



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

REPORTE DE INVESTIGACIÓN DE LA AISS

El impacto socioeconómico de la seguridad social



El impacto socioeconómico de la seguridad social

Julien Damon

Profesor asociado, Sciences Po (París)

Asesor científico, Escuela Nacional Superior de Seguridad Social (En3s)

**Asociación Internacional de la Seguridad Social
Ginebra, 2016**

Las denominaciones aquí empleadas, conformes a la práctica de las Naciones Unidas, no implican juicio alguno por parte de la AISS sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras.

Si bien la preparación y reproducción de los datos se ha tratado con la diligencia debida, la AISS declina toda responsabilidad por cualquier imprecisión, omisión o error en los datos mencionados y, en general, por cualquier daño o perjuicio financiero o de cualquier otro tipo derivado del uso de la presente publicación.

Esta obra se publica bajo una licencia internacional de Creative Commons: «Reconocimiento- NoComercial-SinObraDerivada» (CC BY-NC-ND 4.0).

Las opiniones y los puntos de vista expresados no reflejan necesariamente las de la AISS o las de sus miembros.

Asociación Internacional de la Seguridad Social
4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22
T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org
www.issa.int

© Asociación Internacional de la Seguridad Social 2016

Índice

Resumen	v
Introducción: Una cuestión fundamental de evaluación	1
1. El impacto socioeconómico de la seguridad social: Panorama general	2
1.1. Expansión de la seguridad social y extensión de la cobertura	3
1.2. Mejora de la salud pública y adaptación a los nuevos desafíos	7
1.3. Amortiguación de la crisis e inversión social para el futuro	9
1.4. De la reducción de la pobreza extrema a su posible erradicación	13
1.5. Aumento de la clase media y de la demanda de seguridad social	15
2. El crecimiento y la seguridad social: Mecanismos	21
2.1. Seguridad social y crecimiento: Debates y controversias	21
2.2. Seguridad social y trabajo: Relaciones complejas y recíprocas	23
2.3. Seguridad social, consumo y ahorro: Relación fundamental	26
2.4. Seguridad social y demografía: Relación evidente y no tan evidente	29
2.5. Seguridad social y capital humano: La necesidad de fortalecer las relaciones	30
Conclusiones: Tres elementos principales	31
Apéndice: Cuadros-resumen de las distintas ramas de seguridad social	33
Bibliografía	35

Resumen

La seguridad social puede evaluarse en función del impacto que tiene en las esferas social (cuál es su contribución, positiva o negativa, al progreso social) y económica (cuál es su contribución, positiva o negativa, al crecimiento). Para plantear un enfoque conjunto de estas importantes cuestiones hay que abordar el impacto socioeconómico de la seguridad social. En este enfoque estratégico es necesario destacar los efectos positivos, sin olvidar otros tipos de efectos, que pueden ser neutros o incluso negativos.

Además de las cuestiones relativas a la sostenibilidad financiera de la protección social, la conciliación de la redistribución con la competitividad económica ocupa un lugar destacado en el debate actual sobre la evolución de los regímenes de seguridad social. ¿Son los costos y los sistemas de financiación las causas que subyacen a los problemas relacionados con la competitividad y las bajas tasas de crecimiento? Sobre todo en épocas de crisis, la seguridad social desempeña una doble función importante: actúa como amortiguador para atenuar las consecuencias más nefastas de la crisis y es el punto de partida para la recuperación.

Sin embargo, antes de abordar las consideraciones académicas sobre el impacto de los regímenes de seguridad social en el desarrollo económico, es necesario presentar un panorama general de la evolución socioeconómica. Las consecuencias socioeconómicas positivas de la seguridad social a nivel mundial se caracterizan por las cuatro tendencias siguientes:

- En primer lugar, la seguridad social está registrando una expansión dinámica. Si bien es cierto que siete de cada diez personas en el mundo no tienen acceso a una protección que pueda calificarse de “adecuada”, la tendencia es hacia el rápido crecimiento, que conlleva una serie de efectos positivos para la salud de las personas y las economías nacionales.
- En segundo lugar, en cuanto a la doctrina, la seguridad social se está conceptualizando y se promueve cada vez más no solo como una herramienta para afrontar mejor las crisis, sino también, y más fundamentalmente, como una inversión en el crecimiento socialmente inclusivo y en el bienestar.
- En tercer lugar, entre los principales logros de la seguridad social relacionados con el crecimiento se encuentra el de permitir a las personas escapar de la pobreza extrema y, en última instancia, el de su erradicación. Este logro es una de las consecuencias socioeconómicas positivas de la evolución de la seguridad social.
- Por último, en este mismo sentido, la consolidación de la clase media en todo el mundo es uno de los principales resultados de la seguridad social, así como uno de sus desafíos fundamentales. La clase media, relativamente mermada en los países occidentales y en expansión en los países emergentes, aunque a un ritmo probablemente más lento de lo que se esperaba, se ha beneficiado de la seguridad social. Esa clase social espera más apoyo en este sentido.

En la reflexión sobre los resultados socioeconómicos, los productos y el desempeño de la seguridad social se ha de tener en cuenta esta evolución mundial. La cuestión se vuelve más técnica, aunque siga siendo de vital importancia, cuando se trata de definir la relación causal y el vínculo existente entre la seguridad social y el crecimiento económico.

En este caso, para evaluar el impacto de la seguridad social, no solo hace falta analizar su financiación, que afecta al fundamental equilibrio macroeconómico, sino también los gastos asociados. ¿Son los diversos beneficios que ofrece la seguridad social favorables en mayor o menor medida al crecimiento, la competitividad y el empleo?

Los detractores de la seguridad social hacen hincapié en sus limitaciones (el riesgo de crear desincentivos para trabajar, el conflicto generacional, el déficit) y sus defensores ponen de manifiesto los logros de la misma (el aumento de la esperanza de vida, la reducción de las desigualdades, la mejora de la salud pública, la mitigación del impacto de las crisis económicas). Si bien fue creada como motor del progreso y del crecimiento, los detractores de la seguridad social la consideran un obstáculo a la competitividad. Este debate es cíclico. La seguridad social, que se promovió en el período 2008-2009, por su capacidad para mantener la demanda interna a un nivel mínimo constante y amortiguar los efectos de las crisis, ha vuelto a ser el blanco de ataques, al ser considerada una fuente de desequilibrio económico.

Se plantean aquí dos conceptos radicalmente diferentes:

- Según el primero, que es probablemente el que predomina actualmente, un mayor crecimiento y una mayor competitividad suponen la reducción de la protección social, debido a los costos que esta genera.
- De acuerdo con el segundo, la competitividad, el crecimiento y la cohesión social son complementarios y se refuerzan mutuamente. Lo importante no es el número de gravámenes obligatorios, sino su utilización para realizar inversiones y mantener la cohesión social.

Habida cuenta de estos puntos de vista contrapuestos, los investigadores debaten si los regímenes de seguridad social pueden promover o inhibir el crecimiento económico. Sin embargo, son pocos los estudios empíricos en que se aborda directamente la relación entre estos dos conceptos desde una perspectiva global. Estos estudios se centran en el efecto causal de los regímenes de seguridad social en los factores que conducen al crecimiento económico.

Mientras se debate estas relaciones, tanto en los círculos académicos como en la esfera política, se desprenden conclusiones de los trabajos realizados en relación con cuatro aspectos principales.

- En cuanto al mercado de trabajo, todas las ramas de la seguridad social contribuyen, cada una de ellas a su manera, a crear posibles incentivos o desincentivos a la actividad económica. En este sentido, los regímenes de seguridad social son cada vez más favorables al empleo.
- En lo que respecta al consumo, el ahorro e incluso la inversión, los regímenes de seguridad social se conciben para apuntalar el consumo. Las consecuencias de este apuntalamiento a medio y largo plazo no están claramente definidas. Lo mismo puede decirse en relación con el ahorro. En cambio, se está perfilando una nueva función directa de la inversión en capital productivo.
- En cuanto a la demografía, la seguridad social sin duda tiene un impacto mucho mayor en la salud, lo cual siempre es positivo para el crecimiento. La relación de la seguridad social con la fecundidad es menos clara. Sin embargo, contar con una población joven, dinámica y educada siempre es una ventaja en términos de crecimiento.
- La relación con el capital humano es objeto de investigación, si bien las conclusiones que se extraen son menos detalladas. En cualquier caso, parece haber claramente una cadena causal entre, por un lado, el mantenimiento y la mejora del capital humano mediante la seguridad social y, por el otro, el desempeño económico.

El impacto es inequívoco en estos cuatro aspectos. Si se centra la atención en las consecuencias de los regímenes de seguridad social, se podrían también abordar las consecuencias de los cambios en estos cuatro aspectos principales en lo que respecta a la dirección y la estructura de la seguridad social. Las relaciones siempre son recíprocas.

Por último, la seguridad social no solo debe considerarse un costo, sino también una inversión económica. En este sentido, la seguridad social es una inversión social, que abarca las dimensiones preventiva y proactiva de la seguridad social dinámica. El desarrollo de la seguridad social es, por lo tanto, una herramienta que favorece el desarrollo social a nivel mundial, y no debe considerarse simplemente un factor que afecta únicamente a los agregados económicos.

En este contexto, la convicción debe primar sobre las definiciones académicas. Por consiguiente, se formula la siguiente observación y el siguiente deseo: mientras la seguridad social se consideró favorable al crecimiento y, por lo tanto, al progreso socioeconómico en los decenios que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, esta ha sido objeto de críticas durante años, que se han intensificado con la reciente crisis. La cuestión principal no se plantea en los círculos académicos, sino en el marco de la estrategia política. Una vez más, en base a datos rigurosos y mostrando capacidad para el cambio, hay que conciliar la seguridad social con el crecimiento con el fin de conseguir un crecimiento inclusivo para el bienestar de todos.

Introducción: Una cuestión fundamental de evaluación

El primer objetivo de este informe es proporcionar conocimientos y reunir ideas y, el segundo, reflexionar sobre una cuestión muy compleja y que ha generado mucho debate, a saber la relación entre la seguridad social y el desarrollo socioeconómico.¹

Algunos estudios se centran en la repercusión de determinados programas de seguridad social – entendida esta última en sentido estricto, es decir como un conjunto de mecanismos de seguro obligatorios – en el crecimiento económico (también entendido en sentido estricto, por ejemplo el PIB).

Otros estudios abordan los efectos más amplios de los regímenes de seguridad social – entendida esta en un sentido más amplio, como la suma de todos los instrumentos y mecanismos de protección social – en el crecimiento, entendido en un sentido amplio, que abarca, además de los indicadores económicos, los relacionados con el bienestar.

En el informe se presenta una serie de estudios académicos y observaciones estratégicas sobre el impacto socioeconómico de la seguridad social. Del análisis de este impacto se extraen dos grupos de conclusiones:

- En primer lugar, algunas lecciones generales sobre los principales cambios sociales relacionados con la seguridad social en el plano mundial. Este es el tema abordado en la primera parte de este informe, donde se describen las principales transformaciones sociales y estratégicas resultantes de la seguridad social, con sus consecuencias socioeconómicas, en particular en lo que se refiere al nivel de vida.
- En segundo lugar, la formulación de observaciones de carácter más técnico sobre la naturaleza y la dirección de la relación existente entre la seguridad social y el crecimiento económico. Este es el tema de la segunda parte de este informe, de carácter más analítico y que abarca todas las posibles relaciones, que pueden considerarse positivas o negativas.

Este trabajo, elaborado con motivo del Foro Mundial de la Seguridad Social de 2016, se basa en la labor de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y en trabajos realizados para la Asociación, entre los que figura una gran cantidad de documentos y publicaciones, y ofrece un resumen. Documenta la tesis de la AISS, según la cual la seguridad social es una herramienta cada vez más necesaria para el desarrollo socioeconómico. Este es el caso de los países en desarrollo, que necesitan extender la cobertura de riesgos sociales para controlar mejor su crecimiento y el bienestar de sus poblaciones. Ocurre lo mismo en los países desarrollados, donde no deberían limitarse los programas de seguridad social sino racionalizarlos, con miras a adaptarlos a la nueva realidad económica y sociológica. En ambos contextos, la reflexión que se propone pretende poner de manifiesto lo que se denomina actualmente la lógica de la inversión social en favor del llamado crecimiento inclusivo.

1 La Asociación Internacional de la Seguridad Social agradece al Equipo de Investigación sobre la Protección Social de UNU-MERIT, Maastricht (Países Bajos) la elaboración del examen bibliográfico que ha permitido llevar a cabo este informe. Dicho examen ha sido realizado por Hanna Röth y André Bongestabs, bajo la supervisión de Zina Nimeh.

1. El impacto socioeconómico de la seguridad social: Panorama general

No es fácil evaluar el impacto socioeconómico global de la seguridad social. Para ello, el enfoque utilizado se basa en las cinco ideas siguientes:

- En primer lugar, es necesario destacar un fenómeno de la mayor importancia: la expansión de la seguridad social (1.1). Desde sus orígenes en Europa a finales del siglo XIX, la seguridad social y la cobertura de los riesgos sociales se ha extendido a nivel mundial. El resultado es muy diverso, pero el movimiento general está encaminado al progreso.
- Esta expansión geográfica y extensión de las políticas se han visto acompañadas de importantes mejoras para la población (1.2), en particular en relación con la salud. La reducción de la mortalidad infantil y el aumento de la esperanza de vida son características comunes de unos sistemas que difieren ampliamente de un país a otro, pero que han dado lugar a una revolución en la existencia humana.
- Más allá del debate académico, se puede observar cómo se evalúa y valora actualmente la seguridad social en todo el mundo en función de la lógica de la inversión social (1.3). Esta tendencia, que la AISS ya ha estudiado, consiste básicamente en conciliar la seguridad social con el crecimiento económico.
- Es, por lo tanto, posible demostrar que uno de los principales resultados de la evolución de la seguridad social es la fuerte disminución de la pobreza en el mundo (1.4). En términos sociodemográficos, uno de los mayores logros actuales es la reducción de la pobreza extrema, proceso que aún está en curso a pesar de la crisis. Esta disminución de la pobreza, que no es equilibrada entre los diferentes países, es el resultado de la aplicación de modelos de crecimiento económico que atribuyen una importancia considerable a los regímenes de seguridad social para iniciar, y en particular para mantener, este proceso de reducción de la pobreza.
- Por último, una consecuencia de todas estas tendencias, y un factor que requiere que se adopten más medidas para desarrollar la seguridad social, es que la seguridad social contribuye de manera decisiva a consolidar la clase media en todo el mundo (1.5). Si bien en los países de altos ingresos la clase media se ha visto desestabilizada, y a pesar de que el tamaño de la clase media emergente es probablemente menos considerable de lo que se predijo con mucho optimismo a principios de la década de 2010, el crecimiento de la clase media emergente es el resultado de la evolución de los regímenes de seguridad social. La demanda proveniente de esta nueva clase media también es significativa, y convendría atenderla.

Está claro que estas tendencias representan una visión general de la situación, basada en resúmenes y en datos que pueden ser discutibles. Sin embargo, la dirección general sigue siendo clara y debe entenderse en términos de interacción. En efecto, la consolidación de la clase media mediante la aplicación de regímenes de seguridad social que luchan contra la pobreza y acompañan el crecimiento, aviva las aspiraciones de la nueva clase media a lograr una mayor protección social (Damon, 2013; Damon y Ferras, 2015). Además, es preciso recordar que estas tendencias mundiales revelan variaciones significativas a nivel geográfico. Si bien las desigualdades entre los países están disminuyendo, estas son cada vez más acusadas dentro de

cada país. A medida que se consolida la clase media en las economías emergentes, que aspira a una mayor protección por parte de la seguridad social, la de los países de ingresos más elevados se ve afectada por una mayor erosión y es crítica con el régimen de seguridad social de su país.

1.1. Expansión de la seguridad social y extensión de la cobertura

Las organizaciones internacionales ofrecen una idea general de los contextos en que se establece la seguridad social y de las iniciativas que se adoptan al respecto. Hay que reconocer que los datos no son todos de la misma calidad y que los servicios estadísticos no están todos igualmente equipados. El grado de imprecisión y de incertidumbre puede ser elevado. Teniendo en cuenta esta información, los datos recogidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) pueden utilizarse para generar información precisa que permita destacar esta tendencia y situación: el gasto social mundial correspondía al 6 por ciento del PIB mundial en 1990 y al 9 por ciento en 2010. Esta cifra corresponde a un total, no a un promedio. Se trata de la suma del gasto social mundial dividido por la suma de los PIB nacionales (cuadro 1.1).

Esta proporción, que revela importantes diferencias entre las zonas geográficas, se caracteriza por su evolución en el tiempo, dado que ha aumentado en casi un 50 por ciento en dos decenios, lo cual refleja los esfuerzos realizados.

Cuadro 1.1. *El gasto en seguridad social como porcentaje del PIB (en porcentaje)*

	1990	1995	2000	2005	2010
África	2,7	2,8	3,7	4,3	5,1
del Norte	4,2	4,3	5,9	6,4	9,0
subsahariana	2,4	2,5	3,2	3,8	4,2
Asia	3,4	2,8	3,5	3,0	5,3
Oriente Medio	4,9	5,2	6,6	7,6	8,7
Europa occidental	20,9	23,6	23,3	24,8	26,7
Europa central y oriental	12,8	15,5	14,6	16,6	17,6
América Latina y el Caribe	8,0	9,6	10,2	11,4	13,2
América del Norte	14,0	15,8	14,7	16,1	19,4
Mundo	5,8	6,0	6,5	6,7	8,6

Fuente: OIT (2014, pág. 297)

La fuente de la OIT (2014), basada en datos de la OCDE relativos a los países de renta elevada, pone de manifiesto que, en 2007, 2009 y 2013, Francia encabezaba la lista a escala mundial con una inversión social (o tasa social de redistribución) del 33 por ciento del PIB, seguida de Dinamarca, Bélgica y Finlandia, países que invierten cerca del 31 por ciento del PIB en gasto social.

En el extremo opuesto se encuentran unos 30 países que, en 2010 (no se dispone de datos más recientes), asignaron menos del 3 por ciento del PIB al gasto social. Es el caso de países de renta baja y de renta media baja, como Bangladesh, Camboya, Chad, Gambia, Kenya, Níger y Nigeria, pero también de países muy ricos que se muestra reacios al gasto público en general (Singapur), y otros que son tan ricos, que una pequeña parte del PIB puede llegar a representar un gasto elevado (Brunei Darussalam, Qatar).

Recuadro 1.1. *Extensión de la cobertura en China*

Los últimos años se han visto caracterizados por una extensión sin precedentes de la cobertura en China. En 2007 se aplicó un programa de renta mínima garantizada en todo el país. Entre 2005 y 2010, el seguro de salud en China pasó de cubrir a 318 millones de personas, lo que equivale al 24 por ciento de la población, a 1.260 millones de personas, lo que corresponde al 94 por ciento de la población, un incremento medio mensual de cerca de 16 millones de personas en un período de 5 años. El número de personas cubiertas por diferentes programas de seguro de pensiones aumentó de 359,84 millones en 2010 a 858,33 millones en 2015, lo que representa un crecimiento medio anual de cerca de 100 millones de personas al año. Como consecuencia, China ha logrado aplicar una cobertura universal del seguro de salud y una cobertura casi universal del seguro de pensiones.

La investigación nacional muestra que, gracias a la reforma de la seguridad social llevada a cabo en China, en particular la rápida expansión de la cobertura de seguridad social, se ha creado un entorno sólido y sostenible. Esta reforma se ha convertido en un importante motor del crecimiento y del desarrollo socioeconómico en los últimos 30 años, sobre todo durante la crisis financiera de Asia registrada en 1997 y la crisis económica y financiera del período 2007-08.

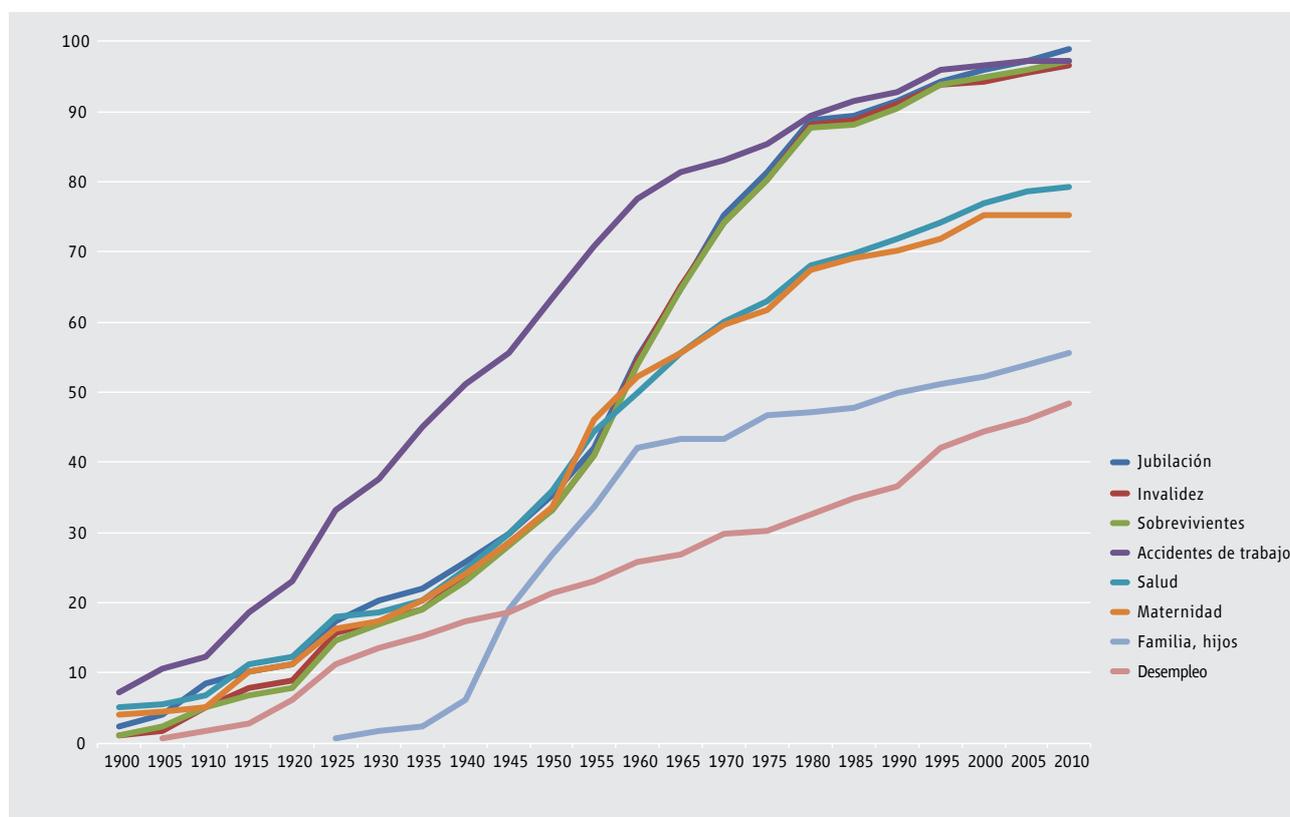
Fuentes: AISS (2013); véase también www.mohrss.gov.cn.

Medir la extensión de la seguridad social no se limita únicamente a medir la inversión financiera. Se entiende también por extensión el aumento de la cobertura de diferentes riesgos (véase el apéndice). El método empleado consiste en considerar las diferentes ramas de la seguridad social y ver si la legislación nacional de cada país prevé un sistema nacional de cobertura (recuadro 1.1).

Históricamente, el riesgo de “accidente de trabajo” ha sido el primero en examinarse, y es actualmente el que cuenta con una mayor cobertura en casi todos los países. Sin embargo, ello no significa que la población afectada esté cubierta de forma adecuada. En el extremo opuesto, la cobertura del riesgo de “desempleo” es la menos extendida, ya que menos de la mitad de los países aplican un régimen de indemnización. El segundo riesgo con menos probabilidades de ser cubierto – mediante instituciones y legislaciones que le den forma – es el que suele relacionarse con la familia, es decir, principalmente, el que compensa la carga que supone tener hijos. Poco más de la mitad de los países aplican políticas familiares, que abarcan las prestaciones familiares. Actualmente, el 75 por ciento de los países tienen una rama de maternidad, cuyos niveles de cobertura varían considerablemente, por ejemplo la licencia de maternidad remunerada, que a menudo no alcanzan los valores establecidos a escala internacional. Los riesgos para la salud están cubiertos en el 80 por ciento de los países, si bien esta cobertura es deficiente en la mayor parte de los casos, ya que no abarca a la mayoría de la población. En casi todos los países se encuentran otros riesgos, y las ramas asociadas a ellos.

Conviene recordar que la cobertura se sitúa oficialmente en un nivel elevado (hay que tener en cuenta que, hace 30 años, era impensable esperar esta evolución) a pesar de que sigue siendo incompleta y baja en términos reales. Sin embargo, la información más relevante es el fuerte crecimiento registrado el siglo pasado, como muestran el cuadro y el gráfico que figuran a continuación.

Gráfico 1.1. Porcentaje de países que disponen de regímenes de seguridad social, por ramas

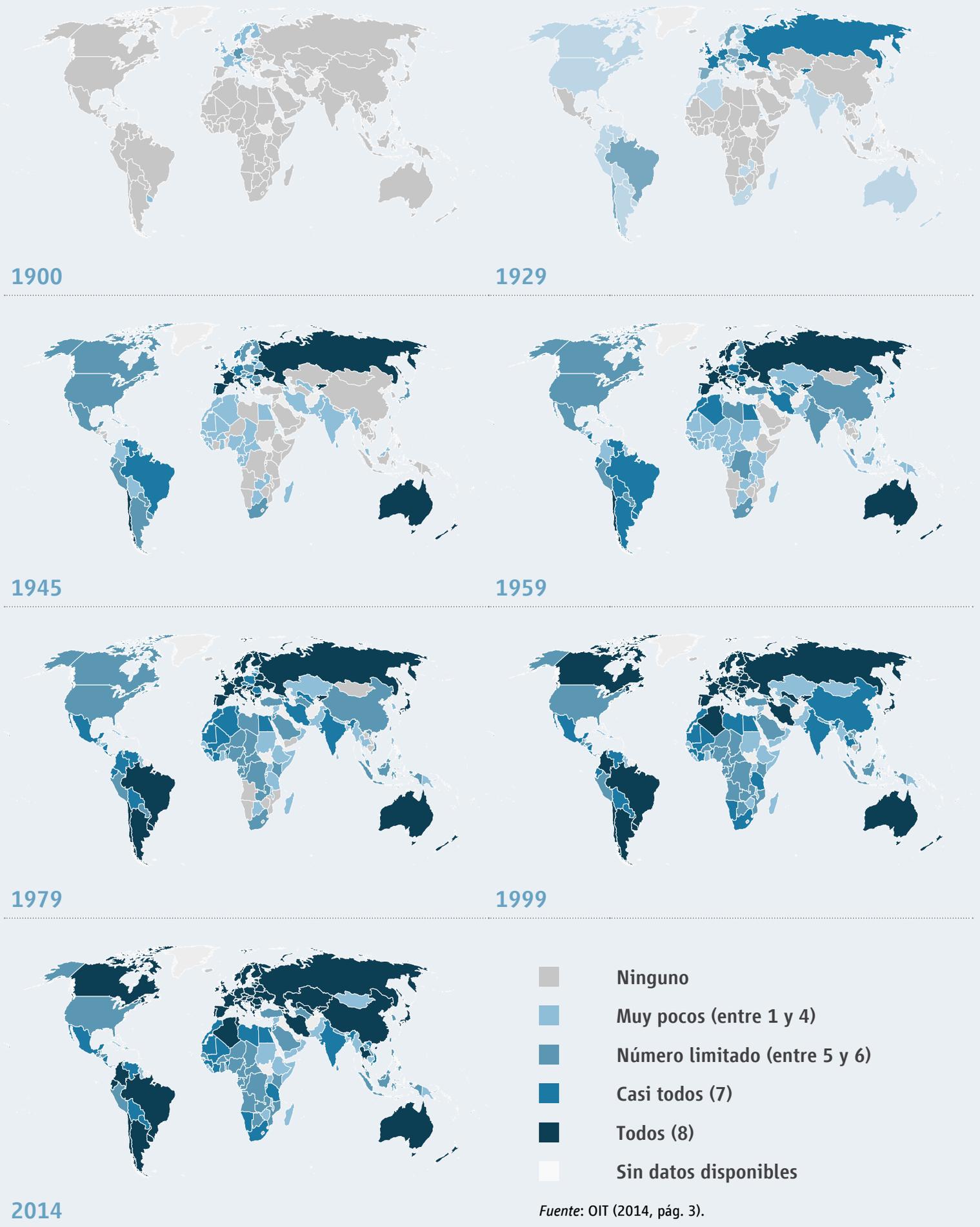


Fuente: OIT (2014, pág. 5).

La seguridad social, cuyo origen se remonta a la Europa de finales del siglo XIX, se ha ido extendiendo a todos los continentes. En 2016, la mayor parte de los países han puesto en marcha programas legislativos que establecen la cobertura de determinados riesgos y, en algunos casos, de todos los riesgos. Aunque estos sistemas ya se apliquen, es posible que solo cubran a una pequeña parte de la población. La seguridad social se está extendiendo, pero no es un fenómeno ni general ni universal (gráfico 1.1).

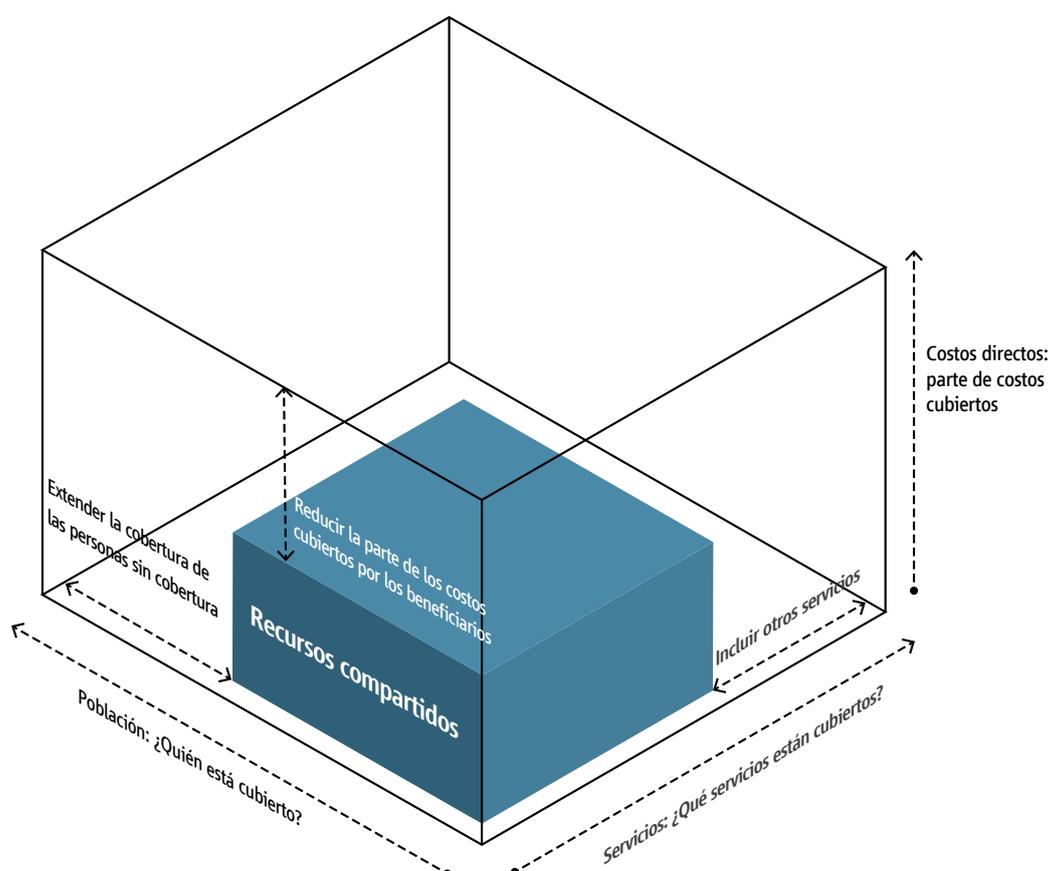
A pesar de la asombrosa expansión de la seguridad social durante el último siglo, es decir de sus diferentes ramas, tan solo una minoría de la población mundial se beneficia de una cobertura completa. En 2012, según datos de la OIT, el 27 por ciento de la población mundial tenía acceso a sistemas integrales de seguridad social, que contaban con 8 ramas, mientras que el 73 por ciento tenía acceso a una cobertura parcial, o a ninguna. Según la OIT, más de 5.000 millones de personas no tienen acceso a una cobertura que pueda calificarse de “adecuada” o “completa” (gráfico 1.2).

Gráfico 1.2. Extensión de la protección social durante el último siglo



El mero hecho de contar con un sistema nacional no garantiza la cobertura de la población. Cuando efectivamente se dispone de cobertura, se ha de definir su anchura (proporción de la población cubierta), su altura (proporción de los costos cubiertos) y su profundidad (proporción de los servicios cubiertos), como establece la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con la cobertura de la salud (gráfico 1.3). La OIT define estos conceptos en función de la extensión de la protección social (riesgos cubiertos), su alcance (proporción de la población cubierta) y su nivel (en términos de satisfacción de las necesidades).

Gráfico 1.3. Las tres dimensiones de la extensión (cobertura de la atención de salud)



Fuente: OMS (2013).

Por lo tanto, la seguridad social ha evolucionado y ha registrado su mayor crecimiento histórico durante los tres últimos decenios, a pesar de los reveses asociados a la crisis económica que empezó en el período 2007-08.

1.2. Mejora de la salud pública y adaptación a los nuevos desafíos

Si bien el mundo sigue lleno de contrastes, la perspectiva general es la de un progreso relativamente rápido de la seguridad social en los últimos decenios. El principal efecto es el progreso general de las condiciones y los servicios sanitarios, representados por las principales variables demográficas que afectan a la existencia humana a escala mundial (cuadro 1.2). Durante los siete decenios transcurridos desde la Segunda Guerra Mundial, la esperanza de vida ha aumentado de 25 años, y la mortalidad infantil ha disminuido hasta situarse en una cuarta parte del nivel anterior.

Cuadro 1.2. Selección de indicadores sociodemográficos a escala mundial

	1950	2015
Esperanza de vida al nacer (ambos sexos)	47 años	71 años
Esperanza de vida al nacer (hombres)	48 años	73 años
Esperanza de vida al nacer (mujeres)	45 años	68 años
Mortalidad infantil	14,2%	3,3%

Fuente: ESA (2016).

El incremento constante de la esperanza de vida entre 1950 y 2015 se debe a la disminución de la mortalidad infantil, que ha pasado de 142 por mil niños nacidos vivos en 1950 a 33 en 2015, y de la mortalidad en la niñez, y al aumento de la esperanza de vida de los adultos.

Es fundamental disponer de este tipo de datos para establecer un enfoque que trate de determinar los logros de la seguridad social. Por esto motivo, estos recientes avances se encuentran entre los mayores logros de la humanidad.

Si bien la visión general es clara, estos datos representan promedios, que a veces ocultan profundas diferencias y desigualdades (recuadro 1.2). La introducción y expansión de los regímenes de seguridad social propician una vida más segura y saludable. En todos los países, el nivel de mortalidad infantil y en la niñez es más bajo que en la década de 1950. En la India y China, donde, en 2005, se seguía registrando más de una tercera parte de la población mundial y cerca de la mitad de las personas más pobres del planeta, la esperanza de vida de los niños al nacer es ahora de 64 y 73 años respectivamente.

Recuadro 1.2. Salud: Un mundo dispar

El panorama de salud mundial se caracteriza por grandes disparidades. Los siguientes ejemplos son particularmente notables:

- Se observa una diferencia de 38 años entre los países con la esperanza de vida más larga (83 años en el Japón) y la más corta (45 años en Sierra Leona).
- 14 países registran una esperanza de vida al nacer de menos de 55 años, mientras que 25 países han alcanzado una esperanza de vida superior a los 80 años.
- La esperanza de vida ha aumentado en todos los países industrializados a lo largo de los últimos 20 años, si bien ha disminuido en 5 países de África (Sudáfrica, Botswana, Lesotho, Swazilandia y Zimbabwe), principalmente a causa del VIH.
- La tasa de mortalidad infantil es superior a 60 por mil niños nacidos vivos en 19 países, e inferior a 4 en 32 países.
- El 99 por ciento de las muertes de niños tienen lugar en países de renta baja y media.
- En todo el mundo, la esperanza de vida de las mujeres es 4 años más larga que la de los hombres. Sin embargo, esta diferencia es inferior a 2 años en el caso de 24 países, probablemente debido a que la preferencia concedida a los niños varones refleja el peor tratamiento que reciben las niñas.
- 28 países (en su mayoría de África subsahariana, que representa cerca del 13 por ciento de la población mundial) gasta menos de 50 USD per cápita en salud, mientras que 16 países (el 10 por ciento de la población mundial) gasta más de 4 000 USD por habitante.

La humanidad ha logrado grandes cosas en el ámbito de la prevención y la gestión de las enfermedades infecciosas. Este progreso puede atribuirse en gran medida a la mejora del acceso al agua potable y al saneamiento, al uso generalizado de vacunas seguras y efectivas, a la revolución en el ámbito del diagnóstico y del tratamiento médico, y a la mejora de la nutrición, la educación y los ingresos. Los sistemas de salud, a saber las personas, las normas y las instituciones oficiales, las prácticas informales y otros recursos que ayudan a satisfacer las necesidades de la población en materia de salud, han desempeñado un papel importante. Esto es así especialmente cuando se trata de la prevención de las enfermedades, la necesidad de cobertura universal y de asegurar la vigilancia de la calidad para detectar posibles amenazas a la salud pública, mediante la promoción de un comportamiento saludable y unos mayores requisitos de salud, así como mediante la formación de los profesionales de la salud, y la aplicación de todos los medios necesarios para mantenerlos motivados y facilitar su trabajo.

No cabe duda de que la salud es un aspecto fundamental del bienestar y de que la protección y la promoción de la salud desempeñan un papel en el aumento de la prosperidad de las personas y las sociedades. La mejora de los servicios de salud demuestra la legitimidad y efectividad de la seguridad social dinámica. El gasto en salud supone sin duda una pesada carga para el consumo, pero también representa una inversión en la productividad, el crecimiento de los ingresos y la reducción de la pobreza. Este tipo de gasto en salud es uno de los principales componentes de la inversión social.

En el futuro, la seguridad social dinámica tendrá que considerar el sistema de salud en sus inversiones y modificaciones. En el ámbito de la salud, los problemas evolucionan. Este abarca enfermedades que pueden desaparecer gracias a los avances de la medicina, así como muchas enfermedades que antes eran mortales y ahora se han vuelto crónicas. El ámbito de la salud sufrirá cambios profundos en el futuro. Uno de ellos se refiere a los efectos generales de la seguridad social. Esta última mejora el sistema de salud y los ingresos, pero se enfrenta a cambios profundos que necesitan ajustes. Por ejemplo, los problemas relacionados con la obesidad. En el pasado, los pobres tenían un peso inferior al normal y los ricos tenían sobrepeso. Actualmente se observa lo contrario, sobre todo en los países ricos, y cada vez más en los países pobres. En 2012, cerca de 44 millones (el 7 por ciento) de los niños menores de 5 años de todo el mundo tenían sobrepeso o eran obesos. Esta cifra, y el porcentaje correspondiente, aumentaron desde los 31 millones (el 5 por ciento) registrados en 1990. En la Región de África de la OMS, el número de niños con sobrepeso aumentó de 4 a 10 millones en el mismo período. Esta inversión radical del problema de peso, que todavía no afecta a los más pobres de los países pobres, no se debe únicamente a los cambios en las pautas alimentarias, sino también, y de forma especial, al aumento de la capacidad de consumo de los hogares. Todo ello es el resultado de la mejora de la salud y de los ingresos que proporciona la seguridad social.

La naturaleza dinámica y adaptativa de la seguridad social hace que esta sea capaz de ajustarse a los cambios y de asumir las consecuencias positivas y negativas que dichos cambios pueden tener. En lo referente a la salud, la conclusión general es la siguiente: se han realizado grandes progresos, pero todavía quedan enormes progresos por alcanzar.

1.3. Amortiguación de la crisis e inversión social para el futuro

Durante el actual período de extensión de la seguridad social, se ha estudiado mucho uno de los impactos socioeconómicos más importantes de dicha extensión, a saber su papel de amortiguador de las convulsiones económicas. La seguridad social desempeña este importante papel, no solo en beneficio de las personas, sino también de las comunidades.

Durante la primera fase de la crisis (2007-2009), al menos 48 países de renta media y alta aplicaron paquetes de medidas de recuperación por un valor total de 2,4 millones de millones de USD, de los cuales cerca de una cuarta parte se invirtió en medidas de protección social. Estas medidas ayudaron a los países a estabilizar la situación, a recuperar el equilibrio y a proteger a los desempleados y a los más vulnerables. Sin embargo, durante la segunda fase de la crisis, es decir a partir de 2010, muchos gobiernos cambiaron el rumbo y se orientaron hacia la consolidación fiscal, iniciativa que podía tener efectos negativos en la ayuda brindada a las personas vulnerables.

Contrariamente a la creencia popular, la consolidación fiscal no se limita a Europa y otros países ricos. No menos de 122 gobiernos, entre los que figuran 82 países en desarrollo, redujeron el gasto público entre 2000 y 2014. Entre esas medidas se incluían las reformas de los regímenes de pensiones y de los sistemas de protección social y de la salud, y entrañaron la reducción de la cobertura o de la financiación de dichos sistemas, con la consiguiente reducción del número de trabajadores sociales y del personal de salud, o de sus salarios.

La tendencia mundial se orienta sin duda hacia la extensión de la protección social, en particular en los países de ingresos medios, pero la consolidación fiscal y la aplicación de medidas de ajuste podrían comprometer la efectividad de los sistemas de seguridad social.

Esto afecta a la cuestión de la financiación y de las políticas públicas. Se trata de una cuestión de principios y de doctrina relacionada con la seguridad social. En la etapa actual, la seguridad social ya no se considera un factor de costo que puede recortarse anualmente, sino una inversión a largo plazo, cuyo rendimiento debe evaluarse ([recuadro 1.3](#)).

Esto refleja perfectamente la lógica del principio de inversión social, que ya se ha examinado en el marco de la AISS. Los regímenes y las políticas de seguridad social pueden reducir las consecuencias de los riesgos sociales y, sobre todo, prevenirlas, lo que a su vez genera las dificultades de carácter técnico y político que supone medir el impacto de la seguridad social, puesto que la seguridad social siempre ayuda, por un lado, a reparar y amortiguar, y, por el otro, a prevenir e invertir.

Recuadro 1.3. *Transferencias monetarias condicionadas: El programa Bolsa Familia del Brasil*

El programa *Bolsa Familia* del Brasil integra los objetivos de reducción de la pobreza, de la promoción de la salud y del empoderamiento mediante la educación. Este programa, establecido en 2003, consiste en transferencias monetarias mensuales dirigidas a las familias pobres con hijos o a mujeres embarazadas, condicionadas a un mayor uso de los servicios de salud y de educación.

En junio de 2016, el programa prestaba ayuda a más de 50 millones de brasileños, cuyos ingresos estaban por debajo del umbral de pobreza. De este modo, *Bolsa Familia* se ha convertido en el programa de transferencias monetarias condicionadas de mayor envergadura del mundo. El Gobierno del Brasil atribuye la mejora de los ingresos de los hogares a varias decisiones, entre las que figuran el ajuste del salario mínimo, las iniciativas encaminadas a ampliar el sector formal y, por último, la ejecución del programa *Bolsa Familia*.

Entre los logros notables del programa *Bolsa Familia* se encuentran la eliminación casi total de la pobreza extrema, con una reducción del 89 por ciento; la reducción del 28 por ciento de la tasa de pobreza; y la disminución del 8,8 por ciento al 3,6 por ciento del número total de brasileños que viven con menos de 70 BRL (21,73 USD) al mes. Los resultados escolares y las condiciones de salud de los beneficiarios han mejorado y se han establecido pequeñas empresas en las zonas pobres gracias al aumento localizado del consumo de los hogares, al desarrollo rural y a la reducción de las desigualdades regionales.

Fuentes: IBSA (2012); Soares (2012a, 2012b); Sousa y Santos (2009).

En época de crisis, el gasto social se considera una herramienta fundamental para la mitigación de los efectos sociales. En vista de la considerable presión ejercida en la financiación social a nivel mundial, existe el riesgo de que se produzca cierta desinversión social, que o se desea fervientemente o se percibe con gran aprensión, como consecuencia de la reducción del gasto. La perspectiva de la inversión social surgida del debate mantenido a nivel académico, administrativo y político, ofrece la oportunidad de examinar los diferentes planteamientos.

Para expresarlo de un modo más simple, la lógica de la inversión social se basa en una idea muy común: "Más vale prevenir que curar" (recuadro 1.4). Se podrían añadir otras dos expresiones a los sistemas de inversión social: "Mujeres y niños primero" y "Cuanto antes mejor".

La idea de inversión social, tal como se entiende desde principios de la década de 2000, se presenta desde una doble perspectiva.

- En los países ricos, surge a raíz de la concienciación de la crisis y de la relativa insuficiencia de las diversas fórmulas aplicadas, que son cada vez más cuestionables en un estado del bienestar ya de por sí complejo.
- En los países en desarrollo, surge de la concienciación no solo de la deficiencia, sino también de las nuevas oportunidades de crecimiento, y de dirigir y desarrollar un estado del bienestar incipiente.

En ambos casos, hay que destacar el objetivo fundamental de la protección social, a saber: no solo debe amortiguar los problemas, sino que debe también, y más concretamente, ofrecer a cada persona la oportunidad de sentar las bases de su autonomía.

El objetivo, que, desde el punto de vista económico, es diferente del keynesianismo (en cuanto a "cebar la bomba" o proporcionar estímulos) y del liberalismo (apoyar el crecimiento), consiste principalmente en apoyar la capacidad en lugar de los ingresos. Los sistemas en vigor o en construcción no deberían únicamente compensar la falta de ingresos de las personas, sino invertir en ellos para que puedan avanzar en su vida personal y en su carrera profesional.

El concepto de inversión social tiene actualmente sus defensores y admiradores. También tiene sus detractores, que la consideran un concepto del neoliberalismo (evaluarlo todo), mientras que otros la consideran parte del neosocialismo (legitimar el gasto y la deuda).

En el plano financiero, las políticas sociales se enfrentan no solo a la crisis financiera del período 2007-08, sino también, y en particular, al volumen y a la tasa de crecimiento del gasto. Mientras que los márgenes disminuyen debido al nivel del gasto y, en ocasiones, al endeudamiento de los servicios sociales, el envejecimiento de la población y los avances en el ámbito de la tecnología médica hacen crecer significativamente el costo global de la cobertura de los riesgos relacionados con la vejez, las enfermedades y la dependencia. En un plano más general, las necesidades cubiertas de forma insuficiente (primera infancia y discapacidad) y las nuevas demandas (conciliación de la vida familiar y la profesional, garantía de las trayectorias profesionales, la demanda de cualificación y recualificación) son temas de actualidad en cuanto a atención y nuevas promesas.

Recuadro 1.4. *La prevención es rentable*

A fin de calcular los beneficios económicos de la prevención, la AISS dirigió un estudio sobre los resultados de la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en 2013. Según el estudio, que se basó en una encuesta en la que participaron 337 empresas de 19 países, una empresa que invierte en medidas de prevención en el lugar de trabajo puede generar un resultado 2,2 veces superior a la inversión inicial.

En 2017 se prevé la publicación de los resultados de un estudio internacional similar al de la AISS, en el que se calculará el resultado generado por las medidas de reintegración profesional tras un accidente ocurrido en el lugar de trabajo. En un estudio experimental llevado a cabo en Alemania en 2016 se calcularon los siguientes resultados: en cuanto a los empleadores, 1: 2,02; los sistemas de seguridad social, 1: 2,35; y la sociedad, 1: 1,56.

Fuentes: Bräunig y Kohstall (2013); Echarti (2015).

Estas cuestiones se consideran de forma muy diferente en los países en desarrollo y en los desarrollados, pero tienen muchos puntos en común.

- En los países desarrollados, la idea de inversión social, que no es nueva en Europa, se considera una respuesta global y coherente a los desafíos a que se enfrenta la sociedad postindustrial, ya sean de carácter económico, demográfico o social. Una idea fundamental que ha alimentado el debate público desde principios de la década de 2000, parte de la observación de que la inercia con la que los sistemas de protección social garantizan la sustitución de los ingresos a los asalariados, conduce a una asignación no deseable de los recursos colectivos. Además, contribuye a perpetuar las desigualdades entre hombres y mujeres en lo que se refiere a los ingresos y al acceso a la educación a lo largo de sus vidas. Esta redistribución es perjudicial para la productividad general y, por consiguiente, para el crecimiento futuro. Teniendo esto en cuenta, los defensores de la inversión social proponen la reorientación de la estrategia de protección social hacia nuevos riesgos relacionados con la acelerada obsolescencia de las competencias, las aspiraciones a la conciliación de la vida familiar y la profesional, y el aumento de la demanda de servicios.
- En los países en desarrollo, la cuestión de la inversión social se aborda en relación con el análisis y las propuestas en torno a la idea de “piso de protección social”, iniciativa oficial de varios organismos de las Naciones Unidas y objeto de la Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). En un contexto de crisis grave, el objetivo es que la seguridad social sea un activo competitivo. Los pisos de protección social deben concebirse como una herramienta que se adapte y extienda progresivamente a unas necesidades y sistemas nacionales específicos, que promuevan la prosperidad y no supongan una carga financiera.

En ambos casos, el principio de piso de protección social se basa en la idea de que la inversión en la seguridad social (principalmente en una atención de salud preventiva y en el seguro de salud) genera beneficios. Este gasto salva vidas, y lo que es más importante, en términos más generales, contribuye a mejorar el capital humano. La inversión social no se limita únicamente a la revisión de las prioridades de los países ricos, sino que refleja el deseo de desarrollar, en todas partes, una protección social que proporcione garantías mínimas en lo que respecta al acceso a los cuidados, a una formación básica y a una seguridad básica de los ingresos. La protección social, entendida como una inversión y como un piso de protección no representa un freno para la economía. Se empieza a reconocer como un factor de estabilización y como un vehículo para acelerar el desarrollo ([recuadro 1.5](#)).

Recuadro 1.5. Crecimiento y eficiencia económica de las "redes de protección social"

El Banco Mundial se ocupa de las llamadas "redes de protección social" en los países en desarrollo. Estas herramientas básicas de seguridad social consisten en prestaciones en efectivo y en especie destinadas a los hogares pobres y vulnerables, con el fin de proteger a las familias de las consecuencias de las perturbaciones económicas, los desastres naturales y otras crisis; garantizar que los niños crezcan sanos, bien alimentados y asistan a la escuela con regularidad; promover una mayor independencia de las mujeres y las niñas; y generar empleo. Estas "redes de protección social" representan tan solo una dimensión de la seguridad social y están experimentando un importante crecimiento. Según datos del Banco Mundial, en 2015, más de 1 900 millones de personas de 136 países de renta media y alta se benefician actualmente de los programas que ofrecen las redes de protección social. En África, por ejemplo, el número de países que han adoptado programas sociales se ha duplicado desde 2000, como ponen de manifiesto datos rigurosamente evaluados que confirman la efectividad de estas iniciativas. Los programas de transferencias monetarias condicionadas, que son los principales vectores de estas redes de protección social, y abarcan programas de alimentación escolar y la exención del pago de las tasas escolares, se aplican actualmente en 64 países. Se trata, por lo tanto, de un avance considerable, teniendo en cuenta que estos programas tan solo se aplicaban en dos países en 1997. También han tenido una repercusión significativa en la economía local de las comunidades beneficiarias. Datos recientes indican que, por cada dólar transferido, el efecto multiplicador nominal efectivo de los ingresos se sitúa entre 1,34 y 2,52 dólares. En este caso, el gasto básico en la seguridad social no tiene un efecto negativo en el crecimiento, sino que lo promueve.

El enfoque general que combina los elementos teóricos y concretos de la inversión social pone de manifiesto que las políticas sociales no pueden seguir limitándose a ofrecer regímenes de mera compensación, sino que deben defender una estrategia de inversión colectiva favorable a los recursos de las personas y los hogares, y a la economía en su conjunto. Es necesario pasar de un estado del bienestar "protector" a un estado del bienestar "inversor".

Según este planteamiento, los sistemas de seguridad social tienen un doble impacto en el mundo contemporáneo: hacen que sea posible reducir significativamente la pobreza y garantizan la evolución de la clase media.

1.4. De la reducción de la pobreza extrema a su posible erradicación

La pobreza a nivel mundial se mide en función de un indicador que ya se ha consolidado: el umbral de "1 dólar al día". Desde que se publicó el primer informe del Banco Mundial al respecto en 1990, los expertos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) calculan la tasa de pobreza de los diferentes países del mundo. Se ocupan, en particular, de los países en desarrollo y de la pobreza extrema. De acuerdo con el umbral establecido por las instituciones internacionales, hay muy pocos pobres, por no decir ninguno, en Francia y en los Estados Unidos. El índice que mide la pobreza, reevaluado en 2015, ha pasado a ser de una paridad de poder adquisitivo de 1,25 dólares a la actual de 1,9 dólares, y tiene por objetivo definir la privación en términos absolutos, al indicar un muy bajo potencial de compra.

La tendencia que se observa desde hace varios años es la reducción de la pobreza a escala mundial y una perspectiva aún más positiva, hasta el punto de considerarse la erradicación de la pobreza en 2030 un objetivo viable. Más allá de las discusiones en torno a la metodología, hay que tener simplemente en cuenta que pasar de una capacidad de consumo de menos de 1,9 dólares al día a 1,91 dólares puede suponer cruzar el umbral de pobreza, aunque las personas sigan encontrándose en una situación extremadamente delicada. Sin embargo, la tendencia es particularmente evidente: el mundo es cada vez menos pobre (recuadro 1.6).

Recuadro 1.6. Si bien la pobreza disminuye, las personas muy ricas siguen enriqueciéndose

Si bien la pobreza extrema no había disminuido nunca tanto, los más pudientes, que representan el 1 por ciento, son todavía más ricos. A pesar de que la desigualdad de ingresos y de riqueza ha disminuido de manera acusada en los países ricos, incluso en la década de 1970, desde entonces, dicha desigualdad ha vuelto a aumentar. Esto es particularmente así en los Estados Unidos, el Reino Unido y Australia. En 1900, en los Estados Unidos, el 1 por ciento de los más ricos representaba el 18 por ciento de los ingresos totales, porcentaje que se situó en el 8 por ciento en 1970, volviéndose a situar en el 18 por ciento en 2010. Los análisis nacionales relativos al 1 por ciento en los países ricos refleja esta tendencia: en todo el mundo, la población que constituye el 1 por ciento en los países ricos se ha denominado “superclase”, y se ha beneficiado sin duda del dinamismo de la mundialización. En los países en desarrollo, la cuestión del 1 por ciento de los más ricos suele presentarse en el contexto más amplio de la corrupción. Entre estos dos extremos de la población, a saber unos pocos privilegiados que consiguen escapar de la pobreza y los muy privilegiados, se encuentra la tensionada clase media, en los países ricos, y la que anhela cambios, en los países pobres.

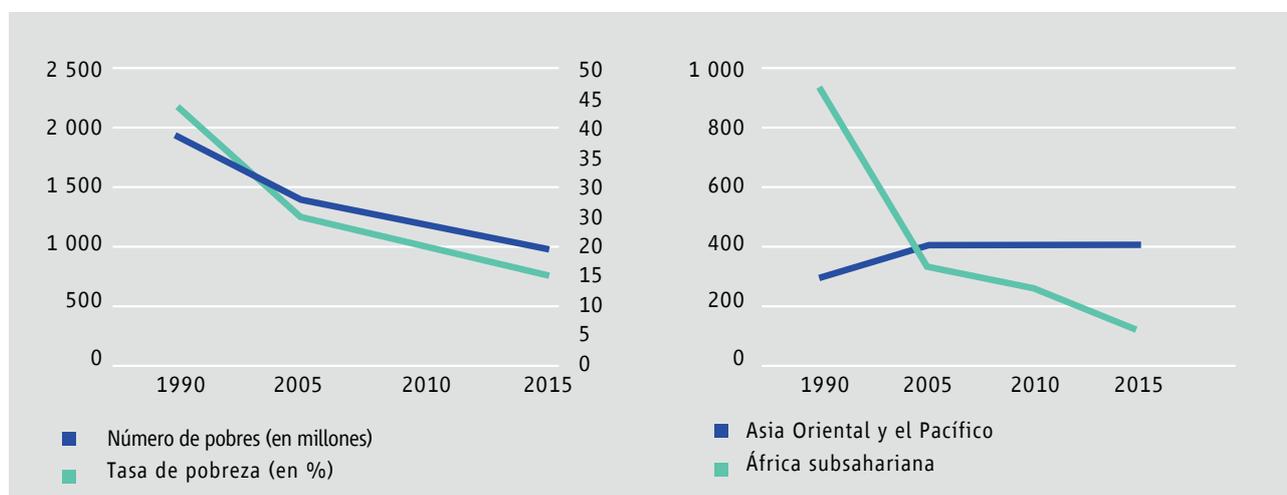
Los gráficos (gráficos 1.4 y 1.5) presentados a continuación dan una idea de la reducción de la pobreza a escala mundial y de las tendencias actuales, muy marcadas y a veces opuestas. En el primer gráfico se muestra la evolución del número y porcentaje de pobres de 1990 a 2015. Los datos correspondientes a 2015 son extrapolaciones que cada vez son más fiables, aunque siguen siendo discutibles. A pesar de esta salvedad, la tendencia es clara. Durante más de un cuarto de siglo, si bien la población ha aumentado con gran rapidez, el número de personas pobres en el mundo se ha reducido a la mitad (gráfico 1.4).

Esta tendencia al descenso en lo que respecta a la pobreza se debe especialmente a la acusada disminución de los niveles de pobreza en algunos gigantes demográficos, que ahora se han convertido en gigantes económicos. Este es el caso sobre todo de China y el Brasil. En estos países, la situación económica en 2016 es muy diferente, pero procuran seguir desarrollando los sistemas de protección social en paralelo a su desarrollo económico.

Esta tendencia positiva en la reducción de la pobreza no se observa en todos los países. El segundo gráfico muestra claramente la caída de la pobreza en Asia Oriental (el número de personas que viven en la pobreza extrema ha disminuido en un factor 5), así como su persistencia, e incluso aumento, en África subsahariana (gráfico 1.5). Siguen haciendo falta inversiones y ajustes en la seguridad social (recuadro 1.7).

Gráfico 1.4. Evolución mundial de la pobreza

Gráfico 1.5. Evolución del número de personas pobres en África y Asia



Nota: Umbral de pobreza: Paridad de poder adquisitivo de 1,25 dólares en 2005.
Fuentes: Bases de datos en línea del Banco Mundial y el FMI.

Recuadro 1.7. Atención especial a la pobreza

El impacto de la seguridad social varía de unas regiones a otras del mundo. En África subsahariana, es imposible medir el efecto de la seguridad social en la reducción de la pobreza, porque el nivel de cobertura, situado entre el 5 y el 10 por ciento de la población activa, es demasiado bajo.

No obstante, los datos disponibles sobre Etiopía, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Sudáfrica y Zambia, y sobre varios países de África subsahariana, muestran que los regímenes de seguridad social, si se conciben y aplican de forma efectiva, son fundamentales para contrarrestar las tasas de pobreza en la región.

Los programas de transferencias monetarias se están convirtiendo en componentes indispensables de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. En África subsahariana, los programas de transferencias monetarias tienen un impacto muy positivo en lo que se refiere a la mejora del consumo nutricional, el acceso a la salud y a la educación, y a la disminución de la pobreza y de las desigualdades.

En Zambia, por ejemplo, el Programa de subsidios para niños generó una reducción de 5 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza a lo largo de un período de tres años (2010-2013). El proyecto de transferencia de efectivo para huérfanos y niños vulnerables de Kenya ha generado una reducción de 13 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza (ingresos inferiores a 1 dólar al día) a lo largo de un período de dos años (2007-2009). En Sudáfrica, a la aplicación de los regímenes de seguridad social se le atribuye una reducción de la pobreza del 45 por ciento.

Fuentes: AIR (2014); Benjamin (2013); FAO (2013); IPC (2008).

A pesar de las evaluaciones de las consecuencias negativas del colapso financiero de finales del primer decenio del segundo milenio, las estimaciones y predicciones siguen indicando la disminución continuada de la pobreza.

La estimación central (dato empleado más comúnmente) presentada en el [cuadro 1.3](#), puede parecer muy optimista, sobre todo si se tiene en cuenta el cambio de tendencia que afectó a muchos países emergentes en 2013 y 2014. Si bien la promesa de erradicación definitiva de la pobreza, definida al nivel de 1,25 dólares, no se ha cumplido, y a pesar del más optimista de los escenarios, sigue habiendo cerca de 400 millones de pobres en todo el mundo. Los límites de estas estimaciones y predicciones son bastante amplios, ya que en un escenario todavía más optimista se prevé que solo queden 100 millones de pobres en 2030, y una estimación más pesimista establece esta cifra en alrededor de mil millones, como en la actualidad. Sin embargo, incluso en estos escenarios, la pobreza disminuiría en proporción.

Cuadro 1.3. Número de personas pobres en todo el mundo (en millones)

	Escenario a la baja	Estimación oficial o media	Escenario al alza
1991	–	1 900	–
2013	824	964	1 112
2030	98	385	1 089

Fuentes: AIR (2014); Benjamin (2013); FAO (2013); IPC (2008).

1.5. Aumento de la clase media y de la demanda de seguridad social

Cabe señalar de paso que en muchos países de renta elevada, la clase media se encuentra bajo presión y sufre un relativo declive, mientras que, en las economías emergentes, la clase media está empezando a aparecer y se expandirá en breve. En cierto sentido se puede decir que, en los países en desarrollo, se observa una tendencia hacia la media, como fue el caso de Francia, salvando las diferencias en los 30 años del auge posterior a la Segunda Guerra Mundial. Al mismo tiempo, se observa una tendencia a alejarse de la media en las economías industriales de renta elevada.

Desde el siglo XIX, muchos estudios han tratado de definir las características generales de la clase media. Esta última, que ha sido celebrada, criticada, cortejada y despreciada según las épocas y los autores, actualmente es objeto de una cuidadosa observación. En los países ricos, se sitúa en el epicentro de las cuestiones sociales y las preocupaciones electorales. Este estrato social, cuya definición varía considerablemente de un estudio a otro, se encuentra en el cruce de muchas tendencias y cuestiones. Su emergencia en los países en desarrollo podría causar una revolución que afectaría al equilibrio económico y democrático, tanto en los países como a nivel mundial.

Aparición de una clase media que se beneficia de la seguridad social. Antes de tratar de describir el crecimiento de la clase media, conviene destacar una de sus principales relaciones con la seguridad social. El gasto en seguridad social favorece, en cierta medida, la aparición de la clase media, que, de hecho, está compuesta por personas que han sido pobres pero que se han beneficiado tanto del crecimiento económico como de los programas de seguridad social.

En términos más generales, existe una correlación, al menos en la zona de la OCDE, entre el gasto en protección social y el tamaño de la clase media.

El porcentaje de la población correspondiente a la clase media, entendida esta última como los hogares que disfrutan de un nivel de vida situado entre el 70 y el 150 por ciento de la media, está en parte relacionado con el nivel de riqueza de cada país. Los datos muestran que existe una correlación entre la tasa de gravámenes obligatorios y el tamaño de la clase media nacional. También es importante la correlación entre el tamaño de la clase media y el gasto social. La dinámica es obvia: en primer lugar, las personas de renta baja, cuyo número varía de un país a otro, si bien sigue siendo considerable, pasan a formar parte de la clase media gracias a las prestaciones de la seguridad social. Cuanto más elevados sean los impuestos y la redistribución, más extendida estará la clase media. Conviene añadir aquí, aunque no sea una causalidad, que el tamaño reducido de la clase media en Bulgaria, Irlanda, Lituania y España muestra un claro paralelismo con cargas sociales obligatorias bajas. En Dinamarca, Suecia, Francia y los Países Bajos, donde las cargas sociales son elevadas, la clase media es significativa.

Para contrarrestar algunos ataques radicales, que, sin embargo, tienen su validez, conviene destacar que algunas comparaciones internacionales ponen de manifiesto que el estado del bienestar, en lugar de desfavorecer a la clase media u olvidarse de ella, es uno de los motores de su existencia. No obstante, no debe imaginarse que si se aumentan simultáneamente las cargas sociales y el gasto social, la clase media aumentará automáticamente de tamaño o que su posición mejorará.

Expansión de la clase media. Fuera de la zona de la OCDE, los estudios disponibles que muestran grupos y límites de ingresos o niveles de consumo que permiten estimar el tamaño de la clase media emergente, utilizan diferentes intervalos estadísticos. El enfoque empleado puede ser más o menos estricto, o acercarse más o menos a los umbrales de pobreza y de riqueza. Se pueden mencionar algunos ejemplos: el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Asiático de Desarrollo han publicado dos estudios

sobre las clases medias que reciben entre 2 y 20 dólares al día; el Banco Mundial ha utilizado un intervalo de entre 2 y 13 dólares (el límite inferior corresponde al umbral de pobreza medio de 70 países; el límite superior equivale al de los Estados Unidos; McKinsey (Dobbs et al., 2012) se basó en el criterio de más de 10 dólares al día en ingresos disponibles).

Cualesquiera que sean los métodos, los techos o los pisos, las fuentes o los métodos utilizados para recoger datos, las conclusiones van en la misma dirección. Los expertos y los estudiosos informan acerca del crecimiento constante de la clase media en los países emergentes y confirman reiteradamente dicha tendencia.

Se aborda a continuación uno de estos estudios comparados internacionales que se ha utilizado en todo el mundo. Cuenta con admiradores y detractores y tiene cualidades y defectos. El análisis, publicado por la OCDE, debe estudiarse con precaución, pero permite obtener una visión de conjunto.

El economista Homi Kharas (2010) elaboró un informe para la OCDE que despertó gran interés en todo el mundo. Según el autor, se puede definir la clase media como un grupo que cuenta con un poder adquisitivo diario de entre 10 y 100 dólares per cápita. La ventaja de utilizar un intervalo de entre 10 y 100 dólares es que permite excluir de la clase media mundial tanto a los pobres de los países más pobres como a los ricos de los países más ricos ([gráfico 1.6](#)). Este documento de trabajo de la OCDE, que es uno de los pocos estudios publicados sobre la estratificación social a escala mundial, abarca datos sobre 145 países, que representan el 98 por ciento de la población mundial y el 99 por ciento del PIB mundial. En él se indica que, en 2009, la “clase media mundial” representa algo más de 1 800 millones de personas. La mitad de las personas incluidas en esta clase, que corresponden a cerca de 1 000 millones, viven en economías emergentes que registran un fuerte crecimiento. Solo en los Estados Unidos se cuentan 230 millones, en Europa (en el sentido amplio) 664 millones, y en Asia 500 millones. África subsahariana en su conjunto tan solo cuenta con cerca de 30 millones, tanto como el Canadá. China, donde residen 157 millones de personas, ocupa el segundo lugar después de los Estados Unidos en cuanto a población en el intervalo considerado como clase media. Si bien esta clase media mundial se encuentra sobre todo representada en los Estados Unidos, en China sigue siendo de menor tamaño, a saber el 12 por ciento de la población total. Según algunos comentaristas, esta cifra es muy exagerada. Lo mismo sucede en la India, donde los expertos y corresponsales locales describen la clase media como una pequeña elite ([cuadro 1.4](#)).

Teniendo en cuenta estas nuevas salvedades, se puede volver al trabajo de Kharas, en el que se señala que esta clase media mundial podría situarse en 3 200 millones en 2020 y en 4 900 millones en 2030. Cerca del 85 por ciento de este incremento se registraría en Asia. Se prevé que el tamaño de la clase media norteamericana se mantenga constante. Esto se debe a dos fenómenos que se compensan entre sí. Según datos estadísticos, los pobres entran en la clase media y las personas pertenecientes a la clase media se enriquecen y la abandonan. En Europa, la clase media seguirá creciendo hasta principios de 2020 y posteriormente disminuirá, debido al descenso de la población en muchos países de gran tamaño, como Alemania y Rusia.

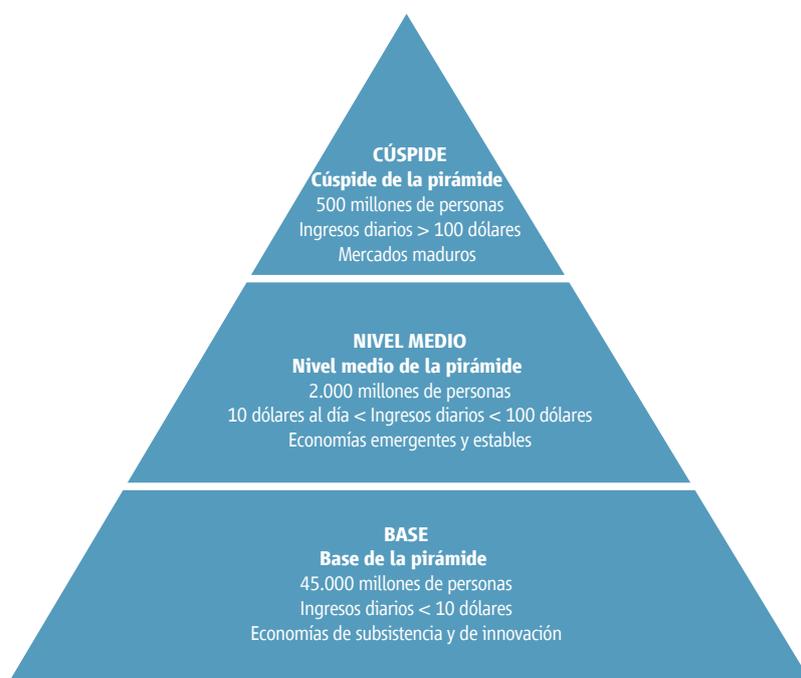
Cuadro 1.4. *La clase media en todo el mundo: Estimaciones y proyecciones (en millones de personas y en %)*

	2009		2020		2030	
América del Norte	338	18%	333	10%	322	7%
Europa	664	36%	703	22%	680	14%
América del Sur	181	10%	251	8%	313	6%
Asia	525	28%	1 740	54%	3 228	66%
África subsahariana	32	2%	57	2%	107	2%
Oriente Medio y África del Norte	105	6%	165	5%	234	5%
Mundo	1 845	100%	3 249	100%	4 884	100%

Fuente: Kharas (2010).

Según las estimaciones de la OCDE y de acuerdo con las proyecciones de población de las Naciones Unidas, se puede estimar que, en 2009, la clase media global representaba el 27 por ciento de la población mundial. En 2020, esta cifra podría situarse en el 42 por ciento y en el 59 por ciento en 2030, año en que probablemente el mundo contará con 8 300 millones de habitantes, lo que supone un cambio notable. Al mismo tiempo, si bien Europa y América del Norte englobaban, en 2009, a más de la mitad de la clase media mundial, estos países representarán tan solo cerca del 20 por ciento de dicha clase media en 2030. Aquí también, el cambio es notable. Conviene recordar que estas evaluaciones, e incluso más todavía las proyecciones, están basadas en datos, supuestos y cambios que hay que interpretar con prudencia. En cuanto a los propios datos, no es necesario recordar que no están del todo confirmados.

Gráfico 1.6. *Pirámide económica mundial de tres niveles (2010)*



Fuente: Autor.

Aumento de la demanda de seguridad social. Las personas de las clases emergentes tienen necesidades y demandas diferentes que las de las clases pobres. Quieren un mayor acceso al consumo y consolidar su posición. Han aprovechado los programas de asistencia de la seguridad social para escapar de la pobreza. Tanto ellas como sus hijos esperan beneficiarse mucho más de la seguridad social para seguir progresando.

En todo el mundo, los grandes movimientos sociales están estrechamente relacionados con la consolidación de estas nuevas categorías sociales centrales, así como con la evolución de la seguridad social. Esto se aplica a las manifestaciones que tienen lugar en la India sobre la condición de la mujer, a las movilizaciones contra el desempleo de los jóvenes en Sudáfrica, a la demanda de protección social en China y a la Primavera Árabe (si bien en este último caso la cuestión es muy complicada). Las tensiones que conmocionan al mundo en desarrollo son tanto el resultado como la causa del aumento del nivel de vida y de los cambios en el estilo de vida. Teniendo en cuenta las diferencias nacionales y unos contextos políticos e institucionales muy diferentes, la nueva clase media y la nueva clase de consumidores aspiran a alcanzar el nivel y estilo de vida "occidental", por lo menos en lo que se refiere al consumo y al nivel de protección. Parte de ellas están alcanzando progresivamente estos niveles.

El movimiento de varios millones de nuevos consumidores que se observa cada año desde principios de la década de 2000 impulsa el crecimiento, el crédito, la construcción; en resumidas cuentas, todos los sectores económicos. Los consumidores de la nueva clase media presionan por que se abran nuevos centros comerciales, se pongan en marcha nuevos servicios y se innove, con el fin de satisfacer las necesidades crecientes en relación con el nivel de demanda que se pueden permitir. Según las estimaciones, tan solo en Asia, la clase media totaliza más de 500 millones de personas, lo que equivale a la población total de la Unión Europea. Esto significa que se dispone de la base para innovar en el ámbito de la seguridad social, y que es necesario seguir ampliando los tipos de cobertura para dar apoyo a la clase media que, de otro modo, corre el riesgo de volver a caer en la pobreza, y fomentar su continua movilidad ascendente.

La repentina aparición de esta clase media se acompaña, en primer lugar, de un cambio en el centro de gravedad de la economía mundial y, en segundo lugar, de numerosos focos de tensión en países que han pasado a ser muy estratégicos y que tienen que hacer frente a una demanda cada vez mayor de derechos y servicios. Frustrar esta demanda equivale a generar el riesgo de inestabilidad política y social; y no satisfacer esta demanda, sobre todo en lo que se refiere a la seguridad social, equivale a correr el riesgo de degradar este creciente capital humano y el potencial de crecimiento que supone.

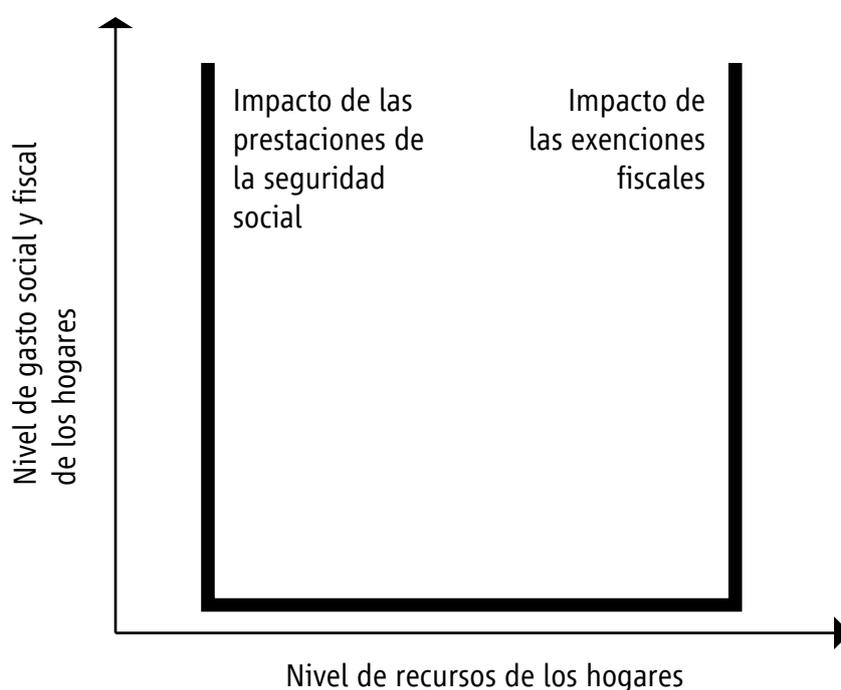
Una cuestión fundamental es garantizar que la clase media se beneficie de una protección social adecuada, estabilizando, en primer lugar, la situación social y la cobertura de seguridad social de los trabajadores que, si bien forman parte de la clase media por los ingresos que perciben, siguen activos en el sector informal con empleos y contratos precarios, cuando los consiguen. Ofrecer acceso al sector formal que está asociado a las garantías sociales, o acceso al valorado sector empresarial, es el principal desafío de las grandes ciudades, de los países y de la comunidad internacional.

En los países en desarrollo, el reto es conseguir que la clase media existente, preocupada y crítica con la seguridad social, vuelva a apoyar el sistema. Durante decenios, ha puesto en tela de juicio la justicia y el desempeño del sistema de prestaciones. En lo que respecta a los gravámenes, se representa a esta clase media como una clase limitada o sobrecargada por los impuestos. En cuanto a los beneficios sociales, la clase media actual está supuestamente excluida de los mecanismos a los que contribuyen (mediante cotizaciones a la seguridad social e impuestos).

Los mecanismos fiscales de orientación social, que determinan el gasto y la financiación de la seguridad social no siempre son favorables a la clase media (entendida como una categoría situada entre los ricos y los menos

favorecidos). La ayuda, o asistencia, social, está orientada sobre todo a los menos privilegiados, mientras que la carga fiscal, los recortes fiscales, benefician a los acomodados. Este fenómeno puede representarse con una curva en forma de U (gráfico 1.7). Por una parte, los ingresos de los más necesitados aumentan gracias a las prestaciones familiares, los subsidios de vivienda y las prestaciones de seguridad social y, por otra, los más acomodados obtienen mayores beneficios de los impuestos cuando se imponen recortes fiscales. La clase media se encuentra entonces en la base de la U; la estilizada curva de redistribución (prestaciones y cargas) tiene de hecho forma de U. Los menos afortunados reciben prestaciones y los más privilegiados obtienen reducciones fiscales. En el medio se encuentra la clase media, que apenas recibe prestaciones y tampoco se beneficia de las exenciones fiscales tanto como los más favorecidos.

Gráfico 1.7. Curva en forma de U del gasto social y fiscal



Fuente: Autor.

En los países desarrollados, la clase media se ha consolidado históricamente con el desarrollo de los programas de seguridad social. Actualmente, la clase media está, prácticamente en todos los países, preocupada por los cambios de prioridad de la seguridad social, y también por la dificultad que tiene de abarcarlo todo. Mientras que el mayor impacto económico de la seguridad social ha sido la aparición de la clase media, es peligroso que esta no perciba la seguridad social como el mecanismo que hace posible su buena calidad de vida. Esta es una cuestión de ajuste de los programas, pero en todo caso es un asunto de importancia capital.

La buena noticia desde el punto de vista mundial, y que está cada vez más reconocida, aunque no siempre en base a información fidedigna, se hace visible en una sencilla ecuación: cuanto más asertiva sea la clase media y más se consolide la libertad y la propiedad, más se considerará la seguridad social como una herramienta que favorezca el desarrollo. Sin embargo, este desarrollo debe ir acompañado de derechos sociales y civiles, y de servicios de calidad. La otra cara de la moneda de esta ecuación es clara: cuanto más se erosione la clase media, mayor serán los retos políticos y económicos.

Por lo tanto, es estratégico y necesario para la estabilidad mundial que la seguridad social reafirme la clase media en los países desarrollados y ayude a la clase media emergente en los países en desarrollo.

2. El crecimiento y la seguridad social: Mecanismos

Si bien el impacto socioeconómico de la extensión de la seguridad social no ha recibido muchas críticas en el pasado, ya no se puede decir lo mismo en la actualidad, en particular en lo relativo a los efectos puramente económicos de la seguridad social.

Los expertos pretenden medir la compatibilidad de los regímenes de seguridad social con el crecimiento: ¿cómo influyen estos regímenes en el crecimiento? De todos los programas que conforman las bases de las distintas ramas de la seguridad social, ¿cuáles son los más favorables al crecimiento, y cuáles los menos favorables? ¿Es posible definir cada rama de forma aislada en función de su naturaleza, su extensión y el impacto que tiene en relación con el crecimiento y el bienestar?

Si bien es complicado (cuando no imposible sin caer en consideraciones teóricas o afirmaciones de carácter ideológico) definir de manera precisa la relación entre el crecimiento y la seguridad social en su conjunto, es razonable estudiar la naturaleza y orientación de esa relación a partir de los mecanismos implicados.

Debido a la dificultad de evaluar el impacto directo de los regímenes de seguridad social actuales en el crecimiento económico de una sociedad, es necesario centrar la atención en los resultados que, a su vez, permiten el crecimiento. En particular, se debe centrar la atención en los mecanismos que relacionan la seguridad social con las cuatro esferas siguientes:

- el mercado de trabajo;
- el consumo y el ahorro;
- la demografía;
- el capital humano.

Se examinarán, en cada una de estas cuatro esferas, las diversas repercusiones de los regímenes de seguridad social, tanto en las economías en desarrollo como en las desarrolladas. De nuevo, es necesario tomar precauciones, puesto que tales repercusiones, reflejadas en numerosos estudios de distinta orientación, pueden variar. Lógicamente, difieren de forma significativa tanto en función del contexto concreto como de las características específicas de cada régimen. No todas las prestaciones sociales de las distintas ramas se componen, organizan o financian de la misma manera. Los estudios pretenden evaluar unas repercusiones muy específicas en contextos muy concretos. Sin embargo, el conjunto de estos estudios no ha dado lugar a conclusiones claras, aunque sí ofrecen un razonamiento esclarecedor. Para obtener conclusiones con un propósito más general, habría que combinar sus resultados.

El objetivo de este informe no es responder a estas cuestiones, sino más bien destacar los elementos del debate.

2.1. Seguridad social y crecimiento: Debates y controversias

El impacto de la seguridad social en el crecimiento es objeto de una amplia bibliografía que ha dado lugar a diversas conclusiones en el ámbito académico que se discuten en el ámbito político.

Un ámbito de investigación creciente. Si bien gran parte de la bibliografía académica en materia de seguridad social se ha centrado en la función que desempeñan los regímenes de seguridad social de proporcionar a los miembros vulnerables de la sociedad una protección de sus ingresos y de reducir

las desigualdades en la sociedad, hay pocos estudios que aborden el impacto de estos regímenes en el crecimiento; y si lo hacen, se limitan a criticar el costo y la carga que suponen para las finanzas públicas, sin tener en cuenta el impacto o los resultados para la sociedad.

Por consiguiente, la relación entre la seguridad social y el crecimiento económico ha dado lugar a posiciones teóricas opuestas, y seguramente seguirá siendo una cuestión controvertida, sobre todo en el ámbito político.

Es difícil evitar caer en opiniones partidistas al delimitar de forma empírica el impacto general de la seguridad social, entendida en su conjunto, en el crecimiento económico, entendido también en su conjunto. Esta cuestión enfrenta posturas teóricas y políticas, principalmente las diversas tradiciones liberales y socialistas.

Por el contrario, las investigaciones con temas menos ambiciosos, que tienen un objetivo más específico y métodos y resultados más fiables, no tienen en cuenta las consecuencias globales, sino los resultados directos (por ejemplo, en los mercados de trabajo, el consumo y el ahorro, etc.) a través de los cuales los regímenes de seguridad social pueden afectar al crecimiento económico.

En estos estudios económicos los investigadores utilizan métodos sumamente sofisticados, por ejemplo evaluaciones aleatorias, experimentos naturales y microsimulaciones, y se valen de los datos administrativos de que disponen o de los datos de sus propias encuestas. Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, los trabajos de este tipo son cada vez más numerosos, lo cual mejora la comprensión de los mecanismos relativos a los regímenes de seguridad social en toda su diversidad.

Recuadro 2.1. *Los regímenes de seguridad social como estabilizadores automáticos*

La reciente crisis financiera y económica mundial ha puesto de manifiesto la importancia de la seguridad social como elemento fundamental de la recuperación mediante el impulso del consumo.

Desde el inicio de la crisis en 2008, la gran mayoría de los gobiernos aumentaron inmediatamente el gasto público social a fin de mantener el crecimiento y proteger a la población de los efectos negativos de la crisis financiera, de los mercados de alimentos y del combustible. En la primera etapa de la crisis, un total de 145 países elevó el gasto público, y al menos 48 países anunciaron planes de incentivación fiscal por valor de 2 400 millones de USD, de los cuales aproximadamente una cuarta parte se invirtió en medidas de protección social. La protección social desempeñó la función fundamental de atenuar los primeros efectos negativos de la crisis en los hogares en esta etapa inicial de la crisis. De no haber sido por estas medidas de protección social, los efectos de la crisis en el empleo, los ingresos disponibles de los hogares y las tasas de pobreza habrían sido mucho mayores en el período 2009-2010.

Una de las principales lecciones de estas respuestas iniciales a la crisis es que los sistemas de seguridad social pueden funcionar como un estabilizador automático, que resulta mucho más efectivo si los planes y programas correspondientes se ponen en marcha antes de que se produzca la situación de crisis.

Fuente: OIT (2014).

¿Inhibición o estímulo del crecimiento? Algunos economistas consideran que los regímenes de seguridad social inhiben el crecimiento económico, debido a que generan un gasto público improductivo, debilitan el dinamismo de los mercados de trabajo y reducen el ahorro personal. Otros defienden exactamente lo contrario, es decir, que los regímenes de seguridad social estimulan el desarrollo económico tanto en las economías en desarrollo como en las desarrolladas.

Estas investigaciones también sostienen que el gasto en seguridad social, especialmente el destinado a combatir la desigualdad, promueve el crecimiento económico al aumentar la demanda y el consumo de las personas de renta baja. Este aumento de la demanda parece conducir a la creación de empleo y a un mayor crecimiento (recuadro 2.1).

En el mismo sentido, el gasto en seguridad social puede, en cierta medida, mejorar la productividad, ya que ofrece protección a los trabajadores afectados desde el punto de vista económico y social por el cambio tecnológico. En estos casos, la seguridad social no se considera una herramienta que favorece el crecimiento, sino como un instrumento para amortiguar sus efectos negativos.

En países en desarrollo, algunos programas, como las pensiones públicas de jubilación y las transferencias monetarias, impulsan el desarrollo del capital humano y la inversión productiva, lo que favorece a las personas económicamente vulnerables. Estos programas les permiten participar en los mercados emergentes para aportar una cierta estructura al sector informal y acelerar el crecimiento económico. La seguridad social desempeña la función de impulsar el crecimiento, al menos en las estadísticas oficiales, puesto que ayuda a formalizar las situaciones y actividades, especialmente en el ámbito profesional.

2.2. Seguridad social y trabajo: Relaciones complejas y recíprocas

La primera cuestión que se va a analizar es la del empleo, dado que constituye la base para el crecimiento y hace posible la financiación de la seguridad social. Esta observación se justifica, sobre todo en el ámbito de los regímenes que siguen el modelo de Bismarck, donde el empleo da lugar a las cotizaciones, que a su vez hacen posible la seguridad social; pero también está perfectamente justificada en los regímenes basados en el modelo de Beveridge, donde el empleo genera los impuestos, que dan lugar a la seguridad social.

Esta cuestión está relacionada con los métodos de financiación de la seguridad social, es decir, con los modos de equilibrar los impuestos y las cotizaciones, y, en particular, con la naturaleza y orientación de los programas de las distintas ramas de la seguridad social.

La cobertura de riesgos que ofrece la seguridad social plantea el problema clásico del riesgo moral, que consiste en que las personas que podrían estar trabajando deciden abandonar el mercado de trabajo, dado que disponen de los ingresos que les proporciona el régimen de seguridad social. El problema del riesgo moral, que también puede abordarse desde un punto de vista filosófico, es una realidad en el ámbito de la economía y los seguros. La gran pregunta no es tanto si el riesgo moral existe o no, sino más bien cuál es su alcance. Algunos exageran el alcance del riesgo moral, mientras que otros niegan su importancia. No hay duda de que el modo en que se regula el empleo, la invalidez y los accidentes de trabajo tiene repercusiones en las personas que abandonan el mercado de trabajo y que no tendrían por qué hacerlo.

Este abandono del mercado de trabajo, si alcanza ciertos niveles, puede debilitar la dinámica del mercado de trabajo y obstaculizar el crecimiento económico. Sin embargo, las investigaciones no ofrecen una imagen homogénea de la existencia y, en particular, del alcance de estos riesgos, que desincentivan el trabajo.

El riesgo moral que entrañan los regímenes de seguridad social es una realidad, pero lo verdaderamente problemático es su alcance potencial o real, el cual puede variar en función de la naturaleza y la organización de los regímenes que han generado, en mayor o menor medida, el desincentivo a trabajar. Especialmente desde principios de la década de 2000, muchos gobiernos han modificado sus regímenes para reducir el riesgo moral. Esta es precisamente la idea de "asistencia social condicionada", que ha permanecido en gran medida sin cambios durante mucho tiempo y cuyo objetivo es hacer depender las prestaciones sociales, en la medida de lo posible, del ejercicio de una actividad profesional. El alcance del riesgo moral es objeto de debates profundos e intensos, y en el mismo sentido se argumenta entre los políticos favorables a aumentar la asistencia social condicionada.

En cuanto al mercado de trabajo, las prestaciones de desempleo es el asunto que más se cuestiona y que más investigaciones suscita. En relación con el impacto de las prestaciones de desempleo en el mercado de trabajo, hay dos tradiciones de investigación que dan lugar a conclusiones divergentes. El primer

enfoque, influido por la teoría económica neoclásica, sostiene que las prestaciones de desempleo reducen la participación en el mercado de trabajo debido a que constituyen, en sí mismas, un desincentivo. El segundo enfoque, basado en la teoría económica keynesiana, defiende que las prestaciones de desempleo ayudan al desempleado a mantenerse vinculado al mercado de trabajo, especialmente en tiempos de recesión económica (recuadro 2.2). Este ámbito de la investigación, centrado en la seguridad social, es uno de los más extendidos, y sus conclusiones se siguen debatiendo en el ámbito político.

Recuadro 2.2. *El trabajo compartido: mantener las capacidades para acelerar la recuperación*

Durante la gran recesión del período inmediatamente posterior a 2007, se hicieron más frecuentes los programas de trabajo compartido.

El objetivo es ayudar a las empresas y a los empleados a adaptarse a la desaceleración de la producción mediante la reducción de las horas de trabajo de los empleados afectados, en lugar de mediante el despido, de tal manera que se comparte el trabajo disponible. El trabajo compartido es un acuerdo tripartito entre los empleadores, los empleados y la institución de seguridad social, en que los empleados deben aceptar un horario de trabajo reducido y compartir el trabajo disponible durante un período de tiempo determinado. Los empleados que participan en el acuerdo reciben prestaciones del seguro de empleo para compensar de forma parcial la pérdida de ingresos a causa del horario de trabajo reducido.

El reparto del trabajo, además de amortiguar el impacto, protege los ingresos de los trabajadores al mismo tiempo que permite a la empresa conservar las capacidades de sus recursos humanos y, de este modo, consolidar su capacidad de recuperarse más rápidamente tras la crisis.

La relación entre el mercado de trabajo y la seguridad social también se estudia teniendo en cuenta las pensiones. Tal como están configuradas, las pensiones provocan la salida de las personas del mercado de trabajo, lo cual puede resultar provechoso o, por el contrario, afectar a personas que podrían y, en algunos casos, querrían seguir trabajando. Este es el caso, en particular, de quienes optan por la jubilación anticipada. En general, lo más relevante en términos de crecimiento, además de la cuestión macroeconómica de la sostenibilidad de los diferentes regímenes de jubilación, es la edad de jubilación. Esta variable tiene un impacto significativo tanto en la vida de las personas como en el crecimiento. Los estudios revelan que los países pueden aumentar la mano de obra y reducir el gasto en pensiones mediante el aumento de la edad de jubilación, lo que estaría justificado a la vista del incremento de la esperanza de vida. Sin embargo, el aumento de la edad de jubilación también puede tener consecuencias indeseadas para el equilibrio general de la seguridad social, dado que una parte del ahorro acumulado gracias al impago de las pensiones se compensa con el aumento del número de trabajadores de edad avanzada que reciben prestaciones de desempleo o de invalidez.

La principal lección es que si bien cada régimen de seguridad social debe examinarse en primer lugar de forma aislada respecto de los demás, siempre se deben estudiar los resultados a fin de obtener una visión de las consecuencias globales en la seguridad social, así como en el crecimiento.

La seguridad social repercute en los trabajadores con discapacidades, puesto que pretende compensarles por el abandono forzoso del mercado de trabajo debido al grado de discapacidad, o, por el contrario, porque permite permanecer en el mercado de trabajo a trabajadores con menor productividad. En el primer caso, los programas de invalidez se consideran un costo, y en el segundo caso, una inversión. Desde el punto de vista del riesgo moral, varios estudios señalan que las prestaciones de invalidez pueden representar un desincentivo para algunos trabajadores con discapacidades, aunque esto depende del grado de discapacidad y de la indemnización. Para abordar este aspecto disuasorio, los regímenes se reforman con el fin de, por ejemplo, permitir la acumulación parcial de los ingresos percibidos y las prestaciones, o incluso recompensar el regreso al trabajo o, en algunos casos, los contratos de trabajo individuales. La atención se centra cada vez más en el aumento de los servicios de rehabilitación que favorecen el regreso al trabajo de los trabajadores con discapacidades.

La relación con el mercado de trabajo y, por lo tanto, con el crecimiento, depende, en primer lugar, de los objetivos de cada régimen y, en segundo, de su estructura.

Las prestaciones del seguro de salud también tienen consecuencias en el mercado de trabajo. Algunas prestaciones, como las relativas a la enfermedad o el absentismo de los empleados, no así las de reembolso del gasto de la atención de salud, pueden representar un desincentivo para algunos trabajadores, pero no para aquellos que padecen enfermedades de larga duración. Las políticas que prevén licencias de enfermedad parciales pueden ayudar a los trabajadores a permanecer en el mercado de trabajo. Algunos estudios sostienen que las prestaciones de salud reducen el absentismo laboral a largo plazo y aumentan la productividad. Esta conclusión a la que han llegado los economistas no es en ningún modo contraria a la intuición, ya que pone de manifiesto el hecho claro de que los sistemas de seguro de salud mejoran la salud de la población en general, y de los empleados en particular.

Los accidentes de trabajo, que tradicionalmente han sido el principal riesgo en el ámbito de la seguridad social, desempeñan una función fundamental en relación con el mercado de trabajo. En la mayor parte de los países, la prevención se considera una herramienta para mejorar la empleabilidad. La cobertura de los accidentes de trabajo, que existe desde finales del siglo XIX, se considera un requisito esencial para el crecimiento, que ofrece seguridad tanto a los trabajadores como a los empleadores, pero no como un problema de desincentivos que obstaculice el crecimiento económico.

Por último, las prestaciones familiares también desempeñan un papel importante en el mercado de trabajo. Inicialmente se crearon, en muchos casos, para apoyar la prohibición del trabajo infantil. Las transferencias monetarias condicionadas proporcionadas de las economías en desarrollo comparten este objetivo de ofrecer recursos para atender a la necesidad de proporcionar una educación a los niños. En un plano más general, actualmente la cuestión principal es el papel de la mujer en el mercado de trabajo ([recuadro 2.3](#)). En un contexto caracterizado por la gran preocupación que suscitan las cuestiones de igualdad entre hombres y mujeres, y con la finalidad de alcanzar una mejor conciliación entre el trabajo y la vida personal, las políticas familiares están transformando el mundo del trabajo, en particular mediante la licencia parental remunerada o las ayudas a las familias por el nacimiento de un hijo. Estas políticas generan costos directos de gasto social, así como gastos de inversión para los padres (tanto hombres como mujeres) y los hijos. Globalmente, estas políticas familiares promueven un crecimiento más inclusivo.

Recuadro 2.3. *Igualdad entre los géneros: valorar el verdadero potencial económico de todas las personas*

La participación de las mujeres depende estrechamente de la puesta en marcha de programas que reducen los obstáculos a su participación en el mercado de trabajo. Al margen de las cuestiones de igualdad entre los géneros, la participación de las mujeres permite a la economía alcanzar su pleno potencial. Los programas de seguridad social que se ha probado que aumentan la participación de las mujeres en el mercado de trabajo son la licencia parental, los cuidados en la primera infancia y los de larga duración.

Suecia fue el primer país del mundo en extender la licencia parental remunerada a los hombres en 1974 y, desde entonces, las políticas se reforman de forma periódica para reforzar la igualdad entre los géneros. La política familiar sueca, basada en el modelo de familia en que ambos progenitores trabajan, reconoce a los hombres y las mujeres los mismos derechos y obligaciones en materia de familia y mercado de trabajo. Se apoya en el fuerte consenso de otorgar empleo al mayor número de personas posible. Los dos factores principales que permiten tanto a hombres como a mujeres conciliar el trabajo con el cuidado de los hijos es el establecimiento del seguro de licencia parental y la ampliación de los servicios de guardería.

La reducción de la brecha entre las tasas de actividad femenina y masculina aumenta la capacidad productiva de la economía. Por ejemplo, recientemente, la dirección del FMI estimó que la ausencia de esa brecha en el Canadá podría significar un aumento del 4,5 por ciento del PIB real.

Fuentes: Parkinson (2016); Duvander (2008).

En conclusión, aunque el riesgo moral es una realidad, en la actualidad la seguridad social va más allá al ofrecer un conjunto de servicios y una protección dirigidos a permitir que las personas lleven a cabo su actividad profesional en un entorno seguro y sin obstáculos. Esta es la idea que tradicionalmente ha guiado la seguridad social. También se aplica a la otra dimensión que la caracteriza, en la que la seguridad social asume la función y satisface las expectativas de inversión social y de mantenimiento y mejora de las capacidades humanas. La relación entre la seguridad social y el trabajo no es una cuestión que se deba mantener bajo control, sino una relación positiva que da lugar a un trabajo mejorado y fortalecido por las garantías y la cobertura que ofrecen las distintas ramas de la seguridad social.

2.3. Seguridad social, consumo y ahorro: Relación fundamental

El gasto en seguridad social puede estimular el crecimiento económico cuando aumenta el gasto global en consumo, el ahorro y la inversión productiva. Si bien los investigadores han prestado mayor atención a la relación entre los regímenes de seguridad social y el ahorro total, estos trabajos de investigación no han llevado a un consenso claro. A pesar de la ausencia de resultados indiscutibles en el ámbito académico, se pueden extraer tres ideas válidas:

- La seguridad social promueve el consumo, con independencia de que esto sea o no favorable para el crecimiento a medio plazo. Desde el punto de vista de la llamada economía basada en la demanda, la seguridad social es un instrumento de las políticas de ingresos.
- El gasto en seguridad social puede contribuir a aumentar la capacidad de ahorro, que puede complementar o sustituir los programas de seguridad social, en particular las pensiones.
- Las prestaciones monetarias pueden favorecer el gasto en la inversión productiva, especialmente en las economías en desarrollo. En estos casos, la inversión social es totalmente favorable al crecimiento, puesto que se transforma en inversión productiva.

En relación con el consumo, los pagos de la seguridad social tienen una repercusión considerable en el gasto privado; esta es, precisamente, la función de dichos pagos. Algunos economistas sostienen que los regímenes de seguridad social son, gracias a su papel de estabilizadores automáticos, uno de los elementos más importantes de las políticas macroeconómicas. De acuerdo con este argumento, estos regímenes contribuyen al crecimiento económico a largo plazo, siempre que estén configurados de manera apropiada y no produzcan efectos colaterales indeseados. En los períodos de desaceleración económica, el seguro de desempleo ayuda a estabilizar el gasto. El gasto en seguridad social actúa como estabilizador para mantener el consumo durante las crisis.

En cuanto al ahorro, la relación entre la seguridad social y el ahorro privado ha sido objeto de amplios debates e investigaciones durante decenios. Algunos estudios defienden que el primer efecto de la seguridad social es reducir el ahorro, y que se produce así, como en el caso del mercado de trabajo, una forma de riesgo moral, es decir, un desincentivo al ahorro. Otros estudios revelan resultados opuestos y aseguran que la influencia en la reducción del ahorro es inexistente o muy débil.

Estos estudios econométricos no proporcionan información homogénea, por lo que cabe preguntarse si el gasto en seguridad social sustituye o complementa el ahorro, para lo que no hay una respuesta evidente. Subyace asimismo la importante cuestión de si es realmente necesario tener ahorros y, en el caso de tenerlos, para qué deben utilizarse. Pueden emplearse tanto para el consumo como para la inversión.

En lo que se refiere a la inversión, la relación con la seguridad social se ha estudiado sobre todo en los países en desarrollo, especialmente en lo que respecta a las transferencias monetarias condicionadas. Los estudios tienden a coincidir en que unos regímenes de seguridad social bien configurados promueven el crecimiento, no solo al aumentar la demanda agregada, sino también al incrementar la inversión productiva de los beneficiarios. Dicho de otro modo, las personas pueden emplear las prestaciones de seguridad social para invertir en capital físico, por ejemplo en equipo ligero, lo que estimula la actividad y el crecimiento económicos. De ahí que ciertas prestaciones sociales se consideren un instrumento claro para la inversión. Algunas se configuran específicamente para ello, mientras que otras están orientadas a este objetivo. En ambos casos, se reducen las restricciones de liquidez y aumentan las posibilidades de inversión, lo cual puede tener efectos positivos y funcionar como un motor para el crecimiento.

En resumen, la inversión social no solo representa un gasto social en reparación y ajuste social, sino también una inversión puramente económica en el aparato productivo y en el crecimiento. De nuevo, es necesario hacer hincapié en la importancia de que no todo el gasto social se rige por la idea de la inversión social.

Cabe destacar que la seguridad social complementa y sustituye a los ingresos inexistentes o insuficientes. Todas las ramas de la seguridad social, desde las pensiones hasta las prestaciones de invalidez, desempeñan la función de sustituir y complementar. No todas tienen necesariamente la misma relación con el consumo y el ahorro: el gasto en seguridad social en contingencias imprevistas, como la invalidez, el desempleo, la salud o los accidentes en el lugar de trabajo, mantiene el consumo constante. Sin embargo, el gasto en seguridad social centrado en riesgos generalmente más previsibles, como los cambios en las circunstancias familiares o la jubilación, puede dar lugar a ideas innovadoras y estimular la capacidad de inversión a partir del ahorro. El primero, el gasto en riesgos imprevistos, sirve, por lo tanto, para compensar la falta de ahorro, mientras que el segundo, el gasto en riesgos más previsibles, puede incrementar el tipo de ahorro productivo para la economía (recuadro 2.4).

Recuadro 2.4. *Efecto Multiplicador de las pensiones*

Las pensiones públicas, cuyas prestaciones redistributivas están orientadas principalmente a la población de renta media y baja, tienen un importante efecto multiplicador. De hecho, el consumo de los jubilados se basa en los servicios de asistencia y bienes de consumo diario (alimentación, hogar, comercios locales, servicios públicos locales, etc.). Además, las residencias de ancianos pueden ayudar a sostener la economía local, debido a la gran cantidad de empleos en el sector de los servicios relacionados con los cuidados prestados a los jubilados.

Varios estudios confirman esta idea: los estudios más amplios que tienen en cuenta tanto el impacto fiscal como el económico, realizados principalmente en América del Norte (Shields, Stallman y Deller, 1999), estiman un efecto multiplicador entre 1,43 y 2. Los estudios europeos (Vollet, Roussel y Herviou, 2007) establecen que los hogares que cuentan entre 2 y 5 pensionistas (en el mejor y el peor de los casos respectivamente) genera un empleo sostenible a tiempo completo en la economía local.

Por último, cabe señalar que la seguridad social es una gran masa financiera, dado que está compuesta por derechos, organizaciones, sistemas de información y, especialmente, por finanzas. Si bien la protección social representa un 10 por ciento del PIB mundial, según la OIT, en los países ricos este representa una parte central de las economías, y en la zona de la OCDE se asigna a la seguridad social, en promedio, cerca de una cuarta parte del PIB. Estas masas de financiación, que son una parte central de los sistemas redistributivos, no solo se refieren a la gestión diaria de los fondos, sino también a los fondos de reserva (fondos de pensiones privados o fondos institucionales y del gobierno) que desempeñan una función esencial de financiación en las economías modernas. Por consiguiente, la seguridad social abarca fondos de inversión que alimentan grandes reservas de capital que pueden invertirse en el desarrollo de las empresas, en el desarrollo de infraestructuras o en adquisiciones estratégicas que reportan beneficios económicos significativos cuando los proyectos son apropiados (recuadro 2.5).

Recuadro 2.5. *La financiación de la seguridad social puede ser beneficiosa para el crecimiento económico*

En los regímenes de seguridad social lo más frecuente es una combinación del sistema de reparto y la financiación parcial. La utilización de las cotizaciones del empleado y el empleador puede aumentar la capacidad productiva de la economía, mediante, por ejemplo, la inversión en vivienda, educación, formación y hospitales.

Otro empleo eficiente de las cotizaciones es la inversión de los fondos de reserva en infraestructura estratégica, siempre que esas inversiones se gestionen de manera eficiente (economías de escala, costos de transacción más bajos y conocimientos especializados), tengan en cuenta las externalidades positivas (por ejemplo, las de carácter redistributivo, social y medioambiental) y tengan perspectivas a más largo plazo.

Se pueden destacar varios ejemplos positivos de inversión de los fondos de reserva de la seguridad social en infraestructura esencial que cumplen estas condiciones, como la vivienda social, la infraestructura de transporte y la participación estratégica en capital social. Así, uno de los fondos de reserva de seguridad social más grandes de Europa registra un porcentaje de gastos generales de 17 puntos básicos, respecto del promedio de 55 puntos básicos del sistema del segundo pilar de capitalización, mientras que algunos fondos de pensiones del Canadá invierten mucho en proyectos de infraestructuras tales como aeropuertos. Otros ejemplos que cabe destacar son los de instituciones tan diferentes entre sí como los fondos de pensiones privados, la *Social Security Investment Company* (SSIC) del Irán o el Fondo de Reserva para las Pensiones de Francia.

En conclusión, conviene señalar dos aspectos. En primer lugar, el consumo es tanto un objetivo como una función de la seguridad social. Es un objetivo porque la seguridad social pretende conservar la capacidad de consumo; y una función porque la seguridad social en sí misma es, mediante las cotizaciones y los pagos, una forma de consumo. En segundo lugar, desde el punto de vista de la seguridad social, el ahorro es un fenómeno bastante singular, dado que tradicionalmente ha sido, y todavía es, un instrumento de la seguridad social. En un primer momento, el ahorro individual no casa con la idea de seguridad social recaudadora y obligatoria; sin embargo, es una dimensión de la seguridad social individual puesta en práctica por las personas y los hogares. Se trata, de nuevo, de reflexionar sobre la seguridad desde un enfoque de coherencia.

2.4. Seguridad social y demografía: Relación evidente y no tan evidente

La relación entre la demografía y la seguridad social es recíproca, como la mayoría de las relaciones examinadas en este informe; la demografía repercute pues en la seguridad social, y viceversa. La orientación, las prioridades y las funciones de la seguridad social son de carácter político y también dependen en gran medida de la demografía y de su equilibrio interno. La salud, la fertilidad, las estructuras familiares y el envejecimiento son determinantes fundamentales de los sistemas de protección social. Por otro lado, los regímenes de seguridad social influyen en estos tres aspectos, con consecuencias más o menos evidentes para el crecimiento. Se podría añadir otra variable demográfica importante, la migración: en función del grado de complejidad y apertura de los regímenes, estos atraerán o rechazarán a las personas que migran para beneficiarse de ellos. Esto sucede en el caso de las personas pudientes de los países ricos, que desean beneficiarse de unos servicios mejores en otro lugar, así como en el caso de las personas desfavorecidas de los países pobres que aspiran a obtener aquello que no tienen en sus países.

Las consecuencias de los programas de protección social para el crecimiento en relación con la situación sanitaria y los sistemas de salud son las que se están mejor documentadas. Ningún estudio niega que los sistemas de salud, al mejorar su capacidad productiva, aumentan la capacidad de las personas para participar en la actividad económica y en el crecimiento. Como sucede en muchos ámbitos, el debate se centra en cuáles son los elementos y las formas de organización más adecuados para mejorar la salud de la población y su inserción en el mercado de trabajo.

En cuanto a las tasas de fecundidad, que en general están relacionadas con las ramas de enfermedad y prestaciones familiares de la seguridad social, el efecto principal de la seguridad social es la reducción de la mortalidad infantil, lo que permite que, con el tiempo, un mayor número de jóvenes se incorpore al mercado de trabajo. La relación entre las tasas de fecundidad y las políticas familiares es más discutible. Mientras que en los países desarrollados se suele establecer una relación positiva dirigida a una mejor conciliación entre la familia y la vida profesional, en los países en desarrollo, si bien se hace hincapié en una relación similar, esta está orientada al control de la natalidad. No hay una relación tan estrecha entre los niveles de gasto público en prestaciones familiares y las tasas de fecundidad. Sin embargo, parece que algunos elementos de las políticas familiares, especialmente los relativos a las ayudas a la llegada de un nuevo hijo, permiten a los progenitores, especialmente a las madres, participar más en el mercado de trabajo. En cambio, cuanto más complejos son los sistemas de pensiones, menos favorables son a la fecundidad. Es importante señalar que las pensiones reemplazan a las expectativas de sustento depositadas en los niños.

En un plano más general, se observa que los regímenes de seguridad social, especialmente aquellos que se basan en el concepto de inversión social, benefician a la población joven. Los países que cuentan con una población más joven son los que tienen mayor capacidad de crecimiento.

En conclusión, parece que, si bien la relación entre los regímenes de seguridad social y las tasas de fecundidad no es tan evidente como podría pensarse, los regímenes de seguridad social más beneficiosos para los jóvenes son los más favorables al crecimiento.

2.5. Seguridad social y capital humano: La necesidad de fortalecer las relaciones

Si bien los regímenes de seguridad social pueden influir en el capital productivo, principalmente afectan al capital humano de cada persona. Este capital consiste en las capacidades innatas y las competencias adquiridas gracias a la inversión en formación o tratamientos.

Muchos estudios abordan este tema desde puntos de vista especializados, que pueden abarcar cuestiones como la salud, la relación entre las licencias familiares y el rendimiento académico de los hijos, los protocolos de tratamiento de las personas mayores que desean mantenerse saludables o las pensiones que permiten a los jubilados financiar o ayudar a financiar la educación de los nietos, etc. En la mayoría de los casos, el impacto de estos regímenes puede medirse en función de sus objetivos temáticos, si bien no es fácil distinguir cuáles son las consecuencias para el crecimiento. Lo mismo ocurre con las relaciones causales que se han de observar entre los costos de los programas, el aumento de la esperanza de vida de los jubilados y el impacto en el crecimiento económico global. A este respecto, no se puede hablar de certezas.

Si bien se pueden debatir, de forma detallada y rama por rama, las relaciones entre la seguridad social, el capital humano y el crecimiento, la cuestión que se plantea es el alcance de la seguridad social. Generalmente, y de forma convencional, los seguros de desempleo vienen acompañados de políticas de formación profesional, que contribuyen a la conservación y la mejora del capital humano de los trabajadores y les ayudan a mantenerse y progresar en el mercado de trabajo. A pesar de que esta relación es automática, la educación no se suele incluir entre las variables consideradas en el ámbito de la seguridad social. Sin embargo, el gasto en educación es el que mayor impacto tiene en el capital humano y, por lo tanto, en el crecimiento. Esto es particularmente cierto tanto en las economías en desarrollo, donde las transferencias monetarias condicionadas promueven la asistencia de los niños a la escuela, aunque bajo la presunción de

que se dispone de instituciones abiertas y de calidad, como en las economías desarrolladas, especialmente en la denominada economía del conocimiento, donde las transferencias sociales no afectan a las escuelas directamente, sino que son un elemento principal del gasto público.

En relación con este último aspecto, se podría concluir de forma provisional que, a fin de mejorar la comprensión y reforzar el impacto de la seguridad social en el capital humano, es importante ampliar el concepto de seguridad social dinámica, que no se limita a los riesgos y las ramas establecidas tradicionalmente, sino que abarca todo tipo de medidas orientadas a la formación y la mejora del capital humano.

Conclusiones: Tres elementos principales

Esta visión general de la relación entre la seguridad social y el crecimiento pretende mostrar las consecuencias generalmente favorables de los regímenes de seguridad social para el crecimiento económico. Se pueden destacar tres elementos principales en estas conclusiones:

- No solo se han alcanzado resultados diversos, sino que también se ha podido manifestar una convicción. Los resultados opuestos de los estudios especializados no permiten llegar a una conclusión clara sobre la relación entre la seguridad social y el crecimiento. Los estudios académicos dan lugar a conocimientos, evaluaciones e interrogantes; resumir y poner todo ello en perspectiva conduce a observaciones más matizadas y opiniones más firmes. La seguridad social, aparte de ser el resultado de un método y unos conocimientos científicos, es, sobre todo, una cuestión de convicción y política. Todos los instrumentos de financiación y gasto de la seguridad social, si se analizan de forma aislada y rigurosa, tienen, en mayor o menor medida, efectos positivos en el crecimiento económico. Dada la diversidad inagotable y la gran complejidad de los sistemas y las situaciones, no es concebible extraer una conclusión general válida desde el punto de vista científico. Sin embargo, a la vista del progreso de los últimos decenios y las dificultades considerables que se presentan, se debe destacar una conclusión estratégica. De acuerdo con los estudios de la AISS sobre la seguridad social dinámica, la seguridad social puede, sin ninguna duda, funcionar como motor para el crecimiento. Algunos estudios muestran cómo, en ciertas áreas de la seguridad social y determinados contextos y estructuras, la seguridad social puede representar un obstáculo para el crecimiento. Sin embargo, otros muchos estudios destacan el papel decisivo que desempeña la seguridad social cuando se adecúa a las dinámicas de la economía, tanto en las economías en desarrollo como en las desarrolladas. Una seguridad social bien estructurada acompaña y respalda el crecimiento.
- Este informe también resalta dos aspectos. En primer lugar, la seguridad social debe entenderse en un sentido amplio, es decir, no solo han de tenerse en cuenta las distintas ramas de la seguridad social, sino también todas las medidas dirigidas a mantener el capital humano. En segundo lugar, el crecimiento no debe medirse únicamente mediante estrictos indicadores económicos como el PIB. La seguridad social, o, más bien, los regímenes de seguridad social adecuados, contribuyen de forma significativa al crecimiento. Estos, sin embargo, deben entenderse en un contexto más amplio, es decir, desde la óptica del crecimiento inclusivo, a fin de promover una economía con altas tasas de empleo que cree cohesión social y territorial.
- Por último, este informe ofrece una tercera perspectiva: el crecimiento, especialmente cuando es inclusivo, está estrechamente relacionado con el relativo "atractivo" de los países y las regiones, es decir, con las empresas y las capacidades. La seguridad social es uno de los principales factores que hacen atractivo un territorio, aunque paradójicamente apenas se presta atención a este aspecto. Si bien la mayor parte de las prestaciones de seguridad social nacionales no tienen en cuenta el territorio en que se asignan, indirectamente son uno de los principales factores que hacen viable ese territorio, y las políticas en este ámbito tienen objetivos sociales cada vez más explícitos. Esto sucede tanto en el mundo en desarrollo como en el desarrollado, dado que en ambos casos las realidades y las autoridades locales son cada vez más importantes. Los sistemas de seguridad social, especialmente desde el punto de vista

de su aplicación sobre el terreno, pueden resultar atractivos o todo lo contrario. Se deben entender mejor estos fenómenos que se observan a nivel local, nacional o internacional, puesto que también contribuyen de forma negativa o positiva al crecimiento económico y al bienestar, que están vinculados a la sociedad en su conjunto y, cada vez más, a los diversos territorios. Es necesario, por lo tanto, entender mejor el impacto de los flujos relativos a la financiación y el gasto en seguridad social en los diferentes territorios, puesto que es en estos donde se ampliará o reducirá el crecimiento económico.

Apéndice: Cuadros-resumen de las distintas ramas de seguridad social

Los dos cuadros siguientes se proponen como un resumen general para facilitar el debate. El primero se ocupa de los efectos de cada rama de la seguridad social en el crecimiento y en la inclusión social. El segundo recoge, también rama por rama, los aspectos que afectan de forma directa al crecimiento y al bienestar, esto es, el trabajo, la capacidad de consumo, la demografía y el capital humano.

En la medición del impacto socioeconómico de la seguridad social, con frecuencia se utiliza una división sencilla en dos categorías: por una parte, presentan las consecuencias, generalmente positivas, para el crecimiento económico y la inclusión social; y, por otra, las consecuencias adversas para las finanzas públicas, la productividad de las empresas y las personas y la competitividad de los países. Los estudios disponibles analizan todos estos efectos, pero no despejan dudas ni llegan a conclusiones definitivas de forma sistemática. Dado que las críticas son bien conocidas y no carecen de valor, este apéndice se centrará en las lecciones positivas que se pueden aprender en cada rama de la seguridad social como resultado del análisis del impacto de la seguridad social en el crecimiento económico y en la inclusión social, expresión que equivale a bienestar colectivo. Esto implica una disposición de los cuadros en dos dimensiones y seis filas, de acuerdo con la clasificación tradicional de la seguridad social que utiliza la AISS.

Cuadro A.1. *El impacto de la seguridad social sobre el crecimiento económico y la inclusión social*

	Crecimiento económico	Inclusión social
Invalidez	<ul style="list-style-type: none"> • Regreso o mantenimiento de las personas en el empleo. • Utilidad de los equipamientos y los servicios de que puede depender el funcionamiento de un sector económico determinado. • Buen rendimiento financiero de las empresas y las instituciones de seguridad social que llevan a cabo programas de regreso al trabajo y reincorporación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de las personas con discapacidades. • Desarrollo de innovaciones y actividades que no son necesariamente rentables pero resultan socialmente útiles.
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la demanda, especialmente en períodos de estancamiento o recalentamiento económico. • Mantener el desempleo en el sector formal de la economía. • Mejorar, mediante la formación, la capacidad y la competencia de los solicitantes de empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Protección de los trabajadores económica y socialmente perjudicados debido al cambio tecnológico. • Mantener al desempleado en contacto con el mercado de trabajo.
Riesgos profesionales	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer a los trabajadores y los empleadores una base jurídica sólida que permita unas relaciones laborales más fluidas. • Rentas vitalicias y consumo de capital y de alimentos • El rendimiento financiero de las empresas que invierten en prevención alcanza una proporción del 1:2,2 (www.issa.int/rop). 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura de los aspectos más negativos de la actividad profesional. • (Re)inserción de los trabajadores lesionados en la sociedad.
Políticas familiares	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor conciliación entre la vida familiar y la profesional. • Contribución a la renovación de las generaciones, al apoyo a los jóvenes y, por lo tanto, al dinamismo económico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor integración de las mujeres en el mercado de trabajo. • Mayor participación de los hombres en la vida familiar. • Evolución del capital humano como capital productivo.
Salud	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución de la inseguridad y la incertidumbre a fin de aumentar la inversión en el trabajo. • Financiación del sector médico y la innovación. • Establecimiento de una estructura de actividad económica estratégica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora general de las condiciones de vida. • Cooperación en la gestión de situaciones extremas y crisis. • Adaptación a las nuevas situaciones y aspiraciones, que siempre es necesaria.
Vejez y sobrevivientes	<ul style="list-style-type: none"> • Las pensiones como uno de los componentes principales del gasto en consumo. • Los fondos de los sistemas de pensiones como uno de los motores principales de las economías contemporáneas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Herramientas para aliviar las dificultades de la vejez. • Gasto que contribuye a la movilidad y a la planificación territorial.

Este segundo cuadro contiene un resumen de lo estudiado en relación con el impacto de la seguridad social en los cuatro mecanismos de crecimiento, y señala los efectos positivos y negativos. El guion (–) indica que no hay datos específicos al respecto.

Cuadro A.2. La seguridad social y el trabajo, la capacidad de consumo, la demografía y el capital humano

	Trabajo	Consumo y ahorro	Demografía	Capital humano
Invalidez	Mantenimiento del empleo y capacidad para acceder al mercado de trabajo / posible desincentivo al trabajo.	Prestaciones que compensan la falta de ingresos y favorecen el consumo / el ahorro puede no estar orientado de la manera más adecuada.	Capacidad para ahorrar y mantener la buena salud de las personas que padecen alguna discapacidad / en ocasiones, los costos de los cuidados son altos.	Conservación del capital humano de las personas con discapacidades y evolución de un sector determinado.
Empleo	Mantenimiento de la capacidad de consumo/ posibles desincentivos.		–	Mantenimiento y mejora a través de la formación del capital humano de los desempleados.
Riesgos profesionales	Mayor seguridad en las actividades profesionales y fluidez en las relaciones laborales.		Capacidad para ahorrar y para mantener la buena salud de las personas que padecen alguna discapacidad / en ocasiones, los costos de los cuidados son altos.	Conservación del capital humano de las víctimas de accidentes y desarrollo de un sector determinado.
Políticas familiares	Conciliación de la familia y la vida profesional / abandono del mercado de trabajo por parte de algunas madres.	Gasto y ahorro del consumidor dirigido al futuro de los hijos / uso inadecuado de las prestaciones.	Contribuciones a la fecundidad, al apoyo a los jóvenes y al crecimiento.	Renovación de las generaciones e inversión social en los niños.
Salud	Salud de la población e inversión en un sector estratégico / mayores costos para las finanzas públicas.	Mantenimiento de la capacidad de consumo y acceso a los servicios de salud / desincentivos al ahorro.	Mayor esperanza de vida y menor mortalidad infantil, y mayor productividad de la población / demanda de cobertura en continuo aumento.	Mejoras reales del capital humano, en particular en su dimensión relativa a la salud.
Vejez y sobrevivientes	Un supuesto desincentivo al trabajo y problemas en el empleo de los trabajadores mayores / jubilación anticipada que causa el abandono prematuro del mercado de trabajo.	Impulso del consumo de las personas de edad avanzada y fondos significativos para la financiación de la economía / desequilibrios de riqueza entre generaciones.	Limitaciones al número de nacimientos y mejora de la situación de las personas de edad avanzada / altos costos para las finanzas públicas.	Reciente aparición y consolidación de una tercera, e incluso una cuarta, etapa de la vida.

La última lección que se extrae del examen de estos cuadros es que se debe evitar abordar cada rama de forma aislada, puesto que todas interactúan entre sí y la seguridad social es un todo dinámico e interdependiente. Una selección adecuada de los riesgos, convenientemente estructurados, permite realizar avances positivos tanto en materia de crecimiento económico como de inclusión social.

Bibliografía

- AIR.** 2014. *Zambia's child grant program: 36-month impact report*. Washington, DC, American Institutes for Research.
- AISS.** 2013. *Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa*. Ginebra, Asociación internacional de la seguridad social.
- Banco Mundial.** 1990. *Poverty: World Development Report*. Nueva York, NY, Oxford University Press.
- Banco Mundial.** *The state of social safety nets 2015*. Washington, DC.
- Benjamin, D.** 2013. *Results from impact evaluation of cash transfer programs in sub-Saharan Africa* (National Social Assistance Conference, Luanda, octubre).
- Bräunig, D.; Kohstall, T.** 2013. *Calculating the international return on prevention for companies*. Ginebra, Asociación internacional de la seguridad social.
- Chandy, L.; Ledlie, N.; Penciakova, V.** 2013. *The final countdown: Prospects for ending extreme poverty by 2030* (Global Views policy paper, núm. 2013–04). Washington, DC, The Brookings Institution.
- Damon, J.** 2013. *Les classes moyennes*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Damon, J.; Ferras, B.** 2015. *La sécurité sociale*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Dobbs, R. et al.** 2012. *Urban world: Cities and the rise of the consuming class*. McKinsey Global Institute.
- Duvander, A. Z.** 2008. *Family Policy in Sweden 2008* (Social Insurance Report, núm. 2008: 15). Estocolmo, Försäkringskassan.
- Echarti, N.** 2015. "Internationales Forschungsprojekt: Welche Rendite hat Rehabilitation?", en *DGUV Forum*, núm. 11.
- ESA.** 2016. *World population prospects: 2015 revision*. Nueva York, NY, División de Población de las Naciones Unidas.
- FAO.** 2013. "The economic impacts of the CT-OVC programme in Kenya", en *Policy Brief*.
- IBSA.** 2012. *Brazil's conditional cash transfer program: Bolsa Família* (Informe de conferencia, "International Conference on South-South Cooperation", Nueva Delhi, 1-2 de marzo).
- IPC.** 2008. "Cash transfers: Lessons from Africa and Latin America", en *Poverty in Focus*, núm. 15.
- Kharas, H.** 2010. *The emerging middle class in developing countries* (OECD Development Centre working paper, núm, 285). París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OIT.** 2014. *World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT.** Sans date. *Facts on Social Security in Africa*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

- OMS.** 2013. *The world health report 2013: Research for universal health coverage*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud.
- Parkinson, D.** 2016. "Where are all the women? IMF Chief sees missing piece in Canada's economic puzzle", en *The Globe and Mail*, 14 de septiembre.
- Shields, M.; Stallmann, J.; Deller, S.** 1999. «Simulating the economic and fiscal impacts of High and low income elderly on a small rural region», en *Review of Regional Studies*, vol. 29, núm. 2.
- Soares, S.** 2012a. "Bolsa Família: Summary of its impacts", en *One pager*, núm. 137.
- Soares, S.** 2012b. *Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future* (Working paper, núm. 89). Brasilia, International Policy Centre.
- Sousa, R. P.; Santos, L. M. P.** 2009. *Measuring the impact of Bolsa Família program based on data from health and nutrition days (Brazil)* (Iniciativa working paper, núm. 7). Santiago, FAO.
- Vollet, D.; Roussel, V.; Herviou, S.** 2007. "Les retraités: quel impact socio-économique sur les territoires? Illustration à partir de la zone de Bourgneuf dans la Creuse", en *Région et Développement*, núm. 26.

A roadmap for dynamic social security
Une feuille de route pour la sécurité sociale dynamique
Una hoja de ruta para la seguridad social dinámica
Ein Plan für dynamische soziale Sicherheit
План развития динамичного социального обеспечения
迈向充满活力的社会保障的路线图
خارطة طريق لضمان اجتماعي ديناميكي

Secretaría general de la AISS

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09

E: issa@ilo.org
www.issa.int

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que agrupa departamentos gubernamentales, administraciones de la seguridad social y organismos encargados de la administración de la seguridad social. En términos globales, la AISS cuenta con 320 organizaciones miembros en más de 150 países.