



Organización
Internacional
del Trabajo

Resumen Ejecutivo

World Social Security Report 2010/11 Providing coverage in times of crisis and beyond

[Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010/11 Brindar cobertura en tiempos de crisis, y después de las crisis]

El *Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010/2011* es el primero de una serie de informes acerca de la cobertura de seguridad social en diferentes partes del mundo. Examina el alcance, la extensión, los niveles y la calidad de la cobertura de diversas ramas de la seguridad social, así como la magnitud de las inversiones de los países en este ámbito, medida en función del volumen y la estructura de los gastos públicos en seguridad social y de las fuentes para su financiación. El tema elegido para este primer informe es el carácter de las respuestas en materia de seguridad social a la crisis financiera y económica.

Cartografía de la cobertura social

El concepto de seguridad social utilizado aquí tiene dos dimensiones fundamentales: la “seguridad de los ingresos” y el “acceso a la asistencia médica”. La cobertura de seguridad social puede medirse directamente sólo separando cada una de las ramas específicas: la asistencia médica, la jubilación, el desempleo; o bien tomando un grupo determinado de regímenes dentro de cada rama. El informe proporciona una sinopsis técnica de las dimensiones individuales de la cobertura y de la magnitud de los gastos públicos en protección social. Permite constatar que, si bien existe cierto nivel de protección social en todos los países, sólo un tercio de ellos (en los que vive el 28 por ciento de la población mundial) dispone de sistemas de protección social que incluyen todas las ramas de la seguridad social, según se definen en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). En

muchos otros países, la cobertura se limita a algunas ramas y a una minoría de la población. Teniendo en cuenta a las personas que no forman parte de la población económicamente activa, se estima que sólo alrededor de un 20 por ciento de la población mundial en edad de trabajar (así como sus familias) tienen acceso efectivo a una protección social completa y adecuada.

El porcentaje de la población mundial que tiene acceso a los servicios de asistencia médica es mayor que el de la población con acceso a prestaciones en efectivo y sin embargo, casi un tercio no tiene acceso a ningún servicio de salud o establecimiento sanitario en absoluto. Para una proporción de personas aún mayor, los gastos inevitables de asistencia médica pueden suponer una catástrofe financiera familiar, al no disfrutar de una protección social en salud adecuada que cubra o reembolse dichos gastos. Las tasas de cobertura más altas en lo que respecta a los regímenes de pensiones de vejez se encuentran en América del Norte y en Europa; y las más bajas, en Asia y en África. A excepción de los países desarrollados, la cobertura se concentra en los trabajadores de la economía formal, principalmente de la función pública y de las grandes empresas, lo cual deja a la mayoría de las personas de edad expuestas al riesgo de la inseguridad de los ingresos o la pobreza.

Jurídicamente hablando, cerca del 40 por ciento de la población mundial en edad de trabajar debería estar cubierta por los regímenes contributivos de pensiones de vejez, pero sólo el 26 por ciento disfruta de una cobertura efectiva. Asimismo, mientras que en los países de ingresos elevados el 75 por ciento de las personas de 65 años o más reciben algún tipo de pensión, en los países de bajos ingresos estas prestaciones cubren sólo al 20 por ciento; la media de este grupo de países se encuentra apenas por encima del 7 por ciento.

Actualmente las prestaciones de desempleo tienden a restringirse a quienes tienen un empleo formal, y fundamentalmente en los países de ingresos elevados y medios; en gran parte del mundo, donde los niveles de pobreza extrema son considerables, el concepto mismo de “desempleo” parece carecer de pertinencia, ya que todo el mundo tiene que trabajar para sobrevivir. Se han encontrado regímenes obligatorios de desempleo en 78 de los 184 países estudiados (el 42 por ciento), regímenes que suelen cubrir únicamente a una minoría de la fuerza de trabajo del país. Las tasas de cobertura más bajas, en términos de proporción de desempleados que recibe prestaciones, se encuentran en África, Asia y Oriente Medio (entre el 1 y el 2 por ciento).

En la mayoría de los países con sistemas de seguridad social maduros, una gran parte de la población está cubierta por regímenes de seguro social, mientras que la asistencia social desempeña únicamente una función residual. En la Unión Europea (más Islandia, Noruega y Suiza), los gastos en prestaciones supeditadas al control de los recursos no sobrepasa el 3 por ciento del PIB por término medio, mientras que el total de los gastos de protección social se sitúa como media por encima del 25 por ciento; ningún país presenta gastos para la asistencia social que sobrepasen el 5 por ciento del PIB.

En países con una economía informal importante, donde los regímenes de seguro social sólo cubren a una minoría, los sistemas no contributivos de seguridad social brindan la oportunidad no sólo de reducir la pobreza sino también, al menos en algunos casos, de colmar gran parte de la falta de cobertura existente. Las innovaciones más prometedoras para ayudar a cubrir la falta de cobertura a nivel mundial son los sistemas de transferencias en efectivo condicionadas o no condicionadas, es decir, los sistemas de asistencia social financiados por los impuestos, como los programas denominados *Bolsa Família* en Brasil y *Oportunidades* en México, las prestaciones de asistencia social de Sudáfrica o los regímenes universales de pensiones de vejez en países como Namibia y Nepal.

En la mayoría de los países existe una cobertura de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Esta suele limitarse a quienes trabajan en la economía formal, e incluso en estos casos la cobertura real es baja, pues sólo se declara e indemniza una parte de los accidentes. En la economía informal, las condiciones y la seguridad en el trabajo suelen ser extremadamente deficientes; los accidentes y las enfermedades profesionales, generalizados y la protección de las víctimas, inexistente. A nivel mundial, se estima que la cobertura legal representa menos del 30 por ciento de la población en edad de trabajar, es decir, menos del 40 por ciento de la población económicamente activa.

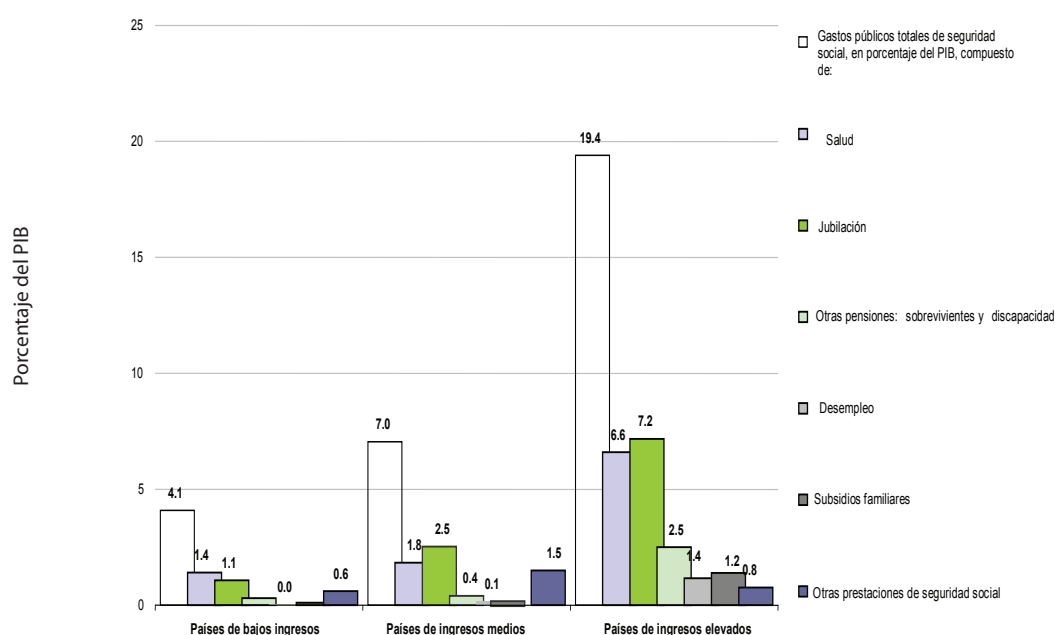
Uno de los mayores desafíos de la protección social en el mundo es la reducción de la mortalidad materna, neonatal y de los niños menores de 5 años mediante prestaciones de maternidad. Las prestaciones en efectivo antes y después del parto se limitan a las trabajadoras con un empleo formal. Las diferencias de acceso a la asistencia médica en el contexto de la protección de la maternidad son considerables, ya sea entre países con diferentes niveles

de ingresos o incluso dentro de cada país. En los países de bajos ingresos, el porcentaje de mujeres de las zonas rurales con acceso a servicios profesionales de salud no supera el 35 por ciento, mientras que en las zonas urbanas el índice de acceso se sitúa por término medio en torno al 70 por ciento, cifra que sigue estando más de 20 puntos porcentuales por debajo de la situación observada en los países de ingresos elevados.

Inversiones en seguridad social y eficacia de la cobertura

Por término medio, el 17,2 por ciento del PIB mundial se dedica a la seguridad social. Sin embargo, esta media no refleja la situación de la mayoría de la población mundial, que vive en los países de ingresos más bajos, donde se invierte mucho menos en seguridad social.

Gastos de seguridad social, por nivel de ingresos y rama, ponderados en función de la población, último año con datos (porcentaje del PIB)

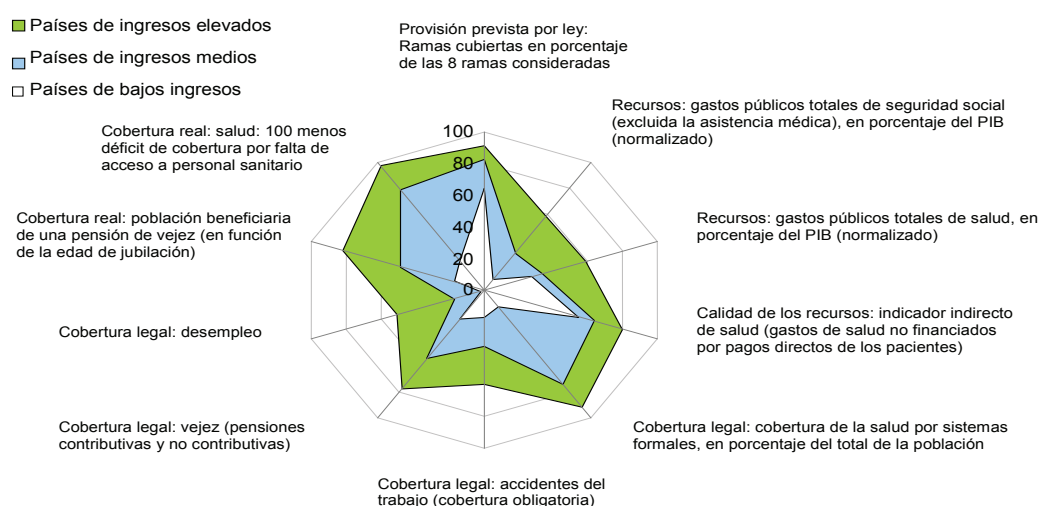


Vínculo: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?resourceId=15128>

Esto no significa que en los países de bajos ingresos no haya margen fiscal o político para invertir en sistemas de seguridad social. Países con un nivel similar de PIB per cápita pueden adoptar decisiones muy diversas en cuanto a la magnitud del sector público. Y, cualquiera que sea esta magnitud, los países disponen de ciertas alternativas en cuanto a la proporción de los recursos públicos que ha de invertirse en seguridad social.

El informe ofrece una primera aproximación de tipología de la seguridad social con el objeto de extraer, para ciertos países o grupos de países, algunos de los factores que pueden asegurar el éxito en términos de cobertura. La tipología está constituida a partir de dos factores de entrada (base jurídica y nivel sostenido de recursos asignados) y un indicador indirecto (factor de salida) de la eficacia y la calidad de la cobertura. La tipología demuestra que son indispensables unas bases jurídicas sólidas para garantizar unos recursos más elevados: no existe, en efecto, ninguna situación nacional en la que se comprometan recursos generosos a pesar de la falta de una base jurídica. En el 29 por ciento de los 139 países analizados, coinciden unas bases jurídicas exhaustivas y un alto nivel de recursos con un alto nivel de cobertura social de buena calidad.

Componentes de la tipología por nivel de ingresos



Fuentes: Cálculos de la OIT basados en SSA/AISS, 2008, 2009; Comisión Europea, 2009a; OCDE, 2009a; OIT, 2009c; OMS, 2009a, 2009b; legislación nacional.

La seguridad social en tiempos de crisis

Además de proporcionar ingresos de sustitución a quienes pierden su empleo, evitando con ello que caigan en la pobreza, las prestaciones sociales tienen efectos económicos importantes, gracias a que estabilizan la demanda agregada. En contra de cierta creencia, no se ha encontrado ningún efecto negativo en el crecimiento económico causado por el incremento de los gastos sociales durante y después de la crisis. Al contrario, unos programas

de desempleo, así como de asistencia social y de obras públicas bien concebidos evitan de hecho el desempleo de larga duración y contribuyen a acortar las recesiones económicas. Los países que ya disponen de regímenes en funcionamiento pueden, con relativa facilidad, ampliar o adaptar las diferentes medidas para actuar con rapidez y en el momento oportuno. Por otra parte, durante las pasadas crisis económicas ocurridas en América Latina y Asia se observó que para los países que carecían de regímenes de seguridad social fue difícil, cuando no imposible, crear nuevos regímenes o adoptar medidas específicas y puntuales con la suficiente rapidez como para amortiguar el impacto de la crisis.

Los países analizados que disponen con al menos algunos elementos de seguridad social, como las pensiones, los seguros de salud o los subsidios familiares, suelen responder a la crisis mediante el incremento automático del número de beneficiarios y de los gastos, así como la ampliación de la cobertura y del nivel de las prestaciones de los regímenes existentes.

Cuando existen, los regímenes de seguro de desempleo constituyen la rama de la seguridad social que soporta la mayor parte de los costos de los ingresos de sustitución proporcionados a los trabajadores que han perdido su empleo. Pero los regímenes de seguro de desempleo sólo existen en 64 de los 184 países de los que se dispone de información. La asistencia social, las obras públicas y otros programas similares también tienen una cobertura muy limitada a nivel mundial.

A fin de limitar los riesgos del desempleo estructural, las estrategias gubernamentales de una serie de países europeos consisten en favorecer las medidas de desempleo parcial mediante la ampliación de la base de candidatos posibles, los criterios de admisibilidad y la cobertura de las prestaciones. De este modo se evita la pérdida de competencias laborales y el desaliento de los trabajadores, permitiéndoles permanecer en la relación de trabajo, pero con horarios reducidos, por ejemplo.

La forma más común de respuesta a la crisis en los países de ingresos medios es la ampliación de los programas de transferencias en efectivo (por ejemplo, en Brasil) o de obras públicas (por ejemplo, en Filipinas). Estos últimos suelen ser más flexibles: pueden ponerse

en marcha más rápidamente que los regímenes de seguridad social e interrumpirse una vez superada la crisis. Las medidas posibles de respuesta a la crisis son sin lugar a dudas mucho más limitadas en los países de bajos ingresos. Existen programas que proporcionan apoyo a los ingresos en caso de desempleo, pero son raros. Además, muchos de estos países, en particular en el África subsahariana, se enfrentaban ya a una gran pobreza y a un subempleo masivo mucho antes de esta crisis económica mundial.

La crisis y la merma consiguiente de las reservas de los regímenes de pensiones demuestran claramente hasta qué punto los niveles de éstas últimas y, por consiguiente, la seguridad de ingresos para la vejez, pueden verse afectados por el rendimiento de los mercados de capital y otras fluctuaciones económicas. Introducir garantías del tipo “prestaciones definidas” en los regímenes de contribuciones definidas reduciría esta imprevisibilidad, al igual que lo haría garantizar determinadas tasas de rentabilidad que permitan asegurar unas tasas de sustitución del ingreso para la jubilación a los niveles deseados.

Algunos países que adoptaron una política fiscal expansionista durante la crisis se enfrentan ahora a una necesidad de consolidación fiscal para afrontar el aumento del déficit y la deuda pública. Ello podría llevar a futuros recortes de los gastos de seguridad social hasta dejar estos últimos a niveles incluso inferiores a los anteriores a la crisis. Ello puede no sólo afectar directamente a los beneficiarios de la seguridad social y, por consiguiente, el nivel de vida de un gran porcentaje de la población, sino que además ralentizar o retrasar significativamente la plena recuperación económica, debido a sus efectos en la demanda agregada.

Conclusiones

La crisis actual ha demostrado una vez más la importancia de la seguridad social para la sociedad en tiempos de crisis y de ajustes, pues constituye un estabilizador económico, social y político irremplazable en momentos difíciles. Esta función se suma a todas las demás funciones que la seguridad social desempeña: proporciona mecanismos para reducir e incluso evitar la pobreza, reducir las desigualdades de ingresos a niveles aceptables y mejorar el capital humano y la productividad. La seguridad social es, por consiguiente, una

de las condiciones necesarias para el desarrollo económico y social sostenible. Es un factor de desarrollo. Es asimismo una importante característica de todo Estado y toda sociedad democráticos y modernos.

Este informe muestra con claridad que la mayoría de la población mundial sigue sin disfrutar de acceso a regímenes de seguridad social maduros y adaptados. Por ello, si se desea preparar a la sociedad mundial para afrontar futuras recesiones económicas y lograr otras metas mundiales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un desarrollo económico sostenible y una globalización equitativa, es esencial desarrollar sistemas de seguridad social integrales en los países que por ahora sólo cuentan con sistemas rudimentarios, comenzando por la provisión de una seguridad básica de los ingresos y un acceso asequible a la asistencia médica básica a todos los que la necesitan, es decir, un régimen básico (o un piso) de protección social mundial, a partir del cual debería ir incrementándose el nivel de las prestaciones de seguridad social, a medida que las economías crezcan y aumente el espacio fiscal para políticas redistributivas.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo

Este resumen no constituye un documento oficial de la Organización Internacional del Trabajo. Las opiniones expresadas no reflejan necesariamente el punto de vista de la OIT. Las denominaciones utilizadas no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la OIT sobre la situación jurídica de ningún país, área o territorio, ni sobre sus autoridades o sobre la delimitación de sus fronteras. La referencia a nombres de empresas y de productos y procesos comerciales no implica que la OIT los apoye, y el hecho de no mencionar una empresa, un producto o un proceso comercial concretos no denota desaprobación.

Este texto puede reproducirse libremente mencionando la fuente.

Departamento de Comunicación y de la Información Pública
Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons, 1211 Ginebra 22, Suiza
Para más información, visitar nuestro sitio web www.ilo.org

