



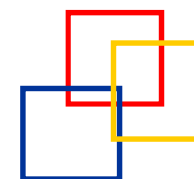
Oficina
Internacional
del Trabajo

Cobertura de la protección social: Déficits y estrategias de extensión

P. Marcadent

Sector de la Protección social

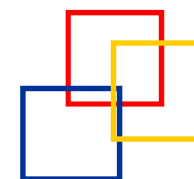
OIT – Ginebra





Brechas en la cobertura:

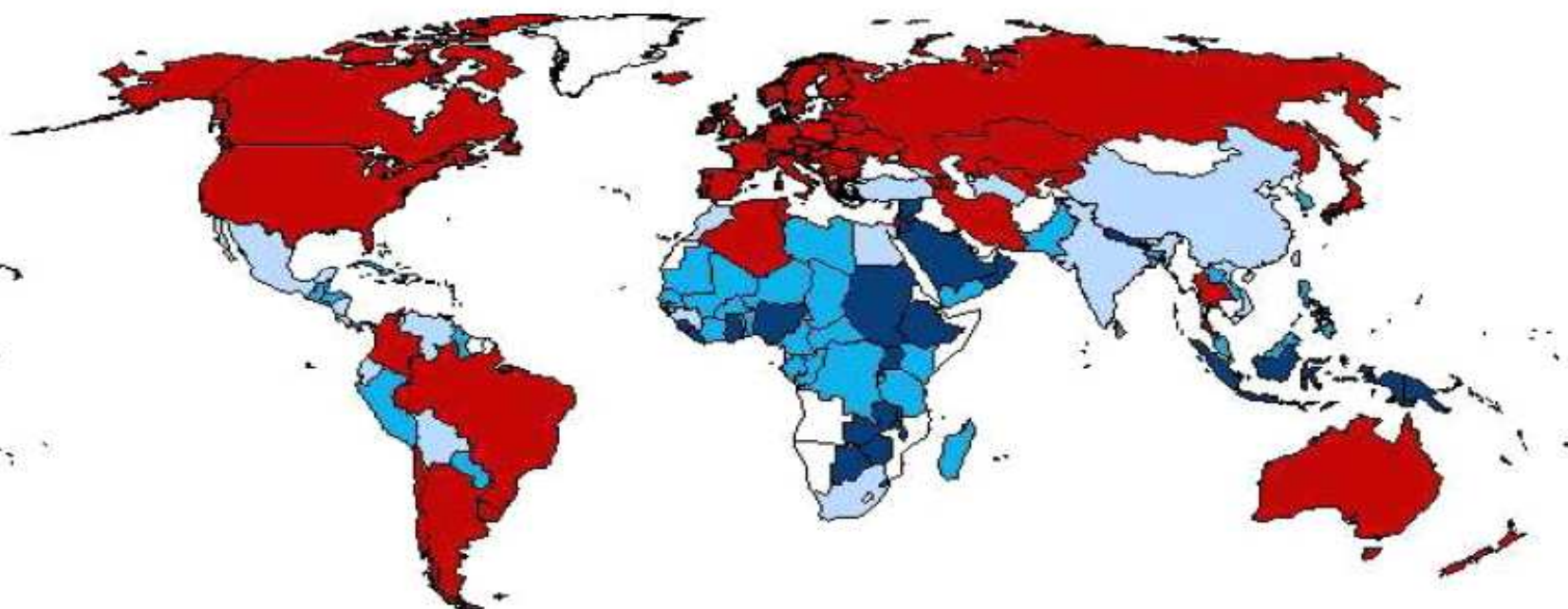
- La cobertura tiene dos dimensiones:
 - Horizontal – quién está cubierto?
 - Vertical – que tan adecuados son las prestaciones y servicios brindados?
- Países con ingresos bajos : una enorme brecha de la cobertura horizontal (la mayoría de la población mundial no está cubierta) e incluso aquellos grupos minoritarios que tienen cobertura ésta no es adecuada (alcance de las prestaciones estrecho y nivel/calidad bajo)
- Países con ingresos altos: cobertura horizontal alta pero con brechas (formas atípicas de empleo) y reducciones en la cobertura vertical (como prestaciones inadecuadas para aquellos con carrera corta o interrumpida, como resultado de las recientes reformas de pensiones)









Oficina
Internacional
del Trabajo

Mapa de la cobertura de seguridad social



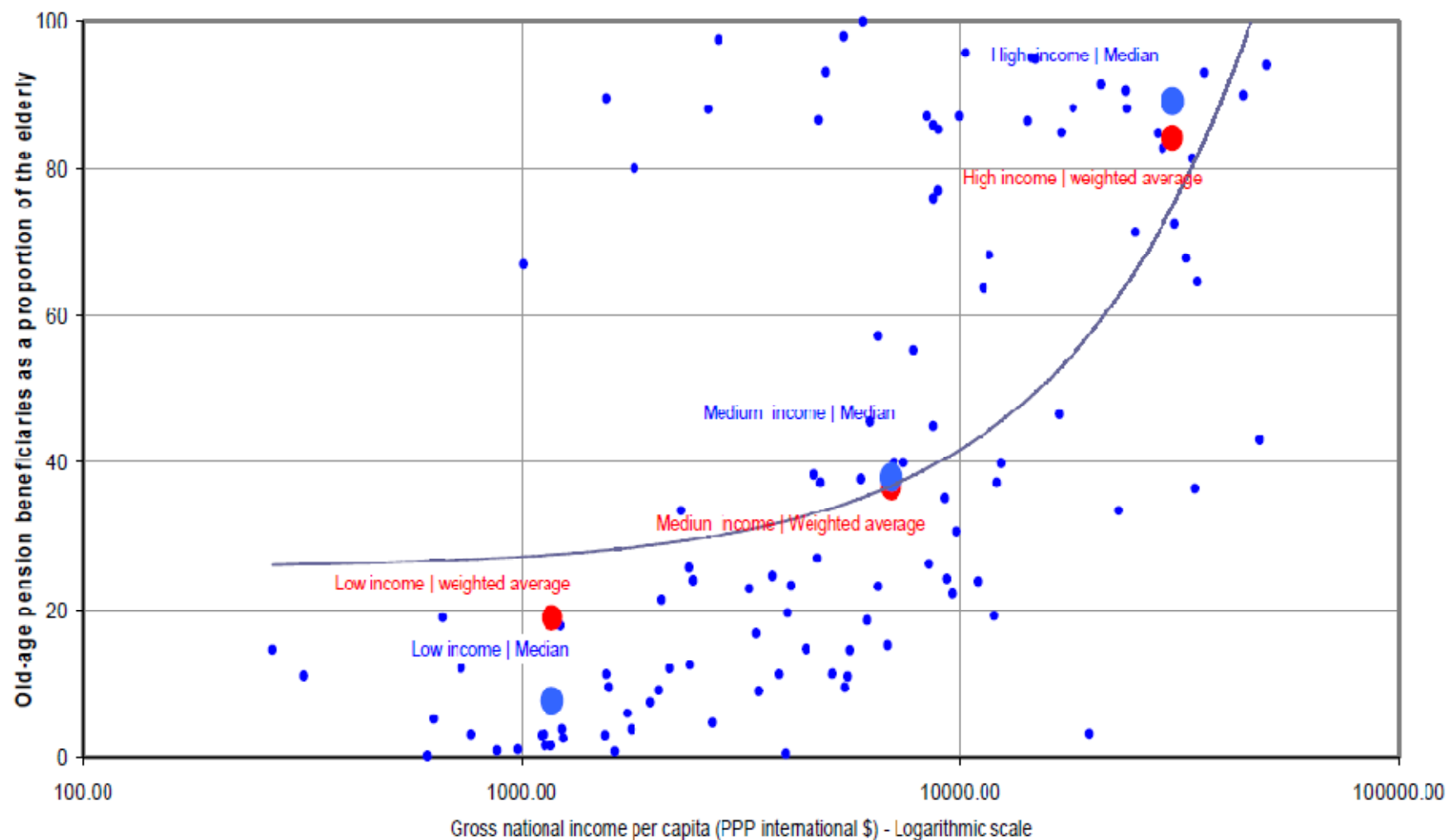
Number of social security branches covered by a statutory programme

- | | | |
|---|---|------|
|  | 1. Very limited statutory provision 1 to 4 branches | (27) |
|  | 2. Limited statutory provision 5 to 6 branches | (51) |
|  | 3. Semi -comprehensive 7 branches covered | (21) |
|  | 4. Comprehensive social security 8 branches | (57) |



Oficina
Internacional
del Trabajo

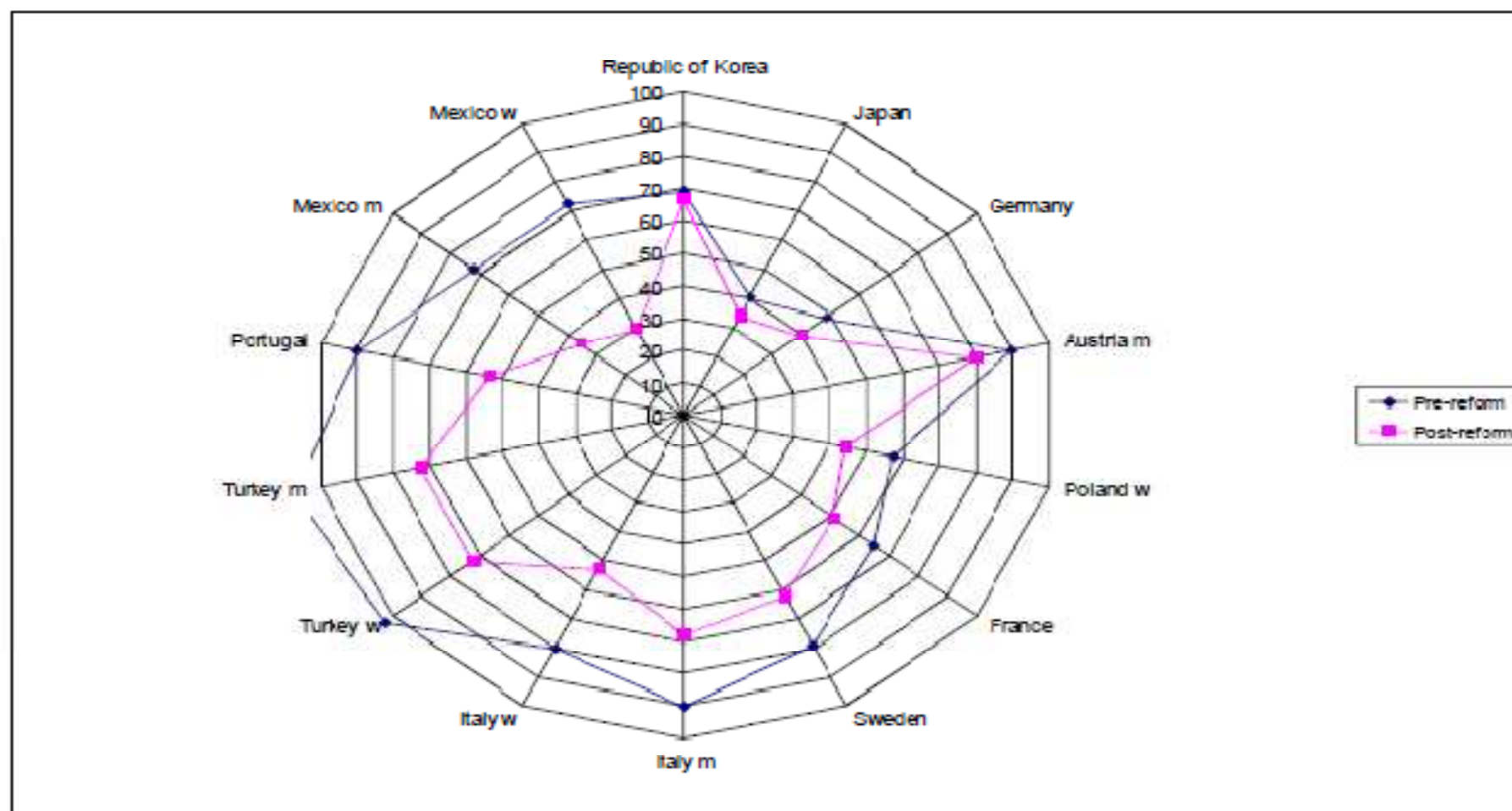
Cobertura efectiva - pensiones





Oficina
Internacional
del Trabajo

Cobertura vertical en materia de pensiones en los países de la OCDE

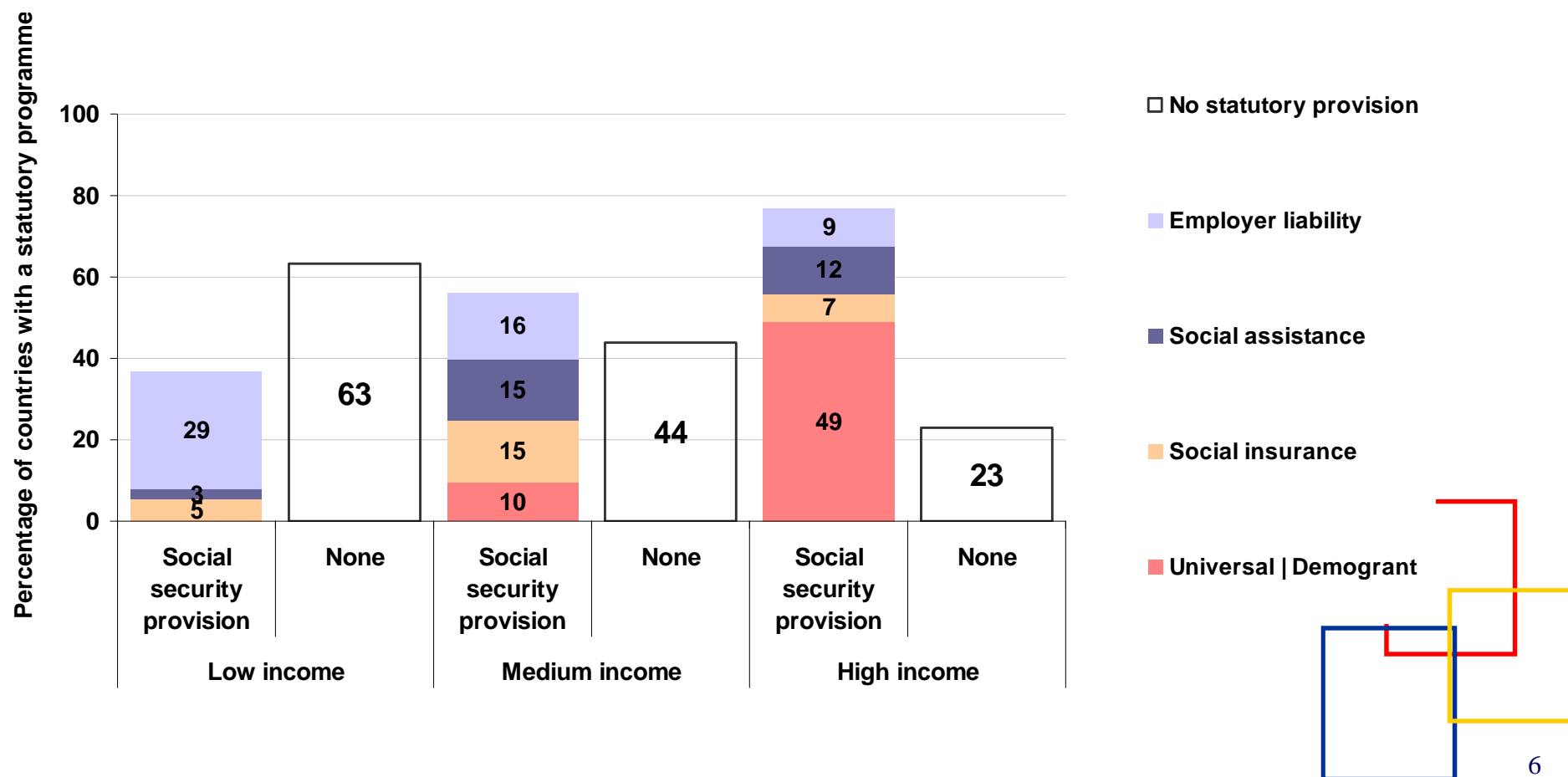




Oficina
Internacional
del Trabajo

Prestaciones familiares : existencia de un programa & tipo de programa

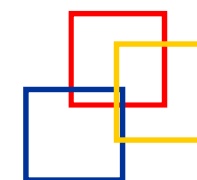
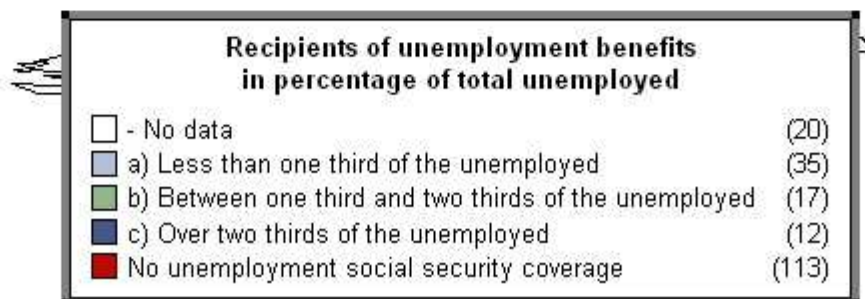
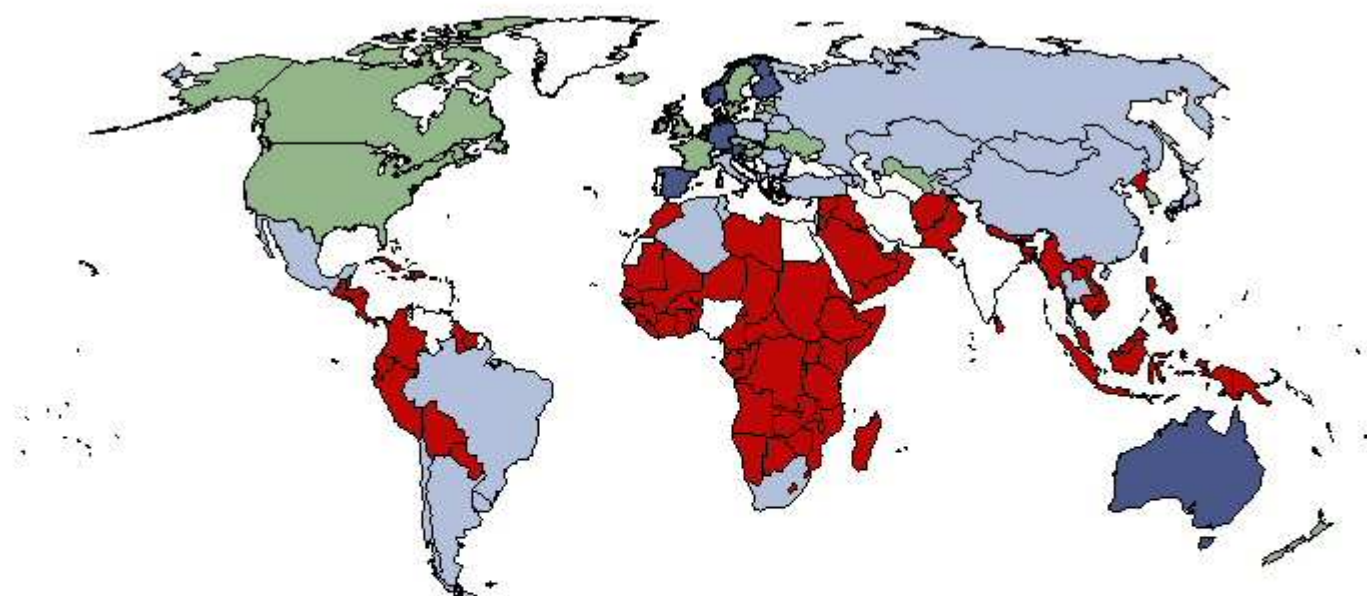
Porcentaje de países (sobre la base de 155 países)





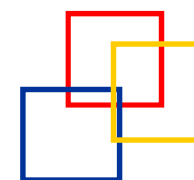
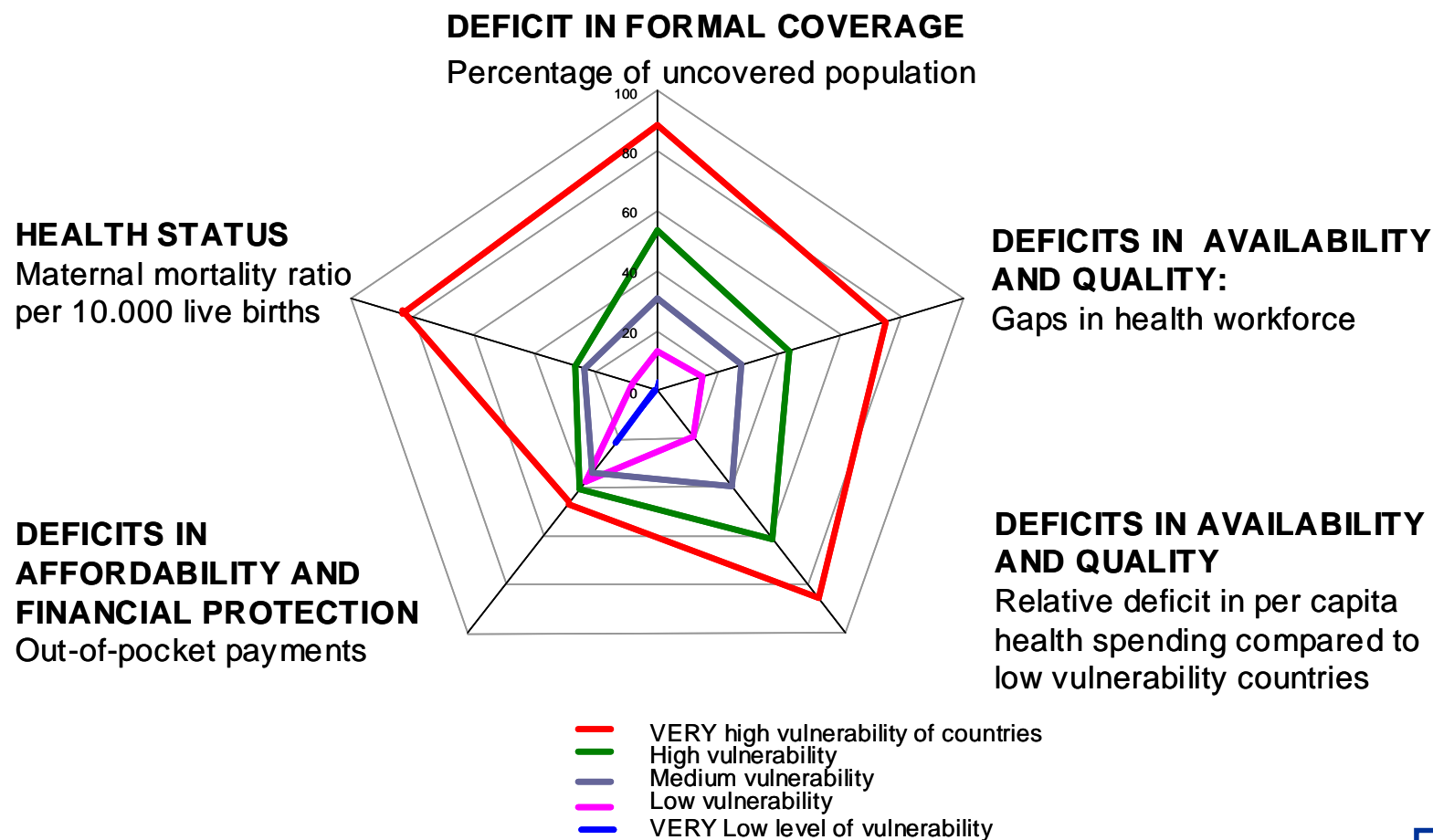
Oficina
Internacional
del Trabajo

Proporción de desempleados que recibe una prestación de desempleo de los regímenes obligatorios de prestaciones de desempleo





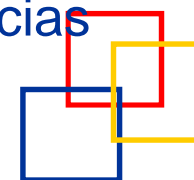
Déficits en la protección social en salud





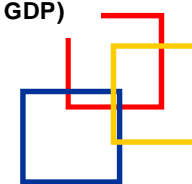
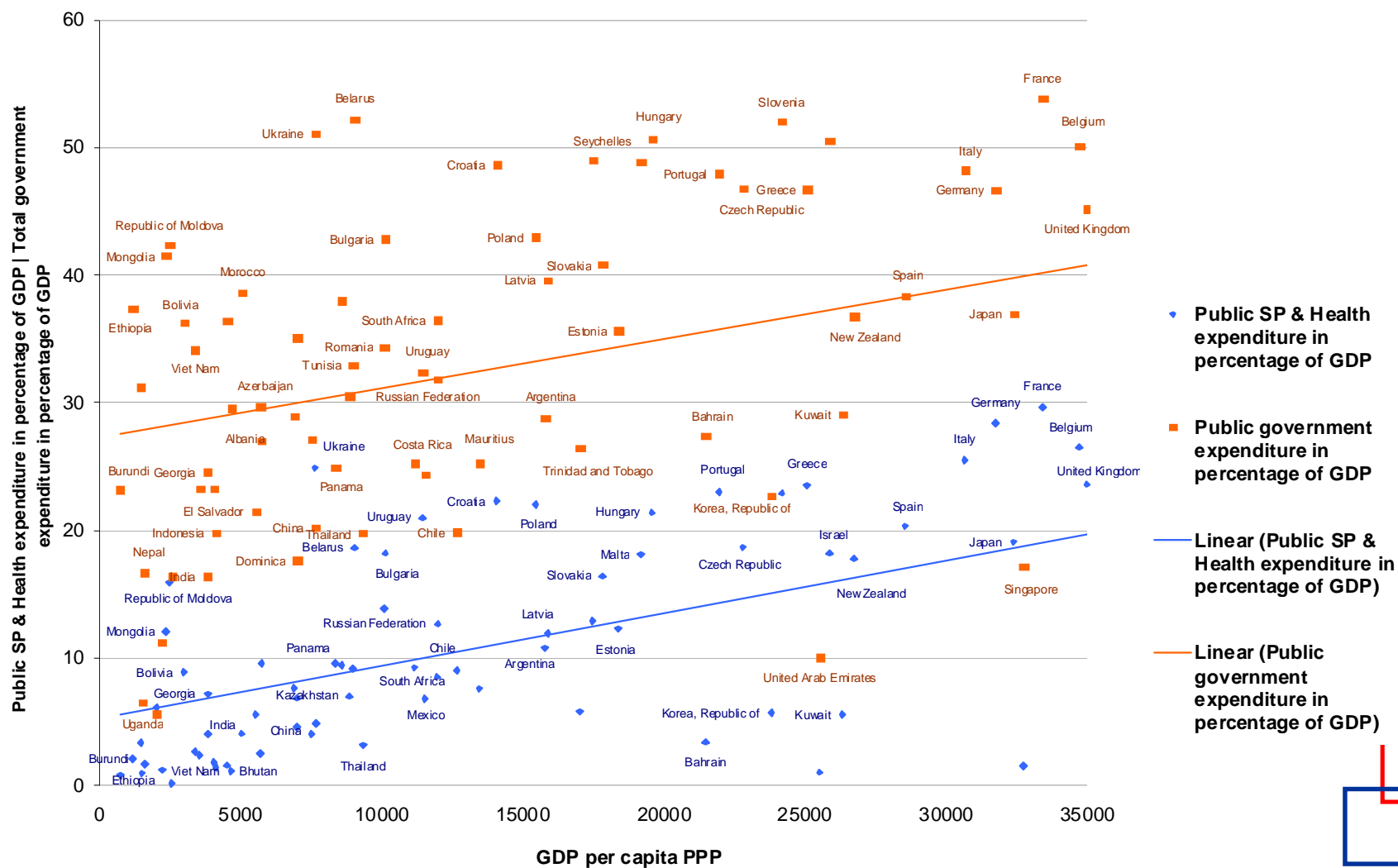
? Quiénes son los excluidos y cuales son las causas de las exclusiones ?

- Quiénes: Los trabajadores con empleo informal más que los demás trabajadores, los pobres mas que los ricos, las mujeres mas que los hombres, los rurales mas que los urbanos, etc.
- Causas de los déficits:
 - Internas a los sistemas: diseño inadecuado o falta de adaptación a la estructura/evolución en el mercado laboral, baja eficiencia en el otorgamiento de los beneficios, segmentación/desarticulación entre mecanismos/sub-sistemas, baja capacidad de recaudación e fiscalización, etc.
 - Externas a los sistemas: informalización y flexibilización del empleo, incidencia de la pobreza, espacio fiscal y voluntad política, presión sobre los costos laborales en el contexto de la globalización, envejecimiento de la población, crisis económicas y políticas, problemas de gobernabilidad, etc.
- Dinámicas: reducción cobertura vertical, diversidad de tendencias en la cobertura horizontal entre países y según prestaciones





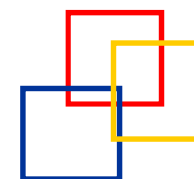
¿Falta de espacio fiscal?





Una diversidad de estrategias y mecanismos:

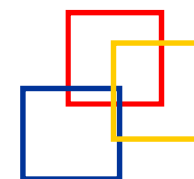
- Una diversidad de estrategias:
 - Estrategias en torno a la formalización del empleo y de extensión de los sistemas de PS ligados al empleo formal (seguro social) a grupos de informales;
 - Estrategias de cobertura de los informales con poco énfasis en la formalización del empleo y vía mecanismos específicos;
 - Estrategias focalizadas en los pobres (asistencia social);
 - Estrategias/mecanismos de cobertura universal (todos los residentes [salud] o todos los miembros de una categoría [pensión, prestaciones familiares]).
- En muchos países, varias de estas estrategias coexisten con niveles muy diversos de integración/segmentación.
- Gran diversidad de instrumentos y de modelos de financiamiento





Estrategias focalizadas en los informales

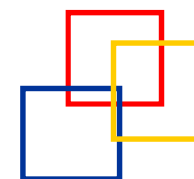
- Extensión del seguro social a categorías de informales: trabajadores independientes, agricultores, trabajadores domésticos, trabajadores casuales, etc.
 - Alcances limitados en la mayor parte de los países;
 - Requiere adaptación a las características de los grupos, por ejemplo:
 - Libertad de afiliación a solo una parte de las ramas propuestas por los SS en función de necesidades y capacidades financieras;
 - Reducción de los costos y complejidad de los procedimientos de afiliación;
 - Flexibilidad en las modalidades de pago de las cotizaciones;
 - Introducción de medidas específicas de determinación de las cotizaciones para asalariados e independientes;
 - Subsidio parcial de las contribuciones de los independientes.
 - Otras condiciones de éxito: percepción positiva de la relación costo/beneficio en cuanto a otras alternativas, confianza en las instituciones, capacidad contributiva, etc..





Estrategias focalizadas en los informales

- Creación de sistemas específicos para los informales con base profesional (o sectorial) o con base territorial (o nacional):
 - ejemplo de la India : Welfare funds sectoriales para informales, Unorganised worker's social security act al nivel nacional
- Esfuerzos para una mejor adaptación/aplicación del marco legal:
 - Reconocimiento de la relación de trabajo (en el marco existente) – Recomendación R198 de la OIT;
 - Nuevas definiciones del trabajo autónomo/dependiente;
 - Lucha contra el trabajo no declarado en el sector formal;
 - Reducción de la evasión.





Estrategias focalizadas en los pobres

- Incluyen en sus beneficiarios una proporción alta de informales
- *Prestaciones familiares*: transferencias monetarias condicionadas o no;
- *Pensiones sociales*: transferencias monetarias para personas mayores y personas con discapacidad;
- *Seguridad del ingreso para la población activa*: sistemas de empleo garantizados, sistemas de ingreso mínimo garantizado, sistemas integrados: → vinculación creciente con políticas de empleo (activación)
- *Acceso a servicios de salud*: subsidios de prima, vouchers.
- Emergencia de programas de amplia cobertura en los últimos diez años en ciertos países pero cobertura sigue globalmente muy reducida
- Integración creciente con servicios sociales y políticas del empleo
- Acceso no garantizado para las personas elegibles
- Costos limitados pero bajo nivel de prestaciones y problemas ligados al “targeting”



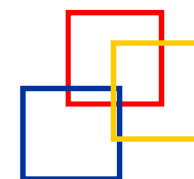


Mecanismos de “cobertura universal”

- Número creciente de iniciativas de seguro universal en salud (seguro nacional) en países de ingresos medios y bajos: gran diversidad de formas organizacionales y de modelos de financiamiento (pero todos incluyen subsidios de equidad) – progresos considerables en ciertos países (dificultad para cubrir los informales no pobres);
- Pensiones universales para personas de edad mayor y personas con discapacidad;
- Prestaciones familiares;
- Prestaciones universales para desempleados.

Iniciativas “communitarias” ligada o no con intervenciones publicas

- Mutuales y microseguros en salud



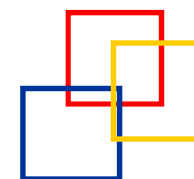


Oficina
Internacional
del Trabajo

La estrategia de la OIT en el marco de la *Campana mundial sobre seguridad social y cobertura para todos* : Una serie de principios ...

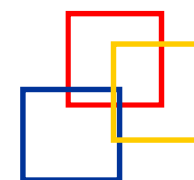
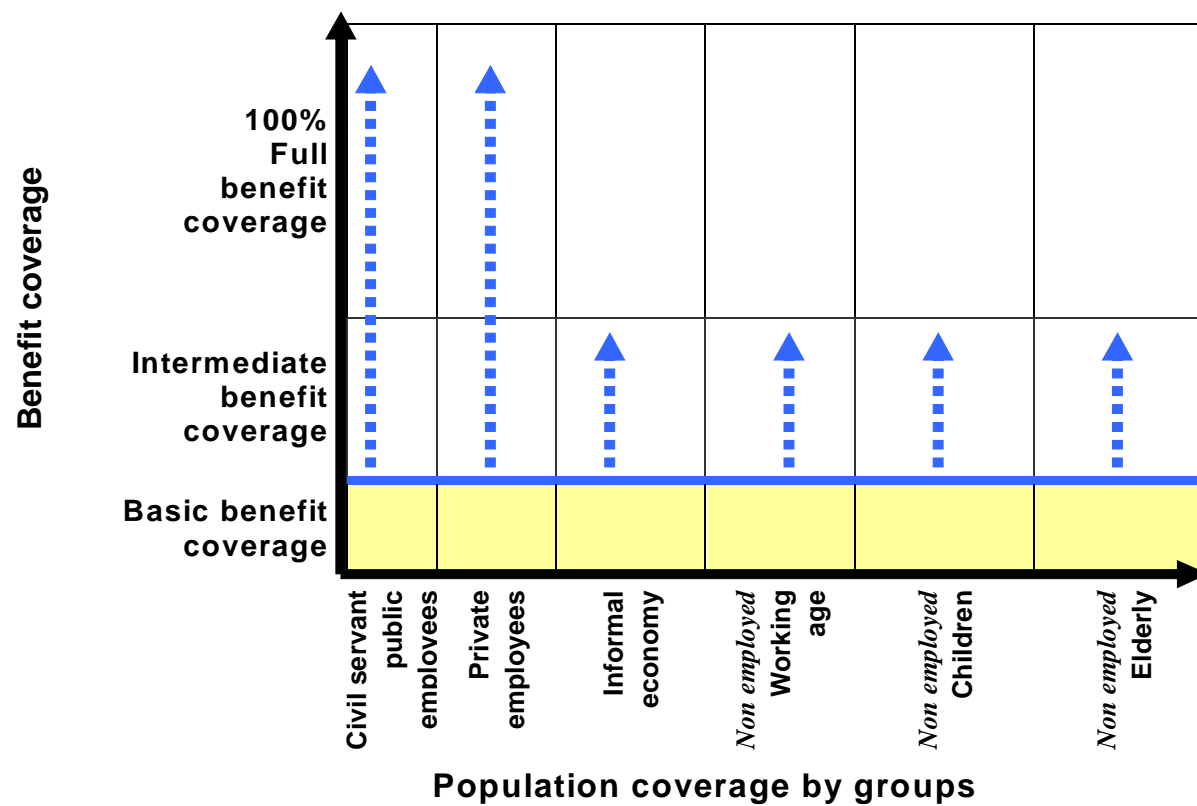
Basado en las bases legales antes descritas y en las Conclusiones de la CIT de 2001, los siguientes principios para la política de la campaña pueden ser deducidos

- Universalidad
- Progresividad
- Pluralismo
- Resultado (no proceso) centrado en
 - Prestaciones como un derecho
 - Equivalencia actuarial de las cotizaciones y prestaciones
 - Financiación sólida
 - Responsabilidad de la gobernanza por parte de los Estados y los actores sociales



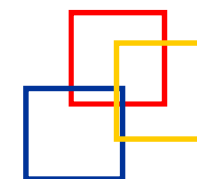
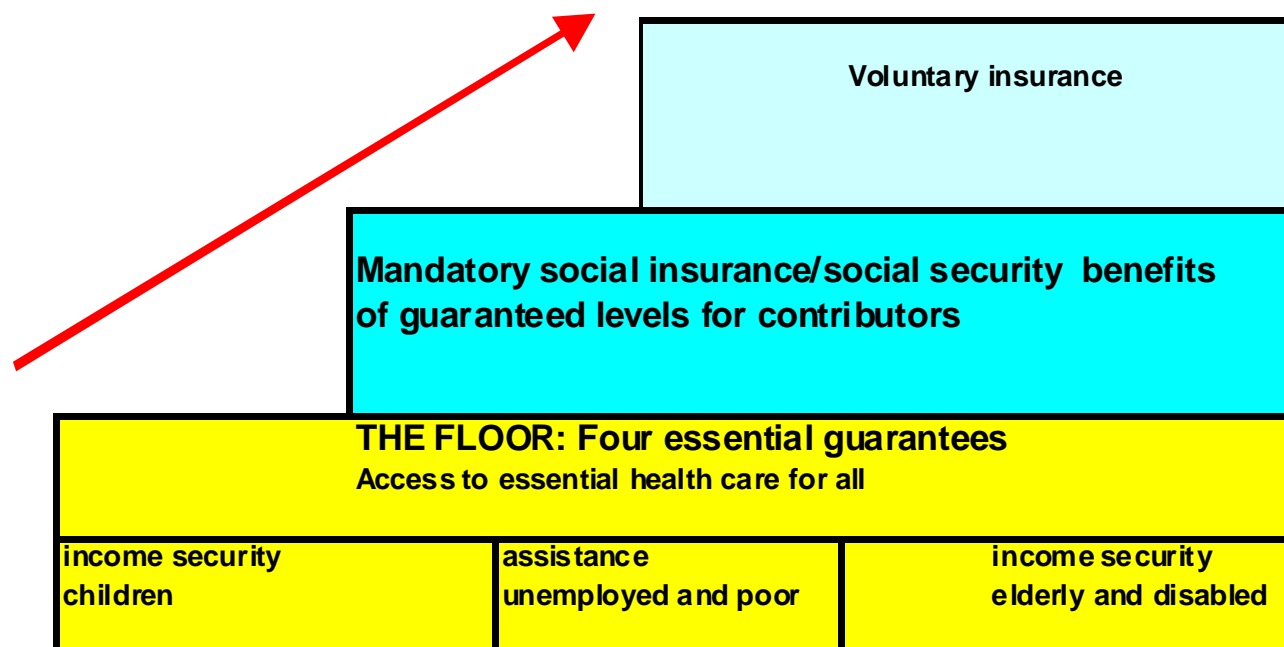


... y una historia de dos dimensiones ...





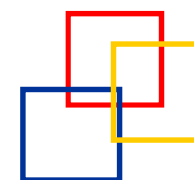
... La escalera de la seguridad social





La dimensión horizontal -- El “Piso de protección social”

- Todos los residentes tienen... acceso a una serie de servicios de asistencia médica definidos nacionalmente;
- Todos los hijos tienen una seguridad de ingresos a través de prestaciones familiares/hijos que tienden a facilitar el acceso a la nutrición, educación y salud;
- Todos aquellos en grupos de edad activa desempleados o que no pueden ganar suficientes ingresos en el mercado laboral deben disfrutar de un mínimo de seguridad de ingreso;
- Todos los residentes de edad avanzada o con discapacidad tienen seguridad de los ingresos a través de pensiones de vejez e invalidez.

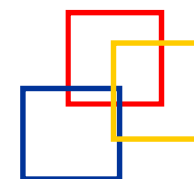




Oficina
Internacional
del Trabajo

La dimension vertical:

- Promover el rango y los niveles de las prestaciones en la economía formal que cumplan con los Convenios de la OIT
- Promover la ratificación de los Convenios actualizados, particularmente el C. 102





En forma de conclusiones: Algunas preguntas

- Cuales son las limitaciones y el interes de la noción de “informalidad” en el marco de la extensión de la cobertura ?
- Existe un consenso creciente que una mezcla de mecanismos contributivos y no contributivos es lo mas eficaz para ofrecer una adecuada cobertura universal en todas partes, pero
 - Como fijar los minimos de protección en este contexto ?
 - Que tipo de integración/puentes establecer entre estos mecanismos?
 - Modifica esta “mezcla” el reto de la accesibilidad financiera?
 - Como cubrir los informales con capacidad contributiva en tal contexto?
- En que medida la extensión de cobertura es un problema que puede resolverse a partir del propio sistema de protección social?

