

Proyecto de recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 30 de mayo de 2012 en su centésima primera reunión;

Reafirmando que el derecho a la seguridad social es un derecho humano;

Reconociendo que el derecho a la seguridad social es, junto con la promoción del empleo, una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso;

Reconociendo que la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal;

Considerando que la seguridad social es una inversión en las personas que potencia su capacidad para adaptarse a los cambios de la economía y del mercado de trabajo, y que los sistemas de seguridad social actúan como estabilizadores sociales y económicos automáticos, ayudan a estimular la demanda agregada en tiempos de crisis y en las etapas posteriores, y ayudan a facilitar la transición hacia una economía más sostenible;

Considerando que la priorización de políticas destinadas a promover un crecimiento sostenible a largo plazo, asociadas a la inclusión social, contribuye a superar la pobreza extrema y a reducir las desigualdades y diferencias sociales dentro de las regiones y entre ellas;

Reconociendo que la transición al empleo formal y el establecimiento de sistemas de seguridad social sostenibles se refuerzan mutuamente;

Recordando que la Declaración de Filadelfia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar programas que permitan «extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa»;

Considerando la Declaración Universal de Derechos Humanos, en particular los artículos 22 y 25, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular los artículos 9, 11 y 12;

Considerando asimismo las normas de la OIT relativas a la seguridad social, en particular el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), y la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69), y tomando nota de que dichas normas conservan toda su pertinencia y siguen siendo importantes instrumentos de referencia para los sistemas de seguridad social;

Recordando que la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa reconoce que «los compromisos y esfuerzos de los Miembros y de la Organización para poner en práctica el mandato constitucional de la OIT, en particular mediante las normas internacionales del trabajo, y para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, deberían basarse en [el objetivo de] ii) adoptar y ampliar medidas de protección social ... que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de la ampliación de la seguridad social a todas las personas»;

Considerando la resolución y las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su centésima reunión (2011), en las que se reconoce la necesidad de una recomendación que complemente las normas existentes de la OIT relativas a la seguridad social y proporcione orientación a los Miembros para establecer pisos de protección social adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país, como parte de sistemas integrales de seguridad social;

Habiendo decidido adoptar varias propuestas relativas a los pisos de protección social, que son objeto del cuarto punto del orden del día de la reunión;

Habiendo decidido que estas propuestas revistan la forma de una recomendación, adopta, con fecha ... de junio de dos mil doce, la siguiente recomendación, que podrá ser citada como la recomendación sobre los pisos de protección social, 2012.

I. OBJETIVOS, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS

1. La presente recomendación proporciona orientaciones a los Miembros para:

- a) establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y
- b) poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social.

2. A efectos de la presente recomendación, los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

3. Reconociendo la responsabilidad general y principal del Estado de poner en práctica la presente recomendación, los Miembros deberían aplicar los siguientes principios:

- a) universalidad de la protección, basada en la solidaridad social;
- b) derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional;
- c) adecuación y previsibilidad de las prestaciones;
- d) no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales;
- e) inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal;
- f) respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social;

- g)* realización progresiva, inclusive a través del establecimiento de objetivos y plazos;
- h)* solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social;
- i)* consideración de la diversidad de métodos y enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones;
- j)* gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes;
- k)* sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad;
- l)* coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo;
- m)* coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social;
- n)* servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social;
- o)* eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso;
- p)* seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica;
- q)* pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores;
- r)* participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

II. PISOS NACIONALES DE PROTECCIÓN SOCIAL

4. Los Miembros, en función de sus circunstancias nacionales, deberían establecer lo más rápidamente posible y mantener pisos de protección social propios que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social. Estas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.

5. Los pisos de protección social mencionados en el párrafo 4 deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social:

- a)* acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- b)* seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c)* seguridad básica del ingreso por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez;
- d)* seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

6. A reserva de sus obligaciones internacionales vigentes, los Miembros deberían proporcionar las garantías básicas de seguridad social mencionadas en la presente recomendación por lo menos a todos los residentes y niños, con arreglo a lo estipulado en la legislación nacional.

7. Las garantías básicas de seguridad social deberían establecerse por ley. La legislación nacional debería especificar la gama, las condiciones de elegibilidad y los niveles de las prestaciones que dan efecto a estas garantías. También deberían especificarse procedimientos de queja y de recurso imparciales, transparentes, eficaces, simples, rápidos, accesibles y poco onerosos. El acceso a los procedimientos de queja y de recurso debería estar exento de cargos para el solicitante. Deberían establecerse sistemas que permitan mejorar el cumplimiento de los marcos jurídicos nacionales.

8. Al definir las garantías básicas de seguridad social, los Miembros deberían tener debidamente en cuenta lo siguiente:

- a) las personas que necesitan atención de salud no deberían enfrentar dificultades ni un riesgo mayor de pobreza debido a las consecuencias financieras del acceso a la atención de salud esencial. También se debería considerar la prestación gratuita de atención médica prenatal y puerperal a la población más vulnerable;
- b) la seguridad básica del ingreso debería permitir vivir con dignidad. Los niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional podrán corresponder al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, a los umbrales nacionales de pobreza, a los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica nacionales, y podrán tener en cuenta las diferencias regionales;
- c) los niveles de las garantías básicas de seguridad social deberían ser revisados periódicamente mediante un procedimiento transparente establecido por la legislación o la práctica nacionales, según proceda, y
- d) al establecer y revisar los niveles de las garantías, debería asegurarse la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

9. 1) Al proporcionar las garantías básicas de seguridad social, los Miembros deberían considerar diferentes enfoques, con vistas a aplicar la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes en el contexto nacional.

2) Estas prestaciones podrán incluir prestaciones familiares y por hijos a cargo, prestaciones de enfermedad y atención de salud, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de vejez, prestaciones de sobrevivientes, prestaciones de desempleo y garantías de empleo, y prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como cualquier otra prestación social, ya sea monetaria o en especie.

3) Esas prestaciones podrán ser suministradas por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo.

10. Al diseñar y poner en práctica los pisos de protección social nacionales, los Miembros deberían:

- a) combinar medidas preventivas, promocionales y activas, prestaciones y servicios sociales;
- b) promover la actividad económica productiva y el empleo formal considerando la adopción de políticas que incluyen la contratación pública, la concesión de créditos públicos, la inspección del trabajo, políticas del mercado de trabajo e incentivos fiscales y que fomentan la educación, la formación profesional, las competencias productivas y la empleabilidad, y
- c) asegurar la coordinación con otras políticas que fomentan el empleo formal, la generación de ingresos, la educación, la alfabetización, la formación profesional, las competencias y la empleabilidad, que reducen la precariedad, y que promueven el trabajo estable, la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles en un marco de trabajo decente.

11. 1) Los Miembros deberían considerar una serie de métodos para movilizar los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de población. Esos métodos, utilizados individualmente o en combinación, podrán consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva.

2) A los efectos de la aplicación de estos métodos, los Miembros deberían considerar la necesidad de adoptar medidas destinadas a prevenir el fraude, la evasión fiscal y el impago de las cotizaciones.

12. Los pisos de protección social nacionales deberían financiarse con recursos nacionales. Los Miembros cuyas capacidades económicas y fiscales sean insuficientes para poner en práctica las garantías podrán pedir colaboración y apoyo a nivel internacional a fin de complementar sus propios esfuerzos.

III. ESTRATEGIAS NACIONALES PARA EXTENDER LA SEGURIDAD SOCIAL

13. 1) Los Miembros deberían formular y aplicar estrategias nacionales de extensión de la seguridad social basadas en consultas nacionales realizadas a través de un diálogo social efectivo y de la participación social. Las estrategias nacionales deberían:

- a) dar prioridad a la puesta en práctica de pisos de protección social como punto de partida para los países que no cuentan con un nivel mínimo de garantías de seguridad social y como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social;
- b) tratar de proporcionar al mayor número de personas posible y lo antes posible, niveles de protección más elevados acordes con las capacidades económicas y fiscales de los Miembros.

2) A estos efectos, los Miembros deberían establecer progresivamente y mantener sistemas de seguridad social integrales y adecuados que sean coherentes con los objetivos de las políticas nacionales y tratar de articular las políticas de seguridad social con las demás políticas públicas.

14. Al formular y aplicar estrategias nacionales para extender las estrategias de seguridad social, los Miembros deberían:

- a) establecer objetivos acordes con las prioridades nacionales;
- b) identificar las lagunas de la protección y sus obstáculos;

- c) tratar de colmar las lagunas de la protección mediante regímenes apropiados y coordinados eficazmente, ya sea de carácter contributivo o no contributivo o ambas cosas, inclusive mediante la extensión de los regímenes contributivos existentes a todas las personas interesadas que tengan capacidad contributiva;
- d) complementar la seguridad social con políticas activas del mercado de trabajo, inclusive mediante una formación profesional u otras medidas, según proceda;
- e) especificar las necesidades financieras y los recursos, así como los plazos y las etapas establecidos para alcanzar progresivamente los objetivos definidos, y
- f) dar a conocer mejor sus pisos de protección social y sus estrategias de extensión, y poner en marcha programas de información, inclusive a través del diálogo social.

15. Las estrategias de extensión de la seguridad social deberían aplicarse a las personas que forman parte tanto de la economía formal como de la economía informal, apoyar el crecimiento del empleo formal y la reducción de la informalidad, ser compatibles con los planes de desarrollo social, económico y medioambiental de los Miembros y facilitar su puesta en práctica.

16. Las estrategias de extensión de la seguridad social deberían asegurar apoyo a los grupos desfavorecidos y a las personas con necesidades especiales.

17. Al establecer sistemas integrales de seguridad social acordes con los objetivos, las prioridades y las capacidades económicas y fiscales nacionales, los Miembros deberían tratar de alcanzar la gama y los niveles de prestaciones establecidos en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), o en otros convenios y recomendaciones de la OIT sobre seguridad social que establecen normas más avanzadas.

18. Los Miembros deberían considerar la posibilidad de ratificar, tan pronto como lo permitan las circunstancias nacionales, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Además, los Miembros deberían considerar la posibilidad de ratificar o de dar efecto, según proceda, a otros convenios y recomendaciones de la OIT sobre seguridad social que establecen normas más avanzadas.

IV. SEGUIMIENTO

19. Los Miembros deberían seguir los progresos alcanzados en la puesta en práctica de los pisos de protección social y en la consecución de otros objetivos de las estrategias nacionales de extensión de la seguridad social a través de mecanismos apropiados definidos a nivel nacional, que incluyen la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

20. Los Miembros deberían organizar consultas nacionales de forma periódica para evaluar los progresos realizados y examinar las políticas tendentes a obtener la extensión horizontal y vertical de la seguridad social.

21. A efectos del párrafo 19, los Miembros deberían recoger, compilar, analizar y publicar regularmente un conjunto apropiado de datos, estadísticas e indicadores sobre seguridad social desglosados, en particular, por sexo.

22. Al formular o revisar los conceptos, las definiciones y la metodología utilizados para producir datos, estadísticas e indicadores sobre seguridad social, los Miembros deberían tomar en consideración las orientaciones pertinentes proporcionadas por la Organización Internacional del Trabajo, en particular, según proceda, la resolución sobre la elaboración de estadísticas de la seguridad social adoptada por la Novena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, y por otras organizaciones internacionales.

23. Los Miembros deberían establecer un marco jurídico para garantizar la seguridad y protección de la información personal de carácter privado contenida en sus sistemas de datos sobre seguridad social.

24. 1) Se alienta a los Miembros a intercambiar información, experiencias y conocimientos técnicos sobre estrategias, políticas y prácticas en materia de seguridad social, entre ellos y con la Oficina Internacional del Trabajo.

2) En el marco de la aplicación de la presente recomendación, los Miembros podrán solicitar la asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo y de otras organizaciones internacionales pertinentes, de conformidad con sus respectivos mandatos.

Resolución sobre los esfuerzos para hacer realidad los pisos de protección social nacionales en todo el mundo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 101.ª reunión, 2012,

Habiendo adoptado la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012,

Reconociendo la función esencial de la protección social en el desarrollo social y económico y particularmente en la lucha contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, y en la consecución del trabajo decente para todos,

1. Invita a los gobiernos, a los empleadores y a los trabajadores a que conjuntamente den pleno efecto a la Recomendación sobre los pisos de protección social tan pronto como lo permitan las circunstancias nacionales, y

2. Invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que pida al Director General que, en función de los recursos disponibles, adopte medidas eficaces en relación con los costos destinados a:

- a)* promover, a través de iniciativas de sensibilización apropiadas, una amplia aplicación de la Recomendación;
- b)* fortalecer la capacidad de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para permitirles diseñar, poner en práctica, dar seguimiento y evaluar políticas y programas nacionales sobre pisos de protección social;
- c)* apoyar a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en sus esfuerzos para poner en práctica pisos de protección social nacionales mediante:
 - la facilitación del intercambio de conocimientos, información y buenas prácticas en materia de protección social entre los Miembros, y
 - actividades de cooperación y asesoramiento técnico;
- d)* apoyar procesos de diálogo nacionales sobre el diseño y la puesta en práctica de pisos de protección social nacionales;
- e)* intensificar la cooperación y la coordinación del apoyo a los Miembros con otras organizaciones internacionales y organizaciones de empleadores y de trabajadores pertinentes, así como con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas, a fin de desarrollar estrategias nacionales de protección social.