

Conferencia Internacional del Trabajo
89.^a reunión 2001

Informe VI

**Seguridad social:
temas, retos y perspectivas**

Sexto punto del orden del día

ISBN 92-2-311961-8

ISSN 0251-3226

Primera edición 2001

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

INDICE

| | Páginas |
|--|---------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPÍTULO PRIMERO: <i>Perspectivas de la seguridad social</i> | 3 |
| El contexto mundial | 4 |
| Seguridad social y trabajo decente | 9 |
| Algunas cuestiones fundamentales | 10 |
| Seguridad social, empleo y desarrollo | 11 |
| Ampliación de la cobertura personal de la protección social | 11 |
| Contribuir a la igualdad de género | 11 |
| Financiación sostenible de la protección social | 12 |
| Ampliación del diálogo social | 12 |
| Objetivo del informe | 12 |
| CAPÍTULO II: <i>Seguridad social, empleo y desarrollo</i> | 13 |
| Los efectos sociales y económicos de la seguridad social | 13 |
| Gastos de seguridad social, desempleo y crecimiento | 14 |
| Productividad y estabilidad social | 16 |
| Cotizaciones de los empleadores y competitividad internacional | 18 |
| Prestaciones de desempleo, desempleo y empleo | 20 |
| Jubilación anticipada | 21 |
| Prestaciones de desempleo y promoción del empleo | 21 |
| Normas internacionales del trabajo pertinentes | 22 |
| Países industrializados | 22 |
| Países en desarrollo de ingresos medianos | 23 |
| Otros países en desarrollo | 25 |
| Conclusiones: vinculación de la seguridad social con el empleo y las políticas de desarrollo | 26 |
| CAPÍTULO III: <i>Ampliación de la cobertura personal de la protección social</i> | 28 |
| El derecho a la seguridad social | 28 |
| El problema de la falta de cobertura | 29 |
| Adopción de políticas con miras a ampliar la cobertura | 31 |
| El contexto económico, social y político | 31 |
| Estrategias para ampliar la protección social | 32 |
| Conclusiones | 40 |

| | |
|---|----|
| CAPÍTULO IV: <i>Igualdad de género</i> | 42 |
| Normas internacionales del trabajo e igualdad de género | 43 |
| El vínculo existente entre la protección social y el género..... | 44 |
| Repercusión de las desigualdades del mercado de trabajo en las diferentes formas de protección social | 44 |
| Medidas para otorgar la igualdad de trato en la protección social y para promover la igualdad de género a través de la protección social | 46 |
| Pensiones de superviviente | 46 |
| Divorcio y reparto de la pensión | 48 |
| Edad de jubilación | 48 |
| Créditos de pensión para personas con responsabilidades de prestación de cuidados | 50 |
| Tasas de anualidades diferenciadas en función del sexo | 50 |
| Licencia y prestaciones parentales y servicios de cuidado infantil | 51 |
| Prestaciones por hijos a cargo | 51 |
| Conclusiones | 52 |
| CAPÍTULO V: <i>La financiación de la seguridad social</i> | 54 |
| Tendencias mundiales de los gastos de seguridad social | 54 |
| La seguridad social y sus principales retos | 57 |
| ¿Se encuentra la seguridad social ante una crisis de envejecimiento de la población?..... | 57 |
| ¿Se enfrenta la seguridad social a una crisis como resultado de la mundialización? | 57 |
| ¿Ha alcanzado la seguridad social los límites de la capacidad de financiación? | 58 |
| Opciones de financiación de los países | 60 |
| Sistemas de financiación | 60 |
| El papel indispensable del gobierno como último garante financiero | 66 |
| La mundialización y la financiación de la seguridad social | 67 |
| Conclusiones | 68 |
| CAPÍTULO VI: <i>Fortalecimiento y ampliación del diálogo social</i> | 70 |
| Actores de la protección social | 70 |
| La familia y las redes de solidaridad locales | 70 |
| Instituciones de la sociedad civil | 71 |
| Las empresas y el sector comercial | 71 |
| El gobierno y las instituciones de seguridad social | 72 |
| La comunidad internacional | 73 |
| Asociaciones para la protección social | 73 |
| Aumento de la eficacia de la seguridad social | 74 |
| Hacia una protección social para todos | 76 |
| Conclusiones | 79 |

| | |
|--|----|
| CAPÍTULO VII: <i>Consecuencias para la futura labor de la OIT</i> | 80 |
| Investigaciones y formulación de políticas | 80 |
| Establecimiento de un marco normativo mediante la fijación de normas | 82 |
| Cooperación técnica y otros medios de acción | 85 |
| PUNTOS PROPUESTOS PARA LA DISCUSIÓN | 87 |
| ANEXO ESTADÍSTICO | 89 |

INTRODUCCION

En 1999, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo decidió que debería llevarse a cabo una discusión general sobre la seguridad social en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001. El objetivo de esta discusión es establecer una visión de la OIT sobre la seguridad social que siga teniendo sus raíces en los principios básicos que constituyen el fundamento de la Organización y que al mismo tiempo tenga en cuenta las nuevas cuestiones y los retos con que se enfrenta la seguridad social. En una segunda etapa, la discusión podría conducir a la creación de nuevos instrumentos o a la posible actualización o revisión de las normas existentes ¹.

En los dos últimos decenios la Conferencia Internacional del Trabajo ha tratado en diversas ocasiones aspectos específicos de la seguridad social. Recientemente, en 2000, la Conferencia examinó detenidamente la cuestión de las prestaciones de maternidad cuando revisó el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), y la Recomendación correspondiente (núm. 95). Las prestaciones de desempleo figuraban en el orden del día de la Conferencia en 1987 y 1988, cuando se discutió y adoptó el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168). En 1987, se revisó el Convenio sobre la seguridad social de la gente de mar. Las necesidades específicas de los migrantes se atendieron con la adopción del Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157).

Sin embargo, fue en el decenio de 1950 — con la adopción en 1952 del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) (núm. 102) — y en el decenio de 1960 — con la adopción de una serie de normas superiores — cuando la Conferencia trató de las múltiples prestaciones proporcionadas por la seguridad social.

La última vez en que la Conferencia Internacional del Trabajo examinó la cuestión de la seguridad social en su conjunto fue durante su 80.^a reunión en 1993 con motivo de la discusión de la Memoria del Director General titulada *El seguro social y la protección social*. Esta discusión confirmó el cuadro sombrío en relación con los países en desarrollo presentado en el informe. Se hizo hincapié en la situación desfavorable de las mujeres en lo que respecta a la protección social y en los problemas sociales resultantes de las políticas de ajuste estructural. Algunos delegados consideraron que el análisis de la Memoria era demasiado optimista en relación con los países industrializados y señalaron que la protección social se estaba deteriorando, a menudo a costa de los grupos más vulnerables de la población. También se destacaron los problemas sociales en las economías en transición: para garantizar una transformación económica sin tropiezos y el desarrollo de la democracia se consideró esencial reforzar la protección social. Muchos se refirieron a la relación entre el crecimiento económico y la protección social, pero era evidente que había una gran divergencia de opiniones sobre esta cuestión.

¹ Véase OIT: documento del Consejo de Administración GB.274/3, 274.^a reunión, Ginebra, marzo de 1999.

El Consejo de Administración identificó una serie de cuestiones fundamentales que deberían tenerse en cuenta en la discusión general que tendrá lugar en 2001. Entre estas cuestiones figuran las siguientes: las interconexiones entre la seguridad social, el empleo y el desarrollo; el grado de cobertura personal de la protección social; la igualdad de género; la financiación de la seguridad social; la ampliación del diálogo social, y las consecuencias para la futura labor de la OIT ². En el presente informe se dedica un capítulo a cada uno de estos temas. El informe comienza examinando el contexto mundial en el que están funcionando actualmente los regímenes de seguridad social y la importancia de la seguridad social para la consecución del objetivo del trabajo decente.

² Para mayor información sobre éstas y otras cuestiones relativas a la seguridad social, véase OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación* (Ginebra, 2000).

CAPITULO PRIMERO

PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En muchas partes del mundo, en los últimos años del siglo xx, los sistemas de seguridad social han estado experimentando dificultades. Algunos consideran que los sistemas son demasiado caros, y que perjudican los procesos de crecimiento económico y de desarrollo. Otros se refieren a deficiencias en el nivel de protección y el alcance de la cobertura y afirman que cuando hay un aumento del desempleo y otras formas de inseguridad laboral, la seguridad social es más necesaria que nunca. En particular, en los países industrializados (entre los que figuran las economías en transición de Europa central y oriental), los sistemas de seguridad social deben responder a nuevos problemas demográficos tales como el envejecimiento de la población y la evolución de las estructuras familiares que tienen importantes consecuencias para la financiación de la protección social. En algunos países, se manifiesta cierto descontento en relación con la administración de la seguridad social, y entre las propuestas de reforma figuran una revisión del papel del Estado, de las responsabilidades de los interlocutores sociales y la conveniencia de una mayor participación del sector privado.

Uno de los problemas fundamentales con que se enfrenta la seguridad social en la actualidad es que más de la mitad de la población mundial (trabajadores y sus familiares a cargo) están excluidos de cualquier tipo de protección de la seguridad social. No están cubiertos ni por un régimen de seguro social contributivo ni por una asistencia social financiada a través de la fiscalidad, mientras que otra importante proporción está sólo cubierta en ciertos casos. En el Africa subsahariana y en el sur de Asia, la cobertura de la seguridad social obligatoria se cifra entre el 5 y el 10 por ciento de la población activa, porcentaje que en algunos casos está disminuyendo. En América Latina, la cobertura se sitúa aproximadamente entre el 10 y el 80 por ciento y está en franco estancamiento. En el sudeste y en el este de Asia, la cobertura puede variar entre el 10 y casi el 100 por ciento y en muchos casos estaba aumentando hasta una fecha reciente. En la mayoría de los países industrializados, la cobertura se aproxima al 100 por ciento, aunque en algunos de estos países, especialmente en los que se encuentran en proceso de transición, el grado de cumplimiento ha disminuido en los últimos años.

En la mayor parte de sus actividades normativas y de cooperación técnica sobre seguridad social, la OIT siempre había esperado que una proporción cada vez mayor de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo acabaría por participar en el empleo en el sector formal o con un empleo independiente cubierto por la seguridad social. Asumía implícitamente que los anteriores modelos de desarrollo económico y social de los países industrializados se aplicarían en otras regiones. Sin embargo, la experiencia en los países en desarrollo, y más recientemente en los países industrializados, ha demostrado que actualmente esta proporción está estancándose en muchos casos o incluso disminuyendo. Aun en los países con un elevado crecimiento económico, un número cada vez mayor de trabajadores, a menudo mujeres, se encuentran en un empleo menos seguro, como ocurre con los trabajadores ocasionales, los trabajadores a domicilio y, según los casos, los trabajadores por cuenta propia.

El aumento del trabajo informal y sin protección entraña riesgos tanto para los trabajadores de la economía formal como para los de la economía informal. El ámbito de la protección social ilustra el interés directo y muy real, por parte de los trabajadores con un empleo «normal» y de sus organizaciones, en que los trabajadores de la economía informal pasen a formar parte del empleo formal. Con la reducción del empleo formal, los trabajadores asumen una carga financiera directa cada vez mayor para atender a las necesidades sociales, lo que incide negativamente en su calidad de vida. Dicha carga también puede debilitar la capacidad de las empresas de competir en la economía mundial.

EL CONTEXTO MUNDIAL

La mundialización, sola o en combinación con los cambios tecnológicos, expone a menudo a las sociedades a una mayor inseguridad de los ingresos. Los estudios realizados en los países desarrollados indican que las transferencias de ingresos tienden a ser más importantes en las economías que son simultáneamente muy abiertas y que están sujetas a importantes riesgos en cuanto a los precios en los mercados mundiales. Otros observadores afirman que las reducciones en la seguridad de los ingresos y la protección social se deben a los intentos de los gobiernos de promover la competitividad y atraer la inversión extranjera directa. Asimismo, algunos prevén que la competencia fiscal dará lugar a mayores reducciones tributarias, especialmente en lo que respecta al rendimiento del capital, y disminuirá la capacidad de los gobiernos de financiar la protección social.

Las políticas de ajuste estructural que se han venido aplicando en la mayor parte de los países en desarrollo han contribuido frecuentemente a que se viera reducido el pequeño porcentaje de la población activa ocupada en el sector formal. La afluencia sucesiva de programas de ajuste estructural ha dado lugar asimismo a recortes salariales en los sectores público y privado, con lo que se ha degradado la base financiera de los regímenes del seguro social obligatorio. Simultáneamente, muchos de estos regímenes en los países en desarrollo se han resentido de la mala administración y gobierno, que a menudo ha traído consigo una disminución de la confianza de los afiliados al sistema. Además, con frecuencia los programas de ajuste estructural han traído como consecuencia importantes recortes presupuestarios en el plano social. En Benin, por ejemplo, la parte del presupuesto gubernamental total destinada a los gastos de salud disminuyó del 8,8 al 3,3 por ciento entre 1987 y 1992. Como la mayoría de los gobiernos ya no pueden garantizar el acceso a la enseñanza y a los servicios de salud gratuitos, aparte de los regímenes nacionales, existe una mayor demanda de mecanismos internacionales y locales para la financiación y organización de estos servicios sociales.

En particular, en los países de ingresos bajos, el ajuste estructural y las transformaciones socioeconómicas han dado origen a amplios grupos vulnerables que no pueden cotizar a los regímenes de seguridad social. Los grupos más vulnerables excluidos de la fuerza de trabajo son las personas discapacitadas y las personas de edad avanzada que no pueden contar con un respaldo familiar y que no han podido hacer provisiones para sus propias pensiones. Países como China y la India adoptaron medidas de asistencia social específicas para atender las necesidades de estos grupos.

Actualmente, el mundo también tiene que hacer frente a un sinnúmero de crisis complejas, que con frecuencia tienen repercusiones a nivel mundial. Uno de los ejem-

los recientes más visibles ha sido la crisis financiera asiática, que ha dado lugar a pérdidas masivas de puestos de trabajo en el sector formal de la economía, lo que ha provocado un rápido aumento del desempleo, y una expansión del empleo en la economía informal. En los últimos años ha habido muchos conflictos armados, especialmente en el Africa subsahariana (Angola, Congo, Liberia y Rwanda, por ejemplo) pero también en Europa (Bosnia y Kosovo). Las consecuencias desastrosas de ciertas enfermedades, tales como la pandemia del VIH/SIDA, que ha dejado a muchos niños huérfanos, siguen azotando a muchos países del mundo (véase el recuadro). Los desastres naturales, tales como las sequías e inundaciones recurrentes (en Africa y Asia), los terremotos y huracanes (por ejemplo en Turquía y América Central), no sólo han dejado a muchas comunidades sin hogares y fuentes de ingresos sino que también han arrasado a su paso los esfuerzos de desarrollo en que esos países se habían empeñado durante años. Por último, algunos países están haciendo frente al difícil proceso de transición económica y política, ya sea la transición de una economía centralmente planificada a un sistema orientado en función del mercado o de un régimen políticamente restrictivo, como en el caso del apartheid, a una sociedad multirracial y democrática. La transición en países de Europa central y oriental dio lugar a unos niveles de desempleo sin precedentes, que todavía se mantienen en algunos de ellos. En estos países y en la antigua URSS la responsabilidad de la seguridad de los ingresos y algunos servicios sociales se ha transferido con frecuencia de las empresas, en el contexto de las economías centralmente planificadas, a otros sistemas a menudo débiles e inadecuados, situación que amenaza con reducir las prestaciones de muchos trabajadores o incluso con dejarlos sin protección alguna. En Sudáfrica, la transición pacífica de un régimen político de apartheid a otro democrático e inclusivo todavía no ha generado trabajos decentes, ingresos adecuados ni mejores condiciones económicas para la mayor parte de la población.

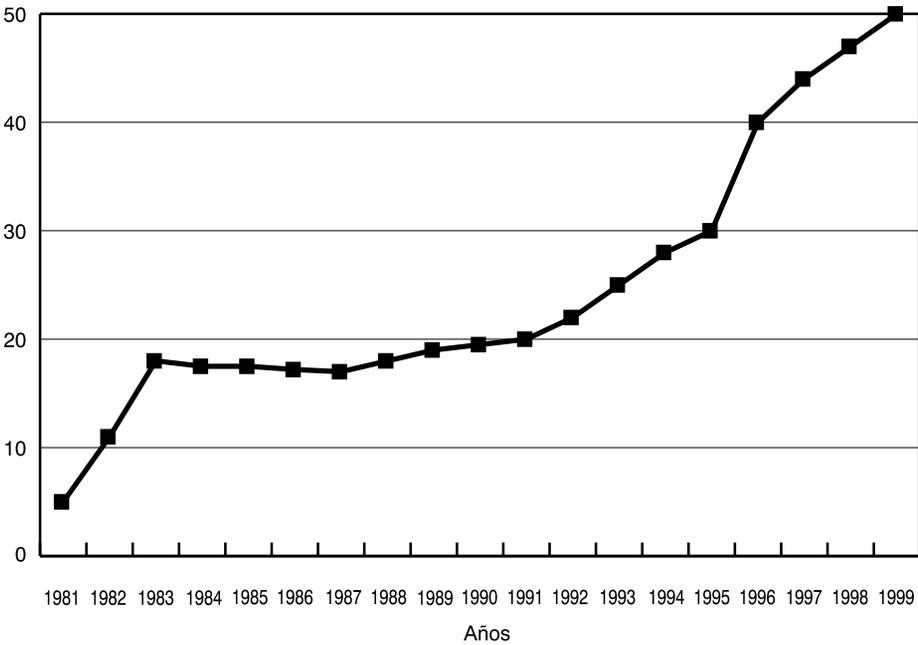
El problema del VIH/SIDA para la seguridad social

La pandemia del VIH/SIDA es uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la seguridad social en algunos países, especialmente en Africa. Las consecuencias humanas de la enfermedad son evidentes, pero prácticamente se desconoce o apenas se comprende su incidencia en los sistemas de seguridad social.

Esta pandemia ha servido para poner de relieve el carácter gravemente deficiente de los sistemas de protección social en los países más afectados. Muchas de las personas infectadas no están protegidas por la seguridad social, por lo que normalmente no tienen acceso a los servicios médicos de calidad que necesitan. Si son el sostén de la familia, los familiares a cargo no perciben ningún ingreso de sustitución cuando fallecen o cuando están incapacitadas para seguir trabajando. El primer gráfico muestra la gravedad de la situación en muchos países africanos. En un país africano típico, a saber, Zimbabwe, un adolescente de 15 años tiene actualmente sólo un 50 por ciento de posibilidades de alcanzar los 50 años. No se dispone de datos equivalentes para las mujeres pero es de prever que la tendencia es bastante similar. Esto supone implícitamente que una enorme cantidad de familias perderán a las personas que las sostienen cuando están en la flor de la vida, antes de que se pueda detener la pandemia.

Probabilidad de que un adolescente de 15 años muera antes de los 50 años en Zimbabwe

Probabilidad en porcentaje

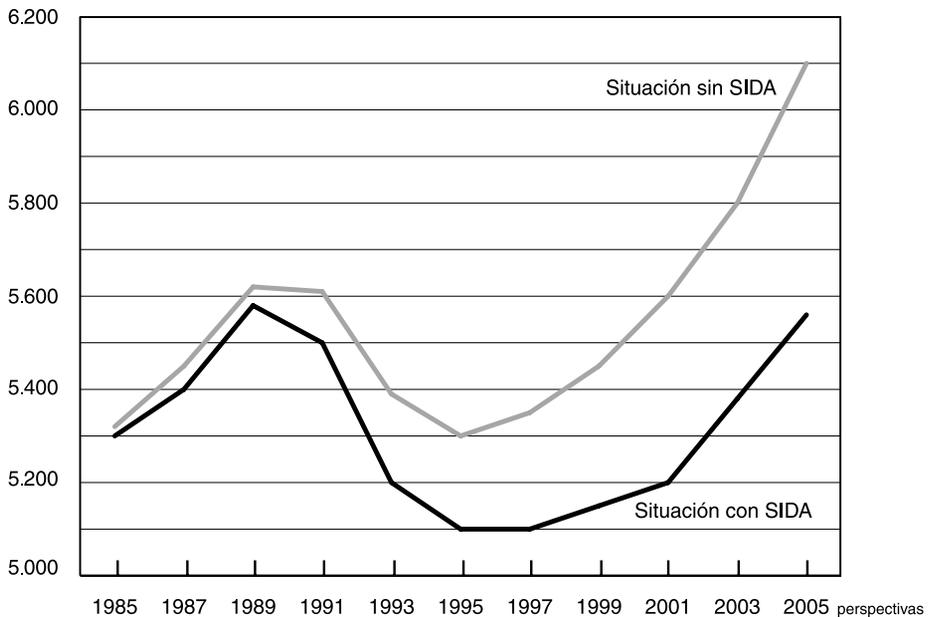


Fuente: Estimaciones basadas en datos del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), en http://www.unaids.org/epidemic_update/report/epi_ext/sld019.htm.

Los mecanismos informales de protección social (familia ampliada, comunidad local) están teniendo que soportar más de lo que pueden tolerar por la enorme cantidad de adultos que son el sostén de su familia cuyas vidas están siendo sesgadas en la flor de la edad. Nunca estuvo tan claro por qué la solidaridad social y la puesta en común de riesgos deben organizarse sobre la base más amplia posible: esto es esencial para garantizar que se canaliza toda la ayuda necesaria para las familias, los grupos, las comunidades y las regiones más directamente afectados.

Se necesita de manera apremiante la solidaridad internacional para respaldar los esfuerzos nacionales, en particular para prestar asistencia en las campañas de prevención y contribuir a la prestación de servicios de salud. Se tienen que crear asociaciones entre las autoridades competentes encargadas de la salud, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y la industria farmacéutica para garantizar el suministro de medicamentos que, si se venden a precios internacionales, estarían totalmente fuera del alcance de los pacientes en algunas comunidades. A nivel local, los regímenes de la seguridad social, los prestatarios de servicios de salud y los servicios sociales deben coordinar sus esfuerzos para que las víctimas del SIDA reciban una atención adecuada en el marco más apropiado posible.

Modificación estimada del PIB por persona causada por el SIDA en Kenya (en cheelines Kenianos de 1985)



Fuente: <http://www.unaids.org/publications/graphics/addis/sld022.htm>.

La pandemia está afectando de múltiples formas la financiación de los sistemas de seguridad social. En general, sus recursos de base disminuyen con la contracción general que la pandemia del SIDA inflige en las economías nacionales. El segundo gráfico muestra la incidencia prevista del SIDA en el producto interno bruto (PIB) de Kenya.

En los países industrializados, las consecuencias económicas del VIH/SIDA son mucho menos graves; en los Estados Unidos, por ejemplo, los gastos médicos relacionados con el SIDA representan menos del 1 por ciento de los gastos de la atención de salud personal y el costo medio de la atención por persona es inferior al tratamiento de muchos otros problemas de salud que causan incapacidad. Sin embargo, los efectos económicos sobre los individuos son a menudo trágicos, especialmente si no tienen un seguro médico adecuado. En los Estados Unidos, sólo el 32 por ciento de las personas afectadas por el VIH tienen un seguro médico privado (frente al 71 por ciento de los estadounidenses en su conjunto). Casi el 50 por ciento están amparados por el Medicaid (plan de asistencia médica para personas sin recursos) o por el Medicare (plan de asistencia médica para ancianos incapacitados); y aproximadamente el 20 por ciento no están asegurados. Incluso entre las personas con recursos, los costos del tratamiento del VIH/SIDA (aproximadamente 20.000 dólares de los Estados Unidos por año y por paciente) pueden agotar rápidamente sus haberes y dejarlos

en la pobreza¹. En la mayor parte de los demás países industrializados, los sistemas de atención médica de la seguridad social o los servicios de salud nacionales protegen a las personas contra este riesgo.

En muchos países los regímenes de seguridad social dejarán o ya han dejado de recibir las cotizaciones de los trabajadores incapaces de seguir trabajando. Dependiendo del ámbito de aplicación del sistema, están teniendo que financiar gastos considerablemente más elevados en asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de invalidez y, en última instancia, prestaciones de sobrevivientes. Por otra parte, la mortalidad prematura tenderá a reducir los gastos en pensiones de vejez, pero estos ahorros sólo serán apreciables en una fase muy ulterior. Es necesario realizar estudios para obtener los datos indispensables que permitan formular estimaciones válidas y garantizar así el equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social a largo plazo. Como parte de sus actividades contra el VIH/SIDA, la OIT está emprendiendo un proyecto que trata de evaluar la incidencia del SIDA en la viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social y en los presupuestos nacionales².

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores tienen una función muy importante que desempeñar para hacer frente a esta pandemia. El lugar de trabajo es un marco en el que se pueden llevar a cabo actividades preventivas muy eficaces. La inversión en estas actividades tiene una alta compensación al contribuir a conservar una fuerza de trabajo sana y experimentada y contener los costos del empleador, en concepto de asistencia médica, subsidios de enfermedad y planes de pensiones. Las empresas pueden potenciar al máximo los beneficios de sus actividades de prevención haciendo participar no sólo a sus trabajadores, sino también a sus clientes y a la comunidad de la que forman parte.

¹ Kaiser Family Foundation: «Financing HIV/AIDS care: A quilt with many holes», en *Capitol Hill Briefing Series on HIV/AIDS*, octubre de 2000 (<http://www.kff.org/content/2000/1607/>).

² OIT: *ILO action against HIV/AIDS: A draft framework for global and regional initiatives*, documento de información sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo (Ginebra, 1999). Véase también OIT: *HIV/AIDS in Africa: The impact on the world of work* (VIH/SIDA en África: El impacto sobre el mundo del trabajo), estudio preparado para el Foro 2000 sobre el Desarrollo de África, Addis Abeba, 3-7 de diciembre de 2000, y *VIH/SIDA: Una amenaza para el trabajo decente, la productividad y el desarrollo*, documento para discusión en la Reunión especial de alto nivel sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, Ginebra, 8 de junio de 2000. Estos informes, así como otra información sobre el Programa Global de la OIT sobre el VIH/SIDA en el Mundo del Trabajo, figuran en la página Web de la OIT, en <http://www.ilo.org/aids>.

SEGURIDAD SOCIAL Y TRABAJO DECENTE

Las personas desean tener un nivel de vida decente, en un contexto de seguridad y de libertad de expresión y de asociación. Pueden lograr esta seguridad de los ingresos no sólo a través del empleo productivo, los ahorros y activos acumulados (como por ejemplo tierras y vivienda), sino también a través de mecanismos de protección social. Esos mecanismos funcionan no sólo como un factor de protección sino también de producción. Los trabajadores necesitan la seguridad de los ingresos para hacer planes a largo plazo para ellos y sus familias. La seguridad de los ingresos de los trabajadores es también un factor positivo para la economía, ya que contribuye a que se pueda prever mejor la demanda efectiva y proporciona a las empresas una fuerza de trabajo más productiva y flexible.

El objetivo de la mayor parte de los sistemas de seguridad social es proporcionar acceso a los servicios de salud y la seguridad de los ingresos, esto es, ingresos mínimos para los necesitados e ingresos de sustitución adecuados para los que hayan cotizado en proporción con su nivel de ingresos. La Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), por ejemplo, se centra en los sistemas nacionales de seguro social obligatorio que, en principio, se aplican también a los trabajadores por cuenta propia, y prevé también la asistencia social. Sin embargo, en la práctica ha resultado muy difícil aplicar este concepto en el caso de ciertos trabajadores, como por ejemplo muchos trabajadores por cuenta propia, cuya modalidad de ingresos es irregular, para quienes el propio concepto de ganancias es difícil de evaluar y quienes generalmente tienen diferentes necesidades y prioridades en materia de seguridad social. La aparición de nuevos sistemas contributivos para los trabajadores en la economía informal ha destacado la necesidad de un concepto más amplio de la seguridad social. Dicho concepto podría abarcar, por ejemplo, elementos relacionados con la vivienda, la seguridad alimentaria y prestaciones para la educación escolar, además de las eventualidades previstas en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) (asistencia médica y prestaciones familiares, así como prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes).

Diversos autores e instituciones, en particular los que tienen experiencia en países en desarrollo, han abogado por una definición más amplia de la seguridad social. Algunos afirman que, en el contexto de una estrategia para el desarrollo y de lucha contra la pobreza, la seguridad social puede incluir también políticas tales como un acceso a los bienes de capital productivos, la garantía del empleo, salarios mínimos y la seguridad alimentaria. Otros distinguen dos aspectos de la seguridad social, que se definen por la utilización de medios sociales para evitar la privación (promoción de los niveles de vida) y la vulnerabilidad a la privación (protección frente al deterioro de los niveles de vida). Muchas organizaciones internacionales, entre ellas la OIT, utilizan también el concepto más amplio de «protección social», que abarca no sólo la seguridad social sino también los sistemas no obligatorios; la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) incluye en sus datos relativos a la protección social determinados servicios sociales, entre ellos las guarderías y la ayuda en el hogar.

El objetivo y concepto del trabajo decente concuerdan con este concepto más amplio de la seguridad social. En su primera Memoria presentada a la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, Sr. Juan Somavia, introdujo la estrategia del «trabajo decente para todos», que establecía como

finalidad primordial de la Organización «promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana»¹. La estrategia del trabajo decente adopta una amplia perspectiva del trabajo, que incluye no sólo el empleo (remunerado), sino también el trabajo en el hogar a fin de tener en cuenta los papeles de ambos sexos. La protección social decente puede ocupar así un lugar destacado en el logro de la igualdad de género (véase el capítulo IV) si todas las personas — trabajadores y trabajadoras (remunerados o no), así como los niños y las personas de edad — pueden tener acceso independiente a la protección social.

Una de las características esenciales del enfoque del trabajo decente es que todo el mundo tiene derecho a una protección social básica. El derecho a la seguridad social para todos se estipula ya en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Así pues, una estrategia del trabajo decente aspira a la universalidad de la cobertura (véase también el capítulo III), que ahora se concretiza en el objetivo oficial del Sector de Protección Social: realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos. Como ya se mencionó, este objetivo dista mucho de haberse alcanzado.

Es evidente que no todas las sociedades pueden permitirse el mismo nivel de seguridad social. Sin embargo, es inhumano en todas partes vivir y trabajar en una inseguridad permanente, que constituye una amenaza para la seguridad material y la salud de los individuos y las familias. Un mundo esencialmente rico puede ofrecer una seguridad mínima para todos sus habitantes. Este mínimo puede abarcar desde los servicios básicos de salud y los derechos básicos en materia de alimentación, vivienda y educación en los países más pobres hasta sistemas de seguro más complejos contra pérdidas de ingresos en los países industrializados. Todas las personas en edad de trabajar tienen la responsabilidad de contribuir al progreso socioeconómico de la comunidad o el país en el que viven y deberían disfrutar de la posibilidad de hacerlo y, a su vez, todos tienen derecho a una parte justa de los ingresos y la riqueza de dicha comunidad o país.

En el contexto de la mundialización, en el cual las personas están cada vez más expuestas a los riesgos económicos mundiales, hay cada vez mayor conciencia de que una amplia política nacional de protección social puede amortiguar considerablemente muchos de los efectos sociales negativos de las crisis. Sin embargo, ese tipo de política tendría que complementarse probablemente con nuevos mecanismos de financiación internacional y posiblemente mundial (véase el capítulo V), como se propuso en el reciente período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas «Cumbre Social + 5» que tuvo lugar en Ginebra. Entre las propuestas figuran el posible establecimiento de un fondo mundial de solidaridad (voluntario), el establecimiento de medios apropiados de cooperación internacional en la esfera de los impuestos, el alivio de la deuda, el cumplimiento de los compromisos de ayuda al desarrollo y proporcionar financiación en condiciones de favor.

ALGUNAS CUESTIONES FUNDAMENTALES

Habida cuenta de las profundas transformaciones mundiales que afectan a la seguridad social y los rasgos esenciales de un enfoque del trabajo decente, en el presente informe se examinan las siguientes cuestiones fundamentales.

¹ OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999, pág. 4.

Seguridad social, empleo y desarrollo

El capítulo II pasa revista a los diversos razonamientos en torno a los efectos socioeconómicos de la seguridad social. Buena parte del debate actual parece centrarse en los supuestos efectos negativos, pero el capítulo destaca también varios efectos positivos y trata de evaluar los criterios de validez de los diferentes razonamientos. Examina también la función de los planes de seguro de desempleo, en particular en los países de ingresos medianos. Más adelante, trata de las posibles prestaciones de los programas de garantía de empleo por un período limitado que podrían proporcionar empleo temporal para los trabajadores subempleados, principalmente en los países en desarrollo más pobres. Por último, el capítulo examina las diversas formas en que las políticas de seguridad social y de empleo pueden reforzarse mutuamente, y cómo estas sinergias dependen de las circunstancias socioeconómicas de cada país.

Ampliación de la cobertura personal de la protección social

El capítulo III examina cuatro formas principales de ampliar la protección social, esto es, ampliar el seguro social obligatorio, promover el microseguro, establecer sistemas universales y proporcionar prestaciones supeditadas a una comprobación de los recursos. En los países industrializados, los sistemas de seguro social obligatorio están bien establecidos, pero en algunos países es necesario adoptar medidas firmes para evitar que se reduzca el alcance de los mismos debido a la informalización de los mercados de trabajo. En la mayor parte de los países de ingresos medianos pudiera ser posible incorporar en el sistema nacional de seguro social obligatorio a nuevos grupos que carecen de protección. Sin embargo, en algunos países de ingresos medianos y en particular en los países de ingresos bajos también pudiera ser necesario promover sistemas de microseguro para que queden amparados determinados grupos de la economía informal que tienen una cierta capacidad contributiva. Las prestaciones y servicios universales y supeditados a una comprobación de los recursos constituyen otra forma de proporcionar seguridad social a la población. Cuando no hay recursos nacionales para financiar estas prestaciones, como es a menudo el caso en los países de ingresos bajos, se ponen a disposición a veces recursos internacionales, especialmente en épocas de crisis. En general, es necesario adoptar un enfoque integrado a nivel nacional, proporcionar vínculos entre diversos mecanismos y políticas y evitar el peligro de un sistema de dos velocidades: para los que están incluidos en el sistema nacional y para los que quedan excluidos del mismo.

Contribuir a la igualdad de género

En el capítulo IV se examinan diversas formas en que la seguridad social puede contribuir a lograr la igualdad de género. La mayor parte de los sistemas de seguridad social estaban en un principio estructurados para responder a las necesidades de las familias cuyo sostén principal era el sexo masculino. Como resultado de la evolución de los estilos de vida, las expectativas y estructuras de la familia, una importante proporción de la población no vive actualmente en familias de este tipo, lo que ha contribuido a aumentar la necesidad de plasmar la igualdad de género. Parte del reto de la seguridad social consiste en responder a estos cambios garantizando la igualdad de trato entre hombres y mujeres y, al mismo tiempo, introducir paulatinamente medidas

de equiparación, por ejemplo en lo que respecta a la edad de jubilación y las prestaciones de sobrevivientes. Otro reto consiste en utilizar la protección social, como por ejemplo los servicios de guardería y otras prestaciones sociales para los padres y los hijos, para alcanzar una mayor igualdad de género y un reparto más equitativo de las responsabilidades en el hogar y en el trabajo.

Financiación sostenible de la protección social

En el capítulo V se indica que la ampliación de la protección social requerirá un incremento de la financiación nacional, así como nuevas formas de financiación a nivel local y mundial. En el plano nacional, la financiación podría incrementarse a través de una mejor recaudación de las cotizaciones y de los impuestos existentes en materia de seguridad social. La financiación por distribución (PAYG) sería probablemente más adecuada para las prestaciones a corto plazo, tales como las prestaciones por enfermedad y las prestaciones de maternidad. En el caso de las prestaciones de vejez, está visto que la financiación por distribución y la capitalización anticipada son vulnerables a los cambios demográficos. A nivel local, se debería dar mayor importancia a los recursos de que disponen los gobiernos locales, así como a la utilización de la capacidad contributiva de los trabajadores de la economía informal a los regímenes de microseguro. La sostenibilidad financiera de estos regímenes puede reforzarse mediante diversos mecanismos, tales como el establecimiento de un fondo común, el reaseguro y algún tipo de afiliación a sistemas de seguro social obligatorio. A nivel mundial, se podrían buscar nuevas fuentes para financiar algún tipo de protección social básica para todos y adoptar medidas para hacer frente a las consecuencias de las crisis.

Ampliación del diálogo social

Como se indica en el capítulo VI, se pueden mejorar las perspectivas de protección social decente para todos ampliando la asociación para la protección social básica y estimulando la participación de los distintos actores sociales. En este capítulo se examinan las funciones de los distintos actores en cuanto al suministro de protección social y se sugieren maneras en que se pueden formar asociaciones entre los mismos para incrementar la eficacia de la seguridad social y ampliar la protección social por medio del seguro social obligatorio, de planes de microseguro y de prestaciones sociales basadas en la tributación. El capítulo concluye señalando brevemente cómo se podría ampliar el diálogo social a nivel nacional e internacional.

OBJETIVO DEL INFORME

El objetivo del presente informe es plantear una serie de cuestiones fundamentales sobre el futuro de la seguridad social en un contexto mundial fundamentalmente diferente. Su intención no es proponer soluciones definitivas sino promover un consenso en torno a la evaluación de la situación y las posibles formas de avanzar. En el capítulo VII se proporcionan algunos indicadores de cuáles podrían ser las consecuencias para la OIT en cuanto a las actividades basadas en el conocimiento, las normas, los servicios y la promoción.

CAPITULO II

SEGURIDAD SOCIAL, EMPLEO Y DESARROLLO

Hay mucha controversia sobre los efectos sociales y económicos de la seguridad social, y la mayor parte de los debates actuales se centran en sus efectos negativos. Se dice que la seguridad social disminuye la motivación para el trabajo y el ahorro, que reduce la competitividad internacional y la creación de empleo y que induce a la gente a retirarse prematuramente del mercado de trabajo. Por otra parte, puede considerarse también que la seguridad social tiene una serie de efectos económicos muy positivos. En ese sentido, puede contribuir a la capacitación para obtener ingresos y aumentar el potencial productivo de las personas; puede contribuir a mantener una demanda efectiva en el ámbito nacional, y puede ayudar a crear condiciones en las que pueda prosperar una economía de mercado, en particular alentando a los trabajadores a aceptar las innovaciones y los cambios. Como se señala en el capítulo primero, la protección social y el empleo decente son componentes necesarios para que una economía de mercado pueda proporcionar seguridad de los ingresos para todos. La protección social tiene también importantes efectos positivos en la sociedad en su conjunto al promover la cohesión social y un sentimiento general de seguridad entre sus miembros. En la primera parte de este capítulo se hace por lo tanto una reseña de los diversos argumentos que se plantean al respecto y se procura evaluar su validez.

El desempleo es uno de los mayores riesgos sociales con que se enfrentan las personas que dependen para su subsistencia de la venta de su fuerza de trabajo. Sin embargo, los sistemas de prestaciones de desempleo existen únicamente en una minoría de países, y muchos trabajadores, entre ellos casi todos los que tienen empleo independiente, no están amparados por los mismos. La protección contra los riesgos de desempleo no consiste únicamente en prestaciones sino también en medidas de protección del empleo (tal como la protección contra el despido)¹ y de promoción. En la segunda parte se hace una breve reseña de la protección social contra el desempleo en todo el mundo y de su interacción con los mercados de trabajo y las políticas de empleo.

En la tercera parte se resumen las principales conclusiones y se pone de relieve la necesidad de establecer vínculos más estrechos entre las políticas de desarrollo, el empleo y la protección social decente.

LOS EFECTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Los mecanismos mediante los cuales la protección social influye en el desarrollo socioeconómico se refieren al comportamiento de la gente, como trabajadores y personas que buscan trabajo, ahorran e invierten en valores y como miembros de la sociedad

¹ Véase el *Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158) (Estudio breve)*, documento GB.279/LILS/WP/PRS/1/3 (Ginebra, OIT, 2000).

civil, así como a las decisiones de las empresas y al funcionamiento de los mercados, incluida la determinación de los salarios y de los precios.

En el caso del mercado de trabajo, la protección social influye sobre la proporción de la población que interviene en él. Las prestaciones pueden contribuir a que la gente abandone la población activa, por ejemplo, cuando existe la posibilidad de la jubilación anticipada. A la inversa, la protección social puede incitar a participar en la economía estructurada debido al derecho a percibir pensiones y otras prestaciones. La protección social puede tener también efectos en el empleo. A ese respecto cabe formularse diversas preguntas. ¿Incitan las prestaciones a los desempleados a retrasar la búsqueda de un nuevo trabajo? ¿Mejoran las prestaciones de desempleo la concordancia laboral entre los trabajadores y los empleadores? Cabe preguntarse también acerca de la envergadura de la aportación de mano de obra productiva. ¿Reducen las prestaciones de enfermedad el número de horas efectivamente trabajadas, al facilitar la ausencia del trabajo, o bien ese efecto queda contrarrestado por el hecho de que contribuyen a facilitar una rápida recuperación y a impedir la propagación de las infecciones en la población activa? ¿Forma parte la protección social de una serie de factores debido a los cuales los trabajadores son más productivos? No es fácil contestar a estas preguntas, ya que deben mantenerse constantes otras variables para poder aislar los efectos de la protección social. Puede añadirse que, aunque se consideran aquí los efectos sobre la productividad de los trabajadores, esto no resta importancia en modo alguno al hecho de que la protección social se justifica primordialmente por sus repercusiones en el bienestar de los trabajadores.

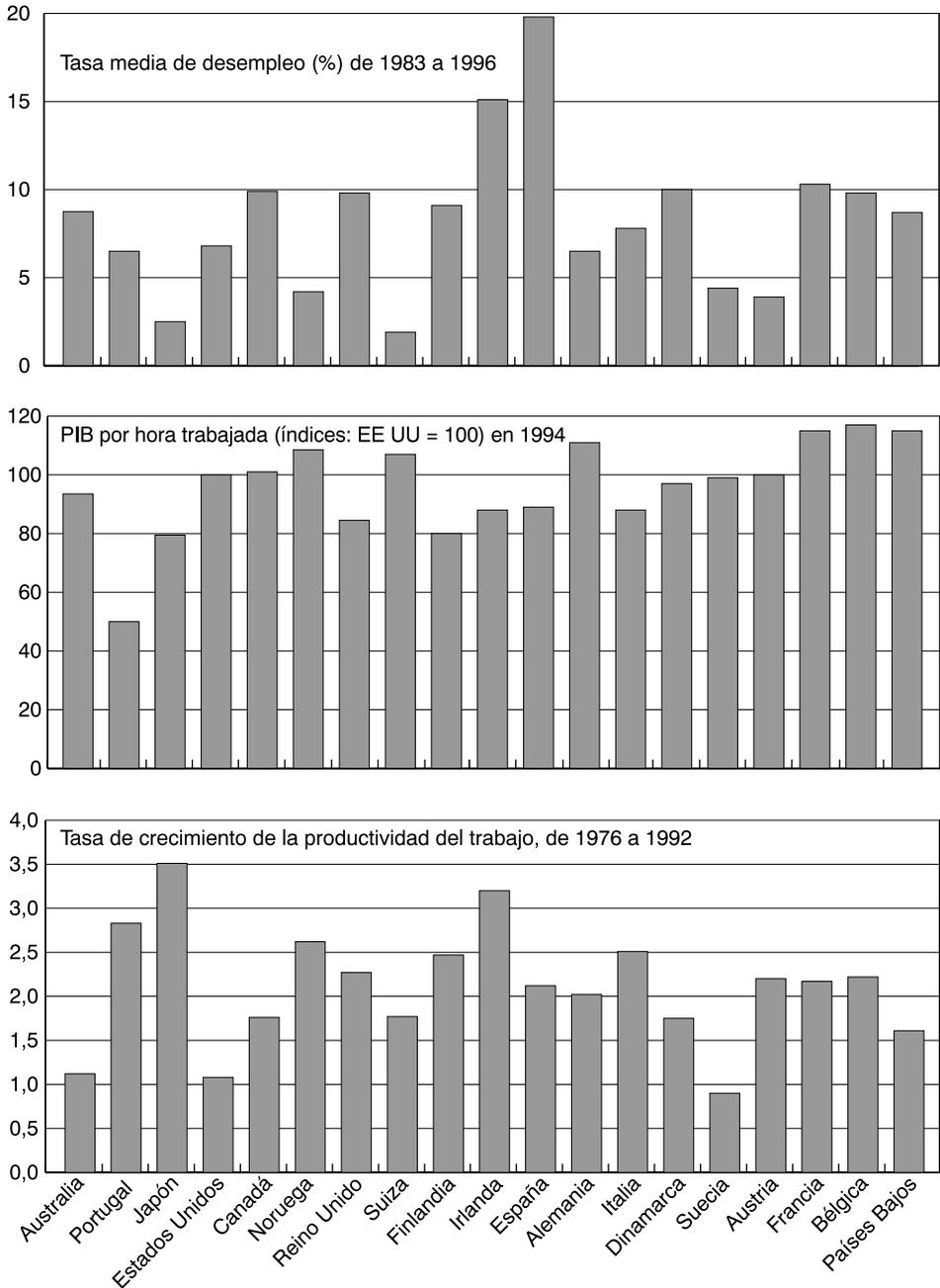
En cuanto al mercado de capital, algunos economistas sostienen que la existencia de pensiones estatales ha reducido la intensidad del *ahorro personal*. Se trata de una cuestión compleja respecto de la cual — tal como se indica en el capítulo V — los estudios empíricos no son concluyentes.

Gastos de seguridad social, desempleo y crecimiento

En gran medida, la preocupación que suscita el impacto de la protección social se centra en sus repercusiones en el desempleo y en objetivos económicos como el aumento de la productividad. En el gráfico 2.1 se clasifica a los países en función del porcentaje del PIB asignado a los gastos de las transferencias de la seguridad social. Se ha procurado basar el análisis en datos que abarcan un período considerable de tiempo. Esto es importante ya que un análisis similar llevado a cabo con respecto a un período más corto podría dar lugar a una impresión errónea, especialmente si se trata del decenio de 1990 durante el cual los países de la Unión Europea (UE) — con gastos importantes en materia de seguridad social — aplicaron una política macroeconómica restrictiva a expensas de una alta tasa de desempleo con el fin de lograr la admisión en la unión monetaria.

En la izquierda del gráfico están los países que tienen un bajo nivel de protección social, entre ellos Australia, Estados Unidos y Japón. En la derecha figuran los países que tienen gastos de seguridad social relativamente altos, como Bélgica y Países Bajos. No hay aparentemente relación entre los gastos y las variables económicas de que se trata. Hay países con tasas de desempleo relativamente bajas (véase el primer recuadro) tanto en el lado izquierdo del gráfico, como Japón y Estados Unidos, como en el derecho, tales como Austria y Suecia, pero las tasas más altas están en el centro (España e Irlanda).

Gráfico 2.1. Selección de indicadores económicos para los países de la OCDE, por orden creciente del porcentaje del PIB dedicado a los gastos de seguridad social (de izquierda a derecha)



Fuente: R. Layard y S. Nickell: *Labour market institutions and economic performance*, documento de información 407 (Londres, Centre for Economic Performance, 1998), citado en OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación* (Ginebra, 2000), pág. 69.

El desempleo influye en el nivel de la producción nacional, pero hay que tener en cuenta también la productividad. Las economías se diferencian en lo tocante a su PIB por horas trabajadas de un modo que no queda claro. Las estimaciones de la productividad, en el segundo recuadro del gráfico 2.1, indican que el PIB por horas trabajadas en los Estados Unidos es el doble que el de Portugal pero queda por debajo del de varios países europeos. Los países de mayores gastos de seguridad social tienen una productividad por hora equivalente, como mínimo, a la de los Estados Unidos (esta forma de medir la productividad no tiene en cuenta la aportación de otros factores distintos del trabajo).

Los niveles actuales de productividad son el subproducto de diferencias anteriores en lo que se refiere a las tasas de crecimiento. En el tercer recuadro del gráfico 2.1 puede verse el nivel de crecimiento de diferentes economías después de la primera conmoción petrolera. Medida como PIB por hora trabajada, la productividad de la mano de obra progresó mucho en el Japón, pero también en Irlanda, Italia y otros países europeos. En esos años, el crecimiento fue modesto en Suecia ², pero lo mismo ocurrió en los Estados Unidos.

Por último, procede destacar que los índices de rendimiento empleados son los habituales en el análisis económico, aunque nadie ignora sus limitaciones. Se refieren a la producción comercializada, pero hay otras dimensiones importantes de las actividades (producción no comercializada, calidad de la vida de trabajo, consecuencias para el medio ambiente) que ayudan a alcanzar el objetivo último consistente en mejorar el bienestar humano. Cabe considerar, en particular, la seguridad social como algo positivo que exigen los ciudadanos, pero que, en varios casos, el mercado no está en condiciones de proporcionar eficazmente a causa de las economías de escala, de una selección desacertada y de los costos de las transacciones. Esto podría explicar la estabilidad relativa de los sistemas de seguridad social, mal que les pese a quienes afirman que están en «crisis» desde hace treinta años.

Productividad y estabilidad social

Varios comentaristas han sugerido que la seguridad social contribuye al crecimiento económico al elevar la productividad laboral y mejorar la estabilidad social. Varios tipos de seguridad social son particularmente pertinentes con respecto a la productividad laboral:

- Los sistemas de atención de salud ayudan a mantener a los trabajadores en buen estado de salud y a curar a aquellos que se enferman. La salud precaria es una de las principales causas de la baja productividad en muchos países en desarrollo donde los trabajadores no tienen acceso a servicios de salud adecuados. Esto no sólo limita su capacidad para hacer frente a las exigencias físicas de su trabajo, sino que da lugar además a ausencias por enfermedad y puede menoscabar seriamente la eficiencia incluso entre los trabajadores que no se ausenten del trabajo. El cuidado de la salud de los familiares de los trabajadores contribuye también a asegurar el buen estado de salud de la futura fuerza de trabajo.

² Se estima que la baja tasa de crecimiento de la productividad en Suecia, y quizás en otros países de la OCDE durante ese período, no es el resultado del escaso aumento de la productividad en los viejos sectores «fundamentales», sino más bien de la enorme expansión del sector de los servicios, especialmente en las profesiones relativas a la salud y los cuidados con un alto coeficiente de mano de obra.

- Los sistemas de pensiones facilitan el retiro de los trabajadores de más edad, lo cual ayuda a evitar el problema de los trabajadores que siguen empleados cuando su productividad ha disminuido a un nivel bajo.
- Las prestaciones monetarias de enfermedad contribuyen a la recuperación de los trabajadores enfermos al eliminar la presión financiera que induce a los trabajadores a seguir en actividad aun cuando están enfermos. También ayuda a mantener la productividad de los demás trabajadores al evitar la propagación de la infección.
- El seguro de maternidad tiene particular importancia para la reproducción de una fuerza de trabajo sana, así como para preservar la salud de las madres que trabajan.
- Los regímenes de seguros para casos de accidentes de trabajo — la forma más antigua y más generalizada de seguridad social — desempeñan un papel cada vez más importante en la prevención de los accidentes y las enfermedades relacionados con el trabajo y en la rehabilitación de los trabajadores que son víctimas de los mismos. Esas actividades tienen considerable importancia para la productividad, dado el enorme número de días de baja atribuibles a riesgos para la salud que podrían evitarse.
- Las prestaciones de desempleo proporcionan a los trabajadores desempleados el respiro necesario para poder encontrar un trabajo adecuado en el que puedan utilizar plenamente sus capacidades y su potencial; los servicios de empleo y formación conexos son también muy importantes a ese respecto.
- Las prestaciones para hijos a cargo (y otras prestaciones monetarias que se otorgan al cabeza de familia que no puede trabajar) ayudan a garantizar que las familias con hijos tengan suficientes ingresos para proporcionar a sus hijos una alimentación adecuada y un entorno de vida saludable. En los países en desarrollo, las prestaciones para hijos a cargo pueden ser también un instrumento poderoso para combatir el trabajo infantil y promover la escolarización. Los niños pueden recibir así una educación que les permitirá a largo plazo alcanzar niveles mucho más altos de productividad y de ingresos.

También pueden ser importantes los efectos más indirectos. La existencia de un buen sistema de seguro de desempleo crea un sentimiento de seguridad entre los trabajadores que puede facilitar en gran medida los cambios estructurales y las innovaciones tecnológicas que los trabajadores pueden de otra forma percibir como una gran amenaza para sus medios de vida. El vínculo entre estas cuestiones quedó claramente ilustrado en la República de Corea por el acuerdo tripartito de 1998 en virtud del cual las organizaciones de trabajadores aceptaron una mayor flexibilidad del mercado de trabajo, incluyendo los despidos, a cambio de una mejor protección social.

La seguridad social ayuda a crear una actitud más positiva no sólo con respecto a los cambios estructurales y tecnológicos, sino también frente a los desafíos que plantea la mundialización y a sus posibles ventajas en términos de mayor eficiencia y productividad más elevada. Se ha observado que países con una economía nacional relativamente abierta (una elevada participación del comercio en el PIB) y una gran exposición a los riesgos externos (gran variabilidad en los precios relativos de las importaciones y las exportaciones) proporcionan altos niveles de seguridad social. Al parecer, las sociedades que se exponen a más riesgos externos exigen un nivel más alto de protección social. La mundialización y la seguridad social tienden así a reforzarse mutuamente.

La seguridad social puede ser un factor importante para mantener una demanda efectiva y la confianza de las empresas. Este efecto es más que obvio en el caso de las

prestaciones de desempleo, que contribuyen a mantener el poder adquisitivo de los trabajadores que han perdido su empleo. No obstante, otras prestaciones de seguridad social actúan también como un estabilizador económico durante los períodos de recesión o de crisis. Sin las prestaciones de seguridad social, los efectos multiplicadores de la primera ronda de pérdida de empleos pueden ir seguidos por una segunda y una tercera rondas que podrían abrir brechas profundas en el tejido social de la comunidad, y también dejar a gran parte de la economía funcionando por debajo de su capacidad. La seguridad social ayuda pues a evitar que la producción baje demasiado y a mantener en funcionamiento las empresas, con su fuerza de trabajo intacta, pronta para participar en la recuperación cuando ésta llegue.

Cotizaciones de los empleadores y competitividad internacional

En los ambientes políticos empresariales cunde la preocupación por la posibilidad de que, a causa de las elevadas cotizaciones de los empleadores a la seguridad social, las economías nacionales resulten menos competitivas; este comentario se oye con frecuencia en las discusiones relativas a la mundialización. La mayoría de los economistas opinan, sin embargo, que a la larga y por el efecto normal de las fuerzas del mercado, serán los trabajadores quienes paguen esos costos en la forma de salarios más bajos (esto es, más bajos que los que percibirían en una economía idéntica en la que los empleadores no tuvieran que pagar impuestos sobre las remuneraciones del personal o cotizaciones a la seguridad social). Como resultado de esto, las cotizaciones de los empleadores no influyen a la larga en los costos laborales totales. Esto parece confirmarse con los datos de la OCDE que figuran en el cuadro 2.1, en el que se clasifican los países de la OCDE de acuerdo con los costos laborales (definidos como los salarios brutos más las cotizaciones de los empleadores a la seguridad social). Entre los diez países con costos laborales más elevados sólo hay dos con altas cotizaciones de los empleadores (el 20 por ciento o más). Entre los diez países siguientes, hay cinco con cotizaciones elevadas de los empleadores. La proporción de países con cotizaciones elevadas de los empleadores es de hecho mayor (cinco de nueve) entre los países con los costos laborales más bajos.

A corto plazo, sin embargo, un aumento de las cotizaciones de los empleadores bien puede reflejarse en costos laborales más altos. Este efecto puede durar cierto tiempo, particularmente si los mercados de trabajo y de productos tienen deficiencias y si el aumento tiene lugar durante un período de bajo crecimiento y de baja inflación, cuando los empleadores tienen habitualmente menos margen de maniobra en las negociaciones salariales. Esto significa que es muy importante evitar grandes aumentos en las cotizaciones: la economía podrá absorber con mucha más facilidad varios aumentos de poca cuantía, escalonados a lo largo de cierto número de años, que un solo aumento importante.

Los datos empíricos³ parecen indicar que las cotizaciones de la seguridad social no tienen efectos a largo plazo en el desempleo. Esto contribuye a explicar por qué Dinamarca, que es el único país europeo prácticamente sin cotizaciones de los empleadores, ha tenido a lo largo de los años un nivel de desempleo parejo con el promedio europeo,

³ Véase el *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, op. cit., pág. 75; y S. J. Nickell: «Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America», en *Journal of Economic Perspectives* (Minneapolis, Minnesota), vol. 11, núm. 3, 1997, págs. 55-74.

Cuadro 2.1. Impuesto sobre la renta más cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores y de los empleadores (como porcentaje de los costos laborales), 1998 ¹

| País ² | Impuesto sobre la renta | Cotizaciones a la seguridad social | | Total ⁴ | Costos laborales ⁵ |
|--------------------|-------------------------|------------------------------------|--------------------------|--------------------|-------------------------------|
| | | Trabajadores | Empleadores ³ | | |
| Bélgica | 22 | 10 | 26 | 57 | 40.995 |
| Alemania | 17 | 17 | 17 | 52 | 35.863 |
| Suiza | 9 | 10 | 10 | 30 | 32.535 |
| Italia | 14 | 7 | 26 | 47 | 32.351 |
| Países Bajos | 6 | 23 | 14 | 44 | 32.271 |
| Dinamarca | 34 | 10 | 1 | 44 | 32.214 |
| Canadá | 20 | 5 | 6 | 32 | 32.211 |
| Noruega | 19 | 7 | 11 | 37 | 31.638 |
| Estados Unidos | 17 | 7 | 7 | 31 | 31.300 |
| Luxemburgo | 10 | 11 | 12 | 34 | 31.102 |
| Austria | 8 | 14 | 24 | 46 | 29.823 |
| Suecia | 21 | 5 | 25 | 51 | 29.768 |
| Australia | 24 | 2 | 0 | 25 | 29.590 |
| Finlandia | 22 | 6 | 21 | 49 | 29.334 |
| Reino Unido | 15 | 8 | 9 | 32 | 29.277 |
| Francia | 10 | 9 | 28 | 48 | 28.198 |
| Japón | 6 | 7 | 7 | 20 | 27.664 |
| Irlanda | 18 | 5 | 11 | 33 | 24.667 |
| España | 11 | 5 | 24 | 39 | 24.454 |
| Nueva Zelanda | 20 | 0 | 0 | 20 | 24.332 |
| República de Corea | 1 | 4 | 9 | 15 | 22.962 |
| Islandia | 20 | 0 | 4 | 25 | 22.545 |
| Grecia | 2 | 12 | 22 | 36 | 17.880 |
| Turquía | 21 | 8 | 11 | 40 | 15.825 |
| República Checa | 8 | 9 | 26 | 43 | 15.781 |
| Portugal | 6 | 9 | 19 | 34 | 13.903 |
| Polonia | 11 | 0 | 33 | 43 | 12.696 |
| Hungría | 12 | 8 | 32 | 52 | 9.916 |
| México | 0 | 2 | 20 | 22 | 8.662 |

¹ Personas solteras que perciben un salario único equivalente al de un obrero medio. ² Países clasificados por orden decreciente de los costos laborales. ³ Las cotizaciones de los empleadores a la seguridad social incluyen los impuestos sobre las remuneraciones del personal comunicados. ⁴ Debido al redondeo de las cifras los totales pueden diferir en un punto porcentual con respecto a la suma de las columnas correspondientes al impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social. ⁵ Dólares con igual poder adquisitivo. Los costos laborales incluyen los salarios brutos más las cotizaciones obligatorias de los empleadores a la seguridad social.

Fuente: OCDE: Impuestos sobre la remuneración en los países de la OCDE, 1998-1999: Impuesto sobre los salarios y los sueldos, cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores y de los empleadores, prestaciones para hijos, edición de 1999 (París, 2000), edición bilingüe en francés y en inglés.

y no parece derivar ninguna ventaja especial para el empleo de la falta de esas cotizaciones. Los gobiernos creen a menudo que una reducción en las cotizaciones de la seguridad social redundará en una reducción de los costos laborales. La experiencia de Chile, antes y después de la reforma de las pensiones de la seguridad social, ha sido objeto de estudio con el fin de establecer los efectos de la drástica reducción de las

cotizaciones. La tasa promedio del impuesto sobre las remuneraciones en la muestra de empresas manufactureras abarcadas por el estudio bajó del 30 por ciento al 5 por ciento en el período comprendido entre 1979 y 1985. Hay abundantes datos que indican que esa reducción quedó totalmente compensada por el aumento de los salarios, por lo cual los costos laborales no disminuyeron ⁴.

No debe inferirse que esto indica que no hay límites en el nivel de las cotizaciones a la seguridad social. En cualquier sociedad democrática, las preferencias políticas de la mayoría han de imponer sin duda un límite. Según lo que se considere conveniente y justo, ese límite es mucho más bajo en algunos países que en otros. Además, si el nivel de las cotizaciones aumenta mucho, esto crea fuertes incentivos para eludir su cumplimiento, lo cual si no se controla puede menoscabar seriamente el sistema.

Prestaciones de desempleo, desempleo y empleo

Se han efectuado muchos estudios para investigar la hipótesis según la cual la duración media del período durante el cual se reciben prestaciones de desempleo guarda una relación positiva con el nivel de la prestación de desempleo (la tasa de sustitución) y con el período máximo durante el cual se pagan prestaciones. Varios estudios han confirmado que existe un vínculo significativo, pero también que sus efectos son modestos ⁵.

Una pregunta importante que muchos de estos estudios dejan sin responder es qué le ocurre a la gente una vez que deja de percibir la prestación de desempleo. No se puede suponer simplemente que han de encontrar un empleo permanente. Recientemente se han efectuado investigaciones sobre este tema. En Bulgaria, las personas que no perciben prestaciones de desempleo tienden a dejar de figurar en los registros de desempleo, pero no porque hayan encontrado otro empleo sino para pasar a una situación de inactividad. En Eslovaquia, los cambios en los períodos durante los cuales se tiene derecho a percibir prestaciones dan lugar a que la gente salga del desempleo pero no para ocupar un puesto de trabajo normal sino por «otras razones». En Suecia se observó que la gente que no recibe prestaciones de desempleo tiene más probabilidades de salir del mercado de trabajo o de participar en otros programas del mercado de trabajo ⁶. En otros países, las personas que dejan de percibir prestaciones de desempleo se dedican con frecuencia a una actividad en el sector informal o incluso a actividades delictivas, lo cual da lugar a una evasión masiva de impuestos y a otros costos para la sociedad. Dado que el no tener derecho a prestaciones puede inducir a la gente simplemente a dejar la población activa, es importante quizá examinar la relación que hay entre las prestaciones de desempleo y el empleo: después de todo, lo que realmente preocupa es que la gente pueda estar cobrando prestaciones de desempleo cuando, de no ser así, podría estar empleada. En un estudio ⁷ basado en un análisis de datos procedentes de distintos países se llegó a la conclusión de que no hay realmente una relación entre las prestaciones de desempleo y el empleo total. Este estudio reveló también que

⁴ Jonathan Gruber: *The incidence of payroll taxation: Evidence from Chile*, documento de trabajo NBER núm. W5053 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 1995).

⁵ Véase, por ejemplo, Anthony B. Atkinson y John Micklewright: «Unemployment compensation and labor market transitions: A critical review», en *Journal of Economic Literature* (Nashville, Tennessee), vol. 29, núm. 4, 1991, págs. 1679-1727.

⁶ *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, op. cit., pág. 169.

⁷ Nickell, op. cit.

los niveles elevados de desempleo se acompañan de una falta de políticas activas de mercado de trabajo complementarias.

Jubilación anticipada

En los últimos años ha habido también gran preocupación acerca de los efectos negativos que las disposiciones relativas a la jubilación anticipada pueden tener en el empleo, así como en los costos de las pensiones. Estas disposiciones se introdujeron durante períodos de gran desempleo, particularmente para los trabajadores de más edad, con la esperanza de crear más posibilidades de empleo para los trabajadores más jóvenes. Al haber disminuido el desempleo, las disposiciones sobre la jubilación anticipada se han vuelto más restrictivas en muchos sistemas de seguridad social o incluso se han suprimido. No obstante, se ha registrado poco o ningún cambio en los comportamientos con respecto a la jubilación. Esta situación paradójica se explica por una serie de factores:

- la proporción de trabajadores de edad que perciben prestaciones de desempleo sigue siendo relativamente alta, y esto incluye a muchos trabajadores que, de hecho, no han de volver a trabajar;
- los regímenes de jubilación de los empleadores contienen a menudo fuertes incentivos para facilitar la jubilación anticipada;
- incluso los trabajadores sin prestaciones de desempleo o derecho a percibir jubilaciones privadas dejan la población activa antes de haber alcanzado la edad normal de jubilación; muchos de ellos son trabajadores manuales para los cuales hay poca demanda y que tienen a menudo problemas de salud.

PRESTACIONES DE DESEMPLEO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

Se calcula que a finales de 1998 había 1.000 millones de trabajadores — o un tercio de la población activa mundial — ya sea desempleados o subempleados. El número real de personas desempleadas, esto es, personas que están disponibles para trabajar o buscan trabajo pero no logran encontrarlo, se situaba en alrededor de 150 millones. Además, entre el 25 y el 30 por ciento de los trabajadores de todo el mundo estaban subempleados, esto es, trabajaban un número de horas sustancialmente inferior a la jornada de tiempo completo, pero deseaban trabajar más o ganaban menos que el salario mínimo vital. Es sorprendente comprobar no sólo cuántos trabajadores se ven afectados por esto en términos absolutos, sino también cuán rápidamente puede cambiar la situación. Por ejemplo, como resultado de la crisis financiera asiática, uno de cada 20 trabajadores de la República de Corea perdió su empleo durante los nueve meses comprendidos entre el mes de noviembre de 1997 y el mes de julio de 1998 y el desempleo manifiesto ascendió drásticamente del 2,3 al 8 por ciento entre finales de 1997 y comienzos de 1999.

Los sistemas de prestaciones de desempleo protegen a los trabajadores en los países industrializados y en cierto número de países en desarrollo con ingresos medios. En la mayoría de los países en desarrollo no hay prestaciones de desempleo propiamente dichas, pero algunos de los trabajadores desempleados pueden llegar a conseguir una cantidad limitada de trabajo remunerado en programas con alto coeficiente de mano de

obra. Probablemente no más de un cuarto de los desempleados en todo el mundo tienen derecho a percibir prestaciones de desempleo.

Normas internacionales del trabajo pertinentes

Los instrumentos relacionados con el tema adoptados más recientemente son el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), y la Recomendación correspondiente (núm. 176). Las contingencias cubiertas por el Convenio abarcan el desempleo total, «definido como la pérdida de ganancias debida a la imposibilidad de obtener un empleo conveniente [...] para una persona apta para trabajar, disponible para el trabajo y efectivamente en busca de empleo». Además, todo Miembro «deberá procurar extender la protección del Convenio» a las contingencias siguientes:

- la pérdida de ganancias debida al desempleo parcial (trabajo con jornada reducida), y
- la suspensión o la reducción de ganancias como consecuencia de una suspensión temporal del trabajo,
- así como a la situación de los trabajadores a tiempo parcial que están efectivamente en busca de un empleo a tiempo completo.

Las personas protegidas por el Convenio «deberán abarcar a categorías prescritas de asalariados que en total representen el 85 por ciento por lo menos del conjunto de asalariados». En comparación con los convenios anteriores que se refieren a la prestación de desempleo (el Convenio sobre el desempleo, 1934 (núm. 44), y el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102, parte IV), un aspecto innovador del Convenio núm. 168 reside en que exige el pago de «prestaciones sociales» a por lo menos tres de las 10 categorías de personas en busca de empleo siguientes: los jóvenes que han terminado su formación profesional; los jóvenes que han terminado sus estudios; los jóvenes que han terminado el servicio militar obligatorio; toda persona al término de un período consagrado a la educación de un hijo o a cuidar a un enfermo, un inválido o un anciano; las personas cuyo cónyuge haya fallecido, cuando no tengan derecho a una prestación de superviviente; las personas divorciadas o separadas; los ex detenidos; los adultos, incluidos los inválidos, que hayan terminado un período de formación; los trabajadores migrantes al regreso a su país de origen, a reserva de los derechos que hayan adquirido en virtud de la legislación del último país en que trabajaron; y las personas que con anterioridad hayan trabajado por cuenta propia.

Las prestaciones previstas en virtud de este Convenio no pueden ser inferiores al 50 por ciento de las ganancias anteriores en los sistemas basados en la remuneración, mientras que en otros tipos de sistemas deben fijarse en el 50 por ciento por lo menos del salario mínimo legal o del salario de un trabajador ordinario, o en la cuantía mínima indispensable para cubrir los gastos esenciales; en este último caso se ha de aplicar el valor más elevado.

Países industrializados

Entre los países industrializados hay importantes variaciones en los sistemas de prestaciones de desempleo. Hay un grupo de países que se caracteriza por el alto nivel y la larga duración de sus prestaciones de seguro de desempleo, así como por una

amplia cobertura y la existencia de un sistema auxiliar para asistir a los trabajadores desempleados que han agotado su derecho a percibir prestaciones de desempleo. Entre esos países se incluyen Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza. Por lo general esos países tienen no sólo prestaciones adecuadas sino además un alto nivel de protección del empleo.

En un segundo grupo de países se incluyen Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelandia y Reino Unido. Estos países tienen sistemas que proporcionan prestaciones de nivel más bajo. De acuerdo con la clasificación de las legislaciones de protección del empleo de la OCDE, las disposiciones legislativas vigentes en estos países proporcionan aparentemente un nivel relativamente bajo de protección del empleo⁸.

Los países de Europa central y oriental introdujeron sistemas de prestaciones de desempleo hacia finales del decenio de 1980; inicialmente esos sistemas fueron bastante generosos, pero se han reducido desde entonces sobre todo en términos de duración de las prestaciones. Los niveles de las prestaciones como porcentaje de los salarios son similares a los de Europa occidental, pero la proporción de trabajadores desempleados que perciben prestaciones en estos países es mucho más baja; por ejemplo, en el caso de Polonia esa proporción se sitúa en alrededor de un tercio de las personas desempleadas y registradas como tales.

Los regímenes de prestaciones de desempleo resultan cada vez más inadecuados en la medida en que las modalidades de empleo se han vuelto cada vez más inciertas. Estos regímenes tienen por lo tanto que ser suficientemente flexibles para cubrir las nuevas incertidumbres y los cambios con que se enfrentan los trabajadores y tienen que formar parte de estrategias más amplias de empleo y desarrollo económico.

Las políticas de protección del empleo en los países industrializados han prestado atención en particular a las altas tasas de desempleo en el caso de los trabajadores no calificados. Uno de los enfoques adoptados en ese sentido ha hecho hincapié en la necesidad de proporcionar una mejor educación y formación para asegurarse de que los trabajadores posean las calificaciones que se requieren en una economía de salarios elevados y alta productividad. Otro enfoque ha consistido en utilizar la protección social para subsidiar a los trabajadores no calificados, ya sea mediante el pago de prestaciones supeditadas a una comprobación de recursos para los trabajadores pobres o mediante la exoneración (parcial o total) del pago por los empleadores de cotizaciones a la seguridad social con respecto a esos trabajadores (el Estado se hace cargo de los costos correspondientes).

Países en desarrollo de ingresos medianos

En los países en desarrollo de ingresos medianos los sistemas de prestaciones de desempleo están cuando mucho en las etapas constitutivas: la duración y el nivel de las prestaciones son generalmente bajos y la cobertura es mucho más limitada que en los países industrializados. Por otra parte, en una serie de países de ingresos medianos los trabajadores del sector formal están amparados por diversos tipos de legislación que protegen el empleo, algunos de los cuales no prevén prestaciones de desempleo. La

⁸ Informe sobre el trabajo en el mundo 2000, op. cit., pág. 163.

legislación incluye habitualmente la indemnización por fin de servicios, lo cual puede ayudar a los trabajadores que pierden su empleo por reducción de personal a sobrellevar un período de desempleo. No obstante, éstos son pagos a tanto alzado y su monto depende del tiempo durante el cual el trabajador haya prestado servicio y no del desempleo en sí ni de la duración del mismo. Los pagos por fin de servicio han sido tradicionalmente una obligación de los empleadores. No obstante, en algunos países de América Latina fueron reemplazados en el decenio de 1990 por regímenes obligatorios de ahorro. Este cambio implicó que los fondos ahorrados se invirtieran en el mercado de capitales en lugar de preservarse en la empresa. Si bien esto crea incertidumbre en cuanto a la suma de la prestación que los trabajadores han de recibir, los protege a su vez contra el riesgo de que un empleador insolvente no pueda pagar la indemnización debida por fin de servicio.

La mayoría de los regímenes de prestaciones de desempleo en los países en desarrollo, así como en el mundo industrializado, se financian con las cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores, pero en algunos países de América Latina como Brasil y Chile se financian con el impuesto sobre la renta. En los casos en que existen prestaciones de desempleo, la proporción del total de los trabajadores desempleados que perciben esas prestaciones tiende a ser baja. La tasa de sustitución (es decir, las prestaciones como porcentaje de los salarios anteriores) varía entre el 40 y el 80 por ciento en América Latina y el Caribe, y en el caso de Sudáfrica se sitúa en el 45 por ciento. La duración de las prestaciones tiende a ser bastante limitada y con frecuencia está en relación con el período de tiempo durante el cual el trabajador ha estado asegurado. En China, las tasas de prestaciones de desempleo fijadas a nivel local son generalmente bajas. Hong Kong, China, proporciona prestaciones sujetas a una comprobación de recursos, como parte de su sistema de asistencia social para las personas inscritas en el registro de desempleo con un año de residencia por lo menos. La República de Corea ha extendido su sistema de seguro de desempleo para abarcar alrededor de la mitad de todos los asalariados, pero siguen sin incluirse los que trabajan en pequeñas empresas, que son a menudo los más vulnerables.

La reciente crisis financiera asiática ha dejado en claro que los regímenes de seguro de desempleo podían haber desempeñado una función importante para hacer frente al nivel inaceptable de privaciones provocadas por el rápido ascenso del desempleo. También habrían contribuido a limitar la caída de la demanda de los consumidores y la pérdida de confianza de las empresas, lo cual hizo que la crisis fuera más aguda de lo que habría sido de otro modo. Como reveló el estudio de viabilidad de la OIT llevado a cabo para el Gobierno de Tailandia, la tasa de cotización necesaria para financiar un sistema modesto de seguro de desempleo sería a largo plazo inferior al 1 por ciento de los ingresos.

La puesta en práctica de seguros de desempleo en el contexto de un país en desarrollo constituye un desafío considerable. En los casos en que hay servicios de empleo, éstos tienden a ser rudimentarios y tienen que mejorarse para proporcionar una ayuda significativa a los trabajadores desempleados a fin de que encuentren otro trabajo, así como para controlar si están dispuestos y disponibles para incorporarse a otro empleo. Un segundo problema que se plantea en esos países es el hecho de que la mayor parte del empleo no está efectivamente cubierta por la seguridad social, ya sea porque está excluida en la legislación, que puede aplicarse únicamente a los trabajadores empleados en empresas de cierto tamaño, o porque los empleadores y los trabajadores no cumplen con la legislación.

Para la mayoría de los trabajadores en los países en desarrollo, incluso en los países con ingresos medianos, la realidad es que su empleo no está amparado, ya sea porque se trata de un empleo independiente o porque trabajan en el sector informal de la economía o en pequeñas empresas. Para ayudarlos a protegerse contra la posibilidad del desempleo se requieren otras medidas, tales como la oportunidad de conseguir empleo en obras públicas con gran densidad de mano de obra. Es importante señalar que cuando los trabajadores pierden su empleo y no tienen acceso a prestaciones, deben por lo general recurrir a una actividad en el sector informal para poder sobrevivir: es más apropiado por consiguiente referirse a ellos como subempleados y no como desempleados.

Otros países en desarrollo

Otros países en desarrollo han tomado medidas para proporcionar cierta protección a los desempleados y los subempleados, la cual ha tendido a revestir la forma de programas intensivos en empleo. Estos programas se emprenden principalmente durante la temporada de baja actividad, cuando los agricultores y los trabajadores sin tierra no están ocupados en las actividades agrícolas y no tienen otras fuentes de empleo alternativas. En el contexto urbano pueden también llevarse a cabo durante períodos de recesión o de crisis económica. Estos programas pueden generar empleo y reducir a la vez la pobreza empleando técnicas que requieren la utilización de mucha mano de obra para integrar programas de inversiones y orientar las inversiones cada vez más en función de las necesidades productivas y sociales de los grupos de población de bajos ingresos. Algunos programas de este tipo funcionan en gran escala. Por ejemplo, el programa Jawahar Rozgar Yojana (JRY) llevado a cabo en la India a mediados del decenio de 1990 abarcó alrededor de un tercio de los distritos subdesarrollados del país y proporcionó unos 20 días de trabajo al año para cada participante. Hay programas similares aplicados en una escala más reducida en países como Bolivia, Botswana, Chile, Honduras, Kenya, República Unida de Tanzania y (más recientemente) Sudáfrica, y la organización general coordinadora AFRICATIP agrupa a unos 18 organismos de ejecución en países africanos de expresión francesa y portuguesa que organizan obras públicas para su realización por pequeños contratistas locales con el fin de promover el empleo.

Una característica sobresaliente de los programas intensivos en empleo es el hecho de que la gente que participa en los mismos se «autoselecciona». Dado que sólo pagan el salario agrícola habitual en la región (o el salario mínimo si éste se fija con un criterio realista), sólo los trabajadores de bajos ingresos tienen interés en esos programas. Esto evita las disposiciones administrativas engorrosas y onerosas que sería necesario aplicar si se proporcionara a esas personas una asistencia sujeta a la comprobación de recursos. Estos programas presentan la ventaja de estar abiertos al mismo tiempo a los asalariados y a la gente que normalmente trabaja por su cuenta (cuyas necesidades pueden ser a veces igualmente importantes). El empleo en el marco de este tipo de programas puede organizarse de manera que los trabajadores logren obtener un empleo garantizado durante cierto número de días por año, lo cual proporciona cierto tipo de seguridad de los ingresos. La garantía es mayor cuando se proporciona empleo de acuerdo con la demanda.

CONCLUSIONES: VINCULACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON EL EMPLEO
Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

Este capítulo ha mostrado que existe una compleja relación entre la seguridad social, el empleo y el desempleo. A nivel macroeconómico, por lo menos en los países industrializados, no parece haber una relación clara entre los gastos de la seguridad social, la productividad y el desempleo. No obstante, a nivel sectorial y empresarial hay buenas razones para pensar que existe una relación positiva entre la productividad y la seguridad social. Esto es particularmente cierto por lo que atañe al seguro de salud, que mejora la productividad de los trabajadores, y a las prestaciones para los hijos cuando están vinculadas a la escolarización. Los datos que figuran en este capítulo indican también que las cotizaciones de los empleadores no parecen tener efectos a largo plazo en los costos laborales y la competitividad internacional, dado que la carga de todas las cotizaciones de la seguridad social es absorbida en última instancia por los trabajadores en la forma de salarios más bajos. Por último, en el caso de algunos países industrializados, los datos indican que el nivel y la duración de las prestaciones de desempleo tienen un modesto efecto negativo en el desempleo, pero ese efecto puede reducirse mediante una mejor concepción de las prestaciones y las políticas de apoyo al mercado de trabajo.

Probablemente no más de un cuarto de los 150 millones de desempleados en todo el mundo están amparados por prestaciones de desempleo, y están concentrados sobre todo en los países industrializados. Pero para quienes trabajan en los sectores rural o urbano informales en los países en desarrollo no existe casi protección contra el desempleo. En los países industrializados, lo más importante es probablemente extender la cobertura personal de los regímenes de seguro de desempleo, en coordinación con las políticas de mercado de trabajo. En la mayoría de los países en desarrollo de ingresos medianos, el seguro de desempleo puede — a un costo relativamente modesto — desempeñar un papel importante para hacer frente a los niveles inaceptables de privaciones ocasionadas por el rápido ascenso del desempleo. No obstante, la mayoría de los trabajadores que no integran la economía formal sólo podrían verse protegidos contra el desempleo mediante políticas macroeconómicas, tales como las políticas que estimulan la demanda, y medidas de promoción directa del empleo, tales como el desarrollo empresarial, la formación y los programas intensivos en empleo.

Las políticas de seguridad social forman parte de una amplia gama de políticas sociales y también interactúan con las mismas, como en el caso de las políticas relativas a las inversiones en los servicios sociales básicos, la legislación laboral que protege a los trabajadores y el cumplimiento de las disposiciones que garantizan los derechos básicos. También están íntimamente relacionadas con las políticas de empleo, dado que la mayoría de los regímenes de seguridad social se financian con los ingresos laborales y protegen a los trabajadores contra los riesgos relativos a la capacidad para el empleo, tales como el desempleo, la enfermedad, la incapacidad y la vejez. El logro de resultados positivos en materia de seguridad social y empleo dependen en gran medida del desarrollo económico, y todos esos aspectos contribuyen a su vez al proceso de desarrollo socioeconómico.

Como se señala en el capítulo primero, la seguridad social se considera cada vez más como una parte integrante del proceso de desarrollo. Es necesario, por lo tanto, buscar sinergias entre las políticas relativas a la protección social, al empleo y al desarrollo. Estas sinergias existen en varias esferas de la política social, tales como la salud,

la educación, la vivienda y el bienestar social, pero también en esferas de la política económica, tales como las políticas macroeconómicas y sectoriales (por ejemplo, el desarrollo de las empresas en pequeña escala). No obstante, las sinergias potenciales son probablemente más fuertes con respecto al empleo y las políticas de mercado de trabajo.

En este capítulo se ha centrado la atención en la economía, habida cuenta de los efectos económicos sumamente concretos que puede tener la seguridad social. La pregunta fundamental es por supuesto la siguiente: ¿Cuál es el propósito de la actividad económica? Los conceptos del trabajo decente y del desarrollo basado en el individuo, con inclusión de la seguridad social, deben considerarse pues como cuestiones en las que ha de centrarse la atención.

CAPITULO III

AMPLIACION DE LA COBERTURA PERSONAL DE LA PROTECCION SOCIAL

EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

En los instrumentos internacionales adoptados por la OIT y las Naciones Unidas se afirma que todo ser humano tiene derecho a la seguridad social. En la Declaración de Filadelfia (1944), la Conferencia Internacional del Trabajo reconoció la obligación de la OIT en cuanto a «extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa». En la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), se establece que: «El seguro social debería proteger, cuando estén expuestos a riesgo, a todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas que estén a su cargo» (párrafo 17). En la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, se afirma que «Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social [...]» (artículo 22), y se hace referencia específicamente al derecho a la asistencia médica y a los servicios sociales necesarios, a la seguridad en el caso de enfermedad, discapacidad, viudez, vejez y desempleo, y a los cuidados y asistencia especiales a la maternidad y a la infancia (artículo 25). En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, se reconoce «el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social» (artículo 9).

Huelga decir que la aplicación práctica de este derecho exige una iniciativa de primer orden por parte del Estado y la comunidad. En los convenios de la OIT sobre la seguridad social se reconoce que en la práctica el ideal puede ser difícil de alcanzar. Así, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), exige que, por ejemplo, en el caso de las prestaciones de enfermedad y de vejez, las personas protegidas comprendan:

- categorías prescritas de asalariados que en total constituyan, por lo menos, el 50 por ciento de todos los asalariados; o
- categorías prescritas de la población económicamente activa que en total constituyan, por lo menos, el 20 por ciento de todos los residentes; o
- todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan los límites prescritos.

Estas alternativas se proponen facilitar la ratificación del Convenio por parte de los países, independientemente del tipo de sistema de seguridad social que posean. Los convenios más recientes, como el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), comprenden normas más rigurosas, pero ofrecen una opción similar.

El Convenio sobre las plantaciones, 1958 [y Protocolo, 1982] (núm. 110), se aplica a los trabajadores contratados por empresas agrícolas en las regiones tropicales o subtropicales del planeta. En lo que se refiere a la seguridad social, sus normas son

menos rigurosas que las del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Se exige que los trabajadores de las plantaciones estén amparados por las indemnizaciones por accidentes del trabajo y la protección de la maternidad, que engloba un mínimo de 12 semanas de licencia pagada. En el Convenio también figuran disposiciones relativas a la asistencia médica.

En el decenio de 1990, los nuevos instrumentos de la OIT trataron de promover el amparo de la seguridad social en favor de las personas que se hallaban fuera del ámbito del empleo asalariado ordinario. Por ello, en el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), se establece que la política nacional en materia de trabajo a domicilio deberá promover la igualdad de trato entre los trabajadores a domicilio y los otros trabajadores asalariados respecto de, entre otros ámbitos, la protección por regímenes legales de seguridad social y la protección de la maternidad. La Recomendación núm. 184 que lo acompaña propone que la protección social se pueda lograr mediante la extensión y adaptación de los regímenes de seguridad social en vigor y/o mediante la creación de cajas o regímenes especiales. La Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), recomienda que se examine la legislación laboral y social, entre otras cosas, para determinar si la protección social abarca a los trabajadores de estas empresas, si existen disposiciones adecuadas para garantizar el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad social que cubran las eventualidades normativas y si es necesario adoptar medidas de protección social complementarias para los trabajadores de dichas categorías. En el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175), se afirma que los regímenes de seguridad social deben adaptarse de forma que los trabajadores a tiempo parcial gocen de condiciones equivalentes a las de los trabajadores a tiempo completo.

EL PROBLEMA DE LA FALTA DE COBERTURA

Una proporción muy elevada de la población de la mayoría de las regiones del mundo todavía no disfruta de ningún tipo de protección social o bien sólo se halla cubierta de forma muy limitada. Este es el caso de la amplia mayoría de las personas en los países en desarrollo, e incluso en algunos de los países industrializados más ricos existen brechas importantes y crecientes en la protección social.

Los trabajadores de la economía informal no están amparados por la seguridad social debido a una serie de razones. Una de ellas es la dificultad extrema para recaudar sus cotizaciones y, según los casos, las de sus empleadores. Otro problema es que muchos de esos trabajadores son incapaces de aportar un porcentaje relativamente elevado de sus ingresos para financiar las prestaciones de seguridad social y no desean hacerlo puesto que estas prestaciones no satisfacen sus necesidades prioritarias. Por lo general, entre sus prioridades inmediatas figuran la asistencia sanitaria, en especial en los casos en que las medidas de ajuste estructural han restringido el acceso a los servicios gratuitos. Piensan, por ejemplo, que las pensiones no constituyen una necesidad primordial, dado que para muchos de ellos la vejez les parece algo muy remoto y la idea de la jubilación algo quizá irreal. El desconocimiento de los sistemas de seguridad social y la desconfianza respecto al modo en que se gestionan se suman a sus reticencias a cotizar.

Obviamente, el problema de la cobertura insuficiente no es nuevo, sobre todo en los países en los que un gran número de personas vive de la agricultura de subsistencia.

Ahora bien, en los últimos años, las perspectivas de resolver, o al menos paliar, este problema se han vuelto mucho más difíciles, ya que una proporción cada vez mayor de la mano de obra urbana trabaja en la economía informal, entre otras razones como resultado del ajuste estructural.

En América Latina y muchas otras partes del mundo en desarrollo, en los últimos años la mayor parte del incremento de la mano de obra urbana ha tenido lugar en la economía informal. En la mayoría de los países de África, una proporción cada vez mayor de la mano de obra trabaja en la economía informal, lo que refleja, en el mejor de los casos, el lento crecimiento del empleo asalariado, la migración masiva a las ciudades y la necesidad de los trabajadores de completar unos salarios cada vez más bajos con ganancias procedentes de la economía informal. En el caso de Kenia, por ejemplo, el empleo informal representaba casi dos tercios del empleo urbano total en 1996, en comparación con sólo el 10 por ciento en 1972¹. En varios países en desarrollo de Asia el empleo asalariado ha crecido sustancialmente, pero la economía informal sigue ocupando un lugar destacado prácticamente en todas partes. En la India, por ejemplo, si se incluye la agricultura, puede decirse que más del 90 por ciento de los trabajadores se hallan en el ámbito de la economía informal.

Cabe señalar que la economía informal no es un «sector» propiamente dicho. En realidad, se trata de un fenómeno que se puede encontrar prácticamente en todos los sectores. Además, afecta a los trabajadores de todas las categorías: asalariados, empleados por cuenta propia, trabajadores a domicilio, trabajadores familiares no remunerados, etc. La informalización no se limita a las empresas a pequeña escala; así, en muchos países abarca el trabajo asalariado no reglamentado de toda la economía: en la Argentina y el Brasil, por ejemplo, aproximadamente el 40 por ciento de los asalariados del ámbito urbano se ubican en el empleo informal.

En muchos países existe una proporción más elevada de mujeres que trabajan en la economía informal, hasta cierto punto debido a que es ahí donde pueden combinar con mayor facilidad el trabajo con la pesada carga de sus responsabilidades familiares y, en cierta medida, por otras razones conexas, como por ejemplo la discriminación con que tropiezan en la economía formal. Las estadísticas de la OIT muestran que en dos tercios de los países de los que se dispone de cifras por separado la economía informal absorbe una parte más elevada del empleo total de mujeres en la economía urbana que en el caso de los hombres². Por lo general, la mujer tiende a permanecer atrapada en la economía informal durante buena parte de su vida activa, mientras que esto no es tan probable en el caso de los hombres, al menos en los países industrializados. En cuanto a la seguridad de los ingresos a largo plazo (por ejemplo en la vejez), esta diferencia tiene repercusiones especialmente importantes, dado que las mujeres suelen vivir más años que los hombres.

Los trabajadores de la economía informal carecen de seguridad del empleo y los ingresos, o bien sólo gozan de una seguridad muy precaria. Sus salarios tienden a ser muy bajos y a fluctuar más que los de otros trabajadores. Un breve período de incapacidad puede dejar al trabajador y a su familia sin los ingresos necesarios para vivir. La enfermedad de un miembro de la familia puede acarrear gastos que destruyen el delicado equilibrio del presupuesto familiar. Con frecuencia, trabajar en la economía infor-

¹ OIT: *Kenya: Meeting the employment challenges of the 21st century*, (Addis Abeba, Equipo Consultivo Multidisciplinario para África Oriental, 1999).

² *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, *op. cit.*, anexo estadístico, cuadro 7.

mal es peligroso de por sí, y el hecho de que las actividades se realicen en un contexto desreglamentado aumenta todavía más el grado de riesgo. Las mujeres se enfrentan a desventajas adicionales debido a la discriminación relacionada con su función reproductora; por ejemplo, son víctimas de despido a raíz de su embarazo o cuando se casan. Aquellas que trabajan en la economía informal no cuentan con las salvaguardias y prestaciones relacionadas con la crianza de los hijos de las que en principio disfrutaban las asalariadas de la economía formal (por ejemplo: prestaciones familiares, licencia de maternidad pagada, interrupciones para la lactancia y ayudas para los gastos del cuidado de los hijos).

Actualmente se reconoce de forma generalizada la necesidad urgente de encontrar medios efectivos para ampliar la protección social. En los últimos tiempos se ha producido un estancamiento en la proporción de mano de obra amparada. Habida cuenta de las tendencias económicas actuales, es muy posible que si no se logra adoptar medidas se produzca una *reducción* en el índice de cobertura o incluso en las cifras absolutas de trabajadores protegidos, como ha ocurrido en partes del África subsahariana.

ADOPCIÓN DE POLÍTICAS CON MIRAS A AMPLIAR LA COBERTURA

Al margen del mundo industrializado, los responsables de la adopción de políticas han encontrado remedios muy contados para paliar la ausencia de protección social. Es posible que esto se deba al carácter inadecuado de las políticas vigentes en materia de protección social, a la insuficiencia de los esfuerzos realizados para aplicar dichas políticas, o bien a que la ausencia de protección social está relacionada con problemas económicos, sociales y políticos de alcance mucho mayor. Si los responsables de la adopción de políticas definen el problema con una perspectiva excesivamente limitada, las posibilidades de encontrar soluciones viables se pueden ver fuertemente reducidas. Por consiguiente, es necesario considerar debidamente el amplio contexto en el que han de operar los sistemas de seguridad social.

El contexto económico, social y político

La primera cuestión que se ha de tratar es el carácter de la administración de un país. Entre las economías de mercado, la experiencia demuestra que, con contadas excepciones, tiende a haber una relación directa entre el nivel de democracia y el grado de protección social. Para dar respuesta a las necesidades en materia de asistencia sanitaria y seguridad de los ingresos básicos de la mayor parte de los miembros más vulnerables de la población, es esencial que éstos logren al menos hacer oír sus voces. Una democracia que no garantiza la protección social adecuada tiene pocas probabilidades de sobrevivir a largo plazo.

La segunda cuestión que ha de considerarse es la situación macroeconómica y el estado del mercado de trabajo. Es probable que el ámbito de la protección social se amplíe de forma natural (las vías mediante las cuales esto puede lograrse se exponen más adelante) siempre y cuando el mercado de trabajo sea sólido y únicamente en ese caso. Mientras la demanda de trabajo siga siendo débil, pocas personas obtendrán trabajos decentes y la mayoría dependerá de trabajos no protegidos y mal pagados en la economía informal. Por el contrario, si la demanda de trabajadores aumenta, serán más los trabajadores que podrán esperar obtener empleos mejor pagados y, por lo general,

más protegidos en la economía estructurada. No obstante, es muy poco probable que la economía informal — en sus muchas manifestaciones — desaparezca de manera natural o rápida, por lo que es de suma importancia que los gobiernos se esfuercen por lograr establecer políticas de protección social, que deben ser tanto innovadoras como imaginativas, que fomenten la mejora de las condiciones en beneficio de dichos trabajadores.

En tercer lugar, cabe decir que los sistemas de seguridad social no deberían ser sometidos a demandas excesivas. No pueden sustituir las políticas macroeconómicas, regionales, educativas y de vivienda apropiadas, y no se puede esperar que por sí solos logren una distribución justa de los ingresos. Muchos sistemas de seguridad social efectúan una redistribución cuyo sentido va de los ricos a los pobres, pero éste no es su principal objetivo. El objetivo por excelencia es ofrecer seguridad a los enfermos, discapacitados, desempleados, jubilados, etc. Los regímenes que en la práctica tienen las mayores posibilidades de lograr índices elevados de cumplimiento, es decir, de garantizar que las leyes que contemplan una amplia cobertura se apliquen realmente, son aquellos que representan un valor razonable con respecto al dinero de *todos* los asegurados. La seguridad social es sólo una parte — si bien importante — del programa más amplio de medidas necesarias para reducir la pobreza y mejorar la distribución de los ingresos.

Por último, la confianza pública en los sistemas de seguridad social es fundamental con miras a alcanzar y mantener una amplia cobertura. Para ello, no sólo es necesario contar con una administración eficaz y normas de primer orden de probidad financiera, sino también con un elevado grado de compromiso por parte del propio gobierno para garantizar el buen funcionamiento del sistema a largo plazo. Cuando no existe esta confianza, la gente siempre encontrará formas de evitar cotizar, aunque tenga gran necesidad de protección social.

Estrategias para ampliar la protección social

Básicamente existen cuatro vías para ampliar la protección social:

- ampliar los regímenes de seguro social;
- promover el microseguro;
- introducir prestaciones o servicios universales financiados mediante los ingresos generales del Estado;
- establecer o ampliar prestaciones o servicios supeditados a una comprobación de los recursos (asistencia social), también financiados mediante los ingresos generales del Estado.

A priori no debería excluirse ninguno de estos enfoques. La combinación adecuada de los distintos mecanismos dependerá del contexto del país y de la estrategia nacional adoptada. Han de considerarse cuidadosamente sus funciones respectivas y los vínculos entre ellos. Lograr una mejor comprensión de todo esto es fundamental para avanzar. La investigación, la experimentación y la innovación son necesarias en ese sentido. Sin lugar a dudas, en este proceso se harán distinciones entre los grupos de países en función de su nivel de desarrollo económico y social. Entre los países en desarrollo se encuentran aquellos que pertenecen a la categoría de ingresos medianos, algunos de los cuales ya poseen instituciones de seguridad social con un buen grado de desarrollo. Estos países y, evidentemente, los países industrializados en los que la co-

bertura no es total pueden tratar de ampliar la cobertura obligatoria a toda o la mayor parte de la población utilizando los regímenes vigentes de seguro social o modificándolos para dar respuesta a las necesidades de las nuevas categorías de la población que han de ser amparadas. En segundo lugar, hay un extenso grupo de países con ingresos bajos donde, para lograr cualquier incremento en la cobertura, será necesario, obviamente, recurrir a algunas de las otras vías antes mencionadas.

Ampliación de los regímenes de seguridad social

En los casos en que se ha establecido que los regímenes de seguro social han de ser obligatorios para un sector limitado de la fuerza de trabajo y de la economía formal, los legisladores han previsto, por lo general, ampliar su cobertura en una fase ulterior. La restricción inicial de la cobertura se ha justificado casi siempre aludiendo a obstáculos de tipo práctico, como por ejemplo la inexistencia de una infraestructura administrativa que permitiese la recaudación de las cotizaciones de los trabajadores de las pequeñas empresas o de los trabajadores por cuenta propia, o bien argumentando que las zonas rurales carecían de servicios de salud, por lo que no se podía esperar que los trabajadores agrícolas cotizasen. Estas razones eran perfectamente válidas y en muchos casos sigue siendo así. No obstante, la pregunta que siempre debería plantearse es qué se está haciendo para salvar esos obstáculos.

Lamentablemente, en muchos casos la respuesta es que es poco lo que se ha hecho o se está haciendo, por una serie de razones:

- la ausencia de una presión política efectiva por parte de aquellos que se hallan desprotegidos y una concienciación limitada respecto de las prestaciones que puede facilitar la protección social;
- la ausencia de una asociación social eficaz y efectiva en ciertos países y a nivel internacional;
- la falta de voluntad o la incapacidad de los gobiernos para asumir nuevos compromisos potencialmente costosos, y
- la inercia institucional.

La primera y hasta cierto punto la segunda razón reflejan el nivel relativamente bajo de organización entre las personas que se hallan desprotegidas. La tercera razón está relacionada con el hecho de que los subsidios que a veces facilitan los gobiernos para una minoría de la población amparada por el sistema vigente serían mucho más costosos si la protección se ampliase de forma significativa. En cuanto a la cuarta razón, las instituciones que preparan propuestas para ampliar la cobertura a menudo están encargadas de la administración del sistema en vigor y con frecuencia tienen que hacerlo en condiciones difíciles; en este sentido, es posible que cuenten con pocos incentivos para proponer ampliaciones de la cobertura en los casos en que ello haría todavía más difícil poder cumplir con las responsabilidades que ya tienen.

Eliminar los obstáculos a la libertad de asociación y a la libertad sindical y reforzar las instituciones democráticas contribuiría a abordar el primer problema, y concebir medidas encaminadas a promover la negociación colectiva y las instituciones tripartitas sería útil con respecto al segundo. Los efectos negativos que tendría el hecho de ampliar la cobertura del seguro social sobre el presupuesto estatal podrían verse atenuados mediante una reducción o una reorientación, o, de ser necesario, la eliminación de los subsidios estatales, especialmente en los casos en que éstos sólo benefician

a una minoría y no se podría concebir que se extendiesen a la mayoría de la fuerza de trabajo. En lo tocante a la inercia institucional, esto puede ser remediado al menos en parte gracias a la acción gubernamental, por ejemplo, liberando a la institución de seguridad social de las normas del funcionariado cuando éstas imponen límites poco realistas en cuanto al personal y a los niveles de remuneración, y dándoles instrucciones claras para formular, en cierto marco cronológico, propuestas legislativas para ampliar la cobertura.

Con gran frecuencia, la cobertura obligatoria se extiende paulatinamente a medida que las empresas más pequeñas se integran sucesivamente en el régimen. Cada extensión amplía naturalmente el número de trabajadores asegurados, aunque se produce un aumento desproporcionado del número de empresas con las que ha de tratar el sistema de seguridad social. Las empresas más pequeñas pueden presentar problemas adicionales debido al estado rudimentario de su contabilidad y de sus disposiciones para pagar a los trabajadores y a su mayor tendencia a no cumplir lo establecido. Como cabe esperar, muchos sistemas de seguridad social menos desarrollados vacilan a la hora de decidir si van a tratar o no de amparar a todos los empleados, incluso aquellos de las empresas más pequeñas. Sin embargo, la experiencia de muchos países ha demostrado que es viable. Y hasta puede resultar ventajoso abandonar todo umbral y eliminar así un factor que puede inducir a los empleadores a notificar un número de trabajadores inferior al real. Generalmente, muchas empresas afirman situarse justo debajo del límite, y en la práctica es muy difícil demostrar lo contrario. Además, una norma que anima a las empresas a mantener un pequeño tamaño puede dificultar seriamente su desarrollo y obstaculizar el crecimiento de la productividad. La razón más imperiosa para amparar incluso a las empresas más pequeñas es que es precisamente en esas empresas donde se tiende a pagar peor a los trabajadores y la seguridad del empleo es menor, por lo cual esos trabajadores necesitan la seguridad social incluso más que otros empleados.

Los esfuerzos encaminados a ampliar los regímenes de seguridad social vigentes para cubrir a los trabajadores por cuenta propia han tenido un éxito desigual. Son pocos los que se afilian a estos regímenes de forma voluntaria, ya que no desean — y con gran frecuencia no pueden — pagar la cotización combinada de trabajador y de empleador. Sólo en algunos casos las personas que no están sujetas a la cobertura obligatoria cuentan con un incentivo sólido para cotizar voluntariamente, por ejemplo con el fin de preservar sus derechos de pensión o de completar el período mínimo requerido para tener derecho a ella. En cuanto a la cobertura obligatoria de los trabajadores por cuenta propia, esto es difícil de lograr, habida cuenta de los problemas que plantea determinar quiénes son esos trabajadores y cuánto ganan. Algunos planes especiales destinados a los trabajadores por cuenta propia suelen tener más éxito, especialmente si el gobierno está dispuesto a subvencionarlos. Los planes de seguro social especialmente adaptados pueden tener en cuenta la menor capacidad de cotización de la mayoría de los trabajadores por cuenta propia al ofrecerles un conjunto de prestaciones más limitado que el régimen de los asalariados. Unas cotizaciones más bajas y una concentración en las prestaciones de mayor interés para el trabajador por cuenta propia (las actividades recientes de la OIT en varios países en desarrollo sugieren que entre éstas no sólo se incluya la atención de salud, sino también el seguro de invalidez y las prestaciones de sobrevivientes) hacen más fácil que pueda lograrse el cumplimiento.

La mayor parte del apoyo financiero que actualmente se otorga (por medio de concesiones tributarias) a la cobertura voluntaria tiende normalmente a destinarse a los planes complementarios de pensiones privadas y a los seguros de salud, es decir, a

favorecer a los grupos con mayores ingresos. Es importante cuantificar el apoyo que el Estado presta a dichos planes. Esos datos alimentarán el debate público sobre la protección social y contribuirán a definir las prioridades en cuanto a la utilización de los recursos públicos, con el fin de que en el futuro el apoyo estatal a la cobertura voluntaria pudiera orientarse mejor que ahora.

Ejemplos recientes de ampliaciones fructíferas de la cobertura obligatoria

En 1995, Namibia puso en marcha un nuevo plan que cubría las prestaciones de maternidad, enfermedad y fallecimiento (funeral). En 1999 se estimaba que el 80 por ciento de los trabajadores del sector formal se hallaban cubiertos y el plan gozaba de gran popularidad. Este plan ofrece tres meses de prestaciones de maternidad que corresponden a un 80 por ciento de los salarios, y hasta dos años de prestaciones por enfermedad que se elevan a un 60 por ciento de los salarios durante seis meses y a un 50 por ciento en lo sucesivo³. El éxito del plan se atribuye a su administración eficaz, sus cotizaciones bajas y a la ausencia de intereses financieros organizados en su contra.

Tras la primera elección de Bill Clinton como presidente de los Estados Unidos, durante la sesión de confirmación de una de sus candidatas a un puesto importante de la Administración se preguntó a ésta si había cotizado a la seguridad social por la persona que empleaba para cuidar a sus hijos pequeños. Resultó que no, como en el caso de muchos otros candidatos. Acto seguido, el Congreso volvió a redactar la ley con el fin de mejorar su aplicación. Los cambios efectuados facilitaron el pago de las cotizaciones e incrementaron las multas por no hacerlo. Como consecuencia, aumentó fuertemente el número de trabajadores domésticos protegidos.

El sistema nacional de pensiones de la República de Corea, que anteriormente cubría a 7,8 millones de trabajadores, se amplió en 1999 pasando a cubrir a 8,9 millones de personas, entre ellas los trabajadores por cuenta propia del ámbito urbano y los empleados de empresas con menos de cinco trabajadores. El año anterior el plan de seguro de desempleo, que en un principio se aplicaba a partir de 1995 sólo a los empleados de empresas con un mínimo de 30 trabajadores, se amplió, como estaba previsto, a las empresas con diez trabajadores o más; nuevamente el mismo año, como resultado de un acuerdo alcanzado en la Comisión tripartita, el plan se amplió a los trabajadores de las empresas con un mínimo de cinco trabajadores, y en 1999 a los trabajadores a tiempo parcial.

En España, en el decenio de 1990 se amplió la asistencia sanitaria prevista en la legislación de 1986 sobre el servicio nacional de salud al 99,8 por ciento de la población, pasando a cubrir a todas las personas a cargo de los asegurados (independientemente de la edad), a los beneficiarios de pensiones sociales y a aquellos cuya asistencia sanitaria había tenido que ser financiada anteriormente mediante la ayuda concedida a los pobres.

Promover planes específicos y de microseguro para los trabajadores de la economía informal

En los últimos años, varios grupos de trabajadores de la economía informal han constituido sus propios planes de microseguro. En estos planes, el seguro se administra

³ Elaine Fultz y Bodhi Pieris: *Social security schemes in Southern Africa: An overview and proposals for future development*, OIT – SAMAT, documento de discusión núm. 11, diciembre de 1999, pág. 28.

de forma independiente a nivel local y a veces las unidades locales se conectan a estructuras más amplias, con lo que se realza la función de seguro y la estructura auxiliar que exige una mejor administración. Como norma general, estos planes tienen las bazas de cohesión y participación directa, aunque esto no es así en los sistemas que se basan en los proveedores. También pueden tener costos administrativos modestos, pero las perspectivas no coinciden en absoluto en cuanto a su rentabilidad. Pueden operar en el marco de un plan de crédito, como es el caso del Grameen Bank, que ya ha tenido experiencia en la recaudación de cotizaciones y administración de pagos. Por otra parte, igual que en la Argentina, las organizaciones mutualistas pueden establecer planes de crédito con el fin de subvencionar sus actividades en el ámbito de la asistencia sanitaria. En algunos casos se han desarrollado conjuntamente con organizaciones tales como la Asociación de Mujeres Empleadas por Cuenta Propia (SEWA) de la India, que conoce en profundidad las necesidades de sus miembros.

El término «microseguro» hace referencia a la habilidad para manejar activos líquidos a pequeña escala (tanto por medio de los ingresos como de los gastos), no al tamaño del plan, aunque a menudo dichos planes son, de hecho, locales y cuentan con un número de miembros muy limitado. El principal objetivo de muchos de estos planes es ayudar a sus miembros a hacer frente a unos gastos médicos impredecibles. Por lo general no aspiran a facilitar un seguro de salud global, y menos aun a pagar prestaciones en sustitución de los ingresos.

Se estima que, en las localidades donde existen, estos planes atraen con frecuencia a cerca de un 25 por ciento o menos de la población destinataria. Los únicos planes que logran alcanzar índices de penetración elevados (entre el 50 y el 100 por ciento) son aquellos implantados en comunidades especialmente unidas o los que requieren la participación de todos los miembros del grupo destinatario (por ejemplo, sindicatos o asociaciones profesionales). Aunque lejos de ser satisfactorio, este porcentaje es mucho más elevado que el alcanzado por los regímenes de seguro social a los que pueden afiliarse voluntariamente todos los trabajadores por cuenta propia, sin lugar a dudas debido a que las cotizaciones al microseguro son mucho más modestas y a que los planes se centran en facilitar sólo aquellas prestaciones que en opinión de la gente se necesitan con mayor urgencia.

Es posible que estos planes tengan el potencial de incrementar sustancialmente la cobertura de la protección social, colaborando entre ellos y trabajando conjuntamente con los regímenes obligatorios de seguro social, los gobiernos locales y nacionales y otras organizaciones a gran escala. El Estado puede promover los planes de microseguro de varias formas:

- proporcionando apoyo financiero, por ejemplo, ayuda para cubrir los gastos de puesta en marcha, facilitando las opciones de reaseguro, otorgando subsidios en forma de contribuciones de contrapartida, etc.;
- creando un marco legislativo y normativo en el que dichos planes puedan operar, por ejemplo, garantizando una gestión democrática y cabal desde el punto de vista económico.

Queda por confirmar la validez del potencial de los planes de microseguro en la práctica. Posiblemente se justifica que estos planes reciban mayor apoyo, y sin duda deberían ser objeto de nuevos estudios.

Un ejemplo de planes específicos que cuentan con apoyo del gobierno son los planes de bienestar de los trabajadores de la India, financiados mediante recursos pro-

cedentes de un impuesto sobre la producción de los cerca de 5 millones de trabajadores ocupados en la fabricación de cigarrillos (*beedi*) y la industria del cine, así como en ciertas minas. En Filipinas hay un plan similar en el ámbito de los trabajadores del azúcar. No obstante, por lo general el nivel de recursos que se genera es bajo y la protección social que se proporciona es restringida.

La introducción de prestaciones universales o servicios financiados mediante ingresos generales del Estado

En una serie de países industrializados se asignan prestaciones universales en metálico, lo que rara vez ocurre, como en el caso de Mauricio, en los países en desarrollo. Los servicios universales, especialmente los servicios de salud pública, son más frecuentes. Ahora bien, en los últimos años el carácter universal de estos servicios de salud se ha visto gravemente erosionado por la imposición de cargas al usuario, donde la única excepción la constituyen los indigentes.

Por definición, los regímenes universales amplían la cobertura al 100 por ciento de la población destinataria, por ejemplo a las personas que superan cierta edad, sin ningún requisito de cotización ni comprobación de ingresos, y evitan muchos de los problemas que se plantean en los sistemas contributivos. Como es obvio, lo normal es que sean más costosos en la medida en que facilitan prestaciones a más gente. No obstante, hay que tener presente que las condiciones requeridas, tales como la edad de jubilación, pueden ser bastantes restrictivas y los niveles de las prestaciones bastante bajos. Los sistemas universales de asistencia sanitaria pueden lograr un grado de control mucho más eficaz de los gastos que otros tipos de sistemas de asistencia sanitaria y no precisan emplear fondos para administrar los sistemas de seguro y los pagos de los pacientes. Otra diferencia entre los regímenes contributivos y los universales es que estos últimos no facilitan prestaciones en metálico más cuantiosas a quienes tienen mayores ingresos, sino que asignan una única cuantía uniforme para todo aquel que cumpla los requisitos, lo que también ayuda a mantener los costos de los regímenes universales a un nivel bajo.

Los regímenes universales pueden contribuir a incrementar en gran medida la igualdad entre los sexos. Amparan a las personas independientemente de su situación de empleo y de su historial laboral, y las mujeres tienen derecho al mismo índice de prestaciones que los hombres. Todas las prestaciones típicas que ofrecen los regímenes universales son de particular importancia para las mujeres: las pensiones de vejez (ya que las mujeres tienen una mayor esperanza de vida media), las pensiones de los hijos (puesto que por lo general intervienen en mayor grado en el cuidado de los niños) y la asistencia sanitaria (dado que la salud de los niños y las cuestiones de salud reproductiva son asuntos de especial interés para las mujeres).

El verdadero problema de los regímenes universales existentes, que se encuentran principalmente en el mundo industrializado, no radica tanto en los costos globales (que generalmente son menores a los de los regímenes contributivos), sino en el hecho de que, contrariamente a éstos, han de ser financiados mediante rentas públicas y, por consiguiente, cada año han de competir con todas las demás prioridades gubernamentales en materia de gastos. Lo que en un año se puede considerar asequible, al año siguiente puede parecer menos viable si las políticas o las condiciones económicas han cambiado.

La prestación universal más amplia posible es la suma en efectivo destinada al ciudadano menesteroso que se proporcionaría no sólo a grupos tales como los niños y

las personas de edad avanzada, que no es de esperar que se ganen la vida, sino también a las personas necesitadas en edad de trabajar y físicamente aptas. Este tipo de propuesta ha suscitado gran interés en los últimos años. Algunos de sus partidarios opinan que reemplazaría las prestaciones supeditadas a una comprobación de recursos tales como la asistencia social; para otros sustituiría a todos los regímenes de seguridad social existentes, incluido el seguro social.

Crear o ampliar prestaciones o servicios supeditados a la comprobación de recursos (asistencia social)

La asistencia social se encuentra prácticamente en todos los países industrializados, donde sirve para cubrir al menos algunos de los huecos dejados por otros regímenes de protección social y, por lo tanto, para disminuir la pobreza. En los países en desarrollo, la asistencia social está mucho menos extendida. Allí donde existe, generalmente se limita a sólo una o dos categorías de la población, tales como la tercera edad.

La relativa penuria de regímenes de asistencia social en el mundo en desarrollo pone de manifiesto los problemas con que tropiezan muchos gobiernos para destinar a la misma los recursos adecuados. Esto no debería percibirse exclusivamente como un reflejo del bajo nivel, en términos absolutos, de los ingresos nacionales o de la renta pública. Cabe preguntarse si a la hora de establecer sus prioridades los gobiernos conceden siempre una atención adecuada a los regímenes de asistencia social, cuyos beneficiarios rara vez se encuentran en una posición de fuerza desde el punto de vista político.

La asistencia social sólo se destina a aquellos que se hallan necesitados y, en teoría, la comprobación de recursos puede ser lo suficientemente rigurosa para excluir a todo el mundo excepto a las personas con necesidades más urgentes. En la práctica, las cosas suelen ser distintas, incluso en los sistemas de asistencia social más sofisticados. Ninguna comprobación de recursos es infalible, por lo que algunas personas que no cumplen los requisitos logran, sin embargo, obtener prestaciones, especialmente en los países en los que existe una economía informal vigorosa. Tales errores son graves, no sólo porque cuestan dinero, sino sobre todo porque socavan la confianza pública en el sistema. Por otro lado, las prestaciones de asistencia social no logran llegar a muchas de las personas más necesitadas debido a una o varias de las siguientes razones:

- dichas personas no desean solicitar ayuda a causa del estigma social;
- es posible que desconozcan sus derechos contemplados en la legislación;
- tienen dificultades para presentar una solicitud para obtener prestaciones, dado que a menudo los procedimientos son largos y complejos, y
- con frecuencia la administración de la asistencia social actúa con una amplia facultad discrecional, lo que deja vía libre para el favoritismo, el clientelismo y la discriminación.

Cuanto más rigurosa sea la comprobación de los recursos, mayores serán las probabilidades de disuadir a la gente de presentar una solicitud y de que las personas con necesidades reales no logren obtener prestaciones. A menudo, los mecanismos de autoselección son más adecuados que la comprobación de recursos, especialmente en el contexto de los países en desarrollo. Tienden a utilizarse, por ejemplo, para proporcionar trabajo remunerado en los proyectos con alto coeficiente de mano de obra y de ayuda alimentaria básica.

La asistencia social supeditada a la comprobación de recursos tiene otro inconveniente fundamental, y es que puede disuadir a la gente de ahorrar si se considera que cualquier ahorro que se realice se deducirá simplemente de las prestaciones que se recibirían de otro modo. Análogamente, puede disuadir de aportar a otras formas de protección social. Por consiguiente, puede contribuir a crear situaciones de necesidad debido a los incentivos malsanos que entraña la comprobación de recursos.

Por otra parte, la asistencia social puede ser útil para determinados grupos vulnerables, tales como los niños y la tercera edad. Asimismo, también puede ser la única solución para las viudas que no han podido aportar a los planes de pensiones o cuyos maridos no se hallaban amparados por un seguro que prevea prestaciones de sobreviviente. A menudo también es una forma de prestar ayuda a las familias pobres con niños; en varios países, dichas prestaciones están actualmente vinculadas a la asistencia escolar.

Vínculos entre los distintos componentes de la protección social

La mayoría de los sistemas de protección social son de carácter mixto y existen vínculos entre sus distintos componentes. Ciertas prestaciones están concebidas como complemento de otras, lo que constituye un ejemplo de un nexo evidente. Las prestaciones de los regímenes contributivos obligatorios pueden completar las prestaciones universales. Las prestaciones de los planes contributivos voluntarios pueden tener por finalidad completar uno de esos tipos de prestaciones o ambos a la vez. El vínculo existente entre la asistencia social y los demás componentes de la protección social es, evidentemente, bastante distinto. Si una persona que recibe asistencia social cumple los requisitos para obtener otras prestaciones sociales, éstas se deducirán de lo que le habría abonado de otro modo la asistencia social. Si estas otras prestaciones corresponden a un sistema contributivo, el resultado es que esa persona ha cotizado para nada.

Esto hace pensar que la relación entre los regímenes basados en la comprobación de recursos y los regímenes financiados con cotizaciones debe examinarse con cautela. Entre las cuestiones a las que ha de prestarse atención cabe destacar las siguientes: el orden en que deberían establecerse la asistencia social y los regímenes contributivos; los niveles relativos de prestaciones que ofrecen cada uno de ellos, y determinar si las condiciones para tener derecho a las prestaciones deberían ser diferentes (por ejemplo, la edad de jubilación). Estas cuestiones suscitan verdaderos dilemas. A medida que los responsables de la adopción de políticas se vuelven más conscientes de ello, pueden encontrarse mejor preparados para considerar seriamente los regímenes universales, con miras a reducir al mínimo los incentivos malsanos.

La protección social está cambiando constantemente y la dirección en la que es probable que se oriente depende en gran medida de lo que ha pasado antes. Los responsables de la adopción de políticas deberían tener presentes estos vínculos dinámicos dado que, de otro modo, el resultado final de sus decisiones puede apartarse significativamente de sus intenciones. Por ejemplo, pueden tener gran interés por fomentar la creación de regímenes contributivos, en vista de las muchas ventajas que tienen evidentemente dichos regímenes. Ahora bien, si estos regímenes no logran su cometido — lo que es bastante probable al tratarse de regímenes no obligatorios en un contexto no reglamentado —, puede destruirse la confianza de la gente en ese tipo de solución por un largo período de tiempo. O bien, tomando otro ejemplo, las políticas tributarias pueden dar lugar a la creación de regímenes contributivos voluntarios para

algunos trabajadores, creando así intereses (especialmente entre las instituciones financieras que participan en su gestión) que entorpecerían el establecimiento de un régimen de seguridad social nacional que amparase a todos los trabajadores.

La existencia de estos distintos vínculos permite subrayar la necesidad de crear una política pública general en materia de protección social que defina las prioridades y la participación financiera del Estado. Las cuestiones esenciales consisten en determinar a través de qué instituciones se canalizará la ayuda estatal y qué categorías de la población serán beneficiadas. Asimismo, es importante reconocer la posible complementariedad, por ejemplo, el apoyo a la creación de servicios de salud y el apoyo al desarrollo de mecanismos de seguro.

CONCLUSIONES

Quienes carecen de protección social suelen pertenecer a los sectores más débiles de la sociedad desde el punto de vista económico. El objetivo a largo plazo consistirá en lograr que queden amparados por un sistema nacional que cubra a la totalidad de la población (o toda la fuerza de trabajo, según el caso) en el cual puedan beneficiarse de la puesta en común de los riesgos y de la solidaridad. A medio plazo, esto puede ser posible para los países en desarrollo de ingresos medianos, pero no para aquellos con ingresos modestos. Tales regímenes son difíciles de poner en práctica, especialmente en lo que respecta a algunos sectores de trabajadores por cuenta propia, pero deberían diseñarse planes (e incluirse en la legislación) para ampliar la cobertura obligatoria de manera paulatina, al menos con el fin de cubrir a todos los asalariados. El Estado puede facilitar y prestar apoyo a los planes de microseguro para quienes actualmente quedan al margen de los regímenes obligatorios, aunque está claro que muchos de los que tienen mayores necesidades no optarán nunca por dichos regímenes ni lograrán cotizar a ellos, por lo que tampoco se beneficiarán de ningún tipo de apoyo que les proporcione el Estado. Debería fomentarse el desarrollo de planes de microseguro de forma que se facilite su posible integración en el sistema nacional y, llegado el caso, la generalización de la cobertura obligatoria.

Aparte de los regímenes contributivos, los otros tipos de protección social más importantes se financian mediante rentas públicas y pueden adoptar la forma de prestaciones universales o supeditadas a la comprobación de recursos. Los gobiernos de los países en desarrollo no han sido rápidos a la hora de desarrollar cualquiera de ellos, al encontrarse ya bajo una intensa presión para realizar recortes en los gastos públicos existentes, en el marco de los programas de ajuste estructural. No obstante, dichas prestaciones no tienen por qué ser muy costosas: la categoría de personas que cumplen los requisitos necesarios para tener derecho a ellas puede definirse con bastante precisión, al menos en un primer momento, con el fin de limitar las repercusiones en el presupuesto estatal. Con el paso del tiempo, a medida que se compruebe la utilidad de las prestaciones y se logre un apoyo político, debería ser posible asignarles mayores recursos y concederse de forma menos restrictiva. Estos dos tipos de prestaciones que facilita el Estado pueden ayudar a las personas más necesitadas. Las prestaciones universales tienden a ser más costosas pero es más fácil administrarlas, y constituyen un pilar sobre el cual los individuos pueden consolidar mejor la seguridad de sus ingresos y los de sus familias. Pueden representar una herramienta poderosa para promover la igualdad entre los sexos y, de forma más general, para incrementar la autonomía del

individuo, dado que pueden liberar a las personas de la miseria sin someterlas a los controles y condiciones generalmente asociados con la ayuda a los pobres.

El propósito de la protección social no es la mera supervivencia, sino la integración social y la preservación de la dignidad humana. A medida que los gobiernos tratan de ampliar la cobertura, sería positivo que estudiaran la experiencia de países donde la seguridad social goza de popularidad y de un grado elevado de apoyo público. La vasta tarea de ampliar la protección social requerirá todo el apoyo público que pueda concederse. No existen soluciones sencillas, y las perspectivas de éxito de las distintas estrategias variarán en función del contexto nacional. Una mayor investigación, acompañada de la experimentación y la innovación, puede contribuir a facilitar información a los responsables de la adopción de políticas para progresar con miras a garantizar que todos los trabajadores y sus familias disfruten de una protección social digna.

CAPITULO IV

IGUALDAD DE GENERO

Las cuestiones sobre igualdad de género pueden encontrarse en prácticamente todos los aspectos de la protección social. Aunque los problemas relacionados con el trato desigual también se abordan en otros capítulos de este informe, el presente capítulo trata de ofrecer una reseña del tema en general.

El primer punto sobre el que cabe hacer hincapié es que la igualdad de género en lo que respecta a la protección social es algo más que una cuestión de garantizar un trato igualitario para el hombre y la mujer en el sentido formal. Se trata también de tener en cuenta, de manera apropiada, las funciones de los géneros en la sociedad, funciones que difieren según las sociedades y que han sufrido en los últimos años cambios importantes en muchos países. Así, los planes de protección social deberían elaborarse, por un lado, para garantizar la igualdad de trato para hombres y mujeres y, por otro, para tener en cuenta funciones de género diferentes y servir de herramienta para promover la igualdad entre los sexos.

Tras revisar brevemente lo que tienen que decir los convenios y las recomendaciones sobre seguridad social de la OIT en materia de discriminación en función del sexo, en este capítulo se examina el vínculo existente entre la protección social y el género, y los efectos que tienen las desigualdades del mercado laboral en las diferentes formas de protección social. Más adelante se consideran las medidas emprendidas y las que podrían tomarse para promover la igualdad de género a través de la protección social.

La igualdad de género en los sistemas de seguridad social es un asunto complejo que implica dos tipos de discriminación, una directa y otra indirecta.

La discriminación directa puede provenir de: i) las diferencias de trato entre hombres y mujeres casados económicamente activos, basadas en la idea de que la mujer depende de su marido, de forma que sus derechos a la seguridad social son derechos derivados basados en el seguro de su marido y no derechos personales basados en el suyo propio; ii) las diferencias en el nivel de las prestaciones o las cotizaciones basadas en los cálculos actuariales realizados por separado para hombres y mujeres, que tienen en cuenta factores como por ejemplo la diferente esperanza de vida, los riesgos de morbilidad y discapacidad, las pautas de trabajo previstas, etc., diferencias que pueden encontrarse en sistemas de cuentas de ahorro individuales en los que no existe una mancomunación de riesgo o solidaridad.

La discriminación indirecta es el resultado de las medidas que, aunque a veces se definen como medidas que no hacen distinción en cuanto al sexo, en la práctica afectan de modo diferente a los hombres y a las mujeres debido a la naturaleza de su actividad laboral, su estado civil o su situación familiar. Las trabajadoras predominan en sectores que no están cubiertos por la seguridad social, como por ejemplo el trabajo a domicilio, a tiempo parcial u ocasional o en la economía informal. Ciertas condiciones, como por ejemplo los largos períodos de calificación, también penalizan a las mujeres.

Muchas mujeres pasan gran parte de su vida fuera del empleo remunerado y, por lo tanto, dependen económicamente de sus maridos. En los sistemas de seguridad social ba-

sados en el empleo remunerado, los derechos derivados permiten al cónyuge a cargo beneficiarse de la asistencia sanitaria y las prestaciones de superviviente. Las cuestiones que han de considerarse aquí son las siguientes: la adaptación de los derechos derivados en función de las estructuras familiares cambiantes, como por ejemplo las uniones consensuales, el divorcio y la separación; el cambio del concepto de protección social que implica un trato igual tanto para las viudas como para los viudos; la introducción de medidas para todos los progenitores sin pareja (de los que las viudas son una subcategoría).

NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO E IGUALDAD DE GÉNERO

En los primeros años de la OIT, las normas relacionadas con las mujeres estaban destinadas principalmente a proteger a las trabajadoras en términos de seguridad y salud, condiciones de trabajo y requisitos especiales relacionados con su función reproductora. Con el tiempo, se ha producido un cambio en relación con las normas pertinentes con respecto a las mujeres, pasando de los convenios de protección a los convenios destinados a ofrecer a mujeres y hombres los mismos derechos y oportunidades. La adopción del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), marcó un giro en las actitudes tradicionales relativas a la función de la mujer, y supuso el reconocimiento de que las responsabilidades familiares incumben no sólo a las trabajadoras sino también a la familia y a la sociedad. A mediados del decenio de 1970 surgió un nuevo concepto más ambicioso en pro de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en todos los terrenos. Este concepto se expresó a través de los debates y textos que surgieron de la 60.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1975. Desde entonces, la protección de las trabajadoras se ha basado en el principio de que debe protegerse a las mujeres de los riesgos inherentes a su empleo y profesión en las mismas condiciones que los hombres y de acuerdo con las mismas normas que se aplican a éstos. Las medidas de protección especiales que siguen estando permitidas son las que tratan de proteger la función reproductora de la mujer.

La mayoría de los instrumentos de la OIT en materia de seguridad social no contienen disposición alguna que prohíba la discriminación en función del sexo, ya que se adoptaron en una época en que prevalecía la opinión (que a menudo no concordaba con la realidad incluso entonces) de que los hombres eran el sostén de la familia y que las mujeres permanecían normalmente en el hogar cuidando de la familia. Dos convenios sobre seguridad social prohíben, no obstante, la discriminación. Uno de ellos es el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), que estipula que toda contribución deberá ser pagada con respecto al número total de hombres y mujeres empleados por las empresas interesadas, sin distinción de sexo. El otro es el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), que exige la igualdad de trato a todas las personas protegidas, sin distinción alguna por motivos entre otros de sexo, al tiempo que permite a los Estados Miembros que adopten medidas especiales que estén destinadas a satisfacer las necesidades específicas de categorías de personas que encuentran problemas particulares en el mercado de trabajo.

Otros convenios de la OIT no relacionados específicamente con la seguridad social prohíben expresamente la discriminación por motivos de sexo, sobre todo los Convenios núms. 100, 111 y 156 antes mencionados. Con miras a crear la igualdad efectiva

de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, el Convenio núm. 156 prescribe que deberán adoptarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para tener en cuenta las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares en lo que concierne a la seguridad social. La Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), recomienda que todas las personas, sin discriminación, deberían gozar de igualdad de oportunidades y de trato en relación con las medidas relativas a la seguridad social.

La protección de la función reproductora de la mujer está íntimamente ligada a la promoción de la igualdad de género. Las prestaciones del seguro de maternidad son una pieza clave para permitir a las mujeres y a sus familias mantener su nivel de vida cuando la madre no puede trabajar. A través de su historia, la OIT se ha esforzado por garantizar que las trabajadoras disfruten de este derecho, desde la adopción en 1919 del Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3), hasta la adopción en 2000 del Convenio sobre la protección de la maternidad (núm. 183) y la Recomendación núm. 191.

EL VÍNCULO EXISTENTE ENTRE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL GÉNERO

La mayoría de los regímenes de seguridad social fueron establecidos inicialmente sobre la base de un modelo en el que los hombres eran el sostén de la familia. Así, por ejemplo, proporcionaban generalmente prestaciones para las viudas, pero no para los viudos y, en algunos países, las mujeres casadas que realizaban un trabajo remunerado no tenían que contribuir a esos regímenes. La edad de la jubilación inferior para las mujeres era también en cierta forma el reflejo de un modelo en el cual la participación de las mujeres en la fuerza laboral se consideraba secundaria. A medida que un mayor número de mujeres se ha ido incorporando a la fuerza de trabajo remunerada, las ideas acerca de las funciones de los géneros han evolucionado y los regímenes de seguridad social están siendo reformados gradualmente.

En el marco de la protección social existen dos enfoques complementarios encaminados a lograr la igualdad de género:

- las disposiciones o medidas destinadas a uniformar las reglas de juego y garantizar que se conceda un trato igualitario a los hombres y las mujeres. El objetivo es eliminar las prácticas discriminatorias en la elaboración de programas; no obstante, las mujeres siguen estando en una situación de desventaja en términos de protección social, en la medida en que las prestaciones de la seguridad social siguen vinculadas al empleo en el mercado de trabajo donde persisten profundas desigualdades de género, y
- las disposiciones o medidas destinadas a igualar los resultados y compensar así la discriminación y las desigualdades generadas fuera de los sistemas de seguridad social, por ejemplo en el mercado de trabajo.

REPERCUSIÓN DE LAS DESIGUALDADES DEL MERCADO DE TRABAJO EN LAS DIFERENTES FORMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Las mujeres se encuentran a menudo en una posición de desventaja en el mercado de trabajo. Su situación viene determinada por la división del trabajo, ya que realizan

una parte muy importante del trabajo no remunerado que consiste en prestar cuidados a otras personas. Esta función a menudo impide a las mujeres aceptar o permanecer en un puesto de trabajo a tiempo completo. Esto influye también en el tipo de trabajo que pueden realizar y el número de años que permanecen en un puesto de trabajo cubierto por la seguridad social. A menudo, tiene un efecto negativo en sus ingresos, en su capacidad para proseguir su formación y en sus perspectivas de carrera profesional. Incluso las mujeres que no tienen responsabilidades familiares pueden verse afectadas por esto si los empleadores suponen que las tendrán en un futuro.

Estas desigualdades del mercado de trabajo afectan a la situación de las mujeres en ciertos tipos de protección social más que en otros. Algunos de los efectos más importantes pueden verse en los planes de jubilación y de salud de las empresas: a menudo se excluye más a las mujeres que a los hombres porque ocupan grados inferiores, no tienen suficientes años de servicio o trabajan a tiempo parcial. Los planes de las empresas también excluyen a aquellos trabajadores que, por una razón u otra, no están cubiertos por los regímenes de seguridad social, y proporcionan prestaciones que están relacionadas con el nivel de las ganancias previas y la duración del servicio, factores que tienden a favorecer a los hombres. Además, algunos de ellos son planes cuyas prestaciones están basadas en el valor de la última remuneración, lo cual resulta particularmente ventajoso para quienes han ascendido más en la empresa y para quienes han trabajado en ella de manera ininterrumpida durante largos períodos. Una vez más, es más probable que éste sea el caso de los hombres y no el de las mujeres.

Todos los tipos de planes de ahorro para la vejez tienden a reflejar, y sobre todo a amplificar, las desigualdades del mercado laboral. Los trabajadores con bajos ingresos y empleos precarios, entre quienes las mujeres representan una parte importante, no pueden permitirse ahorrar mucho y a menudo no consiguen hacerlo, incluso en los países donde los planes de ahorro para la jubilación son supuestamente obligatorios. Quienes consiguen ahorrar pequeñas cantidades de dinero o lo hacen de forma irregular generalmente obtienen unos rendimientos netos inferiores, ya que los costos administrativos absorben una parte mayor de sus ahorros debido a los costos más elevados de las cuentas pequeñas. En los sistemas de ahorro no existe ni solidaridad ni redistribución. Debido a su mayor esperanza de vida, las jubilaciones de las mujeres son inferiores a las de los hombres, incluso si el monto de sus ahorros es el mismo.

Los regímenes de seguro social no abarcan con frecuencia a ciertas categorías de trabajadores, como las de los trabajadores a domicilio, los trabajadores domésticos y los trabajadores a tiempo parcial, en las que las mujeres están fuertemente representadas. Los trabajadores de la economía informal — donde tantas mujeres pasan la mayor parte de su vida laboral — también están desprotegidos. Factores tales como carreras interrumpidas, períodos más cortos de cotización y salarios inferiores afectan de manera negativa a los derechos que tienen las mujeres en el marco de la seguridad social y de otros planes relacionados con el empleo. Esta situación afecta no sólo a las jubilaciones sino también a los subsidios de desempleo que muchas mujeres desempleadas no reciben. (Si están solteras, puede que obtengan prestaciones procedentes del seguro social, que por lo general son inferiores y están sujetas a un gran número de restricciones. Si tienen una pareja, la comprobación de los medios de vida del hogar las descalifica por lo general para obtener asistencia social, como se explica a continuación.) No obstante, los planes de seguro social tienen ciertos aspectos que atenúan las desigualdades del mercado de trabajo, como por ejemplo las pensiones mínimas o las fórmulas de ponderación de las prestaciones que favorecen a los que reciben remuneraciones más bajas.

Para los trabajadores de la economía informal, sobre todo en los países en desarrollo, los planes de microseguro pueden contribuir a colmar la brecha existente en relación con la protección social y algunos de ellos se dedican especialmente a las mujeres; no obstante, habida cuenta del carácter voluntario de esos planes, tiende a haber poca redistribución sistemática de los hombres a las mujeres.

Los regímenes universales — servicios nacionales de salud, prestaciones por hijos a cargo, prestaciones de vejez universales — generalmente ofrecen a las mujeres los mismos derechos que a los hombres, independientemente de su empleo o nivel de ganancias. Como se señala en el capítulo III, estos regímenes pueden fomentar en gran medida la igualdad de género.

En lo que se refiere a los regímenes de asistencia social, éstos pueden, en teoría, prever un trato igualatorio y, dado que se ocupan de los pobres, tienden a redistribuir los ingresos en favor de las mujeres (al menos de las que están solteras). No obstante, las prestaciones de la asistencia social están supeditadas a la comprobación de recursos del cónyuge o de su pareja; teniendo en cuenta que los hombres tienen por lo general ingresos más altos que las mujeres, el resultado en la práctica será probablemente que una mujer casada tiene menos oportunidades de obtener prestaciones que un hombre casado. Y cuando el hombre logra tener derecho a la asistencia social es él quien recibe la parte de la prestación destinada a hacer frente a las necesidades de su pareja y no la mujer.

Por último, debería tenerse en cuenta que no sólo las desigualdades del mercado de trabajo tienen repercusiones en la protección social, sino que la protección social también repercute en las desigualdades del mercado de trabajo. Por ejemplo, todo sistema de prestaciones de desempleo que funcione correctamente (incluidos tanto el seguro de desempleo como la asistencia contra el desempleo para quienes no tienen derecho al seguro) contribuye a reducir al mínimo los problemas de los empleos poco remunerados y de baja productividad. El cuidado de los niños y otros servicios sociales son también de importancia capital para ayudar a las mujeres a competir en el mercado laboral en mayores condiciones de igualdad con respecto a los hombres.

MEDIDAS PARA OTORGAR LA IGUALDAD DE TRATO EN LA PROTECCIÓN SOCIAL Y PARA PROMOVER LA IGUALDAD DE GÉNERO A TRAVÉS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Se ha utilizado o se puede utilizar toda una gama de medidas de protección social para promover la igualdad de género. Estas y otras cuestiones pertinentes a la igualdad de género se examinan a continuación bajo los siguientes epígrafes:

- pensiones de superviviente;
- divorcio y reparto de la pensión;
- edad de jubilación;
- créditos de pensión para personas con responsabilidades de prestación de cuidados;
- porcentaje de anualidades diferenciadas en función del sexo;
- licencia y prestaciones parentales y servicios de cuidado infantil;
- prestaciones por hijos a cargo.

Pensiones de superviviente

Las pensiones de superviviente se basan en el concepto de dependencia: relacionan el derecho a las prestaciones con las cotizaciones pagadas por el cónyuge difunto (o en

nombre del mismo), aseguran contra la pérdida del sostén de la familia y (en muchos países) pueden anularse si el beneficiario vuelve a casarse. Tradicionalmente, esas prestaciones sólo se abonaban a la viuda y los huérfanos, y no al viudo (salvo si tenía alguna discapacidad y por esa razón estaba a cargo de su mujer). Esta discriminación se ha suprimido en los sistemas de seguridad social de muchos países, entre ellos los Estados Unidos y la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea. En 1993, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas declaró ilícita toda discriminación contra los viudos en los planes profesionales de pensiones.

Principalmente como resultado de los acontecimientos antes descritos, se han introducido elementos de evaluación de los ingresos en los regímenes legales de las prestaciones para familiares supervivientes, por ejemplo, en Francia, Grecia, Italia, Países Bajos y Suecia. Otros países han limitado el pago de prestaciones a los familiares supervivientes a partir de cierta edad (en la que se considera que será difícil encontrar trabajo) y a las personas que cuidan de hijos pequeños. Como resultado de estas restricciones, algunas mujeres se encuentran en una situación peor de la que hubieran estado con la antigua legislación. Quienes no han alcanzado la edad especificada pueden experimentar verdaderas dificultades para encontrar trabajo. Incluso para muchas de las que están empleadas, la muerte del marido puede provocar serias dificultades financieras si la viuda no recibe ninguna pensión: el presupuesto familiar en muchos casos se ve reducido a menos de la mitad. El principal objetivo de estas medidas restrictivas ha sido limitar el aumento del costo de las prestaciones de superviviente resultantes de su extensión a los viudos. Sin duda alguna resulta significativo que la igualdad de trato para los familiares supervivientes se introdujera en una época en que los sistemas de seguridad social ya se enfrentaban a problemas financieros. La cuestión ha dado lugar a un debate entre quienes consideran que es razonable esperar que hoy en día las mujeres se ganen la vida trabajando y quienes señalan que esto no es lo que se esperaba de muchas mujeres que iniciaban una vida conyugal en decenios pasados. ¿Deben esas mujeres al enviudar ahora sufrir las consecuencias porque los valores y las actitudes han cambiado?

En un gran número de sistemas de pensiones, las mujeres que no están casadas legalmente no tienen derecho a una pensión de superviviente tras la muerte del cónyuge. No obstante, algunos países conceden una pensión siempre que se pueda probar que ha habido dependencia o cohabitación. Así ocurre, por ejemplo, en Costa Rica, Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Reino Unido y Venezuela.

La situación de las viudas en los países en desarrollo, sobre todo en África y en Asia meridional, es mucho más difícil que en los países industrializados, no solamente porque los sistemas de seguridad social son mucho más rudimentarios sino también porque las viudas están con frecuencia sometidas a discriminación, al aislamiento social e incluso a la violencia física. Si un país cuenta con un sistema de pensiones universales (o con una pensión de ayuda social que puede obtenerse en condiciones que no sean demasiado restrictivas), esto resulta sumamente provechoso para las viudas de más edad, ya que muy pocas de ellas tendrán derecho a ningún tipo de pensión contributiva. Conviene recordar, sin embargo, que muchas viudas no son tan mayores como para tener derecho a una pensión de vejez, especialmente en aquellas sociedades en las que hay una tradición de matrimonio de las adolescentes y en los países gravemente afectados por el SIDA y las guerras. Las altas tasas de mortalidad provocadas por el SIDA, tanto entre los hombres como entre las mujeres, están dejando también un gran número de huérfanos, muchos de los cuales no tienen derecho a ninguna prestación. En varios estados de la India se ha aumentado la cobertura de las pensiones supeditadas a

la comprobación de los recursos para proteger a las viudas menesterosas, pero problemas de aplicación han limitado la repercusión de tales medidas.

Divorcio y reparto de la pensión

En los tres o cuatro últimos decenios del siglo xx se ha producido un rápido aumento de la tasa de divorcios en muchos países industrializados. Por ejemplo, tanto en el Canadá como en el Reino Unido estas tasas fueron seis veces superiores en 1990 con respecto a 1960. Entre mediados del decenio de 1970 y mediados del decenio de 1990, la tasa se duplicó en la República de Corea, Tailandia y Venezuela. Esta tendencia tiene profundas repercusiones en la seguridad de los ingresos en la vejez de las mujeres divorciadas, especialmente si no han cotizado personalmente a un plan de pensiones a través de su trabajo. Si su ex marido vuelve a casarse — como ocurre con mucha frecuencia —, pueden perder todo o parte de su derecho a recibir una pensión de superviviente.

Para atajar este problema, los sistemas de pensiones de varios países han introducido una mejora conocida normalmente como «reparto de la pensión». Se reúnen todos los derechos de pensión adquiridos por los cónyuges mientras permanecieron casados, para dividirlos después entre ambos en igual proporción. Dicho sistema existe en los planes de seguridad social del Canadá y Alemania desde hace casi un cuarto de siglo. En fecha más reciente se ha introducido en Irlanda, Sudáfrica y Suiza. Recientemente también atrajo la atención en relación con los planes de jubilación de las empresas.

Edad de jubilación

Muchos países tienen, o hasta hace poco han tenido, una edad de jubilación inferior para las mujeres que para los hombres, como se muestra en el cuadro 4.1. Cabe preguntarse por qué los legisladores de estos países (la gran mayoría de los cuales eran hombres) decidieron introducir esta diferencia. Se ha sugerido que puede que tenga que ver con el hecho de que los hombres suelen casarse con mujeres algo más jóvenes y de esta forma podrían retirarse más o menos al mismo tiempo. Otra explicación posible es que la edad de las mujeres es inferior para compensar la doble carga que sobrellevan al salir a trabajar y al mismo tiempo realizar la mayor parte del trabajo en sus hogares.

Una edad de jubilación inferior para las mujeres constituye una discriminación formal contra los hombres. Esta diferencia, allí donde todavía existe, está siendo muy cuestionada. El hecho de que las mujeres soportan una carga doble es innegable, lo que no es tan evidente es que ello afecte su capacidad para seguir trabajando hasta la misma edad que los hombres. Lo que es cierto es que su esperanza de vida superior podría incluso sugerir lo contrario. Parece que está surgiendo un consenso a favor de una edad de jubilación común, como ya existe en Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Japón y otros muchos países. No obstante, los debates sobre cuál debería ser esa edad a menudo son acalorados. Muchas mujeres son reticentes, y es comprensible, a que se aumente su edad de jubilación o a recibir una pensión reducida por la edad de jubilación existente. Por otro lado, reducir la edad de jubilación de los hombres supondría un costo enorme. En cualquier caso, no sería aconsejable, ya que el aumento previsto de la proporción de jubilados en relación con la población activa induce a pensar que la edad de jubilación debería aumentarse en vez de reducirse.

Cuadro 4.1. Diferencias en las edades de jubilación fijadas para los hombres y las mujeres, 1999

| País | Hombres | Mujeres |
|--|-----------------|---|
| Argelia | 60 | 55 |
| Armenia | 62 | 57 |
| Australia | 65 | 61,5 (aumentará a 65 en 2013) |
| Austria | 65 | 60 |
| Bélgica | 65 | 61 (aumentará a 65 en 2009) |
| Brasil | 65 | 60 |
| Bulgaria | 60 | 55 |
| Chile | 65 | 60 |
| China | 60 | 50; 55 (asalariadas); 60 (profesionales) |
| Colombia | 60 | 55 |
| Cuba | 60 | 55 |
| Eslovaquia | 60 | 53-57 (en función del número de hijos criados) |
| Eslovenia | 63 | 58 |
| Hungría | 60 (62 en 2009) | 57 (aumentará a 62 en 2009) |
| Irán, República Islámica del | 60 | 55 |
| Iraq | 60 | 55 |
| Israel | 65 | 60 (65 para las amas de casa) |
| Italia (antigua ley, para las personas que comenzaron a trabajar antes de 1996) | 64 | 59 |
| Pakistán | 60 | 55 |
| Polonia | 65 | 60 |
| Reino Unido | 65 | 60 (aumentará a 65 en 2020) |
| Rumania | 60 | 55 |
| Federación de Rusia | 60 | 55 |
| Sudáfrica | 65 | 60 |
| Sudán | 60 | 55 |
| Suiza | 65 | 62 (aumentará a 64 en 2005) |
| Turquía | 55 | 50 |
| Ucrania | 60 | 55 |
| Uruguay | 60 | 56 (aumentará a 60 en 2003) |
| Venezuela | 60 | 55 |
| Viet Nam | 60 | 55 |

Fuente: Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos: *Social Security Programs Throughout the World – 1999* (Washington, 1999).

En muchos países donde se procede a aumentar la edad de la jubilación se ha introducido un elemento de flexibilidad que consiste en que los trabajadores puedan seguir cobrando la pensión con arreglo a la edad anterior de jubilación, pero con una reducción actuarial. En general, las mujeres se han opuesto a las propuestas de aumentar su edad de jubilación o de reducir las prestaciones que reciben con la edad actual de jubilación. No obstante, algunas trabajadoras pueden esperar salir beneficiadas si ese aumento significa que pueden permanecer más tiempo que antes en un empleo e incrementar así sus derechos de pensión. Para las mujeres que han dejado la actividad laboral para ocuparse de sus familias esto puede ser una verdadera ventaja, suponiendo claro está que deseen continuar trabajando y que estén realmente obligadas a jubilarse

a la edad de jubilación establecida por ley. Para que se consideren equitativos, los aumentos de la edad de jubilación deben introducirse por lo general de forma gradual. Por ejemplo, una fórmula sugerida comúnmente en los países de Europa central y oriental ha consistido en aumentar cada año la edad de jubilación en tres meses; de esa forma se introduce paulatinamente un aumento de cinco años sobre un período de veinte años. Esta fórmula es necesaria, no sólo para dar tiempo a la población trabajadora a ajustarse a un cambio tan profundo, sino también para dar tiempo a que el mercado laboral pueda ajustarse: un aumento más rápido podría provocar una tasa de desempleo mucho más alta.

Créditos de pensión para personas con responsabilidades de prestación de cuidados

Muchas mujeres llegan a la edad de jubilación con muy pocos o incluso ningún derecho a una pensión por derecho propio, ya sea porque su labor no remunerada de cuidado de otras personas les ha impedido participar en una actividad laboral remunerada o porque esa labor les ha obligado a participar únicamente en formas de trabajo periféricas, que no están bien remuneradas ni cubiertas por los sistemas de seguridad social. A fin de remediar este problema, muchos países han introducido disposiciones según las cuales las personas que permanecen en el hogar cuidando de sus hijos pequeños (y de otras personas incapaces de cuidar de sí mismas) reciben créditos de pensión por el período en cuestión como si hubieran estado empleadas y cotizando a la seguridad social. Entre los países que aplican dichas disposiciones figuran Alemania, Noruega, Suecia y Suiza. En Irlanda y Reino Unido se ha introducido una variante de dichos créditos mediante un procedimiento de «protección de las tareas domésticas» en virtud del cual no se tienen en cuenta los años de ingresos modestos o nulos a la hora de calcular el monto de la pensión. En 1996, en Irlanda se aumentó el número de años para acogerse a dicha protección, al aumentar la edad de los hijos que da derecho a la pensión de 6 a 12 años. Estas medidas son un paso más hacia la igualdad de género no sólo porque contribuyen a prever una mayor seguridad de los ingresos para el gran número de mujeres que dejan la fuerza laboral para ocuparse de la familia, sino también porque son aplicables a los maridos que cuidan de los hijos mientras sus mujeres prosiguen sus carreras. Otro enfoque, que en la práctica contribuye más a promover la igualdad en el mercado laboral es la provisión de servicios de guardería.

Tasas de anualidades diferenciadas en función del sexo

En la mayoría de los sistemas de ahorro obligatorio para la jubilación que se han introducido hasta la fecha, especialmente en América Latina, los trabajadores que se jubilan pueden optar por la compra de una anualidad o por el retiro escalonado del dinero en sus cuentas. Con ese tipo de sistema — a diferencia de los regímenes de seguro social existentes — no hay mancomunación de riesgos o solidaridad entre hombres y mujeres (cuya esperanza de vida es en promedio más larga). No obstante, en las legislaciones de Hungría y Polonia se ha previsto la percepción de rentas vitalicias obligatorias utilizando las mismas tasas para ambos sexos. Queda por ver si será fácil poner en práctica dicha legislación en las compañías competidoras que proporcionan anualidades, todas las cuales tendrán mayor preferencia por los clientes de sexo masculino. Las diferencias en las pensiones de hombres y mujeres en los países de América Latina en cuestión pueden verse aumentadas no sólo por la introducción de

parámetros específicos de género, como por ejemplo las tasas de anualidades menores para las mujeres, sino también quizás por el aumento de la edad de la jubilación para las mujeres y las reducciones actuariales asociadas al mismo en los casos de las mujeres que no quieren o no pueden postergar la jubilación.

Licencia y prestaciones parentales y servicios de cuidado infantil

La seguridad social puede promover la igualdad de género compensando a las personas no remuneradas que prestan cuidados por los períodos perdidos de empleo pensionable, y facilitando las cosas tanto para los hombres como para las mujeres a fin de que puedan asumir la función de cuidado de otras personas sin tener que abandonar su carrera. La licencia y las prestaciones parentales (que compensan la pérdida de ingresos) contribuyen de forma importante a este objetivo:

- ya que se ponen a disposición de la madre o el padre o pueden ser compartidos por ambos;
- ya que por lo general también proporcionan una serie de días al año en los que uno de los padres puede tomarse tiempo libre para cuidar de un hijo enfermo.

La prestación de servicios de guardería de calidad y a precios asequibles, a menudo bajo la égida de instituciones de seguridad social u organismos de servicios sociales, también desempeña una función importante a la hora de promover la igualdad de género. La necesidad de disponer de esos servicios ha crecido a medida que ha aumentado la participación de la mujer en el trabajo remunerado. En muchos países una proporción cada vez mayor de la fuerza laboral se enfrenta a las exigencias contradictorias de las obligaciones laborales y las responsabilidades familiares.

Prestaciones por hijos a cargo

La prestación por hijos a cargo es también una medida que favorece la igualdad de género en más de una forma. Es una prestación que hoy en día se paga generalmente al padre o a la madre que efectivamente se encarga del hijo. Se trata pues de una consideración importante, ya que la distribución de los ingresos de las familias en las que sólo uno de los padres trabaja es a menudo muy desigual, y es frecuente que esa persona abuse de la posición dominante que le confiere el hecho de percibir los ingresos del hogar. Aunque las prestaciones por hijos a cargo son comunes en los países industrializados, en los países en desarrollo son en cambio muy poco frecuentes.

En los últimos años se ha podido apreciar un aumento importante de la proporción de familias monoparentales. Desde 1960, esta cifra se ha duplicado en países como el Reino Unido y los Estados Unidos. Esta tendencia tiene que ver con el increíble aumento de la tasa de nacimientos en casos de madres solteras (más de cinco veces en éstos y otros países), así como con el aumento de las tasas de divorcio. La gran mayoría de los progenitores sin pareja son mujeres, en su mayoría jóvenes. Debido a los altos costos de las guarderías en muchos países y al limitado acceso de las madres jóvenes a puestos de trabajo razonablemente bien pagados, a muchas de ellas no les queda prácticamente otra opción que permanecer en el hogar con sus hijos y vivir de la asistencia social o de otras prestaciones supeditadas a una comprobación de los ingresos. No obstante, si reciben prestaciones por hijos a cargo, ello puede, en combinación con las ganancias procedentes del empleo, proporcionar-

les una alternativa viable. Para quienes están tratando de desarrollar una carrera y a menudo se encuentran en una etapa temprana y crucial, tener la opción de incorporarse al mercado laboral o permanecer en el mismo puede ser extremadamente importante para sus posibles ganancias futuras.

En los países en desarrollo, la prestación por hijos a cargo supeditada a la asistencia escolar puede ser un instrumento poderoso para garantizar que tanto las niñas como los niños reciban una educación y para combatir el flagelo del trabajo infantil. Dichas prestaciones pueden revestir la forma de exoneraciones del pago de las matrículas escolares, que es probablemente el incentivo más poderoso para que los niños asistan a la escuela. La experiencia de los subsidios monetarios para las familias y los hijos demuestra que son un buen incentivo inicial para que las familias retiren a sus hijos del trabajo y les envíen a la escuela. De ser posible, estas medidas deberían reforzarse con otras disposiciones como por ejemplo comidas escolares, libros, uniformes, cuadernos y lápices, transporte, alojamiento y asesoramiento, que animen a los niños a asistir a la escuela y a permanecer en ella. El programa denominado Bolsa Escola que se lleva a cabo en el Brasil, por ejemplo, ha mostrado que los subsidios monetarios pueden ayudar a las familias muy pobres a mantener a sus hijos en la escuela. El principal resultado de este programa consiste en permitir que los niños sigan escolarizados en situaciones en que de otro modo quedarían excluidos a causa de su rendimiento escolar insuficiente. Aunque hasta ahora este programa sólo ha beneficiado a un reducido número de familias y la cantidad de dinero que éstas reciben no permite eliminar la pobreza, las evaluaciones exhaustivas que se han efectuado revelan un impacto significativo en las familias beneficiarias.

CONCLUSIONES

Como reflejo de las opiniones existentes en el momento de su adopción, la mayoría de los convenios de la OIT sobre seguridad social no contienen ninguna prohibición de discriminación basada en el sexo, aunque otros instrumentos de la OIT abordan brevemente esta cuestión.

La seguridad social puede fomentar la igualdad de género:

- extendiendo la cobertura a todos los trabajadores, o por lo menos a todos los asalariados, incluidas las categorías particulares en las que las mujeres están fuertemente representadas;
- ayudando a hombres y mujeres a combinar el empleo remunerado con la prestación de cuidados, por ejemplo a través de la licencia parental remunerada y las prestaciones por hijos a cargo;
- reconociendo la tarea no remunerada de prestar cuidados, ya sea mediante la concesión de créditos en el marco de regímenes contributivos o mediante la provisión de prestaciones universales;
- concediendo a los cónyuges dependientes derechos propios, salvaguardando así su situación en caso de separación o divorcio.

La introducción de la igualdad de género en relación con parámetros tales como la edad de jubilación o las prestaciones de superviviente puede tener, no obstante, efectos negativos en las mujeres, ya que puede dar lugar a una reducción de los derechos en lugar de un aumento de los mismos. Cuando tal introducción se juzgue inevitable, por

cuestiones económicas o de otra índole, debe asegurarse por lo menos un proceso de transición cauteloso y gradual.

Por último, todas las reformas de la seguridad social deberían examinarse cuidadosamente con objeto de evitar sus posibles repercusiones negativas para las mujeres y de fomentar a la vez la igualdad de género.

CAPITULO V

LA FINANCIACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En la actualidad muchos sistemas nacionales de seguridad social (que se financian principalmente con regímenes de distribución) son objeto de críticas porque se volverán onerosos o ineficaces, ya sea debido al envejecimiento de las poblaciones o a las presiones de la competencia en la nueva economía mundializada y al crecimiento de la economía informal. En el presente capítulo se tratará de demostrar principalmente que el nivel de los costos de la protección social a los que se puede hacer frente dependerá mucho más de las preferencias que se tengan en materia de política nacional de ingresos que de circunstancias económicas objetivas. Si bien algunos países no pueden permitirse ciertos niveles de transferencias sociales, muy pocos tienen un nivel de pobreza tan grande que les impide distribuir recursos, al menos para evitar la indigencia. Sin embargo, la mundialización exigirá nuevas respuestas en materia de políticas.

TENDENCIAS MUNDIALES DE LOS GASTOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Durante decenios los gastos mundiales de seguridad social han ido en aumento. En los países con economía de mercado se observaron importantes aumentos de la tasa de gastos totales de seguridad social (es decir, la parte porcentual que representan los gastos de seguridad social en el PIB) en los años sesenta y setenta, decenios que fueron seguidos por un estancamiento durante la segunda mitad de los años ochenta y durante la mayor parte de los años noventa. Los gastos de seguridad social se elevaron en promedio a alrededor del 18 por ciento a mediados de los años noventa en los países de la OCDE (a un 25 por ciento en los Estados miembros de la Unión Europea). En las antiguas economías centralmente planificadas, la transición económica constituyó durante los años noventa una fuerte presión para los sistemas de transferencias sociales, que estaban mal preparados, y aun así los gastos de la seguridad social se mantuvieron entre aproximadamente un 15 y un 20 por ciento del PIB (con exclusión de las subvenciones aplicables a ciertos bienes y servicios), a pesar de la contracción del PIB. En el mundo en desarrollo el panorama es más heterogéneo. Por regla general, en los últimos decenios los gastos han aumentado. Sin embargo, aumentaron a partir de un nivel que en conjunto era aproximadamente diez veces inferior al de los países desarrollados en los años sesenta, y aun en la actualidad sigue siendo entre tres y cinco veces inferior a ese nivel. En el cuadro 5.1 se indican los niveles totales mundiales y regionales de los gastos de seguridad social en 1990, que es el año más reciente sobre el que se dispone de informaciones bastante completas ¹. La tasa de gastos sociales es una medida agregada y no indica cómo se asignan de manera equitativa los recursos redistribuidos

¹ Para mayor detalle, véase el anexo estadístico al final de este informe.

entre grupos específicos de la población o si son asignados con eficiencia. Sin embargo, constituye un indicio útil de las tendencias generales.

Si las condiciones se mantienen invariables, cabe prever que los gastos sociales formales sigan aumentando durante cierto tiempo. Los regímenes de los países en desarrollo se consolidarán, su ámbito de aplicación se ampliará y se introducirán nuevos programas. En las economías más desarrolladas, los gastos totales de seguridad social podrían aumentar aun más si las tasas de dependencia siguen aumentando. La dependencia seguirá siendo alta o aumentará aun más si la participación de la mano de obra femenina en algunas economías importantes sigue siendo relativamente baja (comparada con la masculina), si la edad media en la que se inicia la vida laboral sigue aumentando y las edades de jubilación *de facto* siguen reduciéndose.

Cuadro 5.1. Niveles agregados de gastos de seguridad social, 1990

| Región ¹ | Gastos totales de seguridad social (porcentaje del PIB) | Pensiones (porcentaje del PIB) | Atención de salud (porcentaje del PIB) |
|----------------------------|---|--------------------------------|--|
| Africa | 4,3 | 1,4 | 1,7 |
| América del Norte | 16,6 | 7,1 | 7,5 |
| América Latina y el Caribe | 8,8 | 2,1 | 2,8 |
| Asia | 6,4 | 3,0 | 2,7 |
| Europa | 24,8 | 12,1 | 6,3 |
| Oceanía | 16,1 | 4,9 | 5,6 |
| Todos los países | 14,5 | 6,6 | 4,9 |

¹ Los promedios se refieren únicamente a los países respecto de los cuales se tienen datos. Con respecto a los países incluidos en cada región, véase el anexo estadístico al final de este informe.

Fuente: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000, op. cit.*, anexo estadístico, cuadro 14.

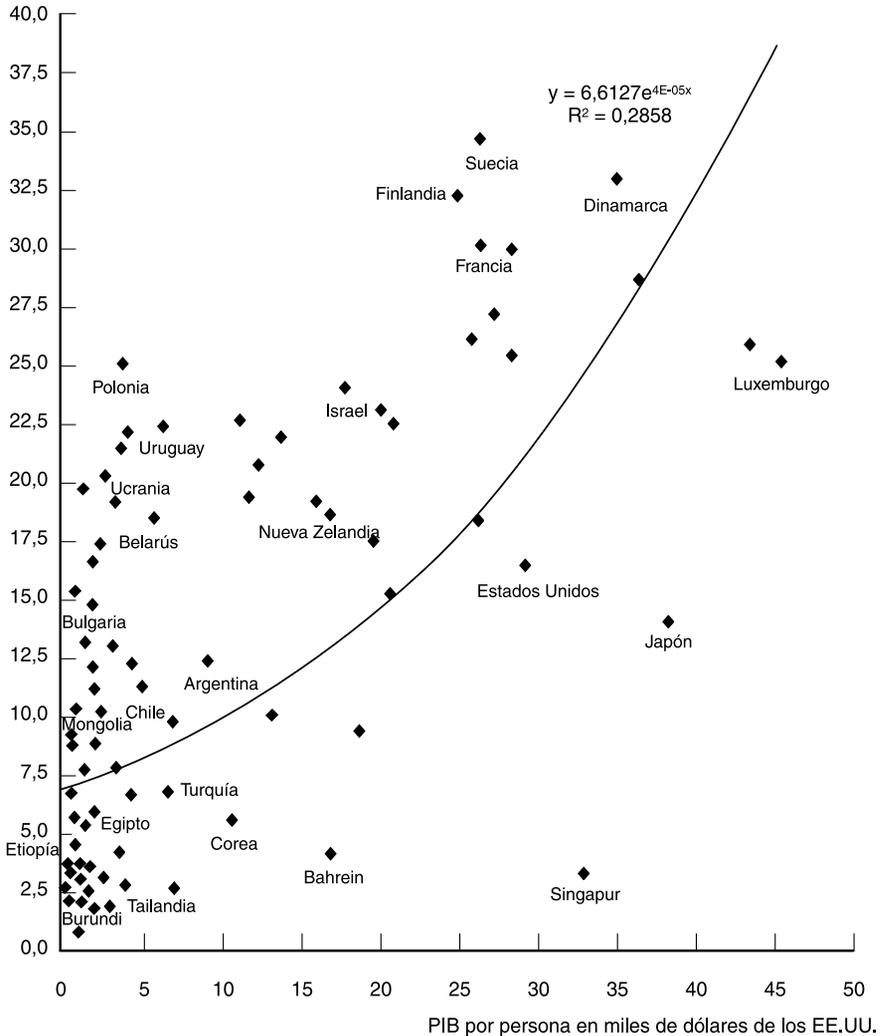
A menudo se sostiene que existe una relación simple entre los gastos sociales y los niveles del PIB. En otras palabras, a medida que los países se enriquecen tienden a gastar más en seguridad social. El gráfico 5.1 demuestra que esto es cierto sólo en parte. En él se aborda el problema mediante una regresión bidimensional directa. Este ejercicio, a pesar de ser sencillo desde el punto de vista metodológico, permite obtener algunos resultados interesantes.

En el gráfico se indica que la correlación matemática entre el PIB por habitante y la parte porcentual que representan los gastos de seguridad social en el PIB es relativamente baja (incluso no lineal, es decir, es una línea de regresión exponencial)². Sin embargo, el gráfico también muestra que la situación es más compleja. Los países industrializados adelantados registran claramente un nivel más alto de transacciones a través del sistema de protección social que los países con ingresos más bajos. De hecho, los países de ingresos más altos y los de ingresos más bajos están repartidos en dos grupos en torno a la línea de regresión. Sin embargo, ambos grupos no son muy densos. Esto significa que el nivel de gastos en seguridad social varía mucho entre países cuyo

² La R² equivale únicamente a 0,2858; esa medida no se utiliza normalmente para indicar una correlación mensurable.

Gráfico 5.1. Relación entre los gastos de seguridad social (como porcentaje del PIB) y el PIB por persona (en dólares de los EE.UU) para un grupo seleccionado de países a mediados del decenio de 1990

Gastos de seguridad social en porcentaje



Fuente: OIT.

PIB por habitante es similar. Está claro que el nivel de gastos sociales (medidos como una parte porcentual del PIB) no depende del nivel del PIB, o por lo menos no de manera exclusiva. Así, hay sociedades más pobres que deciden dedicar a los gastos sociales un porcentaje de su PIB similar al de otras sociedades mucho más prósperas. Esto indica que el gasto social también obedece en gran medida a una opción política.

LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS PRINCIPALES RETOS

Los actuales sistemas de financiación de protección social se enfrentan con tres grandes retos. Se dice que están mal preparados para hacer frente al envejecimiento de la población y a la mundialización, y también que la carga financiera que se impone a los afiliados y a los contribuyentes de todos los países ha alcanzado los límites máximos que pueden permitirse. En la presente sección se analizan brevemente los distintos argumentos antes de exponer las opciones que hay a nivel nacional y a nivel internacional para hacer frente a estos retos.

¿Se encuentra la seguridad social ante una crisis de envejecimiento de la población?

El envejecimiento de la población, que a menudo se señala erróneamente como el principal problema para financiar los regímenes de transferencias sociales formales, sólo constituirá un importante problema si las sociedades que envejecen rápidamente no pueden contener *la dependencia social en todo el mundo*. Sin embargo, incluso en Europa — en donde el proceso de envejecimiento está relativamente avanzado — la dependencia podría reducirse sustancialmente aumentando la edad de la jubilación y aumentando la tasa de participación de las mujeres en la población activa. Una sociedad que envejece no tiene por qué enfrentar una crisis, siempre y cuando pueda proporcionar trabajo a su población activa que envejece. Después de varios decenios durante los cuales se hicieron importantes inversiones en la atención de salud a través de la protección social, la población se conserva en buenas condiciones físicas y de salud hasta una edad más avanzada y debiera poder trabajar más tiempo. Además, la ordenación del tiempo de trabajo, que en la actualidad es más flexible, permite adoptar los patrones de empleo que necesitan los padres de familia y los trabajadores mayores. Los cálculos modelizados de la OIT muestran que en un país europeo medio en el que se produce un envejecimiento rápido de la población y en el que la jubilación real es a los 60 años y la población económicamente activa femenina registra una tasa igual a la de los Países Bajos, la tasa de dependencia combinada de los desempleados y de los jubilados de edad avanzada era del orden de 62 dependientes por cada 100 asalariados en 1995. Si ese país tomado como modelo: *a)* aumentara la edad de la jubilación *de facto* a los 67 años para el año 2030 y *b)* aumentara la tasa de participación de la mujer en la población económicamente activa hasta alcanzar el nivel más alto registrado en Europa (a saber, el de Suecia), entonces la relación de dependencia combinada en 2030 se elevaría a aproximadamente 68 por cada 100 asalariados. Si se mantuvieran las condiciones actuales (es decir, si se mantuviera la edad de la jubilación a los 60 años y se mantuviera invariable la tasa de participación de las mujeres en la población económicamente activa), esa proporción sería de 80 por cada 100 asalariados, o sea aproximadamente un 18 por ciento superior. El empleo es la clave para la financiación futura de la protección social en todas las sociedades. El envejecimiento de la población no constituye una amenaza para los sistemas de seguridad social sino más bien un problema para la formulación de las políticas económica y social y para el mercado de trabajo.

¿Se enfrenta la seguridad social a una crisis como resultado de la mundialización?

En el anexo estadístico se muestra que hasta el momento algunos de los países con las economías más abiertas han registrado los niveles más elevados de gastos sociales

(por ejemplo, la mayoría de los países nórdicos, Alemania, Austria y Países Bajos). Las economías nacionales abiertas en una economía mundializada no tienen por qué tener gastos sociales más bajos. Por el contrario, en los países más expuestos a riesgos externos o que tienen que hacer frente a ajustes estructurales difíciles parece ser necesario contar con un nivel más alto de protección social.

Sin embargo, los datos reflejan las realidades económicas imperantes a mediados de los años noventa. Desde entonces, las realidades políticas parecen haber cambiado hasta cierto punto. La mundialización no sólo canaliza activos financieros líquidos a través del mundo, sino que también expone a industrias enteras a nuevas presiones competitivas, presiones que ulteriormente se distribuyen entre todos los asalariados a través de presiones sobre los salarios y sobre los costos laborales no salariales. Las amenazas creíbles de reubicar las empresas o el cierre efectivo de las empresas debido a las presiones competitivas pueden limitar en la práctica la facultad del Estado para imponer o recabar las contribuciones.

Las políticas fiscales nacionales pueden reaccionar ya sea orientándose hacia fuentes de ingresos no expuestas a las presiones de la mundialización o que no afectan negativamente la posición competidora de los países, ya sea adoptando medidas para reducir los gastos de los sistemas que se considera que afectan los costos laborales. La contención de los costos laborales totales es un objetivo explícito de la política aplicada en la mayoría de los países altamente industrializados, así como en muchos países en desarrollo. Hay un consenso general entre los economistas en el sentido de que las cotizaciones a la seguridad social y los impuestos no influyen de manera importante en los costos laborales³. Los mercados de trabajo determinan el precio de la remuneración total de los asalariados. Sin embargo, en vista de que a menudo resulta difícil modificar de manera directa los salarios, que constituyen la parte más importante de esa remuneración, el debate sobre el costo de la mano de obra con frecuencia se centra en otros elementos de los costos laborales, en particular en las cotizaciones a la seguridad social. Cuando no se pueden encontrar otras fuentes de financiación, los niveles de las prestaciones de los regímenes de seguridad social pública tienden a reducirse.

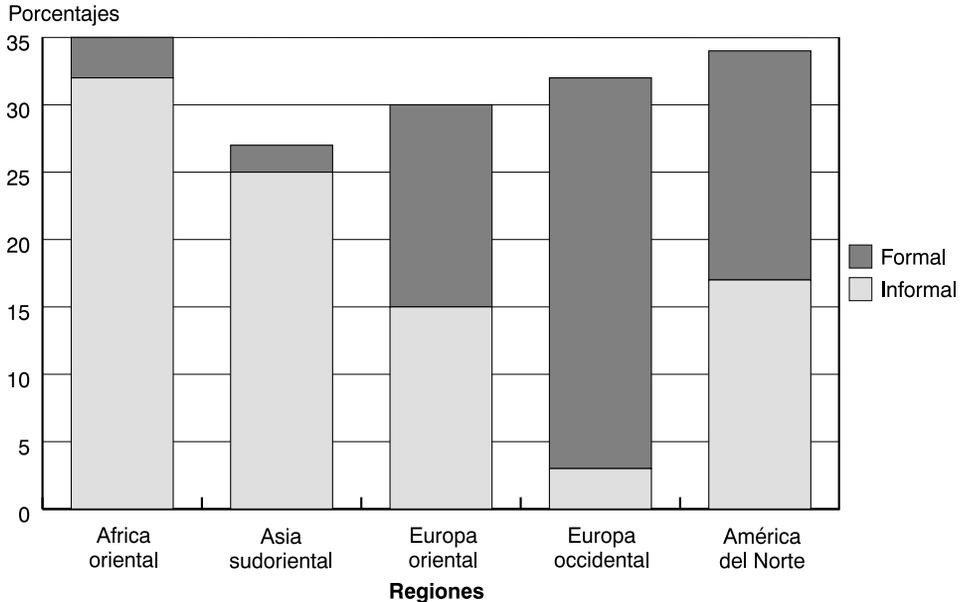
La decreciente soberanía fiscal del Estado-nación como resultado de la mundialización es uno de los principales nuevos retos para los sistemas nacionales de protección social.

¿Ha alcanzado la seguridad social los límites de la capacidad de financiación?

En todas las sociedades (suponiendo que tengan la intención de tratar a sus miembros de manera digna) se comparte el ingreso, en mayor o menor medida por medios más o menos transparentes entre todos aquellos que tienen capacidad para devengar un ingreso y aquellos que no tienen esa capacidad. Sin embargo, los niveles de transferencias registrados en las estadísticas nacionales no parecen corresponder muy estrechamente al potencial económico de distintos países. Esto sugiere que en la mayoría de los países la medición de las transferencias es muy inexacta. En los países en los que la familia en sentido amplio y las estructuras de parentesco siguen siendo relativamente fuertes, estas estructuras pueden muy bien constituir los principales vectores de las transferencias, de manera informal, mientras que otros países han pasado a adoptar

³ Informe sobre el trabajo en el mundo 2000, *op. cit.*, pág. 75.

Gráfico 5.2. Estimación de las transferencias totales y su composición en determinadas regiones a principios del decenio de 1990 (como porcentaje del PIB)



Fuente: Estimaciones de la OIT.

mecanismos de redistribución más formales, tales como los sistemas nacionales de pensiones. En conjunto, es seguro que las diferenciales entre los países de las transferencias (informales y formales) totales son mucho más pequeñas de lo que muestran las estadísticas sociales nacionales e internacionales.

Un sencillo ejercicio cuantitativo puede ilustrar este punto. En el presente examen se da por sentado que la población económicamente activa (incluidos los desempleados) devenga todos los ingresos de un país (es decir, los beneficios y los salarios) y comparte este ingreso con los niños, las personas inactivas en edad de trabajar y las personas que han superado esa edad. Se da por sentado también que la relación de consumo de una persona activa y la de una persona económicamente inactiva (en cualquier sociedad digna) es de 1 a 0,666⁴. Sobre la base de estos supuestos se puede calcular la tasa de transferencias en varias regiones seleccionadas. En el gráfico 5.2 se indica la estimación de la tasa de transferencias totales y también se compara la estimación del nivel de las transferencias informales con el nivel estadístico conocido de las transferencias formales.

Hay que tener presente que este ejercicio es hasta cierto punto especulativo, ya que los datos de base distan mucho de ser perfectos. Sin embargo, aparentemente en todo el mundo, sólo aproximadamente la mitad de las transferencias totales se cana-

⁴ Se trata por supuesto de una presunción hipotética; se supone implícitamente que el grado en que se comparte en general todo el consumo es independiente de las proporciones relativas de quienes dependen de otras personas ya sea porque son niños o porque son ancianos.

lizan en la actualidad a través de sistemas formales de protección social. La mayoría de estas transferencias formales se dan en Europa. En el mundo en desarrollo sólo una pequeña fracción de las transferencias totales se canaliza a través de sistemas formales. En la actualidad, la gran mayoría de todas las transferencias de estas sociedades aún se hace a través de mecanismos informales. Las tasas de transferencias totales calculadas demuestran que los gastos de protección social formal proyectados, incluso los de los países de Europa occidental, son inferiores a la estimación de las transferencias totales.

Puede concluirse que la mayoría de los países (quizás con la excepción de los más pobres) está redistribuyendo más recursos de la sociedad que lo indicado por las estadísticas sobre las transferencias sociales formales. No hay razón para estimar que en ningún lugar los niveles de las transferencias sociales formales se han vuelto excesivos en términos de redistribución de ingresos que las sociedades consideran necesaria. Por esta razón, el debate sobre la capacidad para financiar la protección social es en realidad un debate sobre las preferencias en materia de política para elegir mecanismos particulares de redistribución.

OPCIONES DE FINANCIACIÓN DE LOS PAÍSES

Todo país tiene que adaptar sus sistemas de financiación globales de la protección social a sus circunstancias económicas, su situación demográfica y, lo que es más importante, a las preferencias de sus ciudadanos. Cada país tiene a su disposición un conjunto limitado de mecanismos de transferencia que abarcan desde las transferencias intrafamiliares completamente informales hasta los sistemas universales financiados con ingresos generales del gobierno, y un gran número de posibilidades intermedias. Las opciones y los objetivos de la política nacional se plasman en los sistemas de financiación seleccionados y el papel de los gobiernos frente al suministro privado de transferencias sociales. En la presente sección se trata de discernir estas opciones y objetivos a menudo implícitos.

Sistemas de financiación

Los sistemas de financiación se pueden describir con los parámetros siguientes:

- el alcance de la solidaridad de grupo;
- el nivel y el método de financiación, y
- las fuentes de financiación.

El alcance de la solidaridad de grupo

El grupo más pequeño en el cual se producen las transferencias es obviamente el núcleo familiar, seguido en orden ascendente por la familia en sentido amplio o la vecindad inmediata, y los grupos comunitarios o profesionales. Lo más frecuente es que las transferencias dentro de las familias y/o de las comunidades pequeñas sean de carácter informal, salvo cuando son obligatorias por disposiciones jurídicas específicas (tales como las disposiciones sobre la pensión alimenticia del derecho de familia). El nivel de solidaridad dentro de estos grupos varía considerablemente, según los valo-

res y las circunstancias específicas de la familia o la comunidad. A menudo no existen derechos claros a prestaciones, incluso en los programas comunitarios. El nivel de las transferencias comunitarias, al igual que las intrafamiliares informales, depende con frecuencia del nivel de ingresos del grupo en conjunto y no de las necesidades precisas de los posibles beneficiarios de las transferencias.

La teoría del seguro indica que la viabilidad de un sistema aumenta proporcionalmente a las dimensiones del grupo asegurado. Los sistemas nacionales o los planes de seguro social con una amplia cobertura generalmente cuentan con un ingreso más estable que los planes limitados a grupos más pequeños. Las variaciones que experimentan las prestaciones de los grupos grandes (es decir, su riesgo financiero) son inevitablemente más estables que las de los grupos más pequeños, lo cual a su vez estabiliza su posición financiera. Los grupos pequeños también tienen que hacer frente a menudo a riesgos que amenazan a todos sus miembros tales como el desempleo dentro de un grupo profesional, la pobreza en una familia o las epidemias en una comunidad. En otras palabras, los sistemas más grandes normalmente pueden hacer frente mejor a la mayoría de los riesgos, siempre y cuando estén bien administrados. El fraccionamiento de los sistemas nacionales de solidaridad en grupos más pequeños crea inevitablemente una disparidad más amplia de los niveles de las prestaciones. En varias partes del mundo se observa una tendencia hacia una división de los grupos de solidaridad, y en este contexto el caso extremo es el de las cuentas individuales. Esto crea inevitablemente desigualdades e incertidumbre en cuanto a las prestaciones.

El nivel y el método de financiación

Los sistemas de prestaciones a corto plazo (con la notable excepción de los planes privados de seguro de enfermedad) se financian generalmente con regímenes de distribución en todos los niveles de mancomunación de riesgos. Esto se debe a que las prestaciones a corto plazo son promesas a corto plazo y pueden adaptarse con relativa rapidez a circunstancias demográficas o económicas cambiantes y por ello no requieren la acumulación de grandes reservas para las obligaciones financieras de un futuro distante. En el caso de los sistemas de pensiones, comúnmente se distinguen tres métodos de financiación:

- el régimen de distribución; es decir, prácticamente no hay capitalización anticipada;
- una capitalización anticipada completa, y
- una capitalización intermedia o parcial.

Los sistemas de pensiones privados suelen ser de plena capitalización, es decir, tienen suficientes recursos para hacer frente a sus obligaciones en caso de disolución de la compañía de seguros, el plan de pensiones profesionales o el patrocinador de un plan para una ocupación determinada. Si se reúne esta condición, el sistema es de plena capitalización. Los sistemas públicos de pensiones, que son respaldados por un compromiso de la sociedad para garantizar sus pasivos y, en teoría, su futuro durante un período indefinido, no requieren el mismo nivel de capitalización. El nivel de capitalización de los regímenes de seguridad social se determina por consideraciones que no se limitan exclusivamente a la salvaguardia financiera de los compromisos en materia de pensiones. La mayoría de los regímenes de seguridad social son, en la práctica, de capitalización parcial. Incluso los regímenes que fueron diseñados originalmente como regímenes de plena capitalización en muchos casos se convirtieron en regímenes

de capitalización parcial, cuando la inflación redujo el valor de las reservas. Recientemente varios países que contaban con regímenes clásicos de distribución (PAYG) han empezado a introducir sistemas que poseen un segundo componente y están financiados con cotizaciones (Hungría, Letonia y Polonia). Hay otros casos en los que se están introduciendo fondos de reserva en los regímenes de distribución (por ejemplo, Canadá, Francia y Países Bajos). Desde un punto de vista exclusivamente financiero, no hay una diferencia real entre un sistema de prestaciones con aportaciones definidas y un régimen de pensiones que consiste en un componente no capitalizado y en un componente capitalizado. En términos globales ambos se capitalizan parcialmente.

En los últimos años se ha producido un intenso debate internacional acerca de las ventajas y las desventajas de aumentar la capitalización anticipada de los sistemas nacionales de pensiones. Si bien los sistemas de pensiones de seguridad social no requieren realmente la seguridad financiera que puede proporcionar a los pequeños sistemas privados un alto nivel de capitalización, con frecuencia se invocan razones de otro tipo para adoptar sistemas de pensiones de capitalización anticipada. Se afirma que la capitalización puede aumentar el ahorro nacional. Como lo demuestra el cuadro 5.2, las pruebas no sustentan esta idea. Un alto nivel de ahorros nacionales puede coincidir con un bajo nivel de reservas de las pensiones, y viceversa. Con frecuencia se afirma que la capitalización estimula el crecimiento de los mercados de capitales. Pero, también en este caso, las pruebas distan de ser categóricas: los mercados de valores emergentes han obtenido tasas de crecimiento impresionantes en distintos países en los que hay pocos planes de pensiones con capitalización, cuando los hay.

Con frecuencia se afirma que la capitalización contribuirá a aislar los planes de pensiones de los efectos negativos del envejecimiento. Puede que esto sea cierto en el caso de las pequeñas comunidades aseguradas en una sociedad o un pequeño país en una economía mundializada, pero no es cierto en el conjunto de las sociedades nacionales o en el conjunto de la sociedad mundializada. Las sociedades tienen que destinar ciertas cantidades de recursos para proporcionar cierto nivel de consumo a las perso-

Cuadro 5.2. Tasas de ahorro nacionales (1990-1992) y activos de los planes de pensiones de las empresas (1990-1991)

| País | Parte del ahorro nacional en el PIB (en porcentaje) | Parte de los activos de los planes de pensiones en el PIB (en porcentaje) |
|----------------|--|--|
| Alemania | 23 | 4 |
| Australia | 18 | 39 |
| Canadá | 15 | 35 |
| Dinamarca | 19 | 60 |
| Estados Unidos | 15 | 66 |
| Francia | 21 | 3 |
| Irlanda | 20 | 37 |
| Japón | 34 | 8 |
| Países Bajos | 25 | 76 |
| Reino Unido | 14 | 73 |
| Suiza | 30 | 70 |

Nota: La tasa de ahorros es la tasa de ahorros total (el sector privado más el gobierno).

Fuente: Gerard Hughes: «Pension financing, the substitution effect and national savings», en Gerard Hughes y Jim Stewart (directores de la publicación): *Pensions in the European Union: Adapting to economic and social change* (Dordrecht, Kluwer, 2000).

nas de edad. La ecuación fundamental no cambia cuando se pasa de un sistema de financiación basado en los salarios a uno basado en la capitalización. En última instancia, el consumo de la población jubilada debe financiarse con el PIB actual producido por la población económicamente activa (salvo cuando vende activos reales al resto del mundo).

Habrá que prever que los regímenes de pensiones financiados por capitalización anticipada y los regímenes financiados por distribución (PAYG) serán vulnerables al cambio demográfico. Los regímenes de capitalización funcionan conforme al principio de que los pensionistas pueden vender sus activos (o usarlos como garantía prendaria) a las generaciones activas a fin de generar ingresos en efectivo. Si la generación compradora se reduce, cabe prever entonces una disminución de los precios de los activos, lo cual a su vez merma los ingresos de jubilación de la generación vendedora.

Se puede crear una importante presión sobre las finanzas nacionales (y no sobre la cantidad real de transferencias necesarias para financiar el consumo de las personas mayores) si un país pasa del régimen de distribución al régimen de capitalización anticipada (por ejemplo, reemplazando completa o parcialmente su programa de seguridad social por acuerdos de financiación privada), pues hará falta un (largo) período de transición durante el cual los trabajadores en actividad tendrán que acumular fondos para financiar las futuras pensiones y a la vez habrá que pagar pensiones a los pensionistas actuales. Existe pues un riesgo real de que se permita que el valor de las prestaciones de la seguridad social se reduzca a fin de hacer ahorros y limitar las sumas que el gobierno tendría que recabar a través de entradas fiscales, de un préstamo o de la venta de activos.

Si la financiación en sí no aumenta los recursos que se pueden destinar a la población dependiente y las ventajas económicas de la financiación son inciertas, la única razón de ser de la política que lleva a cambiar los regímenes de distribución por regímenes de capitalización (como en América Latina y en algunas partes de Europa oriental) es conseguir una estabilización de las cotizaciones de la seguridad social o de las tasas de impuestos. En esos casos, los niveles de las prestaciones dependen de los resultados del mercado de capitales a largo plazo, y la seguridad obtenida en los niveles de las cotizaciones o de los impuestos se consigue a costa de la seguridad de los niveles de las prestaciones. Esto constituye un cambio completo respecto de los objetivos de las políticas anteriores.

Fuentes de financiación

Los sistemas nacionales de seguridad social se financian generalmente a través de las principales fuentes de ingresos siguientes:

- las cotizaciones a la seguridad social abonadas por los empleadores y/o los trabajadores;
- los impuestos, que bien pueden ser una parte de los ingresos generales del gobierno o un impuesto asignado especialmente a estos efectos;
- los ingresos de las inversiones, y
- los desembolsos privados o primas de los seguros.

Sin embargo, la mayoría de los sistemas de seguridad social nacionales se financian en la práctica con una combinación de fuentes (véase el cuadro 5.3). Esto se aplica incluso a los subsistemas tales como los planes de pensiones.

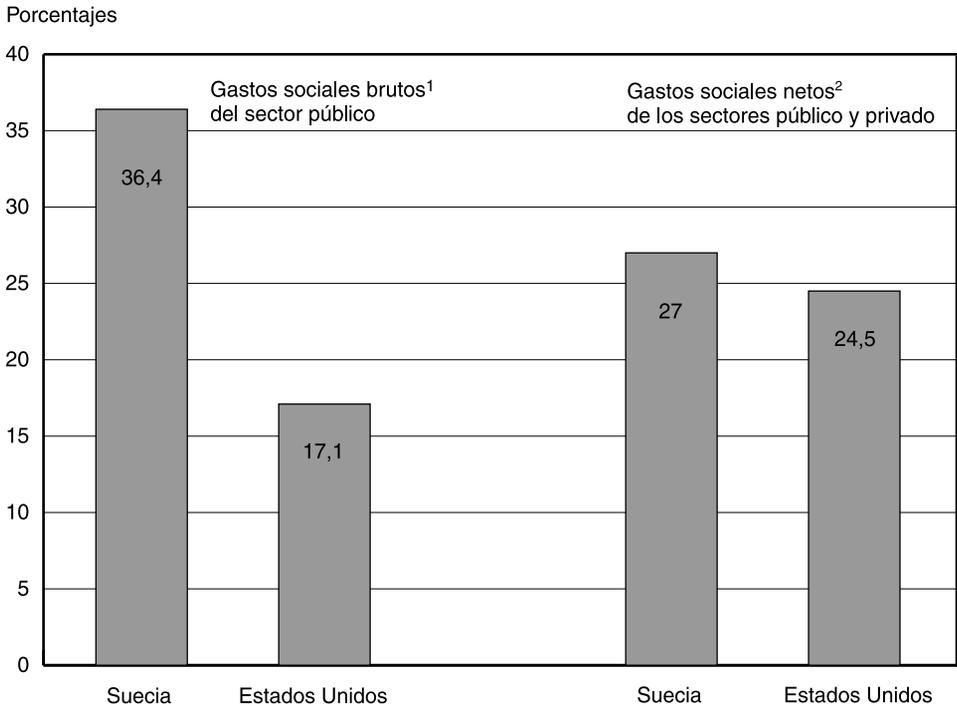
Cuadro 5.3. Tasas de las cotizaciones actuales en los sistemas nacionales de pensiones de seguridad social

| Sistema | Tasa total de cotización (parte porcentual de los ingresos asegurables totales) | Parte correspondiente al empleador (%) | Parte correspondiente asalariado (%) | Contribución del gobierno |
|--------------------|---|--|--|--|
| Alemania | 19,5 | 9,75 | 9,75 | Costo de las prestaciones distintas de los seguros |
| Bélgica | 16,36 | 8,86 | 7,5 | Subsidios anuales |
| República de Corea | 9 | 4,5 | 4,5 | Costo parcial de administración |
| Estados Unidos | 12,4 | 6,2 | 6,2 | Costo de las prestaciones especiales y subsidios supeditados a la comprobación de los recursos |
| Francia | 14,85 | 8,2 | 6,65 | Subsidios variables |
| Gabón | 7,5 | 5 | 2,5 | Ninguna |
| Italia | 32,7 | 23,81 | 8,89 | Costo de la prestación de asistencia social más el déficit global |
| Luxemburgo | 24 | 8 | 8 | Ocho por ciento de los ingresos asegurables |
| Pakistán | 5 | 5 | Ninguna | Subsidios, cuando haga falta |
| Polonia | 32,52 Incluida la invalidez | 16,26 | 16,26 | Fondos de garantía de pensión mínima |
| Trinidad y Tabago | 8,4 | 5,6 | 2,8 | Costo total de las prestaciones de asistencia social |

Fuente: Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos, *op. cit.*

El debate actual acerca de los altos costos de los gastos públicos en protección social puede ocultar el hecho de que los presupuestos de muchos gobiernos se han beneficiado en gran medida de la existencia de los sistemas nacionales de seguridad social. Los planes de pensiones para jóvenes y los planes de prestaciones de desempleo durante los períodos de intenso crecimiento de la economía normalmente producen importantes excedentes cuando se cobran las cotizaciones y no se pagan pensiones o se pagan muy pocas. Estos excedentes podrían simplemente ser absorbidos por el presupuesto general del gobierno, ya sea mediante transferencias directas (como era el caso en Europa central y oriental) o a través de préstamos (como era el caso en muchos sistemas africanos). Muchas de estas transferencias nunca fueron devueltas y se pagaron bajos tipos de interés (a menudo negativos en términos reales) sobre los préstamos. En esos casos, las cotizaciones a la seguridad social eran en gran medida otra forma de fiscalidad.

Los gobiernos con frecuencia se estiman incapaces de financiar los gastos de protección social a partir de los ingresos fiscales generales. La solución tradicional ha consistido en establecer una legislación especial para la seguridad social a fin de financiarla con cotizaciones obligatorias que han de utilizarse únicamente a los efectos especificados en la legislación. Sin embargo, los gobiernos también pueden conferir un

Gráfico 5.3. Gastos sociales como porcentaje del PIB en 1995

¹ Antes de deducir los impuestos.

² Después de deducir los impuestos.

Fuente: Willem Adema: *Net social expenditure*, Labour market and social policy occasional papers No. 39 (París, OCDE, 1999).

mandato explícito a organismos privados para que financien y se encarguen de la seguridad social o puedan optar por dejar esa tarea a la iniciativa voluntaria. Los servicios privados, obligatorios o voluntarios, se consideran a menudo como una manera conveniente de mantener un bajo nivel de gastos públicos (definidos de manera amplia para incluir los gastos de la seguridad social financiados a partir de las cotizaciones). Sin embargo, es incorrecto pensar que las prestaciones privadas no tienen efecto sobre las finanzas públicas. Hay un vínculo indirecto evidente entre todos los instrumentos de financiación de la protección social públicos y privados. Además de los contingentes pasivos del gobierno como último garante de la mayoría de las transferencias sociales, ese vínculo se define por el límite total de las cargas sociales agregadas (tanto públicas como privadas) que la población acepta. Probablemente si la mayoría de la población tiene la obligación de hacer pagos — que corresponden a garantías equivalentes —, le dará igual que estos pagos sean cotizaciones (o impuestos) que debe pagar a una institución pública o primas que ha de abonar a instituciones privadas. Están dispuestos a aceptar cierto nivel agregado de cargas sociales a cambio de cierto nivel de protección. Si el aumento de las cargas supera cierto nivel aceptable, las estrategias de evasión de impuestos empiezan a incidir en los ingresos públicos. No hay una regla general que indique cuál es la combinación aceptable entre el nivel de las cotizaciones de la seguri-

dad social y los impuestos. Esto sólo se puede saber con la práctica en procesos a largo plazo para crear un consenso político.

Sin embargo, hay indicios de que las diferencias entre países — por lo menos entre países con un mismo nivel de desarrollo — son menos pronunciadas de lo que se piensa comúnmente. Este aspecto se ilustra en el gráfico 5.3, en el cual se comparan los gastos sociales (expresados como parte porcentual del PIB) en dos economías industrializadas adelantadas, a saber, Suecia y Estados Unidos. Si bien los gastos sociales brutos de Suecia son el doble que los de los Estados Unidos, los gastos sociales totales netos son más o menos de la misma magnitud en ambos países. Esta situación tiene dos explicaciones: una parte relativamente grande de los gastos sociales de los Estados Unidos, particularmente la destinada a la atención de salud y las pensiones, es privada y en Suecia una parte relativamente grande de los gastos sociales públicos se reembolsa gracias a los impuestos. Pese a que el total neto de los gastos de ambos países tiene prácticamente el mismo nivel, los resultados son radicalmente diferentes en términos sociales, principalmente porque los gastos sociales privados se distribuyen de manera mucho más desigual que los públicos.

El papel indispensable del gobierno como último garante financiero

Además de asumir los costos financieros directos sobre una base regular, los gobiernos pueden tener que asumir los costos indirectos o la responsabilidad de los costos potenciales. Los gobiernos desempeñan un papel importante como garante financiero, o como asegurador, de los regímenes de seguridad social o incluso de los sistemas de seguridad social administrados por empresas privadas⁵. Las responsabilidades de los gobiernos pueden revestir distintas formas explícitas e implícitas. Existe una responsabilidad explícita cuando la legislación sobre seguridad social estipula que el gobierno ha de enjugar todo déficit del programa. Este tipo de pagos de garantía existe en varios países, tanto en Europa occidental como en Europa central y oriental (por ejemplo, en Bulgaria). Los gobiernos también tienen una responsabilidad explícita cuando el Estado garantiza una prestación mínima, al complementar las pensiones inferiores a ese nivel, en el caso de los beneficiarios que reúnen las condiciones prescritas. La magnitud de esos contingentes pasivos puede verse afectada considerablemente por las disminuciones sistemáticas de la tasa de ingresos de los activos de las pensiones y por reducciones de los precios de los activos inducidas por perturbaciones del mercado.

Existe una garantía implícita si — debido a presiones políticas públicas — el gobierno se ve en la obligación de garantizar planes privados, comunitarios o de seguridad social que no dan buenos resultados (como, por ejemplo, Bag-Kur, el sistema público para los trabajadores independientes de Turquía). Incluso si los gobiernos resisten a las presiones para que garanticen planes que registran graves problemas financieros, al final puede que tengan que pagar sumas más importantes en concepto de prestaciones de asistencia social a las personas cuyas otras prestaciones (a saber, pensiones o prestaciones pecuniarias a corto plazo) no han sido pagadas o han sido reducidas.

⁵ En relación con esto cabe señalar que en virtud del Convenio núm. 102, cualquier Estado Miembro que lo ratifique deberá asumir la responsabilidad general de proporcionar las prestaciones debidas; asimismo, deberá garantizar, en particular, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio financiero se efectúen periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.

Así, a través de garantías financieras explícitas o implícitas, los gobiernos proporcionan un reaseguro a los sistemas de transferencias sociales, públicos y privados, aun cuando no financien directamente las prestaciones. Los gobiernos siguen siendo el garante último de los sistemas nacionales de seguridad social y tienen que ejercer la función de supervisión correspondiente.

LA MUNDIALIZACIÓN Y LA FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A pesar de que durante mucho tiempo la elección de la combinación nacional concreta de los instrumentos de protección social y de financiación pública era una cuestión de preferencias y de consenso nacionales, en la actualidad las presiones mundiales inciden en muchas de las opciones elegidas en materia de política nacional. Actualmente, las presiones mundiales sólo pueden aliviarse — aunque de manera imperfecta — con medidas de política nacional. Es probable que los gobiernos no hayan agotado todas las medidas de política nacional para aumentar los ingresos y contener los costos sin tener que recurrir a reducir los niveles de protección. Se podrían cambiar las fuentes de financiación eligiendo los impuestos sobre la renta general e impuestos sobre el consumo específico. Además, se podrían introducir medidas para reducir la dependencia, por ejemplo, elevando la edad de la jubilación. Simultáneamente, se deben adaptar los procesos de producción para dar cabida a los trabajadores mayores.

Sin embargo, no es difícil prever que la creciente interconexión de los mercados mundiales puede modificar aun más la arquitectura de la financiación de la protección social. La mundialización financiera se ha producido a un ritmo acelerado en los últimos años, al mismo tiempo que se ha incrementado el papel de los mercados financieros en la financiación de los sistemas de pensiones. Los principales sistemas de pensiones con un segundo componente y en el futuro los fondos de reserva de los sistemas públicos de pensiones (por ejemplo, los de Canadá, Francia e Irlanda) serán o ya son factores importantes en los mercados financieros internacionales. Debido a que el funcionamiento de estos mercados está interconectado, los derechos a pensión de muchos trabajadores de todo el mundo ya son altamente interdependientes. Si una importante bolsa de valores se colapsa o si los mercados de valores rebajan los precios de los activos, millones de trabajadores de todo el mundo se verán afectados simultáneamente. A la inversa, muchos empleos dependen, directa o indirectamente, de las decisiones en materia de inversiones de los sistemas de pensiones del mundo industrializado. Las instituciones financieras internacionales están prestando cada vez más dinero para la creación o la reforma de sistemas de seguridad social. Se hacen préstamos y se conceden subvenciones internacionales a los fondos de seguridad social nacionales y regionales. Se está proporcionando ayuda internacional para brindar socorro en casos de desastres y se están concediendo subvenciones a los sistemas nacionales de salud, etc. El FMI y el Banco Mundial, a través de su iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), están estableciendo un vínculo entre el alivio de la deuda y la formulación de políticas nacionales acertadas en materia de lucha contra la pobreza. Hasta el momento, todas estas medidas e iniciativas se están llevando a cabo sin coordinación.

Según estimaciones recientes de la OIT, bastaría con asignar una pequeña parte del PIB mundial para sacar de la pobreza más extrema a la mayoría de las personas en los países más pobres. La organización y la canalización de las transferencias y el suministro

tro de prestaciones siguen siendo un reto enorme para el gobierno mundial y nacional. Las instituciones financieras internacionales han dado un primer paso con su campaña de alivio de la deuda. En 2000, en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas titulado «Copenhague + 5» se alentó a los gobiernos interesados a que consideren la posibilidad de crear un fondo mundial de solidaridad que ha de financiarse de manera voluntaria para contribuir a erradicar la pobreza y promover el desarrollo social en las regiones más pobres del mundo.

Sin embargo, hay que recalcar que la ampliación de la seguridad social sigue siendo fundamentalmente responsabilidad de cada nación. Si bien la comunidad internacional puede proporcionar una asistencia social en relación con las crisis (y, por supuesto, asistencia para el desarrollo), corresponde a cada país desplegar el esfuerzo permanente necesario para proporcionar protección social.

CONCLUSIONES

Según las proyecciones, el gasto de seguridad social, sobre todo en los países en desarrollo, representará una parte más importante del PIB a medida que los sistemas se extiendan y se afiancen. En los países industrializados los gastos también pueden seguir aumentando, en particular si no se consigue estabilizar las relaciones de dependencia aumentando la participación en la fuerza laboral de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores mayores. El verdadero reto es el del mercado de trabajo. Hay que dar empleo a todos los trabajadores.

La seguridad social consiste fundamentalmente en mancomunar los riesgos y, en términos generales, cuanto mayor es el grupo, más se puede contar con la protección brindada. La participación en planes que cubren a grupos pequeños o en planes de ahorro individuales crea importantes disparidades de las prestaciones e incertidumbre en tanto no sean estabilizados y subvencionados con recursos nacionales (o incluso internacionales).

La medida en que la capitalización anticipada se utiliza y se necesita para financiar las prestaciones depende principalmente de la naturaleza de las prestaciones y de las características del sistema. Sin embargo, la capitalización anticipada por sí sola no puede resolver ninguno de los problemas financieros estructurales que se plantean a largo plazo a los sistemas nacionales de transferencias sociales. Desde el punto de vista financiero, fiscal, económico y social, la única estrategia apropiada fiable a largo plazo para mantener niveles aceptables de gastos sociales consiste en reducir los niveles de dependencia.

Se puede proporcionar protección social mediante regímenes de seguridad social o mediante sistemas privados. Los gobiernos desempeñan un papel indispensable como garantes financieros de los regímenes de seguridad social, y a menudo también poseen pasivos, explícitos o implícitos, en el caso del suministro de prestaciones privadas. Existen importantes vínculos entre los diferentes instrumentos nacionales que se pueden utilizar para financiar la protección social. En particular, las decisiones acerca del papel de los sistemas privados tienen importantes repercusiones financieras tanto sobre las finanzas de los regímenes públicos como sobre el presupuesto del Estado. Por último, no hay una regla general que indique cuál es el límite aceptable de las cotizaciones obligatorias a la seguridad social y de los impuestos. Los niveles nacionales de transferencias sociales reflejan los valores de la sociedad más que las limitaciones económicas.

Sin embargo, a largo plazo, el reto que se plantea a la financiación de la protección social es de orden mundial, así como nacional. Si se permite que los actores económicos mundiales socaven seriamente la facultad del Estado-nación para recaudar impuestos y cotizaciones a la seguridad social, la seguridad social, que tantos progresos alcanzó durante el siglo xx, se verá confrontada a una gran incertidumbre durante el siglo xxi. Los gobiernos deben obrar juntos para conservar su soberanía en estos ámbitos de vital importancia.

CAPITULO VI

FORTALECIMIENTO Y AMPLIACION DEL DIALOGO SOCIAL

Las personas y las sociedades han desarrollado distintas formas de protección social en función de sus necesidades y de su modelo de desarrollo social y económico. La protección social puede facilitarse en el marco de la organización familiar y comunitaria, o bien estar a cargo de las instituciones de la sociedad civil, las empresas y el sector comercial, o las instituciones públicas. Según se explicó claramente en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Cumbre Social) celebrada en Copenhague en 1995 y en las «Cumbres Sociales» celebradas en Ginebra en 2000, en los últimos años la comunidad internacional se ha centrado en mayor medida en las políticas sociales de ámbito mundial.

En los capítulos anteriores se ha demostrado que la protección social está extendiendo su campo de aplicación del mundo del empleo asalariado en el sector formal al del empleo por cuenta propia y ocasional en la economía informal. Por consiguiente, es posible que en lo sucesivo el proceso de financiación y gestión de la seguridad social tenga que abarcar un grupo más amplio de actores sociales. En consecuencia, el objetivo de este capítulo es analizar distintas formas de asociación y diálogo social que pueden potenciar la eficacia y la cobertura de una protección social para todos.

ACTORES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La principal función de la protección social es facilitar la seguridad de los ingresos y el acceso a la asistencia sanitaria y a los servicios sociales básicos. Son varios los actores involucrados, entre ellos la familia y las redes de solidaridad locales, las instituciones de la sociedad civil, las empresas y el sector comercial, el gobierno y las instituciones de seguridad social, así como la comunidad internacional. Los interlocutores sociales — las organizaciones de empleadores y trabajadores — a menudo desempeñan una función importante en el desarrollo y la gestión tanto de la seguridad social como de los planes complementarios o profesionales en el marco del sector formal de la economía. Es necesario que los sindicatos se comprometan a ampliar sus actividades con el fin de tener en cuenta la economía informal. ¿Pueden afiliarse los trabajadores de la economía informal a los sindicatos existentes? y, de no ser así, ¿qué cambios son necesarios? ¿Se requieren estructuras y estrategias de contratación especiales? Para responder debidamente a la situación de los trabajadores de la economía informal, los sindicatos han de poder ofrecer ventajas tangibles y una mayor protección.

La familia y las redes de solidaridad locales

En lo que atañe a la seguridad de los ingresos, la familia desempeña un papel crucial cualquiera que sea el nivel de desarrollo del país. El reparto de los ingresos en

el seno de la familia nuclear depara una seguridad económica a los jóvenes y a los que trabajan en casa (principalmente mujeres) atendiendo a otros sin recibir por ello remuneración. La familia suele ser también la principal fuente de cuidados para los niños pequeños y, si bien en menor medida, para los adultos discapacitados o para las personas de edad. El cometido de la familia ampliada en lo tocante a garantizar la seguridad de los ingresos a sus miembros adultos que son de edad avanzada o están enfermos o discapacitados varía mucho. En algunos países de África y de Asia sigue siendo sumamente importante; en otros ha quedado debilitado por la evolución social y demográfica reciente. Tal sigue ocurriendo en el caso de las familias numerosas, que han sido con frecuencia garantía óptima de ingresos en la vejez y para muchas personas que no están amparadas todavía por ningún tipo de sistema de seguridad social. Por supuesto, aunque la familia sea numerosa y se repartan equitativamente los ingresos en ella, puede suceder que los ingresos familiares no basten. A veces las familias pobres pueden recurrir a los dispositivos de solidaridad económica que existen en su localidad.

Instituciones de la sociedad civil

Hay muchas clases de instituciones de la sociedad civil que ayudan a mantener la seguridad de los ingresos por medio de la protección social: grupos de ayuda mutua que proporcionan asistencia en especie o en forma de trabajo, sociedades de ahorro, asociaciones, cooperativas, mutuas sociales, órganos religiosos, instituciones de caridad, etc. Su función y sus objetivos varían en función del contexto nacional y local. Pueden facilitar prestaciones que complementen las de las instituciones públicas, o bien apuntar a proporcionar un mínimo de protección social a las personas no amparadas por ningún otro sistema. Algunas de ellas pueden carecer de condición jurídica, como en el caso de las asociaciones de ayuda mutua que ofrecen asistencia en especie o en forma de trabajo. No obstante, en general las actividades de esos grupos se rigen por la legislación y están sometidas al control de las autoridades públicas.

La gama de prestaciones que ofrecen estas instituciones es muy grande. Algunas de ellas se destinan a la seguridad alimentaria, otras al seguro de enfermedad o las pensiones y otras facilitan fondos en los casos de defunción o de discapacidad. Se financian, en general, con las cotizaciones de los beneficiarios y a veces con subvenciones exteriores. Como están muy cerca de los destinatarios, suelen estar en condiciones de ofrecer unas prestaciones que corresponden a las necesidades fundamentales de éstos.

Ciertos sistemas de seguro social proceden de unas mutuas que se consolidaron con el tiempo y que pasaron a ser, en definitiva, regímenes obligatorios de seguridad social. En algunos países, han seguido desempeñando un importante papel como complemento de las prestaciones del sistema obligatorio, por ejemplo en materia de asistencia médica o de jubilación. En otros países, su cometido se limita a ciertas categorías marginales. Globalmente, su aportación en el plano mundial ha progresado en los últimos años, debido a una marginación creciente y a las lagunas cada vez mayores de la protección social obligatoria.

Las empresas y el sector comercial

La seguridad de los ingresos en el sector comercial se puede comprar, por ejemplo, en relación con la vejez, la muerte y la discapacidad. Los contratos personales entrañan grandes gastos de tramitación y no están demasiado difundidos, salvo en los países

donde son hoy obligatorios o cuentan con generosas exenciones fiscales. Pueden resultar, no obstante, importantes en el caso de las personas que trabajan por su cuenta, cuyas posibilidades de conseguir otra forma de seguridad de los ingresos sean acaso muy limitadas.

Los planes de pensiones profesionales o a cargo del empleador son otra forma de seguridad de los ingresos proporcionada por el sector privado. Su administración puede correr a cargo de entidades comerciales en el caso de las empresas pequeñas, o bien ser planes autogestionados en el de las grandes. Los costos de tramitación son mucho menores que cuando se trata de planes individuales. Normalmente, no pueden afiliarse a ellos quienes no trabajan en la empresa, con lo que se evitan los costos de comercialización y resulta muy sencillo el cobro de primas o de las cotizaciones.

Los planes profesionales solían deberse a una iniciativa del empleador, mientras que ahora son objeto de convenios colectivos o incluso, en algunos países, son obligatorios en virtud de una ley o de un decreto. Las organizaciones de empleadores y los sindicatos han contribuido al desarrollo de los planes de pensiones profesionales no solamente en cada empresa individual sino también en el plano sectorial. Esta función puede ser decisiva no sólo para la negociación de los planes de pensiones profesionales, sino también para su consiguiente gestión. La administración de algunos planes en países como los Estados Unidos corre exclusivamente a cargo de organizaciones sindicales. A medida que los fondos de pensiones desempeñan una función cada vez más importante en los mercados financieros, aumenta progresivamente la demanda de los accionistas principales para participar en las decisiones relativas a las inversiones del fondo de pensiones. Con miles de millones de dólares de capital de los trabajadores circulando en los mercados mundiales, muchas organizaciones nacionales de trabajadores han emprendido acciones para tratar de controlar y reorientar estos fondos con el fin de promover los intereses más amplios de los trabajadores.

El gobierno y las instituciones de seguridad social

En la mayoría de los países, la responsabilidad de organizar y conceder prestaciones sociales recae principalmente en las autoridades públicas. Desde un punto de vista histórico, el desarrollo de los sistemas nacionales de protección social en muchos casos traducía el deseo de los legisladores de armonizar los distintos regímenes que se habían establecido en sectores o empresas individuales y conferirles carácter obligatorio. Se trataba de garantizar gradualmente que todas las personas tuvieran acceso a los mismos derechos sociales.

La estructura del plan de seguridad social a menudo determinará las disposiciones para su administración. En consecuencia, es más probable que el Estado gestione directamente los planes que facilitan prestaciones universales supeditadas a la comprobación de los recursos. Ahora bien, existe una amplia gama de disposiciones institucionales que van de la administración directa a cargo de un departamento gubernamental a la confianza en la gestión del sector privado. En los países donde la tradición de seguro social (o de principio contributivo) es la nota dominante, como Francia y Alemania y la mayor parte de África, Asia y todavía gran parte de América Latina y el Caribe, lo habitual es que los planes sean administrados por una institución pública supervisada por una junta de directores o fideicomisarios que siempre son autónomos desde el punto de vista jurídico. Por regla general, la junta es bipartita o tripartita, con representantes de los empleadores, los trabajadores y el gobierno, aunque a veces tam-

bién pueden participar otros sectores de la comunidad y expertos como banqueros o profesionales de la medicina. La gestión cotidiana del plan se halla en manos de un director ejecutivo que puede ser nombrado por la junta o por el ministro.

En especial en algunos países en desarrollo, principalmente por causa de la división administrativa, no se ha prestado la debida atención ni se ha dado el empuje suficiente a las políticas de protección social. La adopción de políticas por parte del gobierno generalmente se concentra en el Ministerio de Hacienda, que suele prestar especial interés a las pensiones. Otros ministerios, como los de Trabajo, Salud, Bienestar Social y Asuntos Civiles, pueden ser responsables de diversos planes de seguridad social, a menudo gestionados por instituciones independientes. En función de la magnitud de la descentralización fiscal, los gobiernos municipales también pueden disfrutar de cierta independencia en sus funciones, sobre todo en lo que respecta a la asistencia social.

La comunidad internacional

Desde finales del decenio de 1980 se acepta cada vez más que la comunidad internacional debería responsabilizarse a título propio de las cuestiones humanitarias y sociales. Se ha reconocido que las acciones humanitarias constituyen el ámbito primordial puesto que, de conformidad con la Resolución 43/131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 8 de diciembre de 1988, dejar a las víctimas de desastres naturales y situaciones de emergencia sin asistencia «representa una amenaza a la vida humana y un atentado contra la dignidad humana».

Las normas del trabajo fundamentales consideradas por la Cumbre Social de 1995 como la «base social de la emergente economía mundializada» son ahora el tema de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998.

El concepto de base social mundializada puede ampliarse con miras a incluir la garantía de los derechos básicos en materia de educación, salud y protección social. En lo tocante a la educación y la salud, estos derechos han sido formulados como objetivos de la Cumbre Social de Copenhague, a saber, alcanzar una educación primaria universal y una tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años inferior al 45 por mil para el año 2015. En el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrado en 2000 se recomendó «fortalecer y extender el alcance de los sistemas de protección social para atender las necesidades de las personas con empleos flexibles», pero no se formularon objetivos cuantitativos ni marcos cronológicos¹.

ASOCIACIONES PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL

Además de reforzar el papel de los distintos actores de la protección social citados más arriba, hay varias maneras en que pueden constituirse asociaciones entre ellos para incrementar la eficacia de la seguridad social y ampliar la protección social.

¹ Naciones Unidas: *Informe del Comité Especial Plenario del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General*, A/S-24/8/Rev.1 (Nueva York, 2000).

Aumento de la eficacia de la seguridad social

El Estado puede configurar los sistemas de seguridad social e influir en su eficacia de distintas formas:

- organizando y ofreciendo prestaciones sociales;
- mediante reglamentaciones que impongan a los empleadores la obligación de facilitar prestaciones o bien exigiendo a las empresas de seguros comerciales o a los fondos privados de pensiones que mantengan las normas establecidas;
- mediante la política fiscal, que contempla exenciones fiscales por las prestaciones o cotizaciones de la seguridad social;
- ratificando los convenios de la OIT en materia de seguridad social y participando en acuerdos bilaterales y multilaterales en el ámbito de la seguridad social.

Las opciones elegidas en cuanto a la importancia relativa que se concede a estos distintos enfoques han determinado la estructura global del sistema de seguridad social. Por esta razón, el Estado tiene la responsabilidad y la oportunidad de determinar su propio grado de participación, el alcance y el nivel de la protección que proporcionarán el mercado y la comunidad, etc., las disposiciones financieras y la organización y gestión de los planes.

Durante mucho tiempo se ha considerado importante que los interlocutores sociales, especialmente los representantes de los trabajadores amparados, participen en la concepción y administración de los planes de seguridad social. En la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), se afirma que «la administración del seguro social debería unificarse o coordinarse dentro de un sistema general de servicios de seguridad social, y los cotizantes, por intermedio de sus organizaciones, deberían estar representados en los órganos que determinen o aconsejen la política administrativa y presenten proyectos legislativos o redacten reglamentos». Según el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), «Cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas». En instrumentos posteriores, como el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130), y el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), figuran requisitos similares.

Una razón de la participación de los interlocutores sociales es que los planes se financian, al menos en el caso del seguro social, totalmente o en buena parte mediante las cotizaciones que abonan los empleadores y los trabajadores a tenor de los ingresos provenientes del trabajo. Ahora bien, incluso en el caso de los planes que se financian mediante ingresos tributarios generales y son administrados por un departamento gubernamental, el tripartismo puede desempeñar una función importante a la hora de mejorar las políticas y de que los sistemas respondan de forma más adecuada a las necesidades de los trabajadores. Existen otras formas de participación popular en estos planes que también pueden contribuir a fomentarlos, como por ejemplo los comités consultivos de pacientes en el caso de los servicios de salud pública. El Convenio

núm. 168 exige que cuando la administración de la promoción del empleo y la protección contra el desempleo se confía a un departamento gubernamental, representantes de las personas protegidas y de los empleadores participen en la administración con carácter consultivo.

En el marco de los sistemas contributivos de seguridad social, prácticamente siempre se encomiendan a las empresas responsabilidades importantes respecto a la deducción y al abono de las cotizaciones. Sin embargo, en algunos países la legislación laboral exige que las propias empresas faciliten ciertas prestaciones o tomen las disposiciones adecuadas con una compañía de seguros. Esta técnica, conocida como responsabilidad del empleador, fue ampliamente utilizada en el pasado para las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y las prestaciones por maternidad. Debido a sus muchas deficiencias, se ha tendido a sustituirla por el seguro social en estos ámbitos. No obstante, en los últimos años ha destacado la tendencia a responsabilizar al empleador del pago en metálico de la prestación por enfermedad y del subsidio de enfermedad durante los primeros días o semanas de ausencia. (Este tipo de reforma se inspira en los resultados de un estudio donde se demuestra que las ausencias cortas por enfermedad se pueden reducir en buena parte si los empleadores cuentan con un incentivo financiero para adoptar las medidas adecuadas con el fin de mejorar la calidad de la vida activa y supervisar la ausencia del trabajo.)

En muchos países se atribuye a las empresas la responsabilidad de facilitar protección social, especialmente pensiones de jubilación y asistencia médica, lo que no se estipula de forma explícita en la legislación en materia de responsabilidad del empleador, sino que se trata de una cuestión implícita ya que los mecanismos reglamentarios no prevén prestaciones satisfactorias. Por lo general, las intenciones del Estado se muestran claramente, dado que las empresas (y en menor grado los empleados) disfrutaban de exenciones fiscales importantes si cumplen con estas responsabilidades. Los trabajadores peor remunerados que realizan trabajos menos seguros, en concreto las mujeres, suelen beneficiarse en menor medida de los planes voluntarios del empleador. El suministro de protección social de esta forma y no por medio de la seguridad social puede entrañar una desigualdad mucho mayor en la distribución de las prestaciones.

En algunos países la legislación o las decisiones gubernamentales han ampliado los planes privados o profesionales de pensiones con miras a amparar a todos los trabajadores y empresas de una industria o incluso a sectores enteros de la economía. El sistema resultante se sitúa en algún punto entre los regímenes de seguro social obligatorio y los planes privados voluntarios. Ese sistema combina las ventajas de una amplia cobertura y la comunidad de riesgos con la autonomía respecto a cualquier tipo de participación directa del Estado. Como dichos planes cuentan con una base financiera sólida y puesto que se exige categóricamente que los representantes de los trabajadores y de los empleadores se encarguen conjuntamente de su administración, las condiciones para su funcionamiento son favorables. La experiencia de países como Finlandia, Francia y Países Bajos deja entrever que estas salvaguardias básicas facilitan en gran medida la función normativa del Estado. Por el contrario, en países donde se confía plenamente en los planes individuales de las empresas se han desarrollado muy amplios sistemas normativos que en algunos casos van acompañados por mecanismos de garantía de las pensiones. Los empleadores suelen percibir las reglamentaciones como algo oneroso, y la supervisión resulta difícil.

Algunos países, especialmente de América Latina, han aludido a una serie de razones que respaldan la privatización de sus sistemas de pensiones. ¿Hasta qué punto es la

privatización la clave para una mejor administración de la seguridad social? El debate se plantea básicamente en torno a dos ejes: la responsabilidad de garantizarla y, por consiguiente, su estructura, y su gestión.

A nivel estructural, quienes están en contra de los principios del seguro social sostienen que protege en exceso a los individuos y anula su libertad de elección. Esgrimen que el Estado ha de apartarse para ocupar una postura en la que ofrezca un nivel mínimo de protección social y cree y fomente un contexto en el que puedan concluirse acuerdos privados.

A nivel administrativo o institucional, se argumenta que las instituciones de seguro social están al margen de la competitividad del mercado (de hecho son monopolios) y no se espera que produzcan beneficios. Por ello, en consecuencia, los administradores no se ocupan como deberían de las repercusiones financieras de las decisiones que han de adoptar. Se ha tendido a deducir que en general las fuerzas competitivas del mercado tendrían un efecto benéfico. No obstante, la experiencia ha demostrado que es mucho más costoso administrar las cuentas de ahorro individuales que los registros de la seguridad social, que los administradores de fondos de pensiones (por ejemplo, los AFP en distintos países de América Latina) tienen elevados costos comerciales, que los niveles de concentración de los fondos de pensiones son elevados, y que el cumplimiento no se puede dejar en manos de las compañías de gestión privadas.

Además, los gestores de muchos planes han reconocido la necesidad de mejorar su administración y han reformado sus disposiciones institucionales para alcanzar un mayor nivel de autonomía real, o han fomentado la participación del sector privado en distintos aspectos de su administración. Por consiguiente, en el caso de los planes públicos se tiende a subcontratar algunas de sus funciones, y en el de otros conceptos y prácticas de gestión del sector privado que se deberán introducir hay una propensión a incrementar el grado de eficacia y responsabilidad.

Hacia una protección social para todos

Las vías apropiadas para ampliar la cobertura dependen de una serie de factores, tales como el nivel de desarrollo económico del país, el estado del sistema de seguridad social y el grado de informalización del empleo. Ciertos países industrializados han logrado que la cobertura personal sea total respecto de ciertas contingencias pero no de todas, por lo que la ampliación en los mismos puede lograrse en el contexto de los sistemas vigentes. Los países en desarrollo con ingresos medios pueden conseguir una cobertura universal a través de los sistemas en vigor respecto a ciertas contingencias. En otros casos, puede ser necesario primeramente desarrollar y respaldar planes diseñados específicamente para dar respuesta a las necesidades de los trabajadores de la economía informal. En vista del pequeño tamaño del sector formal en los países en desarrollo de ingresos bajos, es fundamental conceder prioridad a los planes concebidos especialmente para responder a las necesidades de los trabajadores del sector informal.

Los planes de microseguro y los concebidos en función de la zona

Como se indicó en el capítulo III, el acceso a la asistencia sanitaria es una de las prioridades por excelencia de los trabajadores de la economía informal, sobre todo en los países con ingresos bajos. El grado de éxito de los planes de microseguro ha estado supeditado a las características de los órganos que establecieron los planes, a su diseño

y al contexto en el que actúan. La organización debería basarse en la confianza entre sus miembros, que es fomentada por factores tales como un liderazgo firme y estable, su base económica, la existencia de estructuras de participación y un sistema administrativo y financiero fiable. La concepción de planes debería incluir medidas para controlar el fraude y los abusos, promover una cierta participación obligatoria, frenar los costos y fomentar unos servicios de salud preventivos y saludables. Las variables importantes del contexto giran en torno a la disponibilidad de servicios de asistencia médica de calidad y asequibles (públicos o privados) y a un clima favorable para el desarrollo de planes de microseguro.

Como se señaló en el capítulo III, el tamaño de estos planes sigue siendo bastante reducido, por lo que es importante saber mediante qué mecanismos y formas de asociación se puede ampliar su cobertura. Una opción es que tales planes constituyan organizaciones entre ellos, que les permitan alcanzar varios objetivos tales como un mayor poder de negociación con el gobierno y los servicios de salud (públicos y privados), el intercambio de información y una mayor estabilidad financiera por medio del reaseguro. Un segundo enfoque consiste en dedicar más esfuerzos a la comercialización del microseguro, ya que un gran porcentaje de la población destinataria todavía no conoce bien los beneficios resultantes de estar asegurada. En relación con esto, cabe señalar la necesidad de fortalecer la credibilidad del microseguro. No hay duda de que conceder subvenciones al microseguro es una forma prometedora de ampliar su cobertura, aunque esto depende totalmente de la capacidad y voluntad del Estado de redistribuir los ingresos a través del sistema tributario de los ricos a los pobres.

No obstante, habida cuenta del crecimiento de los planes de microseguro es posible que también se necesiten otras formas de asociación. Dichos planes pueden colaborar con organizaciones de mayor calibre de la sociedad civil (por ejemplo cooperativas y sindicatos) o recibir apoyo de ellas. También pueden fomentar la participación de empresas privadas e instituciones de la seguridad social cuya administración ya goza de un buen funcionamiento. Los buenos resultados de los esfuerzos crecientes indican que se necesitan dos tipos de cambios tanto en la cultura y la estructuración de las organizaciones participantes como en los vínculos y formas de colaboración entre las organizaciones.

El papel del gobierno es fundamental con miras al éxito de estos planes ampliados. Los gobiernos municipales pueden desempeñar una función importante gracias al establecimiento de planes de protección social para una zona determinada, en colaboración con colectivos locales de la sociedad civil. A nivel nacional los gobiernos se encuentran en la posición idónea para garantizar que las experiencias concretas puedan reproducirse con el fin de abarcar otros sectores, profesiones y ámbitos. Además, los gobiernos pueden crear un contexto propicio para el desarrollo de planes de microseguro. Mediante la reglamentación deben esclarecer la relación existente entre la función del microseguro y la del sistema del seguro social obligatorio con el objetivo de impedir la evasión de cotizaciones y potenciar a más largo plazo la existencia de vínculos más estrechos entre ambos. En el caso del seguro médico se pueden distinguir diversas funciones:

- i) la promoción del seguro médico por medio de recomendaciones respecto a su concepción (conjunto de prestaciones, afiliación y administración) y la creación de un sistema de información sobre la gestión;
- ii) la supervisión y reglamentación del microseguro, posiblemente en el contexto de la legislación sobre la administración eficaz y transparente de los planes;

- iii) la mejora y descentralización de los servicios públicos de asistencia sanitaria, lo que constituye un requisito previo fundamental para el desarrollo del microseguro en muchos países;
- iv) la organización y el suministro de una formación basada, entre otras cosas, en la promoción y el control de las actividades mencionadas en i) y ii), y
- v) la (co)financiación del acceso de colectivos con ingresos modestos al seguro médico, posiblemente a través de ayudas o cotizaciones paralelas.

Los sindicatos y los empleadores también podrían desempeñar un papel fundamental por medio de la creación de nuevos fondos especiales a nivel estatal o provincial — por ejemplo para los trabajadores de la construcción — y poniendo a prueba los planes de protección social en zonas concretas. Los sindicatos garantizarían que las prestaciones concedidas estén en consonancia con las prioridades de los trabajadores, mientras que las organizaciones de empleadores podrían convencer a sus miembros de cumplir con sus obligaciones contributivas.

El seguro social

Como se indicó en el capítulo III, hay varias formas de modificar y reformar los programas de seguro social con miras a ampliar su cobertura. Como garante de dichos programas, el gobierno desempeña obviamente una función decisiva al respecto. Ahora bien, los interlocutores sociales pueden asimismo contribuir a extender las prestaciones del seguro social a los trabajadores fijos que todavía no se hallan amparados, así como a los trabajadores eventuales y subcontratados de las empresas del sector formal. Los interlocutores sociales, y en especial los sindicatos, podrían hacer presión en favor de la adopción de medidas para que la cobertura efectiva se amplíe a los trabajadores de las pequeñas empresas. La formación y la sensibilización, seguidas de un proceso de consulta y diálogo con el gobierno, constituirían la senda ideal para alcanzar una mayor cobertura.

Prestaciones sociales basadas en la tributación

Por lo general, para la asistencia social y las prestaciones universales es mejor que la financiación proceda principalmente del gobierno central, dado que no es posible dar de otra forma la respuesta adecuada a las enormes necesidades de las regiones y localidades deprimidas. Esto garantiza el acceso de las personas de todas las regiones de un país a las mismas prestaciones básicas, que, en caso necesario, han de ajustarse en función de las diferencias del costo de la vida. Los gobiernos municipales y regionales pueden añadir complementos a esta prestación básica, por ejemplo prestaciones para la vivienda, la manutención o el trabajo. Además, en colaboración con las instituciones locales, el gobierno municipal puede desempeñar un papel importante en la concesión efectiva de las prestaciones.

Como se dijo en el capítulo I, la demanda de medidas temporales de asistencia social, a menudo financiadas por fuentes internacionales, ha aumentado en los países víctimas de la guerra, las catástrofes y las crisis. La comunidad internacional también ha prometido contribuir a largo plazo al logro de objetivos sociales, tales como la reducción de la pobreza y la educación primaria universal. En este contexto, los recursos internacionales podrían utilizarse para financiar los subsidios familiares, que contribu-

yen en especial a reducir el trabajo infantil y a fomentar la asistencia escolar, así como las prestaciones básicas de asistencia social, que, en combinación con otras políticas, contribuirían de forma significativa a reducir la pobreza.

CONCLUSIONES

En este capítulo se ha examinado la función de los distintos actores que intervienen en la seguridad de los ingresos y en la protección social, desde las redes familiares y las redes de solidaridad locales hasta la comunidad internacional. El gobierno central, los trabajadores y los empleadores constituyen los interlocutores fundamentales, pero esta asociación habrá de ampliarse con el fin de aumentar la eficacia de la seguridad social y promover la protección social de los trabajadores con ingresos modestos que trabajan por cuenta propia o en el ámbito de la economía informal. Es necesario mejorar los vínculos existentes entre el gobierno central y los gobiernos municipales, así como entre los distintos ministerios (seguridad social, trabajo, salud, hacienda, etc.). Los gobiernos municipales, las asociaciones que representan directamente a los trabajadores de la economía informal (tales como cooperativas, mutuas sociales y comunidades) y las organizaciones intermediarias que trabajan en beneficio de los trabajadores con ingresos (salarios) bajos habrán de desempeñar un papel relevante. Además, también podrán establecerse asociaciones con instituciones financieras privadas, por ejemplo en el caso de los planes de seguro social que requieren servicios de gestión de la inversión o de los planes de microseguro que precisan reaseguros u otros servicios especializados. A nivel internacional, es posible que la comunidad internacional tenga que asumir nuevas funciones en lo tocante, por ejemplo, a la definición de las políticas sociales en el plano mundial y a la (co)financiación de ciertas prestaciones sociales básicas.

CAPITULO VII

CONSECUENCIAS PARA LA FUTURA LABOR DE LA OIT

En los capítulos anteriores se examinan una serie de cuestiones clave; algunas de ellas constituyen desafíos para la aplicación del concepto de seguridad social, mientras que otras centran la atención en las deficiencias que limitan su eficacia. En un período en el cual las necesidades en materia de protección social se han intensificado en muchos países, muchos consideran que los mecanismos para hacer frente a esas necesidades no han logrado cumplir sus objetivos. Particularmente en los países en desarrollo, muchas de las personas que participan en alguna forma de empleo remunerado no tienen acceso ni siquiera a una protección social básica y tienen que arreglárselas como puedan cada día para no caer totalmente en la indigencia. Es importante, sin embargo, situar estos problemas en perspectiva y señalar, en ese sentido, el éxito que han tenido en todas las regiones muchos regímenes que proporcionan seguridad de los ingresos y acceso a la atención de salud para millones de personas. La respuesta apropiada a esos desafíos consiste pues en centrarse en remediar esas deficiencias y distinguirlas del concepto de seguridad social que sigue siendo válido y sólido. En este informe se plantean objetivos para la puesta en práctica de iniciativas de reforma que han de centrarse en esas cuestiones.

La OIT ha definido su objetivo primordial como la promoción de oportunidades para las mujeres y los hombres a fin de que puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. La seguridad social es un elemento clave del objetivo del trabajo decente y está reconocida como un derecho humano. Uno de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT — realizar el alcance y la eficacia de la protección social para todos — está encaminado a hacer efectivo este derecho. El mandato y la estructura de la OIT son singularmente pertinentes a este respecto ya que, al igual que el objetivo del trabajo decente, ponen en evidencia la necesidad de vincular las políticas de empleo con las políticas de protección social. En este último capítulo se examinan las consecuencias que esto tiene para el programa de la OIT y la estructura prevista al respecto.

Con el fin de alcanzar este objetivo, la OIT está desarrollando un programa integrado con los siguientes componentes fundamentales:

- investigaciones y formulación de políticas;
- creación de un marco normativo mediante la elaboración de normas, y
- cooperación técnica y otros medios de acción.

INVESTIGACIONES Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

El objetivo en este caso consiste en reforzar la base de conocimientos de la OIT sobre la extensión de la protección social y lograr que los regímenes de protección social sean más eficaces y más equitativos. Esto requiere investigar y analizar los problemas

que se plantean con respecto al suministro de una protección efectiva, la financiación de los regímenes y su administración, así como una comparación con otros regímenes en los que se han introducido iniciativas de reforma que han tenido éxito. Se trata de: i) comprender mejor la naturaleza, la causa y los efectos de las deficiencias que presentan los distintos regímenes; ii) formular estrategias para el establecimiento de mecanismos efectivos de protección social, y iii) elaborar un marco de políticas de la OIT en materia de protección social con los componentes que se indican a continuación.

i) Análisis de las deficiencias en cuanto a la protección y la eficacia:

- examen de las tendencias estadísticas con respecto a la cobertura y los gastos sociales para documentar el alcance de la exclusión;
- recopilación de datos sobre el empleo, los ingresos y la situación en materia de gastos de los grupos que no están amparados, incluidos los que participan en la economía informal, para examinar la necesidad de protección social y la capacidad de cotización de los hogares y del ámbito local;
- determinar los factores que contribuyen a la exclusión de la protección;
- determinar los factores que limitan la eficacia de los regímenes.

El Sector de Protección Social tiene a su cargo un programa especial sobre la extensión de la protección. En el presente bienio este programa incluirá investigaciones sobre las tendencias estadísticas en cuanto al alcance de la protección y los gastos sociales, así como sobre la eficacia de los esfuerzos encaminados a extender la protección social. Se podría considerar la posibilidad de establecer un observatorio de protección social para seguir la evolución de la puesta en práctica del concepto del trabajo decente.

ii) Selección y desarrollo de mecanismos de protección social efectivos mediante:

- la evaluación de la eficacia de los esfuerzos encaminados a extender la protección social mediante los regímenes obligatorios de seguridad social y los planes de microseguro y la vinculación entre ambos;
- el examen del papel que desempeñan los actores sociales para determinar las condiciones en las que pueden trabajar juntos para extender o mejorar la protección social;
- la puesta a prueba de opciones para el diseño y la financiación de los regímenes explorando la viabilidad de los mismos:
 - para sectores especiales de la población activa;
 - financiados con el impuesto sobre la renta y no con cotizaciones;
 - para apoyar los planes de microseguro mediante mecanismos tales como el reaseguro;
 - para el apoyo financiero internacional a efectos de la protección social en los países menos adelantados;
- la exploración de diversas opciones para proporcionar prestaciones de urgencia a fin de hacer frente a las necesidades de protección social en países afectados por una crisis o una catástrofe natural y para la subsiguiente reconstrucción de los sistemas de seguridad social o la creación de los mismos donde no los hay;
- el establecimiento de vínculos entre la protección social y las políticas de empleo, por ejemplo entre programas de microseguro y programas de desarrollo de

microempresas y entre los regímenes de prestaciones de desempleo, la asistencia social y las políticas activas de mercado de trabajo;

- la búsqueda de vías para que la protección social pueda contribuir a la igualdad de género mediante la fijación de prestaciones que garanticen la igualdad de trato y reduzcan las desigualdades tanto en el mercado de trabajo como en la división del trabajo entre hombres y mujeres.

iii) *Elaboración de un marco de políticas de la OIT* que tenga en cuenta las investigaciones y la experiencia que constituyen la base para las orientaciones en materia de políticas tendentes a realzar el alcance y la eficacia de los regímenes de protección social. Esto puede implicar, entre otras cosas, la evolución de nuevas estrategias o de estrategias alternativas nacionales o internacionales para financiar sistemas de transferencia social.

Cabe recordar que las actividades normativas pertinentes de la OIT se derivan en parte de los estudios efectuados con respecto al desarrollo de la seguridad social. Con esos estudios se procura sobre todo determinar las lagunas que pueda haber en las esferas de la seguridad social abarcadas por las normas «actualizadas» y evaluar los efectos globales que tienen realmente esas normas en los Estados Miembros.

ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO NORMATIVO MEDIANTE LA FIJACIÓN DE NORMAS

En principio, todas las personas tienen derecho a estar amparadas por un régimen de seguridad social, y las normas internacionales deberían reflejar este derecho y facilitar su cumplimiento. Como se señaló antes, sin embargo, 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 las personas con empleo independiente y de quienes trabajan de manera irregular o con una modalidad flexible que no encaja en la relación tradicional entre el empleador y el trabajador. ¿De qué manera las normas de la OIT pueden contribuir a la ampliación de la protección social para abarcar a quienes están actualmente excluidos?

Esto es una cuestión difícil que implica consideraciones contradictorias, a lo cual se suma la complejidad y la variedad de las relaciones de trabajo y el deseo de muchos empleadores e incluso de trabajadores de evitar el pago de las cotizaciones. El mayor número posible de trabajadores deberían quedar amparados por los regímenes de seguridad social de acuerdo con los principios solidarios de la afiliación obligatoria y el trato uniforme. En esencia, las personas que reúnen las características de empleados aun cuando trabajen de manera temporal o a tiempo parcial deberían ser consideradas como empleados a los efectos de la seguridad social, y su empleador debería cumplir con las obligaciones correspondientes.

No obstante, esto es más fácil de decir que de hacer, y cuanto menos se asemejan los trabajadores a los «empleados», más difícil resulta este proceso. En el caso de las personas que trabajan por cuenta propia o de aquellas que se encuentran en situaciones respecto de las cuales la relación empleador/empleado es sumamente tenue podría justificarse un enfoque diferente. Las personas con empleo independiente que tienen un lugar donde llevar a cabo su actividad o su labor profesional podrían gradualmente incorporarse al mismo régimen de seguridad social que los empleados o quedar cubiertos quizás por un régimen aparte basado en principios similares. Las personas que

trabajan por cuenta propia en un nivel más bajo pueden protegerse mejor quizás mediante mecanismos especiales que han de variar en función de factores fiscales y económicos y de la capacidad de esas personas para pagar cotizaciones, pero en general se trataría de un nivel más básico de protección social. Se puede considerar, por lo tanto, la formulación de normas para promover la extensión de la protección social sobre esta base. Esas normas podrían: reafirmar el derecho a la seguridad social tal como está previsto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; tratar de lograr que los gobiernos y los interlocutores sociales se comprometan a elaborar y poner en práctica estrategias para ampliar el alcance de la protección social básica, y adoptar indicadores estadísticos para medir los progresos con miras a la protección universal. Asimismo, las normas podrían contener recomendaciones sobre directrices para concebir, dirigir y administrar regímenes de protección social y para formular políticas y estrategias en la materia tanto nacionales como internacionales.

La cuestión de los diferentes niveles de seguridad social para diferentes categorías de trabajadores es un tema delicado en principio y también en términos de gobernanación. Es vital delimitar las categorías lo más claramente posible, dado que de lo contrario los empleadores y/o los trabajadores podrían elegir a qué régimen quieren adherirse y qué tasa de cotización han de pagar. Esto vulneraría la solidaridad y podría dar lugar a un deterioro generalizado de la protección para aquellos que ya están amparados.

Asimismo, se podría pensar en formular nuevas normas en el ámbito de la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Como se señala en el capítulo IV, hay una gran concentración de mujeres en los empleos a tiempo parcial, con bajos ingresos, intermitentes o precarios, los cuales con frecuencia no están comprendidos en el alcance de la seguridad social. La mayoría de las mujeres asumen también con frecuencia la mayor parte de la responsabilidad parental y tienen por consiguiente menos tiempo para adquirir derechos a la seguridad social. Además, en la mayoría de las sociedades, la edad para la jubilación de las mujeres sigue siendo más baja que la de los hombres, lo cual, en el caso de ser obligatoria, puede plantear dificultades para que las mujeres reúnan todas las condiciones necesarias para percibir (la totalidad de) las prestaciones. Los hombres, por su parte, también están expuestos a la desigualdad de trato, ya que en muchos países las prestaciones de sobreviviente se otorgan únicamente a la viuda. Las nuevas normas podrían por lo tanto abarcar los aspectos siguientes: igualdad de trato por lo que respecta a los derechos a prestaciones de vejez; igualdad de trato con respecto a las prestaciones de sobreviviente; el reparto de los derechos de pensión en los casos de divorcio, y el cálculo de prestaciones para los padres con responsabilidades familiares, o el acceso a las mismas.

De todas las ramas de la seguridad social abarcadas por el Convenio núm. 102, la única que no es objeto de una norma especial de la OIT es la relativa a las prestaciones familiares y para los hijos. Esta cuestión podría considerarse para ser objeto de futuras normas como medio eficaz para combatir el trabajo infantil y la pobreza y promover la igualdad de género.

Desde que se adoptó el Convenio núm. 102 en 1952 se han producido cambios sociales y demográficos que han dado lugar al surgimiento de nuevos tipos de prestaciones en materia de seguridad social, en particular:

- las prestaciones parentales, que sirven para sustituir los ingresos de los padres que piden licencia para cuidar de un niño pequeño o enfermo, una cuestión que se menciona brevemente en el párrafo 10, 3), de la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191);

- el seguro de cuidados a largo plazo, que protege contra los gastos muy elevados en que pueden incurrir quienes no pueden cuidar de sí mismos y hacer frente a las tareas cotidianas.

Estas cuestiones podrían ser también objeto de nuevas normas.

Al considerar éstos y otros temas posibles hay que tener presente que la fijación de nuevas normas puede revestir diferentes formas: nuevas normas, normas revisadas o protocolos que se añadan a convenios existentes. Cabe señalar que el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo decidió que siete convenios relativos a la seguridad social están desde el punto de vista formal «actualizados» y solicitó a los Estados Miembros que informasen a la Oficina acerca de los obstáculos y dificultades que podrían impedir o demorar la ratificación de los mismos y, en algunos casos, sobre la posible necesidad de revisar esos convenios. A esos siete convenios debe añadirse el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

En vista de la complejidad creciente de los factores involucrados en el desarrollo de regímenes de seguridad social para conseguir el objetivo mencionado al principio de este capítulo, así como de la interdependencia entre esos factores, no sería apropiado emprender ninguna de esas diferentes formas de acción normativa de manera poco sistemática y sin una idea clara de la orientación general de tal acción. Si bien la discusión de este informe permitirá sin duda alguna obtener conocimientos útiles sobre el particular, las complejidades y detalles técnicos que intervienen en este asunto justifican una labor mucho más específica. Las normas de seguridad social parecerían a ese respecto prestarse a la aplicación del nuevo «método integrado» para la acción normativa futura que el Consejo de Administración aprobó con carácter de prueba en su 279.^a reunión celebrada en noviembre de 2000 ¹. La primera etapa del mismo consiste en hacer un inventario completo de las normas existentes en el ámbito de que se trate y de las actividades relacionadas con las normas en ese ámbito. Este análisis pormenorizado habrá de examinarse después en una discusión tripartita en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo y dará lugar a la formulación de un plan de acción integrado en el ámbito de que se trate. Este plan de acción permitiría determinar posibles nuevos temas para la elaboración de normas, especificar el objeto y la forma de las nuevas normas o de las normas revisadas, proporcionar orientaciones para la promoción de las normas existentes y señalar las esferas para la cooperación técnica pertinente. La discusión podría permitir también identificar cuestiones que, ya sea por razones técnicas o de otra índole, no son adecuadas para ser objeto de un convenio o una recomendación y deberían abordarse más bien en otros tipos de textos tales como repertorios de recomendaciones prácticas o manuales. En la tercera etapa, el Consejo de Administración sacaría las conclusiones que corresponda de la discusión de la Conferencia en el contexto de sus procedimientos habituales, incluida la selección de temas para la elaboración y la revisión de normas que han de incluirse en el orden del día de la Conferencia.

Dada la importancia de este tema, la presente discusión podría considerarse como un intercambio inicial sobre cuestiones relativas a la seguridad social, así como sobre los desafíos y las perspectivas al respecto, lo cual contribuiría a clarificar las futuras actividades de la OIT en este ámbito. De acuerdo con los resultados de esta discusión, y si la Conferencia lo estima apropiado, la Oficina podría iniciar un examen pormenorizado de las actividades de la OIT relacionadas con las normas en el ámbito de la

¹ Para mayor detalle, véase el documento GB.279/4.

seguridad social en el marco del plan integrado antes mencionado ². El Consejo de Administración podría examinar la oportunidad de este procedimiento a la luz de los comentarios hechos en la Conferencia.

COOPERACIÓN TÉCNICA Y OTROS MEDIOS DE ACCIÓN

La Oficina Internacional del Trabajo — ya sea mediante su Sector de Protección Social o mediante especialistas en seguridad social de los equipos consultivos multidisciplinarios — proporciona servicios de asesoramiento técnico y lleva a cabo programas de cooperación técnica en respuesta a las solicitudes de los Estados Miembros relativas a la seguridad social. Uno de los principales objetivos del programa de la OIT relativo a la seguridad social consiste en fortalecer la capacidad de los gobiernos, los regímenes de seguridad social, los interlocutores sociales y, cuando corresponde, las ONG para asegurarse de que se dé prioridad a la sostenibilidad a largo plazo de las reformas y los programas de formación en la mayoría de los proyectos de cooperación técnica. Las políticas de protección social deberían basarse en análisis financieros, fiscales y económicos cabales, y la OIT seguirá proporcionando a sus mandantes servicios actuariales y análisis de presupuestos sociales. Además, la iniciativa QUA TRAIN proporcionará formación específica a nivel universitario para los administradores financieros de esos sistemas.

Cada vez son más los países que solicitan la asistencia técnica de la OIT con respecto a la extensión de la protección social, ya sea para abarcar sectores no cubiertos de la población activa o situaciones que antes no estaban protegidas. Es evidente que hay margen para que los regímenes actuales de seguridad social extiendan la cobertura a más personas y más contingencias, pero con frecuencia se requiere previamente asistencia técnica para abordar las deficiencias en la gobernación y la legislación y fortalecer la capacidad de las instituciones para que éstas puedan asumir nuevas responsabilidades. Esto puede implicar un análisis pormenorizado de la estructura financiera del régimen de que se trate, que puede llevarse a cabo en el contexto macroeconómico mediante un análisis del presupuesto social.

Una segunda línea de acción consiste en asistir a los gobiernos y los actores sociales en la formulación de una política global de protección social. En el ámbito de los seguros sociales estipulados por ley, la OIT proporciona una amplia asistencia técnica en relación con la formulación de políticas, la preparación de proyectos legislativos y la aplicación administrativa de regímenes de prestaciones de salud, vejez, incapacidad, fallecimiento, accidentes del trabajo, enfermedad, maternidad y prestaciones familiares. Se da la máxima prioridad a la asistencia técnica relativa a la extensión de la protección social a grupos que no están actualmente cubiertos. La OIT presta también asistencia para la elaboración y administración de planes de asistencia social que sean abordables para los países de bajos ingresos y que estén en consonancia con otras políticas destinadas a combatir la pobreza.

² Cabe recordar que en su 282.^a reunión (noviembre de 2001), el Consejo de Administración examinará la cuestión del seguimiento de las consultas relativas a los instrumentos de seguridad social con arreglo a las decisiones tomadas por el Consejo de Administración sobre la base de las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo. Véase el documento GB.279/11/2, anexo I, párrafo 54.

En algunos países, la OIT, y en particular su programa STEP, ha centrado la atención en el seguro de salud, que es una de las necesidades fundamentales de la protección social para los trabajadores de la economía informal que no ha logrado concretarse aún. La OIT proporciona asistencia para llevar a cabo estudios de viabilidad, con el propósito de evaluar de qué manera y en qué condiciones estas actividades piloto podrían llevarse a cabo y multiplicarse. Sobre la base de la experiencia adquirida, la OIT está elaborando medios prácticos y material didáctico para los diversos actores sociales a fin de ayudarles a formular sus propias políticas y actividades con respecto a los microseguros, y está proporcionando también servicios en red para los grupos sociales y laborales que participen en microseguros.

La introducción de disposiciones en materia de seguridad social para personas que no están cubiertas en la actualidad requerirá probablemente la preparación de manuales con orientaciones prácticas y una amplia difusión de informaciones con respecto a dichas disposiciones. Las normas existentes de la OIT deberían proporcionar el marco para la cooperación técnica, y se deberían explorar las sinergias entre las normas, la asistencia técnica, las reuniones y las actividades de la estructura exterior con miras a garantizar que esas actividades correspondan lo más estrechamente posible a los objetivos de la Organización.

PUNTOS PROPUESTOS PARA LA DISCUSION

1. ¿De qué forma afecta el contexto mundial en plena transformación a la capacidad de los Estados Miembros de mantener o ampliar el suministro de seguridad social?
2. En la mayoría de los países, tan sólo una minoría de la población sigue disfrutando de una seguridad social adecuada. ¿Cuál es la causa de esta situación? ¿Cómo pueden lograr los Estados Miembros de la OIT y los interlocutores sociales que el derecho a la seguridad social se convierta en una realidad para todos? ¿Cómo se pueden tomar en consideración las restricciones económicas y los niveles de desarrollo en las estrategias para la consecución de este objetivo?
3. ¿Qué prioridad debería concederse a la extensión de la protección social a los pequeños lugares de trabajo, los trabajadores independientes, los migrantes y la economía informal? ¿Qué instrumentos y políticas podrían ser más eficaces para esos grupos? ¿Qué función podría desempeñar el microseguro?
4. ¿Cómo pueden sostener unos sistemas sólidos de seguridad social un mercado de trabajo flexible y dinámico y aumentar la productividad de las empresas y las economías?
5. ¿Cuál es la mejor manera de garantizar la seguridad de los ingresos de los desempleados en niveles de desarrollo e industrialización diferentes? ¿Cómo se puede combinar de manera óptima esa acción con las medidas para favorecer el acceso al mercado de trabajo y la reincorporación en el empleo?
6. ¿Cómo pueden contribuir las políticas de protección social a la promoción de la igualdad entre los géneros? ¿Es suficiente con garantizar la igualdad de trato entre hombres y mujeres en los sistemas de seguridad social? ¿Qué medidas de reforma recientes han contribuido más a promover la igualdad de género?
7. ¿Se enfrenta la seguridad social a una crisis de envejecimiento? ¿Se pueden evitar esas crisis cambiando el sistema utilizado para financiar las pensiones? O bien ¿es necesario estabilizar la relación global de dependencia económica aumentando la participación de la fuerza de trabajo, en concreto de los trabajadores de edad y de las mujeres?
8. ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de otros métodos de financiación de la seguridad social, tomando en cuenta las diferencias en la capacidad de contribuir a los sistemas de seguro social? ¿Afectan las contribuciones del empleador a la seguridad social a los costos de la mano de obra y a los

- niveles de empleo? ¿Puede facilitar el suministro privado la financiación de la seguridad social sin menoscabar la solidaridad y la universalidad?
9. ¿Cómo puede contribuir la ampliación del diálogo social, tanto dentro de los países como a nivel internacional, a la extensión y mejora de la seguridad social? ¿Cuál podría ser dentro de este marco el papel de las organizaciones de empleadores y de trabajadores?
 10. ¿Cómo puede promoverse mejor la sinergia entre la seguridad social y otras dimensiones del objetivo global del trabajo decente?
 11. ¿Cuáles deberían ser las prioridades a largo plazo de la labor de investigación, establecimiento de normas y asistencia técnica en la esfera de la seguridad social?
 12. Tomando en consideración el método integrado para el establecimiento de normas aprobado por el Consejo de Administración en noviembre de 2000, ¿cómo debería aplicarse este nuevo método en la esfera de la seguridad social?

ANEXO ESTADISTICO

GASTOS PÚBLICOS DE SEGURIDAD SOCIAL

| País | Gastos totales de seguridad social (porcentaje del PIB) | | | Pensiones (porcentaje del PIB) | | | Atención de salud (porcentaje del PIB) | | | Gastos totales de seguridad social (porcentaje de los gastos públicos totales) | |
|-----------------------------------|---|-------------|------|--------------------------------|-------------|------|--|------------|------|--|------|
| | 1985 | 1990 | 1996 | 1985 | 1990 | 1996 | 1985 | 1990 | 1996 | 1990 | 1996 |
| Todos los países* | | 14,5 | | | 6,6 | | | 4,9 | | | |
| Africa | | 4,3 | | | 1,4 | | | 1,7 | | | |
| Asia | | 6,4 | | | 3,0 | | | 2,7 | | | |
| Europa | | 24,8 | | | 12,1 | | | 6,3 | | | |
| América Latina y el Caribe | | 8,8 | | | 2,1 | | | 2,8 | | | |
| América del Norte | | 16,6 | | | 7,1 | | | 7,5 | | | |
| Oceanía | | 16,1 | | | 4,9 | | | 5,6 | | | |
| Africa | | | | | | | | | | | |
| Argelia ⁴ | ... | 7,6 | ... | ... | 3,3 | ... | ... | 3,4 | ... | ... | ... |
| Benin | 0,7 | 1,3 | 2,2 | 0,5 | 0,4 | 0,2 | ... | 0,5 | 1,7 | ... | ... |
| Botswana ^{3,6} | 4,0 | 2,5 | 2,7 | ... | ... | ... | 2,9 | 2,3 | 2,3 | 6,9 | 7,4 |
| Burundi | ... | 1,8 | 2,2 | 0,1 | 0,2 | ... | ... | 0,8 | 0,8 | ... | 10,0 |
| Cabo Verde | ... | 5,0 | ... | ... | 0,2 | ... | ... | 3,6 | ... | ... | ... |
| Camerún ⁷ | 1,7 | 2,2 | ... | 0,4 | 0,2 | ... | 0,7 | 0,9 | 1,0 | 10,7 | ... |
| República Centrafricana | ... | 1,9 | ... | ... | 0,3 | ... | ... | 1,0 | ... | ... | ... |
| Congo ³ | ... | 2,2 | 4,2 | 0,7 | 0,9 | ... | ... | 1,5 | 3,2 | ... | ... |
| Egipto ^{2,7} | 4,8 | 4,8 | 5,4 | 2,3 | ... | ... | 1,1 | 0,9 | 0,9 | 15,7 | 15,8 |
| Etiopía ⁷ | 3,4 | 3,2 | 3,7 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 1,0 | 11,1 | 14,9 |
| Ghana | ... | 2,2 | 3,1 | ... | 0,0 | 1,1 | ... | 1,3 | 1,0 | ... | 18,9 |
| Guinea | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 1,2 | 1,2 | ... | ... |
| Kenya | ... | 2,6 | 2,0 | ... | 0,4 | 0,3 | ... | 1,7 | 1,7 | ... | 7,5 |
| Madagascar | 2,2 | 1,6 | 1,3 | 0,5 | 0,2 | ... | ... | 1,1 | 1,1 | ... | ... |
| Mali | 1,6 | 3,1 | ... | 1,0 | 0,4 | ... | ... | 1,6 | 1,2 | ... | ... |
| Marruecos ² | 1,7 | 2,4 | 3,4 | 1,6 | 0,5 | ... | ... | 0,9 | 1,0 | 8,4 | 10,1 |
| Mauritania | ... | 1,0 | 0,8 | ... | 0,2 | 0,2 | ... | ... | ... | ... | ... |
| Mauricio | 3,4 | 4,8 | 6,0 | 3,2 | 3,2 | 1,8 | ... | 1,9 | 1,9 | 21,6 | 26,5 |
| Mozambique | ... | ... | 4,7 | 0,1 | ... | 0,0 | ... | 4,4 | 4,6 | ... | ... |
| Namibia | ... | ... | 3,9 | ... | ... | ... | ... | 3,3 | 3,7 | ... | ... |
| Níger | ... | 1,9 | ... | ... | 0,1 | ... | ... | 1,5 | ... | ... | ... |
| Nigeria | ... | 1,0 | ... | ... | 0,0 | ... | ... | 1,0 | ... | ... | ... |
| Senegal ⁴ | ... | 4,3 | ... | 1,2 | 1,0 | ... | ... | 2,8 | 2,5 | ... | ... |
| Seychelles | ... | ... | 11,6 | ... | ... | ... | ... | 3,5 | 4,1 | ... | 22,4 |
| Togo | 1,2 | ... | 2,8 | 0,9 | ... | 0,6 | ... | 1,3 | 1,2 | ... | ... |
| Túnez | 6,0 | 7,0 | 7,7 | 3,6 | 2,3 | ... | ... | 2,1 | 2,2 | 20,3 | 23,6 |
| Zambia | 0,8 | ... | 2,5 | 0,4 | ... | ... | ... | ... | 2,2 | ... | ... |
| Asia | | | | | | | | | | | |
| Azerbaiyán | ... | 9,5 | 8,4 | ... | 2,7 | ... | ... | 2,9 | 1,6 | ... | 40,8 |
| Bahrein ² | ... | 3,4 | 4,2 | 0,2 | 0,6 | ... | ... | 2,6 | 2,9 | 10,0 | 13,7 |

| País | Gastos totales de seguridad social (porcentaje del PIB) | | | Pensiones (porcentaje del PIB) | | | Atención de salud (porcentaje del PIB) | | | Gastos totales de seguridad social (porcentaje de los gastos públicos totales) | |
|-------------------------|---|------|------|--------------------------------|------|------|--|------|------|--|------|
| | 1985 | 1990 | 1996 | 1985 | 1990 | 1996 | 1985 | 1990 | 1996 | 1990 | 1996 |
| Bangladesh | ... | ... | ... | 0,0 | 0,0 | ... | ... | ... | 1,2 | ... | ... |
| China ² | ... | 5,2 | 3,6 | ... | 2,6 | 1,5 | ... | 1,4 | 2,1 | ... | 23,9 |
| Chipre ⁷ | 8,0 | 8,1 | 10,3 | 4,7 | 4,5 | 6,4 | 1,9 | 1,9 | 2,0 | 24,7 | 30,2 |
| Corea, Rep. de | ... | 4,1 | 5,6 | ... | 0,9 | 1,4 | ... | 1,7 | 2,1 | 22,3 | 21,2 |
| Filipinas | ... | 1,7 | ... | ... | 0,5 | ... | 0,8 | 0,8 | 1,3 | ... | ... |
| India | ... | 1,7 | 2,6 | ... | ... | ... | ... | 0,9 | 0,9 | ... | 24,7 |
| Indonesia | ... | ... | 1,7 | ... | ... | 0,0 | ... | 0,6 | 0,6 | ... | 9,8 |
| Irán, Rep. Islámica del | ... | 4,7 | 6,1 | ... | 0,5 | ... | ... | 2,1 | 2,1 | 21,5 | 18,7 |
| Israel | 15,2 | 14,2 | 24,1 | ... | 5,9 | 5,9 | 3,6 | 2,7 | 7,6 | 27,5 | 47,4 |
| Japón ² | 11,4 | 11,3 | 14,1 | 5,2 | 5,5 | 6,8 | 4,7 | 4,6 | 5,6 | 35,8 | 37,4 |
| Jordania | ... | 6,8 | 8,9 | 0,3 | 0,6 | 0,5 | ... | 1,7 | 2,9 | ... | ... |
| Kazajstán ¹ | ... | ... | 13,6 | ... | ... | ... | ... | ... | 3,3 | ... | 50,9 |
| Kuwait | ... | 9,4 | 9,6 | 1,5 | 3,5 | ... | ... | 3,5 | 2,7 | 20,7 | 23,2 |
| Malasia | 2,0 | 2,7 | 2,9 | 1,9 | 1,0 | ... | ... | 1,5 | 1,4 | 8,9 | 13,4 |
| Mongolia ³ | ... | ... | 8,8 | ... | ... | ... | ... | ... | 4,1 | ... | 26,4 |
| Myanmar | ... | ... | 0,7 | 0,0 | ... | ... | ... | 1,1 | 0,5 | ... | 6,1 |
| Pakistán | 1,1 | ... | ... | 0,3 | ... | 0,0 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | ... | ... |
| Singapur | ... | ... | 3,3 | ... | ... | 1,4 | ... | 1,8 | 1,3 | ... | ... |
| Sri Lanka | 2,5 | ... | 4,7 | 2,4 | ... | 2,4 | ... | 1,6 | 1,5 | ... | ... |
| Tailandia | ... | 1,5 | 1,9 | ... | ... | ... | ... | 1,0 | 1,3 | 10,1 | 11,9 |
| Turquía ² | 3,9 | 5,9 | 7,1 | 1,9 | 3,3 | 3,8 | 1,1 | 1,0 | 2,3 | ... | 27,0 |
| Europa | | | | | | | | | | | |
| Albania ² | ... | ... | 10,9 | ... | ... | 5,7 | ... | ... | 2,4 | ... | 35,0 |
| Alemania | 26,3 | 25,5 | 29,7 | 11,1 | 10,3 | 12,4 | 7,2 | 6,7 | 8,3 | 54,3 | 52,1 |
| Austria ² | 24,4 | 24,2 | 26,2 | 14,0 | 13,9 | 14,9 | 5,1 | 5,3 | 5,8 | 49,1 | 49,4 |
| Belarús | ... | 15,1 | 17,4 | ... | 5,5 | 8,8 | ... | 2,6 | 5,0 | ... | 50,0 |
| Bélgica ² | 27,5 | 25,6 | 27,1 | 12,3 | 11,2 | 12,0 | 6,0 | 6,7 | 6,9 | 47,4 | 50,1 |
| Bulgaria | ... | 16,5 | 13,2 | ... | 8,7 | 7,1 | ... | 3,7 | 3,3 | 25,3 | 24,3 |
| República Checa | ... | 16,0 | 18,8 | ... | 7,3 | 8,1 | ... | 4,6 | 6,8 | ... | 38,6 |
| Croacia | ... | ... | 22,3 | ... | ... | 8,2 | ... | ... | 7,2 | ... | 47,8 |
| Dinamarca | 25,9 | 28,7 | 33,0 | 7,5 | 8,2 | 9,6 | 5,3 | 5,3 | 5,2 | 47,9 | 52,5 |
| Eslovaquia | ... | 15,9 | 20,9 | ... | 7,8 | 8,3 | ... | 5,7 | 6,0 | ... | ... |
| España | 18,5 | 19,6 | 22,0 | 9,2 | 9,4 | 10,9 | 4,6 | 5,4 | 5,8 | 45,8 | 56,7 |
| Estonia ⁵ | ... | 13,1 | 17,1 | ... | 5,3 | 7,6 | ... | 2,8 | 5,8 | 40,3 | 50,6 |
| Finlandia | 23,4 | 25,2 | 32,3 | 10,3 | 10,6 | 13,2 | 5,7 | 6,5 | 5,4 | 53,8 | 53,8 |
| Francia ² | 27,0 | 26,7 | 30,1 | 12,0 | 12,2 | 13,3 | 6,5 | 6,6 | 8,0 | 53,4 | 55,3 |
| Grecia ² | 19,5 | 19,8 | 22,7 | 11,6 | 12,7 | 11,7 | 3,3 | 3,5 | 4,5 | 57,8 | 67,4 |
| Hungría | ... | 18,4 | 22,3 | ... | 10,5 | 9,3 | 4,1 | 5,9 | 5,4 | 35,4 | 35,8 |
| Irlanda | 22,9 | 19,2 | 17,8 | 6,6 | 5,9 | 5,1 | 6,6 | 5,9 | 5,1 | 47,0 | 50,2 |
| Islandia | 7,3 | 15,7 | 18,6 | 3,5 | 2,8 | 5,7 | 3,6 | 7,7 | 7,5 | 38,2 | 47,0 |
| Italia ² | 21,6 | 23,1 | 23,7 | 12,5 | 13,5 | 15,0 | 5,5 | 6,3 | 5,4 | 42,9 | 45,5 |

| País | Gastos totales de seguridad social (porcentaje del PIB) | | | Pensiones (porcentaje del PIB) | | | Atención de salud (porcentaje del PIB) | | | Gastos totales de seguridad social (porcentaje de los gastos públicos totales) | |
|-----------------------------------|---|------|------|--------------------------------|------|------|--|------|------|--|------|
| | 1985 | 1990 | 1996 | 1985 | 1990 | 1996 | 1985 | 1990 | 1996 | 1990 | 1996 |
| Letonia | ... | ... | 19,2 | ... | 6,1 | ... | ... | ... | 4,0 | ... | 45,5 |
| Lituania | ... | ... | 14,7 | ... | ... | 7,3 | ... | ... | 4,0 | ... | 42,5 |
| Luxemburgo ² | 24,0 | 23,4 | 25,2 | 13,0 | 11,9 | 12,6 | 5,5 | 6,1 | 6,5 | 48,4 | 51,4 |
| Malta | 19,0 | 13,3 | 20,6 | 14,4 | ... | ... | 3,5 | ... | 4,2 | ... | 48,6 |
| Moldova, Rep. de | ... | ... | 15,5 | ... | ... | 7,4 | ... | ... | 6,3 | ... | ... |
| Noruega ² | 20,0 | 27,1 | 28,5 | 7,3 | 9,1 | 8,9 | 5,7 | 6,7 | 7,0 | 52,7 | 57,7 |
| Países Bajos | 28,9 | 29,7 | 26,7 | 12,2 | 13,6 | 11,4 | 5,9 | 6,1 | 6,8 | 51,6 | 51,4 |
| Polonia | 17,0 | 18,7 | 25,1 | ... | 8,5 | 14,3 | 4,5 | 5,0 | 5,2 | ... | 52,1 |
| Portugal | 13,2 | 14,6 | 19,0 | 6,4 | 7,4 | 9,9 | 3,9 | 4,3 | 5,0 | 34,9 | ... |
| Reino Unido ² | 21,1 | 19,6 | 22,8 | 8,3 | 8,9 | 10,2 | 4,9 | 5,2 | 5,7 | 46,4 | 54,9 |
| Rumania | ... | ... | 12,4 | ... | ... | 6,8 | ... | ... | 2,9 | ... | 34,7 |
| Federación de Rusia ² | ... | ... | 10,4 | ... | ... | ... | ... | ... | 2,7 | ... | 26,9 |
| Suecia | 31,1 | 32,2 | 34,7 | 10,1 | 10,3 | 13,8 | 8,1 | 7,9 | 6,1 | 53,0 | 50,0 |
| Suiza ² | 17,4 | 20,1 | 25,9 | 9,4 | 10,1 | 12,8 | 4,8 | 5,3 | 6,6 | 44,2 | 49,3 |
| Ucrania | ... | ... | 19,8 | ... | ... | 9,6 | ... | ... | 4,1 | ... | ... |
| América Latina y el Caribe | | | | | | | | | | | |
| Argentina ⁶ | 6,6 | 9,8 | 12,4 | ... | 3,6 | 4,1 | 1,1 | 4,4 | 4,3 | 35,8 | 41,2 |
| Bahamas | 5,8 | 4,2 | ... | 1,1 | 1,0 | ... | 3,3 | 2,7 | 2,5 | 23,7 | ... |
| Barbados | ... | 8,6 | 10,0 | 4,0 | 3,4 | 4,1 | ... | 3,1 | 4,4 | ... | ... |
| Belize | ... | 3,1 | 3,5 | 0,3 | 0,3 | ... | ... | 2,3 | 2,1 | 8,7 | 14,2 |
| Bolivia | ... | 4,2 | 7,0 | ... | 2,0 | ... | ... | 1,1 | 2,3 | 23,8 | 29,3 |
| Brasil ³ | 7,6 | 10,8 | 12,2 | ... | ... | 2,4 | 1,6 | 2,3 | 2,1 | 32,0 | 36,7 |
| Chile | 13,5 | 16,2 | 11,3 | ... | 6,0 | 5,9 | 1,6 | 2,0 | 2,3 | ... | 45,6 |
| Colombia ² | 4,8 | ... | 6,1 | 1,0 | 0,6 | 0,9 | 1,8 | ... | 5,1 | ... | ... |
| Costa Rica | 7,4 | 10,3 | 13,0 | 2,0 | ... | ... | 4,1 | 6,7 | 6,8 | 40,1 | 42,6 |
| Cuba | 12,5 | 15,2 | ... | 6,7 | 7,0 | ... | 4,8 | 5,6 | ... | ... | ... |
| Dominica | 1,4 | 2,2 | 4,8 | 0,7 | 0,8 | 1,4 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | ... | ... |
| República Dominicana ⁶ | 2,0 | 2,1 | 2,5 | ... | ... | ... | 1,4 | 1,6 | 1,8 | 18,3 | 15,7 |
| Ecuador | 2,8 | 2,1 | 2,0 | 1,8 | 1,1 | 1,2 | 0,6 | 0,6 | 0,3 | ... | ... |
| El Salvador | 1,3 | 1,9 | 3,6 | 0,5 | 0,7 | 1,3 | 0,6 | 0,8 | 1,3 | ... | ... |
| Granada | ... | 6,9 | ... | 1,8 | 2,6 | ... | ... | 3,7 | 2,8 | ... | ... |
| Guatemala | ... | 2,4 | ... | ... | 0,3 | ... | ... | 1,5 | 1,7 | ... | ... |
| Guyana | ... | 4,5 | 5,8 | 1,1 | 0,6 | 0,9 | ... | 3,4 | 4,3 | ... | ... |
| Jamaica | ... | 4,0 | 4,5 | ... | 0,6 | 0,3 | ... | 2,9 | 2,5 | ... | ... |
| México | 3,4 | 2,8 | 3,7 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 2,9 | 2,1 | 2,8 | 23,7 | 22,6 |
| Nicaragua ³ | ... | 7,8 | 9,1 | ... | ... | 1,4 | ... | 4,8 | 4,3 | 21,6 | 28,1 |
| Panamá | 8,0 | ... | 11,3 | 4,0 | ... | 4,3 | 3,5 | ... | 5,6 | ... | 41,3 |
| Perú | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 1,2 | 2,2 | ... | ... |
| Trinidad y Tabago ² | ... | ... | 6,6 | ... | ... | 0,6 | ... | 2,7 | 2,5 | ... | 22,7 |
| Uruguay | ... | 14,2 | 22,4 | ... | ... | 8,7 | ... | 1,2 | 2,0 | 54,7 | 67,8 |

| País | Gastos totales de seguridad social (porcentaje del PIB) | | | Pensiones (porcentaje del PIB) | | | Atención de salud (porcentaje del PIB) | | | Gastos totales de seguridad social (porcentaje de los gastos públicos totales) | |
|--------------------------|---|------|------|--------------------------------|------|------|--|------|------|--|------|
| | 1985 | 1990 | 1996 | 1985 | 1990 | 1996 | 1985 | 1990 | 1996 | 1990 | 1996 |
| América del Norte | | | | | | | | | | | |
| Canadá ² | 16,4 | 17,6 | 17,7 | 4,2 | 4,8 | 5,4 | 6,1 | 6,7 | 6,6 | 36,9 | 40,1 |
| Estados Unidos | 13,4 | 14,1 | 16,5 | 6,8 | 6,6 | 7,2 | 4,4 | 5,6 | 7,6 | 40,6 | 48,8 |
| Oceanía | | | | | | | | | | | |
| Australia ² | 14,0 | 14,5 | 15,7 | 4,6 | 4,6 | 4,6 | 5,5 | 5,6 | 5,7 | 38,7 | 41,5 |
| Fiji | ... | 6,1 | ... | ... | 4,0 | ... | ... | 2,0 | ... | ... | ... |
| Nueva Zelandia | 17,6 | 22,2 | 19,2 | 7,9 | 8,2 | 6,5 | 4,4 | 5,8 | 5,4 | ... | ... |

Notas: Los gastos totales de seguridad social comprenden los gastos de las pensiones, de la asistencia médica, de los accidentes de trabajo y de las enfermedades, y de las prestaciones familiares y en concepto de vivienda y de asistencia social en metálico y en especie, incluidos los gastos administrativos. Los gastos de las pensiones abarcan los de las pensiones de vejez, de discapacidad y para los supervivientes. Los gastos de asistencia médica comprenden los resultantes de los servicios de asistencia médica.

* Promedios regionales calculados sólo para los países citados, utilizando datos de 1990 y 1996. Promedios ponderados en función del PNB, en dólares de paridad de poder adquisitivo.

¹ Para 1996, datos de 1997.

² Para 1996, datos de 1995.

³ Para 1996, datos de 1994.

⁴ Para 1990, datos de 1989.

⁵ Para 1990, datos de 1991.

⁶ Para 1985, datos de 1987.

⁷ Para 1985, datos de 1986.

Fuentes: Publicado por primera vez por la OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000* (Ginebra, 2000), anexo estadístico, cuadro 14. Ligeramente modificado para incorporar nuevos datos posteriores a la publicación del Informe sobre el trabajo en el mundo. El cuadro incluye estimaciones basadas en datos procedentes de encuestas de la OIT sobre el Costo de la Seguridad Social y en datos de *Government Finance Statistics Yearbooks 1998 y 1999* (Washington, DC, FMI). Para los Estados miembros de la OCDE, se utilizaron datos de la *OECD Social Expenditure Data Base* (OCDE, París, 1999) cuando no se disponía de otra fuente o cuando los datos parecían incompletos. Para los otros países, cuando la respuesta a la encuesta de la OIT no era completa, se utilizaron los datos del FMI sobre los gastos en salud y seguridad social y bienestar para estimar el gasto total. Datos relativos al PIB procedentes del Banco Mundial: *World Development Indicators 1999*, y de la División de Estadística de las Naciones Unidas. Gastos públicos generales totales estimados sobre la base de los anuarios estadísticos del Fondo Monetario Internacional (*Government Finance Statistics Yearbooks*).