

## Comisión de la Discusión Recurrente: Seguridad social

---

Fecha: 6 de junio de 2021

### ► Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social)

---

#### PRINCIPIOS RECTORES Y CONTEXTO

1. Recordando la resolución relativa a la primera discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo (en adelante, la Conferencia) en su 100.<sup>a</sup> reunión en 2011, y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) adoptada posteriormente, la Conferencia reafirma la plena pertinencia de los principios rectores allí contenidos, así como la necesidad de aplicarlos en su conjunto, ya que no tomar en consideración alguno de ellos podría poner en peligro la solidez de los sistemas de protección social.
2. La discusión recurrente, que examina cómo llevar a la práctica de forma sostenible y operacional el acceso universal a la protección social con arreglo a la estrategia bidimensional de la Recomendación y a la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (Declaración del Centenario), tiene lugar en un momento crítico en razón de los desafíos planteados por la pandemia de COVID-19, que torna aún más urgente el establecimiento de sistemas de protección social eficaces y sostenibles a largo plazo.
3. La protección social es esencial para la justicia social, el trabajo decente y el desarrollo sostenible. Por tratarse de un derecho humano, la seguridad social tiene por objetivo velar por que todas las personas vivan en condiciones de salud y dignidad.
4. La protección social universal es fundamental para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, y la exclusión y la inseguridad social, así como un medio para mantener los ingresos y el nivel de vida de los trabajadores. También es un mecanismo eficaz de respuesta a las crisis, en la medida en que permite acceder a la atención de salud y estabilizar la demanda agregada mediante el apoyo a la seguridad de los ingresos. Además, la protección social representa una inversión en economías inclusivas y eficientes, y promueve el trabajo decente y el crecimiento, garantizando un nivel adecuado de ingresos fiscales y fomentando la cohesión social.
5. La protección social representa una inversión que la gran mayoría de los países puede sufragar mediante diversos mecanismos para la creación de un margen fiscal. Es necesario proteger la financiación de la seguridad social contra la aplicación de medidas de austeridad injustificadas que limiten el gasto público social, reduzcan la demanda agregada y agraven las crisis.
6. Las normas de seguridad social de la OIT ofrecen orientaciones a los Estados Miembros para establecer y mantener sistemas universales de protección social. Reconociendo que no existe un enfoque único de validez general, cada país debería procurar lograr una

protección social adecuada en función de sus necesidades, prioridades y recursos, en coordinación con otras políticas públicas y mediante procesos de diálogo social tripartito.

7. A pesar de los progresos realizados en los últimos diez años, la pandemia mundial y sus consecuencias socioeconómicas han puesto de manifiesto la existencia de importantes deficiencias en la cobertura y la financiación de la protección social, y mostrado que es necesario realizar con urgencia esfuerzos adicionales para extender la cobertura y garantizar el acceso universal a una protección social completa, adecuada y sostenible. Determinados grupos, como las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad, los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos, los trabajadores agrícolas, las poblaciones rurales, las personas en situación de precariedad, las personas en trabajos mal remunerados y las personas que trabajan en la economía informal se ven afectados de manera desproporcionada por la falta de cobertura y/o unos niveles de protección inadecuados.
8. La protección social es uno de los pilares del Programa de Trabajo Decente de la OIT y debe abordarse mediante un enfoque integral. Favorece la creación de un entorno propicio para el trabajo decente, el crecimiento de la productividad, la creación de empleo y el desarrollo de empresas sostenibles, que constituyen elementos fundamentales para promover las transiciones a la economía formal y garantizar una financiación sostenible y equitativa de la protección social. En vista de la evolución reciente del mundo del trabajo y de los desafíos que plantean la adecuación y la sostenibilidad de la protección social, los sistemas de protección social inclusivos son uno de los medios para responder a las transformaciones estructurales que se han producido, como aquellas relacionadas con el cambio climático, los cambios demográficos, la digitalización y la globalización, así como al aumento de las formas de empleo precarias y la persistencia de la informalidad.
9. La pandemia mundial puso de relieve la importancia de que los Estados inviertan en el establecimiento de sistemas nacionales de protección social, incluidos pisos sociales. Aunque las medidas que se han aplicado durante la pandemia han permitido canalizar ayudas para muchos trabajadores y familias vulnerables de todo el mundo, el desarrollo de sistemas de protección social basados en los derechos no puede lograrse mediante medidas puntuales de respuesta a la crisis sino que requiere medidas y compromisos continuados, en conformidad con las normas internacionales.

## MARCO DE ACCIÓN

10. El marco de acción propuesto que emana de la segunda discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) celebrada en la 109.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se basa en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración sobre la Justicia Social) y en la Declaración del Centenario, y requiere que tanto los Miembros como la OIT adopten medidas para dar curso a las conclusiones adoptadas en la reunión.

## I. MEDIDAS PARA PROMOVER LA PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL

### Lograr la protección social universal

11. Los Miembros, con el apoyo de la Organización, deberían:

- (a) comprometerse a crear y mantener sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y adecuados bajo la responsabilidad general del Estado, en consonancia con la visión y los principios expresados en las normas de la OIT sobre seguridad social, incluidos el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202);
- (b) establecer, con carácter prioritario y como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de protección social, un piso de protección social que garantice por lo menos niveles básicos de seguridad social a todas las personas a lo largo de su vida, incluyendo acceso a una atención esencial de la salud, y a una seguridad básica del ingreso, y que permita alcanzar posteriormente niveles más altos de protección, por lo que se refiere a las prestaciones y al número de contingencias cubiertas, para el mayor número posible de personas;
- (c) velar por que las medidas destinadas a fortalecer aquellos sistemas de protección social basados en los derechos que sean adecuados e inclusivos para todos los trabajadores y las empresas estén debidamente acompañadas de políticas del mercado de trabajo y de empleo destinadas a las empresas con el fin de promover el trabajo decente y la formalización del empleo;
- (d) extender o mejorar la cobertura a todas las personas que aún no gocen de una protección adecuada, asegurar una protección social adecuada a los trabajadores en todas las formas de empleo y establecer sistemas de protección social más inclusivos y eficaces que permitan aplicar las estrategias nacionales de formalización;
- (e) formular políticas de protección social con perspectiva de género e invertir en la economía del cuidado, a fin de fomentar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y un reparto más justo del trabajo del cuidado no remunerado, inclusive a través de subsidios públicos para brindar cuidados adecuados y de calidad para la niñez y cuidados de larga duración;
- (f) velar por la preservación y la portabilidad de las prestaciones de la seguridad social para permitir que todos los trabajadores, sobre todo los trabajadores en empleos temporales, los trabajadores a tiempo parcial e independientes y los trabajadores migrantes puedan cambiar de empleo y de país sin poner en riesgo su acceso a la protección social;
- (g) garantizar la seguridad jurídica necesaria a los trabajadores y los empleadores, asegurando una clasificación correcta de las relaciones de trabajo y una protección social adecuada a los trabajadores en todos los tipos de empleo;

## **Fortalecimiento de los sistemas de protección social**

**12.** Los Miembros, con el apoyo de la Organización, deberían:

- (a) fortalecer sus sistemas de protección social, asegurando una coordinación eficaz entre los diferentes regímenes y programas, reduciendo la fragmentación y

mejorando la eficiencia de los mecanismos utilizados para proporcionar las prestaciones y los servicios en consonancia con las normas y los principios internacionales de seguridad social;

- (b) establecer sistemas de protección social sólidos y universales que puedan responder a los riesgos del ciclo de vida y a las nuevas necesidades, proteger a las personas y a las empresas ante la eventualidad de futuras crisis y transformaciones, y facilitar una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente más sostenibles;
- (c) reconocer la responsabilidad general y principal del Estado de establecer marcos adecuados de gobernanza de la protección social, y de promover el crecimiento inclusivo, los mercados de trabajo justos y el trabajo decente;
- (d) velar por la coherencia y la coordinación de las políticas de protección social con otras políticas sociales y económicas, en particular las políticas de empleo, salud, educación, cuidados, y las políticas macroeconómicas y fiscales;
- (e) complementar la protección social con políticas activas del mercado de trabajo, que incluyan servicios de empleo, así como programas de aprendizaje permanente, de desarrollo de las competencias y de formación profesional para facilitar la transición laboral y crear mercados de trabajo y sistemas de protección social más inclusivos.
- (f) promover un entorno favorable para las empresas sostenibles, sobre todo las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, con vistas a fomentar la formalización y prevenir la informalización del empleo, asegurando al mismo tiempo la financiación a largo plazo de la protección social;
- (g) asegurar una gobernanza sólida, eficaz, eficiente y transparente, mecanismos de administración y rendición de cuentas para los sistemas de protección social, incluidos una gestión financiera sana, prácticas anticorrupción sólidas, el respeto del estado de derecho y una distribución justa y eficiente de las prestaciones;
- (h) fomentar el diálogo social inclusivo mediante la participación significativa de los interlocutores sociales en la formulación, la aplicación y el seguimiento de las políticas y estrategias de protección social, así como en la gobernanza de los sistemas nacionales de seguridad social con vistas a asegurar su estabilidad y legitimidad y a promover la adhesión a las políticas, la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones públicas;
- (i) establecer sistemas de información eficaces, incluyendo bases de datos y sistemas de estadísticas, que permitan realizar diagnósticos fiables, adoptar decisiones basadas en datos empíricos y hacer el seguimiento de los avances en la consecución de las metas de los ODS en materia de protección social;

## Financiación sostenible y adecuada de los sistemas de protección social

13. Los Miembros, con el apoyo de la Organización, deberían:

- (a) garantizar, teniendo debidamente en cuenta los objetivos de justicia social y equidad, una base económica, fiscal y financiera sólida y sostenible para la extensión y el funcionamiento de sistemas de protección social universal a mediano y largo plazo, sin comprometer la adecuación y la cobertura de las prestaciones, y garantizando ingresos de sustitución adecuados y su mantenimiento, en consonancia con las normas actualizadas de la OIT en materia de seguridad social
- (b) asegurar una financiación adecuada y sostenible a través de una combinación de fuentes de financiación, contributivas y no contributivas, con sistemas tributarios progresivos como un elemento indispensable para garantizar la creación de un margen fiscal para la protección social, y desplegar mayores esfuerzos para combatir los flujos financieros ilícitos, teniendo debidamente en cuenta los contextos económicos nacionales, los retos demográficos y la necesidad de asegurar las transiciones justas y de extender la protección a los grupos que carezcan de ella;
- (c) asegurar la accesibilidad, la adecuación y la sostenibilidad de sistemas de protección social definidos a nivel nacional basados en los principios de solidaridad, financiación colectiva, un buen equilibrio de equidad intergeneracional y la consecución de la igualdad de género, sin hacer recaer la carga de la financiación en las futuras generaciones;
- (d) asegurar estrategias de financiación adecuadas, sostenibles y equitativas, teniendo en cuenta los efectos contraproducentes de las presiones presupuestarias insostenibles, la situación de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas y las capacidades contributivas de los trabajadores, evitando que las personas tengan que asumir un nivel indebido de riesgos derivados del mercado de trabajo y de los contextos financiero y económico, y tengan que sufragar una proporción injusta de los esfuerzos financieros a través del pago de impuestos sobre bienes esenciales de consumo;
- (e) explorar y establecer, sobre la base de valoraciones actuariales sólidas, fuentes innovadoras y diversificadas de financiación que permitan combinar de manera óptima mecanismos de pilares múltiples contributivos, no contributivos o mixtos de acuerdo con el contexto nacional, y que a la vez permitan la existencia de regímenes contributivos voluntarios, en consonancia con el marco normativo de la OIT para lograr una financiación más equitativa;
- (f) complementar los pisos de protección social con prestaciones contributivas basadas en la financiación solidaria a fin de asegurar un reparto justo de las contribuciones entre los empleadores y los trabajadores, con arreglo al Convenio núm. 102;
- (g) comprometerse a asegurar y aumentar el margen fiscal para la protección social, incluso aplicando políticas de formalización que amplíen la base impositiva,

estableciendo sistemas tributarios justos y progresivos, luchando contra la evasión fiscal, reexaminado las prioridades y reasignando los gastos, eliminando los flujos financieros ilícitos y recaudando debidamente las contribuciones a la seguridad social;

- (h) reconocer la necesidad de que los trabajadores y los empleadores, incluyendo los empleadores del sector público, paguen su parte justa de las contribuciones a la seguridad social sobre una base coherente y equitativa a fin de optimizar los objetivos de los sistemas de protección social, de conformidad con el Convenio núm. 102;

## II. MOVILIZACIÓN DE LOS MEDIOS DE ACCIÓN DE LA OIT

- 14. Para dar cumplimiento cabal a la Declaración sobre la Justicia Social y a la Declaración del Centenario de la OIT, la Organización ha de hacer plenamente efectiva esta resolución y ayudar a los Miembros a lograr la protección social universal con arreglo a las normas de la OIT como elemento fundamental de un enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas. A tal efecto, la OIT debería, de manera activa y urgente, promover las medidas que se indican a continuación.

### Apoyo a la formulación y aplicación de políticas y estrategias nacionales de protección social

- 15. La Oficina debería:

- (a) fortalecer la capacidad de los mandantes para concebir y aplicar políticas y estrategias nacionales de protección social acordes con el enfoque y los objetivos definidos en las normas de la OIT sobre seguridad social y en consonancia con los objetivos nacionales de desarrollo social, económico y medioambiental;
- (b) ayudar a los Estados Miembros a elaborar estrategias de recuperación de las crisis que sean financiadas de manera equitativa y tengan por objetivo la estabilidad a largo plazo de las medidas de emergencia adoptadas para hacer frente a la crisis de la COVID-19, de manera que contribuyan al establecimiento de sistemas de protección social sostenibles capaces de responder a crisis futuras;
- (c) ayudar a los Estados Miembros a coordinar las políticas de protección social con las políticas de empleo y otras políticas sociales y económicas, promover el empleo decente y productivo y facilitar las transiciones de la economía informal a la economía formal;
- (d) ayudar a los Estados Miembros a elaborar políticas de protección social que atenúen los efectos negativos de las políticas adoptadas en respuesta al cambio climático y facilitar transiciones justas hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles;
- (e) ayudar a los Estados Miembros a asegurar el acceso a una protección social adecuada para los trabajadores en todas las formas de empleo y velar por la

portabilidad de los derechos a prestaciones, a la luz de la evolución del mundo del trabajo;

- (f) fortalecer el diálogo social y reforzar las capacidades de los interlocutores sociales para que participen en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas nacionales de protección social;
- (g) ayudar a los Estados Miembros a lograr una financiación sostenible de las políticas de protección social, por ejemplo, procediendo a ejercicios de determinación de costos, evaluando las deficiencias de financiación y definiendo opciones de espacio fiscal con arreglo a las normas de la OIT;
- (h) seguir proporcionando a los Miembros asesoramiento técnico en los ámbitos jurídico, financiero, actuarial y de políticas a fin de reforzar los sistemas nacionales de protección social;
- (i) ayudar a los Estados Miembros a mejorar la gobernanza de los sistemas nacionales de protección social, la transparencia y la rendición de cuentas, inclusive mediante sistemas sólidos de información sobre la gestión y sistemas nacionales de estadística;

## Investigación y desarrollo de las capacidades

**16.** Como parte de una labor más amplia tendente a promover la protección social universal, la Oficina debería, con el apoyo de los mandantes:

- (a) emprender investigaciones empíricas y rigurosas sobre la protección social y su impacto, y seguir elaborando, a intervalos regulares, un informe de referencia sobre el objetivo estratégico de la protección social (seguridad social), basándose en datos y análisis comparables y en las normas internacionales;
- (b) ayudar a los mandantes a hacer un seguimiento de los avances hacia la consecución de la protección social universal, asegurar una financiación sostenible y reforzar los sistemas de protección social, por ejemplo, siguiendo de cerca los progresos en el logro de la meta 1.3 de los ODS y reforzando las capacidades de los sistemas nacionales de estadística;
- (c) fortalecer las capacidades de los gobiernos, los interlocutores sociales y otras partes interesadas en colaboración con el Centro Internacional de Formación de la OIT y otros asociados;
- (d) reforzar el desarrollo e intercambio de conocimientos sobre buenas prácticas y sus efectos, inclusive a través de la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular y el aprendizaje.

## Eficacia de la planificación y la movilización y asignación de recursos

**17.** La OIT debería:

- (a) mantener la coherencia entre el objetivo estratégico de la protección social (seguridad social) y los demás objetivos estratégicos, de conformidad con la Declaración sobre la Justicia Social;
- (b) apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para colmar los déficits de financiación de la protección social mediante recursos nacionales y la cooperación para el desarrollo, incluido en el marco del Programa mundial de referencia de la OIT sobre el establecimiento de pisos de protección social para todos;
- (c) movilizar recursos destinados a la cooperación para el desarrollo a nivel nacional, regional y mundial, por ejemplo, a través de mecanismos de financiación de las Naciones Unidas, en estrecha colaboración con los coordinadores residentes de las Naciones Unidas;
- (d) seguir de cerca y evaluar el impacto del apoyo prestado por la OIT a sus mandantes.

### **Eficacia de la acción normativa**

**18.** Para ayudar a los mandantes a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, la OIT debería:

- (a) promover la ratificación y aplicación efectiva de las normas de la OIT sobre seguridad social, así como su incorporación en las reformas jurídicas;
- (b) poner en marcha una campaña para promover la ratificación del Convenio núm.102, entre otros medios, a través de su Programa mundial de referencia sobre el establecimiento de pisos de protección social para todos y los Programas de Trabajo Decente por País;
- (c) prestar la debida asistencia a los Estados Miembros para superar los obstáculos a la ratificación de convenios actualizados de la OIT sobre seguridad social y a la aplicación efectiva de los convenios y recomendaciones de la OIT;
- (d) evaluar el impacto de las normas de la OIT sobre seguridad social en los procesos nacionales de formulación de políticas y leyes, así como en las actividades de los asociados multilaterales, a fin de comprobar su eficacia para responder a nuevos retos y fomentar la coherencia de las políticas en un entorno en constante evolución;
- (e) organizar una reunión tripartita de expertos con miras a concebir estrategias destinadas a acelerar la aplicación de la Recomendación núm. 202 tendente a la universalidad de la protección social, recurriendo a todos los medios de acción de la OIT;



### **III. REAFIRMAR EL MANDATO Y EL LIDERAZGO DE LA OIT EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL SISTEMA MULTILATERAL Y PROMOVER LA COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS**

**19.** Con respecto al objetivo de velar por la coherencia de las políticas a nivel internacional, y en virtud de su mandato constitucional, la OIT debería:

- (a) reforzar su función de liderazgo en el sistema multilateral con respecto a la protección social en virtud de su mandato singular de elaborar normas internacionales de seguridad social, su estructura tripartita y sus conocimientos técnicos;
- (b) colaborar con las instituciones financieras internacionales para evaluar las necesidades y prioridades nacionales en materia de protección social y las opciones para ampliar el espacio fiscal destinado a la protección social, teniendo en cuenta los mandatos respectivos de los actores participantes;
- (c) explorar alternativas para movilizar recursos financieros internacionales para la protección social, como el aumento de la asistencia oficial para el desarrollo, a fin de complementar los esfuerzos individuales de los países cuyas capacidades fiscales internas para invertir en protección social sean limitadas, basándose en el principio de solidaridad internacional;
- (d) explorar la posibilidad de establecer alianzas con otros asociados para el desarrollo y organismos regionales a fin de fomentar el conocimiento y la observancia del enfoque y los principios de protección social consagrados en las normas de seguridad social de la OIT;
- (e) explorar la posibilidad de crear el Día Internacional de la Protección Social a fin de subrayar la importancia de la protección social para el trabajo decente y la justicia social