

**BAJO EMBARGO**  
**hasta las 00.01 GMT**  
**del 3 de Junio**

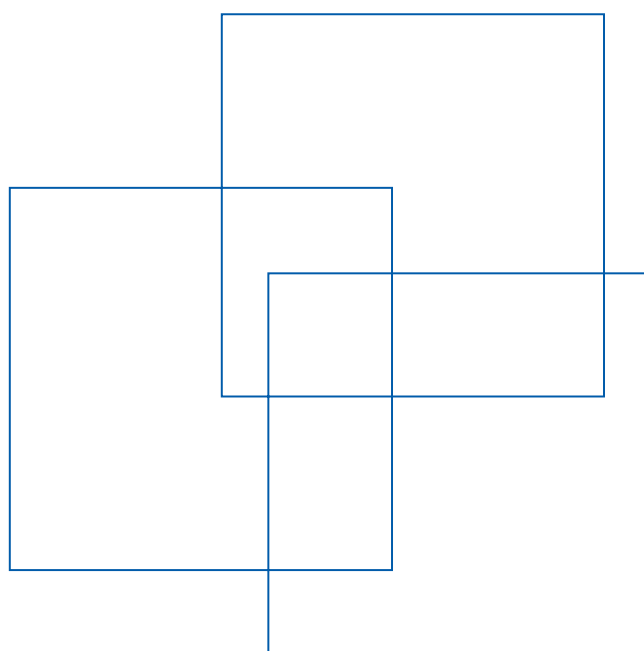


Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015:

*hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*

## Resumen ejecutivo



Las políticas de protección social desempeñan un papel determinante en la realización del derecho humano a la seguridad social para todos, reduciendo la pobreza y la desigualdad, y apoyando el crecimiento inclusivo, impulsando el capital humano y la productividad, favoreciendo la demanda interna y facilitando la transformación estructural de las economías nacionales. Este informe emblemático de la OIT: i) brinda un panorama global de la organización de los sistemas de protección social, su cobertura y prestaciones, así como del gasto público en seguridad social; ii) presenta, siguiendo un enfoque de ciclo de vida, la protección social para los niños, para las mujeres y los hombres en edad activa, y para las personas de edad; iii) analiza las tendencias y las políticas recientes, por ejemplo, el impacto negativo de la consolidación fiscal y de las medidas de ajuste; y iv) hace un llamamiento a la extensión de la protección social en pos de la recuperación de la crisis, del desarrollo inclusivo y de la justicia social.

Si bien se reconoce ampliamente la necesidad de protección social, en una gran mayoría de la población mundial sigue sin cumplirse el derecho humano fundamental a la seguridad social. Sólo el 27 por ciento de la población global goza de un acceso a sistemas de seguridad social integrales, al tiempo que el 73 por ciento está cubierto parcialmente o carece de cobertura.

La falta de acceso a la protección social, constituye un gran obstáculo para el desarrollo económico y social.

Una cobertura inadecuada o una ausencia de cobertura de protección social, se asocia con niveles elevados y persistentes de pobreza y de inseguridad económica, crecientes niveles de desigualdad, inversiones insuficientes en capital humano y capacidades humanas, y una demanda agregada débil en tiempos de recesión y de lento crecimiento.

El fuerte impacto positivo de la protección social ha llevado la protección social a los primeros planos de la agenda de desarrollo. La protección social es un elemento clave de las estrategias nacionales dirigidas a promover el desarrollo humano, la estabilidad política y el crecimiento inclusivo. La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), de la OIT, refleja un consenso respecto de la extensión de la seguridad social alcanzado entre los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores de 185 países, de todos los niveles de desarrollo. Además, la puesta en marcha de los pisos de protección social está respaldada por el G20 y por las Naciones Unidas.

Sin embargo, si bien ha habido una tendencia global hacia la extensión de la protección social, en particular en los países de ingresos medios, la eficacia de los sistemas de seguridad social en algunos países se encuentra en situación de riesgo como consecuencia de la consolidación fiscal y de las medidas de ajuste. Estas tendencias se presentan en los diferentes capítulos del informe, siguiendo un enfoque de ciclo de vida.

## Protección social para los niños y las familias: un derecho incumplido

Las políticas de protección social constituyen un elemento esencial de la materialización de los derechos de los niños, garantizando su bienestar, rompiendo el círculo vicioso de la pobreza y la vulnerabilidad, y contribuyendo a que todos los niños desarrollen su pleno potencial. A pesar de una gran expansión de los regímenes, las políticas de protección social existentes no abordan suficientemente las necesidades de seguridad del ingreso de los niños y las familias, especialmente en los países de ingresos bajos y medios con grandes poblaciones de niños. Aproximadamente 18.000 niños mueren por día, en su mayoría por causas que se pueden prevenir. Muchos de estos fallecimientos podrían ser evitados con una protección social adecuada.

La protección social también desempeña una función clave en la prevención del trabajo infantil, reduciendo la vulnerabilidad económica de las familias, permitiendo que los niños vayan a la escuela y protegiendo a estos de la explotación.

Se requieren más esfuerzos para intensificar medidas encaminadas a garantizar la seguridad del ingreso a los niños y las familias. Muchos niños no reciben las transferencias monetarias esenciales que podrían constituir una verdadera diferencia en cuanto a la nutrición, la salud, la educación y los servicios de cuidados, para asegurar el pleno desarrollo de su potencial. Existen programas específicos de prestaciones familiares y por hijos, enraizados en la legislación vigente en 108 países, pero a menudo comprenden sólo a pequeños grupos de población. En 75 países, no se dispone en absoluto de tales programas.

Como promedio, los gobiernos asignan el 0,4 por ciento del PIB a las prestaciones familiares y por hijos, oscilando entre el 2,2 por ciento de Europa Occidental y el 0,2 por ciento de África, Asia y el Pacífico. Una inversión insuficiente en los niños pone en peligro sus derechos y su futuro, así como las perspectivas de desarrollo social de los países en los que viven.

La consolidación fiscal y las medidas de ajuste en las economías de ingresos más elevados, amenazan el progreso de la seguridad del ingreso para los niños y sus familias. Entre 2007 y 2012, La pobreza infantil aumentó en 19 de los 28 países de la Unión Europea.

## Protección social en la edad activa: en busca de la seguridad del ingreso

El papel que desempeña la protección social es clave para las mujeres y los hombres en edad activa, estabilizando sus ingresos en caso de desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, discapacidad, enfermedad y maternidad, y garantizando que tengan al menos un nivel básico de seguridad del ingreso. Mientras que el mercado de trabajo actúa como fuente primordial de seguridad del ingreso durante la vida laboral, la protección social desempeña un papel fundamental en el ajuste de los ingresos y de la demanda agregada, con lo cual se facilita el cambio estructural dentro de las economías.

A escala mundial, el 2,3 por ciento del PIB se asigna al gasto en protección social para las mujeres y los hombres, garantizando la seguridad del ingreso en la edad activa; en el ámbito regional, los niveles varían ampliamente, del 0,5 por ciento en África al 5,9 por ciento en Europa Occidental.

### Protección en caso de desempleo

Cuando existen, los regímenes de prestaciones de desempleo desempeñan un papel clave en el otorgamiento de seguridad del ingreso a los trabajadores y sus familias, en caso de desempleo temporal, contribuyendo, de este modo, a prevenir la pobreza, apoyar los cambios estructurales en la economía, establecer salvaguardias contra la informalización, y, en caso de crisis, estabilizar la demanda agregada y contribuir a que la economía se recupere con mayor rapidez.

Sin embargo, sólo el 28 por ciento de los trabajadores, a escala mundial, es potencialmente elegible para las prestaciones (contributivas o no contributivas), en virtud de la legislación vigente, en caso de desempleo. Dentro de esta cifra general, las diferencias regionales son considerables: en Europa, está cubierto el 80 por ciento de los trabajadores; en América Latina, el 38 por ciento; en Medio Oriente, el 21 por ciento; en la región de Asia y el Pacífico, el 17 por ciento; y en África, el 8 por ciento. Sólo el 12 por ciento de los trabajadores desempleados en el mundo reciben realmente prestaciones de desempleo, siendo nuevamente grandes las diferencias regionales, con una cobertura efectiva que se encuentra entre el 64 por ciento de los trabajadores desempleados en Europa Occidental, algo más del 7 por ciento en la región de Asia y el Pacífico, el 5 por ciento en América Latina y el Caribe, y menos del 3 por ciento, en Medio Oriente y África.

Un cierto número de economías emergentes, como Bahrein o Viet Nam, introdujeron regímenes de prestaciones de desempleo a fin de garantizar la seguridad de ingreso a los trabajadores desempleados y para facilitar la búsqueda de un empleo en la economía formal que corresponda a sus competencias. El régimen de garantía de empleo en India (Mahatma Gandhi National Employment Guarantee Scheme) asegura una protección en caso de desempleo garantizando 100 días de empleo público a los hogares pobres en el ámbito rural.

### Protección en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

En 2013, el mundo se vio convulsionado por la tragedia del Rana Plaza, en Bangladesh, y tomó conciencia de que la protección social en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, es esencial para proteger a los trabajadores y sus familias de las consecuencias económicas de los accidentes en el trabajo y para facilitar su rehabilitación. Sin embargo, sólo el 33,9 por ciento de la fuerza del trabajo global está cubierto por la legislación en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, a través del seguro social obligatorio. Aunque se incluyen la cobertura del seguro social voluntario y las disposiciones relativas a la responsabilidad del empleador, sólo el 39,4 por ciento de la fuerza del trabajo está comprendido en la ley. En la práctica, el acceso real a la protección por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es aún más bajo, en buena medida debido a la aplicación incompleta de la legislación en muchos países.

La baja cobertura de la indemnización de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales en muchos países de ingresos bajos y medios, apunta a una necesidad urgente de mejorar las condiciones laborales respecto a la seguridad y a salud en el trabajo, así como de mejorar la cobertura de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales para todos los trabajadores, incluidos los de la economía informal. A medida que más países van pasando de la responsabilidad del empleador como base de la protección de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales a un mecanismo basado en el seguro social, es probable que vayan mejorando los niveles de protección de los trabajadores, pero sólo si se aplican efectivamente nuevas leyes.

### Prestaciones de invalidez

La protección social desempeña un papel determinante en atender las necesidades específicas de las personas con discapacidad respecto a la seguridad del ingreso, del acceso a la atención de la salud y de la inclusión social. Las medidas efectivas para apoyar a las personas con discapacidad en encontrar y mantener un empleo de calidad, constituyen un elemento primordial de las políticas no discriminatorias e inclusivas que contribuyen a materializar sus derechos y aspiraciones como miembros productivos de la sociedad.

Como complementación de los regímenes contributivos, las prestaciones de discapacidad no contributivas desempeñan una función capital en la protección de aquellas personas con discapacidad que (aún) no han obtenido el derecho a regímenes contributivos. Sólo 87 países conceden esas prestaciones no contributivas basadas en la legislación nacional, que otorgarían al menos un nivel mínimo de seguridad del ingreso a aquellos discapacitados desde el nacimiento o desde antes de la edad activa, y a aquellos que, por cualquier razón, no han tenido la oportunidad de contribuir al seguro social durante un tiempo suficiente como para ser elegibles para recibir prestaciones.

### Protección de la maternidad

Una protección de la maternidad efectiva garantiza una seguridad del ingreso para las mujeres embarazadas y las madres de hijos recién nacidos y sus familias, así como un acceso efectivo a una atención de la salud materna de calidad. También promueve la igualdad en el empleo y la ocupación.

A escala mundial, menos del 40 por ciento de las mujeres con empleo están cubiertas por la ley con arreglo a los regímenes de prestaciones monetarias de maternidad obligatorias; el 48 por ciento, si se incluye la cobertura voluntaria (principalmente para las mujeres con un empleo por cuenta propia). Debido a un cumplimiento y a una aplicación ineficaces de la ley en algunas regiones (en particular, Asia y el Pacífico, América Latina y África), la cobertura efectiva es aún más baja: sólo el 28 por ciento de las mujeres que tienen un empleo en el mundo reciben prestaciones monetarias de maternidad que procuren una forma de seguridad de ingreso durante la fase final del embarazo y después del nacimiento; la falta de seguridad de ingreso obliga a muchas mujeres a reintegrar el trabajo de manera prematura.

Es creciente el número de países que utiliza en la actualidad prestaciones monetarias de maternidad no contributivas como medio destinado a mejorar la seguridad del ingreso y el acceso a la atención de la salud materna e infantil para las mujeres embarazadas y las nuevas madres, especialmente para las mujeres que se encuentran en una situación de pobreza. Sin embargo, siguen existiendo lagunas significativas.

Garantizar un acceso efectivo a una atención de la salud materna de calidad reviste especial importancia, sobre todo en los países en los que la economía informal representa una gran proporción del empleo.

### **Pensiones de vejez: una responsabilidad del Estado**

El derecho a la seguridad del ingreso en la edad avanzada, enraizado en instrumentos de derechos humanos y en normas internacionales del trabajo, incluye el derecho a una pensión adecuada. Sin embargo, aproximadamente la mitad (el 48 por ciento) de todas las personas que superan la edad que da derecho a pensión, no percibe una pensión. Para muchos de aquellos que perciben una pensión, los niveles de pensión no son adecuados. Como consecuencia, la mayoría de las mujeres y de los hombres de edad, a escala mundial, no tienen una seguridad del ingreso, carecen del derecho a jubilación y tienen que seguir trabajando, a menudo mal remunerados y en condiciones precarias. En virtud de las leyes y reglamentaciones vigentes, sólo el 42 por ciento de las personas en edad activa hoy en día pueden esperar recibir pensiones de seguridad social en el futuro, siendo la cobertura efectiva incluso más baja. Esta laguna tendrá que colmarse mediante la expansión de las pensiones no contributivas.

Estos últimos años, muchos países de ingresos medios y bajos han realizado esfuerzos para extender la cobertura de los regímenes de pensiones contributivas y establecer pensiones no contributivas, con miras a garantizar al menos una seguridad del ingreso básica en la edad avanzada para todos.

Al mismo tiempo, los países que emprenden una consolidación fiscal están reformando sus sistemas de pensiones para realizar ahorros de costos, incluido el retraso de la edad de jubilación, la reducción de las prestaciones y el aumento de las tasas de cotización. Estos ajustes están determinando una menor responsabilidad estatal en garantizar la seguridad del ingreso en la edad avanzada y trasladando gran parte de los riesgos económicos asociados con el otorgamiento de la pensión a los individuos, comprometiendo, así, la adecuación de

los sistemas de pensiones y disminuyendo su capacidad de prevención de la pobreza en la edad avanzada. Los futuros pensionistas percibirán pensiones más bajas en al menos 14 países de Europa.

Es importante señalar que algunos países están revirtiendo las privatizaciones anteriores de los sistemas de pensiones, aplicadas en las décadas de 1980 y 1990. Argentina, Bolivia, Chile, Hungría y Polonia han renacionalizado o están renacionalizando sus sistemas de pensiones para mejorar la seguridad del ingreso en la edad avanzada.

### **Hacia una cobertura universal de la salud**

La urgencia de realizar esfuerzos para la consecución de una cobertura universal de la salud, queda ilustrada por el hecho de que más del 90 por ciento de la población que vive en países de bajos ingresos sigue estando sin ningún derecho de cobertura de la salud. Globalmente, el 39 por ciento de la población carece de tal cobertura. Como consecuencia, aproximadamente el 40 por ciento de todo el gasto mundial en salud recae directamente en el enfermo. Sin embargo, aun las personas que están legalmente cubiertas reciben prestaciones de salud limitadas, efectúan elevados pagos directos y sufren de la falta de los trabajadores de la salud requeridos para la prestación de servicios. En tales circunstancias, a pesar de la cobertura, ocurre con frecuencia que la atención de la salud no esté disponible, ni sea asequible, pudiendo el acceso a los servicios necesarios llevar a la pobreza.

La OIT considera que existe un déficit global de 10,3 millones de trabajadores de la salud que se requieren para garantizar que todos los que se encuentran en situación de necesidad reciban servicios sanitarios de calidad. Esta laguna y unos salarios de los trabajadores de la salud a menudo cercanos a la pobreza, están bloqueando el progreso hacia una cobertura universal de la salud.

Globalmente, 88 países de varias regiones del mundo han demostrado que es posible colmar las lagunas de la cobertura de la salud. Muchos de estos comenzaron el proceso de reforma en niveles más bajos del ingreso nacional e invirtieron en tiempos de crisis económica. Además, han mostrado que los países pueden alcanzar tasas de cobertura elevadas e incluso una cobertura universal, utilizando sistemas y regímenes financiados, ya sea con impuestos, con cotizaciones, o mediante una combinación de ambos. Sin embargo, los países con una consolidación fiscal iniciaron a menudo reformas sanitarias para ahorrar costos a través de la racionalización

de los gastos de los medios sanitarios públicos, introduciendo copagos por parte de los pacientes y recortando el gasto en salarios del personal médico. Estas medidas de ajuste han agudizado las desigualdades en el acceso a la atención de la salud y han aumentado la exclusión al trasladar la carga del ámbito público a los hogares.

La inversión en protección de la salud, incluida la licencia pagada de enfermedad, genera un rendimiento. Sin embargo, el gasto público en salud es en la actualidad demasiado bajo como para ser suficientemente eficaz: el rendimiento económico potencial de una creciente productividad y el empleo, no pueden lograrse mientras persistan lagunas en la cobertura. Colmar estas lagunas conduciría a tasas de rentabilidad más elevadas en los países más pobres del mundo.

Se requieren mayores esfuerzos conjuntos para trabajar en aras de una cobertura de salud universal y del objetivo asociado de establecer pisos de protección social, como solicitó recientemente la Asamblea General de la ONU.

### **Extensión de la protección social: factor clave para la recuperación de la crisis y el desarrollo inclusivo**

La crisis económica y financiera global ha subrayado con firmeza la importancia de la seguridad social como derecho humano y como necesidad económica y social, según establece la Recomendación sobre los pisos de protección social (2012), núm. 202, de la OIT.

En la primera fase de la crisis (2008-2009), la protección social desempeñó un importante papel en la respuesta expansionista. Al menos 48 países de ingresos elevados y medios anunciaron paquetes de estímulo fiscal por un total de 2,4 billones de dólares de los Estados Unidos, de los cuales aproximadamente una cuarta parte se invirtió en medidas de protección social anticíclicas.

En la segunda fase de la crisis (a partir de 2010), los gobiernos se embarcaron en la consolidación fiscal y en una contracción prematura del gasto, a pesar de una necesidad urgente de apoyo público entre las poblaciones vulnerables. En 2014, se espera que el alcance del ajuste del gasto público se intensifique de manera significativa: según las proyecciones del FMI, 122 países contraerán los gastos en términos de PIB, 82 de los cuales son países en desarrollo. Además, una quinta parte de los países atraviesa una contracción fiscal excesiva, definida como recorte del gasto público por debajo de los niveles anteriores a la crisis.

Contrariamente a la percepción pública, las medidas de consolidación fiscal no se limitan a Europa; muchos países en desarrollo han adoptado medidas de ajuste, incluida la eliminación o la reducción de subvenciones a los alimentos y a los combustibles; recortes o topes salariales, incluso para los trabajadores del sector de la salud y los servicios sociales; la racionalización de las prestaciones de protección social según un enfoque más restrictivo; y las reformas de los sistemas de pensiones y de atención de la salud. Muchos gobiernos también están considerando medidas en materia de ingresos, por ejemplo, aumento de los impuestos al consumo, como el IVA a los productos básicos que consumen los hogares pobres.

En los países en desarrollo, algunos de los ingresos obtenidos de estos ajustes, por ejemplo, de la eliminación de subvenciones, se han utilizado para diseñar redes de seguridad de alcance muy limitado, como mecanismos de compensación para los más pobres. Sin embargo, dado el importante número de hogares vulnerables de bajos ingresos en los países en desarrollo, se requieren más esfuerzos para aumentar el espacio fiscal para responder a las necesidades de protección social de las poblaciones.

De especial significación son las tendencias divergentes en los países más ricos y más pobres. Mientras que muchos países de altos ingresos están contrayendo sus sistemas de seguridad social, muchos países en desarrollo los están extendiendo.

Los países de elevados ingresos han reducido una gama de prestaciones de protección social y han limitado el acceso a servicios públicos de calidad. Junto con el persistente desempleo, los salarios más bajos y los impuestos más altos, estas medidas han contribuido a aumentar la pobreza y la exclusión social, viéndose afectadas en la actualidad 123 millones de personas en la Unión Europea – el 24 por ciento de la población –, muchas de las cuales son niños, mujeres, personas de edad y personas con discapacidad. Varios tribunales europeos determinaron que esos recortes son inconstitucionales. El costo del ajuste se ha trasladado a las poblaciones, que han hecho frente a menos trabajos y a ingresos más bajos durante más de cinco años. Unos niveles deprimidos de ingresos en los hogares están conduciendo a un consumo interno más bajo y a una menor demanda, retrasando la recuperación. Los logros del modelo social europeo, que redujeron drásticamente la pobreza y promovieron la prosperidad en el período que siguió a la segunda Guerra mundial, han sido erosionados por reformas de ajuste a corto plazo.

Muchos países de ingresos medios están extendiendo visiblemente sus sistemas de protección social,

con lo que se contribuye a sus estrategias de crecimiento nacionales generadas por la demanda. De esto se extrae una vigorosa lección de desarrollo. China, por ejemplo, ha logrado una cobertura casi universal de las pensiones y un aumento de los salarios; Brasil ha acelerado la extensión de la cobertura de protección social y los salarios mínimos desde 2009. Se requiere un compromiso continuado para abordar las persistentes desigualdades.

Algunos países de ingresos más bajos han extendido la protección social, sobre todo a través de redes de protección temporales con muy bajos niveles de prestaciones. Sin embargo, en muchos de estos países se está debatiendo sobre el establecimiento de pisos de protección social como parte de unos sistemas integrales de protección social.

El caso de la protección social es apremiante en nuestro tiempo. La protección social hace realidad

el derecho humano a la seguridad social y es un elemento clave de una política económica sólida. La protección social contribuye de manera enérgica a reducir la pobreza, la exclusión y la desigualdad, al tiempo que aumenta la estabilidad política y la cohesión social. La protección social también contribuye al crecimiento económico, mediante el apoyo al ingreso de los hogares y, por tanto, al consumo interno; esto reviste especial importancia en estos tiempos de lenta recuperación y baja demanda global. Además, la protección social aumenta el capital humano y la productividad, de modo que ha pasado a ser una política fundamental para un desarrollo nacional transformador. La protección social – específicamente los pisos de protección social – es esencial para la recuperación, el desarrollo inclusivo y la justicia social, y debe ser parte de la agenda para el desarrollo Post-2015.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2014

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](http://www.ilo.org)

**Para más información sobre el Informe mundial sobre la protección social:**  
<http://www.ilo.org/secsoc/>