

Resumen ejecutivo

EXTENSIÓN DE LA  
SEGURIDAD SOCIAL  
DOCUMENTO DE TRABAJO

ESS 073



Organización  
Internacional  
del Trabajo



1919-2019

# Brechas en el financiamiento de la protección social para alcanzar la meta ODS 1.3

## Estimaciones mundiales y estrategias para los países en desarrollo

Fabio Durán-Valverde  
José F. Pacheco-Jiménez  
Taneem Muzaffa  
Hazel Elizondo-Barboza

Protección  
SOCIAL

Protección  
sociale  
Social  
Protection

## Brechas en el financiamiento de la protección social para alcanzar la meta ODS 1.3

### Estimaciones mundiales y estrategias para los países en desarrollo

#### Resumen ejecutivo

Este documento de trabajo presenta estimaciones regionales y mundiales de los costos y las brechas de financiamiento de la meta ODS 1.3 en protección social; también analiza una serie de opciones para solventar las brechas de financiamiento en los países en desarrollo mediante la utilización de recursos domésticos y externos. En el documento se examinan cuatro áreas de política en protección social (excluida la protección social en salud) que abarcan la seguridad de ingresos para niños y niñas, la maternidad, la discapacidad y la vejez, y se estiman las brechas de cobertura para cada una de ellas, el costo de la prestación de la cobertura universal, el déficit total de financiamiento para lograr un piso universal de protección social en 2019 y las necesidades incrementales de financiamiento anual para lograr progresivamente la cobertura universal entre 2019 y 2030. Además de medir el costo y el déficit de financiamiento de un piso de protección social, es decir, para la protección básica no contributiva, el documento intenta estimar el déficit de financiamiento en los sistemas contributivos y, por lo tanto, el espacio fiscal potencial que puede crearse suponiendo, ya sea, un posible aumento en la cobertura de la seguridad social, o bien en las tasas de contribución, o en ambos. Por último, ofrece una lista de opciones para la creación de espacio fiscal, con especial atención al aumento de los ingresos mediante el uso de impuestos y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD).

El estudio utiliza los últimos datos disponibles de países en desarrollo clasificados en tres grupos de ingresos, utilizando la clasificación de países del Banco Mundial por grupos de ingresos, así como grupos regionales de acuerdo con la clasificación regional de la OIT.

#### Principales resultados:

1. **Tasas de cobertura.** El análisis por grupos de ingreso muestra que los países de ingresos medianos altos muestran una cobertura de alrededor del 90 por ciento de los adultos mayores 65 años o más. Para el resto de los beneficios de la protección social, la cobertura alcanza el 33,8 por ciento para las personas con discapacidad y 53,6 por ciento para la protección de la maternidad. Entre los países de ingresos medios-bajos, la categoría de beneficios con mejor desempeño es la maternidad, que cubre a una de cada tres madres. Ninguno de los demás tipos de beneficio alcanza una cobertura del 30 por ciento en este grupo de ingresos; las prestaciones por discapacidad sólo abarcan al 8,6 por ciento de las personas con discapacidad severa. Por último, los países de bajos ingresos presentan una cobertura muy baja entre las diferentes prestaciones de protección social; la protección de la discapacidad presenta la cobertura más baja, 1 por ciento, entre todas las regiones y tipos de prestaciones. Sólo alrededor del 15 por ciento de las personas mayores reciben una pensión en los países de bajos ingresos.

- 2. Costo de un piso de protección social para cuatro tipos de beneficios.** El costo total del paquete universal de beneficios se estima en 792.6 miles de millones de dólares americanos en 2019, de los cuales 754.9 miles de millones de dólares representan el costo de proporcionar los beneficios y el resto corresponde a costos administrativos. En otras palabras, este es el costo global de lograr el paquete universal del piso de protección social en 2019. El costo total, incluido el costo administrativo, se estima en el 2,4 por ciento del PIB de los países en desarrollo incluidos en el análisis. Por regiones geográficas, el costo de las tres principales regiones, a saber, América Latina y el Caribe (ALC), Asia oriental y Europa Oriental asciende a 439.5 miles de millones de dólares, representando el 55,5 por ciento del costo total. Uno de cada tres dólares del costo corresponde a ALC. Por áreas de prestaciones, el 54,5 por ciento del costo total se asocia con las prestaciones de vejez, seguido de las prestaciones de invalidez, con un 19,1 por ciento. Los costos por categoría de ingresos oscilan entre 31.1 miles de millones de dólares para los países de bajos ingresos y 577.4 miles de millones de dólares para los países de ingresos medios-altos. Por grupos de ingresos, los gastos se estiman en el 6,4 por ciento del PIB en los países de ingresos bajos, el 2,6 por ciento en los de ingresos medios-bajos y el 2,3 por ciento en los de ingresos medios-altos.
- 3. Déficit de financiamiento para la cobertura universal del piso de protección social en 2019.** El déficit de financiamiento estimado en 2019, definido como la cantidad necesaria de recursos para lograr la cobertura universal del piso, se estima en 527.1 miles de millones de dólares americanos, lo que representa el 1,6 por ciento del PIB de los países en desarrollo considerados en el estudio. Por grupo de ingresos, alrededor de dos tercios de la brecha (364.8 miles de millones de dólares) corresponden a la participación de los países de ingresos medios-altos, en comparación con el 5,6 por ciento en los países de ingresos bajos (26.8 miles de millones de dólares). Esto se explica en parte por la composición según país, en la que los países de bajos ingresos representan una proporción menor del número total de países en desarrollo considerados en el estudio. Las diferencias en la cuantía de las prestaciones en los países según diferentes grupos de ingresos, son un factor explicativo adicional.
- 4. Necesidades incrementales de financiamiento para una cobertura universal progresiva entre 2019 y 2030.** Si la cobertura universal del piso de protección social se logra progresivamente durante el período 2019-2030, la necesidad anual de financiamiento adicional en 2019 se estima en alrededor de 246.5 miles de millones de dólares americanos (0,75 por ciento del PIB), cifra que se incrementa progresivamente de manera tal que en el año 2030 la necesidad de financiamiento adicional alcanza 735.2 miles de millones de dólares (1,24 por ciento del PIB). En términos relativos, los países de bajos ingresos requieren una mayor proporción de su PIB para cubrir sus necesidades de gasto adicional. Por ejemplo, en 2030 la necesidad de financiamiento incremental en los países de bajos ingresos es del 3,78 por ciento de su PIB, mientras que la cifra para los países de ingresos medios-bajos y medios-altos es del 1,34 por ciento y 1,16 por ciento del PIB correspondiente, respectivamente.

5. **Necesidades de financiamiento de los sistemas contributivos y espacio fiscal potencial.** A nivel mundial, las contribuciones a la seguridad social podrían representar el 6,3 por ciento del PIB de los países en desarrollo, siempre que todos los países que se encuentren por debajo de la media prevista de la cobertura o de las tasas de contribución, aumenten hasta un determinado nivel esperado. El incremento neto previsto en la creación de espacio fiscal a través de este canal representaría ingresos adicionales de alrededor de 1,2 por ciento del PIB.
  
6. **Evaluar la fiscalidad y la AOD para reducir la brecha de financiamiento.** La carga tributaria mundial se estima en el 11,1 por ciento del PIB en 2018. En promedio, el déficit de financiamiento del piso de protección social universal en 2019 representa el 13,5 por ciento de la recaudación total de impuestos. Por grupos de ingresos, las cifras se sitúan en 45,0, 16,3 y 13,0 por ciento para los países de ingresos bajos, medios-bajos y medios-altos, respectivamente. En los países de bajos ingresos, la brecha representa una parte muy elevada de los impuestos corrientes (45,0 por ciento), y, por consiguiente, la posibilidad de reducirla en una proporción significativa mediante fuentes domésticas es muy limitada. En los países con capacidad limitada para generar recursos domésticos, se necesita asistencia externa masiva. Mientras que el déficit de financiamiento del piso de protección social en 2019 se estima en el 1,6 por ciento del PIB, la asignación total de AOD a los países en desarrollo fue del 0,3 por ciento del PIB en 2017. Por lo tanto, el nivel actual de AOD es insuficiente en relación con las necesidades de financiamiento identificadas en el estudio.

El diálogo social es crucial para determinar las prioridades de política, así como para una aplicación armoniosa de cualquier reforma de la protección social. La experiencia ha demostrado que las decisiones políticas sobre las reformas de la protección social suelen tener un efecto duradero en el presupuesto nacional del país, así como en las contribuciones sociales de los empleadores y los trabajadores. En muchos países, por lo tanto, los gobiernos no toman las decisiones a este respecto por sí solos, sino que buscan apoyo en todos los actores sociales para tomar tales decisiones de manera políticamente sostenible, así como para mantener un diálogo social (consultas) con las partes interesadas, incluidas las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a fin de garantizar una mejor comprensión y aceptación de estas decisiones.

En cuanto a la satisfacción de las necesidades de financiamiento, el desafío es mucho mayor para los países de bajos ingresos, tanto en términos de costo relativo como de su capacidad relativa de financiamiento. Esta situación debe ser considerada como un factor condicionante crítico para la formulación de una política específica de ayuda al desarrollo. La asistencia financiera masiva para la implementación y el financiamiento temporal de los beneficios puede ser una opción viable para los países de bajos ingresos con capacidad doméstica limitada.

**JEL Classification:** I3, H6, H53, H55.

**Palabras clave:** protección social, sistemas de seguridad social, piso de protección social, prestaciones para niños, prestaciones por maternidad, prestaciones por discapacidad, pensiones sociales, contribuciones a la seguridad social, gasto público, espacio fiscal, movilización de recursos domésticos, asistencia oficial para el desarrollo, países en desarrollo, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

