

**Reunión Regional Tripartita sobre el futuro
de la protección social en América Latina**

Santiago, Chile, 12 al 14 de diciembre de 2007

El Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) es el servicio mediante el cual la OIT brinda asistencia técnica y asesoramiento a sus países miembros en el ámbito de las políticas de seguridad social y de la gobernanza, desarrolla políticas encaminadas a apoyar la extensión de la seguridad social a todos y la inclusión social, promueve las normas internacionales de seguridad social y desarrolla y difunde las herramientas para respaldar la buena gobernanza de los regímenes de seguridad social.

En 2001, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), llegó a un consenso en virtud del cual hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas orientadas a extender la seguridad social a las personas no cubiertas por los sistemas vigentes. En consecuencia, la CIT dio instrucciones a la OIT para el lanzamiento de una importante Campaña encaminada a promover la extensión de la cobertura de la seguridad social. La serie Documentos de Política de Seguridad Social que se publica en el marco de la Campaña, apunta a difundir los puntos de vista del Departamento de Seguridad Social sobre aspectos de especial importancia y a proporcionar así orientaciones a los países miembros para la formulación de sus políticas de seguridad social.

Complementa de este modo, las otras series que llevan el título de Documentos de Discusión de la Protección Social y Extensión de la Seguridad Social, publicadas por el Departamento de Seguridad Social, poniendo así a la disposición un conjunto integral de herramientas de información.

Oficina Internacional del Trabajo
Departamento de Seguridad Social
4, route des Morillons
CH-1211 Genève 22 – Suiza

Tél.: (+ 41 22) 799 75 65
Fax: (+ 41 22) 799 79 62
SECSOC@ilo.org
<http://www.ilo.org/secsoc>

DOCUMENTOS DE POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL

Documento 4

Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina

Santiago, Chile, 12 al 14 de diciembre de 2007

Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos

**Departamento de Seguridad Social
Oficina Internacional del Trabajo**

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Reunión regional tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina : Santiago, Chile, 12 al 14 de diciembre de 2007 / Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Seguridad Social.- Ginebra: ILO, 2008
v., 124 p.

ISBN: 9789223217327;9789223217334 (pdf)

Oficina Internacional del Trabajo; Reunión Regional tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina (2007, Santiago, Chile).

protección social / seguro social / seguro de enfermedad / régimen de pensiones / campo de aplicación / financiación de la seguridad social / América Latina

02.03.1

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Prólogo	v
El futuro de la protección social en América Latina	1
Introducción	1
Discurso de la ceremonia de inauguración.....	3
Trabajo decente en América Latina: la Agenda Hemisférica y el futuro de la seguridad social	3
Discurso del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.....	5
Hacia una nueva coherencia entre las políticas sociales y económicas	5
Documento de base preparado por la OIT para la Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina	9
Aportes para el desarrollo económico y social en el marco de la Agenda Global de Trabajo Decente	9
Presentaciones	27
Tendencias y desafíos de la protección social: visión de la OIT.....	27
La OIT, trabajo decente y seguridad social para todos: una campaña mundial	27
Evolución de la protección social en la Unión Europea en un contexto de transformación global	32
Evolución y perspectivas de la protección social en América Latina	39
Reformas de los sistemas de pensiones en América Latina	46
Sistema de pensiones de Chile: mejoras recientes y proyecto de reforma previsional	46
Reforma del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) en Costa Rica.....	50
Reforma del sistema de pensiones administrado por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)	53
Reformas de los sistemas de protección de la salud.....	55
Reforma del sistema de salud en Uruguay.....	55
Programas de protección social que brindan una seguridad básica, programas no contributivos, programas de transferencias condicionadas	58
Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México	58
Programas no contributivos de transferencias monetarias en Uruguay	62
Protección a los desempleados.....	64
El caso argentino	64
El caso de Chile.....	67
Estrategias y prioridades de las políticas de extensión de la protección social.....	71
La seguridad social en el Ecuador y sus principales reformas	71
Previsión social rural, prestaciones asistenciales, <i>Bolsa Familia</i>	75

Normas internacionales del trabajo en seguridad social: un marco legal para la extensión de la seguridad social para todos	82
Presentación del Programa de Formación y Desarrollo en Protección Social para América Latina y el Caribe (QUATRRAIN AMERICAS)	86
El futuro de la protección social en América Latina: perspectiva sindical	96
El futuro de la protección social en América Latina: perspectiva de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).....	100
Conclusiones de la OIT	103
Hacia la seguridad social y el trabajo decente para todos en América Latina	103

Anexos

Agenda

Lista de participantes

Prólogo

La presente publicación es el resultado de la Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina, celebrada en Santiago, Chile, del 12 al 14 de diciembre de 2007. Esta reunión fue organizada por el Departamento de Seguridad Social de la OIT en Ginebra, la Oficina Regional de la OIT en Lima y la Oficina Subregional de la OIT en Santiago y contó con el auspicio del Ministerio de Trabajo de Chile.

La publicación, preparada por el Departamento de Seguridad Social, se inscribe en el marco de las actividades de seguimiento a la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos, lanzada en junio de 2003 durante la Conferencia Internacional del Trabajo y que forma parte del mandato conferido a la Oficina por la citada Conferencia en 2001.

Las ponencias contenidas en el presente documento fueron preparadas por los representantes de los 10 países invitados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú y Uruguay), por los representantes sindicales de la región, por funcionarios de la OIT, por representantes de organizaciones internacionales y por expertos internacionales de reconocido prestigio en el ámbito de la seguridad social que fueron invitados a participar en esta reunión. Cabe destacar que los textos de estas ponencias han sido elaborados por el Departamento de Seguridad Social en base a las presentaciones *PowerPoint* que realizaron los participantes a lo largo de la reunión.

Las presentaciones giran en torno a temas que revisten gran importancia en el debate global sobre la evolución de la protección social en la región y también en la Unión Europea, resaltando muchas de ellas las reformas de los sistemas de seguridad social emprendidas por los diferentes países de América Latina que van en la línea de la visión integral de la seguridad social preconizada por la OIT, que apunta al establecimiento de sistemas de seguridad social flexibles que tengan la capacidad de adaptarse a la situación social y económica de cada país y cuyos objetivos se orienten a la universalización de las prestaciones de seguridad social, a hacer de la seguridad social una herramienta vigorosa de lucha contra la pobreza y contra la inseguridad de los ingresos, se trata en definitiva, de contribuir a la constitución de un piso social que garantice una protección social para todos. En el presente documento también se presentan también las acciones acometidas por la OIT en la región mediante su programa de cooperación técnica y que se fundamentan en las conclusiones y recomendaciones relativas a la seguridad social adoptadas en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001.

Por último, cabe destacar que las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad de sus autores, el hecho de que figuren en esta publicación no significa que necesariamente la OIT las suscriba.

Michael Cichon
Director del Departamento
de Seguridad Social

El futuro de la protección social en América Latina

Introducción

El Consejo de Administración de la OIT, en su 300.^a reunión celebrada en noviembre de 2007, aprobó la realización de la *Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina*. La misma se llevó a cabo del 12 al 14 de diciembre de 2007 en Santiago de Chile. Los objetivos de la reunión tal y como figuran en el documento pertinente del Consejo de Administración (documento GB.300/Inf.2) fueron los siguientes:

- i) sentar las bases para la elaboración de un plan de acción a mediano y largo plazo con miras a ampliar la cobertura de la protección social en los países de la región, basándose en su experiencia reciente y teniendo en cuenta su diversidad y heterogeneidad económica, social y laboral;
- ii) hacer un seguimiento del mandato conferido a la OIT por la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 y en relación con los objetivos de la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente adoptada por la OIT en Brasilia en 2006 y con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Participaron en la reunión aproximadamente 70 personas entre las cuales destacaron las delegaciones tripartitas de 10 países de la región, expertos internacionales en seguridad social, un representante de la Unión Europea y observadores de organizaciones internacionales que trabajan en la región en temas de seguridad social, tales como la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En la sesión de apertura, se contó con la presencia de la Subsecretaria del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile en representación del Ministro de Trabajo de Chile, del Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile y del Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe (véase la Lista de participantes en el anexo).

El Director General de la OIT, se dirigió a los participantes el día 14 de diciembre en la primera sesión del día, mediante una alocución bajo el título: *Hacia una nueva coherencia entre las políticas sociales y económicas*.

Tras la ceremonia de inauguración, el Director Ejecutivo del Sector de la Protección Social y el Jefe del Departamento de Seguridad Social de la OIT, presentaron conjuntamente la ponencia: *La OIT, trabajo decente y seguridad social para todos: Una campaña mundial*.

Posteriormente y durante los dos días y medio de la reunión, se sucedieron, en primer término, las presentaciones sobre la evolución de la seguridad social en América Latina y la evolución de la protección social en Europa y, a continuación, presentaciones cargo de representantes gubernamentales de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Perú y Uruguay, sobre sus procesos nacionales de reformas de seguridad social y sus experiencias en materia de seguridad social que giraron en torno a cuatro temas principales: pensiones, salud, transferencias sociales condicionadas y seguro de desempleo. Al término de cada una de las presentaciones, los empleadores y trabajadores formularon sus comentarios y a continuación se procedió a un debate general.

Asimismo se abordó en el curso de una de las sesiones el tema de las normas internacionales del trabajo y se sucedieron tres paneles. El primero estuvo a cargo de los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores, quienes expusieron sus puntos de vista

respectivos en cuanto a la situación actual y perspectivas futuras de la seguridad social en la región. El segundo panel, se centró en las actividades de cooperación técnica en el marco de los Programas Nacionales de Trabajo Decente de la OIT y participó en el mismo la Directora Ejecutiva de la Oficina del Director General y, en el marco del mismo, se presentó el Programa de la OIT sobre Formación en Técnicas Cuantitativas y financiación de la Seguridad Social para las Américas. El tercer panel contó con la presencia de destacados expertos internacionales y giró en torno a los desafíos a que hace y hará frente la seguridad social en los países de la región.

La reunión concluyó con un amplio consenso en materia de las prioridades que deben abordar en los próximos años las políticas de seguridad social en la región y los Programas Nacionales de Trabajo Decente de la OIT. La conformación y consolidación de un piso social, con elementos procedentes de los programas de protección social, fue puesto de relieve como una prioridad ineludible para hacer frente a los desafíos planteados por la globalización en el ámbito de la protección social, sobre todo, la extensión de la cobertura a las personas desprotegidas, área que la OIT considera uno de los déficit de trabajo decente más notorios en la región.

La reunión finalizó con la lectura de las principales conclusiones de la Oficina a las que se llegaron tras los tres días de presentaciones y de intensos debates. Estas conclusiones fueron elaboradas por un Grupo de Redacción conformado por funcionarios de la OIT y por dos representantes de cada una de las delegaciones tripartitas. Las conclusiones figuran en anexo al presente documento.

Discurso de la ceremonia de inauguración

Trabajo decente en América Latina: la Agenda Hemisférica y el futuro de la seguridad social

Jean Maninat, Director, Oficina regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Queridos amigos:

Quisiera agradecer al Gobierno de Chile por su constante predisposición para colaborar como anfitrión de las diversas actividades que realiza la Oficina del Internacional del Trabajo en las diversas dimensiones que tienen que ver con el mundo laboral. Señor Ministro, muchas gracias una vez más.

El tema que nos convoca hoy, la protección social, es uno de los cuatro objetivos esenciales del paradigma de trabajo decente que promueve la OIT bajo la Dirección General de Juan Somavia y junto a los mandantes de esta Organización.

La falta de cobertura de seguridad social es uno de los déficit de trabajo decente más notorios que enfrentan millones de latinoamericanas y latinoamericanos y solamente podrá revertirse en la medida que exista una firme convicción política y social para ello.

El gobierno de la Presidenta Bachelet ha introducido la reforma del sistema de protección social como eje fundamental de su gestión y ha sido muy valioso en ese proceso el aporte de los actores sociales.

Las numerosas reformas realizadas o en curso, *que abarcan aspectos como la reforma de la salud, la reforma previsional, el sistema de protección social Chile Solidario y la protección al desempleo*, son ejemplos que demuestran que hay una vocación política de transformación de la protección social es un modelo más inclusivo.

Contamos también hoy con una excelente representación de otros países latinoamericanos. En este marco pretendemos que otros países de la región presenten sus experiencias nacionales y que los actores sociales puedan darnos a conocer sus visiones sobre estos procesos.

De esta manera, podremos contar con un panorama más completo e informado de cómo instrumentar el mandato que nos otorga la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente 2006-2015 consensuada en la XVI Reunión Regional Americana realizada en Brasilia en mayo de 2006.

La Agenda nos permitió definir los lineamientos regionales en materia de protección social para los próximos años. Nuestra meta es que en un plazo de 10 años, la cobertura poblacional de la misma aumente un 20 por ciento.

Esta reunión sobre seguridad social nos permitirá complementar dicho proceso con recomendaciones y lineamientos centrados en los programas de seguridad social vigentes en los países. De esta forma, la experiencia de nuestros anfitriones de Chile será complementada con la correspondiente a otros 9 países de la región.

La OIT no promueve un modelo único de organización o reforma de la protección social. Por el contrario, asumimos que hay múltiples formas de organización conjuntamente con políticas que permiten lograr los objetivos deseados.

Durante los últimos años, hemos tenido la oportunidad de ampliar las actividades de cooperación técnica en la región en materia de seguridad social. Dichas actividades se han traducido en la participación de la OIT en los procesos de diálogo social para las reformas de pensiones en países como Brasil, Chile y Uruguay.

Hemos colaborado también con el Ministerio de Hacienda de Chile para construir un modelo de proyecciones de los compromisos fiscales que demandará la reforma previsional y, actualmente, estamos formando a un grupo de funcionarios de diversos organismos públicos de este país en temas actuariales.

Hemos estado brindando asesoramiento para la reformulación de políticas en materia de protección del desempleo en Argentina y se ha ofrecido apoyo para mejorar la cobertura del programa de asignaciones familiares en Uruguay.

También en Perú, hemos colaborado activamente en el desarrollo del seguro social en salud, mientras que en Bolivia estamos elaborando un diagnóstico integral de su sistema de protección social.

Otra actividad de cooperación consiste en el apoyo a los actores del diálogo social en seguridad social en Honduras.

Por supuesto, también forma parte de nuestro plan de trabajo permanente la formación en materia de seguridad social conjuntamente con el Centro de Formación de la OIT en Turín (Italia).

Quisiera también subrayar el papel fundamental que desempeñan las normas internacionales del trabajo de la OIT, especialmente en este caso las relativas a la seguridad social.

Nuestro deseo es que esta reunión constituya una oportunidad para dialogar y definir lineamientos junto con nuestros mandantes para poder planificar una acción más oportuna y eficaz en la región a fin posicionar en la agenda pública el tema de la protección social.

Nuevamente agradezco a nuestro país anfitrión y les deseo éxito en sus deliberaciones.

Discurso del Director General de la Oficina Internacional del Trabajo

Hacia una nueva coherencia entre las políticas sociales y económicas

Señoras y señores, queridos amigos y colegas:

Mis colegas me han informado sobre los avances de la reunión y me han comunicado que se ha dado una buena dinámica de discusión tripartita a partir de la presentación de numerosas experiencias y ejemplos nacionales.

Han identificado las fortalezas y debilidades de los sistemas de protección social en la región.

Han observado ejemplos de países con programas que están indicando el camino hacia una cobertura universal.

La seguridad social tiene un gran dinamismo y por ello, siempre hay lugar para mejoras para lo cual es indispensable el diálogo social en el que los mandantes de la OIT están llamados a desempeñar un papel fundamental.

(Diálogo social indispensable, constituyentes fuertes, apoyo a constituyentes.)

Parece que tras una década de intensos debates, las políticas de protección social en toda la región vienen acercándose un nuevo consenso constructivo.

Deseo expresar mi profundo agradecimiento porque la OIT tenga la oportunidad de apoyar este nuevo desarrollo. Esta región, ha sido siempre iniciadora de tendencias de la seguridad social. Hoy parece haberse llegado a un entendimiento y a un compromiso compartido que nos puede permitir promover una seguridad social básica como una forma de protección para todos y, *al mismo tiempo*, incentivar y alentar el desarrollo de niveles o pilares más elevados de seguridad social, ambos como un derecho para el mayor número posible de grupos de la sociedad.

Lo que le interesa a la OIT es el resultado social: lo que promovemos en la economía globalizada es el derecho al trabajo decente, el derecho a vivir libres del temor de caer en la extrema pobreza.

Las personas que viven en la pobreza o con el constante temor de perder sus ingresos, no tienen un trabajo ni vidas decentes. La OIT está aquí para situar las necesidades de esas personas en el centro de la globalización.

El potencial positivo de la globalización en términos de un mayor crecimiento, de niveles más elevados de empleo, de niveles más altos de vida, sólo se materializará en sociedades política y socialmente estables. Pero las sociedades sólo pueden estabilizarse si se abordan eficazmente los déficit de trabajo decente persistentes y emergentes tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo.

La globalización imprime un ritmo rápido al cambio social y económico. Si bien los beneficios potenciales de estos cambios son grandes, el proceso actual excluye a muchas personas, generando tensiones sociales que pueden traducirse en acontecimientos impredecibles y peligrosos.

Existe una creciente sensibilización en torno a la necesidad de una acción política decisiva para dar forma a una globalización justa que brinde oportunidades a todos.

Las personas necesitan tener, todos necesitamos tener, confianza en que, incluso en una economía dominada por actores globales, sus sociedades y gobiernos pueden aún proporcionar un nivel adecuado de seguridad económica y social.

Si queremos ampliar y profundizar la confianza en el proceso de cambio puesto en marcha por la globalización, es preciso alcanzar, tal y como señaló en una reciente reunión de los países del G8 celebrada en Berlín:

- un adecuado nivel de seguridad de un empleo decente;
- un adecuado nivel de una protección social eficaz.

Es por ello que la OIT insiste en que una protección social adecuada significa la garantía del acceso a prestaciones y servicios que mantengan y mejoren la capacidad de trabajo del individuo. En particular, es preciso contar con la garantía de un nivel mínimo de ingreso y de servicios sociales básicos (incluida la atención de la salud) y de pensiones suficientes y seguras cuando las personas ya no están en actividad y dejan el mercado laboral.

El cambio será más fácilmente aceptado por los trabajadores y *por las sociedades en su conjunto* si la población confía en que los gobiernos y empleadores llevan adelante el proceso de adaptación de modo socialmente responsable.

Esto incluye la utilización de las herramientas del diálogo social y de la negociación con las organizaciones representativas de los trabajadores para llegar juntos a los consensos necesarios para la reestructuración.

Como hemos escuchado una vez más aquí, la seguridad social es un derecho humano. Por otra parte, sabemos por la larga experiencia de los países de la OCDE que la protección social es una poderosa herramienta para luchar contra la pobreza y la desigualdad.

No existe un país industrializado exitoso en Asia, Europa, Oceanía y América del Norte que no cuente con un sistema de seguridad social bastante extenso. También tenemos los ejemplos acertados de éxitos con regímenes modestos de prestaciones sociales universales en África, en América Latina y en Asia. Asimismo se cuenta con una valiosa experiencia en relación con el papel potencial de las transferencias sociales en la lucha contra la pobreza en países como Brasil y México.

Sabemos hoy que es indispensable introducir mecanismos de protección social en las primeras fases del desarrollo económico.

Queridos amigos, el momento parece ser el correcto para acordar un conjunto básico de prestaciones de protección social que podrían ser conseguidas por todos los países en el tiempo más corto posible. Se trata de un paquete de prestaciones básicas como parte de la base socioeconómica por la que abogó la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Esta base podría asimismo incluir derechos sociales y laborales que van más allá de las fronteras de la protección social.

La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización señaló que: “Siempre y cuando los países — aunque sean pobres — sean capaces de recaudar algunos impuestos y contribuciones, podrán afrontar determinados niveles de protección social. Un compromiso global para remediar la inseguridad es crucial para dotar de legitimidad a la globalización”.

Lo que se observa es un progresivo cambio en los paradigmas de la política de desarrollo. Las políticas de “crece primero — distribuye más tarde” se están dejando atrás. La OIT está orgullosa de ser uno de los líderes en esta toma de conciencia. (Trabajar no es una mercancía — no se puede almacenar cuando no se usa.)

De esta forma, es cada vez más aparente de que existe una necesidad de poner en práctica un concepto *integrado y coherente* de empleo y política social que busca el doble objetivo del empleo y de la seguridad social. La consecución simultánea de ambos es decisiva para un proceso más inclusivo de globalización.

Este concepto no tiene que ser inventado, ya existe. A nivel global, la Agenda de Trabajo Decente de la OIT, la promoción de empresas sustentables y la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos, brindan el marco general, para una acción transversal en los aspectos de empleo, desarrollo empresarial, protección social, normas internacionales del trabajo y diálogo social.

Los Programas de Trabajo Decente por País adoptan a nivel nacional y local los mensajes con carácter pragmático y coherente como un medio innovador de integración de las políticas para más y mejores empleos y una seguridad social para todos, al tiempo que los vincula con las estrategias generales de desarrollo que apuntan a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Hasta ahora, la dimensión de la protección social ha sido descuidada en muchas estrategias de desarrollo nacional y requiere ser fortalecida.

Cuando los gobiernos, los interlocutores sociales y la sociedad civil trabajan para dar forma a las políticas sociales y económicas, éstos no son plenamente conscientes de que la protección social pueden alcanzar simultáneamente los objetivos sociales económicos y de empleo en la medida en que:

- reduzcan eficazmente la pobreza;
- proporcionen eficientemente un nivel de seguridad básica del ingreso que puede aumentar la aceptación de la globalización;
- redistribuya eficazmente los beneficios de la globalización y del crecimiento y, por tanto, reduzca la desigualdad;
- apoye las políticas del mercado de trabajo y facilite los ajustes, mejorando así los niveles generales de productividad;
- permita la estabilidad y la cohesión social que incentivan las inversiones a largo plazo y apoyan, por tanto, un crecimiento estable;
- mejoren la productividad y la capacidad de empleo individual mediante el apoyo a la educación y el acceso a los servicios de salud y el respaldo al crecimiento económico a largo plazo, tal y como expresó la Presidenta Bachelet en su discurso durante la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT en junio pasado. Esto también se encuentra claramente formulado en la estrategia del Trabajo Decente que preconiza la integración de las políticas económicas y sociales mediante el establecimiento de un piso social.

Por supuesto, entendemos que las políticas deben estar diseñadas correctamente y no den como resultado costos administrativos innecesarios e incentivos perversos e incoherencias.

Cuando los sistemas nacionales de protección social se convierten en una característica explícita de las políticas de desarrollo nacional, la pregunta clave deja de ser si esto es lo correcto o no, sino cómo hacerlo correctamente.

Eso es exactamente en lo que estamos trabajando aquí. En este Encuentro observo con satisfacción la posibilidad de alcanzar un consenso y lograr avances y, una vez más, estamos orgullosos de poder ayudar y brindar una plataforma para un diálogo pragmático y un pensamiento constructivo.

Como he dicho en numerosas oportunidades, en general, no hay un problema de insuficiencia de recursos, sino de prioridades.

De esta forma, debemos escuchar la voz de la gente, la voz de los que contribuyen en el mundo laboral para el crecimiento, dado que todos, con justo derecho, quieren ser partícipes de los beneficios de dicho crecimiento.

Por ello, no me cabe duda de que el consenso que podamos lograr en materia de protección social nos permitirá cerrar las brechas de cobertura que dejaron en el camino las reformas pasadas y las asignaturas pendientes que tenemos en materia de equidad. Permítanme concluir con un mensaje importante: sin protección social, ni el trabajo ni la vida pueden ser decentes.

Gracias.

Documento de base preparado por la OIT para la Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina

Aportes para el desarrollo económico y social en el marco de la Agenda Global de Trabajo Decente

1. *Introducción – Marco político social y económico y mandato de la OIT*

La globalización tiene un importante potencial en cuanto a sus impactos positivos: la más rápida transferencia de tecnología, el acceso a la información global y el mayor espacio fiscal para la protección social, tienen efectos en el mayor crecimiento, los niveles más altos de empleo, los mejores estándares de vida y la disminución de la pobreza. Estos impactos, sin embargo, sólo se pueden materializar en sociedades estables política y socialmente. A su vez, la estabilidad puede lograrse si se abordan eficazmente los déficit persistentes y emergentes de trabajo decente, que van desde el analfabetismo y la falta de capacidades y, por consiguiente, la exclusión social y el déficit en la productividad, hasta el desempleo, las necesidades de salud no satisfechas, los riesgos para la salud en los lugares de trabajo formales e informales, la indigencia, la desigualdad y por último la negación de los derechos humanos y laborales como así también la falta de diálogo social. Estos déficit suponen riesgos para un desarrollo económico y social sostenible (inseguridad, desintegración social, riesgos medioambientales, riesgos mundiales para la salud, entre otros). Sin una estabilidad social, el crecimiento y el desarrollo económico estarán siempre en peligro.

La estabilidad social, por lo tanto, se fundamenta en una serie de factores sociales, entre los cuales uno es decisivo y se refiere a que la gente requiere tener confianza en que, incluso en una economía dominada por actores globales, sus sociedades y gobiernos puedan seguir proporcionando un nivel adecuado de seguridad económica y social. A efectos de ampliar y profundizar la confianza en el proceso de cambio desencadenado por la globalización, se deben conseguir los siguientes dos objetivos:

- un nivel adecuado de seguridad en un empleo decente para aquellos que pueden trabajar, y
- un nivel adecuado de seguridad social eficaz para aquellos que no pueden o que ya no pueden trabajar.

Una seguridad social eficaz significa un acceso seguro a prestaciones y servicios que mantengan y mejoren la capacidad de empleo de las personas y la garantía de un ingreso de un nivel mínimo, de servicios sociales básicos (incluida la salud) y de pensiones suficientes y seguras para las personas que ya han dejado el mercado laboral.

En general, y desde una perspectiva de largo plazo, se requieren tasas elevadas de empleo para la financiación de la protección social, puesto que las tasas elevadas de empleo contribuyen significativamente a la creación de una base fiscal para el gasto social. En definitiva, los sistemas de seguridad social pueden permanecer económica y socialmente viables, sólo si consiguen controlar acertadamente los niveles de dependencia en términos socialmente adecuados y económicamente responsables.

Sin embargo, argumentamos que — a su vez — en el largo plazo, los elevados niveles de empleo decente, sólo serán exitosos si pueden lograr en paralelo niveles decentes de

seguridad social. En tal caso, por ejemplo, las transformaciones son más fácilmente aceptadas por los trabajadores y por toda la sociedad, si la población confía en que los gobiernos y los empleadores encuentran la manera de facilitar un proceso responsable de adaptación, recurriendo al diálogo constructivo para llegar al consenso necesario para la reestructuración, otorgando, al mismo tiempo, a la población una seguridad social básica que ayude a prevenir excesivas privaciones de las personas afectadas por los cambios. El sistema de seguridad social también facilita la distribución de los beneficios del crecimiento y de la globalización entre las personas que afrontan un gran estado de necesidad. Por último, y no menos importante, también ayuda a crear y a mantener una fuerza laboral productiva.

De esta forma, se requieren combinaciones innovadoras de políticas económicas, de empleo y sociales del Gobierno. La presente nota se centra en el papel de la seguridad social en ese contexto. El documento aborda también el tema de la transformación fundamental en el debate sobre las políticas internacionales respecto del papel de la seguridad social en el desarrollo nacional. Cada vez más los sistemas de seguridad social son considerados como elementos decisivos para el desarrollo económico y social y, por primera vez en décadas, se han dado innovaciones fundamentales en países de Africa, Asia y América Latina. La comprensión de que el mundo globalizado requiere una seguridad social mínima para todos como parte de un piso social viene ganando terreno.

El mandato constitucional de la OIT, fijado en la Declaración de Filadelfia,¹ que “reconoció la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”, constituye la base para el apoyo que le compete brindar a la OIT para este importante desarrollo en materia de políticas públicas.

Los mandantes de la OIT reafirmaron el papel fundamental de la OIT en la promoción y en la extensión de la seguridad social y sus obligaciones a este respecto en la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001.² En esta ocasión, la Comisión de la Conferencia sobre la seguridad social concluyó que “Hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no están cubiertas por los sistemas vigentes”. A este respecto, se propuso entre otras cosas, que se iniciara una campaña para promover la extensión de la cobertura de la seguridad social.³ Así, en 2003, se lanzó la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos, con el objetivo de conseguir mejoras concretas en la cobertura de la seguridad social en el mayor número posible de países; fortalecer a los interlocutores sociales; desarrollar los conocimientos técnicos en el campo de la seguridad social; elaborar herramientas útiles para los actores fundamentales; y situar a la seguridad social en un lugar prioritario de la agenda de las políticas internacionales. La promoción de un piso social se está convirtiendo en el núcleo de las políticas de la campaña mencionada y del debate internacional.

¹ Tal y como se indicó, la CIT adoptó en su 26.^a reunión en Filadelfia el 10 de mayo de 1944 la Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo.

² Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.^a reunión, 2001, párrafo 2.

³ Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.^a reunión, 2001, párrafo 17.

2. Consecución del trabajo decente y de vidas dignas para la sociedad global: El papel de la seguridad social

El término seguridad social utilizado aquí incluye todas las medidas que proporcionan la seguridad de los ingresos en caso de pobreza, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, fallecimiento del sostén de la familia, así como el acceso a los servicios sociales esenciales. El acceso a los servicios sociales esenciales abarca sobre todo el acceso a los servicios de salud así como el acceso a la educación y a la formación profesional y el perfeccionamiento. La protección social, incluida la definición de la seguridad social antes señalada, forma parte de la Agenda de Trabajo Decente de la OIT. La protección social constituye también un factor productivo que facilita el desarrollo social y económico. Ahora bien, antes de presentar los argumentos se deben revisar algunos de fundamentos éticos de la protección social y del debate político actual sobre el tema.

Antes de hacerlo cabe hacer una referencia a la Agenda Hemisférica 2006-2015, adoptada en la XVI Reunión Regional Americana, celebrada en Brasilia en mayo de 2006. Esa agenda contempla precisamente la generación del trabajo decente mediante los Programas Nacionales de Trabajo Decente, que deben contemplar entre sus políticas precisamente las de la mejora de la protección social como parte integrante de las estrategias de reducción de la pobreza y de inclusión social.⁴

2.1. El desafío moral

La seguridad social es un derecho humano. El Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone que: “Toda persona como miembro de la sociedad tiene el derecho a la seguridad social”. Ahora bien, casi 60 años más tarde, este derecho sigue siendo un sueño para el 80 por ciento de la población mundial. Para muchas personas, un conjunto de prestaciones básicas podría marcar la diferencia entre una vida miserable y una vida digna, o simplemente la diferencia entre la vida y una muerte prematura. Millones de niños menores de 5 años fallecen cada año debido a que no tienen acceso a servicios de salud adecuados y a que la familia no cuenta con suficientes ingresos para garantizar su alimentación. Según cálculos de la OIT, menos del 2 por ciento del PIB global sería necesario para otorgar un conjunto de prestaciones básicas de seguridad social a todos los pobres del mundo. El 6 por ciento del PIB mundial sería necesario para suministrar un conjunto de prestaciones básicas a todos aquellos que no tienen acceso a la seguridad social. Esa potencial inversión en las personas significa el 30 por ciento de la inversión total anual global en activos tangibles. La parte más importante del costo de un conjunto de prestaciones debe ser financiada con cargo a los ingresos nacionales. En algunos países podría requerirse la ayuda internacional para poner en marcha esos sistemas.

2.2. El impacto social y la experiencia histórica

Los sistemas de seguridad social que ofrecen transferencias sociales son instrumentos útiles para el alivio y prevención de la pobreza, los cuales funcionan directamente y con rapidez de una forma que no lo hacen los beneficios que aparentemente produce el “derrame” del crecimiento económico. Sabemos de la larga experiencia de los países de la OCDE que la protección social es una poderosa herramienta para el alivio de las carencias de ingreso y de la desigualdad: de hecho, reduce la pobreza y la desigualdad en muchos países de la OCDE en un casi 50 por ciento.

⁴ Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015, Informe del Director General, XVI Reunión Regional Americana, 2006.

No existe un país industrializado en Asia, Europa, Oceanía y América del Norte que no cuente con un sistema extenso de seguridad social. De esa forma, se ha llegado a un amplio consenso en los países industrializados de que la protección social de su población debería ser mejorada conforme las sociedades se hagan más prósperas. Hasta hace poco y a lo largo de muchas décadas ese principio nunca fue cuestionado. Muchas de las economías con mayor éxito en el mundo como Alemania, Dinamarca, Francia, Noruega, Países Bajos y Suecia, también presentan los niveles más elevados de gasto social en porcentaje del PIB, lo que en general, representa entre el 25 y el 30 por ciento de su PIB. Estas economías son asimismo por tradición economías abiertas y han estado sujetas a la competencia internacional durante décadas antes de que la globalización se convirtiera en un tema de actualidad. También tienen en común el hecho de que todas ellas comenzaron adoptando sistemas de protección social hace casi un siglo, esto es, cuando eran pobres. Así, el otorgamiento de prestaciones de seguridad social forma parte de su modelo de desarrollo.

Ahora bien, también existen ejemplos positivos de aciertos con sistemas de prestaciones sociales modestas en Africa, América Latina y Asia. Por ejemplo, en Namibia y en Sudáfrica, las pensiones básicas universales han mostrado efectos positivos en la reducción de la pobreza. Se ha adquirido una valiosa experiencia en cuanto al papel potencial de las transferencias sociales en la lucha contra la pobreza en países como Brasil y México. Se puede observar un éxito notable en la cobertura de toda la población en Asia durante las tres últimas décadas. Corea estaba llegando a la cobertura total en menos de 20 años y Tailandia en menos de 15 años. Asimismo, se están realizando grandes progresos en India y en China. Toda la experiencia pone manifiesto que la puesta en práctica de sistemas de seguridad social básica en los países de bajos ingresos puede representar una enorme contribución para la consecución del primero de los Objetivo de Desarrollo del Milenio que es reducir la pobreza a la mitad en 2015.

Cabe preguntarse ¿por qué el recorte o el control del gasto social es una preocupación predominante de los responsables de las políticas en muchos países alrededor del mundo? ¿Por qué, entonces, la estabilización de los sistemas de seguridad social o la introducción de, al menos, sistemas básicos de seguridad social no desempeñan un papel más importante en las políticas económicas y en las de desarrollo? ¿Por qué la mayoría de gente en el mundo carece de acceso incluso a la seguridad social básica? ¿Por qué muchos de los asesores de los países pobres están reticentes para apoyar programas importantes de transferencias? La respuesta reside en una concepción errónea fundamental y ampliamente difundida de los efectos económicos de la seguridad social.

2.3. Desafíos a la sabiduría económica convencional

Las respuestas a las preguntas anteriores se encuentran en la falta de entendimiento de los efectos económicos de los sistemas de protección social. En el difícil entorno económico de los mercados globales, todo perjuicio percibido respecto de la competitividad nacional está sujeto a un examen riguroso. Así, a menudo se teme que el gasto social, a un nivel del 20 al 35 por ciento del PIB en los países industrializados y, entre el 5 al 15 por ciento del PIB en muchos países en desarrollo, se convierta en un gasto improductivo. Los sistemas nacionales de seguridad social en los países industrializados estuvieron sujetos a presiones políticas tras las dos crisis del petróleo, cuando se frenó el crecimiento económico y el espacio fiscal para las transferencias monetarias y en especies se contrajo o, al menos, no se expandió. La necesidad percibida de contener el gasto de la seguridad social se hizo más pronunciada cuando la globalización adquirió plena fuerza a comienzos del nuevo milenio. La presión por un buen desempeño económico en un entorno competitivo global condujo a una visión sesgada de la seguridad social considerándola como un costo para la sociedad y no como un beneficio potencial y una inversión en las economías y en las personas.

El debate internacional sobre las políticas de protección social se ha convertido así en un debate sobre si los sistemas son asequibles desde el punto de vista fiscal y económico. En

el mundo en desarrollo es un debate de doble filo. Por una parte, desde la perspectiva de los ingresos, se considera que la competencia fiscal global real o percibida entre países y la creciente informalidad limita el espacio fiscal para las transferencias, mientras que, por otra parte, desde la perspectiva del gasto, el envejecimiento de la población y los nuevos riesgos para la salud han llevado a niveles de dependencia más elevados y también a mayores costos y, por tanto, son vistos como gastos inevitables al alza. En el mundo en desarrollo, el debate en torno al espacio fiscal es asimismo un debate sobre la viabilidad económica y fiscal pero también implícitamente un debate sobre los costos de oportunidad. Se sostiene que los escasos recursos públicos pueden ser mejor invertidos en otros aspectos que pueden dar lugar a un mayor crecimiento económico, lo que a su vez sería más beneficioso a largo plazo para el bienestar de la población que las transferencias supuestamente “improductivas”, principalmente para las personas que trabajan y viven en la informalidad.

A fin de plantear argumentos para sistemas sólidos de transferencias sociales, habría que desafiar la sabiduría económica convencional respecto de la relación entre protección social y desempeño económico. Los principales elementos de esta sabiduría convencional son:

- 1) el gasto social es percibido como un gasto exclusivamente de consumo y no tiene el carácter de inversión;
- 2) se cree que el crecimiento económico reducirá automáticamente la pobreza (también llamado como “efecto derrame”) y, en consecuencia, las políticas redistributivas (protección social) pueden seguir siendo muy restrictivas;
- 3) existe una relación de intercambio (*trade-off*) entre el gasto social y la eficiencia económica o el crecimiento, por tanto, elevados niveles de redistribución son perjudiciales para el crecimiento.

A continuación, se analizarán estos elementos en forma individualizada.

1) *El gasto social tiene un carácter de inversión*

Los sistemas de seguridad social reducen la pobreza y constituyen una inversión en la productividad. El Banco Mundial destacó en su Informe de 2005, sobre el Desarrollo Mundial que la pobreza es un riesgo para la seguridad y que la falta de seguridad es un obstáculo para el clima de inversión.⁵ Además, sólo las personas que disfrutaran de una seguridad material mínima pueden permitirse afrontar los riesgos empresariales.⁶ Las prestaciones de seguridad social (que no representan desincentivos para el trabajo) pueden facilitar el ajuste de los mercados laborales en el mundo industrializado y en los países en desarrollo. Como se mencionó, éstas pueden así facilitar la aceptación pública de los cambios globales en los procesos de producción desencadenados por la globalización. La existencia de sistemas de seguridad social que mancomunen los riesgos puede ayudar a mantener niveles de salarios competitivos, puesto que a falta de los mismos, las personas tendrán que buscar ingresos más elevados para financiar mecanismos individuales o privados con cargo a sus ingresos actuales. Además, sólo personas sanas y bien alimentadas pueden ser productivas. Únicamente, las personas que disfrutaran de un mínimo nivel de escolaridad — con la ayuda de prestaciones familiares y educativas — pueden

⁵ Véase, Banco Mundial, 2005: Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos (Washington, D.C., Banco Mundial).

⁶ Véase, OCDE, DAC, 2006: promoting pro-poor growth: Key policies messages (París: OCDE, Development Assistance Committee), <http://www.oecd.org/dataoecd/33/54/3657093.pdf>

emprender el camino que las aleje de la pobreza. Mucha gente no estaría en condiciones de permitirse ese nivel de escolaridad sin las prestaciones familiares monetarias.

2) *El crecimiento económico no reduce automáticamente la pobreza*

La evidencia estadística empírica de los últimos años pone claramente de manifiesto que el crecimiento económico no reduce automáticamente la pobreza sin poner en práctica mecanismos de promoción del empleo y de redistribución del ingresos (como los sistemas de seguridad social), de lo contrario, los países con los mismos niveles de PIB *per cápita*, no experimentarían tan amplia variedad de niveles de pobreza y de desigualdad y no se observarían los elevados porcentajes de pobreza en algunos países que disfrutaban de tasas relativamente altas de PIB *per cápita*.

3) *La famosa relación de intercambio (trade-off) entre crecimiento e igualdad carece de sustento*

Existen sobradas pruebas de que países con niveles idénticos de gasto social presentan grandes variaciones en su PIB, lo que contradice la hipótesis de la presencia de un vínculo negativo automático entre rendimiento económico y niveles de redistribución. Esto último implica que no hay una regla estricta respecto de lo que es económicamente asequible para los países en materia de gasto. Se da también una correlación positiva relativamente sólida entre la productividad por hora y el gasto *per cápita* en la protección social en los países de la OCDE. Así, el elevado rendimiento económico y un alto gasto social coexisten y el gasto social y el rendimiento económico se apoyan mutuamente. La famosa relación de intercambio equidad — igualdad es un mito más que un hecho.

Obviamente, en las primeras fases del desarrollo el espacio financiero y fiscal es más limitado que en las etapas posteriores, por tanto, la introducción de prestaciones de seguridad social debe seguir una secuencia por orden de prioridad. Ahora bien, en las secciones siguientes se pondrá de manifiesto que incluso los países de más bajos ingresos pueden permitirse algún nivel de protección social básica con cobertura universal.

Más adelante en el proceso de desarrollo, podría llegarse a un punto de saturación del gasto social más allá del cual es económica y socialmente contraproducente en razón de los desincentivos y del desplazamiento de otros gastos públicos. Esto dependerá de las circunstancias nacionales específicas y de la concepción específica de los sistemas de transferencias y de los incentivos asociados, por ejemplo, si el sistema crea incentivos para permanecer o ingresar en el empleo. El envejecimiento de la población y la reducción consiguiente del tamaño de la fuerza de trabajo, llama a una estricta revisión de los incentivos que necesitan ser incorporados en los sistemas a fin de mantener o reducir los niveles de dependencia en los sistemas sin privar a las personas necesitadas de los niveles requeridos de protección.

2.4. El argumento para la base social

Parecen existir sólidos motivos sociales para introducir mecanismos de protección social en las primeras etapas del desarrollo económico y, en general, no parecieran haber buenas razones para no hacerlo.

El momento parece ser adecuado para promover un conjunto de prestaciones básicas de protección social que deberían ser alcanzadas por todos los países en un lapso de tiempo relativamente breve. Este podría ser un paquete de prestaciones mínimas de seguridad social como parte de la base o piso socioeconómico global por el que abogó la Comisión

Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.⁷ La Comisión Mundial sostiene que “Siempre y cuando los países — aunque sean pobres — sean capaces de recaudar algunos impuestos y contribuciones, podrán afrontar determinados niveles de protección social. Un compromiso global para remediar la inseguridad es crucial para dotar de legitimidad a la globalización”.

Desde mediados del año 2005, la investigación de la OIT en seguridad social en el marco de la Campaña Mundial se centró en evaluar si las prestaciones monetarias mínimas financiadas con cargo a los impuestos son asequibles y en la viabilidad de sistemas pluralistas de financiación para la salud.

La OIT denomina a su estrategia genérica para la extensión de la cobertura de la seguridad social como una estrategia de universalismo progresivo. Esta se basa en dos tipos distintos de derechos de las personas que hacen realidad el derecho humano a la seguridad social. La estrategia prevé lo siguiente:

- 1) que se instauren progresivamente niveles más elevados de protección para todos los subgrupos definidos de una población, traducidos en un *derecho como cotizante/contribuyente*, sobre la base de un consenso social y en los niveles mínimos establecidos por el Convenio núm. 102 de la OIT;
- 2) fundamentado en el piso social de seguridad social para todos, se puede introducir un *derecho como ciudadano* que se encuentre alineado con el desarrollo económico:
 - mediante el aumento del número de prestaciones;
 - mediante el incremento del nivel de las prestaciones;
 - mediante el compromiso con el objetivo de lograr un piso social de informar sobre los avances realizados en la consecución del objetivo.

En un documento reciente de consulta en materia de políticas de la seguridad social la OIT⁸ sugiere que el componente de protección social del piso global socioeconómico debería consistir en:

- el acceso de todos los residentes a servicios médicos básicos/esenciales, mediante sistemas nacionales pluralistas que estén formados por componentes públicos financiados con cargo a los impuestos, componentes del seguro social y privado, así como componentes basados en estructuras comunitarias que estén vinculadas a un sólido sistema nacional;
- un sistema de prestaciones familiares que brinde una seguridad del ingreso básico para los hijos y que permita que éstos tengan acceso a la alimentación, educación y cuidados infantiles;
- un sistema de asistencia social básica que apoye la seguridad del ingreso, al menos, en el nivel de la línea de pobreza para las personas en edad activa (que no pueden obtener suficientes ingresos debido a la enfermedad, a la carencia de trabajos remunerados en forma adecuada, a la pérdida del sostén de la familia, o a las responsabilidades de cuidados a miembros de la familia);

⁷ Véase Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, pág. 110.

⁸ OIT, Seguridad social para todos: una inversión en el desarrollo económico y social mundial. Documento de consulta. OIT, 2006, pág. 36.

-
- un sistema de pensiones básicas universales que proporcionen una seguridad del ingreso, al menos, en el nivel de la línea de pobreza en casos de vejez, invalidez y fallecimiento.

El Departamento de Seguridad Social ha identificado asimismo cinco principios básicos para su estrategia encaminada al asesoramiento a los países en la construcción de sus sistemas nacionales de seguridad social:

- Primero: Promover la cobertura básica para todos, universal, pero no necesariamente cobertura uniforme.
- Segundo: Promover un enfoque basado en derechos para salvaguardar los derechos de los ciudadanos (toda persona tiene derecho a la seguridad social, Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), de los cotizantes y contribuyentes (mediante el respeto de los derechos adquiridos).
- Tercero: Promover niveles adecuados de prestaciones que garanticen una protección básica contra la pobreza y un nivel justo de sustitución del ingreso.
- Cuarto: Argumentar que la responsabilidad general para la provisión sigue en manos del Estado pero que la producción o administración puede ser compartida con el sector privado y las comunidades, excepto cuando los Estados no cumplen con sus obligaciones.
- Quinto: Aceptar el pluralismo en la organización y en la financiación.
- Sexto: Promover una buena gobernanza tripartita, una sostenibilidad financiera como también viabilidad económica y fiscal.

Estos principios deberían generar tres derechos básicos:

- toda persona debería tener acceso al menos a un nivel básico de seguridad social;
- los niveles de las prestaciones deberían sacar a las personas de la pobreza;
- debería existir una relación justa entre cotizaciones/impuestos pagados y niveles de las prestaciones.

Respaldo a la visión del crecimiento con equidad en todas las fases del desarrollo

El Director General de la OIT en su informe de 2004 anunció que la Oficina analizaría con mayor detenimiento esta sugerencia y que se sometería a una prueba específica la viabilidad financiera y la capacidad de otorgamiento de prestaciones básicas no contributivas en pensiones, servicios de salud y el acceso a la educación elemental.⁹ La iniciativa del Reino Unido “Crecer sin pobreza”, una coalición de 21 ONG líderes, promueve un paquete de “prestaciones sociales mínimas” compuestas por un conjunto básico de transferencias monetarias similares a las que la OIT considera decisivas en la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo. Los Gobiernos de Bélgica, Francia y Portugal apoyan desde hace algunos años a través del Programa STEP de la OIT, la extensión de los servicios de salud mediante una combinación de enfoques basados en la comunidad y programas gubernamentales. El Gobierno de Francia lanzó una iniciativa de seguro de salud para los países en desarrollo durante la reunión del G8 en San Petersburgo

⁹ Informe CIT, 2004.

y se encuentra haciendo un seguimiento activo de esa iniciativa. La Presidencia alemana del G8 garantiza la continuidad al tema haciendo que la atención de la salud en los países en desarrollo y la dimensión social de la protección social y su papel, se conviertan en aspectos prioritarios de la Presidencia del G8 en 2007.

Lo que se observa es un cambio real en los modelos de políticas de desarrollo. Las políticas “crecer primero y distribuir después”, parecen ser historia. Se observa una creciente sensibilización de que las transferencias sociales desempeñan un papel primordial en las políticas de desarrollo tal y como se reconoció en la Reunión de Ministro de Trabajo del G8 celebrada en Dresden.¹⁰ Una Declaración de 2006 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas reconoció explícitamente que: “los países requieren delinear políticas que les permitan obtener la eficiencia económica y la seguridad social y desarrollar sistemas de protección social con una cobertura más amplia y eficaz”. La CEPAL ha destacado la necesidad de encontrar sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social en el contexto de la modernización productiva destacando la importancia de la competitividad con equilibrios macroeconómicos pero fortaleciendo la protección social en un marco de solidaridad integral.¹¹ La OIT desarrolló aún más esta cuestión en el transcurso de una reunión informal de Ministros de Trabajo y de Asuntos Sociales durante la Conferencia Internacional del Trabajo¹² en la que se presentó un nuevo enfoque de políticas para un crecimiento equilibrado e inclusivo.

Sin embargo, un conjunto de prestaciones sociales básicas sólo puede ser creíble si se puede demostrar que es logísticamente viable y asequible. La viabilidad logística puede ser demostrada fácilmente mediante ejemplos del suministro acertado de prestaciones sociales a un costo administrativo razonable como ha ocurrido por ejemplo, en Brasil, México y Sudáfrica. La cuestión decisiva sigue siendo: ¿pueden los países en desarrollo permitirse un piso de seguridad social básica?

2.5. Viabilidad fiscal de la protección social en un contexto de desarrollo

El espacio fiscal obviamente es siempre limitado. Naturalmente que en las primeras etapas del desarrollo el espacio es más limitado que en las fases posteriores de modo que al introducir las prestaciones de seguridad social, éstas deben ordenarse en función de las prioridades. No obstante, los cálculos económicos y actuariales de la OIT mostraron que en el caso de 12 países en desarrollo de África y Asia, que alguna forma de seguridad social básica era asequible en prácticamente todos esos países.

Los efectos de un paquete de prestaciones básicas en la reducción de la pobreza podrían ser muy sorprendentes. Se puede argumentar que el costo neto de las inversiones precoces en un conjunto de prestaciones básicas de seguridad social es igual a cero o incluso negativo, habida cuenta del retorno económico que las mismas pueden brindar. Sabemos, por ejemplo, que el Programa Oportunidades de transferencias monetarias en México ha logrado reducir los días de enfermedad de los adultos considerablemente, lo que representa un logro relevante en términos de productividad. Si asumimos que el nivel general del PIB aumenta en 10 por ciento debido a los incrementos de la productividad vinculados con los regímenes básicos de seguridad social, los regímenes modestos estarán en condiciones de asumir rápidamente sus propios gastos. En el largo plazo, y tras alguna inversión en los

¹⁰ Véase Conferencia de Ministros de Trabajo del G8: *Shaping the social dimension of Globalisation*, Dresden 6-8 de mayo de 2007, Conclusiones de la Presidencia.

¹¹ CEPAL, 2006. La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad.

¹² La OIT presentó el artículo titulado “Crecimiento, empleo y protección social: Una estrategia para un crecimiento equilibrado en una economía de mercado globalizada”.

mecanismos de recaudación fiscal, los ingresos tributarios aumentarán en paralelo con el crecimiento, creando el espacio fiscal requerido para financiar las prestaciones.

3. ¿Es posible un piso de protección social en América Latina?

Un elemento central del concepto de piso social global lo constituye la conformación de una base o piso de protección social. Para ello, es necesario evaluar a nivel nacional los déficit de cobertura, las brechas que producen dichos déficit y la viabilidad que a nivel regional y de cada país existe para conformar una red de programas que constituyan dicho piso. Las estrategias para muchos países no sólo consistirán en más y mejores programas sino también en la reformulación, articulación y coordinación de los programas existentes.

3.1. Déficit y brechas de cobertura de protección social en América Latina

América Latina es una de las regiones más heterogéneas y desiguales del mundo en materia sociolaboral. Los sistemas de protección social no son una excepción, sin embargo pueden encontrarse países con un amplio desarrollo de sus programas y una razonable cobertura de los mismos. CEPAL (2006) informa que el gasto en salud, seguridad y asistencia social fue de 9.4 por ciento del PIB en 1996-1997 y del 10 por ciento del PIB en 2002-2003.¹³ A pesar de ello, en todos los países persisten importantes déficit y brechas de cobertura que requieren ser remediados con políticas eficaces. En algunos países el gasto en protección social es insuficiente mientras que en otros los niveles han alcanzado umbrales razonables que hacen injustificable la existencia de déficit de cobertura, particularmente para las personas más necesitadas, es decir los trabajadores y las familias que se encuentran en la pobreza y la informalidad. Para los países con niveles insuficientes de gasto social, una estrategia fundamental consiste en aumentar los mismos a niveles económicamente viables priorizando acciones de alta eficacia y rentabilidad social.

Un panorama general de la protección social en América Latina muestra, estilizadamente, que puede señalarse la importancia que revisten los programas contributivos en el gasto y en los resultados de la extensión de la cobertura. Debido a las restricciones en el desarrollo productivo, la imposibilidad de generar la cantidad de empleos decentes en el volumen requerido, la importante cantidad de trabajadores ocupados en sectores de baja productividad y los consecuentes déficit de trabajo decente en el mercado laboral, la cobertura contributiva de la seguridad social es deficitaria. Si se toma como indicador de esta cobertura a la proporción de cotizantes a los programas de pensiones, puede observarse que aún en los países de mayor desarrollo existen una notable proporción de trabajadores ocupados que carecen de protección social de este tipo (gráfico 1).

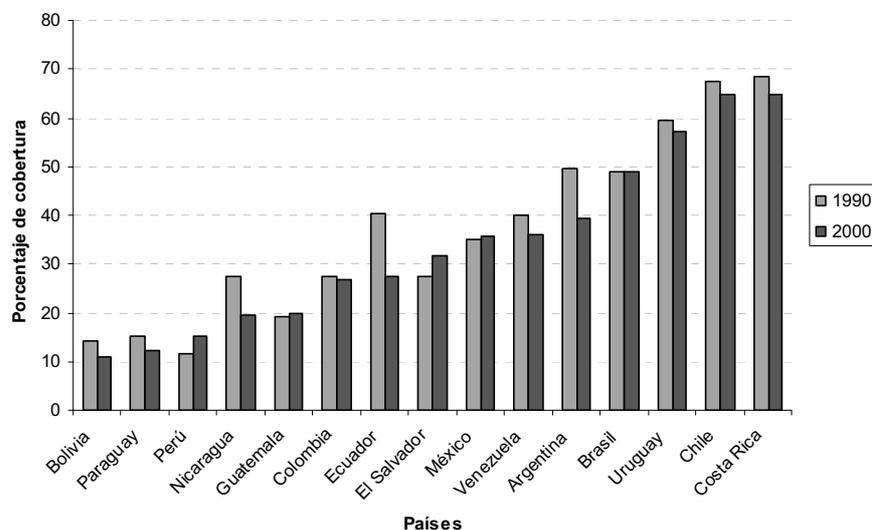
Las tasas de cobertura de las cotizaciones en la población ocupada constituyen un indicador evidente de los déficit de cobertura, que además mostraron, en general, un deterioro entre los años ochenta y los noventa. La década del 2000 está mostrando una leve mejora debido a la recuperación del empleo asalariado como resultado del mejor contexto internacional y del mejor desempeño económico de la región en los últimos treinta años.

Sin embargo, un reflejo aún más elocuente del déficit de trabajo decente es el indicador de cobertura contributiva de los ocupados por quintiles de ingreso (gráfico 2). Estos últimos indicadores representan el reflejo más crudo del desigual e inequitativo acceso a la protección social que experimenta la región. La falta de empleo, la carencia de condiciones de trabajo decente en la economía informal y la exclusión son más acentuadas en los quintiles de más bajos ingresos, consecuentemente la cobertura de los programas contributivos es más restringida. De esta manera, reorientar los objetivos de los sistemas de

¹³ Se refiere a América Latina y el Caribe. CEPAL (2006) “La protección social de cara al futuro”.

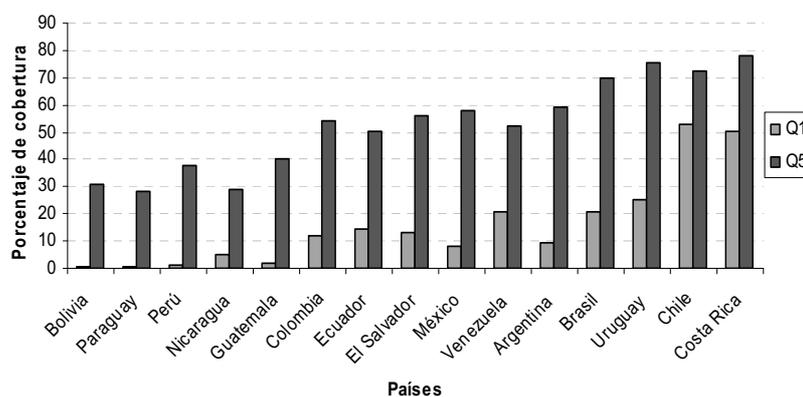
protección social hacia regímenes que contemplen estas desigualdades es una prioridad. Para ello, hay alternativas en materia de instrumentos y diseño que requieren ser definidos en el contexto de las realidades nacionales.

Gráfico 1. América Latina: cobertura contributiva de los ocupados, 1990-2000 (en porcentaje, por país)



Fuente: Elaborado con datos de Rofman y Luchetti, 2006.

Gráfico 2. América Latina: cobertura contributiva de los ocupados para el primer y quinto quintil de ingreso, 2000 (en porcentaje, por país)

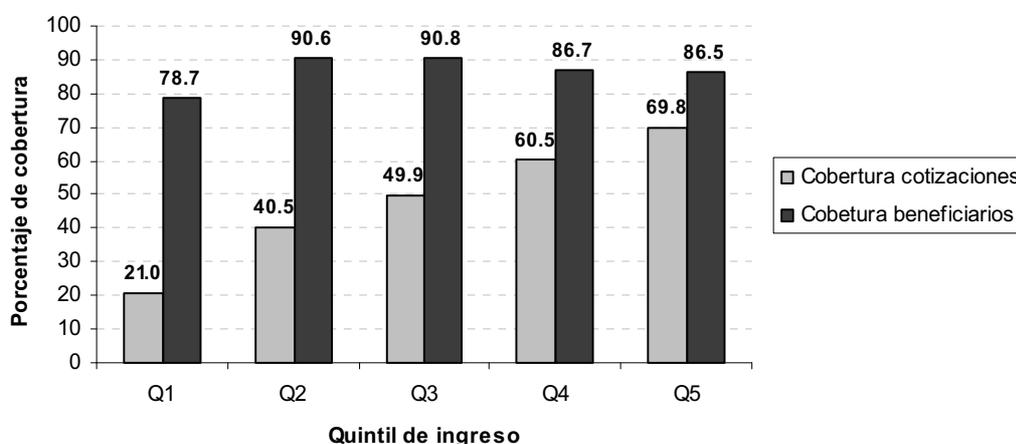


Fuente: Elaborado con datos de Rofman y Luchetti, 2006.

Algunos países han iniciado este camino avanzando en materia de diseño e implementación de programas que buscan revertir los déficit mencionados. Los programas de salud universales, las prestaciones no contributivas y los recientes programas de transferencias condicionadas han reducido el déficit de protección social entre los excluidos y marginados de los sistemas tradicionales de naturaleza contributiva. También se han realizado extraordinarios esfuerzos para priorizar y focalizar el gasto social en los más necesitados generando significativos impactos.

Brasil, por ejemplo, ha desarrollado una política de extensión de la cobertura e inclusión previsional, ampliando el acceso de las prestaciones de su sistema de pensiones a colectivos tradicionalmente no cubiertos por los regímenes contributivos. El programa de pensiones rurales es una muestra de ello. Tal como lo señala el gráfico 3, la cobertura de cotizaciones de los ocupados por quintiles de ingreso refleja el desigual patrón antes señalado para la región. El quintil de ingreso más alto tiene una cobertura de casi el 70 por ciento mientras que el primero tan solo del 21 por ciento. La cobertura de prestaciones, sin embargo, es más igualitaria para todos los quintiles de ingreso. En este sentido, la protección social cumple un papel primordial haciendo posible una cobertura más extensa.

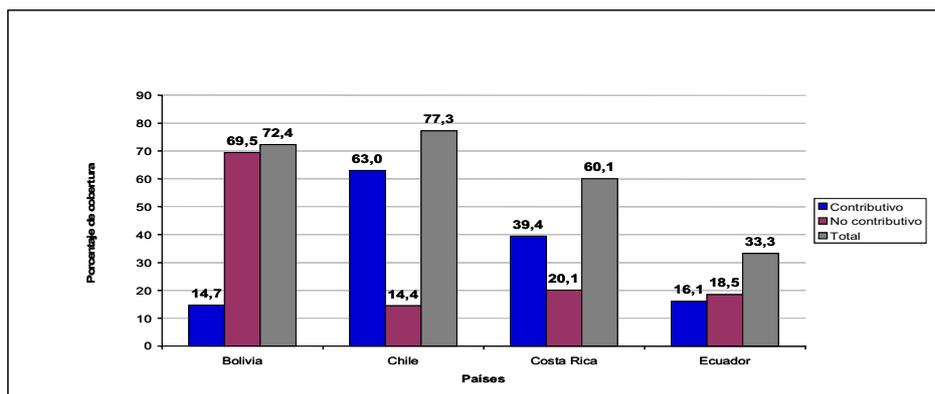
Gráfico 3. Brasil: cobertura de cotizaciones (ocupados) y beneficiarios de pensiones (adultos mayores), 2002 (por quintiles de ingreso)



Fuente: Elaborado con datos de Rofman y Luchetti, 2006.

Otros países de la región también han ampliado sus programas de naturaleza no contributiva para cerrar las brechas y déficit de protección social. El gráfico 4 muestra los casos de países con diferentes niveles de desarrollo y madurez de sus sistemas de seguridad social. Por un lado Bolivia, con el único programa en materia de transferencias monetarias para los adultos mayores con el objetivo de otorgar una cobertura universal, ha logrado revertir el pobre desempeño de la cobertura de las pensiones contributivas. Por otro lado, Chile con un sistema de pensiones maduro pero con un déficit en materia de prestaciones contributivas, ha ido ampliando paulatinamente el número de pensiones asistenciales para poder mantenerse en el grupo de países de la región con mayor cobertura previsional. La reforma del sistema de pensiones actualmente en debate parlamentario busca consolidar un sistema integrado con prestaciones básicas solidarias y de cobertura universal para los tres primeros quintiles de ingresos. De modo similar, Costa Rica (pensiones) y Ecuador (Bono de Desarrollo Humano) han desarrollado pilares no contributivos que otorgan una seguridad básica de los ingresos a los que de otra forma estarían excluidos de los seguros sociales, contribuyendo así significativamente al aumento de la cobertura. En resumen, la *seguridad social para todos* no puede lograrse de otra manera sino es combinando y ampliando ambos componentes, es decir los contributivos como los no contributivos.

Gráfico 4. Cobertura de pensiones en los adultos mayores. Prestaciones contributivas y no contributivas, 2000 (en porcentaje)

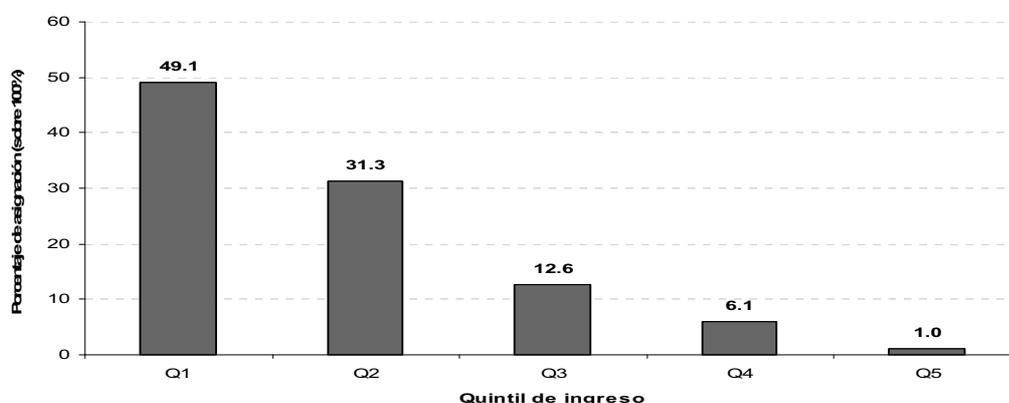


Nota: Total no necesariamente suma contributivo y no contributivo.

Fuente: Elaborado con datos de Rofman y Luchetti, 2006.

Finalmente, otra materia importante relativa a la protección social y a su papel en morigerar la heterogeneidad laboral y de ingresos, consiste en mejorar la efectividad de su impacto y la reducción de los efectos regresivos. La mejora de la gestión y de los instrumentos para priorizar el acceso a los trabajadores y familias más necesitadas ha llevado a que la incidencia del gasto mejore progresivamente en la región. Por ejemplo, el importante programa de transferencias puesto en marcha en Argentina a partir de la crisis de 2001, conocido como Jefes de Hogar (PJH) permitió no sólo mejorar los ingresos de los hogares de menores recursos sino que casi el 50 por ciento de los beneficiarios se centraron en el 20 por ciento más pobre de la población (gráfico 5).

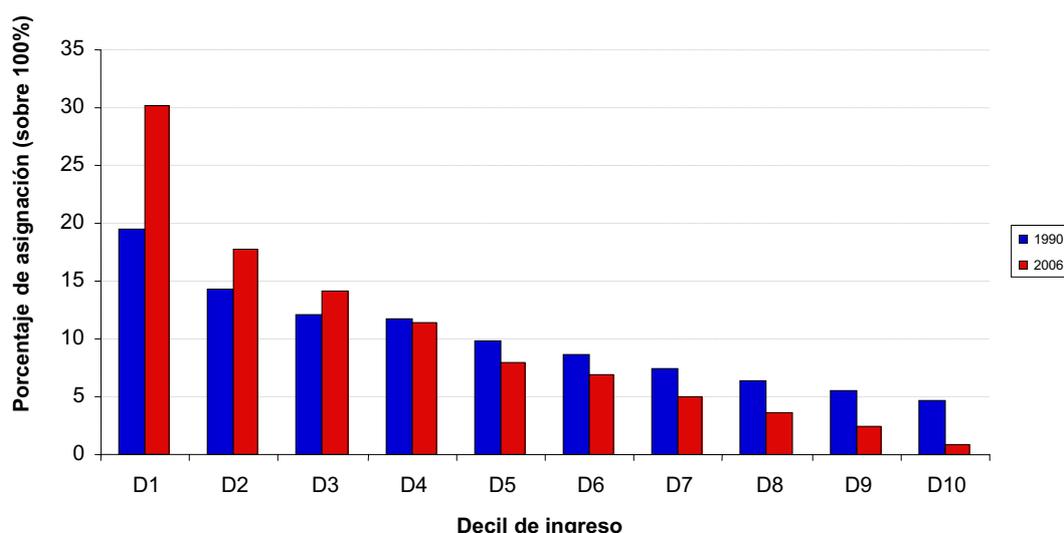
Gráfico 5. Argentina: distribución de los beneficios del Programa Jefes de Hogares, 2005 (por quintiles de ingreso)



Fuente: Elaborado con datos de Gasparini, Haimovich y Olivieri, 2007.

Del mismo modo, y mostrando un esfuerzo continuo y de numerosos años, Chile ha ido mejorando el impacto distributivo de sus programas que se han reflejado en una importante reducción de la pobreza e indigencia. Entre 1990 y 2006, los subsidios monetarios han logrado centrarse fundamentalmente en los deciles de ingresos más bajos (gráfico 6). Por ejemplo, mientras que en 1990 del 20 por ciento de los subsidios monetarios se centraba en las familias pertenecientes al 10 por ciento más pobre, dicha proporción alcanzó en 2006 a superar (levemente) el 30 por ciento. Estos resultados constituyen el reflejo de una política de protección social más efectiva a través de programas como Chile Solidario que además contempla instrumentos que buscan no sólo efectos de corto plazo en la pobreza sino mejorar las oportunidades de las familias más pobres en el largo plazo.

Gráfico 6. Chile: evolución de los subsidios monetarios por decil de ingreso, 1990-2006



Fuente: Mideplan, 2007.

3.2. Viabilidad de algunos componentes del piso de protección social en América Latina

Un estudio en progreso en el marco de las actividades conjuntas de OIT y EUROsociAL (Programa regional para la cohesión social en América Latina) viene evaluando la viabilidad fiscal y los impactos sociales que tendría la construcción de un piso de protección social en diez países de la región.¹⁴

El estudio parte de información sociodemográfica, gasto fiscal y cobertura de programas sociales proveniente de encuestas de caracterización de los hogares para 10 países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Perú y Uruguay. Las simulaciones realizadas buscan integrar los impactos de tres programas que pueden constituir los pilares del piso de protección social: transferencias condicionadas para los hogares con niños, prestaciones provisionales o pensiones para los adultos mayores y un paquete de prestaciones básicas de salud.

Por el momento, el estudio ha evaluado los impactos en forma separada de dichos componentes del piso. En una próxima etapa, se buscará integrar los efectos y analizar el impacto global del piso. Algunos resultados se comentan a continuación.

En materia de transferencias condicionadas se elaboró un modelo de programa que realiza una transferencia equivalente a una línea de pobreza estándar (2 dólares de los Estados Unidos diarios ajustado por poder de paridad de compra, PPP) para los hijos menores de 5 años. La transferencia se incrementa un 15 por ciento para los niños que asisten a la escuela primaria o básica y un 50 por ciento para los jóvenes menores de 17 años que asisten a establecimientos de educación secundaria o media.

¹⁴ El estudio es realizado con la participación de investigadores del Centro de Estudios Laborales y Distributivos de la Universidad Nacional de La Plata.

Cuadro 1. América Latina: evaluación del impacto de programa de transferencias condicionadas de dos dólares diarios

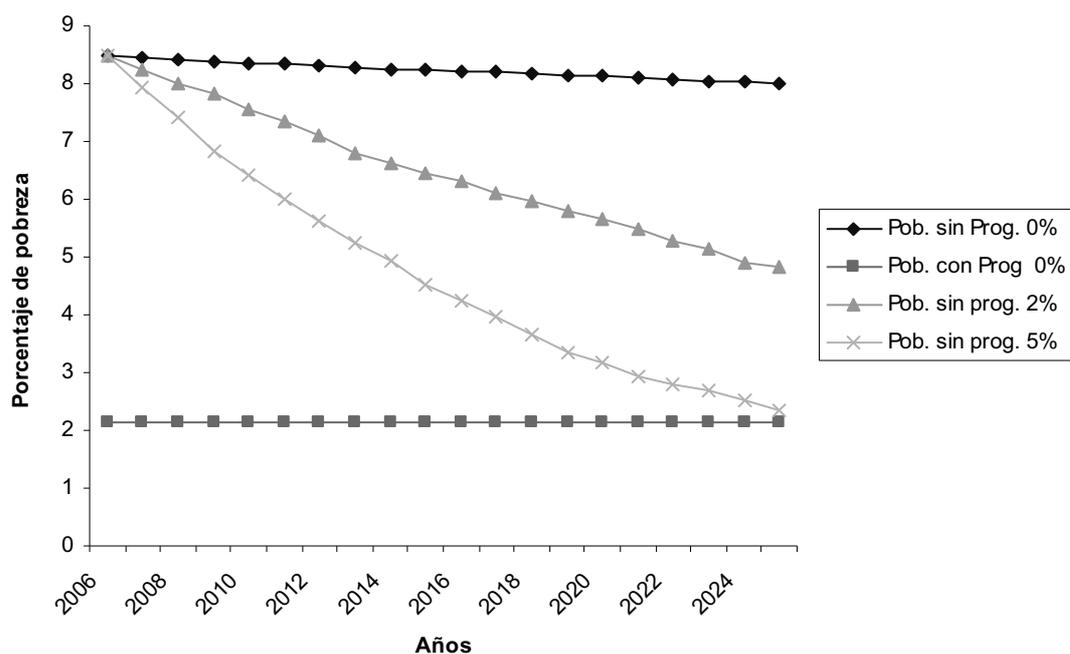
País	Escenario	Costo fiscal (% del PIB)	Pobreza (% del total – línea de pobreza 2 dólares EE.UU. PPP)		Gini
			Todos	Jóvenes y niños	
Argentina	sin programa	0,0	8,5	14,9	48,3
	con programa	0,5	2,1	2,0	47,2
Brasil	sin programa	0,0	16,0	28,3	56,4
	con programa	1,2	4,7	6,4	54,4
Chile	sin programa	0,0	5,1	8,2	54,6
	con programa	0,3	1,3	1,3	53,9
Colombia	sin programa	0,0	17,7	24,5	57,8
	con programa	1,4	5,8	5,8	55,2
Costa Rica	sin programa	0,0	8,5	11,7	48,2
	con programa	0,4	3,1	2,5	47,4
Rep. Dominicana	sin programa	0,0	8,8	13,6	52,0
	con programa	0,8	1,0	0,8	50,4
Honduras	sin programa	0,0	30,9	38,7	55,3
	con programa	6,1	10,0	10,0	46,2
Nicaragua	sin programa	0,0	40,5	51,0	52,2
	con programa	14,0	9,0	7,9	35,8
Perú	sin programa	0,0	30,3	41,8	54,1
	con programa	3,6	6,5	5,8	44,9
Uruguay	sin programa	0,0	6,0	12,6	45,0
	con programa	0,5	0,6	0,4	43,9

Fuente: Elaboración CEDLAS-OIT-EUROsociAL.

Cuando la transferencia se universaliza para aquellos niños que están en familias pobres, el compromiso fiscal resultante no parece resultar una carga excesiva. La pobreza de ingresos de los hogares se remedia sustancialmente, también generando un efecto positivo en revertir la desigual distribución del ingreso (véase cuadro 1). La universalización de la transferencia a toda la población de niños (incluyendo los no pobres), no contribuye significativamente a la reducción de la pobreza pero en cambio su aporte a la reducción de la desigualdad puede ser muy significativo. El costo fiscal se eleva para muchos países en forma considerable.

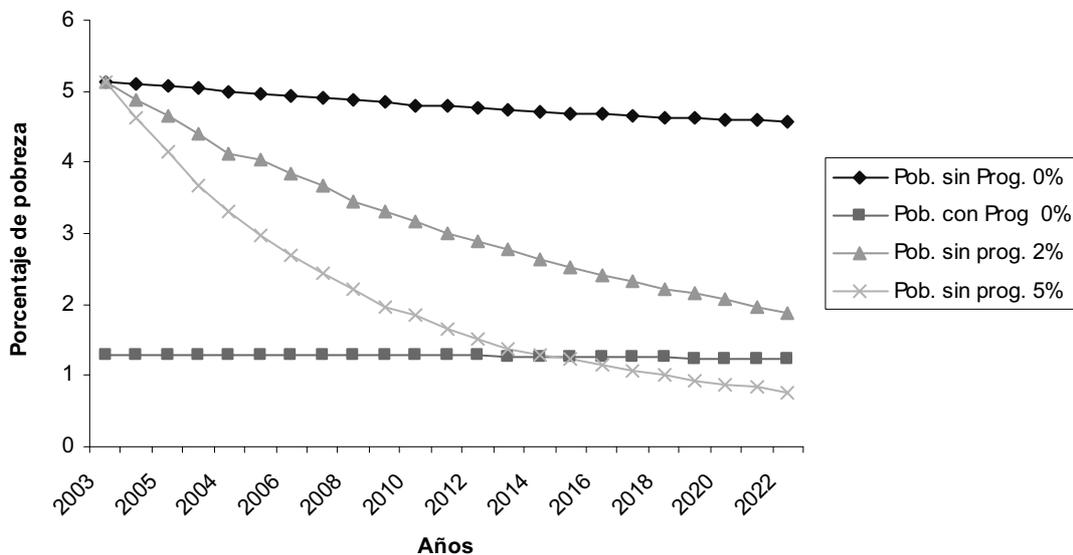
En relación a las proyecciones utilizando un escenario de envejecimiento y razonable crecimiento económico, el ejercicio permite observar ciertos contrastes interesantes: en un escenario de crecimiento anual del ingreso *per cápita* del 2 por ciento no reduce la pobreza en la misma medida que el programa de transferencias propuesto. En el caso de un crecimiento anual del ingreso *per cápita* del 5 por ciento, para alcanzar el mismo impacto inicial sobre reducción de la pobreza del programa de transferencias, es necesario que la economía crezca durante muchos años a esa tasa elevada: durante 11 años en Chile, 13 en Colombia, 20 años en Argentina y Nicaragua, y más de 20 años en Honduras (gráficos 7 a 9).

Gráfico 7. Argentina. Transferencias condicionadas y crecimiento. Efectos en la pobreza, 2006-20025



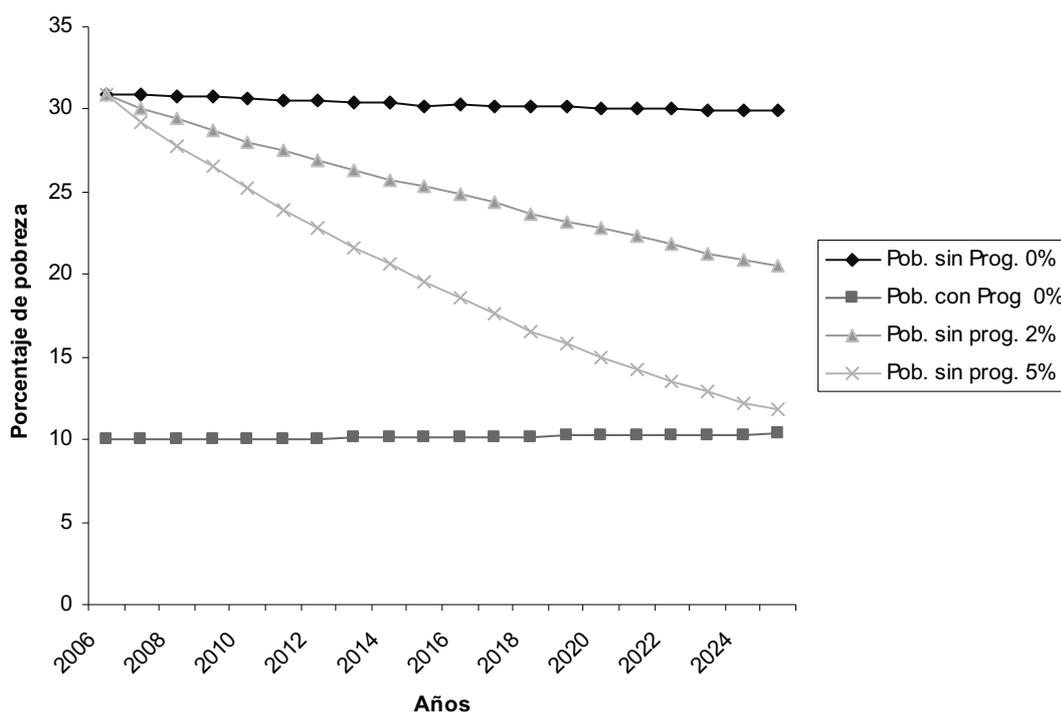
Fuente: Elaboración CEDLAS-OIT-EUROsociAL.

Gráfico 8. Chile. Transferencias condicionadas y crecimiento. Efectos en la pobreza, 2003-2022



Fuente: Elaboración CEDLAS-OIT-EUROsociAL.

Gráfico 9. Honduras. Transferencias condicionadas y crecimiento. Efectos en la pobreza, 2006-2025



Fuente: Elaboración CEDLAS-OIT-EUROsociAL.

Finalmente cabe mencionar que en los ejercicios relativos al componente de pensiones del piso de protección social, los resultados son alentadores aunque bastante más limitados que en el caso de las transferencias para los niños. Debido a que muchos países tienen desarrollados los sistemas de pensiones y las tasas de pobreza de los adultos mayores son menores que en el caso de los hijos, el impacto de la universalización de las prestaciones son más restringidos y más costosos. En este caso, la pobreza entre los adultos mayores se reduce de forma considerable pero el efecto en la pobreza total es limitado.

En el caso de las pensiones, como así también en el de las prestaciones de salud, es importante seguir indagando el modo en que pueden realizarse los esfuerzos para cerrar las brechas aportando, por un lado, más recursos a medida que la economía crece y por otro, reasignando los actualmente atribuidos a esos programas pero con objetivos explícitos para mejorar su efectividad y resultados.

4. ***El piso social global, el nuevo centro de la campaña de la OIT para la extensión de la cobertura de la seguridad social***

Los sistemas de protección social y las políticas de activación del empleo actúan como elementos estabilizadores desde el punto de vista social en los países de bajos y de altos ingresos. La estabilidad en los países de bajos ingresos beneficia también a los países de elevados ingresos por cuanto sólo los países estables producen el volumen de comercio que puede crear un mayor crecimiento global. La protección social y las políticas activas de empleo son inversiones en las personas, la productividad de la fuerza de trabajo y la cohesión social, por lo tanto, son requisitos indispensables para un adecuado entorno en materia de inversión y una economía potencialmente productiva.

Las estrategias nacionales para el desarrollo deben ser complementarias para generar sinergias y potencialidades. Para ello, se requiere un mayor diálogo y el compromiso de numerosos sectores para la aplicación progresiva de normas internacionales laborales y sociales así como un amplio consenso sobre la incorporación de niveles básicos de seguridad social para todos.

A fin de contribuir en la consecución de ese piso social, la OIT cuenta para la región de América Latina, con la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente, aprobada en la Conferencia Regional Americana celebrada en Brasilia en 2006, la cual establece que mediante los Programas de Trabajo Decente por País la OIT brindará asistencia técnica a los países para la puesta en marcha de acciones de política con el objetivo de una mayor eficiencia y cobertura de la protección social. Estas políticas son:

- a) definición de las prioridades atendiendo a la población destinataria y los riesgos prioritarios que deben cubrirse;
- b) identificación de los instrumentos de protección social más rentables desde el punto de vista social, que tengan en cuenta la heterogeneidad del mercado laboral;
- c) fortalecimiento institucional para optimizar la gestión de la protección social.

Cabe señalar respecto a este último punto que la OIT ha puesto en marcha recientemente un Programa de Cooperación Técnica para la Formación Financiera y Actuarial en América Latina, cuya primera actividad se realiza en Santiago de Chile y está vinculada a la reforma previsional en curso de este país.

Las instituciones y su desarrollo no son neutrales. Un aspecto relevante que afecta en forma transversal a todos los países de América Latina, cualquiera sea su nivel de ingreso *per cápita*, se refiere a las instituciones y al desarrollo de las mismas. Durante las últimas décadas, la región ha venido recuperando las instituciones democráticas y ha centrado sus esfuerzos en modernizar las instituciones estatales, incorporando administradores privados y no gubernamentales así como también modificando las regulaciones.

Estos esfuerzos para el logro de instituciones más eficaces en el contexto de un consenso para proveer una seguridad social básica con carácter universal, se convierten en una dimensión fundamental de las políticas públicas. No sólo es necesario contar con las políticas adecuadas sino también con los instrumentos y las instituciones correctas para lograr los objetivos. De esta forma, la gobernanza, en un contexto de profundización de la democracia, es un aspecto que también fuera resaltado en la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001 cuando se abordó el tema de la seguridad social también en la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente adoptada en 2006.

Ninguna de estas acciones podrá realizarse sin el concurso de los actores sociales cuya participación en los procesos de reforma de la seguridad social está fuera de todo cuestionamiento.

Presentaciones

Tendencias y desafíos de la protección social: visión de la OIT

La OIT, trabajo decente y seguridad social para todos: una campaña mundial

Assane Diop, Director Ejecutivo del Sector de la Protección Social, OIT Ginebra

Michael Cichon, Director del Departamento de Seguridad Social, OIT Ginebra

Queridos amigos...

Deseo expresar mi profundo agradecimiento por esta oportunidad que se me brinda para dialogar con ustedes sobre la visión de la OIT para la extensión de la cobertura para todos. La historia de la seguridad social en América Latina tiene más de 100 años y es una historia con tres oleadas importantes de reformas. Estas reformas demuestran el modo en que la seguridad social se ha venido siempre adaptando en este continente a las cambiantes circunstancias políticas y económicas. Las reformas pueden ser polémicas. Sin embargo, el compromiso para que las personas logren la mayor seguridad posible socialmente en un entorno económico a veces problemático, nunca ha menguado.

La primera oleada intentó facilitar la vida de los empleados del sector formal que trabajaban en condiciones difíciles. La seguridad social ya había echado sus raíces antes de la primera guerra mundial en los países que pueden calificarse “pioneros”, sobre todo los del cono Sur. Los primeros regímenes de seguridad social del continente datan de comienzos del siglo XX, y se inspiraron en el enfoque Bismarckiano. Décadas de construcción siguieron en otros países. A continuación, muchos regímenes atravesaron una historia turbulenta tal y como lo hicieron sus sociedades y países. Desde sus primeros éxitos y desde que se convirtieron en iniciadores de una tendencia para el mundo en desarrollo, pasaron por períodos de inadecuada gobernanza en tiempos difíciles.

Una segunda oleada de reformas se produjo en la década de los años cuarenta y cincuenta, cuando varios países adoptaron un enfoque integrado para el establecimiento de sistemas de seguridad social, en consonancia con el informe de Beveridge para el Reino Unido. Estos países han sido calificados como los países de América Latina de desarrollo intermedio de la seguridad social.

La mayoría de países de la región continúan desarrollando sus sistemas de protección social, habiéndose llegado a una combinación de regímenes que podrían ser caracterizados como una síntesis de los enfoques de Bismarck y de Beveridge. Sin embargo, una tercera oleada de reformas se inició en Chile en la década de los ochenta, mediante un enfoque innovador centrado en la consolidación financiera limitando las promesas excesivas a través de la individualización de los riesgos y de la privatización de la administración. Esto desencadenó un gran debate, a veces encendido y otras también amargo y, así y todo, mirando retrospectivamente se llega a la conclusión de que fue necesario e importante. El modelo chileno fue seguido completa o parcialmente por 10 países en América Latina y más adelante por 14 países de Europa Central y Oriental. Una vez más, América Latina fue la iniciadora de la tendencia.

No hay que dejar de lado las reformas de los sistemas de salud en la década de los noventa y que dieron una nueva forma a la seguridad social. Por ejemplo, Colombia se embarcó en

una gran reforma en 1993, que se convirtió en el centro de intenso debate en este ámbito de la protección social.

La segunda oleada de reformas se encuentra en marcha en América Latina y es probable que sea la más importante. Una oleada que una vez más sentará un precedente para el debate global sobre la seguridad social. Y esta vez, va al centro de nuestra comprensión de la política social, económica y de desarrollo. Algunos la llaman la reforma de la reforma. Creo que es mucho más que eso.

Muchas sociedades y gobiernos vienen reconsiderando y abordando el papel de la seguridad social en el desarrollo social nacional. Es obvio que sólo un empleo que viene acompañado de un mínimo de protección contra el riesgo de caer en la pobreza y la inseguridad — sea en el sector formal o en la economía informal — es un empleo decente. Sin perder de vista el papel tradicional de la seguridad social, el continente en la actualidad va más allá de ese papel. Los países perciben cada vez más a la seguridad social como un medio para invertir en las personas y como un instrumento para facilitar y salvaguardar el crecimiento económico a largo plazo. Al hacerlo, buscan en primer término, cerrar la brecha de la cobertura que les dejaron atrás las reformas previas.

México, Brasil, Chile y Argentina, por nombrar sólo algunos países, vienen abordando los problemas de la exclusión de la seguridad social, mediante el otorgamiento de transferencias a las personas no cubiertas hasta la fecha y mediante pensiones para aquellas que no han podido constituir esas prestaciones a través de cotizaciones. Y una vez más, el continente se convierte en el iniciador de una tendencia para muchos países.

Estamos convencidos de que el liderazgo político es el aspecto más determinante para el éxito de las reformas. El Director General, Juan Somavia, se comprometió personalmente con la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos, lanzada por la OIT en 2003. América Latina y especialmente Chile, es el lugar adecuado para presentar el moderno enfoque de la OIT para la seguridad social, a la luz del compromiso personal de la Presidenta Michelle Bachelet con la reforma de la protección social en este país. La OIT tuvo el enorme privilegio de conocer ese compromiso en la Conferencia Internacional del Trabajo del mes de junio de 2007. Deseo, así, agradecer al Gobierno de Chile por la oportunidad que nos brinda para esbozar este enfoque de la OIT para la seguridad social.

Para nosotros, el desarrollo de los sistemas de seguridad social es el elemento central de la Agenda del Trabajo Decente. Tenemos que entender una vez más y en definitiva que un desarrollo económico y social nacional sostenible es imposible sin el Trabajo Decente. Permítanme, por tanto, antes de presentarles una lista de lo que se debería hacer, plantear aquí tres consideraciones:

- la seguridad social es un derecho humano;
- la seguridad social es una necesidad económica, y
- la seguridad social para todos es fiscalmente asequible.

La seguridad social es un derecho humano

La seguridad social es un derecho humano. El Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que: *Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social...*, sin embargo, hoy aún después de casi 60 años, esto sigue siendo un sueño para el 80 por ciento de la población mundial. Casi al mismo tiempo, la Declaración de Filadelfia reconoció la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de “fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan, *inter alia*: extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos

básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”. Esto se expresó en 1944 y aún es válido hoy.

En 2003, la OIT lanzó una importante campaña para extender la seguridad social a todos. Esta campaña para la extensión de la cobertura sólo tiene un último objetivo: garantizar que este derecho se convierta en una realidad para todas las personas. Para conseguirlo lo antes posible, venimos promoviendo la introducción precoz de un conjunto básico y modesto de prestaciones de seguridad social para todos los residentes. Estamos promoviendo — siguiendo una recomendación de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización — una base social global que consiste en una serie de derechos sociales pero más predominantemente de una base de seguridad social. Este es ahora el punto central de la campaña. Para muchas personas este conjunto básico de prestaciones marca una enorme diferencia en sus vidas.

La seguridad social es una necesidad económica

En primer término, debemos hacer frente al mito estándar de la política convencional de desarrollo, que dice: *los países tienen que crecer primero antes de que puedan abordar sistemas de transferencias sociales o sistemas de seguridad social que tengan un impacto en la pobreza*. Tenemos que mostrar que los países pueden crecer con equidad.

Estamos convencidos de que los países en desarrollo pueden permitirse la lucha contra la pobreza mediante la seguridad social más temprano en su desarrollo económico de que lo que muchas personas creían hasta ahora. Desde una perspectiva histórica y de carácter mundial, se puede demostrar que los países que han alcanzado el mayor éxito en la consecución del crecimiento sostenible y en la lucha contra la pobreza, pusieron en práctica sistemas extensos de seguridad social.

Es obvio que las economías no pueden desarrollarse y crecer sin una fuerza de trabajo productiva. La capacidad productiva e innovadora de una sociedad no puede ponerse en marcha sin inversiones en educación y en formación que lleguen a la gente y no sólo a unos pocos privilegiados. A fin de poner en marcha el pleno potencial de crecimiento de un país, se debe luchar contra la exclusión social. Y es la pobreza debilitadora, oscura y depresiva la que mantiene excluidas a las personas. La pobreza y la exclusión social no sólo representan una pausa para el desarrollo y la productividad, también plantean enormes riesgos para la estabilidad social y por tanto para la seguridad de las inversiones. Y todos sabemos que la globalización es un hecho vital y que es el único camino posible para un crecimiento responsable, sostenible y compartido, si se la encara adecuadamente.

Son las transferencias sociales las que llegan más directamente y con mayor eficacia a los excluidos, los pobres y las personas que deben reorientar sus vidas por sí mismos. Estas transferencias deben ser constituidas como parte de nuestra filosofía de seguridad social y nuestros sistemas nacionales de seguridad social. Son las transferencias de la seguridad social las que permiten seguir caminos social y económicamente equilibrados.

La seguridad social es fiscalmente asequible

El segundo tema central sigue siendo la asequibilidad fiscal. Nuestros actuarios y expertos de seguridad social han demostrado a través del tiempo que lo que se necesita es menos del 2 por ciento del PIB global para ofrecer un conjunto básico de prestaciones de protección social a todas las personas que tienen que vivir con menos de un dólar al día. No faltan recursos globales para utilizar a la seguridad social como la herramienta principal para luchar contra la pobreza. Lo que hay es una falta de voluntad política o de comprensión en los ámbitos local, nacional e internacional. Se debe romper el muro de resistencia que esconde detrás argumentos fiscales y económicos.

Existen evidencias de que un paquete básico de prestaciones de seguridad social es asequible aún en los países más pobres, tal y como lo demuestra un estudio reciente de la OIT sobre los costos de un paquete mínimo de prestaciones de seguridad social en el África subsahariana y en Asia. Existen también pruebas de África y América Latina de que los sistemas de pensiones básicas son asequibles. Hemos demostrado mediante cálculos en 12 países de África y de Asia de que una combinación de una modesta pensión de tasa uniforme y una prestación universal por hijo (que posiblemente podría estar sujeta a la asistencia a la escuela), podría reducir el recuento de la pobreza en el 40 por ciento en los países en desarrollo pobres a un costo del 3 al 4 por ciento del PIB. Si esto se puede hacer en los países más pobres de África y Asia, incluso si con el tiempo se tuviese que introducir paquetes de prestaciones básicas, esto podría lograrse, sin duda, en cualquier parte de nuestro continente. Los esfuerzos de muchos países como Brasil y otros podrían mostrar el camino.

Pensamos también que existen indicaciones de que la inversión precoz en un conjunto de prestaciones básicas de seguridad social, en realidad no costará nada. Además, es posible esperar la generación de una rentabilidad económica positiva. Sabemos por ejemplo que el programa de transferencias básicas condicionadas *Oportunidades* de México, reduce los días de enfermedad de los adultos en aproximadamente el 19 por ciento, una tasa muy significativa de productividad. Si asumimos que los niveles del PIB se incrementan en el largo plazo, en razón de los aumentos de la productividad vinculados con los regímenes básicos de seguridad social, la conclusión es que los regímenes modestos podrían estar en condiciones de asumir sus propios gastos en un futuro no lejano. En el largo plazo, y tras alguna inversión en los mecanismos de recaudación fiscal, los ingresos tributarios aumentarían a la par del crecimiento creando el espacio fiscal necesario para financiar las prestaciones.

Resumiendo, la pregunta ya no es ¿pueden los países permitirse la seguridad social?, sino más bien ¿cómo pueden permitirse no introducir regímenes que lleguen rápidamente a todos? Esto no debería cuestionarse sino el modo en que la seguridad social sea más inclusiva.

Hemos decidido contestar a la pregunta de cómo, mediante la promoción de una doble estrategia que fomenta el aumento de los niveles de seguridad social con la firme creencia en una seguridad social básica. Permítanme centrarme en primer término en el piso social para todos.

Los elementos del piso social para todos

Sabemos por la larga experiencia de los países de la OCDE que la protección social es una poderosa herramienta para aliviar la pobreza y la desigualdad. También contamos con buenos y positivos ejemplos de éxitos con sistemas universales modestos en África, aquí en América Latina y en Asia. Por ejemplo, en Brasil, las pensiones casi universalizadas han dado pruebas de sus efectos positivos en la reducción de la pobreza. Se han adquirido valiosas experiencias respecto del papel potencial de las transferencias sociales en la lucha contra la pobreza en países como México, Chile e India. Todas las experiencias muestran que, la instauración de sistemas básicos de seguridad social en los países de bajos ingresos, podrían convertirse en una enorme contribución al logro del Primer Objetivo del Desarrollo del Milenio de reducir la pobreza en la mitad en el año 2015. La seguridad social básica puede constar de cuatro derechos fundamentales de seguridad social:

- acceso a la asistencia médica esencial para todos;
- prestaciones por hijos que mantengan a los niños en la escuela y no en el trabajo;
- alguna forma modesta de asistencia social para la población activa necesitada, y

-
- un nivel mínimo de seguridad del ingreso para las personas mayores y los discapacitados.

Pensamos que todos deberíamos ser flexibles respecto de la puesta en práctica concreta de estos derechos, el pluralismo en el establecimiento del ritmo de la ejecución es inevitable pero la globalización necesita esta base para ser justa y beneficiar a todos y no sólo a unos pocos afortunados. Las oportunidades de beneficiarse de la globalización también deben ser globalizadas.

Niveles más elevados de seguridad

Es obvio que, en la medida en que las sociedades se desarrollan y se desplazan hacia arriba en la escala de los ingresos, pueden permitirse niveles más elevados de protección. Aún pensamos que el Estado tiene un papel primordial que desempeñar en el otorgamiento y en la garantía de las prestaciones, en la eficiencia, en la eficacia y en la no discriminación, pero el modo en que estas prestaciones son distribuidas debería ser una cuestión a ser sometida a debate nacional y objeto de consenso. La OIT no mantiene una visión dogmática sobre si esos regímenes deben ser administrados por instituciones públicas o privadas, o sobre cómo deberían financiarse, pero quisiéramos insistir en dos características elementales de la buena gobernanza. Las cotizaciones de los trabajadores y de los empleadores han de utilizarse en la forma más eficiente y se deberían garantizar niveles mínimos de prestaciones a todos los cotizantes y a todos aquellos que pagan impuestos. No puede ser que la gente cotice más de 30 años y tenga que vivir sin ninguna garantía de una prestación mínima en la jubilación. Nos centraremos así, en los resultados sociales positivos antes que en debates ideológicos sobre los procesos y metodologías. Estos debates nos ayudaron a aclarar nuestras ideas pero ha llegado el momento de ir hacia delante.

¿Qué se requiere para ir hacia adelante?

¿Qué se necesita para promover esas estrategias de seguridad social?, en esencia probablemente dos cosas:

- a) Las normas internacionales que definen las prestaciones básicas para determinadas etapas del desarrollo, que pueden ser utilizadas por los grupos nacionales que defienden la seguridad social, a fin de promover el desarrollo de los sistemas nacionales, y de que pasen a formar parte de las agendas de las políticas internacionales de desarrollo.
- b) Planes de acción nacionales que permitan trazar una hoja de ruta creíble y pragmática para el desarrollo de las prestaciones de seguridad social y la instauración de nuevos sistemas de impuestos y de cotizaciones que creen el espacio fiscal requerido. La campaña de la OIT ofrece asistencia a los países para el establecimiento de esos planes.

Permítanme concluir.

La introducción de esos elementos no tendrá un costo económico real en el largo plazo. Podría darse un efecto causal inverso, por el cual, el progreso social generaría el crecimiento. Y al mismo tiempo, los sistemas de seguridad social contribuirían a que las vidas y puestos de trabajo de las personas sean mucho más decentes. Estamos aquí para aprender de ustedes y al mismo tiempo para preguntarles cómo podemos brindarles nuestra ayuda — en el marco de la Agenda Hemisférica adoptada por la última Conferencia Regional Americana en Brasilia — para hacer de nuestro sueño común de la seguridad social para todos una rápida realidad.

Evolución de la protección social en la Unión Europea en un contexto de transformación global

José Luís Albuquerque, Gabinete de Estrategia y Planificación,
Ministerio de Trabajo y de Solidaridad Social, Portugal

La gran poetisa latino americana Gabriela Mistral, que vivió en Lisboa en los años cuarenta como Cónsul de Chile, al recibir el Premio Nobel dijo: Gracias a una felicidad que me trasciende, soy en este momento la voz directa de los poetas de mi raza e indirecta de las muy nobles lenguas españolas y portuguesa. Mi discurso no será digno de la poesía de Gabriela Mistral a pesar de merecerlo el tema de la Protección Social, pero como no sé expresarme en español, a pesar de entenderlo, les agradezco la oportunidad que me dan de comunicarme con ustedes en una lengua hermana.

Distinguidos señores:

Quisiera en nombre del Ministro de Trabajo y de Solidaridad Social y del Secretario de Estado de Seguridad Social de Portugal y en nombre de la Presidencia Portuguesa de la Unión Europea en este segundo semestre de 2007, agradecer la invitación para estar presentes en esta reunión.

La importancia de los desafíos actuales que sitúan la sostenibilidad de los modelos de protección social en un contexto de globalización y por tanto de constantes transformaciones, es un tema que está presente en la agenda europea habiendo sido incluso ampliamente discutido el pasado mes de noviembre en el ámbito de una conferencia de alto nivel organizada por la Presidencia Portuguesa de la Unión Europea, en colaboración con la Comisión Europea, en la que participaron presidentes, altos funcionarios de la administración pública, interlocutores sociales, académicos y técnicos de la seguridad social.

En esa misma conferencia cuyo título fue *Los caminos hacia la sostenibilidad y la reforma de los sistemas de pensiones*, se discutieron los desafíos sociales, demográficos, económicos y financieros a los que hacen frente los sistemas de protección social y especialmente los sistemas de pensiones de los países europeos. Se debatieron también diversas experiencias nacionales en torno a los procesos de reforma de diferentes Estados miembros, el papel del diálogo social y de los interlocutores sociales en el contexto de las reformas, las prácticas de buena gobernanza y de información a la sociedad en general, así como la coordinación de las políticas de pensiones en el seno de la Unión Europea, a partir de la Estrategia de Lisboa implantada en 2000, en la que se reconoció la cohesión social como eje de la estrategia global “para volver a una economía más competitiva y dinámica a nivel mundial, capaz de generar un crecimiento económico sostenible, acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de mayor cohesión social”.

Creemos que los resultados alcanzados en esta conferencia, cuyas características principales trataré de explicar en detalle a lo largo de esta presentación, tendrán el eco que se merecen en la agenda europea, permitiendo profundizar la dimensión social europea de la que se pueden extraer orientaciones fundamentales que ponen el acento en la importancia de una nueva evaluación del Modelo Social Europeo.

Permítanme en primer término, hacer una breve reflexión sobre los supuestos fundamentales que sirvieron de base para la construcción de los sistemas modernos europeos de protección social en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Sin perjuicio de las diferencias específicas de cada país, la construcción de los sistemas de protección social se sustentó en cuatro características fundamentales:

-
- la persistencia de elevadas tasas de crecimiento económico;
 - el supuesto del ideal de pleno empleo;
 - la convicción de la continuidad de una tendencia demográfica de elevado crecimiento poblacional, y
 - el mantenimiento del arquetipo de familia nuclear tradicional.

Quisiera también llamar la atención sobre el hecho de que éste es un período de construcción de los sistemas de protección social en el que se afirma la convicción generalizada de que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la protección de sus ciudadanos.

Es también durante este período que se prolonga hasta mediados de la década de los años setenta, en que los sistemas de protección social alcanzan un grado de desarrollo sin precedentes. Por ello, es fácil verificar que el paradigma que guió durante 30 años a la sociedad europea de posguerra ya no se adapta a la realidad de nuestros días.

De hecho, muchos países europeos hacen frente a bajas tasas de natalidad que traen consigo graves problemas para la sostenibilidad financiera de sus sistemas de pensiones que se fundamentan en una lógica intergeneracional. Paralelamente, se observa un aumento generalizado de la esperanza media de vida, una gran conquista de la civilización. Así, la proporción de personas mayores en Europa se duplicará en 2050 y los índices de dependencia en relación con la población en edad activa, que en la actualidad se sitúan en el 25 por ciento, alcanzarán a mediados del siglo el 53 por ciento, mientras que en 1990, eran del 15 por ciento.

La conjugación de una baja natalidad y del aumento de la esperanza media de vida se traduce en un envejecimiento progresivo de la población y en el surgimiento de nuevas necesidades sociales. La aparición de nuevos modelos y formas de organización social y familiar implica, también, nuevas respuestas por parte de los sistemas de protección social.

Sin embargo, es preciso poner de relieve que más allá de toda esa coyuntura, subsiste el determinismo del desarrollo económico, de la productividad y del empleo en la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

Todas estas transformaciones, especialmente los cambios demográficos producidos en las últimas décadas en todo el continente europeo, hicieron que muchos Estados miembros iniciasen procesos de reforma de sus sistemas de protección social, de modo que se adaptaran a los tiempos y a las realidades en que vivimos.

A pesar de esas profundas transformaciones, en la actualidad se hace claramente hincapié en la importancia de la triple dimensión de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones conjuntándose la dimensión financiera con las dimensiones económica y social.

Queda cada vez más claro en el debate europeo que no será sólo necesario garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social, sino que también habrá de tenerse en cuenta los efectos de éstos en la economía y sobre todo en la capacidad de garantizar niveles adecuados de inclusión social.

A este respecto deseo llamar la atención sobre la permanente tensión existente entre las expectativas sociales originadas por el desarrollo económico y las exigencias del crecimiento en el ámbito de la capacidad de competir, lo que obliga a una gestión equilibrada de estos factores.

Las estrategias de envejecimiento activo y, especialmente los sistemas de pensiones como aliados de los sistemas de protección social, tienen repercusiones positivas en la economía y en el empleo al tiempo que producen ganancias fundamentales en términos de cohesión social. Es, por tanto, de esta riqueza y del abordaje integrado conforme al espíritu de los objetivos estratégicos integrados de Lisboa, de los que debemos sacar partido.

Una nueva evaluación del Modelo Social Europeo no significa que los sistemas de seguro social permanezcan sin cambios. Sin estas reformas, los objetivos del crecimiento, del empleo y del fortalecimiento de la cohesión social, podrían ser severamente puestos en tela de juicio en el largo plazo.

En este sentido, valdría la pena apostar por la competitividad de nuestras economías, la calidad del empleo y la práctica del aprendizaje a lo largo de toda la vida, como pilares para el fortalecimiento del envejecimiento activo y seguramente para el fortalecimiento de los sistemas de pensiones.

Hay, por tanto, un consenso en que no existe una solución única de reforma, puesto que aunque los desafíos de fondo sean en buena medida comunes, los puntos de partida de los sistemas actuales y las opciones de reforma son en muchos casos distintos. Estas opciones deberán necesariamente tener en cuenta las características específicas de los sistemas de pensiones a la luz de las distintas realidades nacionales, debiendo, en consecuencia, adaptarse en función de la evolución demográfica y económica.

Frente a esta necesidad de transformación las recientes reformas y propuestas de reforma presentadas en países como Alemania, Francia o el Reino Unido (las grandes economías europeas), incluyen medidas como el aumento de la edad legal de jubilación, la promoción de un envejecimiento activo, el cambio de la fórmula de cálculo de las pensiones o la aplicación de nuevas reglas de indexación de las pensiones.

Además de estas medidas, algunos países adecuaron sus sistemas de pensiones al aumento de la esperanza media de vida, mediante la introducción del llamado “Factor de sostenibilidad”. Al respecto, quisiera compartir con ustedes algunas de las principales medidas de reforma de los países paradigmáticos en el contexto de la literatura que hace alusión a “Europas sociales” distintas.

En *Suecia*:

- la reforma está de conformidad con los principios aprobados en el Parlamento por una mayoría del 80 por ciento de los votos;
- la constitución de un sistema de “capitalización virtual” que une las características de un sistema de cotización definida con la base del sistema de reparto;
- la creación de un sistema de cuentas individuales en un régimen de capitalización;
- la existencia de una pensión mínima garantizada;
- la consideración del tiempo dedicado a la crianza de los hijos y al cuidado de los dependientes;
- una característica reconocida de la reforma sueca es la existencia de un mecanismo automático de estabilización;
- el fortalecimiento de los fondos de estabilización que en 2006 garantizaron el pago de 3 años de pensiones.

Las principales medidas de reforma en el *Reino Unido*:

- el aumento progresivo de la edad legal de reforma que se llevará a cabo entre 2024 y 2046, hasta llegar a los 68 años (para hombres y mujeres);
- creación de un sistema de cuentas individuales de capitalización, de indexación automática por parte de los trabajadores y con un mecanismo de compensación;
- cambios en la Pensión Básica Estatal a partir de 2012, con una indexación en función de la evolución de los ingresos salariales en lugar de la indexación basada en los precios, salvaguardando los condicionamientos de orden presupuestario;
- constitución de un sistema de créditos para aquellas personas que cuidan de los hijos (hasta la edad de 12 años) o de personas dependientes (a quienes haya que cuidar al menos 20 horas semanales).

Entre las principales medidas de reforma en *Polonia*, destacan:

- el paso a un sistema de prestación definida de reparto a uno de “capitalización virtual” pero de capitalización individual obligatoria;
- un nuevo sistema que cubre a las personas nacidas a partir de 1948;
- introducción de un mecanismo de indexación en sustitución de la relación entre la pensión mínima y el salario mínimo;
- eliminación de la jubilación anticipada;
- se encuentra en discusión el aumento de la edad de jubilación.

En el caso específico de la reforma en *Portugal* puesta en marcha en 2006 tras intensos debates con los interlocutores sociales y la publicación de diversos estudios prospectivos sobre las necesidades en materia de financiación en caso de que no se acometiera ninguna acción, y sobre el impacto de las diversas medidas, probablemente estudios no muy distintos de los mencionados por el Sr. Alberto Arenas del Ministerio de Hacienda de Chile, y los debates en el Parlamento, destacan las siguientes características:

- una nueva ley de adecuación selectiva de las fuentes de financiación a los gastos de carácter, solidario o no contributivo;
- la aceleración de la transición hacia una nueva fórmula de cálculo, en la que se considera toda la trayectoria contributiva y no sólo los 10 mejores años de salarios revalorizados en función de la inflación de los últimos 15 años de vida activa;
- la no indexación de las pensiones mínimas con arreglo a la Retribución mínima mensual, más conocida como salario mínimo nacional, a través de la introducción del “Índice de Apoyos Sociales”;
- la aplicación de nuevas reglas para la actualización anual de las pensiones, teniendo en cuenta la evolución de los precios y del crecimiento del PIB, con tasas de actualización superior para las pensiones más bajas y congelación de la actualización para las pensiones de cuantía elevada;
- la aplicación del factor de sostenibilidad a partir de 2008, ponderando las pensiones futuras en función de la evolución de la longevidad a los 65 años, en comparación con la registrada en la actualidad;

-
- la creación del régimen público complementario de capitalización individual y de cotización voluntaria también en 2008;
 - complementariamente, la promoción del envejecimiento activo beneficiará a los trabajadores que permanezcan en el mercado laboral después de la edad legal de jubilación de 65 años y penalizará aún más a los trabajadores que opten por la jubilación anticipada;
 - a efectos de apoyar a la familia y fomentar la natalidad, se mejoró el subsidio familiar para los hijos hasta los 3 años de edad y para las familias numerosas. Se brinda asistencia a las mujeres embarazadas a partir del tercer mes de gestación y se prevé desarrollar las inversiones en la red de equipamiento y de servicios sociales, a saber, guarderías, jardines de infancia y residencias para la tercera edad;
 - también habrá novedades en materia fiscal en 2008 por cuanto se aumentarán las deducciones en los impuestos en función del número de hijos;
 - a fin de dar seguimiento al lema de la seguridad social, ‘dar más a quien más necesita’, se creó además en 2006 un complemento solidario para las personas mayores sin recursos además de las pensiones mínimas de apoyo familiar, de modo que se garantice un ingreso mensual con un aumento promedio de los ingresos a las personas mayores más pobres.

Según la experiencia europea, parece existir un consenso en que no se cuenta con una solución única de reforma. Esta deberá necesariamente tener en cuenta las características de los sistemas de pensiones a la luz de las distintas realidades nacionales, debiendo, por tanto, ser adaptada en función de la evolución demográfica y económica.

En este sentido, se requiere fortalecer el carácter central del Método Abierto de Coordinación, como instrumento privilegiado para la promoción de un abordaje integrado según el cual, la elaboración de las políticas no se realiza sólo en cada uno de los Estados miembros. Más adelante volveré brevemente al tema de la coordinación de las políticas en el contexto europeo.

Este proceso pone una vez más de relieve la importancia de la triple dimensión de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. La sostenibilidad financiera no basta por sí sola por cuanto se debe también establecer una ecuación con los efectos del sistema de pensiones en la economía y sobre todo, con la garantía de niveles adecuados de protección social.

Sin embargo, es importante destacar que la crisis actual de sostenibilidad de los sistemas de protección social no es una consecuencia de la acción del Estado en el ámbito de la protección social. Los efectos de las transformaciones demográficas y de cambios en el ritmo de crecimiento económico afectan de igual modo a los regímenes gestionados en base al reparto como a los administrados bajo el método de capitalización.

Diversos especialistas (entre ellos Nicolas Barr) han venido afirmando que los problemas más importantes de los regímenes basados en el reparto son los mismos en los regímenes de capitalización y que, no es a través de la simple transferencia del régimen público al privado como se resuelve el problema de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

Por otra parte, es preciso tomar nota de que la mayoría de las reformas puestas en marcha en Europa no han tenido como objetivo dejar de lado la base del reparto de sus sistemas de pensiones. No fueron reformas de ruptura sino de cambio incremental en las que la estructura del reparto se mantiene como elemento central.

Sin embargo, los regímenes complementarios desempeñan un papel destacado en el marco del sistema global de protección social, especialmente en cuanto al fortalecimiento del incentivo al ahorro. En ese sentido, un sistema público no debe oponerse a la existencia de iniciativas individuales que permitan a los ciudadanos optar por un complemento que mejore los ingresos durante la jubilación. Existe un consenso en torno a la necesidad de introducir regímenes que incentiven el ahorro, sea a título individual sea con una base profesional.

Antes de concluir, quisiera esbozar algunas consideraciones en cuanto al papel del diálogo social y de la transmisión de informaciones a la población. Deseo, así, hacer hincapié en el contexto de este movimiento de reforma europeo, en el mantenimiento de los principios de solidaridad intra e intergeneracional y en la participación de los interlocutores sociales en estos procesos de reforma, que han asumido un papel central tanto a nivel nacional como europeo. De hecho, ante el desafío generacional ya mencionado, es indispensable una profunda y amplia discusión en torno a las reformas a ser puestas en práctica, lo cual necesariamente requerirá la participación de toda la sociedad civil, de los partidos políticos, de los interlocutores sociales y de todos aquellos que se benefician y que cotizan al sistema.

Esta práctica estuvo presente en los procesos de reforma emprendidos en la mayoría de los países europeos. A partir de 2005, se llevaron a cabo en Portugal amplios debates en el ámbito social y en el Parlamento, habiendo participado directamente en los mismos el Primer Ministro. Los mismos culminaron con la firma del Acuerdo sobre la Reforma de la Seguridad Social en el marco de una concertación social a finales de 2006. Vale destacar al respecto que, como el Pacto de Toledo en España, la participación de los interlocutores sociales ha ejercido influencia en la agenda de la reforma de la seguridad social. Así, ha quedado ampliamente reafirmada la importancia de la participación de los interlocutores sociales a nivel nacional y europeo en los propios procesos de reforma.

Además, reviste gran importancia la transparencia de las reformas que han permitido en algunos casos, recuperar y en otros, mejorar los índices de confianza de los ciudadanos. Por ello, es urgente garantizar una efectiva participación de los ciudadanos en los procesos de reforma de los sistemas de pensiones, lo que necesariamente implica la promoción de la educación en materia financiera.

La garantía de la transparencia y de una información clara sobre los diversos componentes de la reforma, además de ser esencial para el control de los propios sistemas, es también un factor indispensable para que los ciudadanos adopten decisiones ponderadas y que éstas estén bien fundamentadas.

Referencia al método abierto de coordinación de estas políticas en Europa

A partir de 2000, la identificación de objetivos comunes, la elaboración de los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión y de Informes Nacionales sobre las Estrategias para las Políticas de Pensiones, como una base común de indicadores sociales, hasta la reciente racionalización de instrumentos en el área social para hacerlos más simplificados, integrados y coherentes, fortaleciendo el Área de la Protección Social y de la Inclusión Social en articulación con los Planes de Crecimiento y Empleo, ha permitido que los Estados miembros elaboren en base a un abordaje común descentralizado, un proceso de aprendizaje mutuo a través del acompañamiento multilateral, la participación activa de todos los actores y una evaluación conjunta de las estrategias nacionales, lo que contribuyó a un mejor conocimiento de las políticas y de las soluciones para hacer frente a los desafíos por lo general comunes.

La promoción de la cohesión social y de la igualdad de oportunidades para todos, la interacción con los objetivos de mayor crecimiento económico y de mejores empleos, la mejora de la gobernanza, de la transparencia y de la participación de los actores pertinentes en la concepción aplicación y acompañamiento de las políticas, son los objetivos abarcadores de esta estrategia.

En términos de futuro, el gran reto que se le plantea a Europa consiste en garantizar un desarrollo sostenible en base a un crecimiento económico equilibrado y una estabilidad de precios, garantizando un elevado nivel de protección social y una mejora de la calidad de vida. El fortalecimiento de la protección social es un factor de competitividad.

Es preciso destacar en este proceso la importancia que reviste el Modelo Social Europeo y de Estrategia de Lisboa, asentado en una interacción efectiva de las políticas económicas, de empleo y sociales como un compromiso para el desarrollo sostenible. El enfoque que hace hincapié en la calidad del empleo, en la práctica del aprendizaje a lo largo de la vida y el fomento del envejecimiento activo, desempeñan un papel fundamental en la mejora de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

Asimismo debe reafirmarse el compromiso firme de los sistemas de pensiones que al ser capaces de modernizarse han de ser definidos de forma adecuada y sustentada. Sin embargo, ésta ha constituido la oportunidad de consolidar a nivel europeo la idea de la transversalidad de la dimensión social en todas las áreas pertinentes.

Tengo la certeza de que estos tres días de trabajo dejarán una huella grabada en la memoria de todos nosotros y de que saldremos de aquí con una confianza renovada en cuanto al futuro de la protección social que queremos sea más justa, más cohesionada y más sostenible.

Assane Diop y Michel Chichon ya recordaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos que esta semana, el día 10, cumplió 59 años afirmando el pleno derecho a la seguridad social. Queda aún mucho por hacer, los desafíos son claros y está ahora en nuestras manos y es nuestra responsabilidad colectiva, encontrar la forma de construir los consensos necesarios para materializar los retos como los que hemos abordado en el marco de los ambiciosos instrumentos estratégicos que hemos sabido construir y mejorar a lo largo del tiempo. Se debe trabajar con equilibrio, garantizando la estabilidad necesaria pero también sabiendo dotar a esta Declaración de las mejoras que todos los buenos instrumentos deben incorporar para producir más y mejores resultados.

Trabajaremos así para todos y para todas. Muchas gracias.

Evolución y perspectivas de la protección social en América Latina

Los Estados de bienestar europeos vistos desde América Latina

Mario Marcel, Consultor internacional, Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Chile

La visión de los Estados de bienestar es una visión “americanizada” cuyas características principales son el estatismo, el paternalismo, la rigidez, el desfinanciamiento y el debilitamiento de los incentivos y de la competitividad.

En contraste con la realidad regional se observan notables desigualdades, un pasado autoritario, la existencia de pequeños Estados y de sistemas segmentados.

Así, el Estado de bienestar es percibido como una realidad inadecuada a las necesidades de desarrollo de la región o, en el mejor de los casos, inalcanzable.

En la realidad se observa que el Estado de bienestar está lejos de reflejarse en una estructura homogénea de prestaciones y viene determinado por fenómenos históricos y sociales tales como la Segunda Guerra Mundial, el aumento del desempleo en la década de los noventa y el surgimiento de fenómenos regionales como la Comunidad Europea y la UME. Estos Estados son sensibles a las presiones originadas por los cambios tales como la transición demográfica, los desequilibrios actuariales y las demandas de los ciudadanos. Por otra parte, se encuentran en un proceso de adecuación que incluye ajustes paramétricos, la adaptación de las necesidades del mercado del trabajo y de la competitividad y la satisfacción de las demandas ciudadanas junto con los ajustes objeto de pactos. Todos estos factores que se acaban de mencionar revisten una importancia capital para la articulación entre la economía y la sociedad.

Algunos contrastes básicos

	OECD	América Latina
Régimen político dominante	Parlamentario	Presidencial
Cultura administrativa gubernamental	Burocracia profesional	Cientelística
Tamaño de estado (Gasto/PIB)	45%	22%
Ingresos fiscales provenientes de recursos naturales	2%	15%
Incidencia de la pobreza	5%	23%
Tasa de dependencia de adultos mayores	36%	9%
Ranking promedio de transparencia gubernamental	23	69

Regímenes de bienestar en América Latina

Los regímenes tradicionales de la región presentan unas características entre las que destacan las siguientes: se trata de sistemas segmentados y excluyentes que constituyen el reflejo de la estructura productiva y del mercado del trabajo y están formados por programas administrados por los empleadores con indemnizaciones por despido y servicios de guardería para los hijos de las trabajadoras, asimismo son sistemas residuales que se apoyan en la estructura familiar y son regímenes híbridos conservadores-informales en los

que coexisten prestaciones generosas, desequilibrios actuariales y en los que se observa una escasa solidaridad y la existencia de grupos excluidos.

Ante este panorama, se emprendieron en la región reformas liberales las cuales se vincularon con los cambios en la estructura económica y en el mercado del trabajo y se caracterizaron por el suministro privado de prestaciones, el predominio de la protección individual y la vigencia de cuasi-mercados. Estas reformas encontraron su viabilidad política debido al desequilibrio financiero de los sistemas tradicionales, a la ineficiencia y corrupción en la administración pública, al elevado riesgo vinculado con el suministro público de prestaciones y a la intervención del sector privado, ofreciendo garantías a grupos privilegiados y a la exclusión de determinados grupos.

Las reformas emprendidas han tenido resultados desiguales por cuanto en la mayoría de países sólo se acometieron reformas parciales y segmentadas como es el caso de las pensiones en Colombia. Se observa una persistencia de los programas administrados por los empleadores, se aprecian problemas en la gestión de los cuasi-mercados, las prestaciones están por debajo de las expectativas y la combinación con los cambios en el mercado laboral (rotación, informalidad), han generalizado la sensación de desprotección. Por otra parte, se asiste a un debilitamiento de la familia como instancia residual de protección debido a la transición demográfica y a los cambios en la estructura familiar y existe una percepción creciente de inseguridad económica.

Búsqueda de caminos alternativos en América Latina

Nos encontramos ante dos concepciones del sistema de bienestar: sistema de transferencias o seguro social y, por otra parte, se observa la inseguridad como problemática dominante. Los riesgos que predominan son el desempleo, las enfermedades graves, la discapacidad y la ruptura familiar y, la inseguridad impide la vigencia de la igualdad de oportunidades y del desarrollo de la capacidad de emprendimiento. En consecuencia, el bajo crecimiento pone el acento en la necesidad de incentivar la innovación y la puesta a disposición de estímulos.

Es así como se considera que los sistemas de pensiones constituyen la columna vertebral de la protección social y de allí pueden extraerse dos vínculos fundamentales con el desarrollo: por una parte, debe tenderse a la cohesión social a través de la seguridad y la confianza en las instituciones y, por otra parte, debe estimularse el crecimiento mediante la capacidad para asumir riesgos a través de la movilidad laboral, la inversión en la educación y la capacidad de emprendimiento e innovación. Los sistemas de pensiones operan en una dimensión de largo plazo apoyándose en mecanismos lentos de acumulación con una respuesta también lenta a las reformas.

El contrato social de la previsión

La previsión social surge como respuesta a la imprevisión personal y los sistemas de pensiones representan la subordinación de la libertad individual a las reglas de un sistema cuyos beneficios se perciben sólo en el largo plazo. El contrato social de la previsión incluye el derecho a obtener una pensión en el momento de la jubilación, la obligación de pagar cotizaciones durante la vida laboral activa y un vínculo entre ambos que son los requisitos y/o la forma de cálculo de las pensiones.

Sin embargo, el contrato social plantea exigencias a los sistemas de pensiones como suavizar las fluctuaciones en los ingresos y en el consumo, al pasar de la fase activa a la jubilación, prevenir el riesgo de pobreza durante la vejez y, garantizar la equidad de los derechos, la adecuación a las expectativas de las personas en edad activa y la eficiencia en el uso de recursos de los afiliados, del Estado y de la economía. Estos son los componentes que dotan de fortaleza al contrato social en un régimen de capitalización individual. Al

hablar de suavización del consumo, se hace referencia a que ésta es elevada debido a la solidez y a la estabilidad del mecanismo de acumulación y que es aún mayor en las sociedades y en las economías maduras y a su dependencia de la densidad de las cotizaciones. La prevención de la pobreza en la vejez es baja por la mayor incidencia del desempleo por la movilidad laboral y la informalidad entre los más pobres y, por la desigualdad en la distribución del ingreso en concepto de pensiones que puede ser mayor que en la distribución de los ingresos procedentes del trabajo. La equidad se ve limitada por las diferencias en la capacidad contributiva cuando se producen discriminaciones y distorsiones en el mercado laboral y, es baja, cuando se compara a los hombres y a las mujeres, lo que se acentúa con las tablas de mortalidad diferenciadas. Respecto de la transparencia, el valor de la pensión depende al menos de nueve variables financieras distintas y los factores importantes inciden desde las primeras etapas de la trayectoria laboral que es cuando menos conocimiento y motivación existen en relación con la previsión. Por su parte, la eficiencia de los regímenes está en función de la tasa de rentabilidad de las cotizaciones del trabajador, lo que a su vez depende del costo del consumo actual, es decir cotizaciones y comisiones y de las prestaciones bajo la modalidad de pensiones. En consecuencia, la eficiencia depende de las comisiones cobradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y del costo de las rentas vitalicias así como de los costos administrativos, de los regímenes con los que se compete y se ve afectada por las regulaciones a las que está sujeto este sistema.

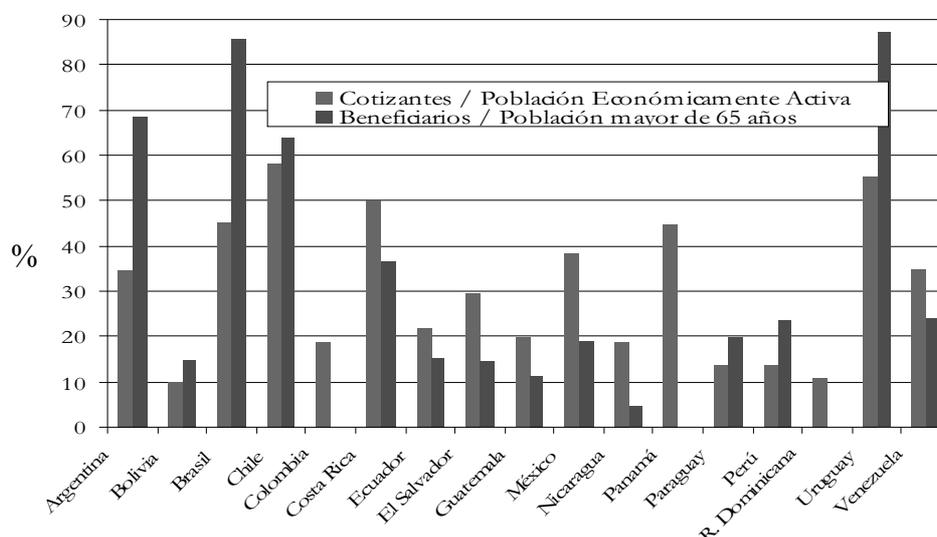
Sistemas de pensiones en América Latina

En el cuadro que se presenta a continuación se puede apreciar un resumen de la situación de los sistemas de pensiones de América Latina:

Régimen predominante	Cobertura		
	Más de 50%	Entre 20 y 50%	Menos de 20%
Capitalización individual	Chile	El Salvador, México	Bolivia, República Dominicana
Opcional		Colombia, Perú	
Mixto	Argentina, Uruguay	Costa Rica, Ecuador	
Beneficio definido	Brasil	Venezuela, Panamá	Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay

Cobertura de los sistemas de pensiones

El cuadro siguiente permite observar la evolución de la cobertura de los sistemas de pensiones en los países de la región:



Síntesis de la problemática de los sistemas de pensiones en América Latina

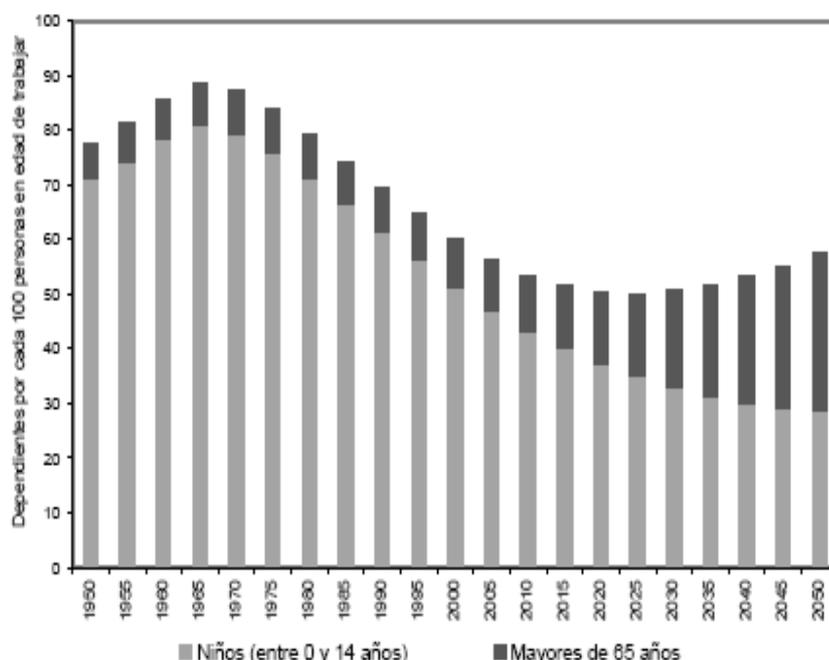
Los sistemas de pensiones siguen siendo segmentados y excluyen a importantes grupos de la población; su cobertura sigue siendo baja por cuanto la mitad de los adultos mayores no perciben pensiones y no tienen perspectivas de obtenerlas en el futuro y, están muy lejos de constituir un mecanismo generalizado de protección social y se basan en contratos sociales de carácter débil.

Perspectivas futuras

El futuro de los sistemas de pensiones estará bajo la influencia de tres factores, a saber, la demanda por pensiones lo que tiene que ver con la transición demográfica, la financiación se verá afectada por las elevadas tasas de informalidad laboral y se producirán brechas estrechamente vinculadas con los cambios en el papel que desempeñan las familias.

- *Transición demográfica:* La región se encuentra en un proceso de transición demográfica y los países están en distintas etapas de la misma. Sin embargo, en general, la proporción de adultos mayores se duplicará en 2050 y la tasa de dependencia de las personas mayores de 65 se triplicará entre 2005 y 2050. ¿Se puede hablar entonces de un bono demográfico?, la perspectiva a largo plazo de las pensiones muestra una faceta opuesta a la del bono demográfico y es probable que éste favorezca más a los niños que a los adultos mayores. Por último se acentuarán los problemas derivados de la emigración laboral. Véase el gráfico que se presenta a continuación:

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA (Número de dependientes por cada 100 personas en edad de trabajar)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Centro Latinoamericano y del Caribe de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, "América Latina: población por años calendario y edades simples, 1995-2005", *Boletín demográfico*, N° 71 (LC/G.2197-P), Santiago de Chile, enero del 2003; y Naciones Unidas, *World Population Prospects. The 2000 Revision (ESA/P/WP.165)*, vol. 1, Nueva York.

- *Informalidad laboral:* El 50 por ciento de la fuerza de trabajo se encuentra en el sector informal y esto afecta a las pensiones reduciendo las cotizaciones y estimulando comportamientos oportunistas que debilitan a los regímenes contributivos. Por otra parte, debido a sus características de gran rotación una menor proporción de trabajadores cumplirán los requisitos que les otorgan derechos a las pensiones contributivas y se producirá una menor acumulación de fondos en los regímenes de capitalización. Véase el gráfico siguiente:



- *Papel de la familia:* El papel tradicional de solidaridad intrafamiliar para compensar las deficiencias de los sistemas de pensiones está desapareciendo así como el papel tradicional de la mujer por lo que se observan cambios que se han traducido en una mayor autonomía femenina como resultado de su incorporación al mercado laboral y en modificaciones en la estructura familiar. En el futuro se prevé que las familias más pequeñas no acepten hacerse cargo de los adultos mayores durante períodos prolongados de tiempo y aumentará la demanda por la autonomía femenina como parte de la individualidad característica de la modernidad.

Tendencias de largo plazo y su influencia en los sistemas de pensiones

El cuadro siguiente permite observar las tendencias de las demandas en el gasto social en países seleccionados en el período comprendido entre 2005 y 2030

Proyección de las demandas en el gasto social

	Educación		Salud		Pensiones		Total	
	2005	2030	2005	2030	2005	2030	2005	2030
Brasil	2,59	2,69	3,87	4,89	10,74	23,37	17,21	30,96
Chile	3,74	2,42	2,76	2,89	2,82	5,04	9,31	10,35
Costa Rica	5,46	4,28	5,37	5,76	3,83	9,07	14,66	19,12
Paraguay	2,10	2,42	0,96	1,35	1,24	2,78	4,30	6,55
México	3,63	1,84	2,47	1,74	1,30	1,65	7,40	5,24
Uruguay	3,05	2,47	1,42	1,45	15,02	18,05	19,48	21,96

Posibles respuestas

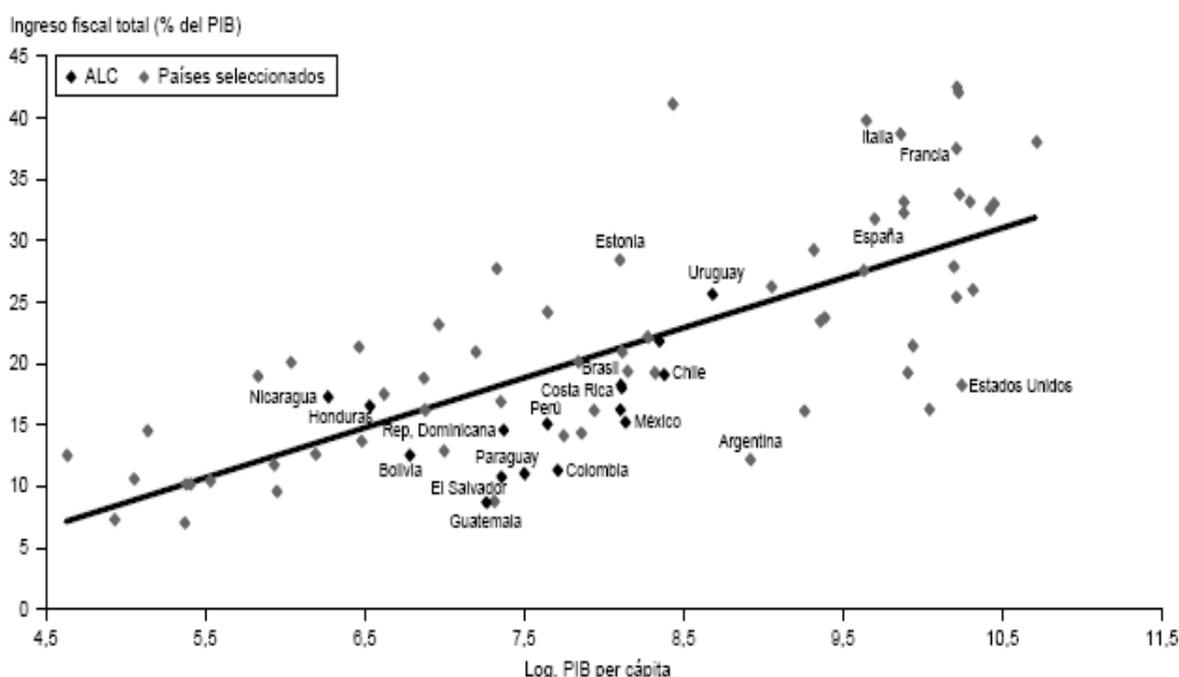
Una de las opciones podría ser el sistema multipilar que se ha aprobado en Chile, con tres componentes cada uno de los cuales cumple una función: el de capitalización tiene que ver con la capitalización y la sostenibilidad financiera, el no contributivo con la prevención de la pobreza durante la vejez y el voluntario que está relacionado con el esfuerzo personal y con la concertación social.

Así, los desafíos a que hacen frente los sistemas de pensiones están estrechamente relacionados con la financiación fiscal, con la formalización laboral y con la gestión de los cuasi mercados.

En relación con lo anterior, a continuación se presenta un gráfico que se refiere a las prestaciones no contributivas y el problema tributario:

Prestaciones no contributivas: el problema tributario

Total de ingreso fiscal en comparación con el ingreso per cápita



Papeles del sector público y del sector privado en los sistemas mixtos de protección social

El Estado desempeña un papel fundamental en la universalización de las pensiones básicas, en la formación de los cuasi mercados, en la promoción de la competencia, en la promoción del reaseguro y en la concesión de pensiones complementarias.

Por su parte, el sector privado desempeña un papel en la generación de liquidez, en la sostenibilidad financiera y en el equilibrio actuarial de los sistemas de pensiones así como en la eficiencia y transparencia en la gestión de los fondos de pensiones.

La articulación de ambos papeles implica importantes desafíos para la relación agente-principal.

En resumen, se puede afirmar que los sistemas de pensiones cubren el riesgo más seguro pero el de plazo más largo y que los incentivos son débiles respecto de las soluciones

individuales. Nos encontramos ante la disyuntiva habitual en la seguridad social ¿agrupar o independizar? La independización de las prestaciones perjudica inevitablemente al sistema de pensiones y se plantea la necesidad de estructurar “paquetes” que respondan a los distintos perfiles de riesgo y que permita la aglutinación de los actores sociales. Es indispensable, por tanto, estructurar paquetes que respondan a los principales riesgos sociales e incentivar y facilitar la incorporación de los trabajadores independientes, de los informales y de las microempresas.

Reformas de los sistemas de pensiones en América Latina

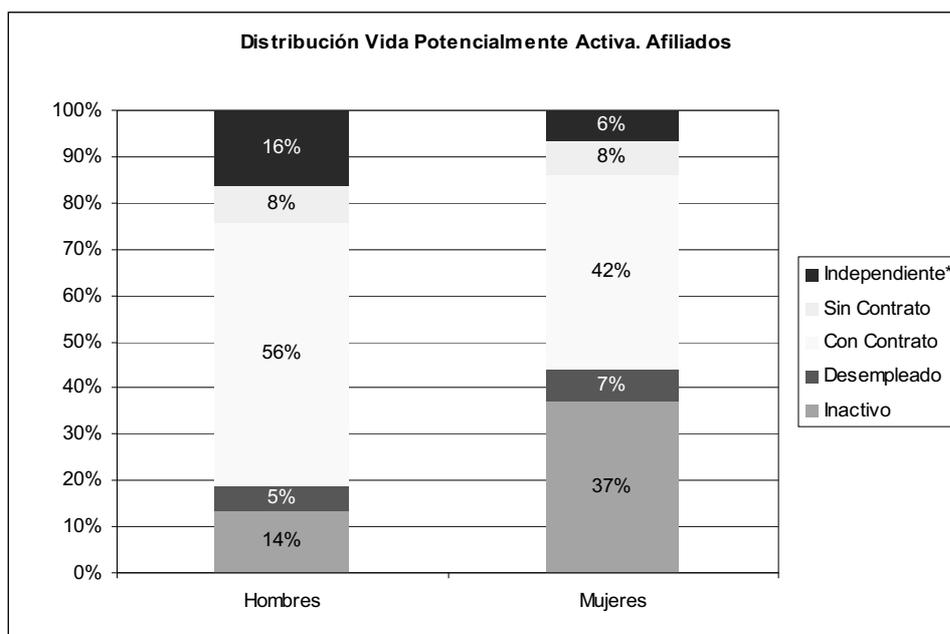
Sistema de pensiones de Chile: mejoras recientes y proyecto de reforma previsional

Gonzalo Reyes Hartley, Jefe de la División de Estudios, Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

Mejoras recientes

Entre las últimas acciones de mejora en el sistema de pensiones de Chile, destacan la Ley de Rentas Vitalicias de 2004 que crea la SCOMP, aumenta los requisitos para la pensión por jubilación anticipada y establece las comisiones máximas de intermediación. Por otra parte, se han producido mejoras en la información proporcionada y más en concreto en la proyección de la pensión personalizada, en el indicador de la calidad de servicio y en el indicador de volatilidad de los Fondos de Pensiones.

La realidad laboral del país es el elemento que define los desafíos que plantea la cobertura de la población tal y como puede apreciarse en el gráfico siguiente:

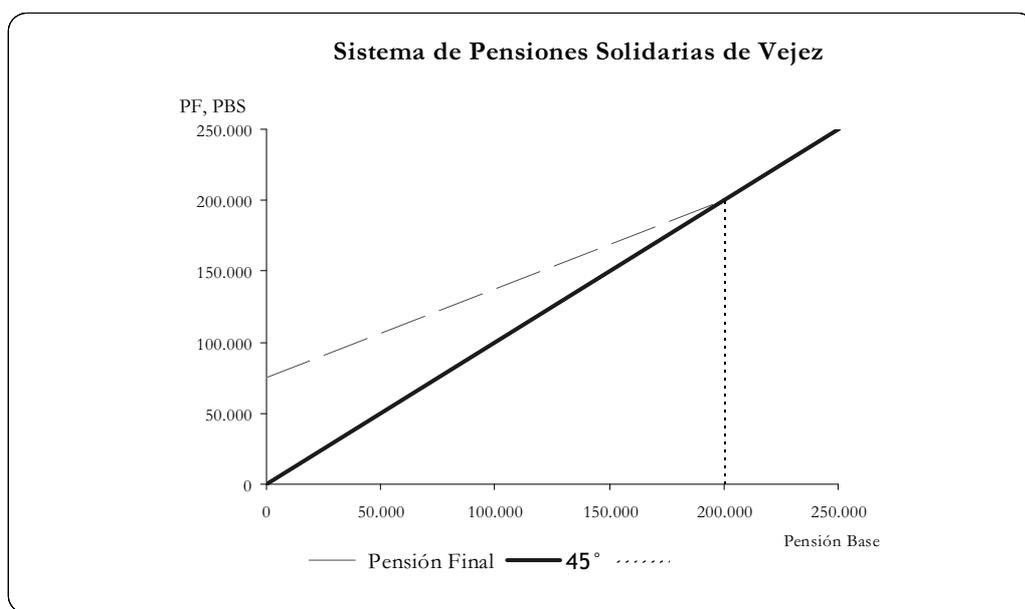


Principales contenidos del Proyecto de reforma previsional en materia de cobertura

Los principales elementos que forman parte del proyecto de reforma son: la creación de un pilar solidario, la incorporación de los afiliados independientes, la creación de un sistema de ahorro previsional colectivo de carácter voluntario, la mejora de las prestaciones previsionales y la creación de nuevas prestaciones.

Nuevo pilar solidario

- Otorga una *Pensión Básica Solidaria* de vejez e invalidez a las personas que no estuvieron en condiciones de acumular fondos en su cuenta de capitalización individual.
- Otorga un *Complemento Solidario* a aquellos que pudieron acumular fondos pero que se encuentran por debajo de la pensión máxima con aporte solidario. Este aporte decrece proporcionalmente con la cuantía de la pensión autofinanciada hasta extinguirse cuando esta última alcanza la pensión máxima.
- Una vez que el sistema empiece a funcionar plenamente, cualquier ciudadano chileno sin distinción de género, percibirá una pensión siempre y cuando cumpla los siguientes requisitos:
 - tener 65 años de edad cumplidos;
 - pertenecer al 60 por ciento de la población de menores ingresos;
 - tener un período mínimo de residencia en el país de 20 años y cuatro de los últimos cinco años previos a la solicitud de la prestación.

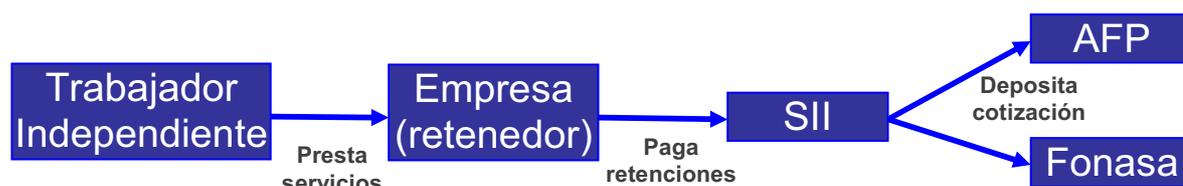


Incorporación de los afiliados independientes

Los objetivos de esta medida son:

- aumentar la cobertura de los trabajadores independientes (en la actualidad cotiza sólo el 5 por ciento de los trabajadores independientes);
- el pilar solidario establece un nuevo derecho universal para las personas de menores ingresos. A cambio, es natural establecer la obligación de cotizar de todas las personas que perciben ingresos por su trabajo;
- establecer como contrapartida del derecho al pilar solidario la obligación de cotizar para todos los trabajadores.

A continuación se describe el flujo de pago de la cotización de los afiliados independientes:



En consecuencia, las características del régimen para estos trabajadores pueden resumirse como sigue:

Régimen	Periodicidad	Ingreso imponible	Tasa de cotización	Mecanismo
Obligatorio	Anual	100% de la renta imponible para independientes	10% del ingreso imponible más comisión, más cotización a FONASA (si corresponde)	Retenciones de Impuestos internos

Creación del ahorro previsional colectivo de carácter voluntario

Los objetivos de este nuevo régimen son:

- profundizar los mecanismos de ahorro previsional voluntario, permitiendo que los ahorros realizados por los trabajadores sean complementados por sus empleadores;
- extender los beneficios del ahorro previsional voluntario a los trabajadores de ingresos medios (en Chile, el quintil más rico representa el 97 por ciento de la recaudación del impuesto a la renta);
- equiparar el beneficio tributario esperado entre trabajadores de distinto nivel salarial y diferentes expectativas de tasa marginal de impuesto.

Las características propuestas para los planes de ahorro previsional colectivo voluntario (APVC) pueden resumirse como sigue:

- aportes de los empleadores y de los trabajadores;
- el empleador deberá ofrecer el contrato de afiliación a todos sus trabajadores y cada contrato deberá contener las mismas condiciones de ahorro para las personas que los suscriban;
- permiten un período de permanencia mínimo para obtener la propiedad los aportes del empleador;
- se autorizan planes que sólo contemplen aportes de los empleadores;
- los planes APVC son administrados por instituciones autorizadas;
- se establecen beneficios tributarios similares a los planes APVC tales como:
 - opción de no acceder al beneficio tributario a la entrada pagando el impuesto sólo por la rentabilidad a la salida del plan;

-
- otorgamiento de una bonificación adicional anual a cargo del Estado equivalente al 15 por ciento de la cuantía ahorrada, siempre y cuando estos fondos se destinen a una pensión, y
 - vigencia de un tope que equivale al ahorro de un año que no supere 10 veces el total de cotizaciones y que no sea superior a seis Unidades (UTM).

Mejora de las prestaciones previsionales

Este componente del nuevo sistema propuesto incluye:

- la incorporación del cónyuge no inválido y del padre del hijo de filiación no matrimonial como beneficiarios de la pensión de sobrevivientes;
- elimina la transitoriedad de la pensión de invalidez para los inválidos totales;
- modifica la fórmula de cálculo del ingreso básico a efectos de utilizar el que resulte menos beneficioso para el afiliado si éste se hubiera afiliado antes de los 24 años y el siniestro ocurriera antes de que cumpliera la edad de 34 años. Para el resto de los afiliados se consideran 10 años independientemente de la fecha de afiliación;
- se requiere la presencia del médico asesor del afiliado en el proceso de evaluación y calificación de la invalidez;
- cuando los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes sean temporales (hijos no discapacitados), las pensiones de sobrevivientes bajo la modalidad de retiro programado se acotarán al 200 por ciento de la pensión de referencia del afiliado;
- se establece el pago de licencias médicas por enfermedades distintas a las que causaron la pensión de invalidez.

Reforma del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) en Costa Rica

José Alberto Acuña Ulate, Gerente División de Pensiones,
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

Estructura del régimen de seguridad social – Pilares

El régimen de seguridad social de Costa Rica está compuesto por tres pilares:

Primer pilar: este pilar cuenta con regímenes contributivos tales como el régimen administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CSS) que cubre al 53 por ciento de la población económicamente activa (PEA); los regímenes sustitutos que cubren al 5 por ciento de la población activa con los regímenes especiales para los trabajadores del magisterio y del poder judicial. Además este pilar está formado por un régimen no contributivo que otorga prestaciones sujetas a la verificación de recursos de las personas de bajos ingresos y que no tienen derecho a una pensión contributiva.

Segundo pilar: este pilar se denomina Régimen Obligatorio de Pensión Complementaria (ROP) y fue creado en virtud de la Ley de Protección al Trabajador (LPT) de 2001. Está basado en un sistema de cuentas individuales con el objeto de complementar el régimen del seguro de pensiones de vejez y cubre a los trabajadores de los sectores públicos y privados.

Tercer pilar: este pilar se conoce con el nombre de Régimen Voluntario de Pensiones (RVP), y corresponde a los ahorros individuales administrados por entes públicos o privados.

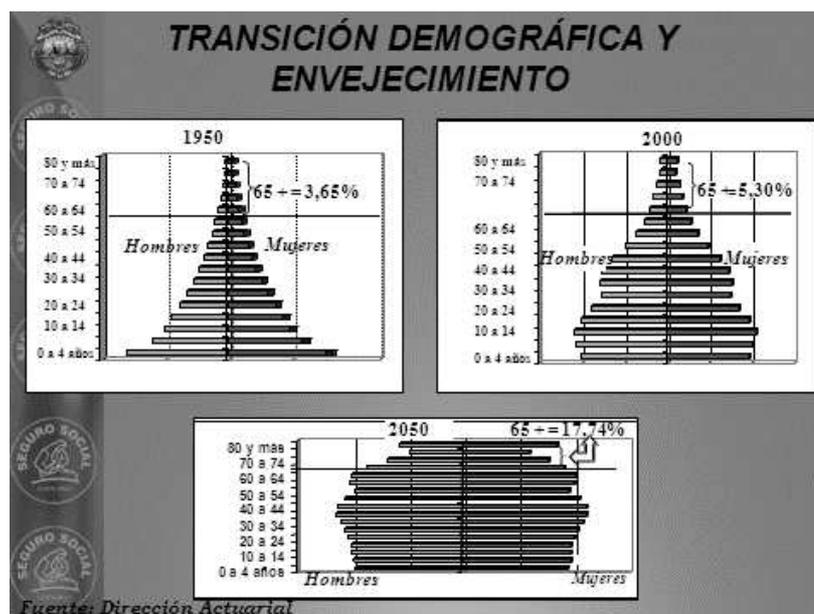
Financiación del Sistema Previsional antes de la reforma (Seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM) más el segundo pilar)

En 2000, las cotizaciones del régimen contributivo del primer pilar más el segundo pilar, eran del 2,5 por ciento de las ganancias netas a cargo del asegurado, del 4,75 por ciento de la nómina a cargo del empleador y la contribución del Estado era del orden del 0,25 por ciento del ingreso bruto de todos los trabajadores. Esto hacía un total de 7,5 por ciento. En 2001, a este porcentaje del 7,5 por ciento se añadió un 4,25 por ciento para las cuentas individuales obligatorias resultado de la cotización del 1 por ciento de las ganancias netas a cargo del asegurado que antes se dedicaban al ahorro obligatorio y del 3,25 de la nómina a cargo del empleador antes contabilizado en una reserva para el pago de cesantía; en este régimen no existe una contribución del Estado.

Motivos que justificaron la reforma del régimen de pensiones IVM

El principal motivo por el que se hacía indispensable la reforma era la transición demográfica y el envejecimiento de la población con un aumento en su esperanza de vida. Además, se apreciaba una disminución en los índices de la tasa de fecundidad y de mortalidad. Estos factores, crearon un desequilibrio actuarial lo que iba a obligar a la utilización de las reservas del régimen a partir de 2028. Por otra parte, en 2000, el número de cotizantes por pensionista era de 7, según las proyecciones esta cifra será de 5 en 2025 y de 3 en 2050, lo que aportó suficientes elementos para llevar a cabo una reforma paramétrica y una no paramétrica del régimen IVM en Costa Rica.

A continuación se presenta el gráfico en el que se puede apreciar los procesos de transición demográfica y de envejecimiento.



Reforma de 2005

La reforma promulgada en 2005 estuvo precedida de un intenso proceso de concertación en el que participaron una serie de actores habiendo actuado la Caja Costarricense de Seguro Social como coordinador de todo el proceso. Participaron en el mismo el Ministerio de Trabajo, la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), la Defensoría de los Habitantes y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU). También lo hicieron los sindicatos de trabajadores, las cooperativas, el movimiento solidario (solidarismo) y los empleadores. Se contó asimismo con la activa participación de la OIT que brindó el apoyo técnico.

Los principios rectores de esta reforma fueron tres:

- gradualidad;
- balance solidaridad-equidad;
- sostenibilidad financiera.

La reforma paramétrica cuyos principales elementos en relación con la situación vigente antes de la misma son los siguientes:

Aspectos principales	Antes de la reforma	Con la reforma
Edad mínima	65 años	65 años
% de cotización	7,5 %	
Número de cotizaciones	240	300
Salario de referencia	x 48 salarios	240 indexados
Cuantía básica	52,2 % real	Escalonada
Cuantía adicional	0,8 7%	1 % real > 240
Pensión reducida de vejez	No existe	Por implementarse
Pensión proporcional de invalidez	No existe	Por implementarse

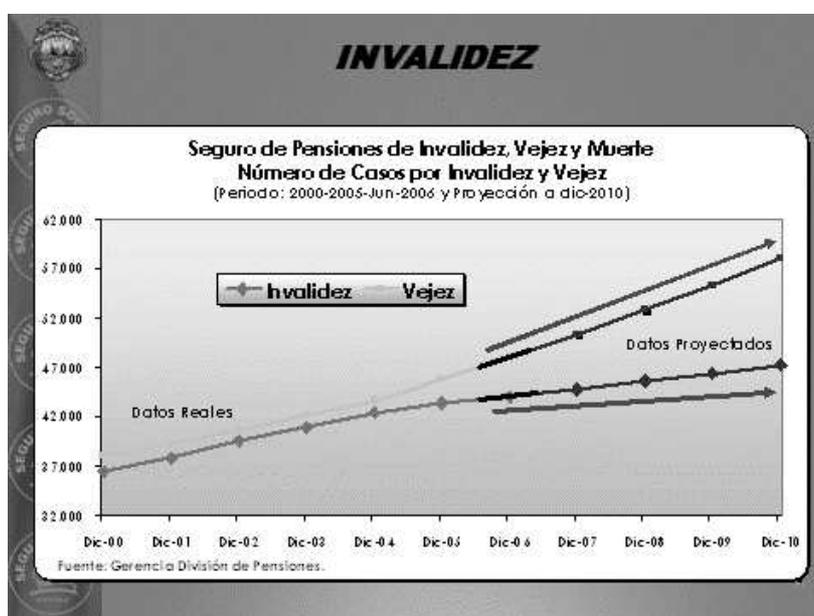
La reforma no paramétrica consta de los siguientes elementos fundamentales:

- control de los gastos administrativos: un 4 por ciento;
- aumento de la cobertura de modo que llegue al 60 por ciento de la PEA;
- mayor control de las pensiones de invalidez;
- elaboración de una estrategia de inversiones a efectos de obtener una rentabilidad real a largo plazo.

Principales resultados de la reforma

En términos de cobertura, se aprecia que la afiliación aumentó en el lapso comprendido entre los años 2000 y 2007, de 709.197 personas a 1.085.720 personas, lo que a su vez representa un aumento de 45,0 a 53,6 por ciento de la PEA en el mismo período de tiempo.

En términos del número de casos que dieron origen a pensiones de invalidez y vejez, a continuación se presenta el gráfico en el que se puede apreciar su evolución en el período comprendido entre los años 2000 y las proyecciones para 2010:



Respecto de la financiación del sistema de pensiones después de la reforma, se ha estimado que para 2010, las cotizaciones al régimen contributivo del primer pilar (8,0 por ciento) más el segundo pilar (4,25 por ciento) serán del orden del 12,25 por ciento, mientras que éstas aumentarán al 14,75 por ciento (10,50 por ciento para el primer pilar y 4,25 por ciento en el segundo pilar) en 2035.

Impacto de la reforma

La repercusión fundamental de la reforma está relacionada con la cuantía de las reservas del régimen. De no acometerse la reforma, el régimen se haría insostenible y las reservas tendrían que comenzar a utilizarse a partir del año 2028, mientras que con la reforma este fenómeno no se presentará sino hasta el año 2043.

Reforma del sistema de pensiones administrado por el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)

Manuel Israel Ruiz Arias, Director General, Prestaciones Económicas
Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)

El Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) es una de las tres instituciones del Sistema Nicaragüense de Seguridad Social junto con el Instituto de Previsión Social Militar (IPSM) y el Instituto de Seguridad y Desarrollo Humano (ISSDHU).

El INSS administra, con arreglo a sistemas financieros separados, tres regímenes de seguro: el de invalidez, vejez y muerte, de pensiones basado en el reparto y el seguro de salud, enfermedad y maternidad.

En los últimos cinco años, se han producido una serie de cambios en materia de seguridad social, destacando entre los mismos los siguientes:

- derogación de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones;
- establecimiento de la tasa de sustitución de 2.500 a 1.500 dólares de los Estados Unidos;
- establecimiento del tope salarial en la tasa de cotización hasta 2.500 dólares de los Estados Unidos;
- aplicación de reajustes de las pensiones en curso de pago mediante un mecanismo de carácter periódico;
- reforma del sistema de préstamos a los jubilados;
- otorgamiento de prestaciones de asistencia médica a los jubilados;
- incorporación de la insuficiencia renal crónica como enfermedad profesional que sufren los trabajadores de los ingenios azucareros;
- reestructuración de los procedimientos de pago a los jubilados (bancos, en metálico, por correo);
- agilización en el otorgamiento de las pensiones de 8 meses como media general a 3 meses para las pensiones de invalidez, a 2 meses para la de vejez y a un mes para las pensiones de sobrevivientes;
- reducción de los gastos administrativos del 17 al 6 por ciento en relación con los ingresos;
- promulgación de la nueva Ley de Seguridad Social – ley núm. 539 pendiente de aplicación por acuerdos políticos.

Logros alcanzados

Se han dado pasos importantes en la extensión de la cobertura al haberse agilizado los trámites administrativos y el fortalecimiento de la inspección, con lo cual, el número de personas protegidas pasó de 376.000 en 2006, a 450.000 en 2007.

Además, se ha venido promoviendo la afiliación de los trabajadores domésticos y se amplió el conjunto de prestaciones de asistencia médica para los trabajadores activos y se suprimieron las exclusiones en los subsidios. Se reajustaron en tres ocasiones las pensiones de cuantías bajas en curso de pago y se llevó a cabo un reajuste para todas las pensiones con arreglo a la ley núm. 607.

Dificultades encontradas

Las dificultades a las que hace frente el INSS en la administración de las prestaciones de seguridad social se han acumulado desde la década de los 90 y son el resultado de una inadecuada gestión de los recursos en concepto de cotizaciones, de los elevados costos administrativos que oscilan entre el 17 y el 18 por ciento en relación con los ingresos durante el período comprendido entre 1990 y 2001, y de la política privatizadora de los instituciones del Estado. Además, persisten otras dificultades como la baja cobertura, la elevada tasa de morosidad y la deuda acumulada del Estado.

Desafíos planteados por la consolidación del sistema

El principal desafío que tiene ante sí el INSS es la ampliación de la cobertura de las prestaciones de seguridad social por lo que se tienen previstas acciones entre las que destacan las siguientes:

- aumentar las reservas técnicas lo que conlleva la reciprocidad de cotizaciones entre el INSS y el ISSDHU y la conformación de capitales constitutivos de riesgos profesionales;
- mejorar la gestión del sistema de pensiones y del registro laboral;
- mejorar el suministro de información a la población.

Reforma de los sistemas de protección de la salud

Reforma del sistema de salud en Uruguay

Ernesto Murro, Presidente del Banco de Previsión Social (BPS), Uruguay

La situación de la atención de la salud antes de la reforma se reflejaba en la cobertura de 1.500.000 personas por el sistema de salud pública, de 1.500.000 personas por instituciones privadas sin fines de lucro, mutuales, de las cuales 700.000 estaban cubiertas por intermediación del BPS y 60.000 personas se encontraban afiliadas a seguros privados de carácter comercial, mientras que el 6 por ciento de la población del país no tenía acceso a servicios de salud.

La estrategia de la reforma se sustentó en un cambio en el modelo de atención, un cambio en el modelo de gestión y un cambio en el modelo de financiación, todo ello con el objetivo de llegar a un Sistema Nacional Integrado de Salud o a un Seguro Nacional de Salud.

En el gráfico siguiente se presenta la estructura del Seguro Nacional de Salud.



Financiación del Sistema Nacional de Salud

Las fuentes de financiación son las siguientes:

- las cotizaciones obligatorias de los trabajadores: el 3 por ciento de los ingresos para quienes perciben aproximadamente 180 dólares de los Estados Unidos (con/sin hijos) y para los demás trabajadores el 4,5 por ciento (sin hijos) o el 6 por ciento (con hijos);
- aportes obligatorios de las empresas del 5 por ciento (más un plus en los salarios promedios aproximadamente de 520 dólares de los Estados Unidos);
- aportes del Estado;
- aportes obligatorios de los jubilados: del 1 al 3 por ciento;
- un porcentaje de los seguros privados.

Beneficiarios

Son todos los trabajadores dependientes y no dependientes con hasta una persona a cargo, los afiliados al BPS, los trabajadores públicos y privados (industria, comercio, rural, servicio doméstico) con más de 13 jornales o que perciben más de 90 pesos uruguayos mensuales. Además, los hijos menores de 18 años y los de 18 a 21 y más años de edad discapacitados, de los trabajadores afiliados al sistema, de sus cónyuges y de sus compañeras/os. También son beneficiarios los trabajadores bancarios y profesionales universitarios y sus cónyuges a partir de 2010 y los afiliados a las cajas de auxilio sectoriales y de empresa que ingresarán al sistema antes de 2011.

Organización del sistema

El sistema está organizado del modo siguiente:

- Ministerio de Salud Pública;
- Junta Nacional de Salud donde actuarán 4 representantes del gobierno (2 del Ministerio de Salud Pública, 1 del Ministerio de Economía, 1 del Banco de Previsión Social), 3 del sector social (proveedores de servicios de salud privados, trabajadores del sector y usuarios);
- Banco de Previsión Social;
- Proveedores de servicios de salud públicos y privados.

Gestión administrativa

El proceso administrativo correspondiente a la recaudación de las cotizaciones y al pago de las prestaciones se describe a continuación.

- Recaudación a cargo del BPS: La institución tiene competencia en el procesamiento de la información básica para la recaudación. Registra así las altas y los ingresos antes del inicio de la actividad, registra las bajas y los egresos hasta 5 días posteriores, establece los vínculos familiares, recibe la declaración de hijos y personas discapacitadas incluidos los hijos del cónyuge/compañero/a y, alimenta y mantiene actualizado el Registro de Remuneraciones.
- Ingreso de la información: Se realiza a través de documentos en papel, sobre todo para los pequeños cotizantes, de disquete, de Internet (autogestión del cotizante) y mediante las nóminas automáticas.
- Validación en línea de toda la información presentada.
- Prefacturación de las obligaciones, determinación exacta de las cuantías que han de aportar los afiliados.
- Proceso de registro y facturación a las empresas y los proveedores de servicios de salud.
- Recepción en la empresa de las declaraciones juradas de los trabajadores, siendo el plazo el 28 de diciembre.
- Declaración de actividad y seguro de salud.
- Retención por parte de la empresa de los aportes personales de los trabajadores.

-
- Presentación de la nómina mensual incluyendo datos relativos a la remuneración, vinculación funcional, seguro de salud, etc.
 - Cálculo y prefacturación por parte del BPS (ATYR) de las obligaciones patronales y personales emergentes de la nómina (cotizaciones de seguridad social, seguro de salud e impuesto a la renta-trabajo).
 - Cierre de la emisión de pago a los proveedores de servicios de salud públicos y privados y pago en la segunda quincena del mes en base a la modalidad de capitación.

Programas de protección social que brindan una seguridad básica, programas no contributivos, programas de transferencias condicionadas

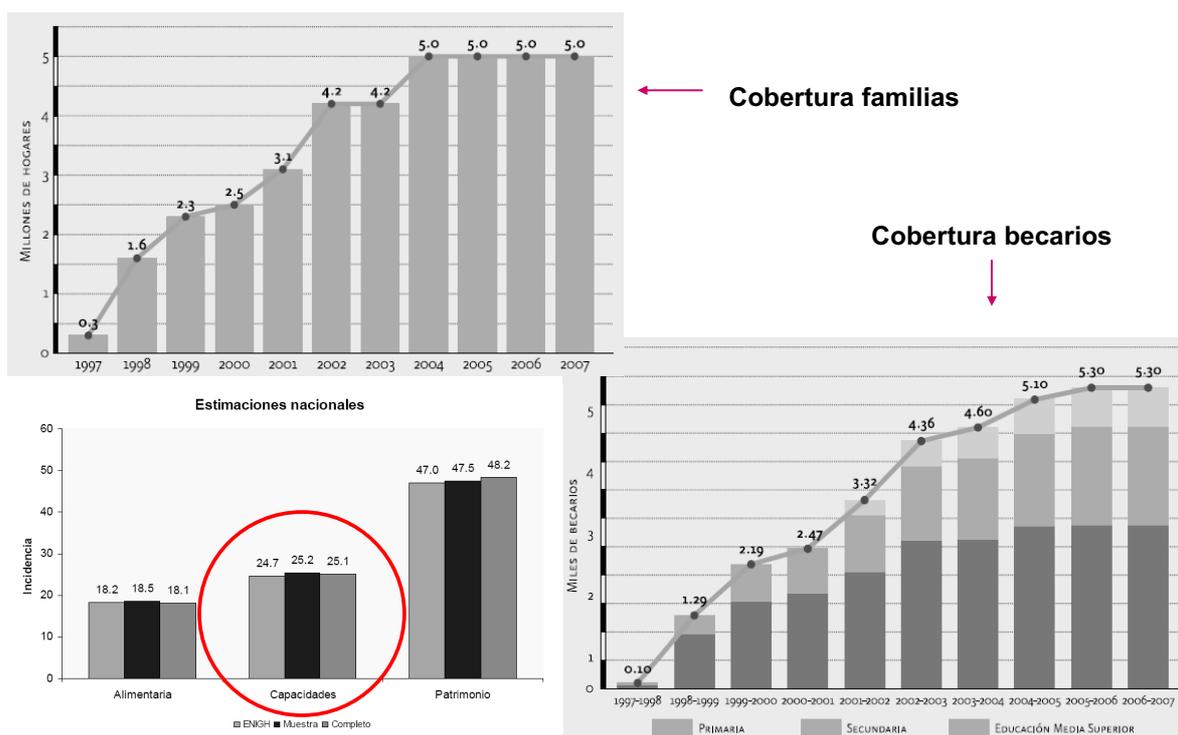
Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*, México

Ing. Juan Gabriel Badillo, Coordinador Estatal del Programa Oportunidades, México

Objetivo general

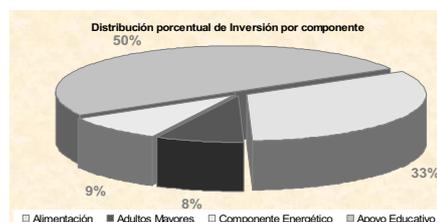
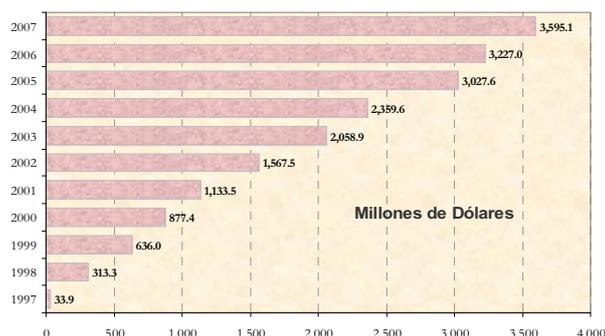
Este Programa que funciona bajo la competencia de la Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL), tiene como objetivo fundamental apoyar a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de los miembros de esas familias y ampliar sus alternativas para alcanzar mayores niveles de bienestar. Esto se realizará a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.

Crecimiento de la Cobertura y de la Atención mediante el Programa Oportunidades (Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL)



Presupuesto del Programa vs. evolución de la pobreza (Secretaría de Desarrollo Social – SEDESOL)

Presupuesto canalizado al Programa



Evolución de la pobreza nacional, 1992 - 2006

Incidencia de la pobreza en personas (%)

- Pobreza Patrimonial
- Pobreza de Capacidades
- Pobreza Alimentaria

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2006



Contexto normativo

Este contexto está dado por: las transferencias directas en base al principio de la corresponsabilidad; el diseño, la operación y los objetivos engloban 11 orientaciones conceptuales y la evolución y adecuación de sus reglas de operación en base a experiencias, a las evaluaciones y al análisis operativo.

Contexto operativo

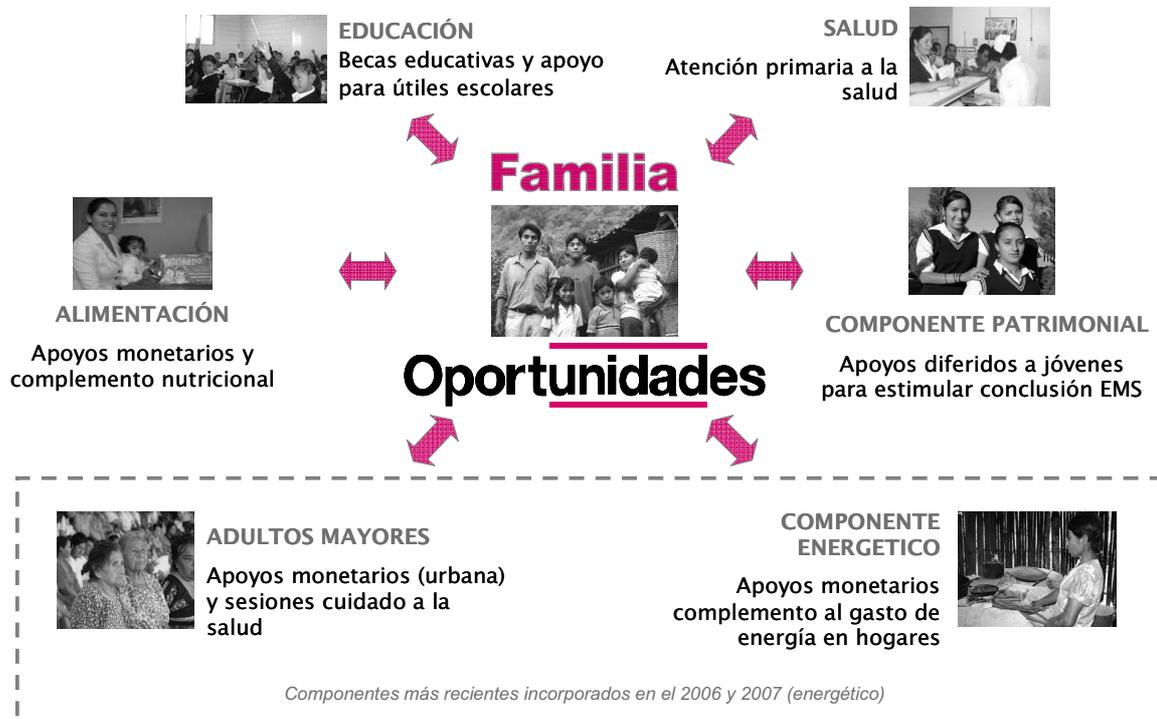
El programa se fundamenta en la atención permanente y cercana a la población beneficiaria, en el estímulo de una alta participación social y es el fomento de la complementariedad con otros programas sociales. Por último merece la pena destacar su bajo costo administrativo.

Evolución

- En 2002, se elevó la cobertura al nivel medio superior y se puso en marcha estrategias para identificar e incorporar a las familias de las zonas urbanas.
- En 2003, se incorporó el componente patrimonial “Jóvenes con Oportunidades”.
- En 2004, se cumplió la meta de la cobertura de 5 millones de familias y de 25 millones de mexicanos atendidos por Oportunidades.
- En 2005, se formalizó y homogeneizó el modelo de atención por zonas “Oportunidades más cerca de ti” y se procedió al fortalecimiento social y técnico de la línea estratégica de nutrición.

- En 2006, se incorporó el componente “Adultos Mayores” y se procedió a la reorientación normativa y operativa de las sesiones de salud (didáctica, acordes con la edad y el grupo).
- En 2007, se introdujo el componente “Oportunidades Energético”.

Reformas más recientes



Principales repercusiones de carácter cuantitativo

Educación

- Se produjo un aumento del 23 por ciento en la eficiencia terminal en secundaria.
- El 40 por ciento de los becarios de secundaria se inscribieron en el siguiente nivel educativo.
- La inscripción media superior aumentó en el 85 por ciento en los dos primeros años de la incorporación de los apoyos educativos en este nivel.
- Los niños que recibieron en promedio cinco años y medio de apoyo, lograron un grado más de escolarización.
- En los niños de 11 años se observó una reducción del 46 por ciento en la tasa de reprobación de grado.

Salud

- Aumento del 35 por ciento en las consultas preventivas en las zonas rurales y del 25 por ciento en las zonas urbanas.
- Reducción de la mortalidad materno infantil del 11 y del 22 por ciento respectivamente.
- Aumento de 0.42 centímetros en la talla de los niños menores de 2 años.
- Más del 90 por ciento de las personas que reciben complementos alimentarios tienen valores adecuados de hierro, zinc y vitaminas A y C.
- Existen pruebas de la reducción de los días de enfermedad en aproximadamente el 20 por ciento de los niños de 0 a 5 años.

Principales impactos de carácter cualitativo

- Reducción significativa de la brecha en la asistencia escolar entre hombres y mujeres.
- Cambio positivo en las expectativas de los padres sobre la educación de sus hijas.
- Aumento en el consumo de proteínas, frutas y verduras de las familias pobres.
- Mayor integración de las familias en el cumplimiento de las acciones que requieren una responsabilidad conjunta.
- Oportunidades ha logrado ampliar las capacidades individuales y familiares. En el terreno económico, ha convertido a las mujeres y a su entorno doméstico en personas que pueden recibir créditos.

Retos futuros

Estos retos pueden resumirse en los siguientes:

- adaptar planes operativos que incidan con mayor énfasis en las zonas urbanas y en la inscripción en los niveles educativos medio y superior;
- mejorar la calidad de los servicios que brinda el programa a la población beneficiaria;
- fortalecer las vías de coordinación tanto intersectorial como interinstitucional;
- fortalecer la vinculación y complementariedad con otras estrategias de política social (ejemplo en educación para adultos, proyectos productivos);
- mantenerse como el principal programa del Estado en materia de desarrollo social.

Programas no contributivos de transferencias monetarias en Uruguay

Dr. José Luis Baumgartner, Asesor en Seguridad Social,
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Uruguay

En Uruguay, antes de la elección de la administración actual se contaban con dos tipos de prestaciones de carácter no contributivo: el primero era el de las prestaciones no contributivas de vejez e invalidez y el segundo las asignaciones familiares para los hogares de menores recursos.

Durante la administración actual se han producido innovaciones que se han traducido en:

- el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES). Programa de Ingreso Ciudadano que finaliza el 31 de diciembre de 2007;
- el *Plan de Equidad* que comienza el 1 de enero de 2008 y que contempla la modificación del sistema de asignaciones familiares y la extensión de las prestaciones no contributivas de vejez.

El *PANES* estaba formado a su vez por una serie de Planes y Programas que iban desde el Plan Alimentario Nacional pasando por programas de emergencia sanitaria, de apoyo a los ingresos, de educación, de empleo, de asentamientos precarios y pensiones hasta programas de alojamiento para las personas que vivían en la calle.

El *PANES* con una vigencia de 2005 a 2007, incluía una prestación por hogar de \$ 1.643 y los beneficiarios fueron los hogares cuyos ingresos no superaban los \$ 1.567 en promedio por persona y que presentaban carencias críticas en sus condiciones de vida. Los factores utilizados para valorar las carencias críticas fueron entre otros: vivienda, entorno, equipamiento del hogar, nivel de educación, condiciones alimentarias, cobertura médica, salubridad, modo de subsistencia y tipo de ingresos. Se exigió como contrapartida la inscripción y asistencia regular de los menores al sistema educativo formal, los controles médicos periódicos de niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas, la participación de los miembros del hogar en las actividades comunitarias y actividades específicas de formación.

El *Plan de Equidad* que rige desde el 1.º de enero de 2008 está formado por los siguientes componente: Reforma tributaria (vigencia: 1.º de julio de 2007); Sistema Nacional Integrado de Salud; Reforma del régimen no contributivo de Asignaciones Familiares; Extensión de las prestaciones no contributivas por vejez; Trabajo protegido con sus subprogramas “Uruguay Trabaja” e “Incentivo a la Contratación”; Políticas de apoyo a infancia y adolescencia y políticas de seguridad alimentaria. A su vez, el Plan de Equidad y reforma del régimen de asignaciones familiares presenta las siguientes características:

- *Beneficiarios*: son los menores que forman parte de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica (considerándose ingresos y composición del hogar, características habitacionales y del entorno, situación sanitaria entre otros, que residan en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU) o en instituciones que tengan convenio con éste).
- *Administradores de la prestación*: son las personas a cuyo cargo se encuentran los beneficiarios, con preferencia por la titularidad femenina.
- *Cuantía*: es variable según el número de beneficiarios del hogar, nivel educativo y presencia o no de discapacidades:
 - por hogar \$ 700 x (número de menores sin discapacidad elevado al exponente 0,6) + \$ 300 x (número de beneficiarios en enseñanza media elevado a dicho exponente);

-
- beneficiarios con discapacidad: \$ 1.000;
 - beneficiarios en el INAU: \$ 700.
 - *Duración del pago de la prestación:* desde la constatación del embarazo hasta que el beneficiario cumpla 14 años; hasta que el beneficiario cumpla 16 años cuando no ha podido completar la educación primaria por causas justificadas; hasta que el beneficiario cumpla 18 años cuando curse estudios superiores y más allá de los 18 años en caso de incapacidad laboral del beneficiario.
 - *Condiciones:* inscripción y asistencia asidua de los beneficiarios a instituciones docentes estatales o privadas autorizada salvo cuando se acredite que esto no es posible y controles periódicos de asistencia médica.
 - *Mecanismos para una rápida aplicación:* se prevé un amplio intercambio de información entre el Banco de Previsión Social, las instituciones educativas y sanitarias y la utilización de las bases de datos del PANES.
 - Aplicación gradual del nuevo régimen:
 - 2008: hasta 330.000 beneficiarios de los hogares con menos recursos;
 - 2009: todas las personas que formen parte de hogares sujetos a una vulnerabilidad socioeconómica (hasta 500.000 beneficiarios).

(En 2007, los beneficiarios de asignaciones familiares eran de 220.000 aproximadamente.)
 - *Medidas de transición:* estas medidas incluyen la incorporación automática de quienes integren hogares registrados en el marco del PANES y los beneficiarios actuales continuarán cobrando la misma cuantía como mínimo hasta que se incorporen al nuevo régimen.

El Plan de Equidad y *la extensión de las prestaciones no contributivas de vejez* que contempla el mantenimiento de la actual prestación no contributiva por vejez e invalidez:

- *Cuantía:* \$ 2.930.
- *Beneficiarios:* cualquier habitante del país (incluso extranjeros con residencia mínima continua de 15 años) sin recursos para satisfacer sus necesidades vitales y que tengan 70 o más años de edad o a cualquier edad si tienen una incapacidad total para cualquier trabajo.
- *Incorporación de un subsidio para personas entre 65 y 70 años de edad:* este subsidio exige: carecer de recursos vitales para la satisfacción de las necesidades vitales y formar parte de hogares con carencias críticas en sus condiciones de vida (considerándose ingresos y composición del hogar, características habitacionales y del entorno, situación sanitaria entre otros). La cuantía que se otorga es igual a la de la prestación otorgada a las personas de 70 o más años de edad (\$ 2.930).
- *Mecanismos para un rápido acceso a la prestación:* se prevé un amplio intercambio de información entre el Banco de Previsión Social, las instituciones educativas y sanitarias y la utilización de las bases de datos del PANES.
- *Acceso automático a la prestación no contributiva para las personas de 70 o más años de edad:* cuando se llegue a esa edad.

Protección a los desempleados

El caso argentino

Emilia Roca, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales,
Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios laborales,
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Argentina

La protección a los trabajadores desempleados en Argentina muestra la evolución siguiente;

- 1994-2001: Seguro de desempleo, de conformidad con la ley núm. 24013/91.
- 2002-2005: Seguro de desempleo y Programa Jefas/es de Hogar Desocupados (PJJHD), en virtud del Decreto PEN 565/02.
- 2006-Actualidad: Seguro de desempleo, Programa Jefes/as de Hogar Desocupados y Seguro de Capacitación y Empleo (Decreto PEN 1506/04).

Seguro de desempleo (ley núm. 24013/91)

- Objetivo: garantizar a los trabajadores despedidos una prestación económica regular durante situaciones transitorias de desempleo.
- Prestaciones: \$ 350 en promedio, asignaciones familiares, pensión de jubilación.
- Requisitos para el acceso: despedidos “sin justa causa”, que cuenten con aportes patronales a la seguridad social y al FNE durante al menos 6 meses de los 36 previos a la cesantía y que hayan sido contratados bajo el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo.

Programa Jefas/es de Hogar Desocupados (PJJHD) (Decreto PEN 565/02)

- Objetivo: brindar contención económica a los jefes de hogar desocupados en un contexto de emergencia social.
- Prestación: Los beneficiarios perciben una compensación económica no remunerativa (\$150) y deben realizar una contraprestación laboral o de capacitación laboral o de formación entre cuatro y seis horas diarias.
- Requisitos para el acceso: todos los jefes y jefas de hogar desocupados con hijos menores de 18 años, hijos discapacitados de cualquier edad o que estén embarazadas.

Decreto PEN 1506/04 relativo al Programa PJJHD

Este Decreto dispone que los beneficiarios del PJJHD con posibilidades de empleo podrán optar por el Seguro de Capacitación y Empleo y que las personas que tengan mayores restricciones en la reinserción laboral podrán ser incorporados al Plan Familias. Por otra parte, aquellos beneficiarios que no pudieran ser incorporados a ninguno de estos programas, permanecerán en el PJJHD.

Seguro de Capacitación y Empleo (Decreto PEN 1506/04)

- *Objetivo:* brindar apoyo económico, capacitación e intermediación laboral.
- *Prestaciones:* prestación monetaria no remunerativa durante dos años como máximo (\$ 225). En el cálculo de la jubilación futura se tiene en cuenta el tiempo de permanencia en el seguro sin acreditación de aportes.
- *Requisitos para el acceso:* tiene derecho cualquier persona desempleada que por distintos motivos no reúna los requisitos para el seguro de desempleo aunque, el ingreso de los beneficiarios del PJJHD está temporalmente restringido.
- *Acciones de apoyo a la inserción laboral:* incluyen la creación de 200 oficinas de empleo, la orientación y apoyo en la búsqueda de empleo, formación laboral, apoyo a la inserción laboral en el sector público y privado y en actividades de autoempleo y el establecimiento de programas o acciones provinciales o municipales.

Para acceder a estos servicios, los beneficiarios deben presentarse a la Oficina de Empleo toda vez que sean convocados, cumplir con las actividades acordadas con la Oficina de Empleo y aceptar las ofertas de empleo que se les proponga siempre que se adecuen a su perfil laboral.

Programa Familias por la Inclusión Social

- *Objetivo:* proteger e integrar a las familias en riesgo social y obtener el compromiso familiar con la educación y la salud de los hijos menores a cargo.
- *Prestaciones:* entre \$ 155 y \$ 305 de acuerdo con el número de hijos a cargo, apoyo escolar para los hijos menores y actividades de formación.
- *Requisitos para el acceso:* jefas de hogar con nivel educativo inferior al secundario completo con hijos/as o menores a cargo (de 19 años de edad) o discapacitados de cualquier edad.

Comparación entre los programas



Repercusión y conclusiones

El PJJHD ha logrado reducir la indigencia en 25 puntos porcentuales y la pobreza en 6 puntos porcentuales entre los hogares beneficiarios.

Aproximadamente una cuarta parte de los beneficiarios se han incorporado al empleo formal.

Se ha producido un cambio significativo en las políticas de protección del desempleo al haberse ampliado su cobertura y las acciones muestran una orientación hacia la promoción de la inserción en empleos de calidad, mediante la capacitación profesional y la intermediación laboral.

El caso de Chile

Pamela A. Gana Cornejo, Jefa del Departamento Análisis y Desarrollo del Seguro de Cesantía, División Estudios, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile

El sistema de protección al desempleo en Chile incluye dos tipos de políticas. En primer término, las políticas activas de empleo que a su vez están constituidas por acciones de capacitación, de intermediación laboral y por programas de empleo fiscal además de la bonificación a la contratación. En segundo término, las políticas pasivas de empleo formadas por las indemnizaciones por años de servicio, el preaviso de despido y el Seguro de Cesantía (a partir de 2002) basado en cuentas de ahorro individual y el Fondo de Cesantía Solidario.

Seguro de cesantía

Objetivo: brindar protección social al trabajador en casos de cesantía sin desincentivar la búsqueda de trabajo.

Esto se traduce en un apoyo monetario de calidad (tasa de sustitución del ingreso laboral compatible con incentivos a la búsqueda de empleo que logre suavizar el consumo), en otras prestaciones (asignaciones familiares, de salud y otras), en intermediación laboral que busque una rápida y adecuada reinserción laboral y en acciones de capacitación.

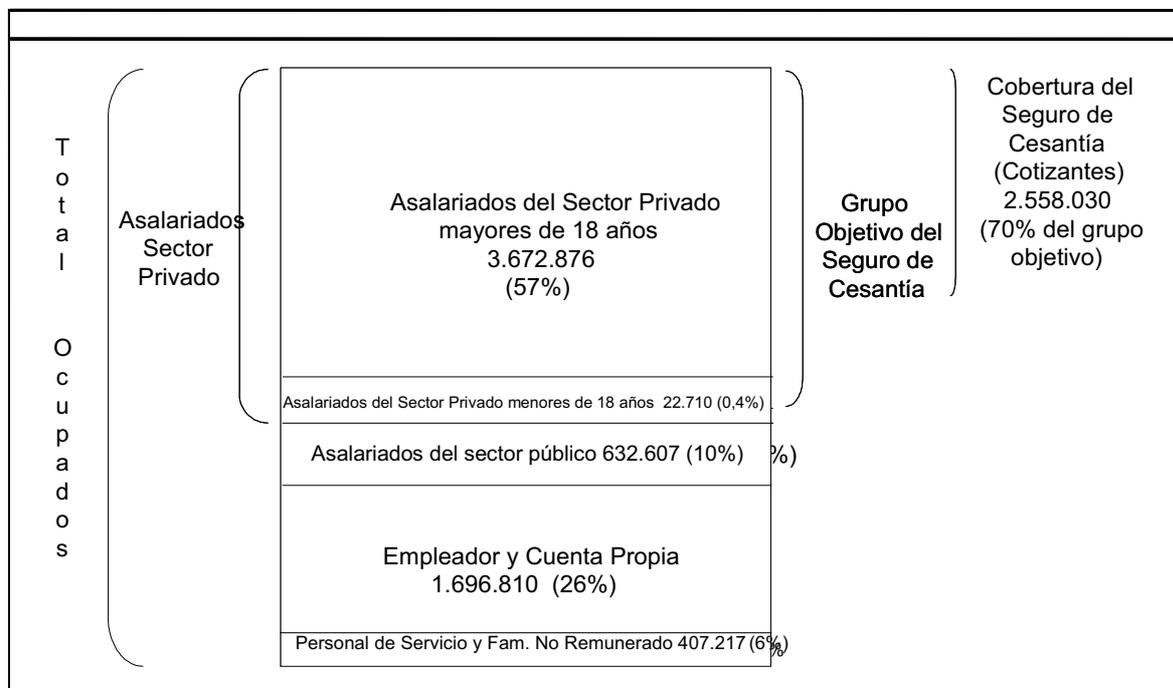
Características generales

- Sustituye al antiguo sistema de subsidio de cesantía.
- Se basa en *cotizaciones definidas* tripartitas (trabajador, empleador, Estado).
- Se otorgan prestaciones definidas en términos de las tasas de sustitución en el componente de seguro del diseño (Fondo de Cesantía Solidario).
- Se financia con un régimen mixto de reparto en el Fondo de Cesantía Solidario (FCS) y de capitalización individual en la Cuenta Individual de Cesantía (CIC).
- Es administrado por el sector privado con una adjudicación por 10 años por un proceso de licitación.
- Está sujeto a la fiscalización de la Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).
- Cubre potencialmente a todos los trabajadores del sector privado con contrato de plazo fijo o indefinido.

Cobertura

Fondo de Cesantía Solidario (FCS)

Cobertura del seguro de cesantía: primer semestre de 2007



Fuente: Elaboración propia en base a información INE y SAFF.

Diagnóstico general tras cinco años de funcionamiento respecto del acceso a la prestación y la cobertura

Los requisitos para el acceso al FCS son muy restrictivos, por cuanto, sólo un 25 por ciento de los beneficiarios del Seguro de Cesantía han tenido acceso a dicho Fondo. Por otra parte, se excluye de la prestación del FCS a un grupo importante de trabajadores, a saber, los de plazo fijo, los que trabajan por obra y por faena. Según la información disponible, estos trabajadores perciben menos prestaciones económicas y tienen menores salarios. El comportamiento laboral/previsional de los trabajadores con contrato de plazo fijo es sustancialmente distinto al de los trabajadores con contrato de plazo indefinido. Sin embargo, cabe señalar que los trabajadores se mueven entre estos dos tipos de contrato.

Aspectos que requieren mejoras

Se debe permitir el acceso al FCS a los trabajadores con contrato de plazo fijo, además, es necesario flexibilizar los requisitos para el acceso a este Fondo en términos del número de cotizaciones y, por tanto, en base a la densidad de la cotización. Por último, debe brindarse la posibilidad del Ahorro Voluntario de Cesantía a los trabajadores asalariados en independientes.

Cuenta Individual de Cesantía (CIC)

Diagnóstico general tras cinco años de funcionamiento respecto de la cuantía y de la calidad

Las prestaciones monetarias financiada con cargo a la CIC depende del saldo acumulado y no se mantiene una relación estricta con el salario (tasa de sustitución). El sistema promueve el retiro total de la cuantía acumulada en el CIC cuando ocurre la cesantía y el número de pagos de la prestación no tiene vínculo alguno con la duración del desempleo (tasa nacional de desempleo).

Aspectos que requieren mejoras

Deberían otorgarse meses adicionales de prestaciones cuando el desempleo sea superior a un nivel determinado. Las prestaciones de la CIC deberían tener unas tasas de sustitución iguales a las del FCS con un número de meses de prestación definida con arreglo a la permanencia de la cuantía en la CIC. Deberían reajustarse los límites máximos y mínimos de la prestación del FCS, es decir la recuperación de la caída relativa en relación con los salarios reales.

Problemas a los que hace frente el Seguro de Cesantía

Inversiones de los fondos de cesantía

No queda claro si es deseable que la regulación establecida para las inversiones de los fondos de cesantía sea la correspondiente al Fondo E de pensiones u otro fondo de pensiones. La reforma de las pensiones en discusión en el parlamento no aporta una solución al respecto. Por otra parte, el portafolio de referencia para establecer un sistema de premio y sanción con arreglo al Fondo E de pensiones al que está sujeto el cobro de la comisión a los cotizantes en concepto de administración, no constituye necesariamente una combinación de riesgo-rentabilidad adecuada para los fondos de cesantía.

Aspectos no monetarios

En la actualidad, existen una serie de programas dispersos, no focalizados, tendientes a apoyar al trabajador cesante. El seguro se presenta como una oportunidad para focalizar los esfuerzos de apoyo general al trabajador. Un sistema de protección social adecuado debería brindar apoyo al trabajador cesante de modo más integral, de forma que otorgara al menos, una sustitución del ingreso salarial (o parte del mismo), que ofreciera formación y una intermediación laboral. Desde el punto de vista de la eficiencia, los recursos de los programas en beneficio de los trabajadores cesantes, deberían focalizarse en un grupo objetivo definido.

En el gráfico que figura a continuación, se puede apreciar los elementos que forman parte del sistema de protección social al trabajador cesante.



Evaluación y perspectivas futuras

El Seguro de Cesantía es una importante herramienta del sistema de protección social de Chile que es susceptible de ser mejorado. Su funcionamiento ha sido bueno habiendo sido objeto del reconocimiento nacional e internacional. Chile fue un país pionero en la creación de un modelo de protección del desempleo en el que se combinaba los componentes ahorro y seguro y el diseño fue correcto a pesar de haberse dado en un escenario en el que no se contaba con información suficiente del mercado laboral.

Es necesario realizar esfuerzos para mejorar el modelo vigente en cuanto a la cobertura y a la calidad de la prestación. La protección del trabajador desocupado requiere el otorgamiento de un apoyo integral, manteniendo los incentivos para la búsqueda del empleo, y para una rápida reinserción laboral. Se requiere mantener la sostenibilidad del FCS y pasar de una prestación monetaria (mejorada) a un sistema de protección social al trabajador cesante que sea integral y que incentive la reinserción.

Estrategias y prioridades de las políticas de extensión de la protección social

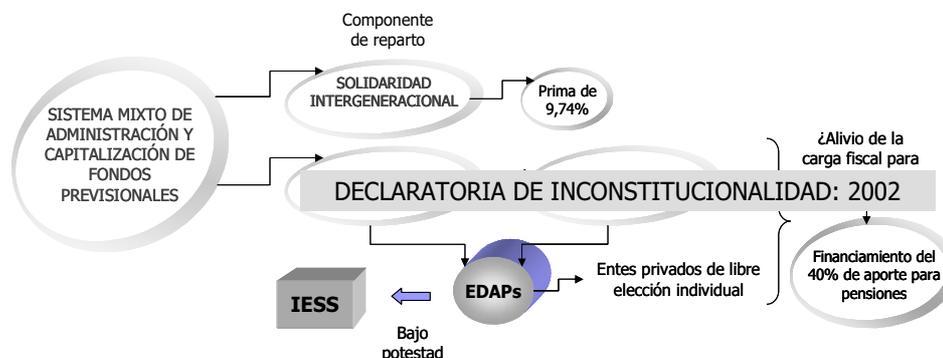
La seguridad social en el Ecuador y sus principales reformas

María Cristina Vallejo, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Ecuador

Sistema de pensiones

En 2001, se promulgó la Ley de Seguridad Social (núm. 2001-55) cuyos objetivos fueron: la reforma orgánica y funcional de la seguridad social, la extensión de la cobertura, un financiamiento sostenible y la solución de problemas institucionales y estructurales.

En virtud de esa ley, el sistema de pensiones debía ser mixto e integrado por un régimen de solidaridad intergeneracional y otro de capitalización individual, tal y como se puede apreciar en el gráfico siguiente:



No obstante, debido a la declaratoria de inconstitucionalidad de 2002 sobre este sistema, en la práctica funciona sólo el componente de solidaridad y está por emprenderse una reforma integral del régimen de pensiones.

En el cuadro que aparece a continuación se resume la evolución de la cuantía de las pensiones promedio entre 1998 y 2006:

PENSIONES PROMEDIO POR TIPO DE PRESTACION (Dólares)				
AÑO	INVALIDEZ	VEJEZ	VIUDEDAD	ORFANDAD
1998	54,8	69,0	43,1	22,2
1999	25,2	32,8	19,6	10,3
2000	21,2	28,3	16,8	8,9
2001	39,1	48,4	31,3	16,4
2002	84,9	118,3	66,2	36,1
2003	140,4	196,8	110,9	62,9
2004	182,6	236,4	135,9	79,1
2005	245,6	305,7	165,4	93,1
2006	268,2	318,2	173,1	96,9

Fuente: IESS, Dirección Actuarial.

Principales dificultades del régimen de pensiones

- a) Crítica situación actuarial del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) en comparación con el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y el Instituto de Seguridad Social de la Policía (ISSPOL)

Seguro	Balances actuariales (millones de dólares de los EE.UU.)					
	Diciembre 2003		Diciembre 2006		Diciembre 2006	
	IESS		ISSFA		ISSPOL	
	Superávit	Déficit	Superávit	Déficit	Superávit	Déficit
Invalidez, vejez y muerte*		10.551,7		1.760,3	116	
Mortuoria			108,8			3.960
Vida activos					6.595	
Vida potestativo						19.348
Riesgos del trabajo	125,7		90,4		7.157,4	
Salud		2.090,9	42,5			
Cesantía			410,5			32
Indemnización profesional		152,3				3.541,7
SSC	94,7					

* No se incluyen los aportes estatales de 40% a las pensiones.
Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros.

- b) La gestión de inversiones

Durante los últimos años el IESS ha mejorado la gestión de las inversiones de sus fondos y se observan mejoras notables en la cartera de inversiones aunque no necesariamente en la rentabilidad de las inversiones. Esto se ha logrado gracias al establecimiento de la Comisión Técnica de Inversiones y el fortalecimiento de las funciones de control y regulación de la Superintendencia de Bancos y Seguros.

No obstante, existen una serie de problemas derivados de las disposiciones sobre las inversiones no privativas y su asignación geográfica en costa y sierra que acarrea problemas entre las regiones y del hecho de que el mercado privado de valores está poco desarrollado en el país. A estas dificultades hay que añadir los elevados niveles de reservas en el seguro de salud, la escasa importancia de las reservas del seguro de riesgos del trabajo y los plazos de las inversiones, sin dejar de lado la gran proporción de inversiones en bienes de inmuebles que ha generado problemas de orden jurídico.

- c) La gestión contributiva: problemas de evasión

La homologación salarial de 2006, permitió reducir la evasión de las cotizaciones al medir la aportación en base a la remuneración total.

Según la Encuesta de Hogares realizada en 2005 y las estimaciones que figuran en el Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social de Ecuador elaborado en 2007 por la OIT, la evasión por subdeclaración de salarios llegó a la cifra de 228 millones de dólares de los Estados Unidos y la evasión por subdeclaración de los trabajadores llegó a la suma de 778 millones de dólares de los Estados Unidos.

d) Baja cobertura

La cobertura de la seguridad social en Ecuador es una de las más bajas de América Latina y la falta de cobertura discrimina a los trabajadores de más bajos ingresos. El 20 por ciento más pobre de la población concentra el 9 por ciento de afiliados y el quintil superior de ingresos concentra el 37 por ciento de afiliados.

Cobertura de la seguridad social en 2007

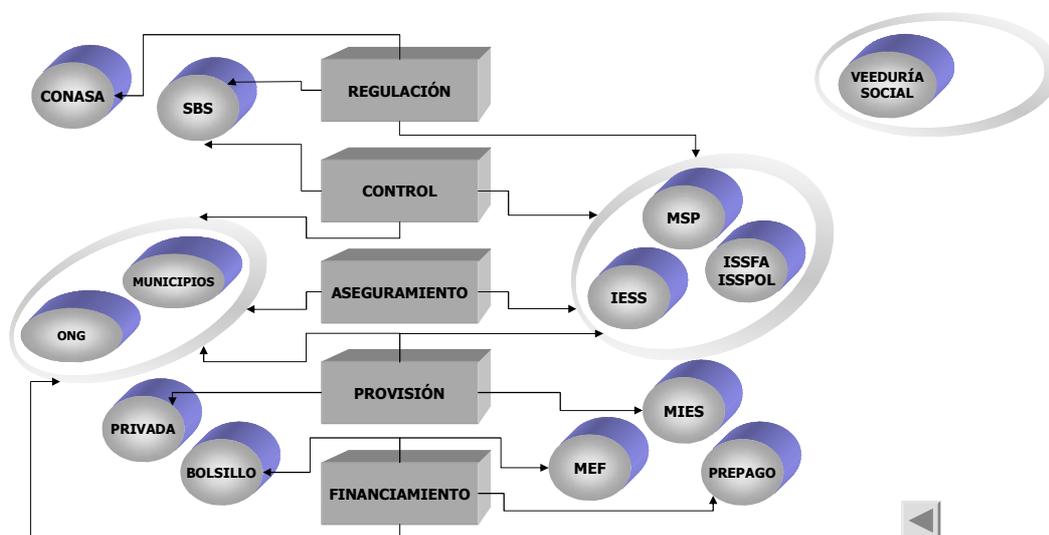
Tipo de seguro	Población beneficiaria	Cobertura respecto de la población (%)
IESS	1.511.319	11,1
SSC	838.293	6,2
ISSFA	264.512	1,9
ISSPOL	251.085	1,8
Total	2.865.209	21,1

Fuentes: IESS, SSC, ISSFA, ISSPOL (2007).

Reforma del sistema de salud

En la actualidad se observa un desorden y una multiplicidad de papeles y funciones de los actores que intervienen en la prestación de servicios de salud, lo cual se puede apreciar en el gráfico siguiente.

Desorden y multiplicidad de roles y funciones en la salud



En la actualidad, prima el modelo curativo y es así como del total de consultas médicas, sólo el 7 por ciento se refieren a atención de promoción y de protección de la salud. La mayoría de demandas en este ámbito se refieren a la atención de episodios de enfermedad.

Desafíos a los que hace frente el sistema de seguridad social en Ecuador

- Universalización del sistema.
- Sostenibilidad del sistema de pensiones lo que a su vez requiere una solución de la crítica situación actuarial, la solución del problema de la deuda del Estado con los regímenes de seguridad social, una gestión exclusivamente técnica de las inversiones, la eliminación de la evasión contributiva y un potencial aprovechamiento de las inversiones en sectores estratégicos con los fondos del sistema.
- Despolitización de las funciones operativas.
- Transparencia y garantía de información al público.
- Reestructuración del sistema de salud que comprende una redefinición de los papeles y funciones institucionales, la transición hacia un modelo preventivo y la modernización de los servicios.

Próximas etapas

El proceso de reforma de la seguridad social se encuentra en su fase de construcción para lo cual se ha llegado a un acuerdo intersectorial, se han revisado diversas experiencias y se prevé fundamentarse en la Asamblea Constituyente como mecanismo para la reforma integral del sistema.

Previsión social rural, prestaciones asistenciales, Bolsa Familia

Helmut Schwartzer, Secretario de Políticas de Previsión Social,
Ministerio de Previsión Social, Brasil

Prestaciones de previsión social rural

Las prestaciones de la previsión rural en Brasil son las siguientes:

- pensión de jubilación por edad, a los 60 años para los hombres y a los 55 para las mujeres;
- pensión de sobrevivientes para viudas y huérfanos;
- prestación de maternidad (4 meses);
- pensión de jubilación por invalidez;
- prestaciones por accidentes del trabajo;
- la prestación básica es igual al salario mínimo.

El otorgamiento de estas prestaciones muestra un aumento en su cobertura del 10 por ciento y en la actualidad se pagan prestaciones a 7 millones de beneficiarios y a 4 millones de familias independientes.

Las fuentes de financiación de estas prestaciones figuran a continuación:

- Cotización del trabajador en régimen de economía familiar del 2,1 por ciento de la producción vendida.
- Cotización del establecimiento rural como persona jurídica del 2,6 por ciento de la producción vendida.
- Cotizaciones de los trabajadores dependientes sobre la nómina salarial.
- Impuestos vinculados a la seguridad social (incluye parte del CPMF) que es igual al 85 por ciento de la NF/1,3 por ciento del PIB.

Prestaciones asistenciales – BPC

Se otorga a las personas de edad avanzada, a saber, mayores de 65 años o discapacitadas y cuyo ingreso familiar *per cápita* es inferior a $\frac{1}{4}$ del salario mínimo.

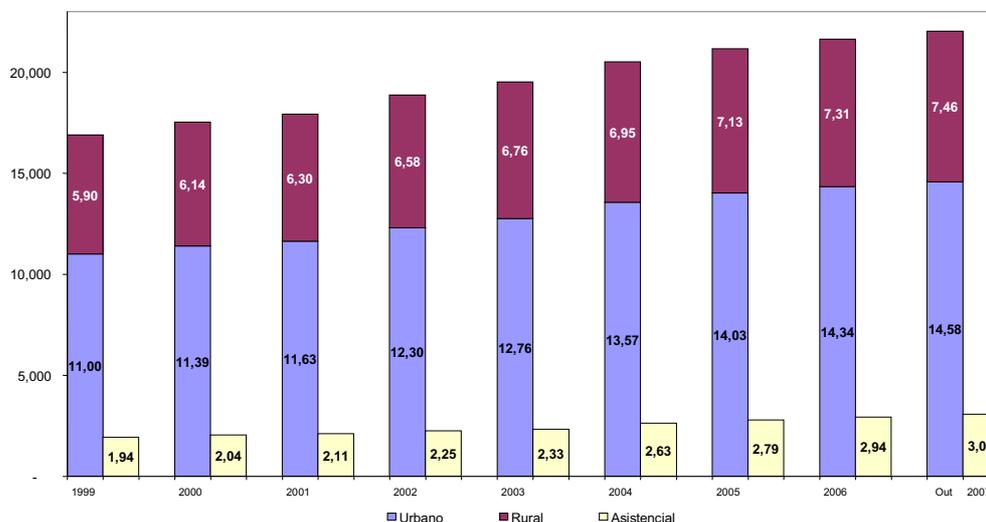
La prestación es de 1 salario mínimo y se financia con cargo a los impuestos vinculados a la seguridad social equivalentes al 0,4 por ciento del PIB.

La formulación de la política sobre estas prestaciones está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y el funcionamiento es supervisado por el INSS con la colaboración de los municipios.

Sin embargo existe la necesidad de una mayor coordinación de este régimen con los otros programas de naturaleza contributiva.

En los gráficos que se muestran en las páginas siguientes se puede observar la evolución del número y de la distribución de las prestaciones asistenciales, de la recaudación neta para el pago de estas prestaciones y de su relación con el porcentaje de pobres en Brasil durante los últimos años.

Evolución de la cantidad de prestaciones pagadas por la previsión social – En millones de prestaciones – 1999 a 2006 (diciembre), 2007 (octubre)

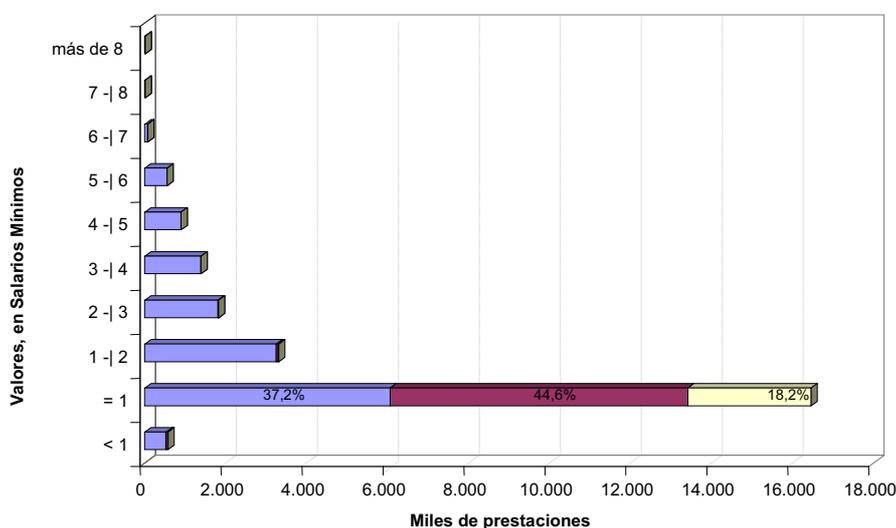


Fuentes: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS.

Elaboración: SPS/MPS.

Obs.: Prestaciones asistenciales, aunque operacionalizados por el INSS, están bajo la responsabilidad del Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à FOME.

Distribución de prestaciones pagadas, según tramos de valor – En salarios mínimos (Piso Previsional) (Posición Octubre/2007)



	< 1	= 1	1 - 2	2 - 3	3 - 4	4 - 5	5 - 6	6 - 7	7 - 8	Más de 8
Asistenciales	3,6	3.041,7	15,9	0,0	-	-	-	-	-	-
Rurales	40,7	7.357,8	48,8	10,4	3,3	1,4	0,6	0,0	0,0	0,0
Urbanas	529,3	6.064,9	3.247,3	1.810,8	1.386,0	897,4	547,5	71,2	11,6	10,8

Fuentes: DATAPREV, SUB, SINTESE.

Elaboración: SPS/MPS.

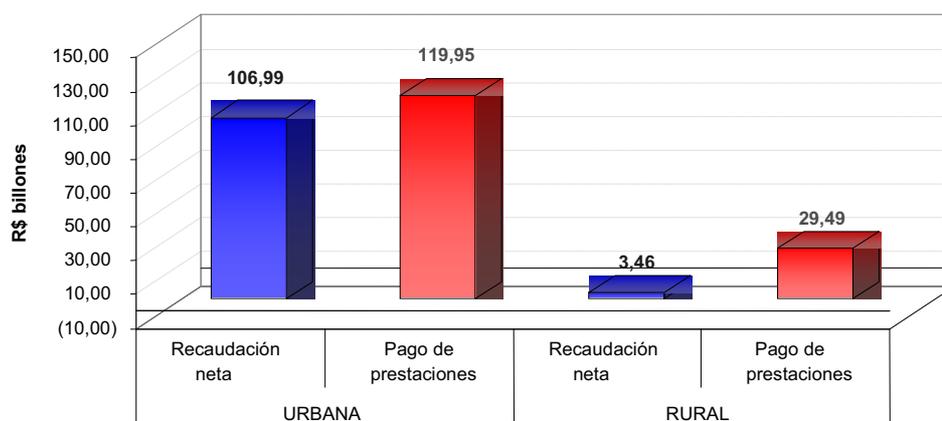
Obs.: Beneficios inferiores al salario mínimo resultan del desmembramiento de pensiones de viudas y del pago de beneficios como asignación familiar, el auxilio suplementar, el auxilio accidente y el abono de permanencia.

Recaudación neta, prestaciones previsionales y resultado previsional, según grupos urbano y rural (2005 al 2007)

Año	Tipo de población		Prestaciones	Resultado (a-b)
2005	Total urbano rural	91.486	121.633	(300147)
		88.521	98.945	(10.424)
		2.965	22.688	(19.723)
2006	Total urbano rural	100.971	140.134	(39.163)
		97.754	112.792	(15.038)
		3.218	27.342	(24.124)
2007	Total urbano rural	110.452	149.438	(38.985)
		106.988	119.946	(12.959)
		3.465	29.491	(26.027)

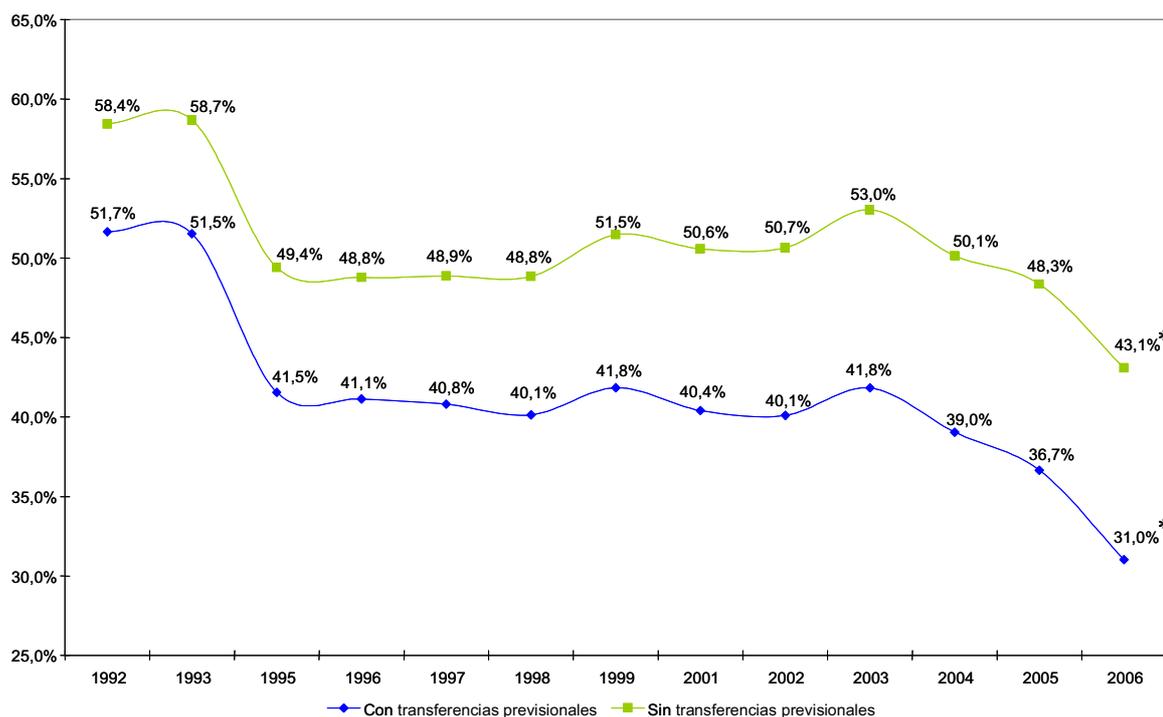
Fuente: Flujo de Caja INSS; Informar/INSS. Elaboración: SPS/MPS.

Recaudación neta y pago de prestaciones, según grupos urbano y rural – Acumulado hasta octubre/2007 (en R\$ mil millones de octubre/2007 – INPC)



Fuente: Flujo de Caja INSS; Informar/INSS. Elaboración: SPS/MPS.

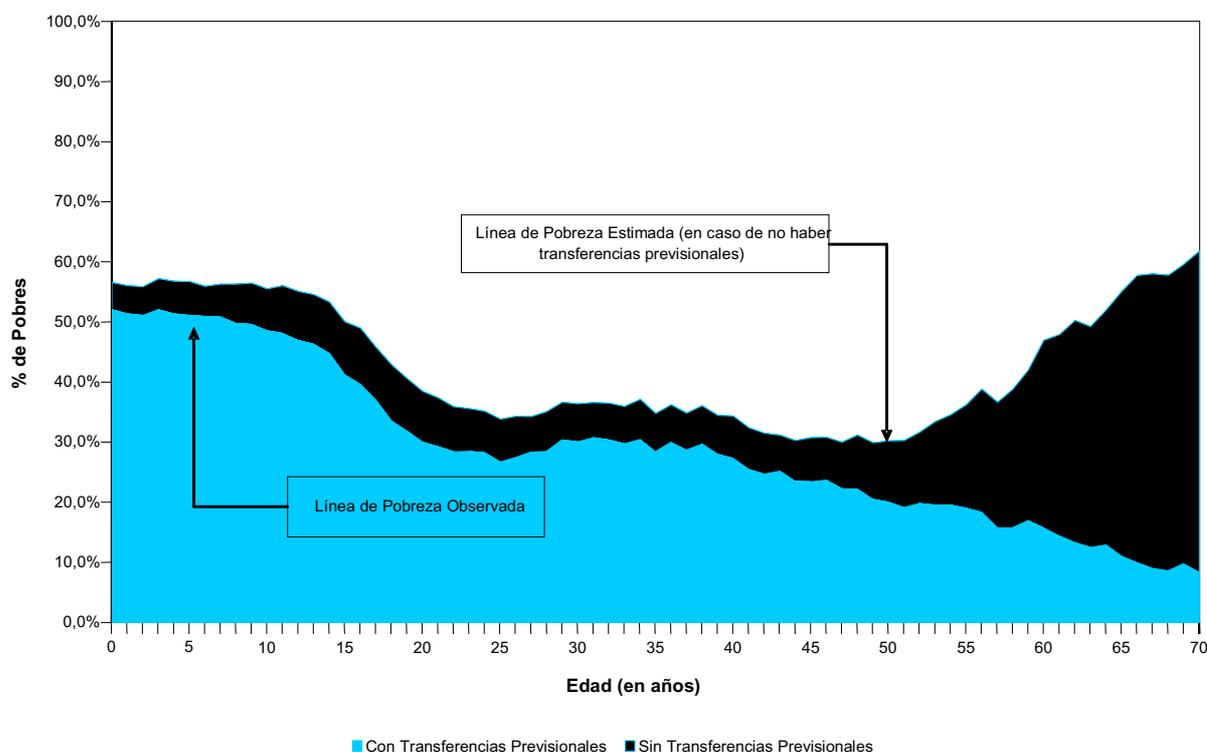
Porcentaje de pobres en Brasil, con y sin transferencia previsional/BPC – 1992 al 2006
 (SM a Precios de sept/06)* (Excluida el área rural de la Región Norte, salvo Tocantins)



* Con la inclusión del área rural de la Región Norte, el porcentaje de pobres pasa del 43,5% al 31,5% respectivamente.

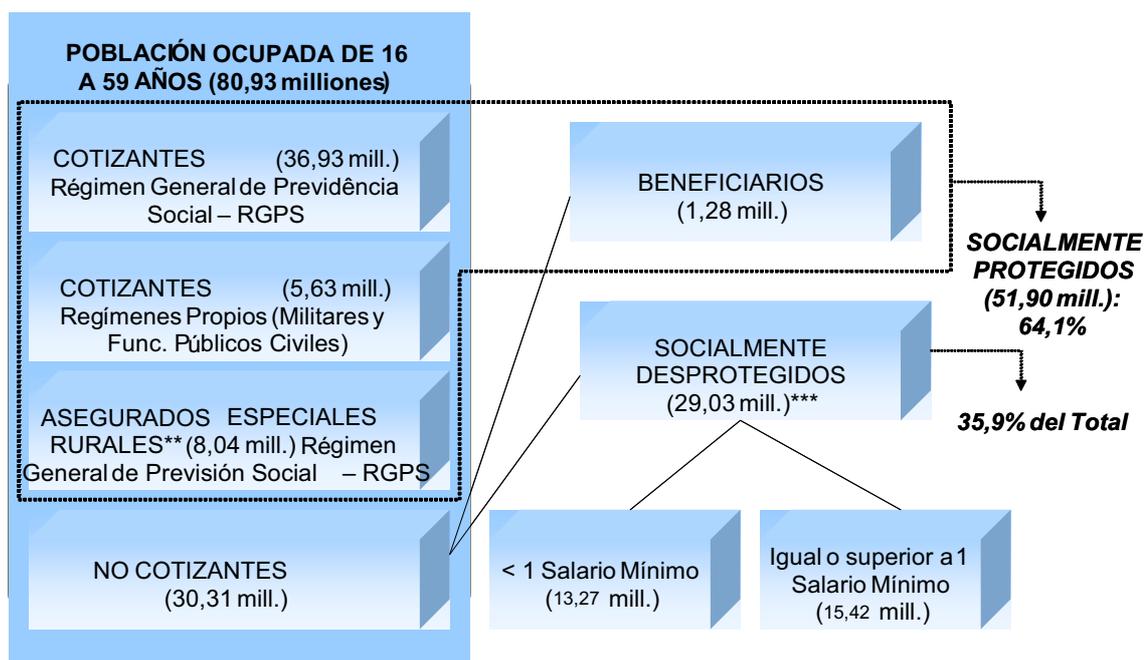
Fuente: PNAD/IBGE – Varios años. Elaboración: SPSMPS. * Línea de Pobreza = ½ salario mínimo.

Porcentaje de pobres* en Brasil, por edad, con y sin transferencia previsional/BPC – 2006
 (incluida el área rural de la Región Norte)



Fuente: PNAD/IBGE – 2006. Elaboración: SPSMPS. * Línea de pobreza = ½ salario mínimo.

BRASIL*: Panorama de la protección social de la población ocupada (entre 16 y 59 años) – 2006
(incluida el área rural de la región Norte)



Incluye área rural de la Región Norte. ** En PNAD esas personas declaran no contribuir. *** Incluye 327.549 desprotegidos con ingresos ignorados. Fuente: Microdatos PNAD 2006. Elaboración: SPS/MPS.

Programa Bolsa Familia

Reseña histórica

En 1995, se dieron las experiencias iniciales en Campinas y el DF con programas de transferencias de ingresos condicionadas.

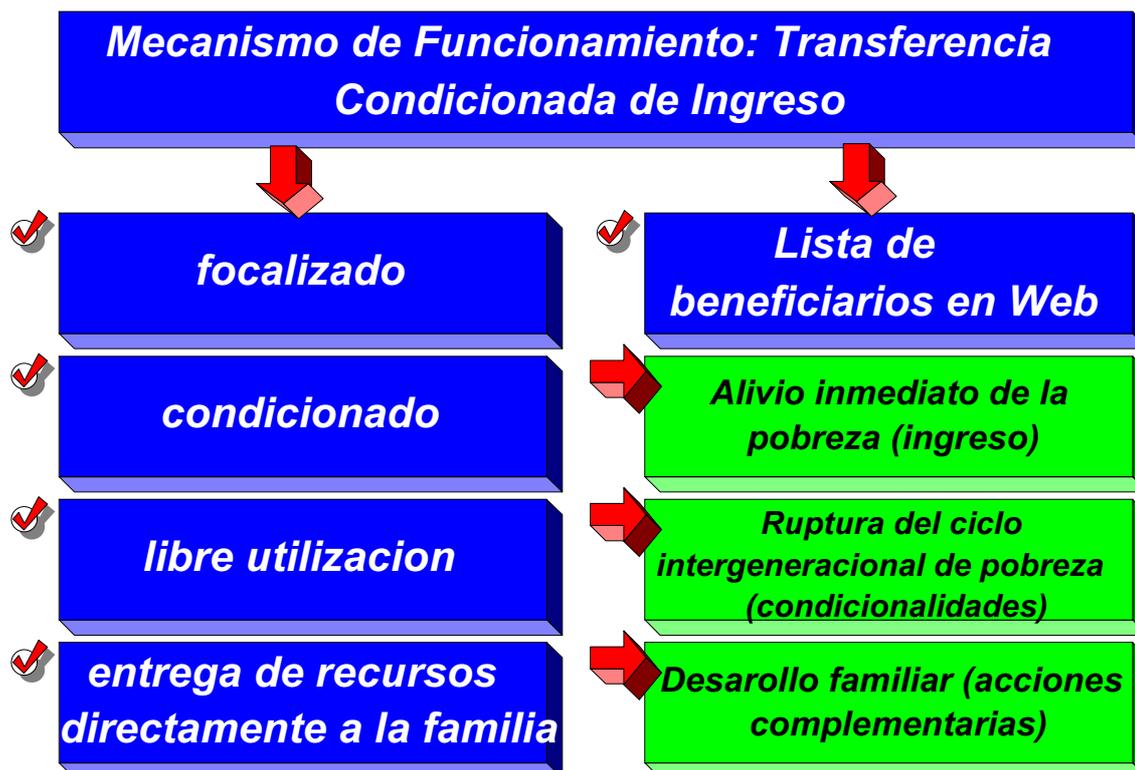
En 1996, se creó el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI).

En 2001, se creó el programa Bolsa Escola bajo la responsabilidad del ministerio de Educación; el mismo año se creó el Programa Bolsa de Alimentos, de competencia del Ministerio de Salud.

En 2002, se implantó el Programa Auxilio Gas a cargo del Ministerio de Energía.

En 2003, se estableció el programa Hambre Cero y se procedió a la unificación de la Base de Datos correspondientes a 2001 y 2003.

En 2004, se estableció la coordinación de todos los programas que fueron unificados en lo que se convirtió el Programa *Bolsa Familia*.



Criterios de elegibilidad

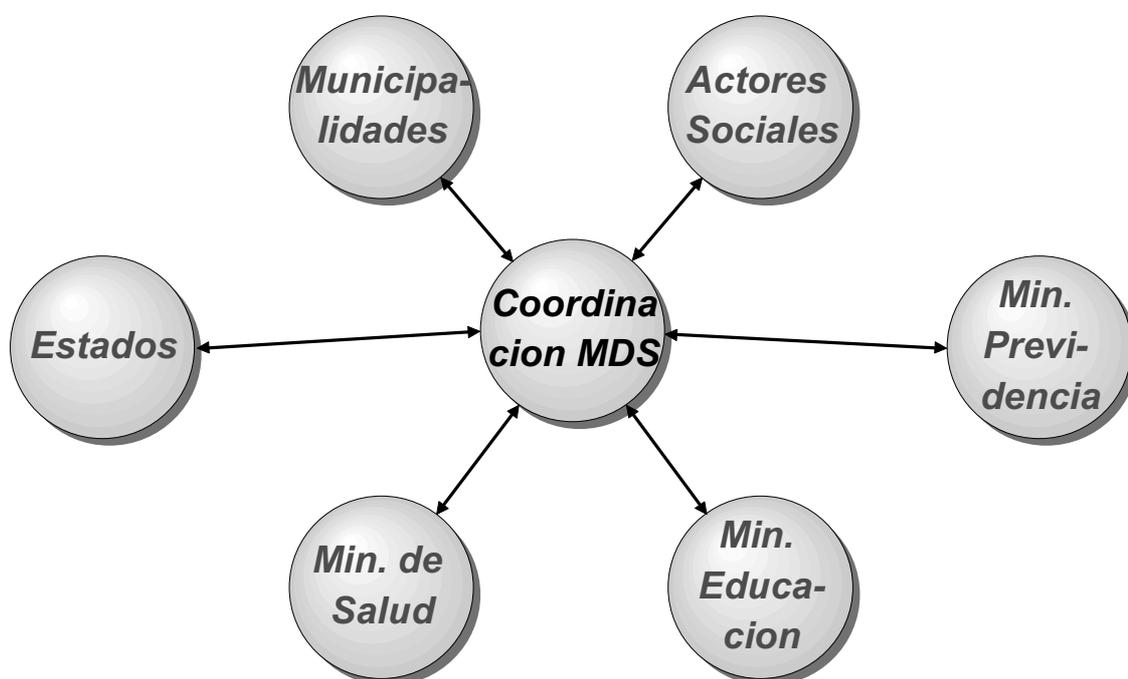
Situación familiar	Ingreso mensual <i>per cápita</i>	Presencia de niños / adolescentes, gestantes y madres lactantes	Cantidades y tipo de beneficios	Valor del beneficio (en R\$)
Pobreza	R\$ 60,01 a R\$ 120,00	1 miembro	(1) Variable	18,00
		2 miembros	(2) Variable	36,00
		3 o más miembros	(3) Variable	54,00
Extrema pobreza	Hasta R\$ 60,00	Sin presencia	Básico	58,00
		1 miembro	Básico + (1) variable	76,00
		2 miembros	Básico + (2) variable	94,00
		3 o más miembros	Básico + (3) variable	112,00

Meta de cobertura/recursos financieros

Año	Familias beneficiarias (millones)	Recursos financieros (en R\$) (billones)
2003	3,6	3,2
2004	6,6	5,6
2005	8,7	6,8
2006	11,1	7,5
2007	11,1	8,6

Los recursos utilizados en el Programa representan: el 0,33% del PIB anual; el 1,41% de los gastos gubernamentales y genera alrededor del 5% costos operacionales.

Coordinación del Programa *Bolsa Familia*



La coordinación de las políticas sociales se realiza a través de la coordinación con la Cámara de Políticas Sociales, bajo la competencia de la Casa Civil del Palacio Presidencial y se espera mejorarla mediante la Propuesta del Foro Nacional de Previsión Social que solicita el restablecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Social de composición tripartita.

Normas internacionales del trabajo en seguridad social: un marco legal para la extensión de la seguridad social para todos

Ursula Kulke, Departamento de Seguridad Social, OIT, Ginebra

Germán López Morales, Departamento de Normas
Internacionales del Trabajo, OIT, Ginebra

1. El mandato de la OIT en materia de seguridad social y su relación con los instrumentos de Naciones Unidas

El derecho a la seguridad social constituye un derecho humano básico, y figura como tal en los instrumentos más relevantes de derechos humanos de Naciones Unidas como la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, cuyo Artículo 22 establece que “Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social” y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, cuyo Artículo 9 dispone que “los Estados partes del Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

Por otra parte, en el Preámbulo de la Constitución de la OIT se expresa que es urgente mejorar las condiciones de trabajo a través de “la lucha contra el desempleo ... la protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo ... las pensiones de vejez y de invalidez”. La Declaración de Filadelfia adoptada en 1944 relativa a los fines y objetivos de la OIT, reconoce a su vez en su Parte III, la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar entre todas las naciones del mundo, programas que permitan “f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”. Por último, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, los mandantes de la OIT, reafirmaron el papel fundamental de la OIT en la promoción y la extensión de la seguridad social y sus obligaciones al respecto lo que se concretó en 2003, con el lanzamiento de la *Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos*.

A la luz de este mandato y de la Campaña antes mencionados, la OIT viene poniendo en práctica una nueva política compuesta de cuatro elementos que incluyen: el acceso universal a un paquete de prestaciones básicas para combatir la pobreza lo más rápidamente posible; el suministro progresivo de un mejor nivel de protección social y, en función del desarrollo económico, el otorgamiento de una amplia protección social y prestaciones de sustitución del ingreso con lo cual se garantizaría el derecho a la seguridad social.

Sin embargo, cabe plantearse la pregunta de si las normas vigentes de la OIT en materia de seguridad social son eficaces para poner en práctica la nueva política y para garantizar el derecho a la seguridad social. El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y las demás normas superiores brindan una amplia protección social y fijan una tasa de sustitución del ingreso equivalente al menos al 40 por ciento de los ingresos anteriores. Estos convenios han tenido y tienen una influencia sustancial en la seguridad social en el plano internacional, regional y nacional. El Convenio núm. 102 fue confirmado en 2002 por el Consejo de Administración de la OIT como una norma actualizada que responde a los nuevos retos en materia de seguridad social. De esta forma, el Convenio núm. 102 y las normas superiores son considerados como instrumentos eficaces para brindar una seguridad social mejor y de más amplio alcance. Pero queda aún por determinar si estas normas son eficaces para lograr la extensión de la cobertura de la seguridad social a todos a través del paquete de prestaciones básicas.

2. Las normas de seguridad social de la OIT como herramientas principales para el cumplimiento del mandato de la OIT en el ámbito de la seguridad social

La actividad normativa de la OIT en el ámbito de la seguridad social se ha desarrollado a lo largo de casi nueve décadas y una revisión de la misma permite la clasificación de las normas en tres grupos o generaciones según el enfoque de seguridad social que encarnaron en el momento de su adopción.

La **primera generación** de normas corresponde a los instrumentos adoptados desde la creación de la OIT hasta finales de la Segunda Guerra Mundial, es decir, de 1919 a 1939, y la mayoría de esas normas contemplan el seguro social como medio para su aplicación. La **segunda generación** corresponde a la época de la seguridad social en la que se adoptó un nuevo enfoque consistente en la unificación y coordinación de los diversos regímenes de protección social en un sistema único que cubriera todas las contingencias y extendiera la cobertura de seguridad social a todos los trabajadores. Dos importantes Recomendaciones, adoptadas en 1944, consagraron esta nueva concepción, la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67) y la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69). Estas Recomendaciones despejaron el camino para la adopción del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) que constituye el hito fundamental en materia de seguridad social. La **tercera generación**, corresponde a los instrumentos adoptados después del Convenio núm. 102 que ofrecen un nivel más elevado de protección en términos de población cubierta y del nivel de las prestaciones y revisan las normas de la primera generación. Son los Convenios núms. 118, 121, 128, 130, 157, 168 y 183. Se han adoptado un total de 31 Convenios y 24 Recomendaciones de seguridad social, siendo el más reciente el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

3. Normas pertinentes de la OIT en materia de seguridad social que podrían servir para brindar el paquete de prestaciones básicas

Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida (núm. 67), 1944 y Recomendación sobre la asistencia médica (núm. 69)

Los objetivos de estas dos Recomendaciones son: proporcionar una cobertura universal en materia de prestaciones monetarias de seguridad social respecto de ocho ramas y prestaciones universales de salud, mediante el seguro social y, para las personas que no están cubiertas, mediante la asistencia social y, extender de modo progresivo niveles de protección en seguridad social.

En consecuencia, las Recomendaciones núms. 67 y 69 son instrumentos eficaces para brindar el paquete básico de prestaciones básicas para todos. Sin embargo, habida cuenta de que las Recomendaciones no son vinculantes, no tienen el mismo efecto que los convenios.

Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)

Las características de este Convenio se refieren a: el campo de aplicación personal que es del 50 por ciento de todos los asalariados o el 20 por ciento de todos los residentes o de todos los residentes con escasos recursos; el número de ramas a ser ratificadas es de 3 de las 9 ramas incluida una de prestaciones de largo plazo o la de prestaciones de desempleo; el nivel de las prestaciones es de al menos equivalente al 40 por ciento de los ingresos anteriores superiores a la línea de pobreza.

El Convenio núm. 102 brinda un modelo objetivo para la codificación del derecho a la seguridad social y puede aportar una base para la expansión progresiva durante los procesos de desarrollo nacional, una vez que se hubiese obtenido un piso de seguridad social, por cuanto dispone de niveles mínimos de prestaciones para las 9 contingencias de la seguridad social diseñadas para garantizar la sustitución de las ganancias anteriores, así como el acceso a la asistencia médica. Sin embargo, el Convenio no establece efectivamente una obligación vinculante para la extensión a todos de un conjunto básico pero integral de prestaciones prioritarias.

4. Ratificación del Convenio núm. 102 de la OIT

Este Convenio ha sido ratificado por 43 Estados Miembros de la OIT, 5 en Africa, 2 en Asia y el Pacífico, 29 en Europa y Asia Central y 7 en las Américas y el Caribe. Se esperan próximas ratificaciones en Brasil, Jordania, Lituania y Mongolia en un futuro cercano.

5. Conclusiones

¿Qué se tiene?

Los convenios de seguridad social y especialmente el Convenio núm. 102 incorporan una definición internacionalmente aceptada de seguridad social; han ejercido y aún ejercen influencia en los planos internacional, regional y nacional; están actualizados y responden a los nuevos conceptos de seguridad social y otorgan más y mejores prestaciones de seguridad social. No obstante, no siempre permiten el acceso universal a un paquete de prestaciones básicas de las personas que se encuentran en la línea de pobreza.

¿Qué se requiere?

Una nueva norma o mecanismo que establezca el acceso universal a un paquete de prestaciones básicas como un derecho. También es necesario avanzar progresivamente hacia el suministro de una seguridad social más amplia vinculado a un mecanismo como el del Convenio núm. 102 para otorgar una sustitución del ingreso de conformidad con el desarrollo económico de los países.

Sobre esta base, la responsabilidad global estaría en manos del Estado pero el otorgamiento puede ser compartido con el sector privado y con estructuras basadas en la comunidad, garantizándose al mismo tiempo una adecuada gobernanza y una financiación tripartita.

De este modo, se materializaría el derecho humano a la seguridad social, se establecerían reglas sociales en la economía globalizada, se dotaría de legitimidad a la OIT en su esfuerzo para lograr el acceso a la seguridad social a todos a través de un paquete de prestaciones básicas y se establecerían indicadores de referencia que tanto instituciones nacionales como organismos internacionales podrían promover.

Soluciones potenciales

Entre las alternativas posibles para aportar soluciones a esta problemática figuran las siguientes:

- Dejar las cosas como están...
- Promover la ratificación de las normas existentes.
- Establecer un marco multilateral que permita el acceso a un paquete de prestaciones básicas.

-
- Elaborar un convenio/recomendación autónomo que complemente el Convenio núm. 102 y que brinde acceso universal al paquete de prestaciones básicas.
 - Elaborar un Protocolo vinculado al Convenio núm. 102 que permita el acceso universal al paquete de prestaciones básicas.
 - Consolidar en un solo instrumento todas las normas de seguridad social actualizadas (por ejemplo, el Convenio consolidado marítimo del trabajo).
 - Elaborar una nueva Recomendación que prescriba principios de seguridad social y otorgue el paquete de prestaciones básicas.

Papel de la OIT

La OIT se encuentra en un proceso de diálogo con sus mandantes a efectos de determinar el camino a seguir en esta materia. A esos efectos, les solicitó comentarios sobre el Documento Técnico elaborado por el Departamento de Seguridad Social de la OIT que deben ser remitidos hasta finales de enero de 2008.

Por otra parte, la OIT organizará reuniones de información sobre este asunto para sus mandantes, las que se llevarán a cabo en la sesión del Consejo de Administración de marzo de 2008 y en la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2008. Se prevé presentar el Documento Técnico al Consejo de Administración en su sesión de noviembre de 2008 con la finalidad de determinar las posibles actividades futuras en torno a este tema.

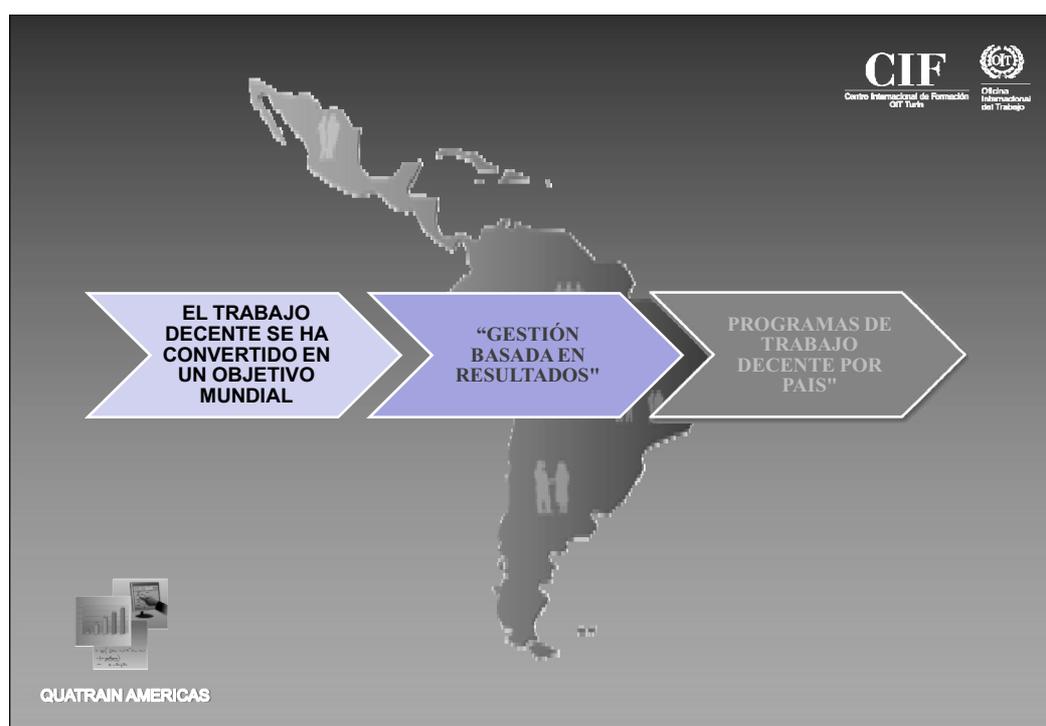
Presentación del Programa de Formación y Desarrollo en Protección Social para América Latina y el Caribe (QUATRIN AMERICAS)

Alejandro Bonilla García, Consejero Técnico Principal

La Organización Internacional del Trabajo adoptó en 1997 la Agenda de “Trabajo Decente” como su principal marco estratégico de acción. Dicha agenda incluye cuatro dimensiones fundamentales: los derechos de los trabajadores, la promoción del empleo, la protección social y el diálogo social.

En particular para los trabajos vinculados con la protección social, la Agenda de Trabajo Decente representó un hito importante ya que por primera vez, los temas de protección social se concibieron como un elemento fundamental de un marco conceptual y estratégico en el que esos temas juegan un papel imprescindible y complementario a las otras tres dimensiones de una política social integral.

Con el paso de los años, la Agenda de Trabajo Decente ha evolucionado y ha logrado hacer explícito su valor agregado para los mandatos y agendas de otros organismos internacionales. Tras la adopción por la Asamblea General de Naciones Unidas y la Unión Europea, de la Agenda de Trabajo Decente como estrategia de desarrollo, se puede decir que el trabajo decente se ha convertido en un objetivo mundial.



De la misma manera que la Agenda de Trabajo Decente evolucionó con el tiempo, la Oficina Internacional del Trabajo ha debido evolucionar y adaptar sus actividades en consecuencia. Uno de los elementos más significativos desarrollados por la Oficina Internacional del Trabajo es la elaboración de un presupuesto estratégico basado en resultados. Dicho presupuesto estratégico implica que todas las acciones de la Oficina deben “medirse en términos de resultados”.

La adopción de dicho presupuesto estratégico basado en resultados implicó, para la dimensión de protección social de la Agenda de Trabajo Decente, un esfuerzo adicional de cara a hacer más claros y explícitos sus objetivos estratégicos y operacionales en todas las regiones y en cada uno de los Estados Miembros de la OIT. De esta manera, la Oficina

desarrolla Programas de Trabajo Decente por País, incluyendo en particular la dimensión de protección social.



La Región de las Américas de la OIT ha hecho suya también la Agenda de Trabajo Decente a través de su consideración en numerosas reuniones celebradas en toda la región. Muy especialmente en la Reunión Regional Americana de Estados Miembros de la OIT, llevada a cabo en Brasilia en 2006, se definió la Década 2006-2015 como del Trabajo Decente, y se adoptó una agenda hemisférica para ese período. En lo que respecta a la protección social y en línea con la estrategia de acción de la OIT, la Conferencia adoptó una meta clara y cuantificable: aumentar la cobertura de protección social de la región en un 20 por ciento en 15 años. Este objetivo fue designado como el objetivo de 20 en 10.

El ámbito de la protección social se vio además enriquecido en la Región de las Américas por la adopción, en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 2007, del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

Por todo lo anterior, la Región de las Américas cuenta con una sólida plataforma política para que en la llamada Década del Trabajo Decente se logren grandes avances en materia de protección social. Es necesario, por tanto, que estrategias, medidas y programas regionales sólidos sean desarrollados.

Queda claro que el marco de referencia global de dichas estrategias, medidas y programas regionales es coherente y contribuye al “Objetivo Estratégico” y a los “Objetivos Operacionales” de la OIT en materia de protección social, que se describen a continuación:

Objetivo Estratégico: Realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos.

Objetivos Operativos:

- Aumentar el número de personas que tiene acceso a unas prestaciones de seguridad social mejor administradas.
- Mejorar la salud y las condiciones laborales en los lugares de trabajo.

- Gestionar la migración de la mano de obra y los trabajadores migrantes gozan de protección y de un empleo decente.
- Elaborar políticas en el lugar de trabajo que respondan a necesidades de prevención, tratamiento, atención y apoyo en relación al VIH/SIDA.

Vale subrayar que las normas y recomendaciones de la OIT en materia de protección social cubren una amplia gama de prestaciones y beneficios en los siguientes campos por lo que los Estados Miembros podrán identificar, en función de sus prioridades y posibilidades, las áreas de acción prioritarias: asistencia médica, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares, maternidad, invalidez, sobrevivientes.

En particular en lo que respecta a los trabajadores migrantes las normas de la OIT contemplan los siguientes elementos que deberán ser considerados en el diseño de políticas y estrategias de protección social: igualdad de trato, conservación de derechos adquiridos, legislación aplicable, colaboración y asistencia.

Los retos de la protección social en las Américas no son nuevos, con el paso del tiempo se ha hecho más difícil hacerles frente. Por su parte, la mayoría de las normas y recomendaciones de la OIT en la materia no son tampoco de reciente adopción aunque continúan siendo válidas y pertinentes. Lo nuevo en la región es la adopción de la Agenda de Trabajo Decente y su traducción, mediante la Agenda Hemisférica, en objetivos concretos y susceptibles de ser medidas en el corto y mediano plazos.

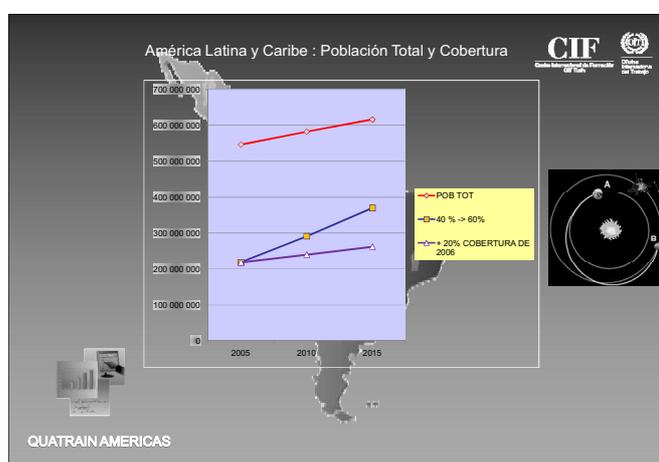
La Región de las Américas está entonces llamada a innovar, desarrollar y poner en marcha nuevos regímenes focalizados y temporales de protección social que complementen los regímenes tradicionales ya existentes de protección social. Por su parte, los sistemas existentes o tradicionales de protección social deben hacer esfuerzos a fin de fortalecerse, modernizarse y hacer más transparente su gestión y el logro de resultados. Esto es lo único que garantizará su viabilidad en el corto, mediano y largo plazos y, por otra parte, es un elemento clave para lograr que los programas complementarios sean efectivamente focalizados y sobre todo temporales.



Dentro del conjunto de medidas complementarias, focalizadas y temporales, la Oficina Internacional del Trabajo propone explorar las siguientes dimensiones para las poblaciones no cubiertas por sistemas actuales o tradicionales y con énfasis en los grupos más vulnerables:

- Acceso a una atención sanitaria básica.
- Acceso a un sistema de prestaciones familiares.
- Protección a las personas jubiladas, discapacitadas y a los sobrevivientes.
- Asistencia social básica de ajuste automático.
- Respeto y aplicación efectiva de las disposiciones en materia de derechos humanos y de las normas internacionales del trabajo.

La tarea que enfrenta la Región de las Américas es “titánica”. Baste considerar que la población actual es de aproximadamente 550 millones de personas y que se considera que tan sólo 220 millones cuentan con sistemas de protección social adecuados.



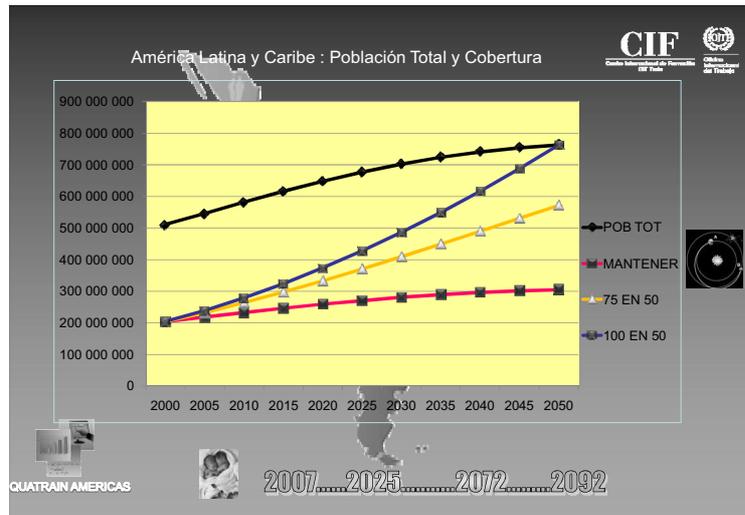
En consonancia con la meta de la Agenda Hemisférica, la cobertura deberá aumentarse en un 20 por ciento en 10 años, lo que significa aproximadamente 44 millones de personas en toda la región.

Habida cuenta de que la población de las Américas sobrepasará los 600 millones de personas hacia el año 2015, una posible interpretación — más ambiciosa — de la Agenda Hemisférica sería la de aumentar en 20 puntos porcentuales la cobertura actual, es decir cubrir al 40 por ciento de la población del año 2015, es decir, aproximadamente a 380 millones de personas. En virtud de esta interpretación de la Agenda Hemisférica, la región debería aumentar su cobertura en materia de protección social en aproximadamente 180 millones de personas.

Como se señalara anteriormente, la tarea es efectivamente titánica pero es necesaria. Si se considerara el caso extremo opuesto, aquel en el que la cobertura de la protección social se mantiene a su nivel actual, la Región de las Américas se encontraría entonces en el año 2015 con una población de más de 600 millones de personas, de las cuales aproximadamente sólo 200 millones tendrían una cobertura adecuada. Es así evidente que el panorama de la región sería sombrío y que su población — y su economía — pagarían los costos en términos de subdesarrollo, mayor inseguridad y falta de competitividad.

Si bien el reto para el año 2015 es titánico, se debe tener en mente que mientras más pase el tiempo sin que se aborde de manera frontal el déficit en materia de protección social,

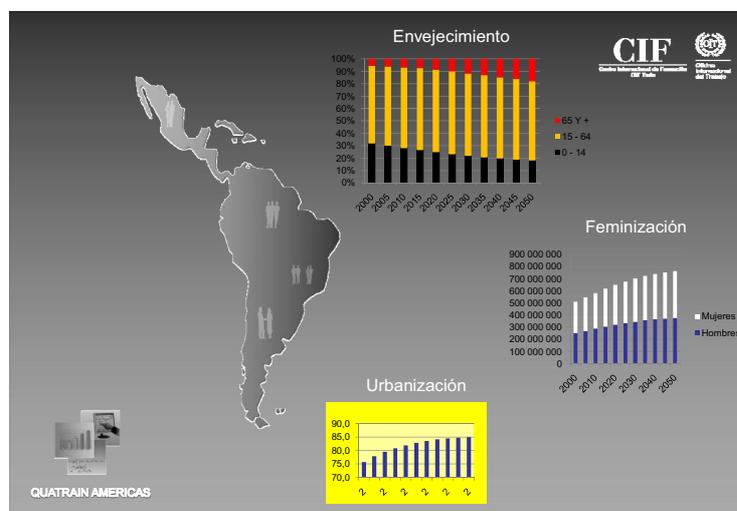
mayor será el esfuerzo necesario en el futuro. Si se considera en una sola generación — la de los niños vivos actuales en las Américas, y tomando como referencia la mitad del siglo, en el año 2050, la población de la región llegará a alcanzar casi los 800 millones de personas. El reto es titánico ahora pero será exponencialmente mayor en pocos años.



Más allá del número de personas, es importante considerar la dinámica de la población en las Américas. Las estrategias, políticas y programas de extensión de la cobertura mediante nuevos e innovadores esquemas así como mediante el fortalecimiento de los sistemas actuales, deben considerar que la población está sufriendo un proceso de envejecimiento. En 2015, la población de 65 y más años en las Américas representará el 9 por ciento. Este porcentaje se duplicará en 2015 ya que dicha población representará casi el 20 por ciento de la población de la región.

Dentro de la misma dinámica, además de considerar la evolución de la participación femenina en la mano de obra, habrá que considerar que tanto en números absolutos como relativos, la población femenina en las Américas es cada vez mayor y a partir del año 2015 será mayoritaria.

Otro elemento que se deberá tener cada vez más presente es que no sólo la población aumentará y envejecerá sino que también cambiará la ubicación física de las personas. De esta manera, se prevé que para el año 2050 la población de las Américas vivirá en zonas urbanas.



Finalmente, vale señalar que además del crecimiento demográfico, el cambio de estructura de edad y los procesos de feminización y urbanización, habrá que tomar en cuenta las migraciones internacionales, fundamentalmente hacia América del Norte y Europa, así como el impacto de las pandemias como el VIH/SIDA.

Independientemente de los procesos demográficos, la extensión de la protección social en las Américas enfrenta el reto de su enorme y creciente economía y mercado laboral informales. Dicho reto se materializa en la necesidad de romper círculos viciosos históricos de informalidad y pobreza endémica. Los nuevos sistemas de protección social deberán responder a la pregunta de cómo proteger a los hijos e hijas de las personas no protegidas en la actualidad o de las personas que trabajan en la economía informal.

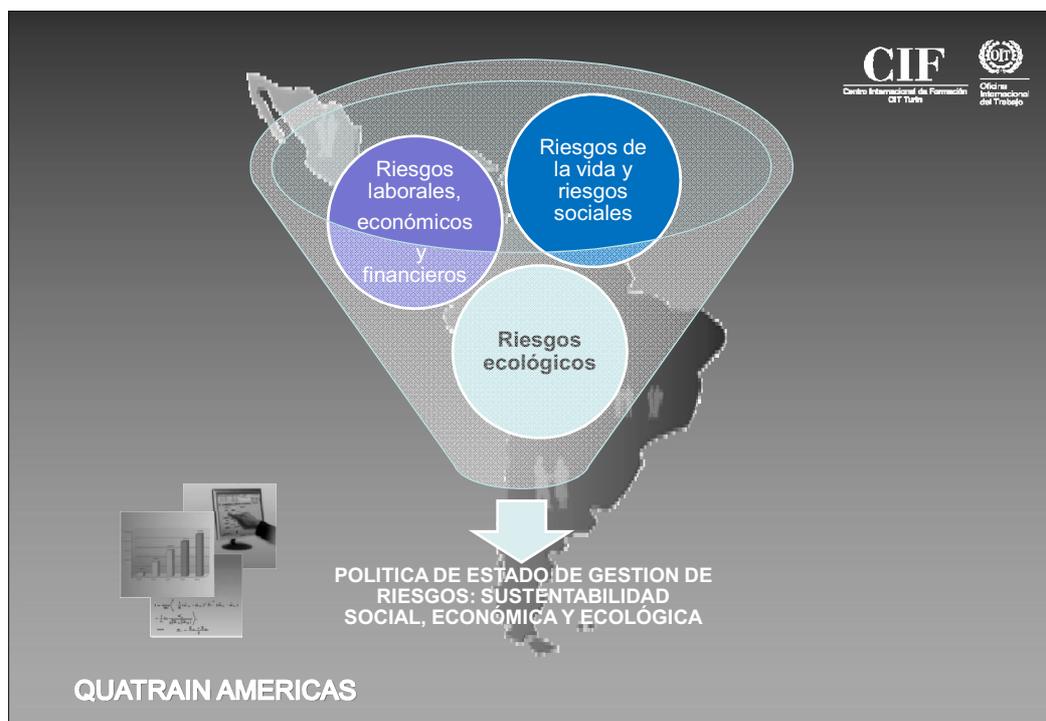


Es importante subrayar que para las familias cuyos ingresos dependen exclusiva o fundamentalmente de la economía informal, el único elemento que es informal es la relación de trabajo o la fuente de ingreso. El resto de las contingencias de la vida son muy formales: la enfermedad, la invalidez, la muerte, la viudez, la orfandad, que afectan a niños y adultos son muy formales.

Además de la propia evolución demográfica y del desempeño económico, habrá que tomar en cuenta los temas ecológicos, en particular el calentamiento global. Ha sido ampliamente documentado y cada vez más divulgado el concepto de “Huella de Carbón” por medio del cual se mide el impacto de la actividad de cada persona sobre su entorno ecológico. Dicho impacto se prevé que incida en las temperaturas medias observadas en las diferentes latitudes así como en los niveles de los mares. Sin embargo, estos cambios ecológicos tendrán un “impacto de regreso (kickback) hacia las poblaciones cuyas patologías e incluso esperanza de vida y esperanza de vida “sana” se verán afectadas.”

Es claro que al romper los círculos viciosos de la informalidad y de la pobreza, los nuevos sistemas de protección social deberán ser armonizados y tener un valor agregado real tanto para las políticas de crecimiento económico como al conjunto de políticas que se ocupan de la cohesión social.

Como todas las poblaciones del mundo, la población de las Américas está sujeta a riesgos laborales, económicos, financieros, demográficos, sociales y ecológicos y los actores sociales enfrentan el reto de hacerles frente mediante una política estatal de gestión de riesgos que garantice la sustentabilidad social, económica y ecológica en cada uno de los países.



La ausencia de políticas integrales y coherentes de protección social no es una respuesta válida, el “dejar-hacer” no parece ser una opción responsable. Se deben fijar metas, asignar responsables y recursos para alcanzarlas y se debe evaluar el rendimiento permanentemente. A la voluntad política y la visión estratégica se le debe sumar una competencia técnica, en particular en lo vinculado a la cuantificación de los diferentes elementos de las políticas de protección social y de sus resultados concretos.

Dado que en las Américas existe un desequilibrio entre la oferta y la demanda de estudios y de formación de dichos elementos cuantitativos, la Oficina Internacional del Trabajo decidió poner en marcha un Programa de Formación y Desarrollo en Protección Social para las Américas (QUATRRAIN AMERICAS).

QUATRRAIN AMERICAS responde igualmente a la demanda del Consejo de Administración de la OIT en el sentido de aumentar las capacidades institucionales y de sus mandantes, mediante la formación, la comunicación y la ampliación de asociaciones y partenariados.

QUATRRAIN AMERICAS forma parte del Departamento de la Seguridad Social y funciona en colaboración y complementariedad con el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, Italia. QUATRRAIN AMERICAS — está llamado a complementar las actividades de diseño de políticas y estrategias y de cooperación técnica de la Oficina con el fin de coadyuvar a los Estados Miembros a adoptar políticas, estrategias y programas de gestión de los riesgos sociales basados en resultados.



El objetivo general de QUATRRAIN AMERICAS es: fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos, trabajadores y empleadores, para evaluar y supervisar la viabilidad y el logro de objetivos de las medidas, estrategias y políticas de protección social, en particular de las medidas de ampliación de la cobertura, de reducción de la pobreza en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y apoyar la elaboración y perfeccionamiento del proceso de producción de estadísticas, indicadores e información para permitir la evaluación periódica y sistemática de los resultados e impactos de las políticas de protección social.

Los objetivos específicos de QUATRRAIN AMERICAS son:

- Apoyar las actividades de cooperación técnica en la preparación de estudios financieros y actuariales en las áreas de pensiones, asistencia social, salud, seguro de accidentes de trabajo, migrantes y VIH/SIDA.
- Apoyar la realización de estudios sobre el impacto de las políticas de protección social en el nivel de pobreza, la distribución de los ingresos, la cohesión social y los ODM.

La estrategia de desarrollo propuesta para QUATRRAIN AMERICAS se basa en tres pilares.



El primero es la creación y desarrollo de alianzas estratégicas, en particular con los exitosos proyectos desarrollados por el Departamento de Seguridad Social de la OIT en Maastricht y en Lausanne, así como con el resto de instituciones y organismos del sistema de Naciones Unidas y los principales actores en materia de seguridad social en la región como son la Conferencia Iberoamericana de Seguridad Social (CISS) y la Organización Interamericana de Seguridad Social (OISS).

El segundo es la puesta en marcha, en colaboración con el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, y el resto de las áreas del Departamento de la Seguridad Social, de un Campus Virtual para el desarrollo de actividades a distancia y para el apoyo a actividades presenciales.

El tercero es la creación y animación de una comunidad virtual de intercambios con todas aquellos profesionales que de una u otra manera colaboran en el diseño y puesta en marcha de los sistemas de protección social y que han sido formados por el Centro Internacional de Formación de la OIT, por el Departamento de Seguridad Social o directamente por QUATRRAIN AMERICAS.

Estos tres pilares permitirán a QUATRRAIN AMERICAS contribuir a la demanda en las Américas en materia de formación mediante las siguientes actividades principales:

- Especialización en Métodos Actuariales de la Seguridad Social (EMASS).
- Especialización en Financiamiento de la Protección Social (EFIPS).
- Formación del personal directivo en Financiamiento y Métodos Actuariales aplicados a la seguridad social.

Para la puesta en marcha de sus actividades, QUATRRAIN AMERICAS establecerá una estructura integral de consultas es decir entre los mandantes de la OIT, el Sector de la Protección Social, la Oficina Regional para las Américas así como con donantes y expertos en la materia.

Las actividades de QUATRRAIN AMERICAS se iniciaron con un proyecto piloto para funcionarios del Gobierno de Chile, que se inició en noviembre de 2007, y que terminará en junio de 2008. Dicho programa piloto permitirá poner a prueba y desarrollar una metodología de formación para ser aplicada en el futuro al resto de la región.

El contenido del programa piloto en Chile es el siguiente:

- Módulo A – Papel del actuario, financiamiento y Trabajo Decente.
- Módulo B – Actualización de conocimientos en matemática financiera.
- Módulo C – Probabilidades y cálculo actuarial.
- Módulo D – Matemáticas demográficas.
- Módulo E – Práctica Actuarial Internacional I.
- Módulo F – Práctica Actuarial Internacional II.

La estructura del curso piloto es la siguiente:

- 180 horas de clases presenciales + 130 horas de formación a distancia por intermedio de la plataforma electrónica (Campus virtual de la protección social).
- Cursos presenciales: 32 horas por semana con clases y ejercicios.
- Fase a distancia: 10 horas por semana, con acompañamiento del tutor.
- Participación en eventos de la OIT.

En lo que respecta a la evaluación, esta se llevará a cabo como sigue:

- Evaluaciones en línea al final de los módulos B, C y D.
- Trabajo final de conclusión del módulo E.
- Al final de cada módulo los participantes recibirán un certificado de participación y al final del curso recibirán un diploma de “Especialización en Técnicas Actuariales Aplicadas a la Seguridad Social”.

Por último, vale señalar que QUATRRAIN AMERICAS tiene previsto desarrollar sus actividades privilegiando enfoques subregionales o regionales para generar economías de escala y para favorecer la “fertilización cruzada” de conocimientos. QUATRRAIN AMERICAS buscará igualmente favorecer la fertilización cruzada con el resto de las regiones y el resto de programas de formación de la OIT.

El futuro de la protección social en América Latina: perspectiva sindical

Ariel Ferrari, Director, representante de los trabajadores, Plenario Intersindical de Trabajadores, Convencional Nacional de Trabajadores, PIT/CNT

Los ejes estratégicos de la perspectiva sindical son los siguientes:

- la seguridad social es un *derecho humano* fundamental, y el rol protagónico del Estado es esencial para garantizarlo (como tutor y garante);
- las *normas internacionales de la OIT* en materia de seguridad social son un referente práctico y vigente, de consenso tripartito, que ofrecen flexibilidad, progresividad y reglas claras en los procesos de extensión de la cobertura;
- los gobiernos deben impulsar políticas de *trabajo decente* que incrementen las oportunidades de acceso a empleos en mejores condiciones de ingreso, seguridad y productividad, favoreciendo la “formalización” del empleo con derechos, en coherencia con los Planes Nacionales de Trabajo Decente, y con el adecuado tratamiento de género;
- es condición necesaria la *participación, en igualdad de condiciones*, de las organizaciones sindicales y de empleadores en el diseño y control de los modelos de Seguridad Social en cada país.

Retos de los Sistemas de Seguridad Social, a partir del diagnóstico:

- el principal desafío de los países con mayores ingresos es velar por la sostenibilidad de los regímenes de protección social. El de los países de América Latina es ampliar la cobertura real de la seguridad social;
- dar respuestas prácticas y sostenibles, diferenciadas, en función de la capacidad de aportes de sus beneficiarios, buscando el equilibrio entre prestaciones contributivas y no contributiva, que sean suficientes, y que se complementen adecuadamente para alcanzar la mayor cobertura de riesgos posible y de la mayor calidad, para todos y todas;
- la redistribución del ingreso debe realizarse mediante intervenciones de la seguridad social pública, junto con sistemas fiscales eficientes y no regresivos, lo que exige un replanteamiento de los sistemas fiscales latinoamericanos actuales;
- deben definirse las fuentes de financiación asignadas a los gastos prioritarios de la seguridad social: aportaciones del Estado y cotizaciones de empleadores y trabajadores;
- la redistribución del ingreso no puede delegarla el Estado a estructuras privadas, ya sea al mercado o a la comunidad;
- los procesos de reforma de las pensiones, basados en el ahorro individual, llevados a cabo en América latina, han reducido la seguridad del ingreso de las personas cubiertas, siendo la única pensión segura, la garantizada por el Estado;
- los procesos de reforma han tenido elevados costos de transición y de larga duración, altos costos administrativos y bajas tasas de sustitución esperadas, especialmente para las mujeres, trabajadores temporales, trabajadores estacionales, trabajadores por

cuenta propia y no han dado respuesta a las necesidades de los trabajadores y trabajadoras de la economía informal, etc.;

- la relación real entre pensionistas y trabajadores activos aportantes al sistema en muchos regímenes de seguridad social, es bastante más alta que las potenciales tasas demográficas debido a la evasión y al incumplimiento en el pago de las cotizaciones y de los impuestos que financian esos sistemas;
- existen políticas de privatización y de contención del gastos social, que han afectado a los sistemas de asistencia médica excluyendo servicios y aumentando los gastos de bolsillo.

Reconfirmación de la responsabilidad del Estado Nación

- La función prioritaria del Estado es extender la cobertura de la seguridad social a todos los ciudadanos, a través de un modelo de seguridad social integral, de responsabilidad pública y universal.
- La columna vertebral de la seguridad social tiene que continuar siendo la *solidaridad social* tutelada por el Estado en sus ámbitos, local, nacional y mundial.
- La seguridad del ingreso requiere una protección social bajo la forma de *intervenciones públicas estatales en seguridad social*.
- El Estado es la única institución que puede formular un *plan nacional general de desarrollo de la seguridad social*, con participación de trabajadores y empleadores, en el que la cobertura de prestaciones básicas sólo puede entenderse como un primer paso en el proceso de extensión de la cobertura a todas las personas, sobre todos los riesgos, con prestaciones suficientes, permanentes y sostenibles financieramente.
- El seguro privado no está en condiciones de cubrir adecuadamente los riesgos sociales. Las franjas con menos recursos de la población están excluidas por la limitación o carencia de su capacidad contributiva.

Progresividad de la protección social en América Latina

- En primer lugar, la necesidad de asumir con carácter tripartito una concepción integral de la Seguridad Social en todas y cada una de sus coberturas ante las diferentes situaciones de necesidad, como establecen las normas internacionales, dando lugar a políticas de corto, medio y largo plazo con objetivos estratégicos bien definidos.
- Integrar y desarrollar prestaciones sociales para los niños y las niñas en el marco de la Seguridad Social, que faciliten el acceso a la educación y ayude a combatir el trabajo infantil, a efectos de contribuir a romper el ciclo de la pobreza.
- Un acceso a un Sistema Nacional de Salud (preventivo y curativo), como medio para ayudar a las familias a permanecer por encima del umbral de la pobreza. El suministro de un acceso gratuito o viable a los servicios básicos de salud deberían, en primer lugar, extenderse a los niños y las niñas, a los discapacitados y a las personas de edad avanzada. Especial referencia merece la protección a la maternidad.
- Un apoyo al ingreso para evitar la pobreza en el adulto mayor, especialmente de la economía informal.

-
- Un acceso a la vivienda que permita que la población y su salud fuesen más estables con especial mención al acceso a condiciones sanitarias habitacionales y de agua potable.

Líneas propuestas por la representación sindical, para la cooperación y asistencia técnica de la Oficina Internacional del Trabajo

Respecto de las normas e instrumentos de la OIT

- Campaña efectiva de promoción para la ratificación, y cumplimiento del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).
- Campaña para promover la calificación del Convenio núm. 102 como convenio fundamental de la OIT.
- Informar y divulgar sobre la disponibilidad de las herramientas de la OIT, especialmente los Programas Nacionales de Trabajo Decente.
- Campañas de divulgación y sensibilización en seguridad social hacia la sociedad en su conjunto, para favorecer un gran diálogo nacional y regional sobre el tema.

Respecto de la cooperación técnica de la OIT

- Promover el diseño de *Planes de Acción Nacionales en Seguridad Social*, con participación tripartita, en el contexto de los Planes Nacionales de Trabajo Decente, que den lugar a *Estrategias Nacionales de Seguridad Social*, con la identificación de objetivos comprometidos de ampliación de la protección social a corto, medio y largo plazo, mecanismos para alcanzarlos, recursos necesarios y fuentes de financiación preestablecidas.
- Elaborar un programa específico de universalización de la protección de la maternidad para toda América Latina.
- Promover el ordenamiento jurídico de Sistemas Nacionales Integrados de Salud.
- Promover un tratamiento específico de la problemática del sector rural y del campesinado con propuestas de trabajo concretas, sin olvidar la realidad de las poblaciones originarias.
- Colaborar en el diseño de mecanismos eficaces de fiscalización, control e inspección que debieran implementar los Estados para hacer efectivas las obligaciones de empleadores (privados y públicos) y trabajadores, como mecanismo de lucha contra la evasión, la mora y el fraude. Con mención explícita de la deuda de los Estados con sus correspondientes sistemas de seguridad social.

Respecto de capacitación y apoyo técnico

- Capacitación, acompañamiento y seguimiento formativo continuado de equipos técnicos-sindicales en seguridad social por fases y niveles que favorezca condiciones de igualdad en la interlocución social. Diseño de programas de formación en colaboración con ACTRAV.
- Capacitación específica de cuadros sindicales sobre sistemas financieros, actuariales y fiscales. Diseño de programas de formación en colaboración con ACTRAV.

-
- Potenciación de la formación de formadores sindicales en seguridad social que favorezca el efecto multiplicador en la difusión de la información y del conocimiento.
 - Apoyo técnico a la acción sindical coordinada en el interior de cada país en la elaboración de propuestas alternativas de reforma de la seguridad social.
 - Mejorar los mecanismos de divulgación hacia las organizaciones sindicales de los análisis de los modelos vigentes y de la situación de cobertura por países y de calidad de las prestaciones, identificando retos, fortalezas y debilidades.
 - Apoyo técnico para la transversalización de género en las propuestas sindicales en seguridad social.
 - Promover espacios de intercambio de experiencias entre diferentes realidades nacionales, favoreciendo la constitución de redes de coordinación sindical en seguridad social, en los ámbitos regional y subregional.

Respecto de cooperación y coordinación técnica con otras instituciones

- Promover la coordinación entre la OIT y la OISS para favorecer el compromiso vinculante de los gobiernos en la aplicación del *Acuerdo Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social*, con participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores.
- Favorecer el intercambio de experiencias entre los países de América Latina y de Europa del Este que han aplicado reformas privatizadoras. Este intercambio pudiera concretarse en un encuentro tripartito en 2008, en posible colaboración con otras instituciones de seguridad social.

El futuro de la protección social en América Latina exige el compromiso de los Gobiernos y de las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Expresamos nuestro *compromiso* de participar con *responsabilidad* en la construcción de un *Modelo de seguridad social* integral, solidario, redistributivo, universal y de responsabilidad del Estado, que equilibre la sociedad a través de la garantía de protección a todos los trabajadores y trabajadoras, con equidad de género con independencia de la forma de su inserción a la actividad laboral (formal o informal) o de su localización geográfica o de origen nacional, así como a todas las familias, con especial atención a los niños, niñas y adolescentes, a los adultos mayores y a todos los discapacitados, y que sienta las bases del *Modelo de sociedad* que todos y todas nos merecemos.

El futuro de la protección social en América Latina: perspectiva de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)

Sr. Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General

Es altamente satisfactorio para la Asociación Internacional de la Seguridad Social poder participar en esta importante Reunión Regional Tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina. Agradecemos a la OIT, con la que mantenemos desde siempre una estrecha vinculación de trabajo y cooperación, la oportunidad que nos brinda para exponer los puntos de vista de la AISS y formular algunas reflexiones acerca de los relevantes aspectos de la seguridad social de la región que han sido excelentemente tratados durante estas sesiones.

La AISS, en sus ochenta años de existencia, ha siempre ha estado en constante diálogo con sus miembros alrededor del mundo. En particular, el diálogo con los países de América se inició en 1938 cuando Perú fue el primer miembro de la región de la AISS. Esta visión global nos ha permitido conocer distintos enfoques aplicados a distintos programas de seguridad social, que junto a la investigación llevada a cabo internamente, nos han llevado a definir un marco general dentro del cual los hacedores de políticas deberían interactuar. Dicho concepto es una “Seguridad Social Dinámica”.

Una Seguridad Social Dinámica implica una seguridad social:

Accesible: La seguridad social debería ser accesible para todos. La extensión de la cobertura legal debe estar vinculada con la igualdad de acceso. Esto supone una igualdad de acceso a la información y a los servicios, una igualdad de acceso a la cobertura contra los riesgos y una igualdad de acceso a prestaciones adecuadas.

Sostenible: Un objetivo clave de todos los regímenes de seguridad social es prepararse y hacer frente al impacto que tienen los cambios del mercado laboral, demográficos o de otro tipo sobre la sociedad y la economía en un mundo globalizado. Un régimen de seguridad social que no es sostenible no responderá a las necesidades de sus miembros y no tendrá la oportunidad de ampliar su protección a más personas.

Con buenos resultados y bien administrada: Es fundamental lograr mejoras en todos los aspectos del desempeño de las administraciones de la seguridad social. La transparencia y una buena comunicación crean confianza y permiten al público tomar decisiones informadas. Los buenos resultados y la buena administración contribuyen a las necesarias sostenibilidad política y legitimidad social de los regímenes.

Que toma la iniciativa: La seguridad social debe ser vista como más que un medio de brindar protección después de que se ha realizado un riesgo. Ante los desafíos actuales y futuros, la seguridad social también debe tomar la iniciativa: debe invertir en los individuos y las familias y apoyar un desarrollo más amplio del capital humano.

Innovadora: La seguridad social también debería ser un actor innovador dentro de las sociedades de los países en desarrollo y desarrollados, que promueva soluciones innovadoras para otorgar prestaciones más sostenibles, cuidados de salud de calidad y una mejor prevención.

Socialmente inclusiva y económicamente productiva: La seguridad social es una condición previa para el logro de un desarrollo que sea más justo y sostenible, así como una condición previa para que las sociedades puedan hacer frente a los desafíos futuros. También es un factor clave que contribuye a un desarrollo económico nacional más justo

dentro de un mundo globalizado y es un factor clave en la cohesión social y en la estabilidad nacional e internacional.

En este contexto, la AISS ha constatado que los distintos componentes de un sistema de pensiones no pueden funcionar de forma aislada. Un enfoque integrado en el cual cada componente interactúe adecuadamente con los otros deriva en una buena práctica en éste ámbito. De este modo, se asegura un sistema que otorgue una adecuada cobertura, que garantice beneficios adecuados y que sea sustentable en el tiempo. No caben dudas que en el diseño de un sistema de pensiones las características sociales y económicas propias de cada país, y en particular el mercado de trabajo — principal insumo de un sistema de pensiones—, son los principales condicionantes.

Siguiendo esta línea de pensamiento, la AISS describió en su reporte “*Evolución y Tendencias: hacia una seguridad social dinámica – 2007*” que estas prácticas se observan en Finlandia, Nigeria, Zambia, Ghana y Túnez; y más recientemente en Chile, con la propuesta que se está discutiendo actualmente; en Perú, donde el gobierno ha esbozado la intención de ir hacia un sistema mixto de pensiones; y en Uruguay, donde ya se ha comenzado un proceso de diálogo social y se están desarrollando reformas en otros ámbitos que tienen efectos sobre el sistema de pensiones.

No caben dudas que el nuevo enfoque adoptado por la OIT, que se basa en la introducción de un conjunto de beneficios mínimos y básicos de la seguridad social, está alineado con una concepción integrada de la seguridad social. Es más, sin él, el principio de integralidad no funcionaría. Lo que no se debe perder bajo ningún punto de vista en un enfoque integrado, son los principios básicos de la seguridad social y el papel que ellos desempeñaron históricamente.

Como bien señaló el Sr. Diop en su discurso inaugural, ustedes tienen un siglo de seguridad social y durante dicho período hubo períodos en los que gozaron de una seguridad social digna.

Resulta entonces necesario retornar a esos valores fundamentales revalorizando, en primer lugar, el valor del trabajo e integrando prestaciones básicas y/o mínimas en su justa medida y marco temporal. Resulta necesario resaltar que si se hace uso indiscriminado de ellas el resultado es un nivelamiento hacia abajo que no se condice con lo entendemos por seguridad social.

La AISS también ha centrado su investigación en el área del desempleo, o más precisamente, en la activación de los desempleados. Se está observando a nivel mundial una mutación en el concepto de seguro de desempleo hacia el concepto de activación del desempleado o reinserción de los desempleados. Basado en estos principios, el concepto de “acompañamiento a los beneficiarios de las prestaciones”, conocido internacionalmente como “*Case management*”, ha demostrado ser un mecanismo apropiado en la reinserción laboral y para evitar el desempleo de larga duración. En pocas palabras, el acompañamiento a los beneficiarios de prestaciones de desempleo consiste en un proceso de evaluación, planificación y apoyo individual, o colectivo cuando los beneficiarios tienen similares características, de modo que la reinserción laboral sea una tarea activa en lugar de pasiva.

Algunos países de América Latina, como hemos podido apreciar, han implementado seguros de desempleo tradicionales acompañados por otras regulaciones específicas para determinados sectores laborales. Chile ha implementado el seguro de desempleo basado en fondos de cuentas individuales de ahorro. Luego de más de una década de aumento del desempleo, se observa entre los países de la región, que Argentina, Colombia y Uruguay cuyas economías vienen creciendo a un ritmo sostenido, muestran indicadores positivos en la creación de puestos de trabajo así como una notoria disminución de la desocupación.

Desde nuestra visión de una Seguridad Social Dinámica estimamos apropiado referirnos a los Seguros de Empleo, en lugar de desempleo, en la inteligencia de que un cambio de enfoque conceptual contribuirá positivamente a construir políticas más eficaces en el marco del desarrollo económico de los países.

En materia de salud, la AISS advierte avances en un buen número de países de la región en pos de concretar uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en orden a la extensión de la cobertura en todas las ramas de la seguridad social. Corresponde al Estado, en el marco de un diálogo social, trazar las directrices de la política sanitaria a fin de universalizar las prestaciones y eliminar toda forma de discriminación en el acceso a la salud, poniendo un acento especial en materia de prevención. Cada país, de acuerdo a las particularidades propias de los esquemas adoptados, ha emprendido procesos de reformas focalizando aspectos primordiales que hacen a la atención primaria, a la accesibilidad y a la prevención.

En algunos casos las reformas muestran resultados exitosos en cuanto a la reducción de la mortalidad y morbilidad debido a la mayor accesibilidad de los sistemas, a la calidad de la atención primaria y al fortalecimiento de los programas de promoción de la salud. Sin embargo todavía se advierte un largo camino en la universalización de la cobertura para determinados sectores de la población identificados con el trabajo rural y con el trabajo autónomo así como para otros grupos calificados de alto riesgo o portadores de enfermedades crónicas.

En el campo de la salud, como en las otras ramas de la seguridad social, deben establecerse objetivos prioritarios y universalmente reconocidos para preservar el capital humano. Un mundo cada vez más globalizado es una oportunidad que debe incentivar la actitud creativa de los hacedores de las políticas sociales. Los procesos de reformas en la salud deben contar, hoy más que nunca, con una planificación adecuada, una asignación equitativa de los recursos y una gestión eficaz.

Con respecto a este último tema, la gobernanza, la AISS viene dedicando un esfuerzo considerable. Y no solo en el aspecto de gestión sino también en el manejo de los fondos de la seguridad social. En el año 2004 la AISS estableció criterios internacionales de referencia con respecto al manejo de inversiones de la seguridad social a nivel mundial con la adopción de la *Directivas para la inversión de los fondos de la seguridad social*. También está activamente trabajando en la gestión de regímenes de seguridad social y ha dado un primer paso importante realizando una encuesta entre sus miembros que ha conducido a la elaboración de varios reportes que sirven de base para la adopción de Directivas en administración de regímenes de seguridad social durante el trienio 2008-2010.

Por último, estamos analizando el establecimiento de un observatorio regional con la cooperación de nuestros miembros. Este observatorio tendrá como objetivo principal examinar de forma permanente las distintas alternativas de reforma de los regímenes de seguridad social, y sus implementaciones, llevadas a cabo por los países de América. Esto permitirá, al mismo tiempo, una fácil y ágil transferencia de conocimientos entre los hacedores de políticas y los actores sociales, para así ayudar en la toma de decisiones que impactan en la sociedad.

Trabajadores, empleadores gobiernos: estamos convencidos que el cambio ideológico experimentado en los últimos años en la región no hace más que reforzar el concepto de seguridad social en todas sus dimensiones. Y es en el marco de estos valores que la AISS dedica esfuerzos considerables para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas alrededor del mundo. Los resultados de estos esfuerzos están a vuestra entera disposición mediante nuestro sitio Internet, el cual será completamente renovado próximamente, nuestras bases de datos, publicaciones, conferencias y seminarios.

Muchas gracias.

Conclusiones de la OIT

Hacia la seguridad social y el trabajo decente para todos en América Latina

Una estrategia regional para la Campaña de la OIT para la extensión de la seguridad social para todos (Estrategia 2015)

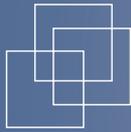
Los debates de dos días y medio de intensas deliberaciones sobre la nueva configuración de la seguridad social en América Latina pueden resumirse como sigue:

- Tal y como ocurrió en tres períodos distintos del último siglo, América Latina se ha convertido una vez más en el iniciador de reformas de la seguridad social. Se han realizado importantes esfuerzos en relación con las transferencias condicionadas y no condicionadas, por ejemplo, en Brasil y México. Están en marcha o se acaban de aprobar reformas de los sistemas de pensiones en Argentina, Chile y Colombia. En México, Perú, Chile, Colombia y Honduras se han emprendido reformas de los sistemas de salud, por nombrar sólo algunas.
- Todas estas reformas tienen en común el hecho de que buscan la extensión de la cobertura y la mejora del nivel de protección y de la gobernanza. Esto coincide con el mandato central de la Campaña para la extensión de la cobertura lanzada por la OIT en 2003. La búsqueda de la extensión de, al menos, un conjunto de prestaciones básicas de seguridad social para todos, consistente en cuatro garantías básicas, es también un componente fundamental del piso social que la Oficina viene promoviendo de conformidad con la recomendación de la Comisión Mundial sobre la Dimensión social de la Globalización.
- Para la OIT, el suministro de la seguridad social para todos es uno de los pilares de nuestra Agenda de Trabajo Decente. Para todos nuestros mandantes, es una necesidad económica y social, esto es, una condición sine qua non del desarrollo nacional e internacional.
- Sin embargo, la mejora del rendimiento y de la gobernanza de los sistemas nacionales de seguridad social sigue siendo un desafío constante para todos los países. Ningún sistema es perfecto y ningún sistema funcionará mejor si no se adapta constantemente a las cambiantes circunstancias económicas, demográficas y políticas. En las Américas, los mandantes de la OIT vienen realizando esfuerzos honestos y pragmáticos para la redefinición de la parte de los sistemas que parecen requerir esas mejoras. Ellos han revisado y fortalecido el papel de supervisión y ejecución del Estado como garante central de la seguridad social cuando se consideró oportuno y vienen aceptando con carácter pragmático el pluralismo en la organización y distribución de las prestaciones. Se requiere también nuevas formas de obligaciones para que las propias personas se ayuden a sí mismas a salir de la pobreza.
- En el marco de la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos, la OIT se comprometió a apoyar la nueva tendencia hacia una cobertura más amplia y una mejor gobernanza de la seguridad social en las Américas. Basaremos nuestra estrategia en cuatro preguntas que centran la campaña en resultados y no en el proceso:
 - ¿Llegan los regímenes a todos? ¿Especialmente a los pobres?
 - ¿Se otorgan prestaciones fiables y suficientes?

-
- Su diseño ¿conduce al logro de niveles más elevados de empleo y a un mejor desempeño económico en general?
 - ¿Utiliza el sistema/régimen eficientemente las cotizaciones e impuestos de los empleadores y trabajadores?
 - La OIT invertirá en el apoyo al proceso, a fin de demostrar que los países pueden crecer con equidad. Esto significa que en esta fase se debe invertir en la mejora de la gobernanza de los sistemas. Se cuenta con una serie de medidas concretas que ya se han puesto en práctica o que van a ponerse en práctica como actividades de la década de la Campaña Global del Trabajo Decente, iniciada en mayo de 2006. Ellas van desde la creación y difusión de la base de conocimientos hasta el suministro de asesoramiento y el seguimiento de los avances. La estrategia de la Campaña de la OIT sobre seguridad social para todos en el marco de la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente, llamada Estrategia de seguridad social 2015, se construirá en base a las siguientes líneas de acción:
 - 1) Mejora de la creación y difusión de bases de conocimientos:
 - a) con la nueva Encuesta de Seguridad Social, la OIT pone a disposición una herramienta para permitir a los países que hagan un seguimiento de sus avances de modo integral y para que establezcan sus propias referencias comparativas con otros países de la región. Animamos a todos los países a que hagan suya esta encuesta como herramienta de seguimiento de carácter periódico;
 - b) la OIT desarrollará y difundirá las secciones en español y portugués de las plataformas de base de conocimientos y de aprendizaje incluidas en el sitio Web.
 - 2) Fortalecimiento de la capacidad institucional:
 - a) se ha comenzado en la región un nuevo Programa regional de formación actuarial y financiera (Técnicas Cuantitativas-Américas). Es único en sus ambiciones. Muy a menudo los sistemas de seguridad social fracasan debido a una inadecuada planificación y administración financiera. Nuestro objetivo es cambiar esa situación;
 - b) se prevé organizar cursos de maestría y especialización para el personal de la seguridad social en América Latina similares a los cursos que organizamos conjuntamente con las Universidades de Maastricht (Países Bajos) y Lausana (Suiza). Para ello es preciso construir nuevas alianzas. Utilizaremos estos cursos como un instrumento destinado especialmente a fortalecer y fomentar el diálogo social y el tripartismo.
 - 3) Apoyo al desarrollo de las políticas:
 - a) desde una perspectiva global, en la actualidad se ha venido explorando la posibilidad de crear nuevos instrumentos de la OIT en seguridad social que complementen el Convenio núm. 102 y fijen normas para el establecimiento de las garantías básicas de la seguridad social al que deberían aspirar todos los países en el mercado global. Sobre la base de nuestras discusiones celebradas en esta ocasión, creemos que contamos con el apoyo de la región en este esfuerzo. Se buscará compartir las experiencias nacionales de esta región con las de otros países;

-
- b)* la OIT brindará apoyo a todos los países que busquen, deseen o analicen la ratificación del Convenio núm. 102 de la OIT sobre la norma mínima de la seguridad social.
 - 4) Consolidación de los servicios de asesoramiento:
 - a)* se continuará brindando servicios de asesoramiento mediante las estructuras regionales y de la sede;
 - b)* se incorporarán elementos de la lista antes mencionada en todos los Programas Nacionales de Trabajo Decente en la región.
 - 5) Seguimiento de los avances:
 - a)* no se tiene la intención de sobrecargar el sistema de informes de las reuniones de la OIT ni el de los Estados Miembros, pero deseamos poner en marcha un mecanismo de seguimiento de los avances en la cobertura de la población y los avances en la buena gobernanza. Se sugiere reunirnos cada cuatro o cinco años en el contexto de las Reuniones Regionales Americanas y elaborar un inventario del progreso de la seguridad social en el marco de la Agenda Hemisférica, adoptada en 2006.

Deseo expresarles mi profundo agradecimiento por este estimulante y constructivo debate de estos últimos días. Sabemos que la Campaña de la OIT y la Agenda del Trabajo Decente están en buenas manos en América Latina.



Reunión Regional Tripartita
**EL FUTURO DE LA PROTECCIÓN
SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

Santiago de Chile, 12 al 14 de diciembre de 2007



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL



Oficina
Internacional
del Trabajo

AGENDA

Miércoles 12 de diciembre

- 08:30 – 09:00 hrs. Inscripción de participantes
- 09:00 – 10:00 hrs. Palabras de bienvenida, *Guillermo Miranda*, Director OSR-OIT Santiago
Jean Maninat, Director Regional para América Latina y el Caribe, OIT Lima
Lissette García, Subsecretaria de Previsión Social en representación del Ministro del Trabajo y Previsión Social de Chile, *Oswaldo Andrade*
Alberto Arenas, Director de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Chile
- 10:00 – 10:30 hrs. Tendencias y desafíos de la protección social: Visión de la OIT
- Expositor: *Assane Diop*, Director Ejecutivo del Sector de la Protección Social, OIT Ginebra
Michael Cichon, Director Departamento de Seguridad Social, OIT Ginebra
- 10:30 – 11:00 hrs. Comentarios de Empleadores y Trabajadores
- 11:00 – 11:30 hrs. Pausa café
- 11:30 – 12:30 hrs. Evolución de la protección social en la Unión Europea en un cambiante contexto global
- Expositor: *José Luis Albuquerque*, Sub-Director General del Gabinete de Estudios y Planificación del Ministerio de Trabajo, Portugal
- 12:30 – 14:00 hrs. Discusión general sobre la exposición de *Assane Diop* y *José Luis Albuquerque*
- 14:00 – 15:00 hrs. Almuerzo (Casino, FAO)
- 15:00 – 15:30 hrs. Evolución y perspectivas de la protección social en América Latina
- Expositor: *Mario Marcel*, Experto en Política Fiscal, Presupuesto y Protección Social, Chile
- 15:30 – 16:00 hrs. Comentarios de Empleadores y Trabajadores
- 16:00 – 16:30 hrs. Discusión general sobre la exposición de Mario Marcel
- Moderador: *Fabio Bertranou*, Especialista en Seguridad Social, OIT Santiago
- 16:30 – 17:00 hrs. Pausa café
- 17:00 – 18:00 hrs. Reformas de la previsión social y de los sistemas de pensiones en América Latina: Casos de Chile, Costa Rica, Nicaragua
- Expositores: Representantes de los gobiernos de Chile, Costa Rica, Nicaragua
Moderador: *Sergio Velasco*, Especialista en Seguridad Social, OIT San José
- 18:00 – 18:30 hrs. Comentarios de Empleadores y Trabajadores
- 18:30 – 19:30 hrs. Discusión general sobre las reformas de las pensiones
- 19:30 hrs. Cocktail de bienvenida a los participantes ofrecido por OIT
Lugar: Hall central OIT

Jueves 13 de diciembre

- 09:00 – 10:00 hrs. Reformas de los sistemas de protección de la salud en América Latina (Extensión de la cobertura, universalización de las prestaciones)
Casos de Chile, Colombia, Uruguay y Perú
- Expositores: Representantes de los gobiernos de Chile, Colombia, Perú
Moderador: *Fabio Durán*, Especialista en Seguridad Social, OIT Lima
- 10:00 – 10:30 hrs. Comentarios de Empleadores y Trabajadores
- 10:30 – 11:30 hrs. Discusión general sobre las reformas de los sistemas de protección de la salud
- 11:30 – 12:00 hrs. Pausa café
- 12:00 – 13:00 hrs. Programas de protección social que brindan una seguridad básica, programas no contributivos, programas de transferencias condicionadas
Casos de Chile, México, Uruguay
- Expositores: Representantes de los gobiernos de Chile, México, Uruguay
- 13:00 – 13:30 hrs. Comentarios de Empleadores y Trabajadores
- 13:30 – 14:30 hrs. Discusión general sobre los programas de seguridad básica
- Moderador: *Fabio Bertranou*, Especialista en Seguridad Social, OIT Santiago
- 14:30 – 15:30 hrs. Almuerzo (Casino, FAO)
- 15:30 – 16:15 hrs. Protección del desempleo: Casos de Argentina y Chile
- Expositores: Representantes de los gobiernos de Argentina y Chile
Moderador: *Fabio Bertranou*, OIT Santiago
- 16:15 – 17:00 hrs. Estrategias y prioridades de las políticas de extensión de la protección social:
Casos de Ecuador y Brasil
- Expositores: Representantes de los gobiernos de Ecuador y Brasil
Moderadora: *Carmen Solorio*, Especialista en Seguridad Social, OIT Ginebra
- 17:00 – 17:45 hrs. Comentarios de Empleadores y Trabajadores
- 17:45 – 18:00 hrs. Pausa café
- 18:00 – 18:30 hrs. Normas Internacionales del Trabajo en seguridad social
- Expositores: *Ursula Kulke*, Especialista en Normas, OIT Ginebra
Germán López Morales, Especialista en Normas, OIT Ginebra
- 18:30 – 19:00 hrs. Discusión general

Viernes 14 de diciembre

- 09:00 – 09:30 hrs. Discurso de *Juan Somavía*, Director General de la OIT
- 09:30 – 10:15 Panel de representantes del grupo de Empleadores y Trabajadores
- Expositores: Representantes del grupo de los Empleadores y Trabajadores
Moderador: *Guillermo Miranda*, Director, Oficina Subregional, OIT Santiago
- 10:15 – 11:00 hrs. Panel sobre cooperación técnica
- La cooperación técnica de la OIT en materia de seguridad social en el marco de los Programas Nacionales de Trabajo Decente
- Expositora: *M. Angélica Ducci*, Directora Ejecutiva de la Oficina del Director General
- Programa de Cooperación Técnica Desarrollo y Formación Actuarial y en Financiamiento de la Seguridad Social para América Latina y el Caribe
- Expositores: *Alejandro Bonilla*, Director del Programa, *Adolfo Jiménez*, Secretario General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)
- 11:00 – 11:30 hrs. Pausa café
- 11:30 – 12:30 hrs. Panel de expertos sobre los desafíos de la protección social
- Expositores: *Alberto Arenas*, *Alfredo Conte-Grand*, *Hans-Horst Konkolewsky*, *Ernesto Murro*, *Andras Uthoff*
Moderador: *Michael Cichon*, Director Departamento de Seguridad Social, OIT Ginebra
- 12:30 – 13:15 hrs. Conclusiones
Orientaciones para los planes de acción nacionales a mediano y largo plazo (Agenda para el futuro)
- 13:15 – 14:00 hrs. Comentarios de Empleadores y Trabajadores
- 14:00 hrs. Clausura Autoridades
- Cocktail de finalización a los participantes ofrecido por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile
Lugar: Hall central OIT

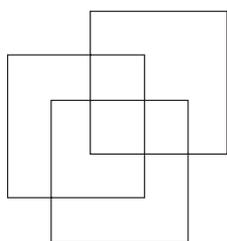
* * * * *

LISTA DE PARTICIPANTES

Reunión Regional Tripartita

EL FUTURO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Santiago de Chile, 12 al 14 de diciembre de 2007



Oficina
Internacional
del Trabajo

REPRESENTANTES DE GOBIERNOS

Argentina	Emilia Eugenia Roca Directora General de Estudios y Estadísticas Laborales Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Av. Leandro N. Alem 638, 3° piso AR-1001 BUENOS AIRES e-mail: emiliaroca@trabajo.gov.ar
Brasil	Helmut Schwarzer Secretario de Políticas de Previdência Social Ministério da Previdência Social Explanada dos Ministérios Bloco F, Sala 723 75059-900 BRASILIA e-mail: helmut.schwarzer@previdencia.gov.br
Chile	Lisette García Subsecretaria de Previsión Social Ministerio del Trabajo y Previsión Social Huérfanos 1273, piso 5 SANTIAGO e-mail: lgarcia@mintrab.gob.cl Julio Salas Gutiérrez Jefe, Departamento de Relaciones Internacionales Ministerio del Trabajo y Previsión Social Huérfanos 1273, piso 15 SANTIAGO e-mail: jsalas@mintrab.gob.cl
Costa Rica	José Alberto Acuña Ulate Gerente, División de Pensiones Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS Barrio González Lahman, entre calle 21 y avenida 8, Edificio Jorge Debravo SAN JOSE e-mail: jacuna@ccss.sa.cr
Ecuador	María Cristina Vallejo Asesora de la Subsecretaría General Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES Juan León Mera 130 y Av. Patria, Edificio CFN, piso 9 QUITO e-mail: mvallejo@senplades.gov.ec
México	Juan Gabriel Badillo Alvizo Coordinador Estatal del Programa Programa Oportunidades Fray Diego de la Magdalena s/n, Interior del Parque Tangamanga II, Colonia Saucito CP 78110 SAN LUIS POTOSI, SLP e-mail: ce_slp@oportunidades.gob.mx

Nicaragua	Manuel Israel Ruiz Arias Director General, Prestaciones Económicas Instituto Nicaragüense de Seguridad Social MANAGUA e-mail: miruiz@inss.gob.ni
Perú	César Chanamé Zapata Gerente Seguro Social de Salud Arenales, Cuadra 14, Jesús María LIMA e-mail: cesar.chaname@essalud.gob.pe
Uruguay	José Luis Baumgartner Asesor en Seguridad Social Ministerio del Trabajo y Seguridad Social Juncal 1511 MONTEVIDEO e-mail: jlbaum@adinet.com.uy

REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES

Argentina	<p>Carlos Aldao Zapiola Presidente, Comisión de Recursos Humanos del Departamento Política Social Unión Industrial Argentina, UIA Av. de Mayo 1147/57 CP C1085ABB, BUENOS AIRES e-mail: cursos@caldao.com cazeel@caldao.com</p> <p>Estudio Particular: San Martín 1137 CP 1004, BUENOS AIRES</p>
Chile	<p>Héctor Humeres Integrante de la Comisión Laboral Integrante de la Comisión de Previsión Social Confederación de la Producción y el Comercio Monseñor Sótero Sanz 182 e-mail: hhumeres@afp-ag.cl</p> <p>Nicolás Starck Presidente Comisión de Previsión Social Confederación de la Producción y el Comercio Monseñor Sótero Sanz 182 e-mail: nstarck@ciedess.cl</p>
Colombia	<p>José Alberto Muñoz Valdés Subdirector, Centro de Estudios Económicos Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI Cra. 43A N° 1-59 P9, Torre II San Fernando Plaza MEDELLIN e-mail: jmunoz@andi.com.co</p>
Costa Rica	<p>José Manuel Salas Carrillo Asesor, Desarrollo Capital Humano, Miembro Junta Directiva de la CCSS Cámara de Industrias de Costa Rica Colegio Dn. Bosco, 100 norte, 100 este, 25 norte, casa 1390, Barrio La Granja SAN PEDRO DE MONTES DE OCA e-mail: salasc@racsa.co.cr</p>
Ecuador	<p>Luis Arturo Poveda Asesor Cámara de Industrias de Guayaquil 9 de Octubre 429 y Chimborazo, piso 8 GUAYAQUIL e-mail: lpovedav@povedaasociados.com</p>

México	Fernando Yllanes Martínez Presidente de la Comisión Jurídica Confederación de Cámaras Industriales Avda. Chapultepec N° 57, 4° piso, Col. Centro CP 06040 MEXICO, D.F. e-mail: f.yllanes@bufeteyllanes.com.mx ; g.suarez@bufeteyllanes.com.mx
Perú	Fernando Muñoz-Nájar Asesor de Relaciones Institucionales Asociación de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones Francisco Masías 544, piso 5, San Isidro LIMA email: fmunoznajar@asociacionafp.com.pe
Uruguay	Juan Mailhos Gutiérrez Gerente de Asuntos Laborales Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay Rincón 454, 2° piso MONTEVIDEO e-mail: jmailhos@cncs.com.uy

REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES SINDICALES

Argentina	<p>Leonardo Fabre Secretario General de los Trabajadores de la Seguridad Social en Argentina, APOPS Confederación General del Trabajo Azopardo 802 1107CP BUENOS AIRES e-mail: lfabre@apops.org.ar</p>
Brasil	<p>Adeilson Telles Primer Secretario Central Única dos Trabalhadores Rua Caetano Pinto 575 CEP 03041-000 SAO PAULO e-mail: adeilson@cut.org.br</p>
Chile	<p>Pedro Cristián Paiva Wiff Encargado del Departamento de Estudios e Investigación, FIEL Central Unitaria de Trabajadores, CUT Alameda B. O'Higgins 1346 SANTIAGO e-mail: cpaivaster@gmail.com</p>
Colombia	<p>Luis Alberto Vanegas Zuluaga Integrante del Comité Ejecutivo, Encargado del Sector Transporte Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, CUT Calle 35 N° 7-25, piso 9 BOGOTA, D.C. e-mail: presidencia@cut.org.co; cut@cut.org.co; maestrosunitarios2004@yahoo.es</p>
Costa Rica	<p>Jonatan Monge Loría Secretario General Adjunto, Responsable de Formación Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses, CMTC San José, 225 mts. Norte Hospital Nacional de Niños(as), calle 20-contiguo salón de actos Conferencia Episcopal de Costa Rica SAN JOSE e-mail: cmtcrl@ice.co.cr</p>
Ecuador	<p>Rosa Argudo Secretaria General Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres Tarqui 785 y Estrada, piso 6 QUITO e-mail: ceosl@hoy.net; rosaargudo@latinmail.com</p>
México	<p>Emilio Alfaro López Subsecretario General de Relaciones del Comité Nacional Confederación de Trabajadores de México, CTM Vallarta 8, Colonia Tabacalera CP06030 MEXICO e-mail: ale170368@yahoo.com</p>

<p>Nicaragua</p>	<p>Roberto González Gaitán Secretario General Central Sandinista de Trabajadores, CST Iglesia del Carmen 1, cuadra abajo al oeste, ½ al sur MANAGUA e-mail: rjgonzalez57@yahoo.com.mx</p>
<p>Perú</p>	<p>Manuel Sulca Escalante Secretario de Promoción y Desarrollo Social Central Unitaria de Trabajadores, CUT Avda. Alejandro Tirado 780, Santa Beatriz LIMA e-mail: juliocesarbazan@gmail.com; Manuel_sulca@yahoo.com; ambulantesfedeval@hotmail.com</p>
<p>Uruguay</p>	<p>Ariel Ferrari Director, Representante de los Trabajadores Plenario Intersindical de Trabajadores, Convencional Nacional de Trabajadores, PIT/CNT Av. Daniel Fernández Crespo 1621, 5° piso MONTEVIDEO e-mail: arferrari@bps.gub.uy</p>

PANELISTAS Y EXPOSITORES

Argentina	<p>Alfredo Conte-Grand Secretario de Seguridad Social Secretaría de Seguridad Social Avda. Leandro N. Alem 650, 8° piso AR-1001 BUENOS AIRES e-mail: aconteg@trabajo.gov.ar</p>
Chile	<p>Alberto Arenas de Mesa Director Dirección de Presupuesto Ministerio de Hacienda Teatinos 120, piso 12 SANTIAGO e-mail: aarenas@dipres.cl</p> <p>Erica Díaz Fiscal Fondo Nacional de Salud, FONASA Monjitas 665, 6° piso SANTIAGO e-mail: ediaz@fonasa.cl</p> <p>Pamela Gana Cornejo Jefa del Departamento del Seguro de Cesantía Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones Teatinos 317, p. 8 SANTIAGO CP 8340382 e-mail: pgana@safp.cl</p> <p>Mario Marcel Consultor Politeia Soluciones Públicas Av. Américo Vespucio Sur 1835, Depto. 122 SANTIAGO e-mail: mmarcel@politeia.cl</p> <p>Gonzalo Reyes Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones Teatinos 317, p. 8 SANTIAGO CP 8340382 e-mail: greyes@safp.cl</p>

<p>Chile</p>	<p>Verónica Silva Secretaria Ejecutiva del Sistema de Protección Social Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN Ahumada 48, Piso 7 SANTIAGO e-mail: vsilva@mideplan.cl</p> <p>Andras Uthoff Oficial a Cargo de la División de Desarrollo Social Comisión Económica para América Latina y el Caribe Av. Dag Hammarskjöld 3477 SANTIAGO e-mail: andras.uthoff@cepal.org</p>
<p>España</p>	<p>Adolfo Jiménez Secretario General Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS Velásquez, 105-1° 28006 MADRID e-mail: sec.general@oiss.org</p>
<p>Portugal</p>	<p>José Luís Albuquerque Subdirector-Geral Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social Rua Castillo N° 24 1250-069, LISBOA e-mail: jose.albuquerque@gep.mtss.gov.pt</p>
<p>Suiza</p>	<p>Hans-Horst Konkolewsky Secretario General International Social Security Association, ISSA 4, route des Morillons CH-1211 GINEBRA 22 e-mail: issa@ilo.org</p>
<p>Uruguay</p>	<p>Ernesto Murro Presidente Banco de Previsión Social, BPS Av. Daniel Fernández Crespo 1621, 5° piso MONTEVIDEO e-mail: emurro@bps.gub.uy</p>

OBSERVADORES

Argentina	<p>Lilia Archaga Quirós Directora Oficina Regional ISSA para las Américas Adolfo Alsina 1440, piso 1° AR-C1088AAL BUENOS AIRES e-mail: aissamerica@umsa.edu.ar</p> <p>Pablo Casalí Jefe de Departamento Secretaría de Seguridad Social Av. Leandro N. Alem 650, 8° piso AR-1001 BUENOS AIRES e-mail: pcasali@trabajo.gov.ar</p>
Chile	<p>Juan Carlos Cortázar Banco Interamericano de Desarrollo Av. Pedro de Valdivia 0193, piso 10 SANTIAGO e-mail: juancc@iadb.org</p> <p>Denisse Díaz González Abogado, Departamento Jurídico Subsecretaría de Previsión Social Ministerio del Trabajo y Previsión Social Huérfanos 1273, piso 5 SANTIAGO e-mail: ddiaz@mintrab.gob.cl</p> <p>Víctor Andrés León Ossandón Jefe, Departamento de Estudios, Subsecretaría de Previsión Social Ministerio del Trabajo y Previsión Social Huérfanos 1273 SANTIAGO e-mail: vleon@mintrab.gob.cl</p> <p>Ana María Muñoz Central Unitaria de Trabajadores, CUT Alameda B. O'Higgins 1346 SANTIAGO e-mail: amunozc@aguasandinas.cl</p>

<p>Chile</p>	<p>Margarita Peña Subsecretaría de Previsión Social Ministerio del Trabajo y Previsión Social Huérfanos 1273, 5° piso SANTIAGO e-mail: mpena@mintrab.gob.cl</p> <p>Peter Walter Ronc Aspé Coordinador de Sistemas Computacionales de División Cuentas Individuales Instituto de Normalización Previsional Santo Domingo 1285, 6° piso SANTIAGO e-mail: pronca@inp.cl; peter.ronc@gmx.ch</p> <p>Patricio Sandoval Droguett Jefe Área de Análisis Instituto de Normalización Previsional Huérfanos 886, 2° piso SANTIAGO e-mail: psandovald@inp.cl</p> <p>Guillermo Schultz Subsecretaría de Previsión Social Ministerio del Trabajo y Previsión Social Huérfanos 1273, 5° piso SANTIAGO e-mail: gschultz@mintrab.gob.cl</p> <p>Víctor Tokman Consultor Comisión Económica para América Latina y el Caribe Av. Dag Hammarskjöld 3477 SANTIAGO e-mail: victor.tokman@cepal.org</p>
<p>Francia</p>	<p>Pablo Arellano Doctorado en Derecho Universidad de París X Nanterre 3 rue Le Cluse 75017 PARIS e-mail: pabloarellano@yahoo.com</p>

Uruguay

Elvira Domínguez
Directora
Representación Empresarial
Banco de Previsión Social, BPS
Av. Daniel Fernández Crespo 1621, 5° piso
MONTEVIDEO
e-mail: secretariadirdominguez@bps.gub.uy

Geza Stari
Director
Representante de Jubilados y Pensionistas
Banco de Previsión Social, BPS
Av. Daniel Fernández Crespo 1621, 5° piso
MONTEVIDEO
e-mail: gstari@bps.gub.uy

Rubén Torres
Consultor Regional en Protección Social
Organización Panamericana de la Salud OPS/OMS
Av. Brasil 2697, Ap. 5, 6, 8
CEP 11300 MONTEVIDEO
e-mail: torresru@uru.ops-oms.org

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Suiza	<p>Juan Somavia Director General OIT 4, route des Morillons CH-1211 Ginebra 22 e-mail: somavia@ilo.org</p> <p>María Angélica Ducci Directora Ejecutiva de la Oficina del Director General 4, route des Morillons CH 12-11 Ginebra 22 e-mail: ducci@ilo.org</p>
Perú	<p>Jean Maninat Director Regional Oficina Regional de la OIT para los Países Andinos Las Flores 275, San Isidro LIMA e-mail: maninat@oit.org.pe</p>
Suiza	<p>Assane Diop Director Ejecutivo Protección Social 4, route des Morillons CH-1211 GINEBRA 22 e-mail: diop@ilo.org</p> <p>Michael Cichon Director Departamento de Seguridad Social 4, route des Morillons CH-1211 GINEBRA 22 e-mail: cichon@ilo.org</p>
Chile	<p>Guillermo Miranda Director Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina Avda. Dag Hammarskjöld 3177 SANTIAGO e-mail: miranda@oit Chile.cl</p> <p>Fabio Bertranou Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina Avda. Dag Hammarskjöld 3177 SANTIAGO e-mail: bertranou@oit Chile.cl</p>

<p>Chile</p>	<p>Eduardo Rodríguez Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina Avda. Dag Hammarskjöld 3177 SANTIAGO e-mail: rodrigueze@oit Chile.cl</p> <p>Andrés Yurén Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina Avda. Dag Hammarskjöld 3177 SANTIAGO e-mail: yuren@oit Chile.cl</p>
<p>Perú</p>	<p>Virgilio Levaggi Director Regional Adjunto Oficina Regional de la OIT para los Países Andinos Las Flores 275, San Isidro LIMA e-mail: levaggi@oit.org.pe</p>
<p>Suiza</p>	<p>Alejandro Bonilla García 4, route des Morillons CH-1211 GINEBRA 22 e-mail: bonilla@ilo.org</p> <p>Christian Jacquier 4, route des Morillons CH-1211 GINEBRA 22 e-mail: jacquier@ilo.org</p> <p>Ursula Kulke 4, route des Morillons CH-1211 GINEBRA 22 e-mail: kulke@ilo.org</p> <p>Florian Léger 4, route des Morillons CH-1211 GINEBRA 22 e-mail: legerf@ilo.org</p> <p>Germán López-Morales 4, route des Morillons CH-1211 GINEBRA 22 e-mail: lopezm@ilo.org</p> <p>Tharcisse Nkanagu 4, route des Morillons CH-1211 GINEBRA 22 e-mail: Nkanagu@ilo.org</p>

	<p>Vinicius Pinheiro 4, route des Morillons CH-1211 GINEBRA 22 e-mail: pinheiro@ilo.org</p> <p>Carmen Solorio 4, route des Morillons CH-1211 GINEBRA 22 e-mail: solorio@ilo.org</p> <p>John Woodall 4, route des Morillons CH-1211 GINEBRA 22 e-mail: woodall@ilo.org</p>
Costa Rica	<p>Sergio Velasco Oficina Subregional para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana Ofi plaza del Este - Edificio B - 3 Piso, Barrio Betania, Montes de Oca SAN JOSE e-mail: velasco@sj.oit.or.cr</p>
Perú	<p>Fabio Durán Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos Las Flores 275, San Isidro LIMA e-mail: duranf@oit.org.pe</p> <p>Jesús García Jiménez Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos Las Flores 275, San Isidro LIMA e-mail: garciaje@oit.org.pe</p>

