



# Consejo Económico y Social

Distr. general  
8 de diciembre de 2000  
Español  
Original: inglés

## Comisión de Desarrollo Social

39º período de sesiones

13 a 23 de febrero de 2001

Tema 3 a) i) del programa provisional\*

**Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: temas:**

**tema prioritario: el mejoramiento de la protección social  
y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de  
mundialización**

## El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización

### Informe del Secretario General

### Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	1–5	3
II. Naturaleza de la protección social . . . . .	6–47	3
A. Definición de protección social . . . . .	6–8	3
B. La protección social y los derechos humanos . . . . .	9–11	4
C. El papel de las partes interesadas . . . . .	12–15	5
D. Objetivos y funciones de la protección social . . . . .	16–23	6
E. Economía política de la protección social . . . . .	24–26	7
F. Actividades multilaterales . . . . .	27–47	8
1. Programas de protección social de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas . . . . .	27–44	8
2. Unión Europea . . . . .	45–47	11
III. Evolución de la protección social en un mundo en proceso de transformación . .	48–62	12

\* E/CN.5/2001/1.

IV.	Principales aspectos constitutivos de un marco normativo e institucional amplio. ....	63–80	15
A.	Marco normativo favorable de política. ....	63–64	15
B.	Marco institucional favorable. ....	65–80	16
1.	Prestación de servicios. ....	65–67	16
2.	Instituciones encargadas de la ejecución de programas. ....	68–75	16
3.	Administración y reglamentación. ....	76–80	17
V.	Financiación de la protección social. ....	81–93	17
VI.	Promover la formulación de políticas efectivas de protección social en el actual proceso de mundialización: resumen de las recomendaciones. ....	94–98	20
A.	Recomendaciones para la adopción de medidas en el plano nacional. ....	95–97	20
1.	Todos los países. ....	95	20
2.	Países en desarrollo y economías en transición. ....	96–97	22
B.	Recomendaciones para la adopción de medidas en el plano internacional. .	98	22
<b>Anexos</b>			
I.	Lista de participantes en la reunión del grupo de expertos sobre el tema: “Más allá de las redes de seguridad social: la problemática de la protección social en el actual proceso de mundialización”, Berlín, 10 a 12 de octubre de 2000. ....		26
II.	Lista de participantes en la reunión de un grupo de expertos sobre el tema: “La supervivencia en la penuria: regímenes tradicionales y modernos de protección social en el contexto del desarrollo”, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, 30 de octubre a 1° de noviembre de 2000. ....		27

## I. Introducción

1. En su 38° período de sesiones, celebrado en febrero de 2000, la Comisión de Desarrollo Social, identificó como tema prioritario para el 39° período de sesiones “El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización”. En su decisión 2000/238, de 27 de julio de 2000, el Consejo Económico y Social, aprobó el programa del 39° período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, en el que figuraba el tema prioritario antes mencionado. El presente informe se ha preparado en virtud de lo dispuesto en esa decisión. Los debates sobre el tema darán inicio a un proceso de examen, a nivel intergubernamental, de las estrategias para la aplicación de diversas iniciativas sobre protección social, aprobadas por la Asamblea General en su vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones, como seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

2. En el contexto de los preparativos del 39° período de sesiones de la Comisión, la Secretaría de las Naciones Unidas organizó dos reuniones de grupos de expertos, sobre protección social, una en Berlín y otra en Ciudad del Cabo (Sudáfrica), con la colaboración de los Gobiernos de Alemania y Sudáfrica, respectivamente<sup>1</sup>. Los objetivos de dichas reuniones eran examinar medios de establecer sistemas de protección social para personas vulnerables y carentes de protección y recomendar nuevos mecanismos que garantizaran la sostenibilidad de tales sistemas en diversos países. Se pidió a los expertos, invitados a título personal, que expusieran sus opiniones sobre formas de establecer o mejorar sistemas de protección social que cubrieran riesgos a los que no pudieran hacer frente los propios beneficiarios y que atrapaban a las personas en la pobreza. Se les pidió también que presentaran recomendaciones de política general, teniendo en cuenta las condiciones de cada país, y que contribuyeran a alcanzar el objetivo de garantizar a todos el acceso a los sistemas de protección social. Las listas de los participantes en las reuniones figuran en los anexos I y II.

3. El presente informe se inspira en gran medida en las deliberaciones de las reuniones de los grupos de expertos. Sin embargo, su propósito general es más amplio, a saber, contribuir a definir el ámbito de la protección social en el mundo contemporáneo, examinar los problemas que entrañan la mundialización y otras tendencias mundiales para la protección social y

permitir que la Comisión elabore recomendaciones aplicables en los planos nacional e internacional, encaminadas a promover el desarrollo humano y políticas eficaces de protección social.

4. Las cuestiones relativas al mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad no se examinan por primera vez en la Comisión de Desarrollo Social. A manera de seguimiento de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, la Comisión examinó, en su 36° período de sesiones, los medios de mejorar la protección social, reducir la vulnerabilidad y aumentar las oportunidades de empleo de grupos con necesidades específicas (véase E/CN.5/1998/5).

5. La protección social es un tema amplio y multifacético. Uno de los inconvenientes de enfocar la protección social de forma integral es que la información disponible, tanto cuantitativa como cualitativa, es fragmentaria y asistemática, por lo que suele ser difícil determinar y tratar todos los componentes de la protección social. En el presente informe, si bien se intenta destacar las cuestiones fundamentales de la protección social, no se pretende abordar todos sus aspectos técnicos. El objetivo es, más bien, facilitar los debates de la Comisión de Desarrollo Social y ofrecer los elementos necesarios para que ésta pueda hacer recomendaciones y presentar soluciones innovadoras.

## II. Naturaleza de la protección social

### A. Definición de protección social

6. El enfoque y la definición de protección social difieren considerablemente en las distintas sociedades. En las definiciones de protección social y en la selección de los miembros de la sociedad que deben beneficiarse de ella influyen distintas tradiciones, culturas y estructuras organizativas y políticas. En el contexto del presente informe, se entenderá por protección social, en un sentido amplio, un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población. Esta definición no es exhaustiva; en esencia, es un punto de partida que, además facilita el análisis ofrecido en el presente informe.

7. En general, al definir el ámbito de las políticas de protección social, cabe señalar los siguientes aspectos:

a) La protección social representa las respuestas de la sociedad a los niveles de *riesgo* o *privación* considerados inaceptables. Por consiguiente, el funcionamiento de los sistemas de protección social se apoya en un consenso social, implícito o explícito, sobre los valores fundamentales relacionados con un acceso seguro, a niveles aceptables, a medios que permitan satisfacer necesidades básicas y ejercer derechos fundamentales. Entre éstos figuran el acceso seguro al ingreso, medios de vida, el empleo, servicios de salud y educación, alimentación y vivienda. La protección social tiene, por tanto, dimensiones múltiples y no se refiere únicamente a compensar las variaciones de los ingresos en efectivo mediante transferencias públicas o seguros reglamentados, disposiciones que, aun hoy, prevalecen en algunos países;

b) La protección social se basa en valores de solidaridad social, solidaridad y fraternidad, así como en la responsabilidad y la autoayuda. La existencia de sistemas de protección social propicia la construcción de sociedades más humanitarias. Sin embargo, dichos sistemas y los valores que los sustentan, no son estáticos; se ha venido produciendo un cambio en la comprensión y aplicación de la solidaridad social y otros principios;

c) La protección social se ocupa tanto de la privación total y las vulnerabilidades de los más pobres como de las necesidades de los que no son pobres en la actualidad pero necesitan sentirse seguros ante circunstancias adversas y determinadas etapas del ciclo de vida (en particular, el envejecimiento);

d) Las características de las medidas adoptadas pueden determinar la participación de toda una gama de instituciones: el gobierno central o local, la sociedad civil (asociaciones de voluntarios y otras sociedades, sindicatos y organizaciones no gubernamentales) y el sector privado;

e) Hay dos subcategorías principales de protección social. La *asistencia social* consiste en la adopción de medidas públicas concebidas para transferir recursos a los grupos que reúnen las condiciones exigidas debido a sus privaciones. El *seguro social* es la seguridad social financiada por contribuciones; se basa en el principio del seguro, es decir, los individuos o las familias se protegen contra los riesgos mancomunando

los recursos de un amplio grupo de personas expuestas a riesgos similares.

8. La estructura de los sistemas de protección social varía de un país a otro. Debido a limitaciones de interpretación, la protección social ha quedado circunscrita, en mayor o menor medida, a sistemas de seguridad social que son fundamentalmente planes de seguros financiados con fondos públicos o privados, vinculados al trabajo. Se reconoce que la seguridad social sigue siendo un elemento integral de la protección social, la cual, a su vez, es más global y amplia que la seguridad social. La protección social comprende también programas de asistencia social para los pobres. Estos se basan en planes en que los afiliados no hacen aportaciones, creados para garantizar un nivel mínimo de dignidad mediante la prestación de servicios sociales a los ancianos, los niños y otros grupos vulnerables. La protección social se debe apreciar en su totalidad, integrarse a objetivos políticos, económicos y sociales y ser objeto de una atención prioritaria.

## B. La protección social y los derechos humanos

9. Puede afirmarse que la protección social es uno de los grandes logros sociales del siglo XX. La protección social, objetivo importante de la política social de muchos países, suele considerarse el derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien los padecimientos derivados de riesgos sociales tales como las enfermedades, la vejez, el desempleo y la exclusión social, así como a programas que protejan los ingresos de la población proporcionando a ésta seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y viviendas a precios razonables.

10. Como concepto, la protección social puede considerarse un elemento más del objetivo de larga data de la seguridad social. En los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (resolución 217 A (III) de la Asamblea General); y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (véase la resolución 2200 A (XXI), anexo de la Asamblea General), se hace referencia directa a la seguridad social. En el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se señala que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”. El artículo 9 del

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refiere al “derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

11. En la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, se destacó la importancia de la equidad, la participación, la emancipación y la solidaridad, y se hizo hincapié en la necesidad de adoptar criterios más amplios de protección social. En la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, aprobada por la Cumbre, se estableció el compromiso de formular y aplicar “una política que asegure que todos dispongan de protección económica y social adecuada durante el desempleo, las enfermedades, la maternidad, la crianza de los hijos, la viudez, la discapacidad y la vejez”<sup>2</sup>. En su vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones, celebrado en Ginebra en junio de 2000 para evaluar los progresos realizados y los obstáculos observados en la aplicación de los compromisos de Copenhague, y decidir la adopción de nuevas iniciativas para acelerar el desarrollo social para todos, la Asamblea General subrayó la importancia de establecer o mejorar los sistemas de protección social y compartir las prácticas más adecuadas en esa esfera (véase la resolución S-24/2 de la Asamblea General).

### C. El papel de las partes interesadas

12. En resumen, la protección social constituye una intervención colectiva de la sociedad a fin de proteger a sus ciudadanos de diversos riesgos y vulnerabilidades, mantener su bienestar y aumentar su capacidad de hacer frente a los riesgos. La protección social comprende la adopción de medidas públicas y privadas. El papel del Estado es particularmente importante en ese sentido, pues debe garantizar en existencia de marcos institucionales y normativos apropiados y que las personas conozcan sus derechos en esa esfera. La eficacia de la protección social está íntimamente relacionada con la legitimidad del Estado. Si la conceptualización de los planes y la prestación de protección social se basan en una gestión pública democrática, en políticas a largo plazo convincentes y en instituciones sólidas, se crea un medio que propicia realmente el desarrollo de un sistema de protección social sostenible y allana el terreno a una posible reforma del sistema. Los gobiernos, en estrecha cooperación con las organizaciones de la sociedad civil, tienen la responsabilidad de crear mecanismos para impedir que los grupos de intereses especiales “se adueñen” de los sistemas de protección

social, así como de garantizar una reglamentación independiente del sector privado.

13. En muchos países, en particular en los países en desarrollo, los gobiernos estimulan el establecimiento de arreglos extraoficiales, entre los que se encuentran diversos mecanismos comunitarios que contribuyen a la supervivencia de la población. Ese enfoque, aunque puede ser válido, no debe sustituir la adopción de las medidas públicas necesarias para brindar una protección básica, sobre todo en el contexto de la creciente integración económica mundial. Si se utiliza un criterio previsor, será necesario adoptar medidas de protección social innovadoras para aliviar las consecuencias adversas de la mundialización teniendo en cuenta, muy en especial, las necesidades de los grupos vulnerables.

14. Cuando los gobiernos y la sociedad civil, al elaborar los planes de protección social, consultan a los pobres y determinan las prioridades de éstos, los resultados de tales programas suelen ser más provechosos para sus beneficiarios. En ese contexto, los mecanismos nacionales de gestión pública participativa desempeñan un papel importante en la creación, revisión y evaluación de los sistemas de protección social, pues permiten tener en cuenta las opiniones y los intereses de todas las partes. A la vez, si se procura que en los regímenes jurídicos se tengan más en cuenta a los pobres, por ejemplo, eliminando los obstáculos jurídicos y administrativos que enfrentan los trabajadores por cuenta propia del sector no estructurado, dichos regímenes pasan a ser más prácticos y se adaptan mejor a las necesidades reales de los pobres. Los costos de la protección social podrían reducirse si se perfeccionara su gestión y administración y se pusiera en práctica de manera más eficaz.

15. El enfoque global de la protección social puede ayudar a definir las funciones del gobierno, el sector privado, la comunidad y la familia en la protección social. El papel del sector privado, en colaboración con otras partes interesadas, es importante para alcanzar una protección social eficaz. Al mismo tiempo, pese a los cambios que se han registrado en la naturaleza de la familia y a sus límites poco precisos, ésta sigue siendo el elemento esencial y decisivo que protege a las personas en circunstancias extraordinarias. Sin embargo, en el caso de muchos ancianos, la familia deja de satisfacer sus necesidades cada vez mayores de cuidado personal. Las familias de madres o padres solos son particularmente vulnerables a las crisis económicas. En muchas sociedades, la familia, como mecanismo de

protección social, está sujeta a onerosas demandas a causa de la pobreza y otros males sociales. Por consiguiente, es indispensable que se ofrezca ayuda pública a las familias.

#### **D. Objetivos y funciones de la protección social**

16. El objetivo final de la protección social es aumentar la capacidad y las oportunidades de la población y, por ende promover el desarrollo humano. La protección social, por su propia naturaleza, tiene por objeto ofrecer al menos niveles de bienestar mínimo a las personas que se encuentran en circunstancias difíciles, para que puedan vivir dignamente. Sin embargo, la protección social no debería considerarse tan sólo una función residual de la política encaminada a garantizar el bienestar de los más pobres, sino una base, a nivel de la sociedad, para fomentar la justicia y la cohesión sociales, desarrollar la capacidad del ser humano y promover la creatividad y el dinamismo económico.

17. Si bien la erradicación de la pobreza sigue siendo una cuestión prioritaria, los objetivos concretos de la protección social dependerán de las condiciones imperantes en cada país. Pueden ser objetivos específicos, pero amplios, como la nutrición para todos; la protección universal de la salud y el acceso universal a la educación; la creación de oportunidades de empleo productivo, incluida la incorporación plena de los trabajadores rurales y del sector no estructurado así como de los pequeños empresarios a la fuerza de trabajo registrada y al sistema de protección social; la conjugación eficaz de diversos instrumentos públicos y privados para enfrentar los riesgos sociales; una coordinación eficaz que evite la duplicación, los costos excesivos y la mala calidad de los programas; y una supervisión y evaluación eficaz que permitan reducir o eliminar los riesgos morales, exclusiones discriminatorias, beneficiarios parásitos, la exclusión social y la discriminación. Esta lista de objetivos no es ni exclusiva ni completa pues, los criterios sobre los objetivos y la prioridad que se les asigna pueden ser diferentes en los distintos países.

18. Las funciones de la protección social pueden apreciarse con arreglo a cuatro dimensiones: una protección primaria dinámica que ampare a las personas de imprevistos y riesgos; una función de mantenimiento para satisfacer necesidades básicas; una función

del desarrollo dirigida al fomento de la capacidad de la población; y una función de la justicia social encaminada a lograr la solidaridad y la integración sociales. Todas estas funciones están estrechamente relacionadas entre sí, aunque dependan de instrumentos diferentes. Además, es inevitable que haya cierta superposición de los instrumentos utilizados; por ejemplo, la asistencia social, el trabajo social y los servicios sociales se pueden utilizar de manera eficaz para cumplir diversas funciones.

19. En la mayoría de los países, los objetivos de la protección social suelen abarcar consideraciones a corto y largo plazo. Entre las primeras figuran las medidas de protección que se adoptan para responder de inmediato a fenómenos imprevistos, como los desastres naturales. En otros casos, se brinda asistencia en el contexto de las reformas económicas. Ninguna sociedad solidaria e integrada puede tolerar la marginación y exclusión de los grupos de personas pobres y vulnerables. La asistencia social directa se ofrece a los pobres para ayudarles a subvenir a las necesidades imprevistas antes mencionadas.

20. Es importante que los gobiernos establezcan programas nacionales de preparación y gestión de las actividades en casos de desastres en que participe la sociedad civil, a fin de que esos programas lleguen a los grupos pobres y vulnerables. Como parte de tales programas se puede ofrecer capacitación en protección civil y actividades de aprovechamiento de los recursos y transporte, rehabilitación y mantenimiento de existencias reguladoras esenciales, movilización de los medios de comunicación a fin de que participen en la capacitación de las comunidades y difundan información a tiempo, y de armonización de los esfuerzos del gobierno y las comunidades.

21. Uno de los componentes fundamentales del sistema de protección social es brindar protección frente a los riesgos para la salud derivados de enfermedades, lesiones, el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), la discapacidad y la vejez. Otro elemento importante de las medidas a corto plazo es la mitigación de los trastornos económicos y sociales provocados por la liberalización económica. Asimismo, se prevé la rehabilitación de los trabajadores afectados por reducciones de plantilla mediante servicios de capacitación y seguros de desempleo ofrecidos a los que han quedado sin trabajo.

22. Los objetivos a largo plazo suelen estar vinculados a medidas de promoción y prevención que forman parte de políticas de protección social a largo plazo. Estas medidas se centran más en aumentar la capacidad de la persona, por ejemplo, mejorando el nivel de salud y educación de las comunidades. Otro elemento esencial es la reducción de las desigualdades en la asignación de recursos. La reforma agraria es una de las vías que permite reducir las desigualdades. En muchos países en desarrollo ha venido aumentando la desigualdad entre los ingresos de los trabajadores no calificados y calificados; por consiguiente, el perfeccionamiento de los conocimientos técnicos de los trabajadores no calificados se podría incluir entre las medidas que deberán adoptarse a largo plazo. Un objetivo importante debe ser lograr que en los instrumentos de protección social se examinen detenidamente las causas de los riesgos.

23. En materia de protección social, es importante hacer hincapié en la dimensión de género. En muchas sociedades, con los sistemas de protección social vigentes, la mujer es objeto de discriminación. Muchas mujeres siguen estando excluidas del empleo remunerado debido a sus tareas domésticas y el cuidado de los hijos. Al tener un menor acceso a la salud, la educación y la formación, quedan en una situación de desventajas en el mercado de trabajo donde las mujeres ocupan más que nada en empleos mal remunerados, de poco prestigio, a jornada tiempo parcial o por contrato, con limitadas oportunidades de protección por vía de la seguridad social. En algunos sistemas, se admite a las mujeres que realizan actividades domésticas a tiempo completo sólo como familiares a cargo de sus esposos y por una ínfima parte del salario que reciben los varones. Por otra parte, como consecuencia de las desigualdades de acceso de los recursos de producción como la tierra, el capital, las facilidades de crédito, la tecnología y los servicios de extensión, reducen los ingresos y ahorros de la mujer, limitando su capacidad de autoprotección y aumentando su dependencia de la familia. Pese a los intentos numerosos de gobiernos de ofrecer una igualdad de oportunidades y combatir la discriminación, en la mayoría de las sociedades sigue sin lograrse la inclusión de la igualdad entre los géneros en los objetivos y las políticas de desarrollo.

## **E. Economía política de la protección social**

24. A primera vista, los programas de protección social pueden parecer una carga financiera para el Estado, que agotan el tesoro público y reducen las oportunidades de inversión en otras esferas prioritarias. Los que critican la protección social aduciendo motivos económicos sostienen que tiene efectos negativos en el rendimiento económico general, sea porque es demasiado cara, sea porque obstaculiza los cambios estructurales. Sin embargo, se ha constatado que este enfoque es miope y superficial. Como lo demuestra la experiencia de los países que han tenido éxito en las esferas económica, política y social, el desarrollo económico y la protección social se refuerzan mutuamente y, en esencia, son elementos del mismo paradigma. La protección social es una dimensión importante de la vida social, fomenta la cohesión y reduce las patologías sociales. Al elegir entre diversas partidas del gasto público o entre determinadas necesidades económicas y la necesidad de brindar protección social, es preciso que se reconozcan los efectos negativos, a largo plazo, de las patologías sociales. Los ministerios de hacienda deben poner tanto rigor al estimar las ventajas económicas y sociales de los programas sociales como al calcular sus costos.

25. La protección social facilita el proceso de cambios sociales y económicos pues reduce los costos de la transición económica y los cambios estructurales en los países afectados. Gracias a su efecto amortiguador, estimula la necesaria reestructuración económica. Si bien la protección social no se debe separar de la estabilidad macroeconómica, tampoco se debe sacrificar el derecho a la protección social por consideraciones coyunturales. La protección social debe ir acompañada de la estabilización macroeconómica y otros esfuerzos encaminados a la reestructuración. La falta de protección social implica un elevado costo de oportunidad y puede traducirse en intranquilidad y conflictos sociales. Por lo tanto, los recursos destinados a la protección social no se deben considerar gastos improductivos sino una inversión importante en capital humano y cohesión social, así como un requisito necesario para alcanzar una sociedad solidaria.

26. La historia demuestra que la protección social evolucionó como un complemento importante de la relación laboral moderna; en la actualidad tiene aún más peso, debido a la mayor flexibilidad de los mercados de

trabajo. La protección social puede estimular a que se invierta en educación y formación profesional, aumentando así el capital humano. En general, la protección social ha tenido efectos positivos en el desarrollo de la economía del siglo XX<sup>3</sup>. En muchos casos, la protección social beneficia a empleadores y empleados, así como a la sociedad en general, pues contribuye a aumentar la productividad del trabajo, lo que a su vez favorece el desarrollo económico. En nuestros días, el objetivo principal es encontrar fórmulas que permitan que la protección social satisfaga necesidades cada vez mayores y contribuya de manera positiva a la economía.

## F. Actividades multilaterales

### 1. Programas de protección social de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas

27. En las reformas nacionales de protección social se ha intentado responder a una serie de preguntas difíciles, por ejemplo: ¿Cómo combinar mejor los seguros, la asistencia, los sistemas de autoayuda, los servicios sociales y la colaboración entre el sector público y el privado? ¿Cuáles son las prioridades en materia de valores, expectativas, etapas y procesos? ¿Qué tipo de protección se debe ofrecer y quiénes deben recibirla? A fin de ayudar a los países a que opten entre estas alternativas, los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas están elaborando enfoques innovadores para formular paradigmas, políticas y programas de protección social.

#### *Organización Internacional del Trabajo*

28. Desde que fue creada, hace más de 80 años, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha venido ocupando del desarrollo de la protección social. La visión de la OIT se basa en la convicción de que la protección social se debe desarrollar mediante la protección de las fuerzas de trabajo y la seguridad social, en el contexto de una justicia distributiva y la seguridad básica para todos. En respuesta a los retos que caracterizan a la actual mundialización de la economía, la OIT está orientando sus recursos y actividades con arreglo a la nueva formulación de su declaración de objetivos, a saber, *ofrecer trabajo digno a las mujeres y los hombres* de todas partes del mundo. Teniendo en cuenta las normas internacionales del trabajo, la OIT ayuda a los Estados miembros a mejorar y ampliar la

protección que brindan a todos los miembros de la comunidad en diversas circunstancias: seguridad básica contra la pérdida de ingresos cuando sea necesaria, atención de la salud, enfermedades, vejez e invalidez, desempleo, accidentes del trabajo, maternidad, responsabilidades familiares y muerte. En la esfera de la protección social, la OIT persigue determinar las políticas y las instituciones que brindan seguridad social y económica a una proporción cada vez mayor de la población mundial. Procura también definir métodos económicos y equitativos que permitan extender la protección social a todos los grupos de la población, así como ayudar y hacer recomendaciones a los encargados de elaborar planes de promoción de la seguridad social y económica.

29. Uno de los grandes desafíos que enfrentan los sistemas de protección social de la actualidad es ampliar su cobertura. A ese respecto, la OIT centra sus esfuerzos en crear sistemas especiales que beneficien a los trabajadores por cuenta propia y a los que trabajen en el sector no estructurado, sin empleadores identificables y, a la vez, procura que, siempre que sea posible, esos sistemas se implanten con carácter obligatorio. En los casos en que ello no sea viable, como en los países en desarrollo de bajos ingresos, se deben apoyar los sistemas de microseguros y otras iniciativas a nivel de base que ofrecen ciertas formas de cobertura conjunta de los riesgos. Se deberían adoptar medidas de asistencia social apropiadas para los grupos más vulnerables que no integran la fuerza laboral activa<sup>4</sup>.

#### *Banco Mundial*

30. El Banco Mundial brinda asistencia técnica y apoyo financiero en las siguientes esferas: intervenciones en el mercado de trabajo (prestación de ayuda a los gobiernos y los particulares para que hagan frente a los retos tecnológicos que se presentan en un mundo en plena transformación mediante programas de ampliación de conocimientos previos al empleo y en el servicio, mejorando el funcionamiento de los mercados de trabajo y elaborando programas activos y pasivos de mercados de trabajo); pensiones (prestación de ayuda a los gobiernos para que creen o mejoren planes de cajas privadas de pensiones, planes de ahorro obligatorio y sistemas públicos de complementación de los ingresos de los ancianos); redes de protección social (prestación de ayuda a los gobiernos para que proporcionen un apoyo selectivo en materia de ingresos y garantizar el acceso a los servicios sociales básicos de los grupos

más pobres de la población o de los que necesitan asistencia en coyunturas económicas desfavorables, después de desastres naturales u otros acontecimientos que entrañen riesgos importantes); y fondos sociales (creación de organismos que otorguen donaciones a proyectos pequeños a fin de ayudar a las comunidades pobres idear y ejecutar sus propios proyectos).

31. El Banco Mundial, aprovechando el impulso creado por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, ha reorientado sus actividades hacia la reducción de la pobreza y renovado notablemente su apoyo al desarrollo social. Su participación en las actividades de las Naciones Unidas para dar seguimiento a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se tradujo, entre otras cosas, en la creación, hace dos años, de un grupo de protección social que tiene por objeto coordinar y ampliar la labor del Banco Mundial con los países que recurren a sus servicios a fin de elaborar programas de mercados de trabajo, redes de protección y planes de seguro social. El Banco, habida cuenta de lo sistemático de la información disponible y de los diferentes tipos de riesgo existentes, actualmente enfoca la protección social desde el marco conceptual de la gestión de riesgos sociales, haciendo hincapié en la doble función de todo instrumento de gestión de riesgos: proteger los medios básicos de vida y, a la vez, promover actividades que entrañen asumir riesgos. Este enfoque se centra específicamente en los pobres, que son los más vulnerables ante los riesgos y que por lo general no pueden sufragar los gastos que entraña tener acceso a una capacidad apropiada de gestión de los riesgos. Se reconoce que en el nivel de la información, el nuevo enfoque exige disponer de datos nuevos, o al menos diferentes, que permitan establecer parámetros, realizar evaluaciones y mejorar las técnicas de análisis. No se dispone aún de datos para medir y evaluar la eficacia de otros instrumentos de gestión de riesgos sociales. Para disponer de ellos en el futuro, probablemente será necesario que los países, las instituciones internacionales y otros actores nacionales e internacionales desplieguen esfuerzos mancomunados al respecto<sup>5</sup>.

#### *Organización Mundial de la Salud*

32. La Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce implícitamente que la protección social es uno de sus objetivos primordiales y más importantes. El objetivo general de la OMS es “alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud, insistiendo especialmente en eliminar las desigualdades tanto

dentro de los países como entre ellos”<sup>6</sup>. Si bien la OMS no ha formulado un enfoque explícito de la protección social, varias de sus orientaciones generales de política guardan relación directa con esa cuestión.

33. La OMS ha destacado la importancia de reducir los factores de riesgo que ponen en peligro la salud de los seres humanos y que en muchos casos se derivan de factores sociales relacionados indirectamente con la salud. La protección insuficiente de riesgos como la pobreza, la falta de educación básica, viviendas deficientes, la exclusión social, la degradación ambiental, la falta de empleo y la pérdida de ingresos o ingresos bajos representan amenazas para la salud de las personas. Se reconoce que, si bien uno de los objetivos fundamentales de la OMS es lograr el acceso universal a los servicios básicos de salud, algunos factores que determinan los resultados en materia de salud no tienen relación directa con la prestación de servicios de salud. Por consiguiente, el mejoramiento de la salud depende de que se adopten medidas que permitan enfrentar con éxito los riesgos en distintas esferas, entre ellas, medidas de protección social.

34. Una orientación de política complementaria de la OMS, que coincide con muchas de las cuestiones vitales para la protección social, es aumentar la eficacia de los sistemas de salud. Se puede lograr que los sistemas de salud sean eficaces desarrollando y promoviendo sistemas de salud equitativos, sensibles a las necesidades e imparciales desde el punto de vista financiero. La equidad en la financiación de los servicios de salud está vinculada estrechamente a la protección social y, en especial, al enfoque general de los seguros de salud de la población y al riesgo de que las personas caigan en la pobreza por problemas de salud. En caso de enfermedad repentina o cuando los costos de la atención médica son elevados, las personas que no tienen acceso a servicios de atención de la salud a un costo razonable o a la protección de un seguro se exponen a riesgos mucho mayores, como la pérdida de ingresos o la pérdida de los ahorros familiares.

35. Entre los elementos básicos de la estrategia de la OMS para alcanzar una mayor equidad e imparcialidad en la financiación de los servicios de salud se cuenta el aumento del nivel de prepago de la atención médica, lo que se logra elevando el nivel de financiación pública, reduciendo los pagos directos a los servicios de salud, que afectan a los pobres de manera desproporcionada, y subvencionando la atención dispensada a los pobres

umentando el número de los contribuyentes a los planes de seguro médico.

*Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*

36. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) considera que la protección social es algo más que un plan de seguros o una red de protección social. Los servicios sociales desempeñan un papel importante en la protección de la infancia. Se hace especial hincapié en aumentar el acceso a los servicios sociales básicos, una de las vías más eficaces y económicas de romper el ciclo de la pobreza intergeneracional. En ese contexto, la estrategia del UNICEF se resume en el lema: “La reducción de la pobreza comienza con los niños”.

37. En las políticas y los programas del UNICEF se aplica un enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos, se realzan el igual valor y la igual dignidad de cada individuo y se afirma que “la protección contra la discriminación constituye la base de la protección social y la participación eficaz en la sociedad”<sup>7</sup>.

38. Entre las principales esferas de intervención normativa del UNICEF se encuentran la educación básica, la atención primaria de la salud, el agua y el saneamiento, la protección especial y la promoción de políticas. En cuanto a la protección de la infancia, las actividades fundamentales del UNICEF son ofrecer apoyo a los grupos vulnerables, incluidos los niños con discapacidad; las víctimas de la violencia y la explotación sexual; los niños que cumplen trabajos peligrosos; los niños abandonados y sin hogar; las víctimas de la mutilación genital femenina; los niños y adolescentes que corren riesgo de contagio con el VIH/SIDA, y los niños afectados por conflictos armados y minas terrestres.

39. La medida principal que promueve el UNICEF para la protección social de los niños en situaciones de riesgo es el acceso universal a los servicios sociales básicos. A partir de su enfoque de reducción de la pobreza basado en los derechos humanos, el UNICEF promueve el principio de la universalidad. Se cuestiona el valor de los pagos que deben hacer los usuarios para financiar los servicios sociales básicos. El UNICEF, si bien hace hincapié en las consecuencias negativas en la equidad y la eficacia que tienen los pagos de los usuarios reconoce que en algunos países, debido a graves problemas presupuestarios, puede ser necesaria, como medida temporal, la participación conjunta del Estado,

los usuarios y las comunidades en la financiación de los servicios sociales. En esos casos, los pagos se deberían cobrar, en primer lugar, por la prestación de servicios no básicos. El UNICEF afirma que ningún niño debe quedar excluido de la escuela primaria por no poder pagar derechos u otros gastos, como los de los uniformes.

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*

40. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) asigna a la protección social un lugar preponderante en los esfuerzos por erradicar la pobreza. El PNUD, al apoyar la lucha contra la pobreza en los planos nacional y de las comunidades y propugna una mayor vinculación entre las medidas adoptadas en los niveles microeconómico y macroeconómico. Reconociendo que la pobreza no es un problema sectorial, el PNUD apoya una amplia gama de políticas y programas comunitarios en los que actualmente se hace hincapié en la movilización social y en ayudar a los pobres a obtener protección social creando medios de vida viables y sostenibles<sup>8</sup>. En el enfoque del PNUD de la protección social se prevé que, para abordar el problema de la pobreza humana, se debe trascender la cuestión de los ingresos, pues el principal obstáculo al logro de la protección social es la falta de requisitos humanos esenciales, como la alfabetización, la salud y la nutrición suficiente.

41. Actualmente, en el contexto de la lucha contra la pobreza, en la mayoría de los programas a ese respecto se prevé la reasignación de los gastos en el sector social a los servicios sociales básicos. Sin embargo, la prestación de una mayor cantidad de servicios sociales no significa forzosamente que un número mayor de personas pobres vaya a hacer uso de ellos. Además de destinar nuevas asignaciones presupuestarias para aumentar la oferta de servicios, los esfuerzos se deben centrar en lograr que los pobres los utilicen.

*Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*

42. La función de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>9</sup> de proporcionar protección a nivel internacional comprende la de asegurar los derechos básicos de los refugiados, así como su seguridad física. Si bien la responsabilidad primordial de salvaguardar los derechos de los refugiados incumbe a los Estados, la función

primordial del ACNUR es ayudar a los gobiernos a que adopten las medidas necesarias, desde ofrecer asilo hasta poner en práctica soluciones duraderas. En la declaración de los objetivos del ACNUR se destaca el papel que éste debe desempeñar en la dirección y coordinación de las actividades internacionales para proteger a los refugiados de todo el mundo y solucionar sus problemas.

43. Se ha prestado una atención especial y prioritaria a la protección de las mujeres, los niños, los adolescentes y las personas de edad a fin de que se tengan en cuenta sus necesidades en la planificación y puesta en práctica de las operaciones del ACNUR. Un medio particular de aumentar la protección de las refugiadas ha sido fomentar su participación activa en la elaboración y la ejecución de los programas, entre ellos, los de distribuir artículos de socorro o los de prestar servicios sociales. Otra cuestión fundamental a este respecto es el acceso a la enseñanza. Se han puesto en marcha iniciativas destinadas a proporcionar a los niños refugiados acceso a la enseñanza primaria y a servicios de apoyo psicológico (véase A/AC.96/930).

*Centro de las Naciones Unidas para los  
Asentamientos Humanos*

44. Uno de los objetivos principales del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) es garantizar alojamiento apropiado y servicios sociales a todos los miembros de la sociedad. El Centro ha puesto en marcha recientemente una iniciativa encaminada a promover la seguridad jurídica de la tenencia, componente básico del derecho a la vivienda. La seguridad jurídica de la tenencia es un requisito fundamental de la integración y la protección social de los pobres de las zonas urbanas, pues brinda a éstos protección legal contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. Cuando disminuye el riesgo de perder sus casas, las personas tienden a invertir más recursos humanos y financieros propios para mejorar sus viviendas y barrios. Por consiguiente, al brindar seguridad de vivienda a los pobres de las zonas urbanas se estimula la estabilización de las comunidades, se mejoran las condiciones de las viviendas, se reduce la exclusión social y se aumenta el acceso a los servicios básicos<sup>10</sup>.

## 2. Unión Europea

45. El debate sobre los problemas comunes y las posibles direcciones de la modernización y el

perfeccionamiento de los sistemas de protección social de los Estados miembros ha sido una característica importante del discurso político de la Unión Europea. Se ha reconocido la necesidad de adaptarse a las transformaciones que están ocurriendo en el mundo del trabajo, a las nuevas estructuras familiares y a los notables cambios demográficos en curso. Al mismo tiempo, los ciudadanos han expresado claramente el deseo de que se sigan ofreciendo altos niveles de protección social, base importante de la búsqueda de cambios que afectarían tanto a los particulares como a las familias.

46. Como parte de la estrategia concertada de la Comisión Europea para modernizar la protección social, la Comisión ha propuesto cuatro grandes objetivos que orientarán sus actividades en el futuro. El primer objetivo es lograr que el trabajo sea rentable y garantice ingresos seguros. Se reconoce que las características del mercado de trabajo de nuestros días son notablemente distintas a las que imperaban cuando se implantaron los sistemas de protección social, sobre todo con el surgimiento de nuevos tipos de convenios laborales. Para adaptarse a esos cambios será necesario encontrar un nuevo equilibrio entre la seguridad y la flexibilidad y entre los derechos y las obligaciones. El segundo objetivo es garantizar la seguridad de las pensiones y contar con sistemas de pensiones sostenibles. Como parte de la nueva estrategia, se deben prever los efectos del envejecimiento de la población en los sistemas de protección social, combinar de manera coherente las políticas aplicables a los mercados de trabajo y a las pensiones y encontrar el debido equilibrio entre los planes plenamente capitalizados y los que se financian con cargo a los ingresos corrientes. El tercer objetivo es promover la inserción social y luchar contra la exclusión social. La protección social y otros instrumentos normativos son elementos importantes para garantizar el pago de ingresos mínimos y el acceso a la vivienda y a los servicios de salud, así como para lograr la participación más amplia posible de los individuos en la sociedad. El cuarto objetivo es garantizar una asistencia sanitaria sostenible de alta calidad. Ello comprendería entre otras cosas, satisfacer la demanda de sistemas de atención de la salud, tener en cuenta las necesidades de la población que envejece y reducir las desigualdades de acceso a los servicios.

47. Para contribuir a que el nuevo debate sobre dichos objetivos sea intenso y participativo, la Comisión Europea prevé supervisar a fondo la evolución de las políticas y lograr una colaboración más estrecha entre

los Estados Miembros en el ámbito de la protección social, así como una amplia participación de la sociedad civil en el estudio de la cuestión<sup>11</sup>.

### III. Evolución de la protección social en un mundo en proceso de transformación

48. El concepto de protección social, lejos de ser estático, ha venido evolucionando bajo la influencia de dos procesos que convergieron en el decenio de 1990. Uno de ellos es la oleada de reformas en que se prevén, planifican o ponen en práctica cambios importantes de los sistemas de protección social vigentes (en particular, de seguridad social) de numerosos países. Este proceso ha cobrado impulso debido a la necesidad de que los países se adapten a las tendencias recientes de la mundialización, en lo referente a las presiones fiscales, la introducción de reformas orientadas a instaurar economías de mercado, la reorientación del crecimiento económico, el ajuste estructural y las transiciones. El otro proceso es el intento de diversos países, instituciones internacionales y otros organismos de implantar reformas que, por su estructura y naturaleza, surten determinados efectos en la sociedad y la economía. A ese fin, se ha emprendido una “cruzada” para definir los ámbitos de aplicación, el alcance y los niveles de protección social más convenientes para determinados países. Sin embargo, como no hay un método único para ampliar la protección social en los distintos países, las oportunidades y posibilidades de cambio son incontables.

49. No son pocos los retos que plantea la protección social en un mundo en proceso de mundialización. Los debates sobre la naturaleza de la mundialización y sus posibles consecuencias para los seres humanos son complejos y nunca podrán acotarse por completo ni su alcance ni su diversidad. No obstante, se pueden individualizar y examinar algunos temas importantes que comprenden elementos de los procesos actuales de transformación de la economía y la sociedad mundiales de particular importancia para el debate sobre la protección social. A continuación se exponen las principales tareas que se deben llevar a cabo en materia de políticas de protección social:

a) Adaptarse a los cambios producidos en la índole de los riesgos y las vulnerabilidades resultantes

de la interrelación mundial cada vez mayor entre el comercio y los mercados de capital;

b) Reducir y mitigar la creciente desigualdad en los planos nacional e internacional;

c) Salvaguardar la disposición y capacidad de las políticas oficiales de destinar recursos a la protección social y mejorar la relación costo-eficacia de las intervenciones públicas en las situaciones en que los recursos sean limitados;

d) Enfrentar los cambios que se están produciendo en las estructuras de poder y autoridad de resultas de los cambios vinculados a la mundialización, teniendo en cuenta la influencia cada vez mayor de los actores sociales transnacionales, como, por ejemplo las empresas transnacionales y, en particular, promover una mayor responsabilidad social y una mejor rendición de cuentas de parte del sector privado.

50. En relación con los cambios en la índole de los riesgos y las vulnerabilidades en el nuevo milenio, la naturaleza de los problemas varía según las condiciones reinantes en cada país. En algunos países recientemente industrializados y de ingresos medianos, las “crisis” del decenio de 1990 demostraron que era vital asegurarse de que la liberalización de los mercados de capital no sobrepasara la capacidad de los países de reglamentar debidamente esos mercados y de protegerse de la inestabilidad social y económica. A medida que el capital pierde sus características “locales” es mayor el peligro de que las empresas inviertan menos en el desarrollo de la capacidad humana de su fuerza de trabajo y de la comunidad de la que ésta procede. Para luchar contra esa tendencia, probablemente se necesite una amplia gama de enfoques, como las presiones de los consumidores y los inversionistas en el plano internacional y el fortalecimiento de la reglamentación nacional e internacional y de la capacidad de las propias empresas para fomentar la cohesión social y la capacidad humana de las sociedades en que desarrollan sus actividades.

51. En las economías de mercado desarrolladas y las economías en transición se han observado ciertos fenómenos que indican una tendencia general al relajamiento de las garantías tradicionales de seguridad a largo plazo en el empleo con un solo empleador (“empleo de por vida”). Se prefieren ahora los contratos de plazo fijo a los de duración indefinida, aumenta el uso de formas flexibles de contratos de trabajo (incluido el trabajo a tiempo parcial), tiende a aumentar la

cantidad de trabajadores por cuenta propia y disminuyen las garantías legales de las obligaciones a largo plazo de los empleadores. En esas condiciones, la protección social desempeña un papel decisivo para reforzar la capacidad de las personas de adquirir nuevos conocimientos y adaptarse a los cambios que se registren en las condiciones y exigencias del mercado de trabajo.

52. En los países en desarrollo, la gran mayoría de la población queda al margen de los sistemas oficiales de protección social, debido a que desempeñan diversos tipos de trabajos por cuenta propia en las zonas rurales o urbanas. Extender la protección social de manera significativa a esos grupos es un desafío colosal que plantea, además, interrogantes válidas sobre el concepto de protección social. Puede ser difícil diferenciar entre las actividades “promocionales” que tienen por objeto fortalecer la capacidad de las personas de mantener medios de vida independientes y las formas de protección que garantizan una respuesta pública colectiva en apoyo de los que padecen privaciones o están expuestos a riesgos graves. Cabe señalar, además, que buena parte de las investigaciones realizadas con participación de los posibles beneficiarios indican que, en esos países, el apoyo efectivo que reciben los pobres, tanto hombres como mujeres, no procede mayormente de las entidades públicas, sino de sus familiares, instituciones, comunidades y de la sociedad civil en general (en particular, de distintas organizaciones religiosas). A ello suele añadirse cierto escepticismo respecto de la voluntad o la capacidad de las políticas públicas para ayudar a los más pobres. Las mujeres pueden quedar atrapadas en una situación paradójica; aún cuando hayan trabajado intensamente toda su vida cuidando y protegiendo a sus familias, la naturaleza patriarcal de muchas sociedades les niega la igualdad de trato cuando acuden en busca de ayuda a las instituciones extraoficiales o a los sistemas oficiales.

53. Tras un decenio de intensos esfuerzos por lograr la estabilización y realizar transformaciones, se observan profundas diferencias en las economías en transición. Algunos de esos países se han adentrado en un proceso de desarrollo económico y social más equilibrado, con un claro objetivo de participar en un proceso de integración económica y política al amparo inicial de sus socios europeos con economías desarrolladas. En esas economías en transición debería prestarse más atención al aspecto del seguro social una vez que se logre estabilizar la asistencia social. Sin embargo, en muchas otras economías en transición, hace falta llevar

a cabo una considerable labor en los ámbitos económico, social y jurídico antes de implantar reformas importantes en el campo de la protección social. Esos países siguen enfrentando demandas agobiadoras para que proporcionen servicios de asistencia social, las que sólo se podrán aliviar adoptando medidas económicas y sociales coherentes y eliminando las incongruencias heredadas del pasado. Una de las necesidades más apremiantes es la protección social de los trabajadores y otros grupos de la población que viven en ciudades pequeñas construidas alrededor de empresas industriales. Con la llegada de la economía de mercado y la eliminación de las “limitaciones presupuestarias flexibles”, muchas de esas empresas han dejado de ser viables; a la vez, la economía local sólo puede ofrecer escasas posibilidades de empleo e ingresos estables.

54. En muchos países en proceso de transición (y en algunos países en desarrollo de ingresos medianos) se debate la cuestión concreta de la transformación de la responsabilidad de las empresas respecto del bienestar general de sus trabajadores. Las empresas, estatales o privadas, solían ser los proveedores principales de servicios sociales para los trabajadores —atención primaria de la salud, vivienda y educación para las familias y las comunidades— y cumplían funciones de bienestar social y de cuidado de los ex trabajadores ancianos. En esos países, la adopción precipitada de un modelo neoliberal de las funciones y responsabilidades del Estado en muchas ocasiones ha privado a grandes grupos humanos de estructuras institucionales eficaces que ofrezcan protección social y programas sociales más amplios. Independientemente de las razones económicas de tales transformaciones, es absolutamente necesario garantizar que durante el proceso de transición no desaparezca la protección social, ni siquiera temporalmente.

55. Los problemas que plantea la desigualdad cada vez mayor en los planos nacional e internacional son abrumadores. Los que afirman que existe un vínculo entre las políticas de liberalización, la mundialización y los niveles crecientes de desigualdad lo explican de la manera siguiente:

a) En los países desarrollados, el comercio internacional y los cambios tecnológicos han contribuido a reducir el costo de la mano de obra no calificada que percibe bajos salarios, sobre todo en los sectores expuestos a la competencia internacional, aumentando así la disparidad entre los que tienen ingresos altos y los que ganan poco;

b) El deterioro de la función redistributiva del Estado debido a los cambios implantados en los 20 años últimos en los sistemas tributarios y de transferencias;

c) Cambios ocurridos en las instituciones laborales (menor reglamentación, disminución del salario mínimo y del número de sindicatos, mayor movilidad de la fuerza de trabajo);

d) Mayor proporción, en el ingreso mundial total, de modalidades de ingreso derivadas del capital (intereses, utilidades, rentas).

56. El mantenimiento de la estabilidad social en los planos mundial y nacional está estrechamente vinculada a esta cuestión. Las desigualdades a que da lugar el aumento de las disparidades entre las regiones y los grupos étnicos pueden provocar conflictos civiles de diverso tipo, con consecuencias desastrosas. La adopción de medidas para mitigar una desigualdad mundial cada vez mayor se debe considerar una prioridad moral y fundamental de la comunidad internacional. El papel de las políticas de protección social en la promoción de la justicia y la equidad sociales es significativo, pero sólo parcial. Otros aspectos de gran importancia son la capacidad potencial de redistribución de las políticas que se apliquen en los siguientes campos: la tributación; la tenencia de la tierra y otros bienes; el desarrollo del capital humano (salud, educación y nutrición), y los mercados de trabajo. Toda estrategia eficaz de protección social debe formar parte de un conjunto de políticas públicas de lucha contra la desigualdad y la pobreza.

57. También se debería prestar atención a las crecientes dificultades que enfrentan muchos países para recaudar ingresos a fin de subvenir al gasto social. Ello se debe, en algunos casos, a políticas de liberalización comercial que limitan numerosas fuentes de ingresos (por ejemplo, los aranceles) a las que podían recurrir anteriormente los gobiernos para sufragar el gasto social y que amenazan con imponer restricciones fiscales a los ingresos necesarios para financiar el gasto social en el plano nacional. Además de aumentar las restricciones en materia de aranceles comerciales, se ha comenzado a pasar de los impuestos sobre las nóminas a los impuestos indirectos. Otra tendencia significativa es la capacidad cada vez mayor de las empresas transnacionales de encontrar formas de reducir las exigencias tributarias recurriendo a prácticas como la fijación

de precios de transferencias y utilizando paraísos fiscales.

58. En contraposición a esa tesis, se afirma que, al aumentar el crecimiento económico y las corrientes comerciales, la mundialización amplía la base de la recaudación de ingresos. No es totalmente seguro que se produzcan estos efectos; si así fuera, es probable que se observaran sólo a mediano o largo plazo. En la mayoría de los países pobres, los aranceles han sido una fuente importante de ingresos en comparación con los ingresos obtenidos con arreglo a regímenes tributarios nacionales poco desarrollados y muchas veces de índole regresiva.

59. Los diferentes efectos de la mundialización se traducen en desigualdades dentro de los países y entre éstos, con lo que aumenta la vulnerabilidad. Por consiguiente, constituyen un motivo de suma preocupación en el contexto de la protección social. Los países pequeños, por ejemplo, suelen ser más vulnerables a la mundialización, por lo que en ellos se debería recurrir a la protección social para mitigar los efectos adversos de ese fenómeno. En el contexto de la liberalización en curso y la elevada dependencia actual de los mecanismos de mercado, el mundo se enfrenta a grandes desafíos a la hora de proporcionar protección social a los ciudadanos. Se ha observado que se descuidan las consideraciones de justicia distributiva, pues los países están cada vez más resueltos a optar por un crecimiento económico rápido basado en condiciones de libre mercado. En esas circunstancias, y ante la falta de medidas apropiadas de redistribución, el proceso de desarrollo amenaza con dejar atrás a los pobres.

60. En resumen, los gobiernos nacionales siguen siendo los principales actores de los sistemas de protección social y no hay duda de que la capacidad de los Estados de recaudar ingresos de manera equitativa y eficaz es importante para mantener sistemas efectivos de protección social. Todo enfoque verdaderamente integral de la cuestión debe trascender el ámbito del Estado; es necesario examinar las posibilidades de aprovechar las prácticas e iniciativas existentes a fin de promover la redistribución en los niveles regional y mundial como apoyo a los sistemas de protección social. Para que esos enfoques sean sostenibles y evolucionen debidamente, es fundamental preservar la solidaridad social en el plano internacional.

61. Por consiguiente, el problema al que nos enfrentamos se puede resumir de la siguiente manera: *es*

*necesario crear nuevos sistemas interdependientes que permitan compartir las responsabilidades de la protección social colectiva entre:*

- El individuo y la familia;
- La comunidad;
- La sociedad civil;
- El gobierno nacional y las autoridades locales;
- El sector privado (nacional e internacional);
- La comunidad internacional (en los niveles regional y mundial).

62. Para establecer una red de responsabilidades compartidas será necesario que se entable un amplio diálogo entre los diversos grupos enumerados anteriormente a fin de estimular el desarrollo de modalidades de solidaridad locales, nacionales e internacionales para lograr que el nuevo enfoque integral de la protección social sea sostenible.

#### **IV. Principales aspectos constitutivos de un marco normativo e institucional amplio**

##### **A. Marco normativo favorable de política**

63. Toda política eficaz de protección social debe insertarse en un contexto normativo más amplio que establezca condiciones conducentes a la promoción de medios de vida sostenibles y seguros y a la reducción de la pobreza mediante la aplicación de políticas coherentes en todos los sectores. Con ese fin, debe asignarse prioridad a las cuestiones que se enumeran *infra*:

a) *Una administración transparente y responsable en los sectores público y privado.* Para lograrlo, hay que crear un clima que favorezca el intercambio de información sobre los procesos de elaboración de políticas y presupuestos, permita el funcionamiento libre de las organizaciones de la sociedad civil, fomente la participación ciudadana en procesos abiertos de formulación de políticas y el respeto de los derechos humanos y promueva el acceso universal a la administración de justicia;

b) *Una cultura que propugne el mejoramiento de la gestión y eficacia de la administración pública.* Ello entraña evaluar las políticas y programas públicos en función de los resultados, asignar recursos según

las prioridades establecidas y formular políticas sustentadas en las necesidades observadas y los resultados obtenidos;

c) *Una integración eficaz de políticas y objetivos sociales y económicos.* Ello significa que los objetivos de equidad y justicia social se deben aplicar a la formulación de las políticas tanto macroeconómicas como sectoriales;

d) *Una política macroeconómica responsable encaminada a que las medidas de protección social sean financieramente sostenibles.* La planificación presupuestaria eficaz a mediano plazo es importante para asegurarse de que se dispondrá de los recursos públicos estables y previsibles que son indispensables para sustentar el régimen de protección social;

e) *Inversión en el desarrollo de la capacidad humana de todos los ciudadanos, en particular de los grupos excluidos y marginados.* Ello entraña hacer hincapié en el desarrollo del niño en la primera infancia, el acceso universal a la enseñanza primaria en todos los países, la ampliación del acceso a sistemas de educación y capacitación de alta calidad a todos los niveles y para todos los grupos de edad y un acceso eficaz y universal a la atención primaria de salud en todos los países;

f) *En la máxima medida posible, el acceso equitativo y sostenible de todos a bienes básicos —en particular de los pobres— de modo que tengan una posibilidad óptima de lograr medios de vida sostenibles e independientes.* Debe reconocerse que, en los países más pobres, la ordenación eficaz de los recursos de propiedad común (bosques, riqueza pesquera y tierras de pastoreo) es muchas veces esencial para que los pobres puedan mantener sus medios de vida. También reviste importancia en este sentido la reforma equitativa del régimen de tenencia de la tierra y la modificación de los ordenamientos jurídicos a fin de reforzar los derechos de propiedad de la mujer, en particular de las viudas, contra las que el derecho sucesorio discrimina muchas veces por partida doble;

g) *Promoción del más amplio acceso posible a los mercados laborales y financieros a fin de crear condiciones favorables para que el mayor número de personas goce de medios de vida independientes.* En todos los países el acceso a los mercados de trabajo es de crítica importancia para garantizar medios de vida seguros, razón por la cual es importante instituir políticas que fomenten el dinamismo y el crecimiento

económicos y brinden un acceso equitativo a las fuentes de empleo. Disponer de servicios financieros previsibles y fiables también es importante para promover las oportunidades y la independencia de los hogares;

h) *Desarrollo de sistemas de información que permitan un análisis y una observación eficaces de fenómenos como la pobreza, las privaciones y las tendencias del bienestar de la población*, a fin de que quienes formulan políticas estén informados del carácter, las causas y la distribución de la pobreza, así como de las perspectivas, necesidades y prioridades de los hombres y mujeres pobres en relación con la política pública;

i) *Métodos eficaces de planificación de políticas para reducir la vulnerabilidad a las fuentes de riesgo más importantes en los planos nacional, local y familiar*. A la luz de crisis recientes, es indispensable que se administren y regulen mejor las corrientes de capital que circulan en los mercados emergentes.

64. Es necesario hacer hincapié en las prioridades mencionadas *supra* para crear un clima en el que la política de protección social pueda coadyuvar de forma óptima al bienestar general, la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la cohesión social.

## **B. Marco institucional favorable**

### **1. Prestación de servicios**

65. El fortalecimiento, la reforma y la introducción de nuevos instrumentos para lograr resultados específicos se deben someter a un proceso de determinación de prioridades, planificación secuencial, institución por etapas y presupuestación apropiada habida cuenta de los condicionamientos financieros, en particular del sector público. Deberían tenerse en cuenta las estructuras institucionales y organismos que ya existen a fin de aprovechar sus aspectos positivos, a la vez que se corrigen las deficiencias.

66. Es necesario conjugar de forma apropiada la participación de los sectores público y privado, sustentada en una definición clara y transparente de sus responsabilidades en la prestación de servicios. La prestación directa de servicios públicos debe compensar las inoperancias del mercado y orientar y regular la participación del sector privado. En particular, los gobiernos deberían determinar y subsanar las condiciones de

vulnerabilidad y desventaja que tienen ante sí los sectores excluidos.

67. Los países en desarrollo con una gran masa de población en condiciones de pobreza y desempleo estructural deben introducir medidas importantes en sus planes económicos para mejorar los regímenes de protección social. Con ese fin, las políticas sociales no deben quedar subordinadas a otros objetivos contrapuestos.

### **2. Instituciones encargadas de la ejecución de programas**

68. Para que los programas de protección social funcionen de manera eficiente, los gobiernos deben promover diversos tipos de instituciones.

69. En el plano nacional, los gobiernos tal vez podrían crear un órgano de expertos para que hiciera un examen crítico de las diversas medidas de protección social existentes y formulara una estrategia general de protección social, teniendo presentes los objetivos nacionales de desarrollo y la asignación eficaz de los recursos de que se dispone. Esa estrategia debería orientar la elaboración de planes y programas de protección social sostenibles y eficaces en función de los costos.

70. Los gobiernos deben encontrar formas eficaces de prestar servicios sociales a personas que tradicionalmente han recibido servicios sociales insuficientes incluso mediante la colaboración entre empresas públicas y privadas y la coordinación con organizaciones comunitarias, asociaciones locales, grupos de autoayuda y de otro tipo que, por medio de arreglos claramente establecidos, puedan prestar servicios a los beneficiarios. La prestación de servicios ha de ser eficaz y sin solución de continuidad para mejorar las capacidades, aumentar los ingresos y fomentar el desarrollo humano.

71. En los programas de protección social debe incorporarse la opinión de los beneficiarios respecto de sus necesidades y de la eficacia de los mecanismos de prestación de servicios. Las entidades de servicios deberían tener en cuenta esa opinión, que puede recabarse en cualquier etapa del proceso de prestación, y mostrarse dispuestas a introducir cambios a fin de mejorar los resultados.

72. Se han hecho muchas evaluaciones de los programas gubernamentales en varios países. Una comprobación común que causa preocupación es que esos programas son ineficaces. Por su verticalidad, la falta de participación popular y la deficiencia de los siste-

mas de prestación. Si se descentraliza el proceso de adopción de decisiones se mejorarán los sistemas de prestación de servicios y la rendición de cuentas.

73. Una forma de impulsar a los gobiernos nacionales y a los órganos locales a rendir cuentas cabalmente es garantizar el derecho a la información respecto de cómo se gastan los fondos destinados a los planes de protección social. Es necesario que haya transparencia y que se hagan auditorías sociales en relación con esos gastos. Exigir transparencia es un modo de permitir a la población ejercer sus derechos. Los gobiernos deberían elaborar métodos para mantener informada a la ciudadanía.

74. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones comunitarias pueden contribuir de manera sustancial a crear un clima propicio para la movilización social y la prestación eficaz de los servicios de protección social. El objetivo principal de la movilización social es alentar a los pobres a formar agrupaciones participatorias basadas en la intervención directa y plena de las personas de distintos estratos socioculturales, sin distinción de ingresos, etnia o género o de cualquier otro atributo que incite a la discriminación. Los gobiernos deben realizar una planificación estratégica, que comprende la creación de marcos propicios, la fijación de objetivos, la asignación de recursos, las intervenciones catalizadoras —en particular para la creación de capacidades— y un proceso de movilización social enderezado, entre otras cosas, a traspasar la administración de actividades conexas a las organizaciones populares y a la población misma. Las ONG y las organizaciones comunitarias pueden desempeñar una función esencial para afianzar la acción de los gobiernos; al propio tiempo, también es necesario que rindan cuentas de sus actividades con más rigor.

75. Además en muchas políticas, reglamentaciones y leyes se echan de ver sesgos en desmedro de los pobres, que se extienden a todos los sectores y desmerecen los beneficios que reciben las comunidades más desvalidas. Las políticas de protección social deben eliminar esos obstáculos.

### 3. Administración y reglamentación

76. La cobertura de diversos riesgos requiere conocimientos especializados y estructuras administrativas de diversa naturaleza. En general, los gobiernos deben regular y fiscalizar las actividades y crear incentivos para la sostenibilidad de los programas en funcionamiento. El sector privado, sus diversos aspectos, debe

asumir intervenir activamente en la gestión de los regímenes de prestación de servicios.

77. Cada país debe tratar de mejorar sus métodos de gestión de la protección social para estar cabalmente en condiciones de administrar los planes correspondientes de manera eficaz y eficiente.

78. Los programas de protección social son de competencia de distintos departamentos en los planos nacional y local. Los gobiernos deben velar por que haya una convergencia de estos programas a los fines de su ejecución eficiente.

79. Los gobiernos deben también disponer de información y de datos fidedignos sobre la ejecución de los programas. Hay que crear sistemas apropiados de supervisión y evaluación.

80. Se necesitan mecanismos reglamentarios apropiados para el buen funcionamiento de los programas públicos y privados y para su gestión satisfactoria. La reglamentación, con todo, debe ser transparente y nunca excesiva.

## V. Financiación de la protección social

81. La atención de las necesidades sociales (gasto social), los riesgos y los imprevistos varía de un país a otro. Las variables en juego son los valores, las tradiciones y las prioridades de los Estados en cuanto a fomentar y crear un entorno seguro para el desarrollo humano de la población. Otro determinante fundamental son las leyes y los planes destinados a satisfacer esas necesidades. Procesos y fenómenos coyunturales, como el crecimiento económico, la paz y la prosperidad, contribuyen al mejoramiento de la protección social; por el contrario, las crisis económicas y financieras, los conflictos y los desastres naturales inciden negativamente. En suma, los regímenes de protección social se ven influidos por determinantes estructurales o a largo plazo, como las creencias y la leyes, y por fenómenos coyunturales, algunos previsibles y otros aleatorios.

82. La financiación de la protección social es el núcleo esencial de los regímenes de protección social. Revela en que grado un país valora la cobertura de las necesidades, los imprevistos y los riesgos. Además, la financiación de los regímenes de protección social permite cumplir las funciones de redistribución, seguro y sostenimiento y fomenta el desarrollo y la justicia social. Si bien los regímenes de protección social

difieren entre sí y tienen características únicas según los países, hay ciertos principios de organización que parecen estar representados en varios de ellos. Primero, los gobiernos protegen un nivel mínimo de atención de las necesidades básicas mediante el gasto social, la asistencia social y el servicio social, con transferencias presupuestarias de ventas generales. Segundo, los gobiernos, directamente o con ayuda de organismos y donantes internacionales, aportan a fondos sociales u otros fondos asignados a otros fines, cuyo objetivo es disminuir la incidencia de la pobreza generada por ajustes estructurales, los efectos de la morbilidad o desastres naturales, los conflictos y otros hechos fortuitos. Tercero, en las sociedades modernas, la protección de los riesgos sociales, como las prestaciones familiares, la atención de la salud, las asignaciones por maternidad, las pensiones, el desempleo o los accidentes de trabajo se vinculan al empleo y se financian con aportación directa a planes de seguro social obligatorios o privados. Cuarto, siempre es posible aumentar esa protección mediante contribuciones voluntarias. Quinto, a las formas de protección descritas, en algunas sociedades se suma la cobertura que ofrecen las familias —denominada “protección no estructurada”. Por último, la población debe percibir que, la financiación de los regímenes de protección social es equitativa.

83. La financiación de la protección social tiene ramificaciones importantes en los sectores público y privado. En el sector público, la composición de los gastos y el porcentaje de rentas fiscales en relación con la renta nacional reflejan el grado y tipo de intervención del Estado. Algunos gobiernos otorgan derechos de protección social a sus ciudadanos y, por lo tanto, esta cobertura universal y accesible se traduce en un elevado gasto público en el sector social. En el otro extremo figuran los gobiernos que, al enfocar la protección social con criterio de mercado, consideran que la protección social es un servicio que debe ser prestado por empresas con fines de lucro. En este caso, los gobiernos reducen explícitamente el gasto público social y suministran prestaciones mínimas a los más vulnerables. Esta combinación de financiación pública y privada no implica una compensación, porque el gasto de protección social proviene de la circulación general de la economía y vuelve a ella, con lo que se genera un círculo virtuoso de actividad económica. Lo que está en juego principalmente es la redistribución: quién financia qué directamente y qué resultados se obtienen con esa financiación. En otras palabras, ¿qué grado de solidaridad es apropiado?

84. Los países deben evaluar la amplitud y el nivel de protección social que prestan y determinar si la financiación está distribuida de manera equitativa. Los gobiernos deben adoptar medidas para que los regímenes sean más equitativos y para disminuir o colmar lagunas en los servicios. La investigación ha demostrado, una y otra vez, que el progreso humano se vincula directa y estrechamente a la equidad en la distribución de los ingresos, los bienes y las oportunidades para todos. La falta de equidad y de acceso puede adoptar formas múltiples. Por ejemplo, la carga financiera de un régimen de protección social que perpetúa la existencia de un estrato pobre dependiente puede recaer injustamente en la masa trabajadora. Por el contrario, una gran masa de población excluida pobre e indigente, sin cohesión social, puede coexistir con profesionales privilegiados, que se benefician de las transferencias públicas como las fuerzas armadas o trabajadores sindicalizados de los sectores financiero y bancario. En ambos casos, los gobiernos deben tratar de introducir cambios para eliminar efectos imprevistos.

85. Muchos países se han embarcado en reformas de sus regímenes de protección social con importantes repercusiones socioeconómicas y políticas. Las reformas inciden en el crecimiento de los mercados nacionales y en la dimensión relativa del sector privado. Modifican la estructura financiera de los planes de atención de la salud y de las prestaciones de vejez, por ejemplo, porque abandonan la función redistributiva tradicional del Estado y adoptan el principio de pago por servicios, propio de la economía de mercado. Redefinen la función del Estado, que deja de ser un proveedor directo de servicios y asume funciones de regulación y fiscalización. A veces, las reformas han mermado la facultad discrecional de los gobiernos de redistribuir recursos a fin de garantizar un nivel mínimo de protección social a sus ciudadanos. En estos casos, los ciudadanos perciben una pérdida de solidaridad y se sienten desposeídos de sus derechos. El péndulo, que solía oscilar hacia una intervención a veces excesivo del Estado, se ha desplazado al otro extremo. Por ejemplo, el tradicional régimen estatal de pensiones ha sido sustituido por sistemas privados de fondos de pensión, que a menudo no son competitivos, como se desprende de la uniformidad de las carteras de inversión que se ofrecen y de la “conducta gregaria” de sus administradores; entrañan altísimos gastos por transacción; plantean el problema de la relación entre mandante y mandatario; se caracterizan por una disparidad entre el ahorro a largo plazo y los activos financieros orientados hacia el crecimiento

y las acciones; y sufren los efectos del estancamiento en la afiliación.

86. Los gastos de protección social pueden sufragarse con fondos públicos o privados y, por ende, no equivalen al gasto público social. Los gastos de protección social comprenden a) los gastos públicos en educación, salud, vivienda e infraestructura sanitaria (organizados por ministerios o secretarías en los planos nacional, regional o municipal); b) los gastos de seguro social (atención de la salud, invalidez, vejez, accidentes de trabajo, desempleo, etc.); c) los gastos privados en educación, salud, vivienda e infraestructura sanitaria que representan iniciativas privadas o de organizaciones comunitarias que complementan el gasto público; d) las primas que pagan las familias por seguro médico; e) los gastos individuales para atender a riesgos que no están cubiertos por el seguro del Estado o los empleadores y que están comprendidos en la categoría c) *supra*; y f) los gastos de las ONG que cubren algunos riesgos de determinados sectores de la población. El progreso de la cobertura de la protección social se puede observar mediante un método que permita calcular los gastos nacionales correspondientes a cada una de las categorías descritas.

87. Dada la amplitud del concepto de protección social, que abarca los aspectos de salud, educación, seguridad social, servicios vinculados al empleo y otras esferas, la protección social no puede limitarse a una sola categoría presupuestaria. Los gobiernos, para determinar en qué medida el gasto social contribuye a lograr la protección social, deben hacer hincapié en un análisis de la proporción y el efecto del gasto social dentro del gasto público general. La función del Estado es determinar constantemente si se están alcanzando los objetivos nacionales de protección social, cuál es el nivel de cobertura, qué aspectos deben mejorarse, cuáles son las cuantías adecuadas de recursos públicos con que hay que complementar la financiación y si se dispone de sumas suficientes para enfrentar las crisis aleatorias que afectan la seguridad de la población etc. Aún no se sabe si, en una economía mundializada, las crisis, particularmente de carácter económico y social, van o no en aumento. Toda prueba que se allegue al respecto ayudaría a reforzar la protección, a fin de garantizar la consecución de los objetivos del desarrollo humano.

88. Es difícil movilizar recursos para el desarrollo social sin un crecimiento económico vigoroso y sostenido que, a su vez, genera los ingresos fiscales

necesarios para financiar la introducción de programas eficaces de protección social.

89. En los países con exigua cobertura de los riesgos sociales debido a la pobreza y la distribución asimétrica del ingreso, los gobiernos deben adoptar estructuras tributarias progresivas para poder prestar directamente servicios sociales en los sectores de la educación, la salud, higiene del medio, etc. También deberían modificar las prioridades de sus gastos en favor de los programas de protección social. La decisión de brindar una protección social básica mediante la asistencia social es particularmente importante para mejorar las capacidades y promover el desarrollo humano.

90. En general, sin embargo, la población económicamente activa debería hacer aportaciones a los programas de protección social de los que se beneficiarán. Cuando el crecimiento económico y el desarrollo humano van en aumento, la asistencia social —como componente de la protección social— disminuye marcadamente.

91. Hay distintas posibilidades de movilizar recursos para financiar la protección social, a saber:

a) *Tributación*. Ampliar la base tributaria y aumentar la recaudación reduciendo evitación y evasión de impuestos;

b) *Aranceles diferenciados*. Mejorar los servicios sociales de modo que las personas de medios más holgados paguen los servicios y que los sectores más pobres sólo paguen aranceles nominales, en particular por la enseñanza primaria y la atención primaria de salud;

c) *Reasignación intrasectorial de recursos presupuestarios*. Reasignar los gastos de partidas de baja prioridad a partidas de alta prioridad, por ejemplo, de la salud curativa a la preventiva o de la enseñanza terciaria a la primaria;

d) *Efecto de desincentivación*. Reordenar las prioridades presupuestarias entre sectores, por ejemplo, traspasar al sector social las partidas que se destinan a gastos militares. Los gobiernos pueden combinar de varias formas las opciones descritas para financiar la protección social, entre ellas la disminución de los gastos de la defensa.

92. Cada país debe definir claramente las responsabilidades financieras. El gobierno debe hacerse cargo de lo que se considera protección básica. Las prestaciones

vinculadas al salario deben financiarse con contribuciones. Puede ser útil aplicar enfoques innovadores para movilizar recursos, como recurrir a planes en pequeña escala y a planes comunitarios.

93. Cada vez se utiliza más el microcrédito para movilizar ahorros y otorgar créditos a mujeres pobres. Es importante que los gobiernos apoyen a los grupos que funcionan con microfinanciación que, a su vez, prestan servicios de protección social.

## **VI. Promover la formulación de políticas efectivas de protección social en el actual proceso de mundialización: resumen de las recomendaciones**

94. En el contexto de los objetivos y compromisos de la Declaración y Programa de Acción de Copenhague aprobados por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se debe elaborar un marco normativo propicio para la protección social en el que se fortalezca el compromiso de promover la justicia social. Para ello, se debe reafirmar el compromiso de la comunidad internacional para con los derechos humanos y las obligaciones conexas de promover, respetar y cumplir esos derechos y fomentar la solidaridad de todos los pueblos. Habida cuenta de que todos los gobiernos expresaron su voluntad de reducir a la mitad antes del año 2015 el porcentaje de la población que vive en condiciones de extrema pobreza, en las políticas y estrategias pertinentes se deben incluir medidas de protección social como parte de las estrategias más generales enderezadas a ese objetivo.

### **A. Recomendaciones para la adopción de medidas en el plano nacional**

#### **1. Todos los países**

95. Al estructurar sus regímenes de protección social, los países deben definir la prestación, financiación y administración que sean más adecuadas para lograr los objetivos prioritarios. A fin de garantizar la sostenibilidad del sistema, es preciso socializar los planes de seguro mediante aportaciones obligatorias basadas en los ingresos ordinarios. No obstante, los planes en que los afiliados no hacen aportaciones deben apoyar la cobertura de personas, familias y comunidades con

ingreso bajos u ocasionales debido a la pobreza u otros imprevistos que los hayan separado del trabajo productivo. Dado que el logro de la justicia social se basa en el principio de solidaridad, los gobiernos deben recurrir a sus rentas generales para financiar la protección básica de las personas vulnerables y marginadas. Si bien otras fuentes de fondos (cooperación internacional, donaciones, ayuda extranjera y beneficencia) pueden complementar las rentas públicas, incumbe exclusivamente a los gobiernos la responsabilidad de atender a su población vulnerable y marginada. En particular:

a) Las estrategias de protección social deben dimanar de un proceso dirigido por los gobiernos pero en el que haya un diálogo amplio con su sociedad civil, incluido el sector privado y las personas de las comunidades pobres. La participación de una pluralidad de instituciones de esos grupos es importante para la planificación, aplicación y supervisión (según las pautas acordadas en Copenhague y recomendadas en el examen quinquenal celebrado en Ginebra en 2000). Así pues, las políticas deben responder a las necesidades concretas del país, y en su formulación se debe tener en cuenta toda la información disponible sobre las prácticas efectivas de otros países y de las instituciones internacionales;

b) Para ello es necesario fomentar la capacidad técnica de los agentes de la sociedad civil y de las instituciones gubernamentales en la esfera de la formulación, la investigación y el fomento de políticas;

c) En los países en que el sector privado desempeña una función más importante en las esferas fundamentales de la protección social (como el régimen de pensiones), es importante que se examinen la práctica y las capacidades del sector público para reglamentar dichas actividades. Es conocida la dificultad que tienen los mercados de seguros para funcionar efectivamente, y cuando las políticas gubernamentales propician una mayor participación del sector privado en los seguros sociales, sólo se pueden obtener resultados beneficiosos si existe una sólida capacidad de elaborar políticas sociales;

d) La política de protección social debe tener por objetivo lograr la seguridad para todos mediante un criterio pluralista y pragmático. El concepto debe sustentarse en la voluntad de velar por que todos los miembros de la sociedad tengan acceso a ciertas normas mínimas de bienestar humano, en consonancia con los derechos a la protección social esbozados en la

Declaración Universal de Derechos Humanos. Sin embargo, los contextos específicos de los países son tan variados que los intentos por imponer un criterio único para la realización de esos derechos (por ejemplo, beneficios universales) en todas las situaciones puede ser desacertado. En esas políticas se ha de tener en cuenta el contexto político, cultural, social y económico de cada país;

e) Es preciso contar con sistemas de información eficaces que permitan analizar las tendencias y causas de la pobreza y supervisar los resultados de las políticas de protección social. Las autoridades necesitan tener acceso a información fidedigna sobre las realidades de las condiciones que tienen ante sí los pobres, las medidas que pueden llegar a ser eficaces y las instituciones que se consideren fiables y eficaces para prestar apoyo;

f) En todas las estrategias para la reducción de la pobreza adoptadas a nivel nacional (incluso las contenidas en los documentos de estrategia de reducción de la pobreza vinculados a la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y demás asistencia en condiciones de favor de las instituciones financieras internacionales) se deben tener en cuenta las cuestiones de género e incluir un examen de la protección social y de su función para estimular la reducción de la pobreza;

g) Las estrategias de protección deben formar parte de un criterio amplio para prevenir riesgos fundamentales que podrían tener una repercusión negativa en los medios de vida de los pobres, mitigar la repercusión de las crisis cuando ocurren y ayudar a las personas a hacer frente a las situaciones después de la crisis. Esos riesgos, que se pueden presentar en los planos regional, nacional, comunitario, de distrito, o de los hogares, pueden adoptar formas diversas, desde crisis financieras nacionales a enfermedades personales y su repercusión en el hogar. Por ejemplo, ante la amenaza de una crisis financiera, la acción preventiva podría encaminarse a reforzar la regulación de las corrientes de capital a corto plazo, las medidas de alivio podrían incluir la sanción de leyes sobre el seguro de desempleo y las medidas para prestar asistencia a las estrategias de supervivencia en el plano local podrían incluir transferencias directas de efectivo a favor de los más afectados;

h) Para fortalecer la sostenibilidad política de las transferencias de los más pobres, las políticas públicas deben velar por que esos programas se supervisen y evalúen y se informe a los contribuyentes de los

resultados alcanzados, con el fin de mantener su solidez y apoyo. Los sistemas de transferencias sociales administrados con eficacia pueden ser importantes para lograr una economía dinámica y flexible y demostrar ese efecto es esencial para su sostenibilidad a largo plazo;

i) Como la inseguridad generalizada (sea aguda, como en los conflictos civiles, sea crónica como en los entornos urbanos inseguros) incide muy gravemente en la seguridad de los medios de supervivencia, todo posible vínculo entre la protección social y las políticas que fortalecen efectivamente la cohesión social es de fundamental importancia. También lo es el desarrollo del análisis de políticas que pueda reforzar la eficacia de la protección social en esa esfera. También es prioritario elaborar regímenes de protección social que se puedan aplicar efectivamente en el contexto de “emergencias complejas”, como puede ser un conflicto civil;

j) Para crear un marco en el que los más pobres puedan reclamar la adopción de medidas gubernamentales más eficaces, los países deben velar por que las disposiciones de derechos humanos se conviertan en entendimientos negociados sobre derechos a beneficios y normas (que se puedan hacer realidad en forma sostenible). En ese proceso de diálogo deben participar los agentes del gobierno y de la sociedad civil en los planos local y nacional;

k) Si uno de los objetivos de la protección social es lograr una mayor equidad y la reducción de la pobreza, las transferencias sociales financiadas con impuestos resultan muy eficaces cuando la situación fiscal así lo permite. La experiencia de Australia y Nueva Zelanda puede ser importante para aquellos países que quieran examinar la posibilidad de ajustar sus regímenes de protección social con arreglo a esas condiciones;

l) Las sociedades y economías contemporáneas vinculadas a la mundialización asignan cada vez más prioridad a la flexibilidad de los sistemas de trabajo, capacitación, educación y protección social. Los antiguos supuestos de que el progreso a través del “ciclo de la vida” consistía en etapas definidas de educación, trabajo y jubilación tienen cada vez menos validez. Los regímenes de protección social deben i) reconocer las aportaciones económicas de todos los ciudadanos (incluidas las personas de más edad y los discapacitados) y ii) prestar apoyo a las personas en todas las etapas del ciclo de la vida para que adquieran

conocimientos y respondan a las nuevas exigencias del mercado de trabajo;

m) Para poder adoptar decisiones personales eficaces acerca de las necesidades de protección social a largo plazo, los particulares y las familias deben comprender las diferentes opciones a su disposición. De manera similar, para poder evaluar la ejecución de las políticas gubernamentales es preciso que el público en general esté informado de las cuestiones relacionadas con la protección social y su función para garantizar el bienestar de todos, especialmente de las personas con ciertas vulnerabilidades. Con ese fin, se debe hacer hincapié en la importancia de fortalecer la sensibilización del público en general respecto de los problemas de la protección social.

## 2. Países en desarrollo y economías en transición

96. Muchas de las recomendaciones que figuran en el presente informe pueden aplicarse en forma general a nivel nacional en todos los países. Sin embargo, se reconoce que es necesario formular algunas recomendaciones específicas para las situaciones de los países en desarrollo y con economías en transición. Sin lugar a dudas, en esa categoría se observa una gran diversidad, pero todavía se pueden destacar algunos aspectos que indican la necesidad de formular recomendaciones generales en ese nivel.

97. Teniendo en cuenta los aspectos mencionados anteriormente (véanse los párrafos 51 a 54 *supra*), se pueden esbozar las siguientes recomendaciones que son pertinentes en los contextos de los países en desarrollo y con economías en transición, a saber:

a) En las estrategias de protección social se debe tener en cuenta las funciones desempeñadas por las instituciones de familia, y comunidad, así como los sistemas colectivos de protección social microseguros, para lo cual se ha de crear un entorno medio normativo propicio que permita mantener los “sistemas pequeños” y vincularlos en forma gradual a los regímenes oficiales de seguro y asistencia sociales;

b) El objetivo de las estrategias nacionales debe ser crear un régimen de protección social flexible y pluralista, que combine las prestaciones de los sectores público y privado y en el que el gobierno garantice la protección social universal. Ese régimen debe ser participatorio, tener en cuenta las cuestiones de género, ser accesible y flexible (capaz de satisfacer nuevos desafíos), debe alentar la independencia, en lugar de la

dependencia, y ser sostenible desde el punto de vista económico, político y social;

c) Es necesario que haya una inversión sustancial para mejorar la gestión pública de muchos regímenes nacionales de protección social en los países en desarrollo y con economías en transición: la comunidad internacional tiene la obligación de responder a los pedidos de asistencia;

d) Los regímenes de protección social deben apoyar objetivos sociales encaminados a intensificar la equidad y la igualdad, la justicia social y a preservar la estructura social. Los sistemas de servicio social que promueven criterios de fragmentación, individualismo y contratación pueden tener costos a largo plazo en el bienestar general de los beneficiarios. Las sociedades tal vez deseen conservar los regímenes de protección social administrados por instituciones familiares y comunitarias como parte de una estructura más amplia de cohesión y solidaridad social. Al propio tiempo, las políticas gubernamentales deben velar por la equidad y la inclusión. Los sistemas “tradicionales”, que imponen una pesada carga a la mujer en relación con la atención de la familia, por ejemplo, no se deben considerar sacrosantos; tampoco se ha de suponer que ese tipo de sistemas necesariamente ampara a todas las personas;

e) En los países en rápida transición, las necesidades de reestructuración social deben mantenerse a la par de la reestructuración económica. Es necesario mantener los regímenes de protección social para que se produzca un cambio social y económico rápido en un entorno seguro y estable. Los países en transición deben fijarse objetivos más amplios que la sola consecución de tasas más elevadas de crecimiento económico agregado. En un proceso de transición positivo, es esencial mantener la cohesión y solidaridad sociales.

## B. Recomendaciones para la adopción de medidas en el plano internacional

98. Las siguientes recomendaciones se refieren concretamente a los planos regional y mundial y a las estructuras de gobierno y aplicación internacionales que corresponden a esos niveles:

a) Todos los gobiernos que participaron en el examen quinquenal de los resultados de la Cumbre, celebrado en Ginebra en 2000, invitaron al Consejo Económico y Social a que iniciara una campaña mundial de erradicación de la pobreza. Cabe esperar que se

incorporen a la campaña unas iniciativas encaminadas a formular políticas efectivas de protección social. En la esfera de la protección social sigue teniendo prioridad que haya una coordinación más eficaz de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y se recomienda que en la campaña se aborde esa cuestión. Al aplicar estrategias de protección social, los organismos internacionales y multilaterales deben coordinar esfuerzos, evitar la duplicación y fortalecer el establecimiento de redes interregionales. En ese contexto, se puede utilizar el mecanismo del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) para garantizar plenamente la promoción eficiente de la cooperación;

b) La Comisión de Desarrollo Social tal vez desee examinar la posibilidad de propiciar un proceso en el que los países estudien el fortalecimiento de las disposiciones recíprocas de protección social para los trabajadores migratorios cuando se encuentran fuera de su país de origen. Al abordar esa cuestión, es preciso considerar soluciones en el plano regional y examinar las posibilidades de establecer nexos con los sistemas nacionales;

c) La Comisión acaso desee prestar su apoyo a las deliberaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo, que se celebrará en junio de 2001, acerca de los principales problemas que existen en la esfera de la seguridad social. Juntamente con ese proceso, la comunidad internacional deberá examinar la posibilidad de sustentarse en los acuerdos existentes (como los objetivos de desarrollo internacional) para proyectar sus aspiraciones respecto de una norma mínima de subsistencia mundial. Se ha de considerar la posibilidad de establecer normas mínimas en función de los contextos de los diferentes países. En ese sentido, la Comisión tal vez desee invitar a la OIT a que evalúe la necesidad de actualizar las normas de la OIT en la materia, incluidos instrumentos tales como el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952 (No. 102). Cabe señalar que en la esfera de la protección de la maternidad, la OIT recientemente revisó su Convenio No. 103, y, en junio de 2000 adoptó el nuevo Convenio relativo a la protección de la maternidad (No. 183). Además, la aprobación de la Declaración de Principios relativa a los derechos fundamentales en el trabajo, en virtud de la cual todos los Estados Miembros deben respetar el derecho a la libre asociación, reconocer efectivamente el derecho a celebrar negociaciones colectivas y eliminar el trabajo forzado, el trabajo infantil y la discriminación, crea un marco propicio para lograr una mayor

protección social como parte del desarrollo sostenible. En la Declaración se incluyen normas laborales básicas y el derecho a la protección social, que no deben ser considerados como un límite sino, por el contrario, un punto de partida para el mejoramiento progresivo;

d) Para fortalecer la capacidad de la comunidad mundial de prestar asistencia a los países y regiones pobres a fin de lograr una protección social eficaz, la Comisión tal vez desee seguir buscando nuevas formas de captar rentas. La Comisión podría alentar a los miembros a que aprovecharan los recientes y alentadores acontecimientos que han demostrado un pequeño cambio en la tendencia de los últimos 20 años respecto a la disminución de la asistencia para el desarrollo. La pesada carga de la deuda va en desmedro del alivio de la pobreza y la prestación de servicios sociales en muchas economías de bajos ingresos. Cuando la deuda se cancela y reduce, los donantes y los organismos intergubernamentales deben adoptar medidas para velar por que los recursos así liberados se apliquen a la prestación y protección sociales y al alivio de la pobreza;

e) En el plano mundial, la mujer está en desventaja con respecto al acceso a formas eficaces de protección social. La Comisión tal vez desee iniciar un proceso para fortalecer la incorporación de las cuestiones de género en la protección social, incluida la fijación de objetivos para que la protección social beneficie a las mujeres y a otros sectores excluidos de la población;

f) En muchas partes del mundo en desarrollo, la epidemia del VIH/SIDA impone problemas muy onerosos a las capacidades de protección social y a los sistemas públicos, voluntarios y comunitarios de atención de esos pacientes. En muchos países, la escala del problema ha empeorado de manera extraordinaria. Representa una grave amenaza para el desarrollo social y económico. La epidemia es mucho más que un problema de salud ya que afecta directamente a los sistemas de protección social y socava efectivamente el bienestar de los particulares y las comunidades. Es preciso que la comunidad internacional y los gobiernos adopten una estrategia preventiva multisectorial para luchar contra la epidemia del VIH/SIDA y, al propio tiempo, que presten asistencia social a las poblaciones afectadas. La comunidad internacional, en sus esfuerzos colectivos por ayudar a los países a hacer frente a las consecuencias de la epidemia, debe tener en cuenta las repercusiones que ésta tiene en la protección social;

g) Como se ha comprobado que la pobreza, la extrema desigualdad de recursos y el acceso desigual a los servicios públicos se cuentan entre las causas principales de los conflictos étnicos y civiles, es imperativo que gobiernos y organismos intergubernamentales aborden esas cuestiones facilitando recursos para la prestación de los servicios públicos, dado que, al parecer, la protección social juega un papel muy importante para abordar las cuestiones de prevención de los conflictos y reconstrucción en la etapa posterior a los conflictos;

h) Se señala a la atención la iniciativa que surgió en el examen quinquenal realizado en Ginebra de los resultados de la Cumbre en cuanto a compartir las mejores prácticas y los sistemas de protección social entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil para facilitar el aprendizaje inicial. Esa aspiración se concretaría mediante el establecimiento de una red mundial encaminada a compartir información y experiencias acerca de los instrumentos de protección social. La Comisión tal vez desee realizar los trabajos preliminares necesarios para establecer un arreglo viable al respecto, que incluiría la revisión de las disposiciones existentes para compartir experiencias y prácticas en la esfera de la protección social. En el contexto de la mundialización, los acuerdos recíprocos sobre seguridad social revisten suma importancia. También podría ser importante la cooperación regional en esferas tales como la de compartir las mejores prácticas y otras experiencias pertinentes en el diseño de los regímenes de seguridad social;

i) Con respecto a los compromisos contraídos en Ginebra con ocasión del examen quinquenal de los resultados de la Cumbre en cuanto a alentar la responsabilidad social de las empresas mediante la promoción de la toma de conciencia en ese nivel, la Comisión tal vez desee por todos los medios alentar a las empresas transnacionales, en particular, y al sector privado, en general, a desempeñar una función positiva en el fortalecimiento de las prestaciones de la protección social. Al respecto, revisten particular importancia los intereses de las comunidades locales. En los códigos de conducta elaborados para alentar la práctica ética en las cadenas de proveedores se debe incluir la protección social amplia y adecuada para todos los trabajadores (incluidos los que tienen empleos ocasionales). En el largo plazo, la rendición de cuentas de los gobiernos en materia de prácticas de derechos humanos debe ampliarse a los agentes distintos del Estado para integrar-

los en un marco rudimentario de gestión pública social. La responsabilidad social de las empresas también debe trascender las disposiciones limitadas a los empleados directos e incluir a los empleados indirectos (de sus proveedores), así como las inversiones sociales en las capacidades humanas y el bienestar de una comunidad más amplia;

j) Teniendo en cuenta la suprema importancia de la información sobre la pobreza y la protección social, se alienta a la comunidad internacional a que adopte medidas enderezadas a promover el establecimiento de un observatorio social internacional para supervisar y evaluar la repercusión de la mundialización en diferentes categorías vulnerables. Existe una necesidad especial de comprender las repercusiones en los trabajadores pobres, las que a menudo son dejadas de lado en los debates sobre protección social. Un observatorio de esa índole podría adoptar muchas formas institucionales diferentes, y es poco probable que la función se cumpla de manera más efectiva si se crea solamente una nueva institución. El elemento fundamental es proporcionar información independiente y fidedigna sobre dichas tendencias en forma permanente para ser utilizada en los debates mundiales;

k) Se debe hacer hincapié en la importancia de la captación eficaz de conocimientos e investigaciones para promover las políticas públicas. Algunas cuestiones fundamentales justifican que se realice un esfuerzo internacional concertado para seguir promoviendo la investigación y el intercambio de conocimientos:

i) Es necesario que se realicen más estudios de casos detallados de los sistemas e instrumentos de protección social existentes para crear una base de datos más sólida que las autoridades puedan utilizar;

ii) No se conoce con certeza la repercusión de la expansión del comercio internacional en la pobreza, ya que puede crear nuevos empleos, pero también destruir los existentes. Al respecto los gobiernos y los organismos intergubernamentales deben velar por que los trabajadores reciban una protección social adecuada, en particular en los nuevos sectores de exportación;

iii) Es preciso elaborar metodologías para fortalecer la capacidad de evaluar el rendimiento de la protección social, en la actualidad, con frecuencia es difícil abrir juicio sobre la eficacia de los programas y las medidas en esa esfera;

iv) Hay que comprender mejor los incentivos institucionales que funcionan en los regímenes de protección social, en los sectores público, voluntario y privado;

v) Preocupa todavía la cuestión de los cambios demográficos, el envejecimiento y la protección social. Las repercusiones a largo plazo en las políticas públicas rara vez se examinan exhaustivamente, y es imprescindible que haya una inversión y una capacitación más efectivas;

vi) También preocupa la elaboración de métodos y criterios institucionales eficaces para prestar asistencia específica a los más pobres. Hay que superar los problemas muy arraigados de capacidad fiscal e institucional y de la gestión pública y la rendición de cuentas a fin de que se pueda prestar asistencia concreta en forma eficaz a los más pobres. También preocupan las políticas de asistencia social eficaces y sostenibles. El problema consiste en determinar en qué esferas se puede seguir contando con el apoyo a esos programas por parte de las personas que no son pobres.

<sup>5</sup> Véase Robert Holzmann y Steen Jorgensen, *Social Risk Management: A new Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*, Social Protection Discussion Paper No. 0006 (Washington, D.C., 2000).

<sup>6</sup> Véase OMS, *Informe sobre la salud en el mundo 2000: mejorar el desempeño de los sistemas de salud* (Ginebra, 2000).

<sup>7</sup> Véase UNICEF, *la reducción de la pobreza comienza con los niños* (Nueva York, 2000).

<sup>8</sup> Véase PNUD, *Superar la pobreza humana* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.99.III.B.2).

<sup>9</sup> Definida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en el Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados de 1967 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 189, No. 2545; e ibíd., vol. 606, No. 8791).

<sup>10</sup> Véase Hábitat, "Building partnerships and solutions in an urbanizing world", en el sitio: <http://www.unchc.org/unchc/english/about1.htm>.

<sup>11</sup> Véase Unión Europea, *Una estrategia concertada para modernizar la protección social (1999)*.

### Notas

<sup>1</sup> Los temas de las reuniones fueron los siguientes: "Trascender las redes de protección social: un desafío en el actual proceso de mundialización" (Berlín, 10 a 12 de octubre de 2000) y "Solución de problemas en situaciones difíciles: los sistemas tradicionales y modernos de protección social en el contexto del desarrollo" (Ciudad del Cabo, 30 de octubre a 1° de noviembre de 2000).

<sup>2</sup> Véase *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexo I, compromiso 2 d).

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Anthony B. Atkinson, "Social protection and economic performance in a changing economy", ponencia presentada en una conferencia que versó sobre la protección social como factor productivo celebrada en Oporto (Portugal), en el año 2000 y publicado como parte de un compendio material de la conferencia titulado "Communications and curriculum notes".

<sup>4</sup> Véase OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación* (Ginebra, 2000).

## **Anexo I**

### **Lista de participantes en la reunión del Grupo de Expertos sobre el tema: “Más allá de las redes de seguridad social: la problemática de la protección social en el actual proceso de mundialización”, Berlín, 10 a 12 de octubre de 2000**

#### **Expertos**

András Blahó ( Hungría )  
Nieves Confesor ( Filipinas )  
Ma Fengzhi ( China )  
Hans Gsänger ( Alemania )  
Brian Howe ( Australia )  
Phil Jensen ( Canadá )  
Zarina Nahar Kabir ( Bangladesh )  
Garth Nicholls ( San Vicente y las Granadinas )  
Andy Norton ( Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ) ( Relator )  
Ana Sojo ( Costa Rica )  
Jean–Philippe Viriot Durandal ( Francia )

#### **Observadores**

##### *Organizaciones internacionales*

Michael Cichon ( Organización Internacional del Trabajo )  
Robert Holzmann ( Banco Mundial )  
John Murray ( Consejo de Europa )  
Peter Scherer ( Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos )

##### *País anfitrión ( Alemania )*

Bettina Dolle  
Carola Donner–Reichle  
Gudrun Kochendörfer–Lucius  
Jürgen Meierkord  
Gert Wagner

#### **Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, División de Política Social y Desarrollo**

Gloria Kan  
Sergei B. Zelenev  
Peter Lehmann Nielsen

## Anexo II

### **Lista de participantes en la reunión del Grupo de Expertos sobre el tema: “La supervivencia en la penuria: regímenes tradicionales y modernos de protección social en el contexto del desarrollo”, Ciudad del Cabo, Sudáfrica, 30 de octubre a 1° de noviembre de 2000**

#### **Expertos**

Nana Apt (Ghana)  
María Cruz-Saco (Perú)  
Surydevara Mahendra Dev (India) (Relator)  
Valda Frederica Herny (Dominica)  
Faith Innerarity (Jamaica)  
Edwell Kaseke (Zimbabwe)  
Angwara Denis Kiwara (República Unida de Tanzania)  
Osvaldo Larrañaga (Chile)  
Mohamed A. Maait (Egipto)  
Mikko Mäntysaari (Finlandia)  
Syed Mansoob Murshed (Bangladesh)  
Jozef van Langendonck (Bélgica)

#### **Observadores**

*Organizaciones internacionales*  
Robert Holzmann (Banco Mundial)  
Guy Standing (Organización Internacional del Trabajo)  
*País anfitrión (Sudáfrica)*  
A. J. Bester  
Alex van den Heever  
Pieter Le Roux  
Fezile Makiwane  
Ravi Naidoo  
Luvuyo Ndimeni  
Vivene Taylor

#### **Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, División de Política Social y Desarrollo**

Sergei B. Zelenev  
Peter Lehmann Nielsen