



Consejo Económico y Social

Distr. general
16 de diciembre de 2010
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

49º período de sesiones

9 a 18 de febrero de 2011

Tema 3 c) del programa provisional*

Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General

Nuevas cuestiones: la protección social

Nota de la Secretaría

I. Introducción

1. En su resolución 2006/18, de 26 de julio de 2006, el Consejo Económico y Social decidió incluir el tema titulado “Nuevas cuestiones” en el programa de trabajo de la Comisión de Desarrollo Social. La Mesa del 49º período de sesiones de la Comisión, en consulta con los respectivos grupos regionales, decidió que el tema de debate en relación con ese tema del programa fuera la protección social en el contexto de la crisis financiera y económica mundial.

2. En la presente nota, preparada por la Secretaría para proporcionar información básica y facilitar las deliberaciones de la Comisión, se subraya la importancia de la protección social y su asequibilidad y se analizan los efectos de la crisis en los programas de protección social. La nota también propone algunos temas para el debate.

II. La necesidad de protección social

3. Las medidas de protección social resguardan a las personas y las familias de las crisis económicas y otras contingencias de la vida y mejoran su capacidad para enfrentar y superar las dificultades que afectan a su bienestar. Por tanto, esas medidas son esenciales para reducir la vulnerabilidad, prevenir el deterioro del nivel de vida y facilitar la regeneración de los medios de subsistencia. Durante las crisis económicas, los sistemas de protección social desempeñan una importante función de estabilización social y económica. Evitan que los estudiantes abandonen la

* E/CN.5/2011/1.



escuela y que aumente la malnutrición y, por tanto, contribuyen a prevenir el deterioro del capital humano y social.

4. El proceso de globalización y los efectos de la competencia internacional han traído consigo una mayor inseguridad económica y nuevas formas de vulnerabilidad, ya que economías enteras, y con ellas las personas, han tenido que adaptarse a procesos de ajuste nacionales y mundiales a menudo rápidos. La demanda de empleo es cada vez más volátil y el número de empleos atípicos, temporales o a jornada parcial (en su mayoría en el sector no estructurado) ha aumentado. Como queda de manifiesto en la crisis actual, la protección social es cada vez más necesaria en el contexto de inseguridad económica.

5. El cambio climático plantea múltiples amenazas para el crecimiento económico, para una reducción más amplia de la pobreza y para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esas amenazas resultan de la mayor frecuencia y severidad de los desastres naturales, de una mayor pérdida de cosechas y un aumento de la inseguridad alimentaria, del deterioro de los ecosistemas y de la incidencia conexas de las enfermedades. Los pobres son posiblemente los más afectados por el cambio climático y, al mismo tiempo, los que tienen menor capacidad de respuesta a sus efectos. Hay un reconocimiento cada vez mayor del papel que puede desempeñar la protección social en respuesta a los múltiples riesgos y crisis a corto y largo plazo vinculados al cambio climático. Se ha afirmado que la protección social podría convertirse en uno de los sectores prioritarios para la adaptación de los países en desarrollo¹.

6. La protección social pública abarca tres conjuntos principales de medidas: el seguro social; la asistencia social, incluidas las prestaciones universales financiadas mediante impuestos; y la normativa de protección del mercado de trabajo. Los programas de seguro social, que son transferencias de ingresos en efectivo o en especie financiadas mediante contribuciones (es decir, que las prestaciones dependen del pago de contribuciones), ofrecen protección frente a las consecuencias financieras del desempleo, la enfermedad, la vejez, la discapacidad, la maternidad y otras contingencias propias del ciclo de la vida y relacionadas con el trabajo. La asistencia social consiste en regímenes que proporcionan transferencias de ingresos en efectivo o en especie a todas las personas que viven en situación de pobreza o a determinados grupos de población (a menudo niños y personas de edad). La normativa sobre trabajo y empleo establece normas básicas para el trabajo decente y el trabajo productivo.

7. Los mecanismos de protección familiar y otros mecanismos no institucionalizados de protección social siguen siendo importantes en los países de bajos ingresos, pero su eficacia se ve menoscabada por la escasa base de recursos y por las tendencias actuales respecto de la urbanización y el envejecimiento de la población, los cambios en la estructura familiar y la insuficiente protección en los casos de crisis que afectan a comunidades enteras. Al mismo tiempo, en muchos países de bajos ingresos el alcance de los sistemas institucionalizados de protección social sigue siendo limitado. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha

¹ Véase Nicholas Stern, “Key elements of a global deal on climate change” (Londres, London School of Economics and Political Science, 2008).

estimado que solo un 20% aproximadamente de la población en edad de trabajar y sus familiares tienen acceso a sistemas integrales de protección social².

8. En particular, la creación de programas de seguro social ha sido desigual en los países en desarrollo. Cuando existen, las prestaciones por desempleo, las pensiones de vejez y otras prestaciones solo abarcan a determinadas categorías de trabajadores del sector estructurado y dejan sin protección alguna a quienes trabajan en el sector no estructurado de la economía. Solo el 25% aproximadamente de la fuerza de trabajo en todo el mundo contribuye a regímenes de pensiones o genera derechos a pensión, y menos del 20% de las personas de edad están cubiertas³. En el África subsahariana, solo algunos países de ingresos medianos como Botswana, Mauricio, Namibia y Sudáfrica y, más recientemente, Swazilandia y Lesotho han introducido regímenes de pensiones sociales a nivel nacional, pero su cobertura, con excepción de Mauricio, es muy reducida. En promedio, el gasto público en pensiones representa menos del 1% del producto interno bruto (PIB) en el África subsahariana, frente a más del 10% del PIB, en promedio, en los países desarrollados⁴.

9. Por el contrario, la asistencia social destinada a aliviar la pobreza y prevenir la exclusión social se ha convertido en un elemento clave de la protección social en los países en desarrollo, donde el mercado de trabajo es en gran medida de carácter no estructurado y la prestación de servicios públicos limitada. Los programas en que las prestaciones en efectivo están condicionadas a la educación y a otras inversiones en capital humano (como *Bolsa Familia* en el Brasil, *Oportunidades* en México o *Familias en Acción* en Colombia), así como los programas en que las prestaciones están condicionadas al trabajo (como la Ley de garantía del empleo nacional en la India y el programa de redes de seguridad productivas en Etiopía), que se introdujeron primero a nivel local, están ahora generalizados y abarcan a una proporción importante de la población en varios países de Asia y América Latina. El programa *Bolsa Familia*, por ejemplo, tuvo unos 50 millones de beneficiarios (11,1 millones de familias) en 2009. Las iniciativas de prestaciones en efectivo sin condiciones (ya sea por categorías, como el programa de subsidios por hijos en Sudáfrica; en función de los ingresos, como el programa Benazir de apoyo a los ingresos en el Pakistán; o universal, como el programa piloto de prestaciones sociales en efectivo de Kalomo, en Zambia) también han ganado terreno en los dos últimos decenios.

10. Muchos de estos programas de asistencia social apoyan cada vez más el acceso a servicios sociales (atención de la salud y educación) y las oportunidades de generación de ingresos. En consecuencia, la disponibilidad de esos servicios y su capacidad de atender la creciente demanda son fundamentales para que los programas tengan éxito en la promoción de la integración social y la reducción de la pobreza. Algunos países en desarrollo han logrado avances importantes hacia la prestación universal de servicios de salud y educación. Es el caso de Costa Rica, el Brasil y Botswana, que tiene uno de los sistemas de servicios sociales más desarrollados de África. No obstante, en un gran número de países la prestación de servicios sociales sigue siendo fragmentaria y excluyente.

² Organización Internacional del Trabajo, *World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2010).

³ R. Holzmann, D.A. Robalino y N. Takayama (eds.), *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2009).

⁴ Banco Mundial, Sector de Protección Social y Empleo, comunicación personal.

11. En general, los países que han logrado reducir la pobreza económica y mejorar las condiciones sociales a gran escala han elaborado políticas de protección social integrales y basadas en derechos que abarcan a la mayoría de la población. Si bien los efectos de los programas de protección social varían según su configuración y grado de aplicación, hay pruebas en todo el mundo, incluidos los países de altos ingresos, de su potencial para reducir la pobreza y la desigualdad y estimular el crecimiento económico. En los países con un determinado nivel de ingresos, existe una correlación entre un mayor nivel de gasto en protección social y un menor nivel de pobreza⁵. La OIT estima que en la mayor parte de la Unión Europea las prestaciones en efectivo distintas de las pensiones reducen en más de un 20% el riesgo de caer en la pobreza, e incluso en más de un 50% en países como Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría, los Países Bajos y Suecia⁶. También ha puesto de manifiesto que el coeficiente de Gini se reduce de manera significativa, incluso en más de un 10% en Bélgica, Dinamarca, Suecia y la República Checa, como resultado de esas prestaciones⁷. El Banco Mundial estima que la protección social podría recortar a la mitad la pobreza transitoria y reducir así el índice de pobreza total entre un 5% y un 10% como mínimo⁸. En México, el programa *Progresá* (ahora *Oportunidades*) puede haber reducido en un 36% la tasa de pobreza de sus beneficiarios⁹. El Brasil considera que la ampliación del programa *Bolsa Família*, junto con el aumento del salario mínimo, es lo que ha permitido alcanzar la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio antes de la fecha prevista¹⁰.

12. En los países en desarrollo, muchos de los datos existentes ponen de manifiesto un aumento de la participación en la fuerza de trabajo y mejoras en la capacidad productiva de los beneficiarios de regímenes de protección social bien diseñados¹¹. En la medida en que ayudan a los hombres y mujeres pobres a alcanzar un equilibrio entre la satisfacción de sus necesidades inmediatas y la garantía de sus futuros medios de vida, las medidas de protección social también fomentan la acumulación de capital y la inversión, facilitan el acceso al crédito y ayudan a las familias a gestionar los riesgos. Al promover el acceso de los niños a los servicios de atención de la salud y la escolarización y asistencia a las escuelas, los programas de asistencia social también contribuyen a detener la transmisión intergeneracional de la pobreza. En consecuencia, si se configuran y aplican adecuadamente, los

⁵ Armando Barrientos, “Social protection and poverty reduction” (2008), documento de antecedentes encargado para el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.10.III.Y.1).

⁶ *World Social Security Report 2010/11*, págs. 107 y 108 y cuadro 8.9.

⁷ *Ibid.*

⁸ Banco Mundial, Servicio de Asesoramiento sobre Protección Social, “The contribution of social protection to the Millennium Development Goals” (Washington, D.C., 2003), pág. 8.

⁹ Rolf Künemann y Ralf Leonhard, “A human rights view of social cash transfers for achieving the Millennium Development Goals” (Stuttgart (Alemania), Brot für die Welt, 2008).

¹⁰ *Objetivos de Desenvolvimento do Milenio: Relatório Nacional de Acompanhamento* (Brasilia, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos, 2007), pág. 26.

¹¹ Para un examen de los efectos de la protección social en el crecimiento económico, véase: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, “Promoting pro-poor growth: employment and social protection” (París, 2009); y A. Barrientos y J. Scott, *Social Transfers and Growth: A Review*, Brooks World Poverty Institute, documento de trabajo, núm. 52 (Manchester (Reino Unido), 2008).

programas de protección social promueven el crecimiento económico inclusivo y equitativo y estimulan la demanda.

13. Para estimular de manera eficaz la participación en la fuerza de trabajo, la inversión y el crecimiento económico, los regímenes de protección social deben asegurar que las prestaciones sociales sean periódicas y fiables; deben combinarse con programas que aseguren la disponibilidad y calidad de los servicios sociales; y deben evitar la exclusión de los grupos que requieren más apoyo. Por ejemplo, las medidas en vigor a menudo no tienen en cuenta las necesidades particulares de las mujeres y de los hogares encabezados por ellas. A este respecto, las formas de protección vinculadas a la situación de empleo tienden a colocar a la mujer en desventaja, en la medida en que una gran proporción de su actividad económica no es remunerada y su participación en el mercado de trabajo es más intermitente que la del hombre.

14. En los tres últimos decenios, los regímenes de protección social han dado paso, con frecuencia, a las redes de seguridad social, es decir, a conjuntos de prestaciones no contributivas y a menudo transitorias dirigidas a grupos específicos de personas. La determinación de esos grupos específicos se centra en el cumplimiento de ciertos requisitos y, por tanto, implica la comprobación de los medios de vida a fin de establecer quién puede ser beneficiario, lo que significa que, en un momento determinado, solo un pequeño grupo de la población cumple las condiciones para recibir prestaciones, y solo un porcentaje de ese grupo las recibe efectivamente. Se ha puesto en duda la eficacia y legitimidad de la selección de grupos específicos, que requiere una gran capacidad administrativa y puede dar lugar a errores significativos de inclusión y exclusión y a una cobertura insuficiente, especialmente en situaciones de economía no estructurada y pobreza generalizadas. Además, dado que la pobreza no es una característica particular de un grupo fijo de personas, sino una situación que todo el mundo corre el riesgo de padecer en algún momento, al prestar atención a un grupo específico de personas se pasa por alto el carácter dinámico de la pobreza, el desempleo y otras circunstancias propias del ciclo de la vida y relacionadas con el trabajo. El enfoque de la red de seguridad social no se centra, por lo general, en la prevención de la pobreza mediante inversiones en la capacidad de resistencia de las personas que viven en el umbral de pobreza o cerca de él. La Organización Mundial de la Salud (OMS), por ejemplo, estima que unos 100 millones de personas vulnerables caen en la pobreza anualmente debido a la necesidad de financiar el costo de la atención de la salud. Esta situación se podría evitar si se redujera la vulnerabilidad mediante regímenes universales de protección de la salud (como el régimen universal de atención de la salud que existe en Tailandia desde 2002).

15. En un primer momento, asegurar que todas las personas estén protegidas de posibles riesgos puede requerir la adopción, con carácter prioritario, de medidas especiales y selectivas concebidas para ofrecer cobertura a los más vulnerables. No obstante, el derecho a la seguridad social requiere que se avance progresivamente hacia la protección social universal a fin de garantizar el bienestar básico de todas las personas, tanto las que padecen dificultades como las que corren el riesgo de padecerlas, con independencia de dónde trabajen y vivan y del estado de la economía.

III. La protección social y la crisis financiera y económica

16. Las consecuencias sociales más severas de las crisis económicas se han producido en los países con los sistemas de protección social más frágiles. Al inicio de la actual crisis financiera y económica, muchos países en desarrollo se esforzaron por hacer frente a sus consecuencias sociales a pesar de las crecientes limitaciones fiscales. En un estudio sobre 35 países, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) observó que los gobiernos habían gastado, en promedio, el 25% de los fondos correspondientes a medidas de estímulo fiscal en regímenes discrecionales de protección social destinados a estimular la creación de empleo, apoyar el acceso a la educación y los servicios de atención de la salud y proporcionar viviendas asequibles¹².

17. Algunos países en desarrollo, especialmente en Asia y en América Latina y el Caribe, pudieron adoptar medidas de mitigación y aumentar el gasto social porque habían mantenido una sólida situación financiera durante el período de expansión económica previo a la crisis, al haber evitado grandes déficits de cuenta corriente y mejorado sus índices de endeudamiento. Además, las anteriores crisis económicas habían permitido constatar que aspectos como la creación de empleo, el apoyo a los trabajadores mediante regímenes eficaces de sustitución de ingresos en caso de desempleo o subempleo y la mejora del acceso a los servicios sociales eran necesarios para mantener o restablecer la demanda agregada y esenciales para avanzar hacia un crecimiento económico más sostenido, sostenible e inclusivo.

18. Si bien estas medidas discrecionales son pertinentes para hacer frente a las necesidades a corto plazo, la mayoría de ellas deja a sus beneficiarios en una situación de igual vulnerabilidad ante futuras crisis. Cuando existen, los sistemas de protección social más sólidos y permanentes desempeñan un papel mucho más amplio a la hora de reducir la incidencia de la pobreza, ya que garantizan un ingreso básico en todo momento y, por tanto, refuerzan la capacidad de los hombres y las mujeres de administrar y superar las crisis y reducir su vulnerabilidad. Por ejemplo, las inversiones en la creación y ampliación de los sistemas de protección social realizadas en América Latina y el Caribe desde el año 2000 han mitigado las secuelas de la crisis en la región al ayudar a las familias a hacer frente a la contracción y compensar sus efectos¹³. No obstante, la capacidad de muchos otros países en desarrollo para ampliar la protección social se ha visto limitada por carecer de mecanismos en funcionamiento en los que apoyarse. Pocas de las medidas anunciadas por esos países sugieren que se esté aprovechando la crisis como oportunidad para examinar la inadecuación de los sistemas de protección social y establecer los componentes básicos de un sistema de seguridad social.

19. Además, si las medidas discrecionales adoptadas al comienzo de la crisis se revocan antes de que se haya producido una amplia recuperación del crecimiento económico y del empleo, hay muchas posibilidades de que sus principales beneficiarios recaigan en una situación de desempleo y pobreza. Los gobiernos de

¹² Y. Zhang, N. Thelen y A. Rao, "Social protection in fiscal stimulus packages: some evidence", Oficina de Estudios del Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, documento de trabajo (Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, marzo de 2010).

¹³ Para un análisis más a fondo, véase "Did Latin America learn to shield its poor from economic shocks?", nota sobre pobreza y empleo en América Latina y el Caribe (Banco Mundial, octubre de 2010).

varios países europeos ya han pasado del estímulo fiscal a la austeridad y han reducido el gasto social, suprimido empleos y aumentado los impuestos debido a las tensiones políticas y financieras generadas por la creciente deuda pública. El presupuesto de austeridad de Irlanda, por ejemplo, incluye recortes de casi el 15% de los fondos destinados a bienestar social, la eliminación de 24.750 empleos en servicios públicos y reducciones de las prestaciones por hijos, el salario mínimo y las pensiones¹⁴. En Grecia, las medidas adoptadas incluyen reducciones en la remuneración de los empleados del sector público, aumentos de impuestos, recortes de pensiones y un aumento de la edad de jubilación de los empleados del sector público¹⁵. España se ha comprometido a reducir el gasto público en un 7,9% en 2011; Alemania reducirá el gasto federal en un 4,3% entre 2010 y 2011; e Italia reducirá su presupuesto en un 10% en 2011 y 2012¹⁶. Según las previsiones, los planes de consolidación fiscal anunciados hasta la fecha en los países desarrollados tendrán efectos negativos en el crecimiento del PIB en 2011 y 2012 y, por tanto, pondrán en peligro el proceso de recuperación. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), una reducción del déficit presupuestario equivalente a un 1% del PIB tiende a reducir el PIB en aproximadamente un 0,5% en el plazo de dos años, eleva la tasa de desempleo en un 0,3% y reduce la demanda interna¹⁷.

20. En algunos países en desarrollo también se está avanzando hacia una restricción fiscal. Aunque el presupuesto para protección social se mantenga en cifras relativas, el gasto puede disminuir en cifras absolutas si se reduce el presupuesto público total. En un estudio sobre 126 países se llega a la conclusión de que en aproximadamente la cuarta parte de esos países el gasto público real se reducirá en 2010-2011, siendo los países del Oriente Medio y África Septentrional los más afectados¹⁸. Dos tercios de los países analizados en otro estudio han reducido las asignaciones presupuestarias a uno o más sectores que favorecen a los pobres, y se prevé que los más perjudicados serán la protección social y la educación¹⁹.

21. Posiblemente no baste con mantener los niveles de gasto en protección social previos a la crisis, ya que es probable que, como consecuencia de esta, haya más personas que necesiten protección social y que estén utilizando servicios sociales públicos en lugar de servicios sociales privados. Un estudio sobre seis países en desarrollo (Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, Filipinas, Kirguistán, Nicaragua y Uzbekistán) sugiere que, habida cuenta de los retrocesos ocasionados por la crisis, los Gobiernos del Ecuador, Filipinas y Nicaragua necesitarían aumentar el gasto social entre un 1,0% y un 1,5% del PIB cada año entre 2010 y 2015 para alcanzar las metas en educación, salud y servicios básicos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015. En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y

¹⁴ Liz Alderman, "Ireland unveils austerity plan to help secure bailout", *New York Times*, 24 de noviembre de 2010.

¹⁵ Thomas L. Friedman, "Greece's newest odyssey", *New York Times*, 11 de mayo de 2010.

¹⁶ David Cutler, "Factbox: austerity measures around the euro zone", *Reuters*, 7 de diciembre de 2010. Disponible en <http://www.reuters.com/article/idUSTRE6B64O220101207>.

¹⁷ Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial: recuperación, riesgo y reequilibrio* (Washington, D.C., octubre de 2010).

¹⁸ I. Ortiz y otros, "Prioritizing expenditures for a recovery for all: a rapid review of public expenditures in 126 countries", UNICEF, documento de trabajo sobre política social y económica (Nueva York, octubre de 2010).

¹⁹ K. Kyrili y M. Martin, *The Impact of the Global Economic Crisis on the Budgets of Low-Income Countries*, informe de investigación para Oxfam International (Oxford, Oxfam GB, julio de 2010).

Kirguistán, el costo adicional de lograr esos Objetivos de Desarrollo del Milenio, en comparación con su costo antes de la crisis, sería del 0,7% y el 0,5% del PIB al año, respectivamente²⁰. Esto se añade al gasto que era necesario antes de la crisis para crear un conjunto básico de prestaciones sociales en esos países.

22. Las enseñanzas derivadas de la experiencia de los países desarrollados y sus medidas para hacer frente a la crisis ponen de manifiesto que la protección social ha ayudado a muchos hombres y mujeres y a sus familias a hacer frente a la recesión, en particular en los países que ya tenían sistemas en funcionamiento que pudieron ampliarse rápidamente. El establecimiento de un nivel mínimo de protección social podría hacer extensivos esos beneficios a millones de personas más. Los programas públicos de empleo especialmente dirigidos a las zonas deprimidas son eficaces siempre que los regímenes estén bien diseñados y orientados. Los países con experiencia en la aplicación de esos regímenes de garantía del empleo fueron los que estuvieron en mejores condiciones de ampliarlos durante la crisis²¹.

IV. Asequibilidad de la protección social

23. Si bien la estructura de los sistemas de protección social debe variar en función de los contextos e instituciones específicos de cada país, la OIT ha dado algunas orientaciones generales sobre los primeros componentes de un sistema de seguridad social integral. El nivel mínimo de protección social, en los países que carecen de él, debería abarcar un conjunto básico de prestaciones sociales esenciales adecuadas al contexto y el acceso a servicios esenciales, en particular la atención de la salud, la educación y la nutrición adecuada. En los países de bajos ingresos y economías agrarias, se debería dar prioridad al apoyo a la pequeña agricultura. El establecimiento de este conjunto básico de prestaciones como nivel mínimo de protección social es asequible, incluso para los países más pobres, si se aplica progresivamente. En esencia, la asequibilidad es en gran medida una cuestión de voluntad política.

24. En abril de 2009, la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación aprobó, en el marco de sus nueve iniciativas conjuntas de todo el sistema para hacer frente a la crisis, la Iniciativa sobre un nivel mínimo de protección social. Dicha Iniciativa promueve una visión coherente de la protección social nacional como componente clave de las estrategias nacionales de desarrollo y trata de ayudar a los países a detectar y subsanar carencias cruciales en materia de protección. Si bien uno de los objetivos del nivel mínimo de protección social es mitigar los efectos sociales de la crisis, su papel no es transitorio, pues pretende ofrecer un “seguro” contra la pobreza de carácter sistémico y basado en derechos a todos los residentes y en todo momento.

25. Según una serie de estudios realizados por la OIT en 12 países de Asia y el África subsahariana, el costo bruto anual inicial de un conjunto de medidas de

²⁰ *World Economic Situation and Prospects 2011: Global Outlook* (publicación de las Naciones Unidas, versión anticipada), recuadro I.3. Disponible en <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html> (consultado el 9 de noviembre de 2010).

²¹ Véase el informe del Secretario General titulado “Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo” (E/2010/64), recuadro 2.

protección social básica oscilaría entre el 2,2% y el 5,7% del PIB en 2010²². Los elementos individuales parecen más asequibles: el costo de proporcionar prestaciones básicas para los niños sería inferior al 3% del PIB en la gran mayoría de los países estudiados; los gastos de asistencia social, incluido un plan de empleo de 100 días para los pobres, sería muy inferior al 1% del PIB; y el costo del acceso universal a servicios esenciales de atención de la salud oscilaría entre el 1,5% del PIB estimado para los países asiáticos estudiados y el 5,5% del PIB en Burkina Faso. El costo relativo de las pensiones de vejez y discapacidad solo aumentaría moderadamente en 2030 pese al proceso de envejecimiento de la población. Estos costos resultan menos onerosos si se tienen en cuenta las posibles consecuencias de no invertir en protección social. Recientes investigaciones realizadas en América Latina y el Caribe sugieren que con los ingresos internos adicionales procedentes del crecimiento económico y con un pequeño aumento de la carga fiscal se podría sufragar el costo de establecer un nivel mínimo de protección social universal en 2014, o antes, en todos los países salvo cuatro (Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras y Nicaragua), que necesitarían ayuda internacional²³.

26. Un factor fundamental para el éxito de los programas de protección social, pero que suele faltar, es una financiación sostenible. En el Pacto Mundial para el Empleo aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2009, y que la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación hizo suyo, se pide “a la comunidad internacional que proporcione asistencia para el desarrollo, con inclusión de un apoyo presupuestario, para construir un régimen básico de protección social en cada país”²⁴. En su resolución 2010/12, de 22 de julio de 2010, titulada “Promoción de la integración social”, el Consejo Económico y Social, de conformidad con la recomendación formulada por la Comisión de Desarrollo Social en su 48º período de sesiones (E/2010/26, cap. I.A), instó a los gobiernos a que desarrollaran sistemas de protección social y mejoraran o ampliaran la cobertura de seguridad social y el apoyo a la participación en el mercado laboral de esos sistemas.

27. En la actualidad, los programas de asistencia social dependen en gran medida de la ayuda internacional, especialmente en los países de bajos ingresos del África subsahariana. Aunque esa ayuda puede contribuir a poner en marcha programas de protección social, los países beneficiarios deben lograr el margen fiscal necesario para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de un nivel mínimo de protección social. Si bien en los diez últimos años el margen fiscal ha aumentado en la mayoría de los países en desarrollo, incluidos muchos países del África subsahariana, aún se pueden realizar más esfuerzos por movilizar recursos internos y optimizar el gasto público.

28. Se han aplicado programas de protección social en países con distintos niveles de desarrollo. Nepal, por ejemplo, está ampliando en la actualidad el alcance de su régimen universal de pensiones con el fin de reducir la edad de jubilación, en su

²² Organización Internacional del Trabajo, *Extending Social Security to All: A Guide through Challenges and Options* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2010).

²³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2010* (publicación de las Naciones Unidas).

²⁴ Organización Internacional del Trabajo, *Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima octava reunión, Ginebra, 19 de junio de 2009* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2009), párr. 22 9. Disponible en <http://www.ilo.org> (consultado el 9 de noviembre de 2010).

momento, de 75 a 65 años²⁵. Países con niveles similares de ingresos ejercen una considerable discrecionalidad en relación con el gasto público y con la proporción de recursos públicos destinados a gasto social: el Brasil y México, países ambos de ingresos medianos, destinan un 13,2% y un 3,5% del PIB, respectivamente, a protección social. El gasto en protección social representa el 10,5% del PIB en Mongolia y el 1,9% del PIB en Indonesia²⁶. Según parece, el nivel de gasto social es más el resultado de una elección de política que un reflejo de la disponibilidad de recursos o la asequibilidad.

V. Protección social e integración social

29. Es necesario un acceso universal a la protección social básica y a servicios sociales, especialmente de salud y educación, para interrumpir el ciclo intergeneracional de la pobreza, reducir las desigualdades sociales y económicas y promover un crecimiento económico inclusivo y equitativo. Sin embargo, los efectos de la protección social en la pobreza y la vulnerabilidad serán limitados si dicha protección no se complementa con medidas más amplias que aborden el acceso a los recursos y su redistribución. Garantizar el acceso a la tierra, el crédito y otros recursos productivos, el acceso a la vivienda, la equidad en los derechos de sucesión, la plena capacidad jurídica y el acceso a la justicia para las mujeres y los hombres pobres son medidas fundamentales para erradicar la pobreza.

30. Es importante que todos los miembros de la sociedad participen en la vida social, económica y política para asegurar que los gobiernos respondan a las necesidades sociales, incluidas las de los pobres. Sin embargo, la discriminación contra personas y grupos sociales ha impedido o limitado su participación. La creación de un entorno propicio para la participación de los grupos de bajos ingresos en los procesos de toma de decisiones, en particular, y la acción pública contra la discriminación son medidas importantes para equilibrar la distribución desigual del poder, promover la participación y fomentar así el desarrollo social.

31. A fin de lograr apoyo para los programas de integración social, es preciso también fomentar coaliciones políticas que establezcan y ejecuten políticas en la materia, crear estructuras de gobernanza y ejecución sostenibles desde el punto de vista institucional y hacer cumplir las normas que regulan su uso. Los programas de protección social bien diseñados también requieren información fidedigna, por ejemplo sobre los niveles, la duración y la gravedad de la pobreza económica y otras dimensiones de la pobreza. El fortalecimiento de la capacidad estadística para obtener y difundir datos fiables, especialmente en los países más pobres, es esencial para mejorar la formulación y evaluación de los programas de protección social.

²⁵ *Extending Social Security to All*.

²⁶ Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (publicación de las Naciones Unidas, 2010, número de venta E.10.III.Y.1).

VI. Temas de debate propuestos

32. A fin de orientar los debates sobre esta nueva cuestión, la Comisión de Desarrollo Social tal vez desee examinar los siguientes temas:

- Sobre la base de las experiencias nacionales, ¿cuáles son las principales dificultades para ampliar la protección social? ¿Qué han hecho los países para superarlas?
 - ¿Qué medidas han adoptado con éxito los países para movilizar los recursos financieros necesarios para aplicar o ampliar programas de protección social?
 - ¿Qué acciones a nivel nacional o internacional se necesitan para promover regímenes institucionalizados de protección social en los países en desarrollo?
 - ¿De qué manera pueden las iniciativas relacionadas con el mercado de trabajo y las políticas sociales, incluidos los programas de protección social, reducir la pobreza y la desigualdad y contribuir así a fomentar un crecimiento económico más sostenido, inclusivo y equitativo?
-