridad a los planes de asistencia social. Cuando existen, suelen limitarse a ciertas categorías de la población y las prestaciones son muy modestas. Hay algunas excepciones, por ejemplo las pensiones relativamente altas de la Argentina, el Brasil y el Uruguay.
41. Normalmente, las prestaciones de la asistencia social dependen de la comprobación de los ingresos del solicitante, pero, como resulta difícil obtener esa información, sobre todo en los países en desarrollo, pueden emplearse otros métodos con tal fin recurriendo a otros indicadores (por ejemplo, la propiedad de ciertos bienes) o a una autoselección (cuando se trata del trabajo y cuando las prestaciones se facilitan de un modo que puede no interesar a quienes no son pobres). La medida en la cual las personas dependen de la asistencia social es, en cierto grado (en los países industrializados), un indicador de deficiencias en otros puntos del sistema de protección social del país. La asistencia social será siempre necesaria en las situaciones de crisis y para colmar lagunas, pero una buena política social debe aspirar a impedir que surjan esas lagunas.

3. Perspectivas y necesidades futuras

42. La ampliación de la cobertura personal es probablemente el mayor problema que tienen pendientes los sistemas de protección social. En muchos países en desarrollo, la proporción de personas que trabajan en el sector estructurado es pequeña, y últimamente ha disminuido incluso, debido en parte a los programas de ajuste estructural. Si optan por la cobertura de la seguridad social, los trabajadores por cuenta propia y otras personas que no tienen un empleador fácilmente identificable han de pagar ellos mismos la cotización completa y, en general, no se sienten capaces de hacerlo. Por consiguiente, su inclusión en los regímenes de seguridad social obligatoria puede ser únicamente posible mediante la creación de regímenes especiales que ofrezcan una serie más restringida de prestaciones a cambio de una cotización más baja.
43. En casi todos los países en desarrollo, los regímenes existentes de seguro social se aplican a menos de la mitad de todos los trabajadores, porque no se han extendido todavía a los de empresas pequeñas, que suponen un porcentaje relativamente grande del empleo total. La decisión primitiva de cubrir únicamente a las empresas de más de 10 ó 20 trabajadores estaba justificada por sólidas razones administrativas, pero en muchos casos han influido también la inercia y los intereses creados. El principio es que todos los asalariados deberían estar asegurados «tan pronto como pueda organizarse el cobro de sus cotizaciones y se hayan tomado las medidas necesarias para la administración de las prestaciones» (Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), párrafo 20). Algunos países en desarrollo han demostrado que esto es factible en ciertas circunstancias, si hay una voluntad política y se dispone de recursos administrativos. Siempre que sea posible, la legislación debería establecer un plan escalonado de ampliación de la cobertura, comunicándose a todos los interesados y ayudando a la administración de la seguridad social a adoptar las medidas preparatorias necesarias.
44. En algunos casos, los trabajadores por cuenta propia y quienes trabajan en el sector no estructurado y que no están amparados por regímenes de la seguridad social están organizando planes de microseguro, para que ellos mismos y sus familiares puedan asumir una carga cada vez más pesada en relación con la asistencia médica. Pretenden con ello

esquivar el problema del endeudamiento que se derivaría para ellos de unos gastos médicos muy altos. Gracias a esos planes, pueden sacar además, colectivamente, un mayor provecho monetario de la asistencia médica que si fueran consumidores individuales. Los planes sólo amparan a un número muy pequeño de pobres, y no se aplican en todo el país. Es preciso analizarlos y evaluarlos para determinar su potencial de desarrollo. En general, constituye una forma original de cooperación técnica. El apoyo del gobierno y de los organismos de seguridad social puede contribuir a crear la indispensable estructura jurídica y administrativa. No hay que considerarlos como un sucedáneo de los regímenes de seguridad social, sino, en cada sistema nacional de protección social, como un complemento que extiende la cobertura a los excluidos. No son para el Estado una escapatoria que les permita eludir sus obligaciones en materia de seguridad, sino un modo de establecer una nueva asociación entre el gobierno, las instituciones públicas y la sociedad civil, con miras a realzar la seguridad de los ingresos para todos.

45. Habida cuenta de los problemas examinados en el Informe, la reestructuración de los sistemas de protección social es hoy una de las tareas pendientes en muchos países. Lo primero y más evidente es la necesidad de mejorar el alcance y el nivel de la protección social. Con tal fin, procede tomar en consideración la evolución de las pautas de empleo y los nuevos cometidos de hombres y mujeres y estructuras familiares. Se necesitarán planes especiales o, en ciertos casos, la adaptación de los ya existentes para facilitar la ampliación de la cobertura personal. Harán falta múltiples cambios para eliminar las barreras que coartan la igualdad entre los sexos en los sistemas de protección social, incluida la formulación de planes laborales.
46. Cabe observar ciertas tendencias en el modo de asignar los recursos en el seno de los sistemas nacionales de protección social. En varios países, se recurre cada vez más a la asistencia social. Otra tendencia, manifiesta en muchos países, es la mayor importancia que se da a los dispositivos privados o a cargo del empleador. Esta reestructuración desdoblada de la protección social tiende a exacerbar las divisiones en la sociedad entre los pobres y quienes no lo son, que una seguridad social basada en la solidaridad había contribuido a desbaratar.
47. Los propios sistemas de seguridad social están siendo sometidos a un severo examen y se están tomando medidas para que funcionen mejor. Los gobiernos siguen intentando mejorar la planificación estratégica de la seguridad social y, de paso, de toda la protección social. Se están tomando disposiciones institucionales más satisfactorias para realzar la responsabilidad democrática y prevenir fallos de gobernación como los que se han producido en ciertos países en desarrollo. Por último, se está mejorando la administración en el nivel operativo con objeto de mejorar el cumplimiento de lo estipulado y de evitar costos administrativos excesivos.

4. Principales conclusiones normativas

48. Las principales conclusiones normativas del presente Informe se refieren a los siguientes extremos:
 - *Ampliación de la cobertura de la protección social.* Esto requeriría la extensión de los regímenes existentes a los trabajadores actualmente excluidos, con las adaptaciones que puedan ser necesarias en el caso de categorías concretas como el personal de servicio doméstico. Entrañará asimismo la formulación de regímenes especiales para los trabajadores por cuenta propia y para quienes trabajan en el sector no estructurado sin un empleador identificable. Siempre que sea posible, esos regímenes deberían ser obligatorios. Cuando esto no sea factible, como en el caso de los países en desarrollo de ingresos medianos, debería prestarse apoyo al microseguro y a otras iniciativas de la base que puedan proporcionar alguna forma de agrupación

de los riesgos. Deberían adoptarse medidas adecuadas de asistencia social para las categorías más vulnerables de la población activa.

- *Necesidad de una buena gobernación.* No solamente es vital concebir bien el sistema, sino que además habrá de prestarse especial atención al establecimiento de unos dispositivos institucionales adecuados y a una administración eficaz de los regímenes de protección social. En la fase de la concepción, procede dedicar tiempo suficiente a la labor de investigación y planificación. Al determinar la estructura institucional, es indispensable tener presente que los regímenes casi invariablemente funcionan mejor con una participación en su gestión de los trabajadores a los que atienden. Por último, no hay nada que pueda suplir a un personal bien formado y entregado que disponga de las atribuciones y los medios necesarios para cobrar y consignar las cotizaciones y para calcular y abonar las prestaciones exactamente y a su debido tiempo.
- *Conexión entre la protección social y el imperativo de la igualdad entre los sexos.* Una mayor seguridad de los ingresos para las mujeres presupone una mayor igualdad con los hombres, tanto en el hogar como en el mercado de trabajo, y un más fácil acceso de las mujeres al trabajo remunerado. Se necesitan medidas prácticas que ayuden a los hombres y a las mujeres a combinar un empleo remunerado con sus obligaciones familiares. Es preciso extender la cobertura de la seguridad social obligatoria a las categorías especiales de empleo en las que están muy representadas las mujeres, en particular el trabajo de tiempo parcial y en casa. A la inversa, procede eliminar los regímenes que entrañan una discriminación, directa o indirecta, contra la mujer o, en todo caso, recortar su influencia. Cuando la igualdad entre los sexos traiga consigo una mengua de las prestaciones para las mujeres, habrá que establecer un período de transición metódico y gradual.
- *Viabilidad financiera y efectos económicos positivos de la protección social.* Incluso unos países de ingresos similares pueden diferenciarse por el nivel de los gastos de la seguridad social que parezcan viables. La viabilidad financiera es eminentemente subjetiva, y en ella influyen las tradiciones y la cultura política, pero también la distribución de los ingresos y la traza del sistema de protección social. A la larga, cabe la posibilidad de mejorar la distribución de los ingresos, que está particularmente desequilibrada en muchos países en desarrollo, por ejemplo mediante una mejor enseñanza y formación. Tales medidas pueden elevar el poder adquisitivo de unas personas bien formadas y realzar, además, la seguridad social. Los sistemas concebidos con la finalidad de abarcar a todos y de proporcionar prestaciones interesantes a todas las categorías sociales, son los que suelen contar con un vigoroso apoyo político y financiero, lo cual no ocurre en el caso de los que destinan sus prestaciones a una minoría. La legítima preocupación que suscita el costo de la protección social no debe ocultar su utilidad económica ni, por supuesto, lo que aporta a los individuos, que son su razón de ser fundamental. De muy diversos modos, contribuye a una elevación de la productividad. Es indispensable para frenar la inseguridad provocada por la liberalización y la mundialización y para prevenir con ello una reacción populista, que podría imponer el restablecimiento del proteccionismo, con los efectos negativos consiguientes. Ayuda a garantizar la estabilidad social, que es un elemento vital para la prosperidad económica.
- *Participación popular, apoyo y predisposición a pagar las cotizaciones.* Para lograr la mayor cobertura y agrupación de los riesgos, los sistemas de seguridad social suelen ser de carácter nacional y obligatorio, lo cual puede desgraciadamente alejarlos de la gente corriente. Como antídoto y salvaguardia, es imprescindible una participación popular, en especial por conducto de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, en la concepción y la administración de los regímenes de seguridad social. Los regímenes de carácter voluntario y ámbito local se prestan mejor a la

participación en la gestión, pero esto no siempre se produce automáticamente. De ahí la necesidad de concebir esos regímenes a partir de los movimientos sociales ya existentes. En el caso de los regímenes complementarios para los trabajadores, unos regímenes de administración paritaria, establecidos en virtud de un convenio colectivo, han resultado ser un modo eficaz de proporcionar protección social, sobre todo en lo que se refiere a las pensiones. La participación contribuye a que los regímenes se ciñan a las necesidades y las aspiraciones de aquellos para quienes existen, y esto no sólo repercute en la predisposición de los individuos a pagar por la protección social y, en definitiva, en lo que se considere viable, sino que promueve además eficazmente la inclusión social y política.

49. Por último, sobre ser moralmente indispensable, la protección social es también económicamente viable. Para la consecución del objetivo de la seguridad de los ingresos y de una sociedad estable, es esencial tanto una economía sana como un buen sistema de protección social. El establecimiento del debido equilibrio entre una y otro concuerda con la finalidad fundamental de la OIT, a saber, lograr que haya un trabajo digno para todos, en consonancia con la realidad política y económica de nuestro tiempo.

B. Resultados de las actividades de la OIT

50. En el Informe se hace un repaso a una serie de cuestiones primordiales, algunas de las cuales constituyen un desafío para la aplicación del concepto de seguridad social, mientras que otras se centran en los puntos débiles que limitan su eficacia. El efecto de esta combinación es tal que en un momento en el que se han incrementado las necesidades de protección social en un gran número de países, muchos piensan que los mecanismos utilizados para dar respuesta a las necesidades están lejos de alcanzar sus objetivos. Además, especialmente en los países en desarrollo, muchos de los que tienen algún tipo de empleo remunerado no tienen siquiera derecho a la protección social básica y viven al día, rayando en la indigencia. No obstante, es importante poner esto en perspectiva y tomar nota de que, pese a los problemas que se examinan, muchos planes se han desarrollado con éxito en todas las regiones al conseguir que millones de personas disfruten de una seguridad de los ingresos y del acceso a la asistencia sanitaria. Por consiguiente, la respuesta adecuada al desafío que tiene ante sí la seguridad social es concentrarse en esos puntos débiles, pero distinguiéndolos del concepto en sí, que sigue siendo válido y firme. Este Informe ofrece un calendario para diseñar iniciativas de reforma que se concentrarán en estas cuestiones.
51. En este contexto, la OIT ha manifestado que su objetivo principal es promover oportunidades para que mujeres y hombres puedan desempeñar un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Asimismo, afirma que la seguridad social es un ingrediente clave del objetivo de trabajo decente y reconoce que toda persona tiene derecho a la protección social. Uno de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT — incrementar la cobertura y eficacia de la protección social para todos — está encaminado a hacer efectivo este derecho. El mandato y la estructura de la OIT guardan una relación extraordinaria con este desafío, ya que tanto éste como el objetivo de trabajo decente destacan la necesidad de crear vínculos entre las políticas de empleo y protección social. En esta sección se analiza lo que esto implica para el programa de la OIT y la estructura prevista.
52. Con el fin de alcanzar estos objetivos, la OIT está diseñando un programa integrado cuyos componentes principales son los siguientes:
- la investigación y elaboración de políticas;

- la creación de un marco normativo mediante el establecimiento de normas;
- la asistencia técnica.

1. La investigación y elaboración de políticas

53. El objetivo es reforzar la base de conocimientos de la OIT sobre la ampliación de la protección social y sobre la manera de lograr que los planes sean más eficaces y equitativos. Para ello, es necesario realizar una investigación y un análisis de los problemas que impiden facilitar una cobertura eficaz, financiar los planes y dirigirlos, y establecer una comparación con otros planes en los que las iniciativas de reforma han sido fructíferas. El propósito es i) mejorar la comprensión de la índole, la causa y el efecto de los *puntos débiles de los planes*; ii) formular estrategias para la creación de *mecanismos eficaces de protección social*; y iii) elaborar un *marco de la OIT sobre política de protección social*.

54. Esto conlleva un *análisis de los puntos débiles de la cobertura y la eficacia* mediante:

- el examen de las tendencias estadísticas de la cobertura y los gastos sociales para proporcionar información sobre el alcance de la exclusión;
- el acopio de datos sobre la situación de empleo, ingresos y gastos de los grupos que no disfrutaran de cobertura, a fin de examinar la necesidad de protección social y la capacidad de contribución en los planos familiar y local;
- la determinación de los factores que contribuyen a la exclusión de la cobertura;
- la precisión de los factores que limitan la eficacia de los planes.

55. El Departamento de Seguridad Social ha emprendido un programa especial sobre el alcance de la cobertura. En el bienio actual esto abarcará una investigación sobre las tendencias estadísticas de la cobertura y los gastos sociales, así como sobre la eficacia de los esfuerzos encaminados a ampliar la protección social. Podría plantearse la posibilidad de crear un observatorio de protección social para supervisar los avances a la hora de hacer operativo el concepto de trabajo decente.

56. Asimismo, es preciso *determinar y crear mecanismos de protección social eficaces* al:

- garantizar la eficacia de los esfuerzos orientados a ampliar la protección social a través de la seguridad social estatutaria y de los planes de microseguros, así como de los vínculos entre ambos;
- revisar el papel de los actores sociales con miras a determinar las condiciones en las que pueden cooperar para ampliar o mejorar la protección social;
- poner a prueba las opciones de diseño y financiación explorando la viabilidad de los planes;
 - i) para los sectores especiales de la mano de obra;
 - ii) financiados por los ingresos tributarios y no por las contribuciones;
 - iii) para promover los planes de microseguros a través de mecanismos tales como el reaseguro;

- iv) para el apoyo financiero internacional destinado a la protección social básica en los países menos desarrollados;
- explorar distintas opciones respecto a las prestaciones de emergencia con miras a dar respuesta a las necesidades de protección social en países afectados por una crisis o desastre natural y proceder a la consiguiente (re)construcción de sistemas de seguridad social;
 - establecer vínculos entre la protección social y las políticas de empleo, por ejemplo entre los programas de desarrollo del microseguro y de la microempresa y entre los planes de subsidio de desempleo, la asistencia social y las políticas activas del mercado laboral;
 - determinar de qué forma la protección social puede contribuir a la igualdad entre los sexos mediante la creación de prestaciones que garanticen la igualdad de trato y reduzcan las desigualdades tanto en el mercado laboral como en la división del trabajo entre hombres y mujeres.
- 57.** Otro requisito es diseñar un *marco de políticas de la OIT* para tener presentes la investigación y experiencia con miras a facilitar la base de las directrices políticas orientadas a intensificar la cobertura y eficacia de los planes de protección social. Entre otras cosas, es posible que esto implique la creación de estrategias nuevas o alternativas nacionales o internacionales para financiar los sistemas de transferencia social.
- 58.** Por último, será necesario facilitar un *marco normativo* mediante el establecimiento de normas.
- 59.** En principio, toda persona debería estar amparada por un plan de seguridad social, y las normas deberían reflejar este derecho y facilitar su concesión. Ahora bien, como se señaló anteriormente, la mayoría de las normas de seguridad social de la OIT se centran en los asalariados del sector formal y no se adaptan fácilmente a las necesidades y circunstancias de los empleados por cuenta propia y de aquellos que trabajan de manera flexible e irregular ajenos a la relación convencional empleador/empleada. ¿Hasta qué punto y de qué manera las normas deberían contribuir a la ampliación de la cobertura para amparar a aquellos que actualmente se hallan excluidos?
- 60.** Se trata de una cuestión difícil, que abarca factores conflictivos que van acompañados por la complejidad y variedad de las relaciones de trabajo y por el deseo de muchos empleados e incluso trabajadores de eludir el pago de las contribuciones. Debería tratarse de que el mayor número posible de trabajadores se hallen bajo el amparo de los planes de seguridad social constituidos a partir de los principios de solidaridad de afiliación obligatoria y trato uniforme. Podría afirmarse que todas las personas que parezcan empleados, incluso si son temporales o a tiempo parcial, deberían ser tratados como tales de cara a la seguridad social, y sería de esperar que su «empleador» respetase las obligaciones procedentes.
- 61.** No obstante, todo esto es más fácil en la teoría que en la práctica y el proceso se vuelve más arduo a medida que los trabajadores pierden semejanza con los «empleados». En el caso de los empleados por cuenta propia y de aquellos que mantienen relaciones empleador/empleada extremadamente frágiles, podría justificarse el recurso a un enfoque diferente. Los empleados por cuenta propia establecidos con un lugar de actividad comercial o profesión podrían integrarse gradualmente en el ámbito del mismo plan de seguridad social que los empleados, o quizás estar cubiertos por un plan aparte basado en principios similares. Quienes trabajan por cuenta propia a nivel inferior tal vez sean los que cuenten con una cobertura más propicia gracias a acuerdos especiales, que variarían en función de los actores fiscales y económicos y de su capacidad de contribución, aunque se trataría de un nivel más básico de protección social. Por consiguiente, podría considerarse

la posibilidad de formular normas para promover la ampliación de la protección de la seguridad social sobre esta base. Además de efectuar recomendaciones sobre directrices para el diseño, la gestión y la administración de los planes de protección social y para la elaboración de políticas y estrategias nacionales e internacionales, tales normas podrían:

- reafirmar el derecho a la seguridad social según se estipula en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- tratar de llegar a un compromiso por parte de los gobiernos y los interlocutores sociales para diseñar y llevar a cabo estrategias con miras a ampliar la protección social básica;
- adoptar indicadores estadísticos para calcular los avances hacia una cobertura universal.

62. La existencia de distintos niveles de seguridad social para las distintas categorías de trabajadores constituye un tema delicado, tanto en la teoría como en lo que se refiere a los términos de gobierno. Sería esencial delimitar las categorías con la mayor claridad posible; de otro modo, los empleadores y/o trabajadores podrían elegir el plan al que desean suscribirse y el índice de contribuciones que desean pagar, lo que sería un duro golpe para la solidaridad y podría conducir a la degradación general de la protección de quienes ya se hallan cubiertos.

63. Además, el establecimiento de nuevas normas podría considerarse en el ámbito de la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Como se señaló en el Informe, las mujeres tienen una presencia destacada en los empleos a tiempo parcial, con ingresos bajos, intermitentes y precarios, que a menudo se hallan fuera del ámbito de cobertura de la seguridad social. Asimismo, con frecuencia la mayoría de las mujeres asumen la mayor parte de la responsabilidad parental y, por lo tanto, disponen de menos tiempo para acumular derechos a la seguridad social. Además, en la mayoría de las sociedades la edad de jubilación de las mujeres sigue siendo más temprana, lo que, de ser obligatorio, puede dificultarles cumplir las condiciones necesarias para obtener prestaciones (íntegras). Los hombres, por otra parte, también se ven enfrentados a la desigualdad en el trato, dado que en muchos países las prestaciones de sobrevivientes sólo se conceden a las viudas.

64. Entre las cuestiones que pueden dar lugar a nuevas normas cabe citar las siguientes:

- la igualdad de trato en cuanto a la concesión de prestaciones de vejez;
- la igualdad de trato en lo tocante a las prestaciones de sobrevivientes;
- la división de los derechos de pensión en caso de divorcio;
- el cálculo de las prestaciones concedidas a padres con responsabilidades familiares, o el acceso a ellas.

2. Asistencia técnica

65. El Departamento de Seguridad Social facilita servicios de asesoramiento técnico y ejecuta programas de cooperación técnica que responden a las peticiones de los Estados Miembros. Lleva a cabo esta labor a través del Servicio de Planificación, Desarrollo y Normas (SOC/POL) y su programa general sobre Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP), a través del Servicio de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas (SOC/FAS), o indirectamente a través de los especialistas en seguridad social de equipos multidisciplinarios. Un objetivo clave del programa de

seguridad social de la OIT es reforzar la capacidad de los gobiernos, los planes de seguridad social, los interlocutores sociales y las ONG para garantizar que la sostenibilidad a largo plazo de las reformas y los programas de formación son especialmente prioritarios en la mayoría de los proyectos de cooperación técnica. Las políticas de protección social deberían basarse en análisis financieros, fiscales y económicos bien concebidos y el International Financial and Actuarial Service (ILO FACTS) (Servicio Internacional de Actividades Financieras y Actuariales) seguirá facilitando servicios actuariales y análisis sociales presupuestarios a los mandantes de la OIT. Además, la iniciativa *QUA Train* proporcionará formación específica a nivel universitario a los gestores financieros sobre dichos sistemas.

66. Los países piden cada vez con mayor asistencia que la OIT proporcione asistencia técnica para ampliar la protección social, ya sea a los sectores de la mano de obra que no se hallan cubiertos o a nuevos casos que puedan surgir o que anteriormente no se contemplan. Esta claro que los planes de seguridad social vigentes pueden ampliarse considerablemente de manera que su cobertura beneficie a más gente y prevea más eventualidades, aunque a menudo un requisito previo es que la asistencia dé respuesta a las fragilidades legislativas y de gobierno y genere la capacidad que necesitan las instituciones para asumir nuevas responsabilidades. Es posible que se requiera un análisis en profundidad de la estructura financiera del plan, que puede llevarse a cabo en un contexto macroeconómico a través de un análisis del presupuesto social.
67. Un segundo ámbito de acción es prestar asistencia a los gobiernos y a los actores sociales en la formulación de una política general de protección social. En el terreno de los seguros sociales estatutarios, la OIT facilita amplia asistencia técnica para el desarrollo de políticas, la preparación de proyectos de leyes y la aplicación administrativa de los planes de prestaciones de enfermedad, vejez, discapacidad, fallecimiento, accidentes del trabajo, maternidad y familia. Se concede máxima prioridad a la asistencia técnica relativa a la ampliación de la protección social en beneficio de los grupos que actualmente no se hallan cubiertos. La OIT también presta asistencia en el desarrollo y la administración de los planes de asistencia social asequibles para los países con ingresos bajos y compatibles con otras políticas de lucha contra la pobreza.
68. En algunos países, la OIT — y en especial su programa STEP — ha centrado su atención en el seguro de enfermedad, que constituye uno de los principales objetivos de protección social sin alcanzar a los trabajadores de la economía informal. La OIT facilita asistencia a la hora de llevar a cabo estudios de viabilidad, con el objetivo de valorar cómo y en qué condiciones podrían aplicarse y reproducirse con éxito estas actividades experimentales. A partir de la experiencia obtenida, la OIT está creando herramientas prácticas y material de formación para los distintos actores sociales, con el fin de ayudarles a formular sus propias políticas y actividades respecto a los microseguros, y, asimismo, está facilitando servicios en red dirigidos a los grupos sociales y de trabajo que participan en los microseguros.

Ginebra, 4 de octubre de 2000.