

Anexo del capítulo 2:

Protección social

En este anexo se describen las diferentes estructuras de organización usadas por las unidades del gobierno para proveer prestaciones sociales, así como los efectos de esas estructuras en las estadísticas compiladas para el sector gobierno general o el sector público.

A. Introducción

1. Muchos gobiernos destinan considerables recursos económicos a la creación de **sistemas de protección social**, que consisten en intervenciones sistemáticas cuya finalidad es reducir la carga que representa para los hogares e individuos un conjunto definido de riesgos sociales. Los **riesgos sociales** son eventos o circunstancias que pueden afectar adversamente el bienestar de los hogares, ya sea imponiendo demandas adicionales sobre sus recursos o reduciendo sus ingresos. Esta asistencia se suministra en forma de **prestaciones sociales**, que pueden ser pagaderas en efectivo o en especie. En este anexo se describen las diferentes formas en que puede organizarse el suministro de prestaciones sociales y el efecto que tiene cada tipo de organización en las estadísticas del sector gobierno general y el sector público¹.

B. Características de las prestaciones sociales

2. No existe una definición aceptada universalmente del alcance de las prestaciones sociales, y los riesgos sociales que cubren pueden variar de un sistema a otro y de un gobierno a otro. La siguiente lista

de prestaciones sociales comunes pone de relieve su carácter general²:

- Tratamiento médico, dental u otros de salud, asistencia hospitalaria, de convalecencia o de larga duración como consecuencia de enfermedad, daños corporales, maternidad, invalidez crónica, o edad avanzada. Usualmente, estas prestaciones sociales se suministran directamente en especie o mediante reembolsos de los gastos efectuados por los hogares o individuos.
- Suministro de asistencia a cónyuges, hijos, parientes de edad avanzada, inválidos y otras personas dependientes. Usualmente estas prestaciones se pagan en efectivo, en forma de asignaciones periódicas para las personas dependientes o familiares.
- Compensación por reducción del ingreso como resultado de la incapacidad para trabajar, ya sea a tiempo completo o parcial. Estas prestaciones sociales suelen pagarse en efectivo y de forma periódica mientras dura la situación de incapacidad o por un período máximo. En algunos casos se paga adicionalmente, o en lugar del pago periódico, una suma global. En esta categoría se incluyen las prestaciones de jubilación, las compensaciones por desempleo y la sustitución de ingresos debido a enfermedad, daño corporal, nacimiento de un hijo, u otras razones que impiden trabajar a la persona.
- Compensación por reducción del ingreso a causa del fallecimiento del principal receptor del mismo. Estas prestaciones sociales se pagan generalmente en efectivo, frecuentemente en forma de asignaciones periódicas.

¹En el *Manual SEEPROS de 1996* de la Comisión Europea (Luxemburgo, 1996) se presenta un análisis más detenido de los problemas relativos a la organización y tratamiento de los sistemas de protección social. SEEPROS es la sigla del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social.

²Esta lista es una adaptación del párrafo 8.56 del *SCN 1993*. La Clasificación de las funciones del gobierno (véase el capítulo 6) contiene una categoría denominada "protección social" cuyo alcance es distinto al del término prestaciones en esta lista, sobre todo debido a que no incluye la atención de salud.

- Beneficios de vivienda en efectivo y servicios de vivienda, a título gratuito o a precios económicamente no significativos, o mediante el reembolso del gasto realizado por los hogares.
- Asignaciones para cubrir gastos en enseñanza u, ocasionalmente, servicios de enseñanza en especie.

3. Las prestaciones sociales pueden suministrarse en efectivo o en especie. Si son provistas en especie, los bienes o servicios pueden ser producidos por la unidad que las suministra, pueden ser comprados por dicha unidad a un productor de mercado, o pueden ser comprados por los hogares, que luego obtienen un reembolso. La protección social puede suministrarse también indirectamente, por ejemplo, a través de concesiones tributarias preferenciales y subsidios salariales. Los beneficios otorgados de esta forma no se consideran prestaciones sociales en este manual ni en el *SCN 1993*.

4. Una prestación social siempre es un pago de transferencia y se suministra colectivamente. Un pago de transferencia supone que las prestaciones se suministrarán sin que los beneficiarios deban proveer a cambio algo de valor equivalente. Por consiguiente, las asignaciones provistas como remuneración a los empleados o los préstamos otorgados por los empleadores a sus trabajadores no constituyen una prestación social. Las transferencias se definen con más detalle en el párrafo 3.8 del capítulo 3.

5. Debido al requisito sobre suministro colectivo los sistemas de protección social excluyen las pólizas de seguros privados suscritas por iniciativa propia de individuos o de hogares para su exclusivo beneficio. Ciertos sistemas de protección social pueden permitir o exigir que los participantes suscriban pólizas en su propio nombre. Para que una póliza individual se considere parte de un sistema de protección social, los riesgos frente a los cuales los participantes son protegidos deben ser los riesgos sociales que se describen en el párrafo 2 y, además, debe cumplirse uno o más de los requisitos siguientes:

- La participación en el sistema es obligatoria, bien porque lo establece la ley o bien porque así se establece en los términos y las condiciones de empleo.
- El sistema es de carácter colectivo y se administra para el beneficio de un grupo determinado de personas, restringiéndose la participación a los miembros de dicho grupo.

- Un empleador hace una contribución efectiva o imputada al sistema en nombre de un empleado.

6. Cuando los individuos suscriben una póliza de seguro en su propio nombre, o por iniciativa propia, e independientemente de su empleador o del gobierno, las indemnizaciones por cobrar no se consideran prestaciones sociales aunque la póliza cubra el mismo tipo de riesgos que se enumeran en el párrafo 2. Los planes de ahorro que mantienen la integridad de las contribuciones de los participantes y que solo protegen contra los riesgos sociales no son sistemas de protección social, aun cuando la participación sea obligatoria, pues no se ofrece un seguro. En el marco de estos planes, las contribuciones de los participantes o sus empleadores se mantienen en una cuenta separada y pueden retirarse en circunstancias específicas, como la jubilación, el desempleo, la invalidez, o la muerte. En particular, los sistemas de jubilación de contribuciones definidas, como los descritos en el párrafo 21, no son sistemas de protección social.

C. Clasificación de los sistemas de protección social

7. Los sistemas de protección social pueden clasificarse de varias formas, por ejemplo, como: a) sistemas contributivos o no contributivos, b) sistemas obligatorios o voluntarios, o c) sistemas en que el empleador provee cobertura para sus empleados o sistemas en que un gobierno provee cobertura para la población general.

8. Los sistemas contributivos requieren el pago de **contribuciones sociales** por parte de los beneficiarios o de otras partes en nombre de los beneficiarios con el fin de asegurar el derecho a las prestaciones. Estos sistemas se denominan **sistemas de seguro social** y las prestaciones pagadas a través de estos sistemas son las **prestaciones de los seguros sociales**. Se considera que los sistemas administrados por el empleador no basados en fondos asignados y sin contribuciones efectivas de los empleados son sistemas contributivos, porque se imputa que los empleadores pagan, como remuneración a sus empleados, los montos necesarios para asegurar la cobertura frente a los riesgos sociales especificados, y se imputa que los empleados pagan los mismos montos al empleador en forma de contribuciones sociales. En el caso de los sistemas no contributivos, el derecho a recibir prestaciones sociales no está condicionado al pago de

contribuciones por parte de los beneficiarios ni de otras partes en su nombre. Sin embargo, pueden existir otros criterios de elegibilidad, como la prueba de necesidad, es decir, que la asistencia se condiciona al nivel de recursos del beneficiario. Estos sistemas se denominan *sistemas de asistencia social* y los beneficios que se pagan a través de ellos son las *prestaciones de asistencia social*.

9. La participación en los sistemas de protección social puede ser obligatoria o voluntaria. Los sistemas obligatorios pueden establecerse en virtud de una ley o reglamento o de un acuerdo entre el empleador y los empleados. En algunos casos el sistema puede ser mixto, es decir, algunos empleados están obligados a participar en tanto que otros pueden elegir.

10. Los individuos u hogares elegibles para recibir prestaciones sociales son un grupo de empleados o un segmento de la población general. Todas las prestaciones de asistencia social se suministran a la población general, aunque podrían estar limitadas por criterios de elegibilidad. Los sistemas de seguro social que son impuestos y controlados por las unidades del gobierno y cubren toda la comunidad o secciones importantes de la población se denominan *sistemas de seguridad social* y las prestaciones suministradas mediante estos sistemas se denominan *prestaciones de la seguridad social*. Los sistemas en los cuales el empleador provee prestaciones de seguros sociales a sus empleados, a sus ex empleados, o a sus beneficiarios, se denominan *sistemas de seguro social del empleador*, y las prestaciones suministradas a través de estos sistemas se denominan *prestaciones sociales del empleador*³.

11. La clasificación de las prestaciones sociales está basada en el tipo de sistema que suministra las prestaciones, no en los beneficiarios. Por lo tanto, las prestaciones que reciben los empleados del gobierno a través de los sistemas de seguridad social y de asistencia social se clasifican como prestaciones de la seguridad social y de asistencia social incluso si el empleador del gobierno ha organizado un sistema de seguro social del empleador para proveer otras prestaciones a sus empleados. De hecho, frecuentemente los sistemas de seguro social del empleador solo tienen por finalidad cubrir los riesgos que no están cubiertos por los sistemas de seguridad social y de asistencia social.

³En el SCN 1993, los sistemas de seguro social del empleador se denominan "sistemas privados de seguros sociales".

D. Unidades que participan en los sistemas de protección social

12. Como se indicó, los sistemas de protección social pueden organizarse como sistemas de asistencia social, sistemas de seguridad social, o sistemas de seguro social del empleador. Las unidades que participan en la organización y la administración de los sistemas pueden ser unidades del gobierno general, corporaciones públicas, o corporaciones privadas.

1. Sistemas de asistencia social

13. Todos los sistemas de asistencia social son organizados y administrados por unidades del gobierno. Las prestaciones se pagan con los recursos generales de la unidad de conformidad con las normas especificadas, es decir, no se asignan específicamente ingresos para los sistemas de asistencia social. La obligación de pagar prestaciones de asistencia social es un gasto en el período en el que se cumplen todos los criterios de elegibilidad. En el cuadro 6.1 del capítulo 6 aparece la clasificación de gastos del sistema de EFP, en la que una de las categorías es las prestaciones de asistencia social, que a su vez se clasifica como prestaciones pagadas en efectivo o en especie. Algunas prestaciones pueden ser pagaderas en el curso de varios períodos contables, tales como las prestaciones por invalidez, en cuyo caso se ha incurrido en una obligación de pago a futuro y el valor presente de esas prestaciones deberá registrarse en el balance, tal como se indica en el capítulo 7.

2. Sistemas de seguridad social

14. Todos los sistemas de seguridad social son también organizados y administrados exclusivamente por unidades del gobierno. En muchos casos, sin embargo, se destina toda una unidad institucional a la gestión de un sistema de seguridad social. Estas unidades, que se denominan *fondos de seguridad social*, son un tipo especial de unidad del gobierno. Todos los fondos de seguridad social deben identificarse a fin de aplicar los métodos alternativos para definir los subsectores del sector gobierno general.

15. La existencia de un fondo de seguridad social depende de su organización, no de las características del sistema, como el tipo de prestaciones provistas o las fuentes de financiamiento. Para que pueda existir un fondo de seguridad social debe organizarse separadamente de las otras actividades de las unidades del

gobierno, debe mantener sus activos y pasivos en forma separada, y debe realizar sus transacciones financieras por cuenta propia.

16. No obstante, la existencia de fondos de seguridad social no garantiza que todos los sistemas de seguridad social sean administrados por dichos fondos. Es muy posible que algunos sistemas de seguridad social, sobre todo en niveles de gobierno distintos, sean administrados por unidades del gobierno que no son fondos de seguridad social. Es decir, las estadísticas correspondientes a un subsector de seguridad social pueden no incluir todos los sistemas de seguridad social. Aun si un sistema de seguridad social no es una unidad institucional independiente, pueden haber cuentas separadas para la gestión de las finanzas del sistema, las cuales permitirían compilar ciertas estadísticas completas sobre la seguridad social.

17. Las contribuciones sociales constituyen el principal ingreso de los sistemas de seguridad social. Como se indica en el cuadro 5.1 del capítulo 5, las contribuciones a la seguridad social se clasifican de acuerdo con su fuente, que puede ser empleados, empleadores en nombre de sus empleados, trabajadores por cuenta propia, o no empleados. Además, los sistemas de seguridad social pueden recibir transferencias de los recursos del gobierno general y obtener una renta de la propiedad proveniente de la inversión de sus activos. Para determinar una medida de la carga fiscal (véase el recuadro 4.1 del capítulo 4) sería necesario clasificar las contribuciones sociales como voluntarias u obligatorias.

18. Las prestaciones de seguridad social son una categoría del total de prestaciones sociales, y en el cuadro 6.1 se clasifican además como prestaciones pagaderas en efectivo o en especie. Ciertas prestaciones sociales, especialmente las de jubilación, se pagan varios años después de recibirse las correspondientes contribuciones sociales. Puesto que el gobierno puede modificar como desee las prestaciones de seguridad social como parte de su política económica, existe cierta incertidumbre con respecto al eventual pago o al monto de los pagos correspondientes a las prestaciones de jubilación. En consecuencia, no existen pasivos vinculados con los sistemas de seguridad social en el sistema de EFP y solo se registra un gasto cuando deben pagarse las prestaciones. Sin embargo, debido a que es muy probable que se paguen las prestaciones de jubilación, debe estimarse una partida informativa que sea igual al valor presente de las prestaciones devengadas hasta la

fecha, tal como se indica en el párrafo 7.145 del capítulo 7.

3. Sistemas de seguro social del empleador

19. Existen varios tipos de sistemas de seguro social del empleador, y cada uno de ellos tiene un efecto diferente en las estadísticas del sector gobierno general o del sector público. Los sistemas de seguro social pueden estar o no basados en la constitución de fondos asignados. Un sistema de seguro social está basado en fondos asignados si existen reservas o cuentas asignadas específicamente al pago de prestaciones. Existen tres tipos de sistemas de seguro social del empleador basados en fondos asignados: los sistemas administrados por empresas de seguros, los sistemas administrados como cajas de pensiones autónomas, y los sistemas administrados como cajas de pensiones no autónomas. Los sistemas de seguro social no basados en fondos asignados son administrados por el empleador sin una asignación de cuentas específicas ni la creación de reservas especiales para el pago de prestaciones; las prestaciones se pagan con los recursos generales del empleador.

20. Si un empleador del sector público establece un sistema de seguro social del empleador pero suscribe un contrato con una empresa de seguros para que lo administre, la unidad del gobierno general o la corporación pública que actúa como empleador pagará las contribuciones sociales correspondientes a la empresa en nombre de sus empleados, y todas las demás transacciones del sistema de seguro social estarán a cargo de la empresa de seguros. Si la empresa de seguros es una corporación privada, sus transacciones, por ejemplo, el pago de las prestaciones y los gastos administrativos, la inversión de los activos, y la contratación y liquidación de obligaciones relativas a las prestaciones de jubilación y otras, no afectarán las estadísticas del sector gobierno general ni las del sector público. Si la empresa de seguros es una corporación pública, las estadísticas del sector público serán afectadas por las operaciones del sistema, pero no las estadísticas del sector gobierno general.

21. Si un sistema basado en fondos asignados está organizado y administrado por el empleador, entonces puede ser estructurado como una caja de pensiones autónoma o no autónoma. Un sistema que provee prestaciones distintas de las pensiones y otras prestaciones de jubilación se trata como un sistema no basado en fondos asignados pues no se necesita crear reservas. En general, las cajas de pensiones autóno-

mas y no autónomas pueden organizarse como sistemas de prestaciones definidas o sistemas de contribuciones definidas⁴. En los sistemas de prestaciones definidas está garantizado el nivel de las prestaciones de jubilación prometidas por el empleador a los empleados participantes, y éste suele determinarse mediante una fórmula basada en los años de servicio y el salario de los participantes. El pasivo de un sistema de prestaciones definidas es el valor presente de las prestaciones prometidas. En los sistemas de contribuciones definidas está garantizado el nivel de las contribuciones del empleador a la caja, pero las prestaciones que se pagarán dependen de los activos de la caja. El pasivo de un sistema de contribuciones definidas es el valor de mercado corriente de sus activos. Cabe señalar, sin embargo, que los sistemas de contribuciones definidas no son sistemas de protección social porque no involucran un seguro.

22. Una caja de pensiones es autónoma si constituye una unidad institucional independiente, lo cual significa que debe tener sus propios activos y pasivos y debe efectuar transacciones financieras en el mercado por cuenta propia. Todas las cajas de pensiones autónomas organizadas y administradas por unidades de gobierno son corporaciones públicas financieras, que son entidades del sector público pero no del sector gobierno general. De manera similar que en el caso de los sistemas administrados por una empresa de seguros privada, la principal función de una unidad gubernamental en lo que respecta al sistema de jubilación consiste en pagar las contribuciones sociales en nombre de sus empleados. Los activos de la caja de pensiones y el valor presente de los pasivos por el pago de prestaciones de jubilación son activos y pasivos del sector público. Las contribuciones sociales que recibe la caja de pensiones se tratan como el incurrimento de un pasivo por el pago de prestaciones futuras por parte del sector público, como se describe en el capítulo 9. La renta de la propiedad obtenida de la inversión de los activos de las cajas de pensiones es un ingreso del sector público (véase el

⁴Los sistemas de contribuciones definidas se denominan también planes de cotizaciones o aportes definidos.

capítulo 5) y el gasto de la propiedad de los pasivos por el pago de prestaciones futuras de jubilación es un gasto (véase el capítulo 6). El pago de las prestaciones de jubilación es una reducción de los pasivos del sector público (véase el capítulo 9).

23. Una caja de pensiones es no autónoma si el empleador ha establecido reservas separadas, pero la organización y las operaciones del sistema no califican como una unidad institucional. Todos los activos, pasivos, transacciones y otras actividades de la caja de pensiones se combinan con las partidas correspondientes del empleador que administra el sistema, que puede ser una unidad del gobierno general o una corporación pública. Por lo demás, los activos, pasivos, transacciones y otras actividades de la caja de pensiones se tratan de la misma forma que en el caso de las cajas de pensiones autónomas.

24. Un sistema de seguro social del empleador no está basado en fondos asignados cuando el empleador paga prestaciones sociales a sus trabajadores, ex empleados, o a sus dependientes con sus propios recursos, sin constituir un fondo asignado ni reservas separadas con este fin. Un sistema no basado en fondos asignados puede pagar pensiones y otras prestaciones de jubilación que generan pasivos o puede pagar otros tipos de prestaciones sociales, como la atención de salud. Un sistema no basado en fondos asignados es similar a una caja de pensiones no autónoma, excepto que muchos de los activos y transacciones no pueden identificarse específicamente como activos y transacciones vinculados al sistema. Por ejemplo, el ingreso procedente de la inversión de los activos financieros del gobierno no puede dividirse en el ingreso del sistema de seguro social y otros ingresos. En particular, puede no haber registros del pago de contribuciones sociales por parte del empleador porque no existen reservas especializadas a la cual puedan transferirse los fondos. Para mantener la coherencia en el tratamiento con los sistemas basados en fondos asignados, las transacciones que reflejan los gastos del empleador por el pago de contribuciones sociales deberán imputarse de la manera indicada en el párrafo 6.18 del capítulo 6.