



# Sistemas de protección social sostenibles: desafíos nuevos y existentes

Febrero 2023



A powerful  
and balanced  
voice for business

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>1. Pisos de protección social</b>	<b>6</b>
<b>2. Estado actual de la protección social en el mundo</b>	<b>7</b>
<b>3. Fomento de la sostenibilidad y la inclusión</b>	<b>11</b>
<b>4. Desafíos estructurales: Pensiones</b>	<b>13</b>
<b>5. Desafíos modernos: La digitalización y las economías de plataformas</b>	<b>14</b>
<b>6. Experiencias innovadoras</b>	<b>15</b>
Bélgica	16
Costa Rica	17
Indonesia	19
Kirguistán	20
Sudáfrica	<b>21</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>23</b>
<b>Referencias</b>	<b>26</b>

*La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.*



**Cofinanciado por  
la Unión Europea**

## Introducción

Los sistemas de protección social ocupan un primer plano en el debate mundial. Pese que ha sido así desde hace décadas, su pertinencia ha aumentado debido a los cambios demográficos, el cambio climático, las crisis económicas mundiales, la reciente pandemia de COVID-19 y la aparición de nuevas tecnologías y formas de trabajo. La Organización Internacional de Empleadores (OIE) participa de forma activa en los debates mundiales y ha contribuido al diseño de los objetivos y las estrategias destinados a mejorar los sistemas de protección social. Este documento pretende fundamentar el debate y contribuir con ejemplos y buenas prácticas.

Aumentar la cobertura y mejorar los sistemas de protección social puede fomentar la inclusión, la productividad y el desarrollo económico. No obstante, para que esto ocurra, la expansión de la protección social solo puede lograrse de forma progresiva y, de este modo, garantizar la sostenibilidad. Las realidades económicas y sociales varían enormemente entre países y, por ello, no existe una única solución que se adapte a todos. Al diseñar una reforma, es importante considerar la situación macroeconómica, la fortaleza del mercado laboral y el grado de espacio fiscal de los gobiernos. Si no reconocen las limitaciones y las oportunidades, los países corren el riesgo de influir negativamente en los mercados laborales, el empleo, la formalización y el desarrollo económico. La protección social es un componente integral de la economía y el mercado laboral. Como tal, los gobiernos deben evaluar la eficacia del sistema de ingresos y los mecanismos de gasto para fomentar la inclusión y el crecimiento.

La protección social es fundamental para la transformación productiva de la economía, en especial, los cambios estructurales hacia actividades de mayor productividad. Funciona para la inclusión de las personas en situaciones vulnerables, incluidas las mujeres, los migrantes, las personas con discapacidad, los jóvenes y los mayores. Mejorar la oferta y la distribución del trabajo, así como reforzar y estabilizar la demanda agregada también depende de un sistema de protección social firme. Al diseñar este apoyo a las políticas, los países necesitan evitar las trampas de la pobreza y las políticas que incentivan la informalidad. La falta de registro sigue siendo una barrera a la expansión de la protección social, ya que restringe la base impositiva, afecta a los ingresos y reduce el espacio fiscal. La transición de la informalidad a la economía formal es una de las vías más deseables para aumentar el espacio fiscal y permitir que se siga avanzando hacia la consecución de la cobertura universal.

Este documento está dirigido a los miembros de la OIE, y tiene como objetivo resumir el estado global de la protección social, así como presentar los futuros desafíos y oportunidades desde el punto de vista de los empleadores. La primera sección describe los pisos de protección social (PPS), que son parte de la labor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para la promoción de la protección social en todo el mundo. Esto va seguido de una descripción de estado de las prestaciones y el gasto en materia de protección social a nivel mundial, destacando la repercusión de la COVID-19 y las lagunas de cobertura que persisten. La sección 3 plantea el debate sobre las oportunidades y las limitaciones a la hora de aumentar la inversión en protección social, y enfatiza el problema de la economía informal. La sección 4 se centra en las pensiones, que representan un desafío estructural para los

PPS. La sección 5 indaga en los nuevos desafíos que la digitalización y la economía de plataformas plantean a los sistemas actuales, y analiza los debates actuales en los que se trata el modo de abordar esta cuestión. Por último, la sección 6 examina diferentes experiencias innovadoras que se han puesto en marcha en todo el mundo y que pueden funcionar como programas preestablecidos para otros países.

La OIE agradece a sus federaciones miembro y a la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) que han contribuido a la preparación de este documento.

## 1. Pisos de protección social

Los pisos de protección social son conjuntos de garantías básicas de seguridad destinados a garantizar el acceso mínimo a la atención de salud esencial y la seguridad del ingreso, así como a bienes y servicios, durante el ciclo de vida de una persona. El fin último de los pisos es aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Los PPS incluyen cuatro garantías de seguridad social: Acceso a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; seguridad básica del ingreso para los niños; seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y seguridad básica del ingreso para las personas de edad.

**La OIE cree que los PPS son más pertinentes que nunca, y que el desarrollo de unos sistemas integrales de protección social requiere estrategias y políticas que sitúen la sostenibilidad en un primer plano. Un sistema de protección social debe propiciar y fomentar una economía creciente, así como la creación de empleos decentes, puesto que se trata de una condición subyacente para la sostenibilidad.**

Pese a que muchos países comparten el objetivo de la protección social universal, la ruta y la velocidad necesarias para alcanzarlo serán diferentes en cada caso. Dada esa premisa, el logro de una cobertura adecuada debe reflejar las características sociales y las circunstancias económicas para cada país.

Dos acuerdos internacionales muestran la importancia de los PPS. En primer lugar, la Recomendación núm. 202 de la OIT sobre los pisos de protección social invita a los Estados Miembros a formular estrategias definidas a nivel nacional a través del diálogo social inclusivo y consultas amplias. Este mecanismo favorece el diseño de políticas para subsanar las deficiencias en materia de cobertura

e idoneidad, y dota de coherencia y coordinación al sistema. Ofrece una visión de las políticas sobre el modo de lograr los pisos universales a través de un sistema integral de seguridad social y, alcanzar, de forma progresiva, unos mayores niveles de protección.<sup>i</sup> En segundo lugar, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, adoptados en 2015, alientan a los países a poner en marcha sistemas de protección social para reducir y prevenir la pobreza.<sup>ii</sup> Los ODS promueven unas políticas integradas y transformadoras para abordar los desafíos de desarrollo, entre los cuales la meta 1.3 de los ODS fomenta la implementación a nivel nacional de sistemas apropiados de protección social.<sup>iii</sup>



La OIE cree que los PPS son más pertinentes que nunca, y que el desarrollo de unos sistemas integrales de protección social requiere estrategias y políticas que sitúen la sostenibilidad en un primer plano. Un sistema de protección social debe propiciar y fomentar una economía creciente, así como la creación de empleos decentes, puesto que se trata de una condición subyacente para la sostenibilidad.

Los PPS son una importante inversión que puede fomentar el crecimiento si se lleva

a cabo de forma responsable y sostenible. Fortalecer las redes de seguridad social para reducir la desigualdad de ingresos a través del gasto en asistencia social y las políticas activas del mercado laboral ha demostrado tener una repercusión positiva en el crecimiento y la distribución de los ingresos.<sup>iv</sup> Invertir en las personas es invertir en productividad y, por tanto, es una vía para el desarrollo. Los países desarrollados con alta productividad invirtieron en las primeras etapas de su desarrollo, y los países de la OCDE con mayor productividad son aquellos con un mayor gasto social per cápita. En los países en desarrollo, el espacio fiscal es una limitación para extender los PPS. Las inversiones sociales no deben desplazar otras inversiones productivas, sino generar una dinámica de refuerzo positiva. Los déficits fiscales pueden dificultar el crecimiento, por ello, los pisos de protección social deben desarrollarse de forma progresiva a medida que se ponga a disposición más espacio fiscal.<sup>v</sup>

Unos sistemas de protección social adecuados y sostenibles requieren la coordinación de políticas de empleo. Por otra parte, la informalidad es el principal obstáculo para colmar la brecha de cobertura. La economía formal es la fuente principal de financiación de la protección social, por ello es necesario aumentar el espacio fiscal y permitir que se siga avanzando hacia la consecución de la cobertura universal. Además, es necesario tener en cuenta los elementos tradicionales del mercado laboral que presionan a los sistemas de seguridad social (por ejemplo, el envejecimiento de la población, el desempleo de los jóvenes, la informalidad, etc.), así como la transformación que está afrontando el mundo del trabajo. Las nuevas y diversas formas de trabajo, la digitalización y los nuevos modelos empresariales deben abordarse no solo como desafíos, sino como oportunidades para impulsar la iniciativa empresarial, facilitar las transiciones de trabajo, fomentar el crecimiento económico y ampliar la protección social.

## 2. Estado actual de la protección social en el mundo

Los países tienen un largo camino por delante si desean lograr el objetivo de la cobertura universal. En primer lugar, el gasto actual es insuficiente para garantizar los PPS. En los países de ingreso bajo, concretamente, la brecha de financiación



El gasto en protección social antes de la pandemia de COVID-19 representó una media del 12,9 % del PIB a nivel mundial. Los promedios, no obstante, encubren heterogeneidades significativas en el sistema.

constituye el principal desafío. Corregir esta brecha requiere aumentar el espacio fiscal nacional, lo cual, si no se realiza de forma progresiva y sostenible, podría estancar el crecimiento y la inclusión. En segundo lugar, los retos nuevos y de larga duración, como la transformación demográfica, la informalidad, la migración y las nuevas realidades del empleo (por ejemplo, la digitalización y las nuevas formas de trabajo) requieren la adaptabilidad de las políticas de protección social para ofrecer una protección diseñada para satisfacer las necesidades actuales.

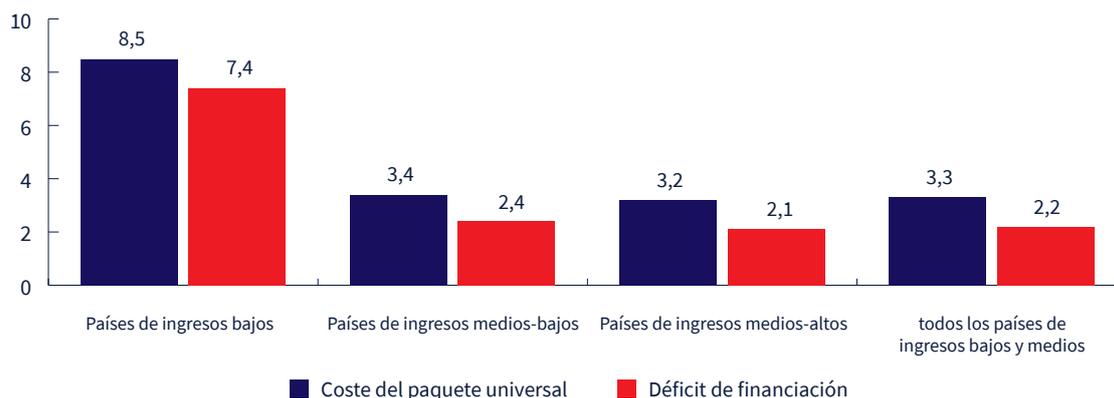
El gasto en protección social antes de la pandemia de COVID-19 representó una media del 12,9 % del PIB a nivel mundial. Los promedios, no obstante, encubren

heterogeneidades significativas en el sistema: los países de ingreso alto gastan una media del 16,4 % del PIB, a saber, el doble que los países de ingreso mediano alto, 6 veces más que los países de ingreso mediano bajo, y 15 veces más que los países de ingreso bajo.<sup>vi</sup> La heterogeneidad también está presente en las prestaciones. Según la base de datos de la OIT, casi el 55 % del gasto mundial va destinado a las prestaciones para personas de edad avanzada, mientras que el gasto para las familias y los hijos representa un 9 %, el gasto en prestaciones de enfermedad y por discapacidad un 4,6 % y el gasto en prestaciones para evitar la exclusión social un 3,2 %. El gasto restante está dirigido a las prestaciones de supervivientes (3,2 %), alojamiento (2,7 %), desempleo (1,5 %) y programas no clasificados (20 %).<sup>vii</sup>

Con ese nivel de gasto, el coste de proporcionar protección social universal en países de ingreso bajo y mediano para las cuatro áreas de protección (infancia, maternidad, discapacidad y vejez) se estimó en 1 040 800 millones de dólares estadounidenses. De este total, el 72,8 % corresponde a países de ingreso mediano alto, mientras que los países de ingreso mediano bajo y bajo representan el 23,2 % y el 4 %, respectivamente. Si se analizan por tipo de prestación, las prestaciones para personas de edad avanzada, representarían el 55,2 % del gasto, mientras que el resto del coste se distribuirá entre las prestaciones por discapacidad (18,9 %), para los niños (17 %) y la maternidad (4,1 %).<sup>viii</sup>

La **figura 1** muestra el coste estimado de una cobertura universal de protección social de cuatro áreas y el déficit de financiación estimado para 2020 (antes de la pandemia). El coste total de ofrecer las cuatro prestaciones de protección social a todos los posibles beneficiarios en países de ingreso bajo y mediano es el 3,3 % del PIB, y el déficit de financiación se estima en un 2,2 %. Esta cifra agregada varía enormemente entre las diferentes realidades de ingresos. El coste de las prestaciones de protección social es el 8,5 % del PIB para los países de ingreso bajo, el 3,4 % para los países de ingreso mediano bajo y el 3,2 % para los países de ingreso mediano alto. El déficit, por otra parte, es del 7,4 % del PIB para los países de ingreso bajo, el 2,4 % para los países de ingreso mediano bajo y el 2,1 % para los países de ingreso mediano alto. Si la cobertura sanitaria se tiene en cuenta en el análisis, la brecha de financiación aumenta significativamente. La brecha alcanza el 15,9 % del PIB para los países de ingreso bajo, el 5,1 % para los países de ingreso mediano bajo y el 3,1 % para los países de ingreso mediano alto.<sup>ix</sup>

**Figura 1 Coste del paquete universal para cuatro prestaciones de protección social y déficit de financiación en 2020, como un porcentaje del PIB.**



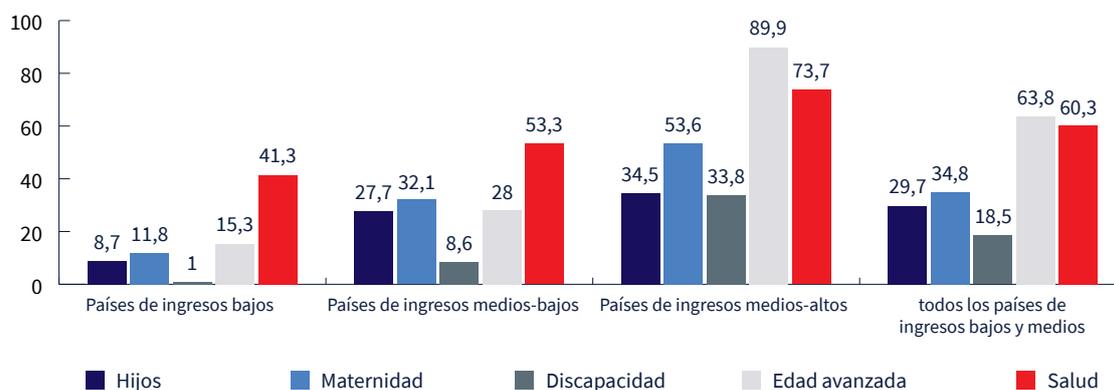
Fuente: Durán-Valverde et.al. (2020) Op. Cit. basada en la Base de Datos Mundial sobre Protección Social 2020 y Stenberg et al. (2017) utilizando metodologías y bases de datos de la OMS (2017).

La protección social afrontó una coyuntura crítica en 2020 con la aparición de la pandemia mundial de COVID-19. Esta circunstancia sin precedentes fue un punto de inflexión para los PPS, dado que puso en primer plano la importancia de una protección adecuada y el papel que desempeña en la recuperación económica. Países de todo el mundo respondieron a la crisis a través de políticas destinadas a garantizar el acceso a la sanidad, proteger los puestos de trabajo y garantizar un ingreso mínimo. Por ello, tuvieron que ampliar la cobertura de los programas existentes o introducir nuevos para subsanar las deficiencias. La pandemia ha mostrado que la protección social varía entre países y que la cobertura y las prestaciones son diversas.

El último estudio indica que las políticas de protección social cubren aproximadamente a 1550 millones de personas en países de ingreso mediano bajo. Estas políticas incluyen prestaciones para personas de edad avanzada, de maternidad, por hijos y discapacidad, así como la prestación de seguridad básica del ingreso durante el ciclo de vida de una persona. No obstante, existen diferencias significativas en cuanto a la cobertura de las distintas prestaciones. La tasa más alta de cobertura se registra en las prestaciones para los personas de edad avanzada, que alcanza un 63,8 % de la población potencial de estos países. En contraste, las prestaciones de maternidad y por discapacidad e hijos cubren el 34,8 %, el 18,5 % y el 29,7 % de los beneficiarios potenciales, respectivamente. Si se tiene en cuenta la atención sanitaria, la cobertura total aumenta hasta casi 6600 millones de personas, alcanzando el 58 % de la población en países de ingreso bajo y mediano.<sup>x</sup>

La cobertura es heterogénea entre los tipos de prestaciones, pero también varía notablemente entre países (**Figura 2**). La cobertura de las prestaciones para personas de edad avanzada es casi 6 veces superior en los países de ingreso mediano alto que en aquellos de ingreso bajo. La cobertura de las prestaciones de maternidad es 4,5 veces superior en países de ingreso mediano alto, mientras que la cobertura de las prestaciones por hijos es 4 veces superior. En caso de discapacidad, la diferencia es abrumadora, dado que los países de ingreso bajo apenas tienen cobertura. Por último, la cobertura de las prestaciones sanitarias está más equiparada que el resto, pero sigue siendo casi el doble en los países de ingreso mediano alto que en los de ingreso bajo.<sup>xi</sup>

**Figura 2 Tasas de cobertura por área de prestación de protección social y grupo de ingreso-país (países de ingreso bajo y mediano), 2020**



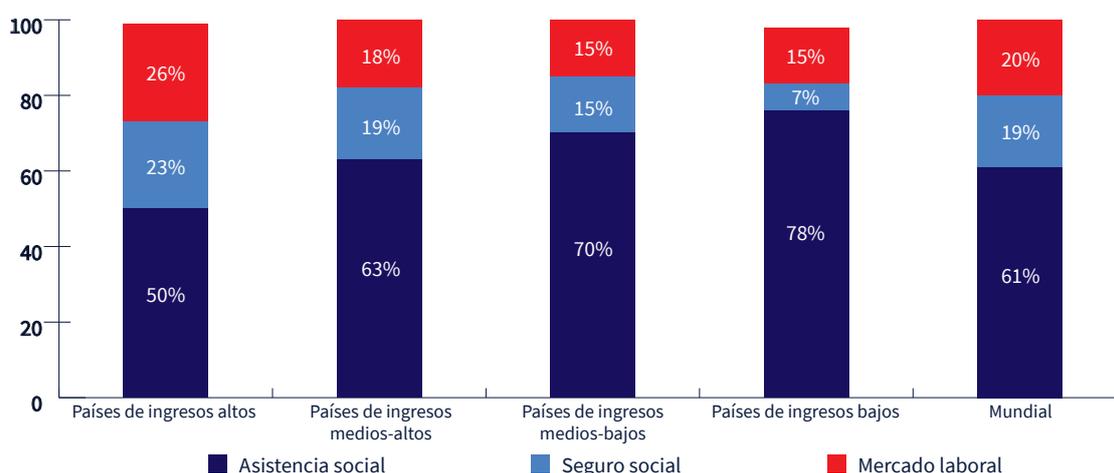
Fuente: Durán-Valverde et.al. (2020) basada en la Base de Datos Mundial sobre Protección Social 2019 y la OMS 2017.

En este contexto heterogéneo, la pandemia de COVID-19 forzó la rápida adaptación de los países a la nueva realidad. De media, los gobiernos gastaron un 2 % del PIB en protección social durante la pandemia. No obstante, dentro de este promedio, existen marcadas diferencias. Los países de ingreso alto han gastado 90 veces más que los países de ingreso bajo.<sup>xii</sup> Los paquetes fiscales de las economías avanzadas cuestan una media del 27,8 % del PIB, mientras que las economías emergentes gastan un 6,7 % del PIB y las economías de ingreso bajo una media del 1,8 % del PIB.<sup>xiii</sup>

Mientras que los países con sistemas ampliados de protección social aumentaron la financiación de los regímenes establecidos a través de la legislación, aquellos que cuentan con sistemas de protección social más débiles tuvieron que colmar los déficits a través de nuevos programas, con la ampliación y el ajuste de las prestaciones, así como con la adaptación de los mecanismos de prestación de servicios.<sup>xiv</sup> La mayoría de las medidas promulgadas adoptaron la forma de políticas de asistencia social (61 %), seguidas de los programas del mercado laboral orientados a la oferta (20 %) y seguro social (19 %). Las acciones de asistencia social fueron principalmente programas de transferencias monetarias y, en menor medida, transferencias en especie, como ayudas alimentarias y programas de alimentación escolar. Los programas de trabajo adoptaron la forma de subsidios salariales, cambios en las normativas del mercado laboral, acuerdos de reducción de jornada laboral y políticas de activación —formación y ayuda para la colocación— destinados a ofrecer flexibilidad y mantener los ingresos. Por último, las respuestas en materia de seguro social estuvieron relacionadas con los planes de pensiones, como las exenciones de cotizaciones, las retiradas anticipadas de ahorros, los subsidios, así como con prestaciones adicionales.<sup>xv</sup>

La **figura 3** muestra las medidas de protección social frente a la COVID-19 por elemento en los diferentes grupos de ingreso-país. Los países de ingreso alto aplicaron un menor número de medidas de asistencia social que el resto (50 %) e hicieron más énfasis en el seguro social (23 %) y en las acciones del mercado laboral (26 %). Esto refleja el alto nivel de formalidad y, en consecuencia, la mayor cobertura de las políticas de seguro social. En países de ingreso más bajo, aumentó el número de medidas de asistencia social y disminuyó el número de acciones de seguro social. Esto se debe a las grandes economías informales presentes en dichos países.

**Figura 3 muestra las medidas de protección social frente a la COVID-19 por elemento en los diferentes grupos de ingreso-país.**



Fuente: Banco Mundial.

### 3. Fomento de la sostenibilidad y la inclusión

Fortalecer los sistemas de protección social requiere garantizar la calidad de las prestaciones y los servicios, así como unas estructuras de financiación sostenibles y equitativas. Los países deben desarrollar políticas de protección social que tengan en cuenta la propia capacidad técnica y financiera para aplicarlas. **Deben analizar diferentes opciones de financiación, tanto contributivas como no contributivas, obligatorias y voluntarias, como una combinación adecuada de políticas que pueda fomentar la sostenibilidad.** En este proceso, la coordinación entre empleadores y trabajadores es esencial para lograr una mayor coherencia en las políticas, crear sinergias y lograr la máxima repercusión.<sup>xvi</sup> El diálogo debe institucionalizarse y basarse en la transparencia y la rendición de cuentas, a fin de generar resultados positivos. Solo cuando se coordinan las prioridades y los objetivos, los países pueden definir planes de acción para lograr mejoras sociales.

La diversidad de capacidad para desarrollar unos sistemas de protección social sólidos se basa en la situación macroeconómica del país y en la fortaleza del mercado laboral. **No obstante, el grado de espacio fiscal sigue siendo la principal barrera para la ampliación del piso de protección social. Representa los recursos disponibles como un resultado agregado de todas las fuentes de ingresos públicos.** La ampliación del espacio fiscal puede desglosarse en ocho opciones de financiación: i) ampliación de la cobertura y recaudación de la seguridad social; ii) incremento del ingreso tributario; iii) eliminación de los flujos financieros ilícitos; iv) mejora de la eficacia y reasignación del gasto público desde áreas menos deseables socialmente; v) uso de las reservas fiscales y de divisas extranjeras; (vi) endeudamiento o reestructuración de la deuda; vii) adopción de un marco macroeconómico más flexible, y viii) aumento de la ayuda y las transferencias.<sup>xvii</sup>

Desvincular la protección social de los contratos de trabajo o complementar los regímenes contributivos con planes financiados por impuestos puede facilitar la flexibilidad y la movilidad de la mano de obra sin reducir la protección, dado que ofrecen transferibilidad, un amplio reparto del riesgo y una financiación equitativa y sostenible.<sup>xviii</sup> Los gobiernos, en consulta con los empleadores y los trabajadores deben debatir el equilibrio óptimo de las diferentes estrategias de financiación. En énfasis en el análisis y el uso de cada opción de financiación refleja la dinámica política y económica y las decisiones sobre políticas de cada país. Por ejemplo, las opciones i) y ii) pretenden aumentar los ingresos nacionales a través de la ampliación de la base fiscal, mientras que la opción iv) pretende mejorar la eficacia de la estructura fiscal actual.

Equilibrar la equidad y la sostenibilidad financiera requiere un enfoque sistémico de la seguridad social. Cada fuente de ingresos tiene un efecto interactivo, por ello, es importante considerar los efectos conductuales de segunda ronda. La repercusión dinámica de los impuestos puede modificar la composición de los ingresos entre consumo y ahorro, los patrones de gasto debido a cambios en los precios relativos o los incentivos para la informalidad y la evasión fiscal.<sup>xix</sup>

Los países pueden mejorar no solo la eficacia fiscal, sino también la eficacia del gasto. Mejorar los mecanismos de selección y transferencia pueden dar lugar a mejores resultados. Por ejemplo, pasar de subvenciones a la alimentación o la energía, a redes de protección social.<sup>xx</sup> Abordar la pobreza es un desafío para la universalidad

y podría excluir a poblaciones que necesiten una red de seguridad para prosperar económicamente. Los regímenes en función de los recursos no siempre son adecuados para abordar el déficit de protección social y fomentar la reducción de la pobreza y la equidad.<sup>xxi</sup> Las mujeres, los jóvenes o los trabajadores poco calificados, entre otros, necesitan recursos como políticas de calidad para el cuidado de los hijos, medidas para el fomento de la igualdad de género, políticas que promuevan oportunidades para el primer empleo, programas de desarrollo de competencias, etc.

La informalidad del mercado laboral y la exclusión plantean desafíos obvios para los planes sostenibles, dado que reducen los ingresos y la cobertura. Asimismo, tienen efectos negativos duraderos en el capital humano y el desarrollo económico.

La informalidad representa entre el 25 % y el 40 % del PIB en los países emergentes y en desarrollo, y más del 60 % de la fuerza de trabajo.<sup>xxii</sup> Este fenómeno tiene múltiples causas y requiere una batería de acciones. En primer lugar, la formalidad de los trabajadores depende de la unidad económica. Más del 80 % de las unidades económicas mundiales

son informales, y las mipymes son los principales empleadores de trabajadores informales.<sup>xxiii</sup> Los costes derivados de la tributación, las licencias, los derechos a la tierra, los impuestos sobre la nómina, etc., pueden prevalecer sobre los riesgos legales de la informalidad. Un segundo obstáculo son las complicadas y costosas normativas de trabajo. Los impuestos ineficaces y unas normativas de trabajo desproporcionadas pueden vincular la protección a una minoría de trabajadores, lo que genera ineficacia, desigualdad y, sobre todo, obstaculiza la formalidad entre los trabajadores no registrados.



**Fomentar la transición a la formalidad es clave para promover la cobertura y la financiación, así como para lograr un sistema de protección social integrado y más inclusivo.**

Fomentar la transición a la formalidad es clave para promover la cobertura y la financiación, así como para lograr un sistema de protección social integrado y más inclusivo. El mecanismo de refuerzo entre la formalidad y el crecimiento repercute directamente en los sistemas de protección social. Los ingresos de los gobiernos de las economías en desarrollo con una informalidad superior a la media están entre 5 y 12 puntos porcentuales de PIB por debajo de aquellos de otros países en desarrollo, así como sus gastos. Esto restringe las acciones de los gobiernos, como se ha visto durante la pandemia, cuando los países con una alta informalidad aplicaron paquetes de apoyo fiscal discrecionales que solo representaban tres cuartas partes del tamaño de aquellos de los países con informalidad inferior a la media.<sup>xxiv</sup>

Un sistema de protección social debe ser sostenible, es decir, las contribuciones y los impuestos deben estar en consonancia con la capacidad contributiva de las empresas y los trabajadores. Entre las medidas adoptadas en todo el mundo para promover las inscripciones en el registro, podemos mencionar las siguientes: modificar la legislación fiscal para alentar el cumplimiento; reducir las tasas impositivas para los trabajadores que perciben salarios bajos; exenciones y reducciones fiscales en sectores que dependen del trabajo no declarado; regímenes tributarios únicos para trabajadores autónomos y microempresas; campañas educativas específicas en sectores concretos; planes especiales para actividades muy informales; mayor acceso a la información, y reformas administrativas para mejorar el cumplimiento.<sup>xxv</sup>

## 4. Desafíos estructurales: Pensiones

Los sistemas de reparto de pensiones han ido perdiendo sostenibilidad al mismo ritmo que el índice de dependencia se ha ido deteriorando como resultado de los cambios demográficos que experimenta el mundo.

En Europa, el número de personas de entre 25 y 64 años por cada persona de 65 años o más era 6,1 en 1950, 2,9 en 2020 y llegará a 1,7 en 2050.<sup>xxvi</sup> En otras palabras, durante los próximos 30 años las pensiones tendrían que disminuir un 41 % si esta fuera la única variable de ajuste para equilibrar el sistema de pensiones. El envejecimiento de la población se está produciendo en todo el mundo, pero este fenómeno se da a un ritmo aún mayor en América Latina y Asia. En América Latina, los cambios demográficos equivaldrán a una caída del 52 % del valor de las pensiones en los próximos 30 años. En cualquier caso, el impacto demográfico es significativamente más bajo en sistemas financiados de forma individual, dado que no dependen de la tasa de fertilidad (número de nacimientos por mujer en edad fértil).

A fin de mitigar este efecto, durante varias décadas, los países con sistemas de reparto han estado introduciendo cambios paramétricos, como el aumento de la edad de jubilación (64 países); la disminución del valor de las prestaciones (67 países) o el aumento de los tipos de cotización (82 países). Todas estas medidas han sido insuficientes, teniendo en cuenta los niveles de deuda pública en los que han incurrido para financiar las pensiones (la deuda implícita<sup>xxvii</sup> es 2,5 veces el PIB de España, casi 4 veces el PIB de Italia y casi 9 veces el PIB de Grecia).

Así, la mejor forma de lidiar con la insostenibilidad de los sistemas de pensiones es basar parte de su financiación en la capitalización individual, cuya ventaja consiste en que mientras que los sistemas de reparto están financiados únicamente a través de cotizaciones, en los sistemas por capitalización, los recursos proceden predominantemente de los rendimientos de las inversiones. En Chile, México y Perú, más de dos tercios de los planes de pensiones corresponden a la rentabilidad, mientras que solo un tercio corresponde a las cotizaciones de los trabajadores.

Dado que los sistemas por capitalización individuales aumentan el nivel de ahorros, han tenido efectos macroeconómicos positivos, dando lugar a un PIB más alto, al crecimiento del empleo y los salarios y, por tanto, han aumentado los recursos disponibles para financiar las pensiones. En otras palabras, el sistema de cuentas individuales ha generado un círculo virtuoso. Según varios estudios<sup>1</sup>, el sistema de capitalización individual ha contribuido al crecimiento anual de México en un 12,9 %, mientras que en Colombia y Chile dicho crecimiento ha sido del 12,8 % y el 8,1 %, respectivamente.<sup>xxviii</sup>

Asimismo, conllevó mejoras sustanciales en la transparencia de la gestión. La OCDE concluyó que<sup>2</sup> los sistemas de capitalización individuales cuentan con leyes de gobernanza empresarial que contribuyen a fomentar la transparencia, la independencia y la competencia, dado que establecen los requisitos y las

<sup>1</sup> Estudio SURA «Contribución del sistema privado de pensiones al desarrollo económico de Latinoamérica» (2013).

<sup>2</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE (2019) «Estudios de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: Perú».

responsabilidades de los directores y gerentes de los administradores, el cumplimiento de las normas para controlar posibles conflictos de interés y exigen a los administradores que actúen en el mejor interés de los miembros del sistema.<sup>xxix</sup>

Durante el tiempo que han funcionado en sustitución de los sistemas de reparto, como es el caso de los países de América Latina, han tenido un efecto muy positivo en la financiación de las pensiones, ya que la rentabilidad de las inversiones ha alcanzado una media del 7,04 % al año en términos reales (a diciembre de 2021).

Solucionar la situación de los trabajadores que cotizan regularmente y pueden financiar sus pensiones ha creado la holgura necesaria para ayudar a los sectores que más lo necesitan.

Para afrontar el desafío demográfico y hacer que los sistemas de pensiones sean sostenibles, algunos países, entre ellos la mayoría de los países de América Latina, han sustituido totalmente o en parte sus sistemas de reparto con sistemas de capitalización. En cambio, otros han incorporado de forma gradual mecanismos de capitalización que están ayudando a financiar una parte significativa de las pensiones.

En 1999, 17 países incorporaron planes de ahorro individuales; en 2009 fueron 39, y en 2022 serán 46, bien como un sistema único en competencia con el sistema de reparto, o como un complemento de este último. Esto muestra una tendencia mundial hacia la capitalización.

## 5. Desafíos modernos: La digitalización y las economías de plataformas

Los países están afrontando el desafío de adaptar su sistema de protección social a las nuevas formas de empleo. La digitalización y la economía de plataformas están generando debate sobre las formas de empleo, la informalidad y los requisitos del trabajo decente. A diferencia de otras revoluciones tecnológicas del pasado, el mundo se enfrenta ahora al papel de la tecnología como una nueva forma de organizar el trabajo. Por tanto, varios aspectos de las normativas de trabajo actuales se han visto afectados, como las relaciones laborales, las horas de trabajo, los salarios, la autonomía, el control y el acceso a la seguridad social, entre otros.<sup>xxxi</sup>

La digitalización genera nuevos desafíos para el mercado laboral, lo que exige nuevas respuestas de los regímenes de seguridad social. La pregunta que tiene una repercusión directa en las políticas de protección social es si los trabajadores colaborativos y de plataformas dependen de las empresas, dado el control y la dirección que estas ejercen, o si por el contrario son autónomos, debido a la libertad y la autonomía de las que los trabajadores disfrutaban. Parece difícil enmarcarla como una relación laboral de dependencia que puede activarse o desactivarse según la voluntad de los trabajadores. Actualmente, en muchos países, las protecciones están vinculadas al empleador de la persona, en lugar de a la persona. Cada vez más, las personas trabajan con diferentes modalidades y tipos de contratos durante su vida laboral. **Las redes de seguridad existentes deben estar en consonancia para evitar la dura elección entre flexibilidad y seguridad.** En este contexto, será importante considerar el modo en que las protecciones sociales pueden diseñarse de manera que sean más fluidas y flexibles y puedan abarcar y acoger nuevas formas de

organización del trabajo, así como las consiguientes necesidades de los trabajadores, en lugar de volver a los compartimentos y las clasificaciones en los que se confiaba anteriormente.

El estatus de esos trabajadores repercute en la prestación de garantías de protección social. No obstante, la naturaleza flexible de su acuerdo de trabajo abre la posibilidad de regímenes de protección social basados en programas contributivos y no contributivos. Si la atención se centra en las protecciones en lugar de en las fuentes de ingresos, es posible financiar redes de seguridad desde una variedad de fuentes que proporcionen cobertura universal y que incluyan las nuevas formas de empleo. Un enfoque tan sistémico a la protección social permite el crecimiento y el desarrollo de nuevas relaciones laborales sin sacrificar las protecciones sociales.<sup>xxxiii</sup>

Las innovaciones sociales y políticas incluyen la adaptación de las protecciones sociales para ofrecer cobertura a toda la fuerza de trabajo y la integración de nuevos representantes del mercado laboral. Los principales factores que garantizan el éxito de estas innovaciones sociales son la implicación de las plataformas y de sus trabajadores, así como el reconocimiento de que las normativas deben tener en cuenta que el mercado de trabajo actual es más diverso, ofrecer enfoques más proporcionales para la participación común en la cobertura de los riesgos y garantizar la transferibilidad de las prestaciones adicionales.

Actualmente, el mundo está debatiendo respuestas intermedias al problema de la dependencia y el trabajo decente en la economía de plataformas. La posibilidad de una combinación entre dependencia e independencia se está evaluando por sus ventajas e inconvenientes. Dicha opción varía entre países, y adopta el nombre de «autónomo dependiente», «contratista dependiente» o «parasubordinado». Este tipo de acuerdo existe en varios países y se aplica a todos los trabajadores por cuenta propia, con independencia de su actividad profesional. Siguiendo esta lógica, los trabajadores están inscritos como autónomos. Aun así, si superan un nivel establecido de dependencia (horas, salario, etc.), comenzarán a obtener prestaciones de la seguridad social. Esto hace posible incorporar el dinamismo en la relación de empleo y rompe la dicotomía entre autonomía y dependencia.

Se necesitan mecanismos adaptados para conservar los aspectos positivos de estos nuevos empleos, a la vez que se garantiza la debida regulación y protección de los trabajadores. A fin de conseguir dicho equilibrio es necesario crear protección del empleo basada en la transparencia, el uso inteligente de los datos y el acuerdo entre empresas y trabajadores, en lugar de depender exclusivamente del tipo de relación laboral. La digitalización y la economía de plataformas ofrecen grandes oportunidades para el diálogo y las nuevas ideas. Es necesario aprovechar las ventajas de la revolución tecnológica que estamos viviendo sin perder de vista sus implicaciones para la protección social.<sup>xxxiv</sup>

## 6. Experiencias innovadoras

Esta sección destaca los esfuerzos de ampliación de la protección social en el mundo. Se han seleccionado ejemplos de cinco países: Bélgica, Costa Rica, Indonesia, Kirguistán y Sudáfrica. Representan diferentes regiones del mundo, separadas por la distancia y sus culturas, pero unidas por sus esfuerzos para

ampliar la protección social. Estos casos muestran los esfuerzos por subsanar las deficiencias de cobertura e idoneidad, y dotar de coherencia y coordinación al sistema. **Lo cual, se logra situando en un primer plano el empleo y el crecimiento económico sostenible.** Sobre todo, estos casos ilustran procesos de diálogo y consenso entre gobiernos, representantes de empresas, sindicatos de trabajadores, organizaciones internacionales y especialistas. Con la Recomendación núm. 202 de la OIT como hoja de ruta, Costa Rica, Indonesia, Kirguistán y Sudáfrica realizaron importantes transformaciones en su sistema de protección social. Pese a que dichas transformaciones no han finalizado y exigen mayores esfuerzos, estos países pueden servir como ejemplo para aquellos que se encuentran en proceso de reformar sus sistemas de seguridad social. Bélgica, en cambio, cuenta con un sistema de protección social maduro, basado en el diálogo y los acuerdos, que muestra la importancia de adaptarse a las realidades cambiantes con el paso de los años. Los regímenes de protección social deben fundamentarse en la base de las enseñanzas extraídas de los países que ya han recorrido una trayectoria exitosa al desarrollar sus sistemas de seguridad social, o por aquellos que están afrontando desafíos y han aprendido de sus errores.

## Bélgica

El sistema de seguridad social belga se instauró en 1944. Se originó mediante el diálogo y desde entonces ha mantenido ese espíritu. Los dirigentes de los sindicatos y las organizaciones de empleadores querían formalizar un pacto sobre el mantenimiento del poder adquisitivo, el futuro de las relaciones laborales y la necesidad de un sistema de seguridad social. Aunque no es oficial, el pacto social fue la piedra angular del sistema de bienestar belga.<sup>xxxv</sup> Su modelo inicial era bismarckiano, y se fundamentaba en el principio del seguro social, es decir, era un sistema contributivo de seguro social basado en el trabajo. No obstante, el sistema se fue modificando a medida que evolucionaba la sociedad y se continuaba con el diálogo tripartito. Durante los años 60 y 70, la cobertura se amplió en términos de beneficiarios y prestaciones, y se incorporó un sistema no contributivo de asistencia social.<sup>xxxvi</sup> El cambio hacia un sistema más solidario pretende proteger a la población de acuerdo con sus necesidades, y está organizado de tal manera que active a aquellos que pueden desempeñar un papel en el mercado laboral.<sup>xxxvii</sup> El sistema se basa en la detección de necesidades, la cobertura de riesgos y la supervisión.<sup>xxxviii</sup>

Actualmente, el sistema de protección social belga está financiado por las cotizaciones de los empleadores y los empleados, los subsidios estatales y una parte de la recaudación tributaria. La seguridad social está basada en las cotizaciones y ofrece un abanico de prestaciones: prestaciones en caso de enfermedad, por desempleo, incapacidad para trabajar debido a una enfermedad o invalidez, seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, interrupción total o parcial de la carrera profesional por motivos familiares o de cuidados, prestaciones familiares y pensiones. Mientras que la seguridad social está condicionada al pago de cotizaciones, la asistencia social es un sistema no contributivo basado en la solidaridad y financiado con impuestos generales. A diferencia de las prestaciones de la seguridad social, la asistencia social depende de los recursos. Incluye un «salario vital» (una forma de ingresos mínimos), unos ingresos garantizados para las personas mayores,

subsidios familiares garantizados, pagos para personas con discapacidad, así como para ayudar a los mayores.<sup>xxxix</sup>

Bélgica es conocida por su sistema de consulta social, que tiene su máxima expresión en el sistema de convenios de trabajo colectivos entre trabajadores y empresas a nivel sectorial. Estos establecen las condiciones laborales y los salarios, dando lugar a una mayor productividad y a unas relaciones laborales apacibles. A nivel nacional, las políticas de empleo también están basadas en consultas entre interlocutores sociales.

La principal institución de diálogo nacional sobre seguridad social es la Oficina Nacional de Seguridad Social, un organismo público que recauda cotizaciones y asigna fondos entre las instituciones que se ocupan de la administración de las distintas ramas de la seguridad social.<sup>xi</sup> La Oficina está gestionada por un comité formado por un número equitativo de representantes de empleadores y empleados. El comité toma decisiones sobre la administración y la distribución de los fondos. Actúa como un consultor cuando en el orden del día aparecen nuevas normativas que conciernen a las actividades del fondo.<sup>xii</sup> Otros ejemplos de diálogo social son el Consejo Nacional del Trabajo (CNT/NAR), que lidia con cuestiones sociales y laborales, y el Consejo Central sobre la Economía (CCE/CRB), encargado de las políticas económicas.<sup>xiii</sup>

Pese a que el sistema de seguridad social belga se basa en una filosofía muy enraizada, una dilatada práctica del diálogo social y un sistema de gobernanza paritario no puede negarse que a los interlocutores sociales y, tras ellos, al Gobierno Federal, les resulta cada vez más difícil llegar a un acuerdo sobre las reformas fundamentales del sistema. Sin duda, este fracaso a la hora de acordar reformas orientadas al futuro plantea una amenaza a la adecuación social y a la sostenibilidad financiera a largo plazo del sistema y, por tanto, a la credibilidad de la gobernanza paritaria.

## Costa Rica

Costa Rica ilustra la ampliación de su sistema de protección social, en especial para la economía informal, dado que el 72 % de la población son contribuyentes activos. Las garantías sociales en Costa Rica iniciaron un temprano proceso de universalización y están consagradas en la reforma constitucional de 1961. Es uno de los primeros países en proporcionar asistencia sanitaria universal, que actualmente cubre al 94 % de la población.<sup>xliii</sup> Pero, más recientemente, en 2015, Costa Rica presentó la iniciativa Estrategia Puente al Desarrollo, que reunió el conjunto descoordinado de políticas existentes.

La primera etapa de esta nueva estrategia pretendía mejorar la repercusión de la inversión social, articulando la prestación de servicios a personas y hogares que vivían en la pobreza, combatir filtraciones en los programas sociales selectivos

y desarrollar prácticas más inclusivas. Con un aumento significativo de la cobertura de la protección social, el Puente al Desarrollo diseñó una segunda etapa que incluía mejoras en la cobertura sanitaria, la educación, el desarrollo de competencias y las políticas laborales.<sup>xliv</sup>

Todos los seguros sociales están gestionados por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). La CCSS está dirigida por una junta tripartita compuesta por nueve representantes divididos de forma equitativa entre el Gobierno, empleadores representados por su asociación empresarial y trabajadores representados por su sindicato, así como cooperativas y asociaciones solidarias. La institución, que proporciona seguros sociales de salud y servicios de asistencia sanitaria, es un sistema financiado por fondos públicos que actúa como un comprador-proveedor integrado.<sup>xlv</sup> La cobertura sanitaria es universal y combina los regímenes de seguridad social de cuatro grupos en un solo fondo nacional: los asalariados y sus familias, los trabajadores por cuenta propia y sus familias, los pensionistas y todo dependiente y los beneficiarios totalmente subsidiados. La CCSS también ofrece otras prestaciones, como prestaciones por enfermedad y maternidad, discapacidad, vejez o en caso de fallecimiento.<sup>xlvi</sup> Las subvenciones a las cotizaciones han sido cruciales para ampliar las pensiones y la cobertura sanitaria a los trabajadores por cuenta propia. Además de las categorías contributivas, Costa Rica subvenciona parcialmente las cotizaciones de los trabajadores autónomos de bajos ingresos, de forma proporcional al nivel de estos.<sup>xlvii</sup>

Desde que se independizara, Costa Rica se ha caracterizado por sentar las bases de su sociedad en torno al diálogo social. Además de la CCSS, las entidades tripartitas más visibles son El Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Consejo Superior de Trabajo, el Consejo de Salud Ocupacional y el Consejo Nacional de Salarios. El Consejo Superior de Trabajo es un órgano permanente que contribuye al desarrollo económico y productivo del país, y lo hace a través del análisis y la propuesta de reformas de los sistemas de trabajo, empleo y protección social.<sup>xlviii</sup> El Consejo Nacional de Salarios es el órgano tripartito más antiguo de Costa Rica, y su creación aparece en la Constitución del país. Su competencia exclusiva es la fijación de los salarios mínimos. Por último, el Consejo de Salud Ocupacional, un órgano técnico, fue creado en 1982 para desarrollar un plan nacional ocupacional a corto y largo plazo.<sup>xlix</sup>

El funcionamiento de estos órganos, no obstante, ha sido irregular. Esto ha generado la necesidad de crear otros espacios *ad hoc* para abordar diferentes cuestiones sociolaborales. En 2017, por ejemplo, se instaló la «Mesa sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal en Costa Rica», con el propósito de aplicar el Acuerdo Tripartito basado en la Recomendación núm. 204 de la OIT. Ese mismo año, se creó la «Mesa de Diálogo de los Sectores Sociales para la Sostenibilidad del Seguro de Pensiones de la CCSS», con el fin de analizar y preparar propuestas para fortalecer el sistema y, así, garantizar su sostenibilidad financiera. Entre las medidas recomendadas figuró el incremento de la cobertura de la seguridad social en los sectores informales, como el servicio doméstico y el trabajo no remunerado.

## Indonesia

Indonesia realizó mejoras significativas en la ampliación de la protección social a través del diálogo y de una serie de etapas organizadas. En 2022, se creó un Grupo de Tareas para redactar la legislación para la ampliación del sistema nacional de seguridad social. Este Grupo de Tareas era tripartito y estaba presidido por el Ministerio de Mano de Obra. Contaba con 36 miembros, incluidos los representantes de diferentes ministerios, organizaciones de empleadores y sindicatos.<sup>i</sup> A principios de 2004, el Grupo de Tareas acordó un proyecto de ley y lo envió al Parlamento. Más adelante, ese mismo año, el proyecto fue aprobado después de realizar algunos ajustes. La ley tenía como propósito lograr la cobertura universal de forma escalonada. En las notas explicativas para la ley, los legisladores afirmaron que «pese a que la afiliación es obligatoria para todos los ciudadanos, su aplicación tendrá lugar según la capacidad económica de la población y del Gobierno, así como la factibilidad del programa. La primera etapa dará comienzo con los trabajadores del sector formal, en paralelo con la afiliación voluntaria de los trabajadores del sector informal, incluidos los agricultores, los pescadores y los trabajadores por cuenta propia».<sup>ii</sup>

La Ley sobre seguridad social de 2004, elaborada a través del diálogo social, es una historia de éxito que contribuyó a la expansión de los pisos de protección social y ha sido fundamental para su desarrollo económico, político y social. La Ley estableció regímenes no contributivos para las personas en situación de pobreza, regímenes contributivos para los trabajadores por cuenta propia y regímenes de seguridad social reglamentarios para los trabajadores del sector formal. Desde 2015, han estado operativos cinco regímenes de seguridad social: seguro de salud, accidente laboral, vejez (pago único), pensiones y prestaciones por defunción. Estos regímenes sustituyeron a los programas fragmentados existentes y funcionan como un sistema de seguridad social de tres pilares:

- Asistencia/servicio social. Financiado por el Estado a través de los impuestos, beneficia a las personas en situación de pobreza y a los ancianos, los colegios y subvenciona microempresas. Asimismo, beneficia a los trabajadores informales a través de prestaciones sanitarias, por accidentes laborales, fallecimiento y vejez.<sup>iii</sup>
- Ahorros obligatorios. Todos los trabajadores deben realizar aportaciones a un fondo de previsión para disfrutar de una pensión del Estado.
- Seguro social. Todos cotizan o pagan una prima, de forma obligatoria. Para las personas en situación de pobreza, el Gobierno de Indonesia realiza el pago de la prima de asistencia sanitaria.<sup>iiii</sup>

Indonesia cuenta actualmente con órganos tripartitos de consulta a nivel nacional, provincial y de distrito. Existen varios organismos nacionales tripartitos, entre los que destacan la Institución Nacional de Cooperación Tripartita, el Consejo Nacional de Salarios y el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo. Estos órganos ofrecen asesoramiento sobre la aplicación del sistema nacional de seguridad social, y prestan especial atención a la salud

y el trabajo, las políticas salariales<sup>liv</sup> y los salarios mínimos regionales,<sup>lv</sup> así como a las campañas y auditorías de seguridad.<sup>lvi</sup> Además, el diálogo social en Indonesia abarca las relaciones laborales, la libertad sindical, el derecho de sindicación y negociación colectiva, las consultas, el examen de reclamaciones y la resolución de conflictos laborales.<sup>lvii</sup> Entre los logros alcanzados por el diálogo tripartito en Indonesia también podemos mencionar el Pacto para el Empleo de Indonesia, los Programas de Trabajo Decente por País y los aumentos en los salarios mínimos.<sup>lviii</sup>

## Kirguistán

Kirguistán se convirtió en una economía de mercado en 1991, y la protección social desempeñó un papel fundamental. El país mantuvo inicialmente los regímenes existentes de seguro social y comenzó a introducir nuevas políticas de asistencia social y del mercado laboral.<sup>lix</sup> En 2014, Kirguistán comenzó a examinar el sistema de seguridad social del país. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social presentó una Evaluación Basada en el Diálogo Nacional (ABND, por sus siglas en inglés), que reunió a ministros, varios homólogos de las Naciones Unidas, representantes de organizaciones de trabajadores y empleadores y miembros de la sociedad civil. El objetivo de esta iniciativa fue identificar las deficiencias de cobertura en materia de protección social y las principales prioridades para su ampliación. Este ejercicio se realizó después del enfoque para el ciclo de vida planteado en la Recomendación núm. 202 sobre pisos de protección social de la OIT.<sup>lxi</sup>

El grupo de trabajo de múltiples partes interesadas adoptó inicialmente, en 2016, una «Resolución sobre la ampliación de los pisos de protección social», que contiene cuatro prioridades: aumentar el nivel de pensiones; aumentar la prestación mensual para las familias de bajos ingresos con niños; aumentar la prestación por maternidad y mejorar el sistema de servicios sociales. Un año después, la ABND hizo una estimación de costes para diferentes escenarios de aplicación, y formuló recomendaciones de políticas para ampliar la protección social y establecer los pisos de protección social.<sup>lxii</sup> Los escenarios presentaban un proceso por etapas, que comenzaba con la cobertura de los trabajadores, agricultores y autónomos formales, continuaba con la cobertura de los trabajadores informales, y por último se ampliaba a toda la población.<sup>lxiii</sup>

El Gobierno de Kirguistán también presentó varias políticas para mejorar el empleo productivo, reducir el desequilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra, y reforzar el apoyo a los ciudadanos empleados en mercados de trabajo internos y externos. Se invirtieron esfuerzos en los programas de formación, los empleos públicos remunerados y la provisión de microcréditos para respaldar a las empresas pequeñas. Como resultado, se redujo el desempleo y se produjo un aumento en la fuerza de trabajo total.<sup>lxiii</sup> En paralelo, también se adoptaron medidas con las que llegar a la población de bajos ingresos a través de la prestación de servicios sociales de calidad y al aumento del tamaño de las prestaciones sociales. Gracias a estas medidas, con el tiempo se redujeron las prestaciones totales, debido a una mejor asignación de estas y al descenso de la pobreza, ya que menos personas necesitaron asistencia social.<sup>lxiv</sup>

Pese a que el país ha logrado algunos objetivos positivos en sus esfuerzos por ampliar el piso de protección social, fortalecer el mercado laboral y desarrollarse desde un punto de vista económico, aún queda mucho camino que recorrer. Por una parte, será necesario mejorar el equilibrio fiscal, dado que el gasto social es elevado si se compara con la región y requiere ampliar el espacio fiscal para garantizar los estándares de las prestaciones y la sostenibilidad.<sup>lxv</sup> Por otra, la economía informal sigue siendo un importante motor de la economía.<sup>lxvi</sup> Esto exige requieren esfuerzos continuados, a fin de mejorar la productividad y desarrollar políticas activas para el mercado laboral que fomenten el registro de los nuevos empleos creados por la economía. No obstante, las buenas prácticas de los países de bajo ingreso sugieren que la estrategia de Kirguistán para ampliar los pisos de protección social a toda la población es posible a medio plazo, siempre y cuando el país pueda alcanzar un consenso político sobre los objetivos y los medios necesarios para lograrlos.<sup>lxviii</sup>

## Sudáfrica

El sistema de protección social de Sudáfrica tiene la mayor cobertura de África, y sus derechos sociales y económicos están institucionalizados a través de la ratificación de acuerdos y legislación internacionales. La Constitución establece que el Gobierno debe adoptar medidas razonables, tanto legislativas como de otra índole, dentro de sus recursos disponibles, con el fin de lograr la materialización progresiva del derecho a la salud, la seguridad social y la asistencia social.<sup>lxviii</sup> Sin embargo, Sudáfrica aún debe prestar atención a determinadas deficiencias antes de poder alcanzar la cobertura universal. La cobertura de sus programas de protección social llega a más de 17 millones de beneficiarios, aproximadamente el 48 % de la población, y es mayor entre las personas mayores, seguidas de los niños y las personas con discapacidad. No obstante, los adultos en edad de trabajar, en especial aquellos desempleados, no tienen una provisión directa de cobertura.<sup>lxix</sup>

Si bien es cierto que los adultos en edad de trabajar no cuentan con una provisión directa de cobertura institucionalizada, Sudáfrica ha estado proporcionando una subvención llamada «Social Relief of Distress» (alivio social del sufrimiento), para los mayores de 18 años que no cumplen los requisitos para recibir alguna otra forma de asistencia social. Esta iniciativa comenzó en 2020 como respuesta a la repercusión económica de la pandemia de COVID-19. Aunque estaba destinada a ser una medida temporal para detener la brecha, el régimen ha sido renovado cada año desde su creación.

El compromiso del país con la protección social ha sido claro desde la Constitución de 1996 posterior al apartheid, que reconoció explícitamente los derechos a la protección social. Desde entonces, el país ha participado como firmante de importantes directrices internacionales.<sup>lxx</sup> Entre ellas, la Declaración Tripartita de Yaundé, aprobada con la participación de la OIT durante el Segundo Simposio Africano sobre el Trabajo Decente. La Declaración reconoce que la protección social es una necesidad política, económica y social, así como una condición necesaria para el crecimiento sostenible inclusivo. Dispone que los sistemas de protección social sostenibles requieren una base de recursos fiable

y contrastada, e insta a fortalecer las capacidades de las organizaciones de empleadores y trabajadores para que participen en el diseño, la gobernanza y la aplicación de un sistema de protección social sostenible e integral.<sup>lxxii</sup>

Sudáfrica ha logrado con éxito establecer de forma progresiva un sistema de seguridad social integral, mediante una combinación de regímenes contributivos y financiados con impuestos, que cubre la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Los índices de cobertura legal y efectiva del país están por encima de los de la región y, en algunos de sus elementos, cumplen los estándares internacionales mínimos.<sup>lxxiii</sup> El sistema se basa en tres pilares: regímenes no contributivos, seguro social obligatorio y seguro voluntario. El primer pilar es el piso del sistema de protección social. Incluye asistencia social específica y programas públicos de empleo.<sup>lxxiii</sup> Los subsidios sociales son el principal instrumento para reducir la pobreza y la desigualdad, y tienen un objetivo relacionado con la edad (subvenciones por hijos y para personas de edad avanzada) y la enfermedad (discapacidad y dependencia de cuidados). El segundo pilar incluye el seguro de desempleo y los fondos de compensación por lesiones y accidentes. Sudáfrica (todavía) no cuenta con un plan de fondos para la jubilación nacional o público. Por último, el tercer pilar permite establecer planes voluntarios de pensiones y asistencia sanitaria.<sup>lxxv</sup>

El sistema, no obstante, presenta algunas brechas importantes a la hora de proveer protección social, y aún carece de coordinación entre los regímenes privados y públicos. Existen varias deficiencias en las disposiciones del sistema. Por un lado, la falta de cobertura de pensiones obligatoria da lugar a la aparición de planes de pensiones privados y ocupacionales que son bienvenidos, pero que solo satisfacen en parte las necesidades de la cobertura de la vejez. Por otro, pese a que el acceso a la asistencia sanitaria es casi universal, la deficiente prestación de servicios fomenta el uso del seguro de salud privado, que ayuda a colmar una determinada brecha, pero que también puede estar intensificando las desigualdades.<sup>lxxvi</sup>

## Conclusiones

La OIE, como participante activa en los debates mundiales, quiere contribuir al diseño de los objetivos y las estrategias destinados a mejorar los sistemas de protección social. El PPS funciona como un ideal que los países pueden utilizar de referencia. No obstante, la hoja de ruta para alcanzar un objetivo así depende de la situación económica y social de cada país. El punto en común es que la expansión de la protección social solo puede lograrse de forma progresiva y si se garantiza la sostenibilidad. Si no reconocen las limitaciones y las oportunidades, los países corren el riesgo de influir negativamente en los mercados de trabajo, el empleo, la formalización y el desarrollo económico.

Este documento ha destacado dos desafíos principales. Por una parte, explica que el gasto actual es insuficiente para garantizar los PPS en todo el mundo. En los países de ingreso bajo, concretamente, el déficit de financiación se erige como una barrera que solo podrá superarse de forma progresiva y sostenible, de lo contrario, podría causar el estancamiento de la inclusión y el crecimiento. Por otra, habla de cómo los desafíos emergentes y de larga duración, como la transformación demográfica, la informalidad y las nuevas realidades del empleo (por ejemplo, la digitalización y las nuevas formas de trabajo) requieren que las políticas de protección social se adapten a las necesidades y los recursos actuales.

El documento también ha apoyado la idea de que invertir en las personas es invertir en productividad y, por tanto, es una vía para el desarrollo. Fortalecer las redes de seguridad social para reducir la desigualdad de ingresos a través del gasto en asistencia social y de políticas activas para el mercado laboral repercutió de forma positiva en el crecimiento y la distribución de los ingresos. Sin embargo, el déficit fiscal puede dificultar dicho crecimiento, por ello los PPS deben ser equilibrados en relación con el espacio fiscal. Los países pueden mejorar no solo la eficacia fiscal, sino también la eficacia del gasto. Necesitan analizar diferentes opciones de financiación, tanto contributivas como no contributivas, obligatorias y voluntarias, como una combinación adecuada de políticas que pueda fomentar la sostenibilidad. Además, los países deben mejorar los mecanismos de selección y transferencia pueden dar lugar a mejores resultados de manera más eficiente. Con el crecimiento y la formalización en primer plano, los países pueden aspirar a la materialización progresiva del derecho a la salud, la seguridad y la asistencia sociales.

La ampliación por etapas de los PPS basada en el gasto gradual, así como en la fiscalidad, caracteriza los estudios de caso satisfactorios. El documento analizó los casos de Indonesia, Costa Rica, Kirguistán, Sudáfrica y Bélgica para mostrar un abanico de enseñanzas extraídas de la ampliación de la cobertura y la subsanación de deficiencias mediante procesos coherentes. Una constante en estos casos fue el esfuerzo por mantener el diálogo y alcanzar el consenso entre gobiernos, representantes empresariales, sindicatos de trabajadores, organizaciones internacionales y especialistas. Este proceso fue esencial para lograr una mayor coherencia en las políticas, crear sinergias y lograr la máxima repercusión. Las experiencias satisfactorias muestran que el diálogo debe institucionalizarse y basarse en la transparencia y la rendición de cuentas, a fin de generar resultados positivos. Solo cuando se coordinan las prioridades y los objetivos, los países pueden definir los planes de acción para lograr mejoras sociales.

Los regímenes de protección social deben fundamentarse en la base de las enseñanzas extraídas de los países que ya han recorrido una trayectoria exitosa al desarrollar sus sistemas de seguridad social, o por aquellos que están afrontando desafíos y han aprendido de sus errores. La demografía es uno de esos desafíos. El índice demográfico de dependencia de personas de edad avanzada se duplicará de aquí a 2075.

No existe una única solución válida para todos. Cada país desarrollará su propio modelo de protección social. Los países emergentes y en desarrollo no avanzarán inevitablemente hacia el modelo actual, basado en el empleo indefinido a tiempo completo. La evolución de los regímenes de protección social en estos países se producirá bajo diferentes circunstancias. Sin embargo, son varios los elementos clave que deben tenerse en cuenta a la hora de crear unos sistemas de protección social con garantía de futuro:

- **Transiciones eficaces:** La protección social es, ante todo, un medio para proporcionar redes de seguridad y estabilidad social. Asimismo, debería aspirar a facilitar unas transiciones eficaces entre empleos, ya que también se trata de potenciar unas economías competitivas y un entorno empresarial adecuado para fomentar empresas de éxito, promover el desarrollo de competencias y la productividad.
- **Sostenibilidad:** La enorme presión que soporta la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección en muchos países exige reformas urgentes que den respuesta a las necesidades específicas y sean coherentes con el contexto socioeconómico. A menudo, los gobiernos no están abiertos a las diferentes opciones de financiación. Deberían analizar todas las opciones sin prejuicios, incluidos los planes privados, y adoptar una correcta combinación de políticas. Asimismo, deben actuar con cautela a la hora de utilizar los subsidios. Pese a que el aumento de ayudas y transferencias ha demostrado ser eficaz para algunos países y sectores vulnerables, no es fiscalmente sostenible a largo plazo. Los países no solo deben analizar las emergencias, sino también el modo en que podemos crear un futuro sostenible. La experiencia de América Latina señala la pertinencia de abordar la insostenibilidad de los sistemas de pensiones con la diversificación de su financiación a través de los regímenes de capitalización individuales, los cuales tienen la ventaja de beneficiarse de los rendimientos de las inversiones. Dicha diversificación debe ir acompañada de principios de gobernanza proporcionen transparencia, competencia justa, independencia y contemplen la rendición de cuentas de la dirección y los funcionarios que administran los fondos.
- **Informalidad:** Debemos examinar más a fondo las causas subyacentes y profundizar en formas innovadoras con las que abordar la informalidad, que serán cruciales para la ampliación de la cobertura contributiva. El desarrollo de sistemas nacionales de protección social debe ir de la mano de unas políticas que aborden el significativo número de trabajadores del

sector informal, que no reciben cobertura ni contribuyen a dichos sistemas. Siempre que más del 60 % de la fuerza de trabajo mundial forme parte de la economía informal, nunca seremos capaces de lograr un avance decisivo. Al mismo tiempo, es fundamental mejorar las condiciones marco para las empresas, a fin de garantizar que se genere crecimiento económico y empleo en el sector formal.

- **Espacio fiscal:** Debemos ser conscientes de la falta de recursos domésticos y de espacio fiscal a nivel nacional. Las brechas de financiación de la protección social siguen siendo una cuestión que debe abordarse, en especial en los países de ingreso bajo. Actualmente existe una competencia por los fondos, que se suma al cansancio de los donantes internacionales. Los gobiernos deben evaluar la eficacia del sistema de ingresos y los mecanismos de gasto para fomentar la inclusión y el crecimiento. Existen opciones para aumentar el espacio fiscal, pero habilitarlas será más fácil si se fomentan las transiciones desde la economía informal a la formal.

- **Creación de capacidades:** Es necesario reforzar la creación de capacidades a nivel nacional. En los países más frágiles, la voluntad política y la financiación no bastan para establecer o desarrollar estructuras de protección social. Si se aborda el conocimiento técnico, los aspectos técnicos posibilitarán la creación de sistemas sostenibles al incluir las preocupaciones prácticas de los trabajadores y los empleadores. Los interlocutores sociales pueden garantizar que la asignación de recursos cumpla las necesidades reales y, en consecuencia, lograr que las políticas tengan una mayor coherencia y repercusión. Asimismo, es importante contar con un mayor nivel de solidaridad internacional, pero debe ir acompañado de la asistencia técnica necesaria para superar las deficiencias de aplicación.

## Referencias

- <sup>i</sup> Ortiz, I., Chowdhury, A., Durán-Valverde, F., Muzaffar, T., & Urban, S. (2019). Fiscal space for social protection: A handbook for assessing financing options. Organización Internacional del Trabajo; Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT, 2021; Ortiz, I. (2018). Fundamentos para la protección social universal. Finanzas y Desarrollo, 55 (004).
- <sup>ii</sup> Ortiz, I., et.al. (2019) Op.cit.
- <sup>iii</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. Op.cit.
- <sup>iv</sup> Ortiz, I. (2018).Op.ct.
- <sup>v</sup> Ortiz, I.,et.al. (2019) Op.cit.
- <sup>vi</sup> Rapport mondial sur la protection sociale 2020–22. Op.cit.
- <sup>vii</sup> Durán-Valverde et.al. (2020) Op. Cit.
- <sup>viii</sup> Durán-Valverde et.al. (2020) Op. Cit.
- <sup>ix</sup> Durán-Valverde et.al. (2020) Op. Cit.
- <sup>x</sup> Durán-Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J., Muzaffar, T., Elizondo-Barboza, H. 2020. Financing gaps in social protection: Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond, Documento de trabajo de la OIT (Ginebra, OIT).
- <sup>xi</sup> Durán-Valverde, F et.al. 2020. Op.cit.
- <sup>xii</sup> Gentilini, U., M. Almenfi, I. Orton, and P. Dale. 2021. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Washington, DC: Banco Mundial. <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>>.
- <sup>xiii</sup> Hammad, M,et.al. Op.cit.
- <sup>xiv</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022, Op.cit.; Hammad, M, F. Bacil, F. V. Soares. 2021. Next Practices — Innovations in the COVID-19 social protection responses and beyond. Informe de investigación núm. 60. Nueva York y Brasilia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- <sup>xv</sup> Gentilini, U., M. Almenfi, I. Orton, and P. Dale. 2021. *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. Washington, DC : Banque mondiale. <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>>.
- <sup>xvi</sup> Gentilini, U., M. Almenfi, I. Orton, and P. Dale. 2021. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Washington, DC: Banco Mundial. <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635>>.
- <sup>xvii</sup> Ortiz, I.; Cummins, M.; Karunanethy, K. 2017. «Espacio fiscal para la protección social y los ODS: Alternativas para ampliar la inversión social en 187 países», Extensión de la Seguridad Social (ESS), Documento núm. 48 (Ginebra y Nueva York, Organización Internacional del Trabajo, UNICEF y UNWOMEN).
- <sup>xviii</sup> Oviedo, A. M., Thomas, M. R., & Karakurum-zdemir, K. (2009). Economic informality: Causes, costs, and policies a literature survey. Banco Mundial, Washington DC.
- <sup>xix</sup> Banco Mundial. 2012. Jamaica: Poverty and Social Impacts of Fiscal Reforms. Washington, DC.
- <sup>xx</sup> Ortiz, I. (2018).Op.ct.
- <sup>xxi</sup> Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. Op.cit.
- <sup>xxii</sup> Nielsen, W. I., Marusic, A., Ghossein, T., & Solf, S. (2020). Re-thinking the Approach to Informal Businesses. Banco Mundial. Washington DC.
- <sup>xxiii</sup> Gaarder,E. and van Doorn, J. (2021) Op.Cit.
- <sup>xxiv</sup> WB The Long Shadow of Informality\_ Challenges and Policies.pdf
- <sup>xxv</sup> Ohnsorge, F., and Shu Yu, eds. (2021) Op.cit.
- <sup>xxvi</sup> Perspectivas de la población mundial 2022, División de Población de las Naciones Unidas. Se utiliza «Population Dependency Ratios - Both sexes», la variable utilizada es «Annual potential support ratio [25-64/65+]». Se utiliza «Medium Variant» para las estimaciones. Información disponible [aquí](#).
- <sup>xxvii</sup> La deuda implícita corresponde al valor actual del coste a largo plazo de las obligaciones en materia de pensiones prometidas en el futuro por el sistema de reparto.
- <sup>xxviii</sup> Ibidem.

xxix OCDE (2019), Estudios de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: PERÚ, OCDE «Estudios de la OCDE sobre los sistemas de pensiones, Publicaciones OCDE, París, <https://doi.org/10.1787/e80b4071-en>.

xxx FIAP basada en datos de la OCDE; Administración del Seguro Social de los Estados Unidos; y Szczepański, M- y J. Turner (Ed.) (2014). Social Security and Pension Reform International Perspectives. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research..

xxxi Del Bono, A. (agosto de 2019). Trabajadores de plataformas digitales: Condiciones laborales en plataformas de reparto a domicilio en Argentina. Cuestiones de Sociología (21).

xxxii Serrano Olivares, R. (2017). Nuevas formas de organización empresarial: economía colaborativa –o mejor, economía digital a demanda–, trabajo 3.0 y laboralidad. Miguel Rodríguez-Piñero Royo y Macarena Hernández Bejarano (Dirs.). Economía colaborativa y trabajo en plataforma: realidades y desafíos (pp. 19-49). Bomarzo; De Stefano, V. (2016). The rise of the «just-in-time workforce»: on-demand work, crowdwork, and labor protection in the «gig-economy». Comparative Labor Law and Policy Journal, 471-504; Goldin, A. (2020). Los trabajadores de plataforma y su regulación en Argentina. Santiago: CEPAL.

xxxiii Mera, M., Petrone, L, Echandi, J. (2022) Nuevos desafíos en el sector gastronómico: la crisis de la pandemia y la expansión de las plataformas de reparto. Documento de Trabajo. CIPPEC – BID.

xxxiv Ibidem.

xxxv Pasture, P.(1993). The April 1944 ‘Social Pact’ in Belgium and its Significance for the Post-War Welfare State. Journal of Contemporary History; Londres Vol. 28, Iss. 4, (Oct 1, 1993): 695. <https://www.proquest.com/docview/1297374344>

xxxvi Melin, Pauline. 2020 Migrants’ Access to Social Protection in Belgium. En Migration and Social Protection in Europe and Beyond (Volumen 1), Comparing Access to Welfare Entitlements (pp.49-63).

xxxvii Van Lerberge, R. (2021). 75 Years After the Social Pact: A Brief History of the Socio-Technical Evolution of Social Security in Belgium. Journal of Applied Business & Economics, 23(3).

xxxviii Ibidem.

xxxix Gouvernement belge, consulté le 20 juillet 2022, [https://www.belgium.be/en/family/social\\_security\\_in\\_belgium](https://www.belgium.be/en/family/social_security_in_belgium)

xl Gobierno de Bélgica, acceso el 20 de julio de 2022, [https://www.belgium.be/en/family/social\\_security\\_in\\_belgium](https://www.belgium.be/en/family/social_security_in_belgium)

xli Comisión Europea (2013), La Seguridad Social en Bélgica, Employment, Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Acceso el 20 de julio de 2022 [https://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Belgium\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Belgium_en.pdf)

xlii Comisión Europea, acceso el 20 de julio de 2022 [https://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-prot/missoc99/english/orga/b.htm](https://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/missoc99/english/orga/b.htm)

xliiii Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019); Integrating Social Health Protection Systems Lessons learned: Costa Rica, Indonesia, Lao PDR, Rwanda and Vietnam en *Protección social en acción: Construyendo pisos de protección social*. Departamento de Protección Social de la OIT <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55996>

xliiv Gobierno de Costa Rica (2020), Estrategia Puente al Desarrollo: Articulación Institucional para el Bienestar y Cumplimiento de los Derechos Humanos. Costa Rica, 2020. [https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo\\_2020.pdf](https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/Estrategia%20Puente%20al%20Desarrollo_2020.pdf)

xli v ILO (2019), Op.cit. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55996>

xli vi ILO (2019), Op.cit. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=55996>

xli vii Behrendt, C., & Nguyen, Q. A. (2018). Enfoques innovadores para garantizar una protección social universal para el futuro del trabajo. Serie de documentos de investigación sobre el Futuro del Trabajo, 1. OIT [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms\\_629864.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_629864.pdf)

xli viii Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Costa Rica. Acceso el 20 de mayo de 2022 <http://mtss.hermes-soft.com/elministerio/consejotripartitosydialogosocial/consejo%20superior%20trabajo/consejo-superior-de-trabajo.html>

xli ix Weller, J. (2011). Mercado Laboral y diálogo social en Costa Rica. Colección de Proyectos CEPAL. [https://www.oitcenterfor.org/sites/default/files/file\\_publicacion/Mercado\\_Laboral\\_y\\_dialogo\\_social\\_en\\_Costa\\_Rica.pdf](https://www.oitcenterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/Mercado_Laboral_y_dialogo_social_en_Costa_Rica.pdf)

<sup>1</sup> Labor Institute Indonesia (LII) (2016); Ejemplos de diálogo social en Indonesia (2004-2015) y su contribución al desarrollo. Alianza TUDCN-RSCD & CSO [https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/indonesia\\_social\\_dialogue\\_for\\_development\\_en.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/indonesia_social_dialogue_for_development_en.pdf)

<sup>ii</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2016); Indonesia: Implementation of The National Social Security System Law; Serie: Social Security Extension Initiatives In South East Asia. Oficina Subregional de la OIT para el Sudeste Asiático [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_secsoc\\_6595.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsoc_6595.pdf)





A powerful  
and balanced  
voice for business

Avenue Louis-Casaï 71 – CH-1216 Genève  
T +41 22 929 00 00 F +41 22 929 00 01  
[ioe@ioe-emp.com](mailto:ioe@ioe-emp.com) • [ioe-emp.org](http://ioe-emp.org)

© IOE 2023