



# Estrategias para extender la protección social en salud en el contexto de las reformas de salud en Latinoamérica y el Caribe

**II FORO INTERNACIONAL  
SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LOS SEGUROS SOCIALES: GESTIONANDO LA CALIDAD  
ESSALUD, Lima, Perú**



Fabio Durán Valverde  
Departamento de Protección Social, OIT Ginebra  
4 de septiembre de 2017

# Contenido

1. Introducción
2. Tendencias de la protección social América Latina y el Caribe
3. Tendencias internacionales en salud
4. Prácticas y opciones de política para la extensión de la cobertura contributiva

# Protección social: Contexto regional América Latina y el Caribe

# ALC: tendencias generales en la protección social (1)

1. ALC: avances significativos en cobertura (última década)
2. Extensión de los regímenes no contributivos (financiados con impuestos),
3. Protección social y buen desempeño del mercado de trabajo fueron claves en la reducción de la pobreza y la recuperación de la crisis.
4. Persisten importantes brechas y una gran heterogeneidad regional en términos de prestaciones (cobertura vertical) , cobertura de la población (extensión horizontal), el gasto en seguridad social y el desempeño de los sistemas.
5. Existen restricciones para la ampliación del espacio fiscal para la extensión de la cobertura. Avances en algunos países.

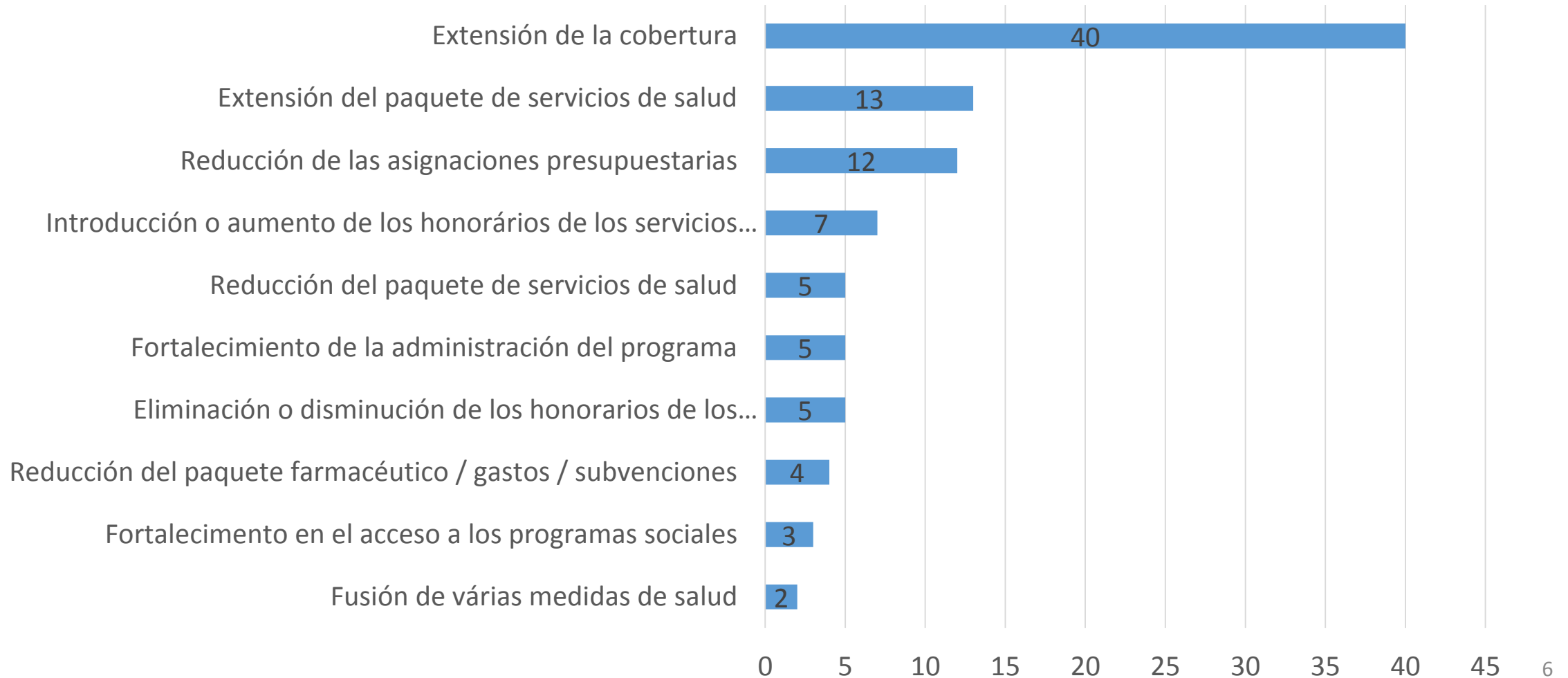
## ...ALC: tendencias generales en la protección social (2)

6. Problemas de fragmentación, falta de articulación y de coordinación
7. Colectivos y sectores excluidos con muy baja cobertura (déficit histórico): trabajadores de la microempresa, independientes, rurales y las trabajadoras domésticas, entre otros.
8. Es necesaria la ampliación a dichos grupos de “difícil cobertura”, para impactar en brechas de género y raza o etnia
9. Concepto de piso de protección social ha comenzado a formar parte de la agenda política de la región, pero la cobertura de las cuatro garantías básicas todavía no es universal
10. Diálogo social en protección social: panorama regional muy diverso, en su desarrollo, configuración y eficacia.

# Tendencias recientes 2010-2016 (salud-mundo)

## ILO SP Monitor

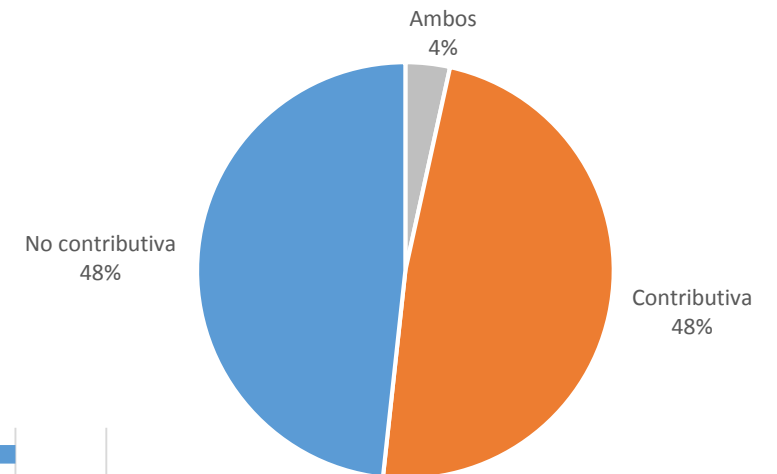
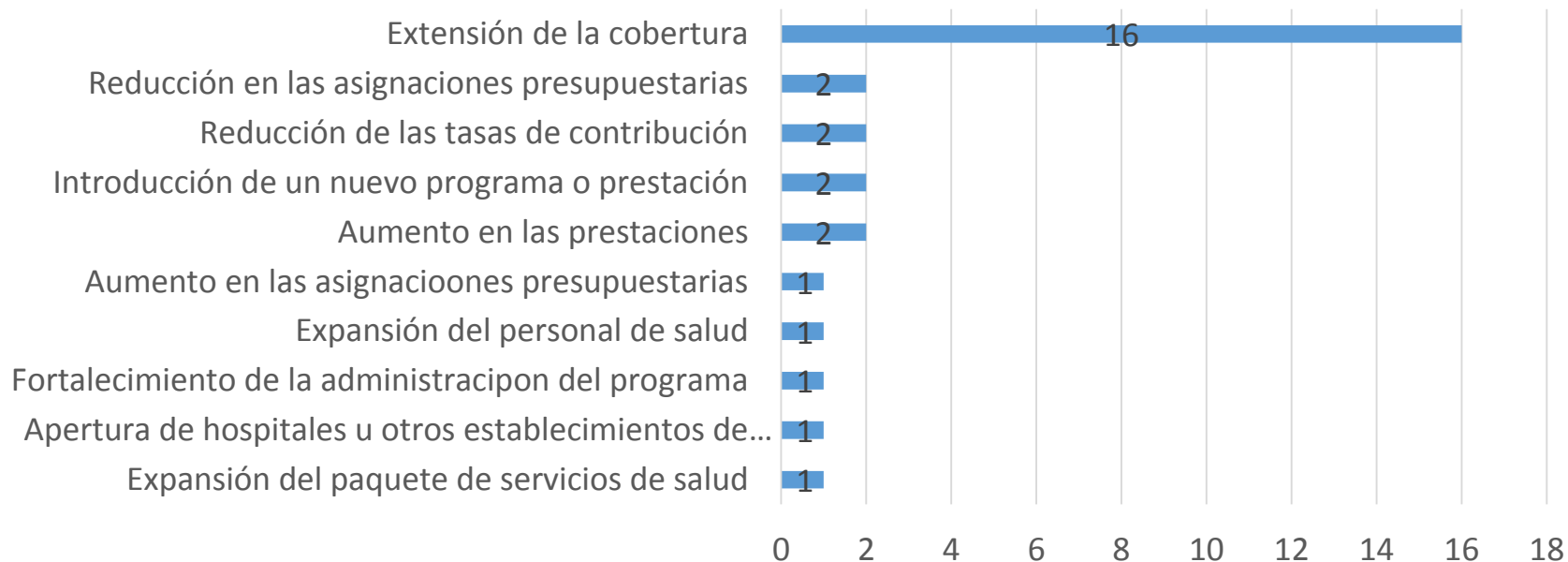
10 principales medidas (según anuncios de gobiernos)

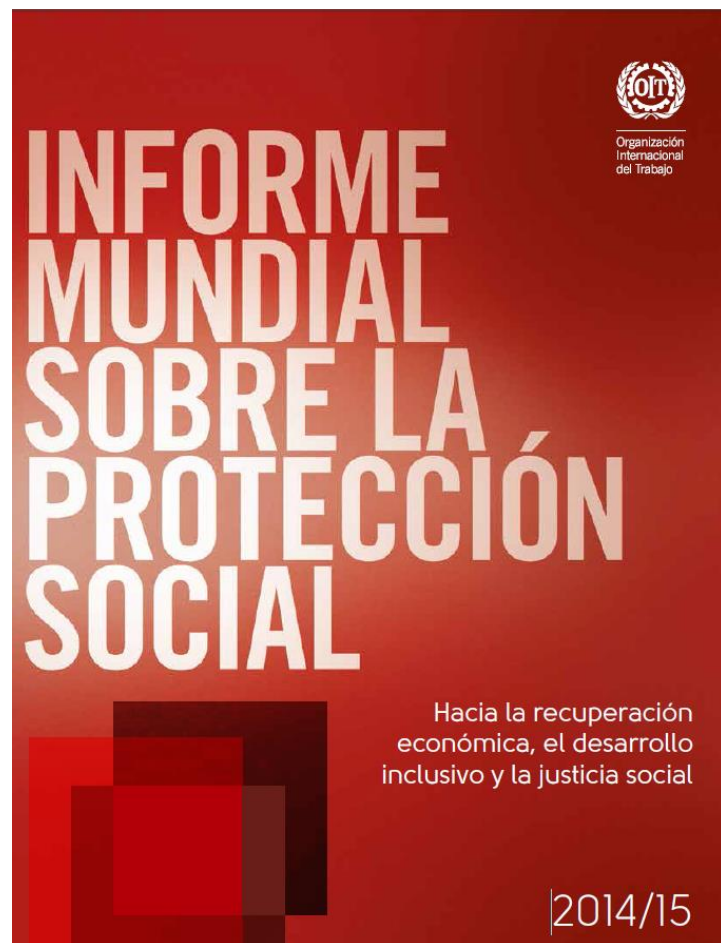


# Tendencias recientes 2010-2016 (salud-LAC) – ILO SP Monitor

Medidas de protección social: contributiva/no contributiva

## 10 principales medidas (según anuncios de gobiernos)





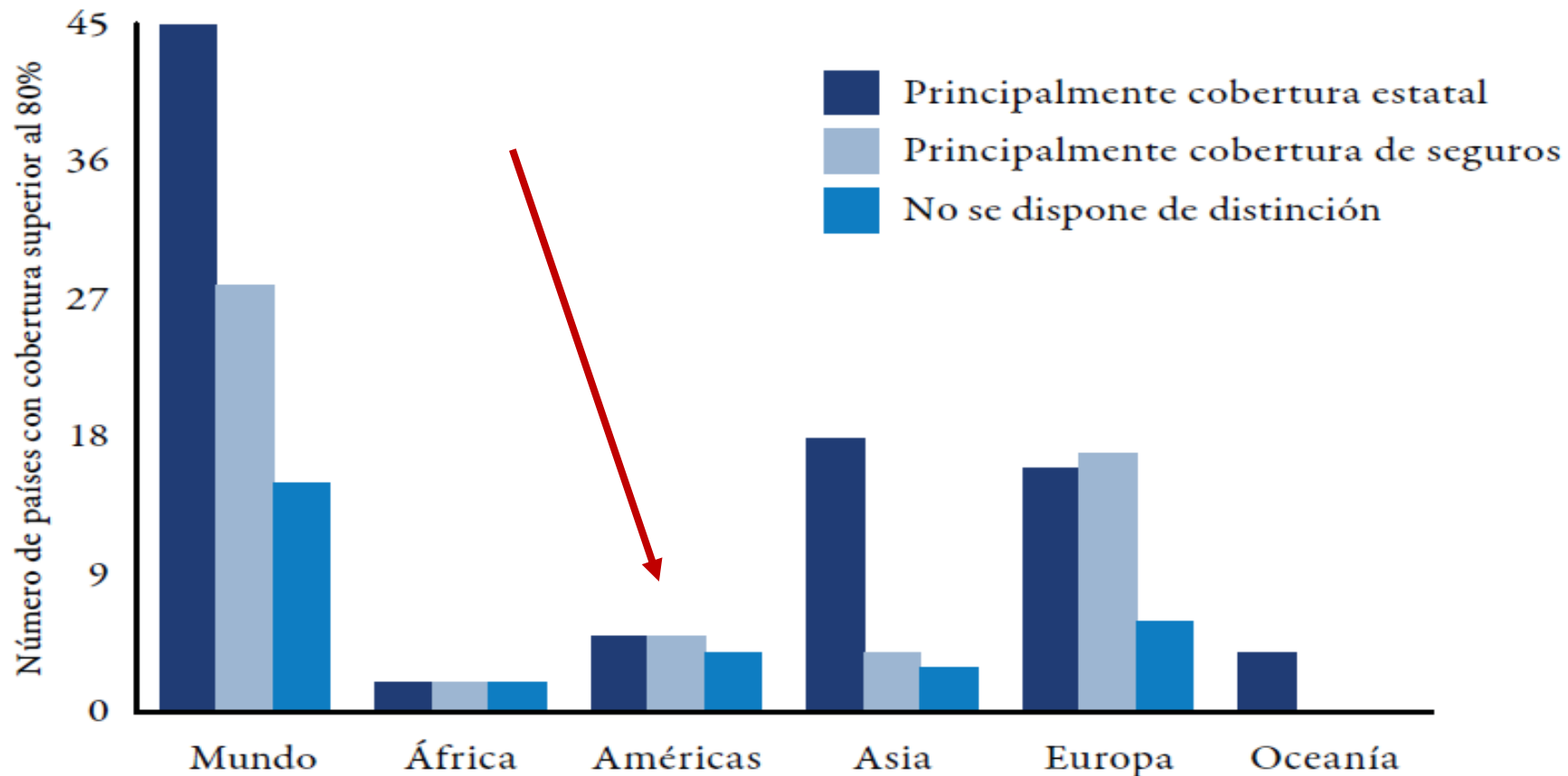
Extensión de la  
cobertura como  
prioridad: situación y  
desafíos

# Piso de protección social en salud: políticas clave para la cobertura universal en salud, según la R.202 de la OIT

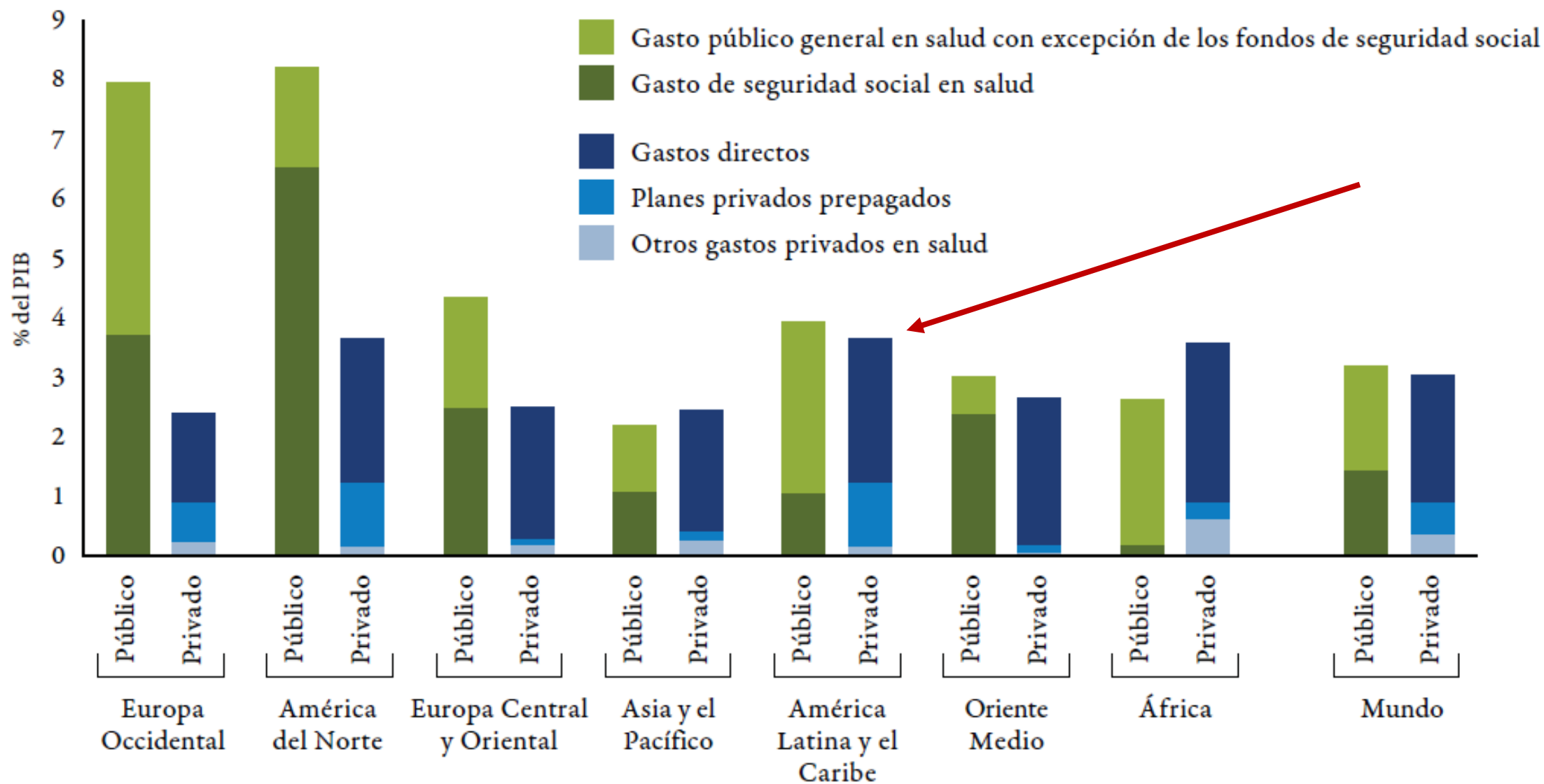
| Objetivos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Principios de políticas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Componentes clave de las prestaciones esenciales de salud                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Financiamiento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Políticas complementarias                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cobertura universal que proporciona acceso a un conjunto definido a nivel nacional de bienes y servicios para la atención de salud esencial, incluida la atención de salud preventiva y materna</li> <li>• Satisfacer los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad</li> <li>• Alcanzar mayores niveles de protección como se estipula en el Convenio núm. 102</li> <li>• Promover la coherencia política</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalidad (acceso a servicios de calidad para todos los necesitados)</li> <li>• Enfoque basado en los derechos</li> <li>• Inclusión social</li> <li>• La no discriminación</li> <li>• Sensibilidad respecto de las necesidades básicas y especiales</li> <li>• Participación, incluyendo el diálogo social</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• IPrestaciones en especie, incluyendo la atención de salud curativa, preventiva y materna basada en un adecuado nivel de servicios de salud (hospitalarios/ambulatorios) y medicamentos de calidad</li> <li>• Prestaciones monetarias que proporcionan protección financiera (por ej., los costos de transporte, y la reducción/eliminación del empobrecimiento debido al gasto en salud)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solidaridad en la financiación mediante el aumento del riesgo mancomunado y la minimización del gasto de salud privado no mancomunado; por ej., debido a cuotas de usuarios, paquetes de prestaciones restringidos, baja calidad</li> <li>• Diversidad de mecanismos de financiación y suministro, incluyendo sistemas a base de impuestos y cotizaciones/primas</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de las brechas en la cobertura, beneficios y servicios de la protección social a fin de mitigar la pobreza</li> <li>• Desarrollo del espacio fiscal, garantía de la sostenibilidad económica y financiera y monitoreo de los avances</li> <li>• Coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo, tales como la promoción del empleo formal</li> <li>• Fortalecimiento de las capacidades y monitoreo del sistema de seguridad social</li> </ul> |

## Diversidad de mecanismos de cobertura en el mundo

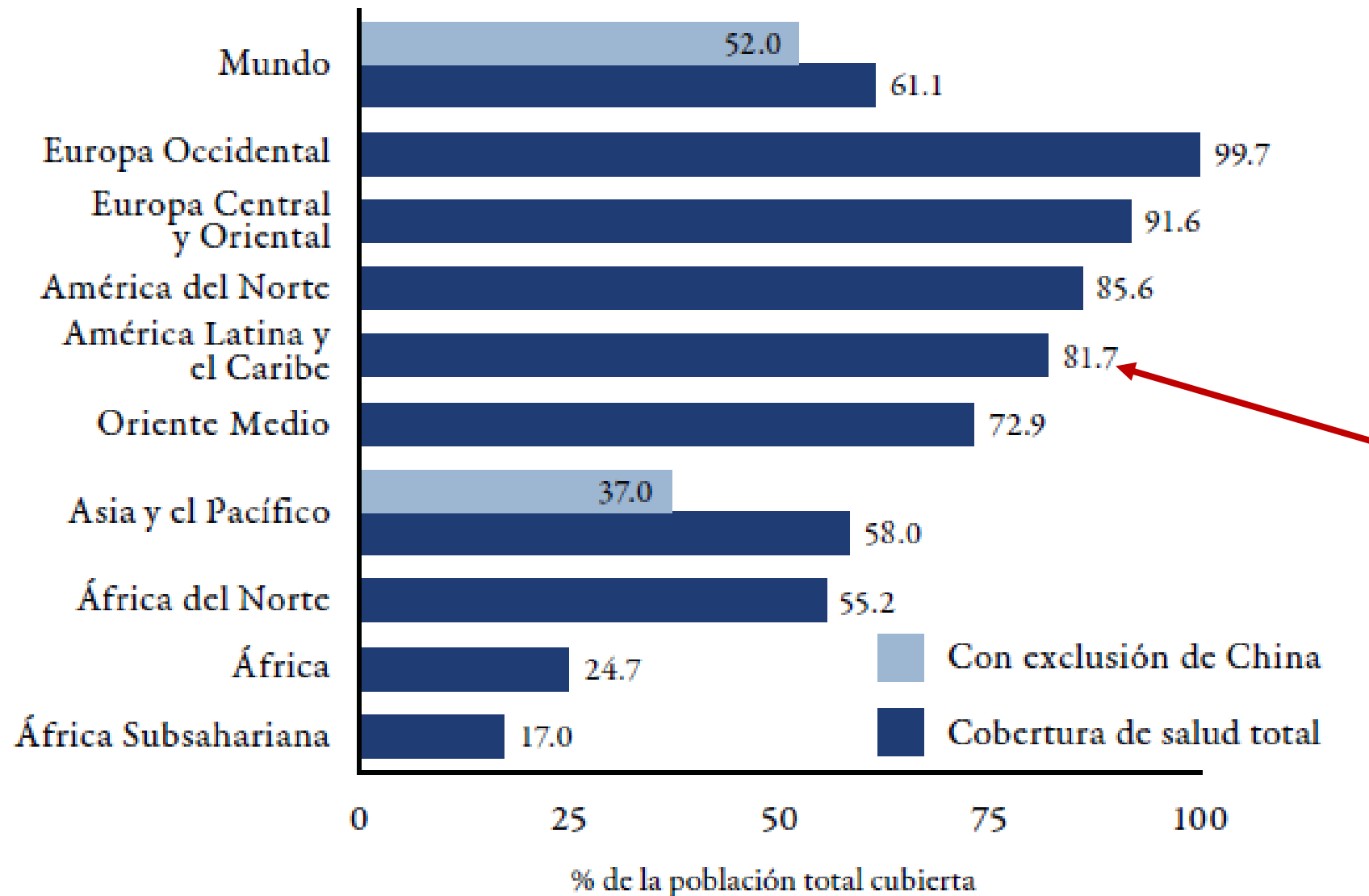
Figura 5.7 Mecanismos de cobertura utilizados por los países con tasas de cobertura de salud obligatoria del 80 por ciento de la población o mayores, 2014 o último año con datos disponibles



## Fuentes de financiamiento de la salud, como % del PIB



## Población afiliada a servicios nacionales de salud, seguros sociales, privados o micro-seguros



# Brechas de cobertura en salud, según modelo OIT basado en 5 indicadores:

- 1) Déficit de cobertura administrativa (afiliación)
- 2) Brecha teórica por insuficiencia de staff calificado
- 3) Insuficiencia de gasto (excepto de bolsillo)
- 4) Gasto de bolsillo
- 5) Resultados: mortalidad materna (por 10,000 nv)

**Cobertura administrativa es importante, pero si no hay staff y fondos suficientes, si hay alto gasto de bolsillo y baja efectividad, el acceso efectivo a la salud se ve perjudicado**

## Brechas en salud – comparación entre subregiones de las Américas y el mundo (%), aprox. 2011-2012

|                                                                           | ALC  | Cono Sur | Región Andina | América Central, Rep. Dom. y México | Caribe | Mundo |
|---------------------------------------------------------------------------|------|----------|---------------|-------------------------------------|--------|-------|
| 1. <b>Déficit estimado de cobertura</b> (% de la población)               | 18.3 | 2.9      | 25.8          | 32.8                                | 66.4   | 38.9  |
| 2. Brecha teórica por <b>insuficiencia de staff</b> de salud              | 18.0 | 8.2      | 41.2          | 14.7                                | 38.9   | 38.4  |
| 3. Brecha teórica por <b>insuficiencia</b> de recursos <b>financieros</b> | 9.2  | 0.9      | 14.2          | 34.9                                | 7.3    | 47.4  |
| 4. <b>Gasto de bolsillo</b> (% del gasto total en salud)                  | 35.6 | 31.1     | 35.2          | 42.3                                | 29.4   | 40.8  |
| 5. <b>Mortalidad materna</b> (a cada 10,000 nacidos vivos)                | 7.5  | 5.8      | 9.6           | 8.2                                 | 7.6    | 14.8  |

- ALC mejor desempeño que el promedio mundial; El Cono Sur - subregión de mejor desempeño en ALC; Gasto de bolsillo importante en toda la región; por lo demás - resultados mixtos entre las subregiones e importantes insuficiencias en los indicadores adicionales.

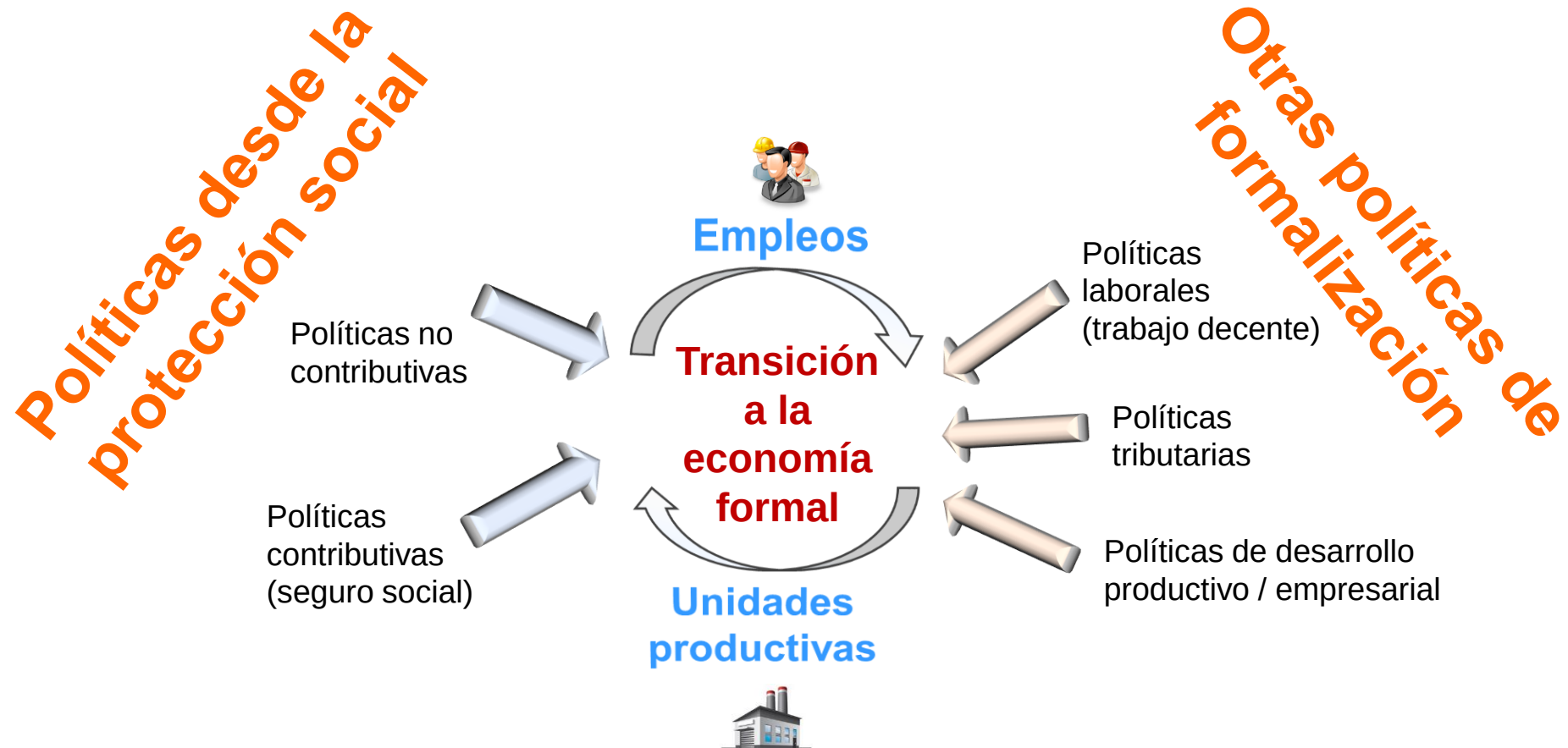
# Extensión de la cobertura: Estrategias, prácticas y opciones de política



# Muchos obstáculos para extender la cobertura:

1. Ausencia de una política clara en materia de protección social
2. Exclusión en las leyes y reglamentos (cobertura limitada al empleo formal)
3. Ingresos bajos e irregulares / baja capacidad contributiva: necesidad de adaptación y simplificación de los mecanismos de contributivos
4. Costo de la cobertura es demasiado alto para los trabajadores y los empleadores
5. Falta de organización (de los trabajadores)
6. Limitado espacio fiscal
7. Barreras culturales relacionadas con la seguridad social
8. La falta de información y sensibilización
9. Procedimientos administrativos complejos y no adaptados
10. Algunos trabajadores se encuentran en situación de irregularidad (migrantes)
11. El acceso físico - baja densidad de las estructuras administrativas y servicios en las zonas rurales..

# La extensión de la cobertura en el contexto de las políticas de formalización



# Identificando los grupos de difícil cobertura

1. Trabajadores independientes
2. Poblaciones rurales
3. Trabajadoras domésticas
4. Trabajadores familiares no remunerados
5. Trabajadores asalariados en las microempresas

Cada grupo requiere un tratamiento diferente en términos de estrategias y prácticas

# Trabajadores independientes

- Categorías contributivas diferenciadas (Argentina, Uruguay, Costa Rica, Colombia, etc.) con subsidios estatales a las contribuciones
- Sistemas colectivos de inscripción
- Mecanismos especiales de recaudación de contribuciones
- Mecanismos para la inclusión de las micro y pequeñas empresas (vinculación con las políticas de formalización)
  - “Monotributo” (Uruguay y Argentina)
  - “Super Simples”, Seguro Especial y Microempreendedor, en Brasil
- Mecanismos para la inclusión de los trabajadores independientes agrícolas
  - Seguro Agrario en el Perú
  - Seguro Social Campesino (SSC) en el Ecuador
  - Convenios de afiliación colectiva en Costa Rica
- Abordaje proactivo y de proximidad con los trabajadores independientes (Argentina, Uruguay, otros): educación, sensibilización, organización.

# Trabajo doméstico

| Aspectos institucionales                                                                                                                       | Financiamiento                                                                                                                                                                                                                                                     | Afiliación y promoción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Recaudación de contribuciones                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Cobertura obligatoria</li><li>• Coordinación interinstitucional</li><li>• Política de género</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Contribución diferenciada (+Favorable)</li><li>• Exenciones de contribuciones</li><li>• Contribución basada en salario por hora</li><li>• Subsidios estatales</li><li>• Incentivos fiscales para los empleadores</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Esquema multi-empleador y a tiempo parcial</li><li>• Mejorar la inspección</li><li>• Campañas de comunicación</li><li>• Acceso a préstamos</li><li>• Uso de aplicaciones móviles</li><li>• Call center</li><li>• Formación de cultura en trabajadores y empleadores de trabajo doméstico</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Sistemas centralizado de recaudación</li><li>• Servicios electrónicos para afiliación y pago de contribuciones</li><li>• Facilidades administrativas para los trabajadores no residentes</li><li>• Penalización de la evasión</li><li>• “Cheque servicio”</li><li>• Régimen de presunción de ingresos</li></ul> |

# Microempresas

- Estrategia general: políticas vinculadas con la formalización.
- Fortalecimiento de la inspección
- Incentivos a la afiliación
- Tratamiento fiscal preferencial
- Simplificación tributaria: "Monotributo" (Uruguay, Argentina), "Super Simples" (Brasil).

# Resumen de opciones de política para la extensión de la cobertura

1. Políticas integradas de formalización
2. Identificación y mapeo de grupos de difícil cobertura
3. Innovaciones: financiamiento, administración, subsidios...
4. Excelencia administrativa (flexibilidad de pago, diferenciación, simplificar procedimientos, capacitación, organización institucional, TIC...)
5. Medidas administrativas y legales para reducir la evasión de contribuciones y la gestión de cobro. Mejorar los sistemas de recaudación
6. La formación de una cultura ciudadana. Derechos y deberes.

**¡ Gracias !**

Visite: [www.social-protection.org](http://www.social-protection.org)  
[www.ilo.org](http://www.ilo.org)