

TEMAS DE PROTECCION SOCIAL

Documento de discusión 16

Seguridad social para todos: Una inversión en el desarrollo económico y social mundial

Documento de consulta

Agosto de 2006

Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos

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

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2007
Primera edición 2007

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 la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT, Departamento de Seguridad Social
Seguridad social para todos: una inversión en el desarrollo económico y social mundial. Documento de consulta. Temas de protección social. Documento de discusión 16

ISBN 978-92-2-319269-3 (print)
ISBN 978-92-2-319270-9 (web pdf)

pub OIT, seguridad social, política de la seguridad social, papel de la OIT

Publicado también en inglés: *Social security for all - Investing in global social and economic development. A consultation. Issues in Social Protection; Discussion Paper 16*, ISBN 92-2-119269-5 & 978-92-2-119269-5, Ginebra, 2006, y en francés: *La sécurité sociale pour tous, un investissement dans le développement social et économique mondial. Document de nature consultative. Questions de protection sociale. Document de réflexion*, ISBN 978-92-2-219269-4, Ginebra, (2007).

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 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

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

Índice

	<i>Página</i>
Prólogo y agradecimientos	v
Introducción	1
Aspectos relativos a los derechos y a los principios	1
Aspectos de solidaridad social	1
Aspectos de la transición y cambio demográficos	2
Aspectos de viabilidad y sostenibilidad económica.....	2
Principios orientadores.....	3
1. La seguridad social como derecho humano básico	5
2. La necesidad y la demanda de las personas por seguridad social	7
3. Seguridad social y rendimiento económico	11
4. Los principales retos de los sistemas de seguridad social	15
La transición demográfica mundial.....	15
Cambios en la salud, sociedad y mercados laborales.....	17
Cuestiones de salud pública.....	17
Empleo y globalización	18
Migraciones y composición de la familia	18
Informalización de los mercados laborales y de las economías.....	19
Globalización y nueva incertidumbre	19
Entre universalismo y pluralismo: el cambiante modelo de solidaridad.....	23
5. Una visión de las políticas: establecimiento del paradigma adecuado	29
Cambio de actitudes: del gasto social a la inversión en personas	29
El papel de los agentes del cambio	30
El papel de las personas y de las comunidades.....	30
El papel de los interlocutores sociales y de la sociedad civil	31
Reconfirmación de la responsabilidad del Estado nación	31
Una responsabilidad emergente para la seguridad social	32
La naturaleza de los derechos derivados de los instrumentos de la OIT y de otros instrumentos internacionales.....	33
Construcción de una visión política: un enfoque de la seguridad social basado en el desarrollo – hacia la cobertura universal.....	34
Principios de la cooperación técnica.....	38
6. Conclusiones	41
Anexo 1. Enfoque del desarrollo de la seguridad social	43
Anexo 2. Conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, 2001	47

Prólogo y agradecimientos

En 2005, el Departamento de Seguridad Social de la OIT acometió un proceso de profunda reorganización e integración de las diferentes actividades de la seguridad social, realizadas por unidades separadas a lo largo de los cinco años anteriores.

La integración debe construirse alrededor de una visión de políticas coherente del Departamento y la formulación de esa política requiere debate. Este proceso se inició hace un año y el presente documento constituye un informe sobre los resultados provisionales del mencionado debate. Esta publicación es una aportación a la tarea que la Conferencia Internacional del Trabajo asignara a la Oficina Internacional del Trabajo, es decir, el lanzamiento de una importante campaña de extensión de la seguridad social para todos. En lo que atañe a nosotros, este ambicioso mandato determina todas nuestras actividades en el Departamento, y sigue adelante la discusión acerca de las vías concretas de consecución de una seguridad social para todos.

Por consiguiente, el presente documento tiene el carácter de obra de consulta. Esperamos que se constituya en el punto de partida de un debate más amplio entre los interlocutores sociales, los investigadores, los expertos y los responsables de las decisiones, en torno a la manera de otorgar alguna forma de seguridad social a la mayoría de la población mundial y para garantizar que el derecho humano a la seguridad social (Artículo 22 de la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas) se convierta en una realidad en el más breve lapso de tiempo posible. A lo largo de este debate, tendrán que modificarse, casi con seguridad, nuestros puntos de vista, pero esperamos que el enfoque básico que sustenta nuestro pensamiento, es decir, un enfoque basado en los derechos que preconiza el acceso universal a la seguridad social, sea suficientemente flexible y abierto para alcanzar un amplio consenso en cuanto a los dos objetivos centrales de la seguridad social: reducir la pobreza y brindar a todas las personas la oportunidad de vivir sin la debilitadora inseguridad material.

Muchas personas contribuyeron a este documento, bien redactando partes fundamentales del mismo, bien aportando comentarios escritos u orales en las diferentes reuniones. Igual relevancia tuvo el apoyo del personal del Departamento y de los colegas mediante su trabajo práctico y conceptual para el Departamento o en su calidad de especialistas en seguridad social en el terreno, a través de investigaciones sobre diversos temas o mediante el trabajo llevado a cabo en el marco de 30 o más proyectos de cooperación técnica que el Departamento emprendiera en diferentes regiones del mundo en distintos momentos. Toda esta experiencia nos ha ayudado a extraer las conclusiones que en materia de políticas figuran en este documento. Los mensajes centrales han sido debatidos en diferentes foros dentro y fuera de la OIT, en reuniones con los interlocutores sociales de la OIT y con donantes, a lo largo de los últimos 12 meses, así como, de modo predominante, en el Informe del Director General a la 95.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 2006.

El presente documento ha sido posible gracias a las aportaciones y las reacciones recibidas a todo o a partes del documento por las personas cuyos nombres figuran a continuación, por el personal del Departamento de Seguridad Social, por nuestros colegas de las oficinas exteriores y los muchos amigos que trabajan en otras instituciones: Bernard Andre; Pascal Annycke; Margaret Antosik; Clive Bailey; Sandrine Baronetti; Pauline Barrett-Reid; Christina Behrendt; Fabio Bertranou; Guy Bezou; Michele Bhunnoo; Gylles Binet; Christine Bockstal; Florence Bonnet; Irène Brown; Ana Teresa Carrion Chavarria; Michael Cichon; Charles Crevier; Nuno Da Cunha Meira Simoes; Simone Da Encarnacao Palma Rosa; Marie-Josée Da Silva Ribeiro; Anne Drouin; Ginette Forgues; Elaine Fultz; Luis Frota; Ivon Garcia; Wouter van Ginneken; Victoria Giroud-Castiella; Fabio Duran Valverde; Germaine Guisse; Alesandro Guliano; Krzysztof Hagemeyer; Ken Hirose; Aidi

Hu; Christian Jacquier; Stephen Kidd; Ursula Kulke; Florian Leger; Olivier Louis Dit Guerin; Philippe Marcadent; Ana Maria Méndez; Sokhna Ndiaye; Tharcisse Nkanagu; Karuna Pal; Vinicius Pinheiro; Emmanuel Reynaud; Carol Rodriguez Burgess; Markus Ruck; Xenia Scheil-Adlung; Valérie Schmitt-Diabate; Wolfgang Scholz; Nicolai Shinkov; Carmen Solorio; Marc Soquet; Pierre Stadelmann; Emmanuelle St. Pierre Guilbault; José Tossa; Philippe Vanhuynegem; Sergio Velasco; Diane Vergnaud; Lynn Villacosta; Valeria Von Blumenthal; John Woodall; Hiroshi Yamabana.

Agradecemos la colaboración editorial de Frances Papazafropoulos.

Aguardamos ansiosamente las reacciones del mayor número posible de personas interesadas.

Michael Cichon,
Director.

Krzysztof Hagemeyer,
Coordinador de Políticas.

Introducción

El presente documento se propone explorar el marco dentro del cual la OIT debería promover un enfoque basado en principios, que sea práctico y que dé respuestas a las políticas de seguridad social¹ en el nuevo milenio.

La fuente de referencia única más importante es la discusión general sostenida en la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001. La visión de la seguridad social que surgió de esta discusión, se tradujo en 21 conclusiones que se reproducen en el Anexo 2². Las conclusiones confirmaron la validez, dentro del desarrollo del paradigma del trabajo decente, del enfoque general de la seguridad social en el que la OIT ha venido basando su trabajo a lo largo de casi toda su historia, desde 1919. Este enfoque se basa en derechos y se formula en términos de un conjunto específico de contingencias, muchas de las cuales amenazan la capacidad de un trabajador individual y de su familia de generar sus propios ingresos.

Teniendo en cuenta la naturaleza multidimensional de la seguridad social, las conclusiones adoptadas en la 89.^a reunión de la Conferencia se refieren con cierto detalle a los diversos aspectos de la seguridad social; aquellas pueden fácilmente formar parte de una serie de grupos que se elaboran a continuación.

Aspectos relativos a los derechos y a los principios

La seguridad social ha sido el elemento central del mandato de la OIT, prácticamente desde su creación en 1919. En la 26.^a reunión de la Conferencia Internacional de 1944 en Filadelfia, la OIT reconoció, en la Declaración de Filadelfia, la necesidad de brindar un adecuado nivel de protección social. Antes y después de 1944, la Organización desarrolló una serie de convenios y recomendaciones sobre seguridad social. Con el tiempo, la noción de seguridad social como derecho humano básico fue obteniendo una gran aceptación y se fue desarrollando progresivamente en muchos otros foros y convenios. Además, el papel central de la seguridad social es evidente a la luz de los enfoques cada vez más estructurados de la prevención y alivio de la pobreza, como los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) y las metas establecidas en los Objetivos del Milenio (ODM) pertinentes.

Aspectos de solidaridad social

Es evidente que no hay un “modelo” idóneo único de seguridad social apropiado para todos los países y para todas las épocas. Idealmente, la mejor manera en que los trabajadores podrían obtener la seguridad de sus ingresos para sí mismos y para sus familias, es mediante un trabajo decente que fuese adecuadamente remunerado. No obstante, un papel vital que tiene la seguridad social es el de garantizar la seguridad del ingreso cuando ocurren contingencias tales como la vejez, la enfermedad, la invalidez, la maternidad y el desempleo, además de brindar una asistencia médica adecuada para todos.

¹ Un marco global, pero uno dentro del cual la OIT pueda trabajar con sus Estados Miembros en la elaboración de perspectivas políticas y de instrumentos nacionales.

² OIT: Informe de la Comisión de la Seguridad Social, Actas, Conferencia Internacional del Trabajo, 89a. reunión, Ginebra 2001; véase también: OIT: Seguridad Social: *Un nuevo consenso* (Ginebra, 2001), págs. 1-7.

Sin embargo, muchas de estas cuestiones que han empezado a ser destacadas en los últimos años, tienen repercusiones en el suministro de la seguridad social en numerosos, sino en todos, los países, especialmente en aquellos que están económicamente menos desarrollados. La primera es la necesidad de extender la seguridad social a quienes carecen de cobertura, que están largamente representados en el sector llamado de la economía informal y que, por lo general, encuentran muchas dificultades para afiliarse a los sistemas formales de seguridad social. Por esta razón, las conclusiones adoptadas por la Conferencia en 2001, no sólo pusieron de relieve la necesidad de adoptar una amplia gama de enfoques organizativos que descendieran hasta el nivel local, donde debería explorarse el potencial de los regímenes de microseguros, sino que hicieron también hincapié en la responsabilidad general que tiene el Estado en la promoción, la facilitación y la extensión de la cobertura.

Existen asuntos de género que son específicos de la seguridad social y que se refieren, no sólo al principio de igualdad de género en el lugar del trabajo, sino también a los problemas a los que hacen frente las mujeres si sus responsabilidades familiares les imposibilitan acumular prestaciones adecuadas en el seguro social.

Otras cuestiones en las que se puso menos acento en las discusiones de 2001, pero que han ido adquiriendo cada vez más importancia en los últimos años, se relacionan con las migraciones de trabajadores, la protección de los propios trabajadores y la de sus familias que quedan en “casa”.

Aspectos de la transición y cambio demográficos

El más obvio de estos aspectos es el del “envejecimiento” de la sociedad, un fenómeno que se encuentra prácticamente en todos los países, aunque en grados diferentes. El aumento general de la longevidad y un cambio gradual hacia una distribución de la edad caracterizada por una elevada proporción de personas mayores (a menudo, aunque no siempre, jubiladas), tienen implicaciones evidentes, tanto para los sistemas de pensiones como para las diferentes modalidades de asistencia sanitaria.

Otros factores que tienen una notable repercusión en la seguridad social incluyen la prevalencia, especialmente en algunas regiones, del VIH/SIDA, que llevan a plantearse cuestiones en torno al papel de la seguridad social, no sólo en la protección de los individuos que contraen la enfermedad, sino también en el control, cada vez más posible pero con sus propios costos, de la infección antes de que se declare la enfermedad.

Aspectos de viabilidad y sostenibilidad económica

Las discusiones acerca del desarrollo de la seguridad social en el presente y en el futuro tienden a centrarse en la determinación del nivel de suministro que los países se pueden “permitir” y en la manera en que se distribuirán los costos. El enfoque de la seguridad social de la OIT siempre ha puesto de relieve el grado en que se debería asumir y se asume el costo colectivamente, apuntalado por la solidaridad social, pero varía naturalmente, en alguna medida, de una sociedad a otra, tal y como lo hace la financiación colectiva (y los ahorros, al menos en el modelo de seguro social) que puede complementarse con los ahorros individuales para las pensiones y con otras prestaciones. Cualquiera sea la base de la financiación elegida en cualquier país, es fundamental garantizar que el sistema en su conjunto, cuya meta es el otorgamiento de prestaciones adecuadas, sea financieramente viable (lo que ha evaluarse mediante valuaciones actuariales periódicas), y que el método de financiación sea sostenible y responda a las condiciones que, inevitablemente, cambiarán, al menos en cierta medida, en el futuro. Este conjunto de cuestiones constituye el centro del presente documento.

Tras haber abordado los diferentes temas y retos a que harán frente los sistemas de seguridad social a escala mundial en los próximos años, la discusión de la Conferencia de 2001 analizó a continuación el modo en que habían evolucionado los sistemas de seguridad social, la manera en que cada país podría desarrollar una estrategia nacional y el papel de la OIT en un trabajo eficaz con sus Estados Miembros en la extensión de la seguridad social. Se acordó que las actividades de la OIT se inscribieran en la Declaración de Filadelfia, en el concepto del trabajo decente y en las normas pertinentes de seguridad social, y en el hecho de que la OIT debiera mantener un papel consultivo y de investigación. Por último, se recomendó una iniciativa importante bajo la forma de una campaña que había de lanzarse para promover la extensión de la cobertura de la seguridad social.

* * *

Principios orientadores

En resumen, de las conclusiones adoptadas en 2001, pueden desprenderse unos principios que deberían servir de base para el trabajo futuro de la OIT en seguridad social, y que son los siguientes:

- la cobertura debería ser universal y las prestaciones adecuadas;
- el Estado debería asumir la responsabilidad general y definitiva de la garantía de un marco de buena gobernanza y de la garantía de que las prestaciones fuesen pagadas oportunamente;
- la seguridad social debería organizarse en base a la solidaridad entre hombres y mujeres, las diferentes generaciones, los trabajadores activos y los jubilados, y los ricos y los pobres;
- los sistemas de seguridad social deberán ser sostenibles;
- la norma de la ley deberá prevalecer a escala nacional e internacional.

En apoyo de estos principios específicos, también se requieren vínculos más amplios entre:

- los principios consagrados en los instrumentos jurídicos de la OIT;
- los demás principios consagrados en el concepto del trabajo decente, cuya promoción garantizará un vínculo adicional con todas las demás actividades de la OIT, sobre todo con la generación de empleo;
- un diálogo social sólido y de adecuado funcionamiento que implique a los actores sociales – específicamente a los interlocutores sociales de la OIT – en la formulación y en la gestión de las políticas en materia de seguridad social.

Los primeros dos capítulos del presente informe analizan los fundamentos para entender a la seguridad social como un derecho humano, al igual que la necesidad y la demanda de los trabajadores y de sus familias en relación con el tipo de protección ofrecida por la seguridad social (Capítulos 1 y 2). Los subsiguientes dos capítulos (Capítulos 3 y 4) consideran la variedad de retos que han de afrontarse a la hora del desarrollo de un enfoque moderno para la política de seguridad social. El Capítulo 3 analiza especialmente aquello que debe considerarse como paradigma predominante respecto de la cuestión de la “viabilidad económica de los sistemas de seguridad social, sobre todo en el contexto de las economías en desarrollo, y sostiene con firmeza que la percepción general no consigue ser un reflejo de la realidad objetiva. El Capítulo 5 analiza el modo de orientación de estas cuestiones hacia una visión de política adecuada y el Capítulo 6 presenta brevemente las conclusiones del informe.

1. La seguridad social como derecho humano básico

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su control. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales.

Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

(Declaración Universal de los Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948)

La seguridad social es un derecho humano básico.

(Conferencia Internacional del Trabajo, 2001)

A efectos de apreciar adecuadamente el alcance de las medidas y de las disposiciones objeto de debate, este documento se basa más en un entendimiento amplio que en una definición precisa de la seguridad social como:

- el conjunto de instituciones, medidas, derechos y obligaciones cuyo objetivo principal es proporcionar, o tratar de proporcionar, de conformidad con reglas específicas, la seguridad de los ingresos y la asistencia sanitaria a cada miembro de la sociedad.

Esta formulación podría interpretarse en relación con el conjunto de las sociedades o las naciones, con los grupos sociales y con las economías formal e informal. En un plano operativo, la protección social o los sistemas de seguridad social podrían entenderse, en consecuencia, como incorporando:

- las transferencias en metálico en una sociedad que se propone garantizar la seguridad de los ingresos y, por extensión, prevenir o reducir la pobreza;
- aquellas medidas que garanticen el acceso a la asistencia sanitaria, a los servicios de salud y a los servicios sociales;
- otras medidas de naturaleza similar concebidas para proteger los ingresos, la salud y el bienestar de los trabajadores y de sus familias.

Desde una perspectiva jurídica, el reconocimiento del derecho a la seguridad social se ha desarrollado mediante instrumentos universalmente negociados y aceptados que proclaman que la seguridad social es un derecho social básico de todas las personas. Este principio se inscribe en:

- el Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y
- el Artículo 9 del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La seguridad social como un derecho humano forma parte del mandato de la OIT y está consagrado en una serie de convenios de la OIT, siendo el más destacado el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que se convirtió en el modelo

para el Código Europeo de Seguridad Social y al que hacen referencia otros instrumentos regionales como:

- la Carta Social Europea;
- el Tratado de Amsterdam de la Unión Europea; y
- los instrumentos regionales que se desarrollan en Africa y en América Latina.

El derecho a la seguridad social ha sido reconocido en muchos países como un derecho protegido por su propia Constitución. Este es, por ejemplo, el caso de las Constituciones de Alemania y de Brasil.

Las perspectivas universal, regional y nacional, reflejan ciertamente lo que se ha promovido y desarrollado en la propia OIT. La Constitución de la OIT, la Declaración de Filadelfia y, más recientemente, la resolución y las conclusiones relativas a la seguridad social, adoptadas en la 89.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, han venido a confirmar la adhesión de los Estados Miembros de la OIT a la seguridad social como un derecho humano básico fundamental y su compromiso a “...extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”.

Esta perspectiva implica que cualquier Estado que haya decidido pasar a ser miembro de las Naciones Unidas y de la OIT, tiene la obligación jurídica general y fundamental de poner en funcionamiento una protección social digna para sus ciudadanos.

El objetivo global de la OIT es procurar la justicia social en todo el mundo, mediante la promoción del trabajo decente para todos, siendo uno de los principales medios de acción encaminados al logro de este objetivo, el establecimiento de normas internacionales del trabajo. Esta actividad de instauración de normas refleja la convicción de la comunidad mundial de que la justicia social debe ser abordada colectivamente y no debe ser dejada a acuerdos bilaterales accidentales entre Estados. Las propias normas sirven como orientaciones o puntos de referencia para la adopción de políticas sociales nacionales y lo que es más importante, una vez que un Estado miembro ha ratificado un convenio internacional del trabajo asume la responsabilidad de convertirlo en un dispositivo obligatorio en virtud de la legislación nacional. En consecuencia, el establecimiento de las normas es un instrumento potencialmente poderoso en la política social global.

De conformidad con el mandato establecido en su Constitución de 1919, la OIT ha concedido siempre la máxima importancia a las cuestiones relativas a la seguridad social. En efecto, el preámbulo de la Constitución establece que el mandato de la OIT es la mejora de las condiciones de los trabajadores mediante, por ejemplo, “(...) lucha contra el desempleo, (...) la protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, (...) pensión de vejez e invalidez”.

La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó los primeros convenios internacionales de seguridad social en su primera reunión de 1919. El Convenio emblemático de la seguridad social, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) (núm. 102) fue adoptado en 1952. El convenio más reciente en este campo se adoptó en 2000 y se refiere a la protección de la maternidad. Desde su creación, la OIT adoptó 31 convenios y 23 recomendaciones de seguridad social. En 2002, el Consejo de Administración de la OIT confirmó que 8 de los 31 convenios continuaban plenamente vigentes a la fecha, incluido el Convenio núm. 102.

2. La necesidad y la demanda de las personas por seguridad social

Ha llegado el momento de renovar la campaña de la OIT para mejorar y extender la cobertura de la seguridad social a quienes la necesiten...con el objeto de eliminar una injusticia social de primer orden que afecta a cientos de millones de personas en los Estados Miembros.

(Conferencia Internacional del Trabajo, 2001)

Una gran mayoría (aproximadamente el 80 por ciento) de la población mundial vive en condiciones de inseguridad social, es decir, que carece de acceso a la seguridad social formal, más allá de la remota posibilidad de apoyarse en sus familias, parientes o comunidades para asegurarse un nivel de vida. De este 80 por ciento, el 20 por ciento vive en la extrema pobreza, la forma más cruel de inseguridad. Mientras que el índice global de la pobreza puede mejorar lentamente, la pobreza y la inseguridad siguen ascendiendo de manera galopante y están enquistadas en muchos lugares del mundo, muy especialmente en África. Los progresos orientados a la consecución del Objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (“reducir la pobreza a la mitad en 2015”) son demasiado lentos y el logro oportuno de ese objetivo está en duda.

Los sistemas de seguridad social que realizan transferencias en metálico o en especie (como la asistencia sanitaria) son instrumentos clave para la prevención y rápida erradicación de la pobreza. Son crecientes el interés y la literatura sobre las “transferencias sociales”, aunque algunos actores utilizan este término en un sentido limitado, refiriéndose a los pagos en especie que son específicos para una o dos contingencias. En el presente documento, la seguridad social se considera como una serie de pagos basados en derechos y que están destinados a satisfacer una gama completa de necesidades sociales, y es este concepto más amplio de transferencia social al que aquí se hace referencia.

Un modo alternativo de prevención y reducción de la pobreza se apoya, en gran medida, en el efecto positivo de filtración del crecimiento económico. Si bien son diversos los enfoques que pueden complementarse mutuamente, no cabe duda de que son los beneficios del efecto de filtración los que determinarán que se requiera más tiempo para llegar a los necesitados, salvo que se pongan en práctica políticas de alivio directo o inmediato de la pobreza mediante transferencias sociales. La OIT estima que sólo se requeriría el 2 por ciento del PIB global para otorgar a todos los pobres del mundo un paquete mínimo de prestaciones y de servicios sociales (acceso a la asistencia sanitaria básica, transferencias de ingresos básicos en caso de necesidad y educación básica). La mayoría de estos recursos podrían obtenerse en el país. No obstante, se necesitarían transferencias globales sustanciales para ayudar a los países más pobres con un PIB *per cápita*, cercano o por debajo de la línea general de pobreza a hacer frente a sus problemas.

Hay pruebas claras en Europa y en los países de la OCDE, de que las transferencias sociales reducen con éxito la pobreza y la inseguridad social, y de que existe una sólida correlación entre la magnitud y los niveles de esas transferencias y el fortalecimiento del efecto de la reducción de la pobreza. Esto ha sido puesto de relieve en un reciente estudio de la OCDE:

La relación entre las políticas del gobierno y los resultados de la pobreza es impresionante: en todos los países, las tasas de pobreza relativa entre la población en edad de trabajar son las más bajas mientras que el gasto social no relacionado con la salud en la población en edad de trabajar es el más elevado. Dentro de cada país, el efecto combinado de los sistemas fiscales y de prestaciones es sacar de la pobreza relativa en términos de ingresos en promedio a más de la mitad de la población en situación de riesgo. Este efecto, que varía entre aproximadamente una cuarta parte de aquellos por debajo del umbral de la pobreza antes de los impuestos y

transferencias en los Estados Unidos y más de dos tercios en Dinamarca, se redujo sin embargo, durante la segunda mitad de la década de los años de 1990 en la mayoría de países de la OCDE, a medida que el crecimiento de las prestaciones reales, muy a menudo, se retrasó respecto de la mediana del ingreso disponible³.

La experiencia con las transferencias sociales en los países en desarrollo es más ambigua, habida cuenta de que los volúmenes globales de las transferencias son comparativamente pequeños. Con todo, algunas transferencias de protección social básica, como las prestaciones del seguro social de salud y los regímenes de pensiones básicas no contributivas, han dado pruebas de que constituyen medios poderosos en la lucha contra la pobreza. La mala salud es la principal razón de la pobreza: no sólo conduce a elevados costos, por ejemplo, en forma de pagos de los usuarios, sino que también es probable que tenga repercusiones significativas en la generación de ingresos. Se ha observado⁴ que la protección social de la salud puede abordar eficazmente la pobreza relacionada con la salud si las prestaciones son adecuadas y accesibles. La experiencia reciente con sistemas modestos de pensiones universales en varios países en desarrollo, ha puesto de manifiesto asimismo efectos positivos en la reducción de la pobreza de toda la familia. No sólo otorgan prestaciones a las personas mayores y a los discapacitados, sino que utilizan a estos grupos desfavorecidos, cuya situación familiar mejora notablemente mediante el ingreso en metálico que perciben, como agentes eficaces de transferencias sociales para toda la familia. Los receptores de las pensiones redistribuyen los ingresos en metálico en el hogar, financian los gastos escolares, los medicamentos, etc.⁵ Pruebas solventes de una experiencia positiva se encuentran en países como Brasil, Mauricio, Namibia, Nepal, Sudáfrica y Zambia⁶. Se calcula que esa prestación costaría, en la mayoría de los países, entre el 1 y el 2 por ciento del PIB o entre el 5 y el 10 por ciento de los presupuestos nacionales⁷. La puesta en práctica de esta prestación sería, para muchos países, un primer paso en la lucha contra una bolsa de pobreza crónica. Otro ejercicio de simulación de la OIT muestra que incluso una pensión universal muy modesta, que cuesta

³ M. Förster and M. Mira d'Ercole: *Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 22 (Paris, 2005), pág. 28.

⁴ X. Scheil-Adlung et al: *What is the impact of social health protection on access to health care, health expenditure and impoverishment? A comparative analysis of three African countries*, (Ginebra, OIT, ESS Paper No. 24, 2006).

⁵ Véase: HelpAge International: *Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (Londres, 2004).

⁶ Véase: H. Schwarzer, and A.C. Querino: *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction* (Geneva, ILO, ESS Paper No. 11, 2002); F. Durán-Valverde: *Anti-poverty programmes in Costa Rica: The non-contributory pension scheme* (Ginebra, OIT, ESS Paper No. 8, 2002); F. Bertranou and C.O. Grushka: *The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction* (Ginebra, OIT, ESS Paper No. 5, 2002); A. Barrientos and P. Lloyd-Sherlock: *Non-contributory pensions and social protection*, Issues in social protection series, Discussion paper 12, OIT Sector de la Protección Social (Ginebra, 2003); E. Schleberger: *Namibia's universal pension scheme: Trends and challenges* (Ginebra, OIT, ESS Paper No. 6, 2002); F. Bertranou, W. van Ginneken y C. Solorio: "Impacto de las pensiones financiadas con impuestos sobre la reducción de la pobreza en América Latina: Evidencias de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay", en *Revista Internacional de Seguridad Social* (Ginebra, OIT), 57(4), págs. 3-20.

⁷ Véase: K. Pal, C. Behrendt, F. Léger, M. Cichon, K. Hagemeyer: *Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, Issues in social protection series, Discussion paper 13, Departamento de Seguridad Social OIT (Ginebra, 2005).

aproximadamente el 1 por ciento del PIB, reduciría la brecha de la pobreza en la República Unida de Tanzania y en Senegal en más del 20 por ciento⁸.

El reciente *tsunami* en Asia y los huracanes en América del Norte, pusieron de manifiesto la importancia de los servicios sociales públicos, incluida no sólo una asistencia médica fácilmente accesible, sino también las transferencias en metálico de la seguridad social en caso de fallecimiento, invalidez o desempleo, para paliar las consecuencias de tales desastres naturales masivos. Las víctimas lo pasan muy mal si no se cuenta con esas transferencias. Estos acontecimientos han mostrado una vez más que la seguridad social es un importante elemento para la cohesión social. Si los sistemas fracasan en tales situaciones, se socava la confianza que podría tener la gente en las instituciones, y se deteriora significativamente la capacidad de la sociedad a la hora de hacer frente a otras crisis.

De ningún modo la seguridad social es una necesidad marginal de la gente. Los seres humanos son por naturaleza enemigos del riesgo y desean fervientemente una seguridad. “La gente está desesperada por tener seguridad, en el trabajo, en la familia y en el vecindario. Detestan el desempleo, la ruptura familiar y el crimen en las calles. Ahora bien, el individuo no puede por sí solo determinar la pérdida de su trabajo, de su cónyuge o de su billetera. Depende, en parte, de unas fuerzas externas que escapan a su control”.⁹ El sentimiento de seguridad está vigorosamente relacionado con la confianza que tienen unas personas respecto de otras, en su comunidad, en su sociedad y en sus instituciones.

Una dimensión importante de la seguridad humana global es la seguridad económica, y uno de los principales aspectos de la seguridad económica es la seguridad del ingreso. La seguridad del ingreso quiere decir vivir en una situación en la cual necesidades básicas como los alimentos, la vivienda, la asistencia médica y la educación, pueden ser garantizadas de modo ininterrumpido. Esto no sólo requiere que se cuente con una fuente de ingresos adecuada y regular, sino que requiere también que se tenga la garantía de que, si ocurre algo inesperado en la fuente regular del ingreso, como la pérdida del trabajo o del sustento debido a la enfermedad, a la invalidez, al desempleo o a un desastre natural, o si surge una necesidad imprevista ocasionada por enfermedad, fallecimiento u otros acontecimientos relacionados con la familia o con la naturaleza imposibles de ser cubiertos con la fuente regular de ingresos, se cuente con unos mecanismos establecidos. Estos mecanismos deberían estar en condiciones de proporcionar una sustitución del ingreso para cerrar la brecha emergente del ingreso y/o garantizar el acceso a los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de estas necesidades imprevistas.

Incluso en los países en los que la economía de mercado está sólidamente implantada, los sistemas de seguridad social cuentan con un apoyo abrumador. Cuando se solicitó a los europeos de 30 países en la encuesta del Eurobarómetro¹⁰, en mayo-junio de 2005, que indicaran cuáles consideraban que eran los conceptos económicos más positivos, la “seguridad social” se ubicó en primer lugar (72 por ciento de aprobación), seguido de cerca por los términos “compañía” (71 por ciento), “comercio libre” (70 por ciento), y “competitividad” (69 por ciento); los términos clasificados como los más negativos fueron “monopolio” (18 por ciento de aprobación) y “proteccionismo” (33 por ciento de aprobación). Es de gran interés observar que el término “globalización” obtuvo una tasa de

⁸ Véase: F. Gassmann, C. Behrendt: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Tanzania and Senegal*, Issues in social protection series, Discussion paper 15, Departamento de Seguridad Social OIT (Ginebra, 2006).

⁹ R. Layard: *Happiness: Lessons from a new science* (Londres, Allen Lane, 2005), pág. 7.

¹⁰ Comisión Europea: *Eurobarómetro 63. Opinión pública en la Unión Europea* (Bruselas, 2005).

aprobación del 37 por ciento. Aunque las personas apoyaron abrumadoramente las economías de mercado, parecen tener una comprensión pragmática de que las economías de mercado requieren un sólido sistema de seguridad social. En los Estados Unidos, las dos terceras partes del público están a favor del mantenimiento del programa de seguridad social “lo más cerca posible” del sistema vigente¹¹. En los países en desarrollo, la gente cree en el apoyo público en caso de algunas contingencias. En Sudáfrica, por ejemplo, cerca de las dos terceras partes de población creen en un apoyo público total en caso de vejez, invalidez, mala salud y desempleo. Cifras similares se dan en Etiopía, Gujarat e India y, en una medida ligeramente menor, en Indonesia¹².

Por consiguiente, se podrían plantear los siguientes interrogantes: ¿por qué la reducción o la contención del gasto social es una preocupación predominante de los responsables de las políticas en muchos países del mundo? ¿Por qué entonces la mayoría de la población mundial no tiene acceso ni a la protección básica? ¿Por qué muchos de los que brindan asesoramiento a los países pobres se resisten a apoyar programas importantes de transferencias? ¿Por qué no se cuenta con un apoyo suficiente en los propios países? Las respuestas parecen radicar en el paradigma que se ha venido sosteniendo desde finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 y en el debate académico en torno a los efectos económicos del estado de bienestar desde aquella época.

¹¹ AARP/RTV and Joint Centre for Political and Economic Studies: *Public attitudes toward social security and private accounts* (Washington, 2005).

¹² OIT: *Seguridad económica para un mundo mejor* (Ginebra, 2004).

3. Seguridad social y rendimiento económico

La seguridad social, administrada correctamente aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. En conjunción con una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas, es un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible. Facilita los cambios estructurales y tecnológicos que requieren una fuerza laboral adaptable y móvil. Cabe señalar que la seguridad social, aunque representa un costo para las empresas, es también una inversión en las personas o un apoyo a las mismas. Ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca.

(Conferencia Internacional del Trabajo, 2001)

En décadas recientes, los sistemas nacionales de protección social y sus efectos percibidos en el rendimiento económico han sido objeto de intensos debates en materia de políticas en muchos países. Algunos expertos preconizan que los sistemas sociales que redistribuyen hasta el 35 por ciento del PIB de los países ya no son viables. El gasto en protección social en este nivel y más allá, es considerado como un impedimento para el crecimiento, con efectos negativos, tanto a corto como a largo plazo. Otros sostienen una opinión contraria y consideran que la protección social, si está bien administrada, constituye un genuino factor productivo. Un grupo de investigadores de la OIT concluyó recientemente¹³: “Con todos los argumentos sobre la mesa, el resultado del debate teórico sobre los efectos económicos potenciales positivos del estado de bienestar frente a los negativos parece terminar en un empate...”.

Para el analista político y para el responsable de las decisiones, un debate inconcluso es de limitada ayuda. Las transferencias sociales pueden muy bien tener un efecto positivo directo en el crecimiento, pero la cuestión clave es reconocer qué niveles sustanciales de gasto social y de crecimiento económico pueden coexistir¹⁴ y que tales transferencias constituyen la herramienta que permita que el crecimiento económico sea justo, fortaleciéndose, así, su sostenibilidad.

En los últimos años, las notables tasas de crecimiento económico general de muchos países no se han traducido en una disminución, con igual rapidez, de la pobreza o de la inseguridad social. De hecho, la inseguridad social ha aumentado en muchos países junto con los recortes de la protección social. No obstante, grandes estados de bienestar como Alemania, Austria, Francia, Países Bajos y otros, han mantenido, por lo general, su gasto social, medido en porcentaje del PIB, en los niveles a los que se había llegado a mediados de los años setenta.

En efecto, todas las medidas de contención del gasto social reflejan el nuevo paradigma de la política económica que ha venido dominando cada vez más las discusiones políticas y socioeconómicas de los últimos 20 a 25 años. En consonancia con este modo de pensar, las bajas tasas de crecimiento de Europa, son, sobre todo, el resultado de un suministro de protección social demasiado elevado y erróneamente diseñado. Aún no está claro si este “nuevo paradigma” llevará incluso a mayores reducciones en el gasto social. Todo lo que se puede observar en la actualidad es que el gasto social en los países de la OCDE (medido en porcentaje del PIB) se ha estabilizado en el largo plazo y esto se aplica igualmente a

¹³ M. Cichon, W. Scholz, et al.: *Financiación de la Protección Social* (Madrid, OIT/Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006), pág. 183.

¹⁴ P. Lundert: *Growing public: Social spending and economic growth since the eighteenth century*, Vols. I and II (Nueva York, Cambridge University Press, 2004).

economías de bajo y elevado crecimiento. Es evidente que las políticas de este tipo no han conllevado un crecimiento económico más elevado. Las tasas de crecimiento económico han disminuido, en general, para situarse en niveles moderados desde mediados de los años setenta. Respecto de la protección social, los gobiernos de los principales países han adoptado reiteradamente medidas, a lo largo de los últimos 30 años, para mantener el gasto en protección social en niveles constantes para el país, junto con un descenso general de las tasas de crecimiento del PIB en el mismo período.

A pesar de ello, los países continúan aplicando políticas diseñadas para controlar el gasto social público. Los motivos aducidos para hacerlo, se vinculan, en general, con la accesibilidad de los sistemas de seguridad social. Se hace hincapié en que los países pobres no pueden sencillamente permitirse ningún programa importante de transferencias. Se sostiene que necesitan mantener sus impuestos y el gasto público en niveles bajos para poder ser competitivos en una economía global (en general, unas cotizaciones bajas a la seguridad social y unos bajos impuestos, contribuirán a atraer inversiones extranjeras y a mantener exportaciones baratas), así como mantener elevados incentivos para el trabajo. Los mismos argumentos se han planteado en los países desarrollados. Se han desencadenado otros temores por las consecuencias esperadas de las sociedades longevas en el nivel de impuestos y de cotizaciones.

Algunos creen que demasiada seguridad, especialmente la seguridad del ingreso, conspiran contra unos incentivos encaminados a que las personas se comprometan más en actividades económicas y desarrollen su capacidad de invención y de producción. Pero probablemente, para ser exactos, la verdad es la opuesta: cuando uno se siente menos seguro, está menos dispuesto a asumir riesgos. Los estudios revelan que las personas pobres se oponen a los riesgos. Los individuos menos dispuestos a asumir riesgos razonables correrán un riesgo sólo si la pérdida potencial es relativamente pequeña en comparación con su riqueza. Por regla general, los pobres no están dispuestos a arriesgar ni siquiera pequeñas cuantías, por cuanto ello representa una amenaza a su supervivencia. La riqueza brinda seguridad y se puede correr mayores riesgos. Para muchas personas, la seguridad social sustituye a la riqueza. Quienes no tienen acceso a unos mecanismos de protección pertinentes contra muchos riesgos sociales, evitarán asumir otros riesgos económicos, debido a que tienen que centrarse en su propia protección.

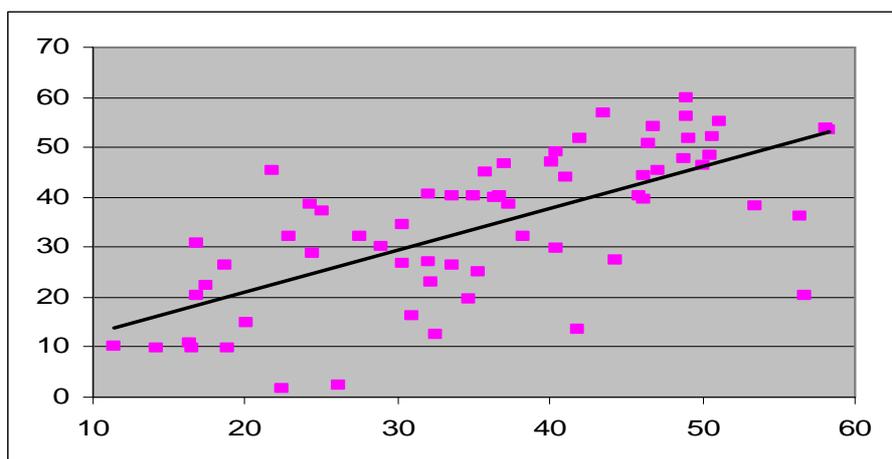
Sin embargo, la protección social no sólo aborda la gestión del riesgo. El otorgamiento de una seguridad del ingreso a los pobres constituye uno de los mecanismos primordiales para el logro de una mayor igualdad de oportunidades, de ingresos y de riqueza que la que se da en la actualidad en el mundo, y que la que probablemente generan las fuerzas del mercado, en caso de que esto se deje en sus manos. Se requiere una mayor equidad, de modo que los pobres puedan compartir los resultados del crecimiento económico, lo que podría traducirse, a su vez, en una mayor aceptación de la globalización.

En general, se espera que las transferencias sociales se traduzcan en una distribución del ingreso en la sociedad que es distinta de la que se deriva de las fuerzas del mercado. Ningún mecanismo privado del mercado puede redistribuir el ingreso de este modo. La redistribución del ingreso debe realizarse, sobre todo, mediante intervenciones de la seguridad social pública (junto con los sistemas fiscales), y no puede delegarse a estructuras privadas, ya sean los mercados, ya sean las estructuras tradicionales basadas en la familia ampliada o en la participación de la comunidad en los ingresos. Es poco probable que este último mecanismo consiga la orientación y el grado de redistribución deseados. Las familias extensas o las pequeñas comunidades locales suelen ser relativamente homogéneas en cuanto a los niveles de ingresos. Una redistribución del ingreso en tales grupos no afecta significativamente la redistribución en la sociedad y no crea, por tanto, una igualdad mucho mayor.

Dicho esto, se reconoce ampliamente la importancia de un crecimiento equitativo. Según una fuente del Banco Mundial, “Otros han sugerido que una mayor equidad viene a costa de un crecimiento más bajo y que existe una compensación entre crecimiento y equidad [...]. Una serie de recientes estudios empíricos [...] concluyeron que no era necesaria esa compensación y que la equidad en sus distintas dimensiones mejora el crecimiento”. “... la mayoría de países en desarrollo probablemente tendrán un gran margen para mejorar la calidad del crecimiento [...] mediante políticas encaminadas a mejorar la distribución del ingreso¹⁵.” Esto es precisamente lo que hace que un sistema de seguridad social esté adecuadamente diseñado.

Ahora bien, ¿cuánta seguridad social es viable?, los países de la OCDE gastan entre el 10 y el 30 por ciento del PIB en seguridad social – por lo general, entre una tercera parte y la mitad del gasto público total. Los países con un mismo nivel de desarrollo económico presentan grandes diferencias en términos de lo que gastan en seguridad social, tal y como se muestra claramente en la Figura 3.1.

Figura 3.1. Gasto público en seguridad social: relación entre la magnitud del gasto del gobierno en seguridad social (eje vertical: gasto en seguridad social en porcentaje de los gastos gubernamentales) y los gastos totales gubernamentales (eje horizontal: gasto total del gobierno en porcentaje del PIB)



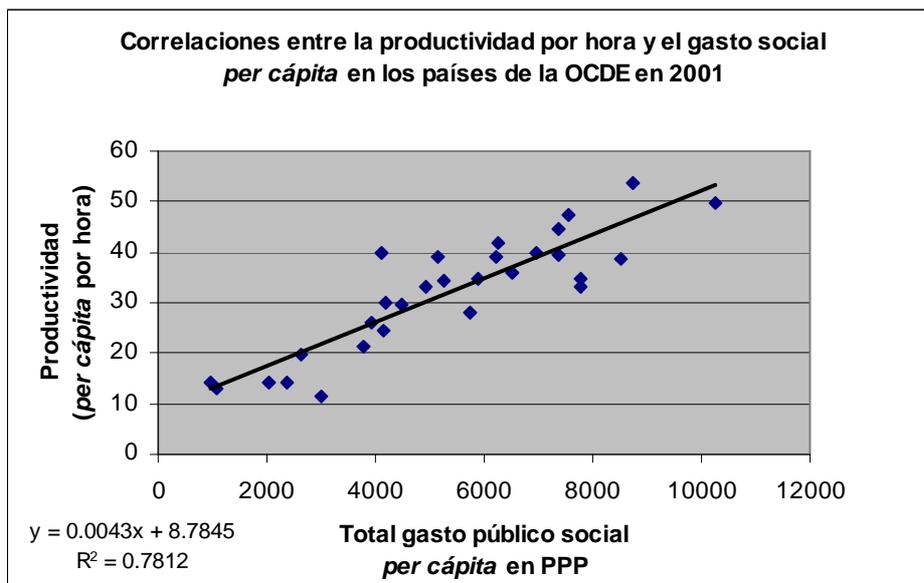
Fuente: Cálculos de la OIT fundamentados en datos de la base de datos del FMI Estadísticas Financieras del gobierno. Datos sobre gastos generales del gobierno en 65 países, 2000-2003.

El tamaño del sistema de seguridad social está concebido obviamente más según las actitudes políticas predominantes respecto de la redistribución que en consonancia con “leyes económicas” austeras. La accesibilidad es una función de la disponibilidad de la sociedad para financiar transferencias sociales mediante impuestos y cotizaciones. También son habitualmente accesibles los sistemas de seguridad social que funcionan mediante la aprobación de la mayoría del público general. Por otra parte, los sistemas que funcionan mal desde el punto de vista del público general, suelen perder apoyo y aceptación, y pueden pasar a ser inaccesibles, incluso si son relativamente pequeños en términos fiscales.

¹⁵ J. Kingman (ed.): *A sourcebook for poverty reduction strategies* (dos volúmenes) (Washington, DC, Banco Mundial, 2002), Vol. 2, Capítulo. 12 (Macroeconomic issues), Secciones 12.2.4 y 12.2.5.

La Figura 3.2 muestra que en los países de la OCDE existe una estrecha correlación positiva entre el gasto social (*per cápita* de la población) y la productividad laboral (PIB por hora trabajada). La correlación entre la productividad “simple” *per cápita* (por trabajador) y el gasto social (*per cápita* de la población) es también positiva, pero menos estrecha. Si bien, es posible que no se haya investigado lo suficiente la naturaleza de la verdadera causalidad que está detrás de esta correlación, una conclusión es obvia: un sistema extensivo de seguridad social no es compatible con una economía de elevada productividad.

Figura 3.2. Productividad laboral y gasto social



Fuente: Cálculos de la OIT en base a datos de la OCDE.

Un reciente estudio de la OIT¹⁶ muestra que incluso en los países en desarrollo más pobres, está dentro de sus posibilidades una protección social básica accesible para todos, habida cuenta de su situación fiscal y de la implicación de los donantes. Desde una perspectiva política, la accesibilidad depende, sin embargo, de las opciones nacionales en cuanto a la asignación de los recursos disponibles y – teniendo en cuenta los elevados niveles de dependencia de esos países de la ayuda extranjera – de las actitudes de los donantes en relación con las prioridades que deberían tener los patrones de gasto.

¹⁶ K. Pal, et al., *op. cit.*

4. Los principales retos de los sistemas de seguridad social

Los entornos demográfico, económico y social, en los cuales funcionan los sistemas de seguridad social, cambian rápidamente y estos cambios plantean claramente retos para las sociedades y para sus sistemas de transferencias sociales. En consecuencia, han surgido, en la última década, unas nuevas tendencias macro en la estructura de los sistemas nacionales de seguridad social; éstas pueden ser descritas con más precisión como “centrífugas” y sus causas siguen estando, aún en cierta medida, interconectadas.

La transición demográfica mundial

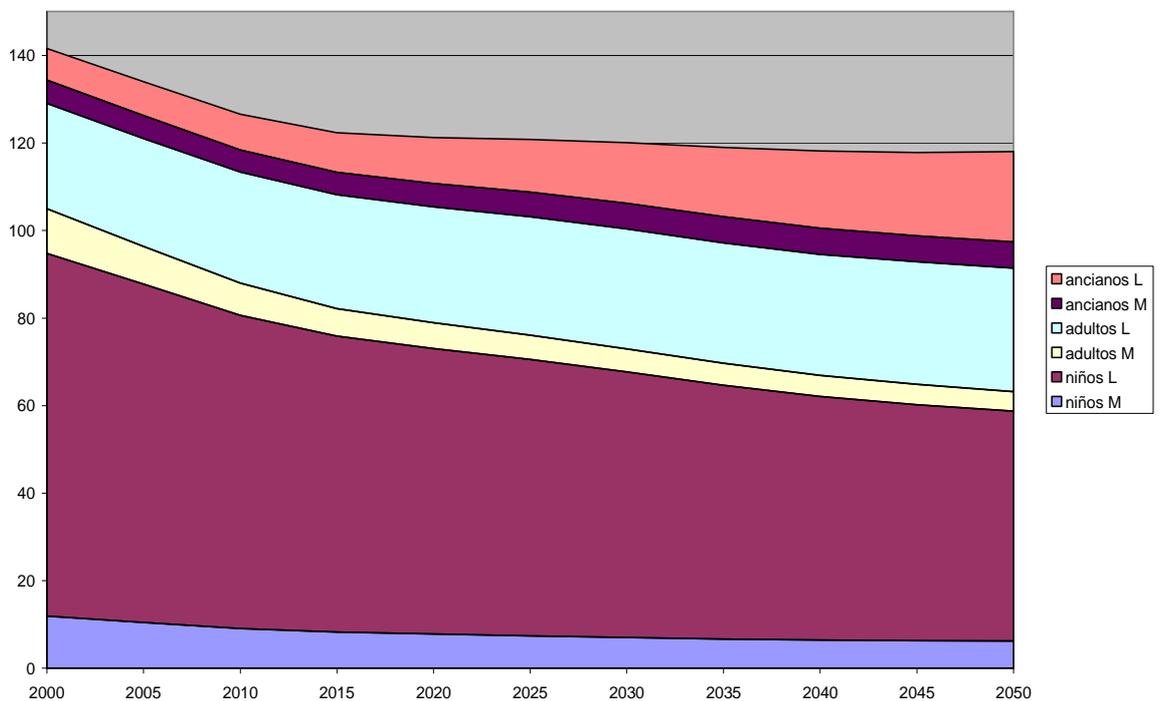
Las tasas de dependencia constituyen el indicador clave de la presión demográfica en los sistemas nacionales de transferencias sociales. El entorno demográfico de un sistema de protección social, que incluye la estructura de la morbilidad de la población que debe ser abordada por el sistema de salud, codetermina la tasa de dependencia del sistema – esto es, influye en la relación entre el número de beneficiarios (es decir, los receptores de las transferencias) del sistema y el número de personas que financian estas transferencias o que perciben el salario nacional con cargo al cual se financian estas transferencias. La demografía no es el factor exclusivo determinante, por cuanto la gobernanza también tiene un impacto notable en la dependencia. Los factores biológicos (el envejecimiento expresado como la caída de las tasas de fertilidad, de mortalidad y de morbilidad) también determinan, en buena medida, el número potencial de beneficiarios y financiadores del sistema nacional de protección social. En otras palabras, aquellos explican la tasa de dependencia demográfica pura. En consecuencia, los factores demográficos, no cuentan en la magnitud total del sistema de dependencia: la economía codetermina el número de desempleados, mientras que la legislación nacional, que representa un factor de gobernanza, codetermina el número de personas que se jubilan y de personas que reciben educación. Este último número está influenciado, por ejemplo, por las disposiciones legales que rigen el número mínimo de años de escolaridad obligatoria o de estudios requeridos para el primer grado universitario. Las tasas de dependencia reales del “sistema” en muchos regímenes de seguridad social, son bastante más altas 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.

Siendo iguales los otros determinantes – desarrollo económico y factores de gobernanza –, el envejecimiento es el factor que ejerce una mayor influencia en las transferencias sociales a la población de más edad (tanto formal como informal), las que, a su vez, constituyen las partidas de gastos más grandes en los sistemas de protección social de los países desarrollados. La repercusión es especialmente notable en los sistemas maduros de las sociedades que tienen una elevada proporción de personas mayores cubiertas por la seguridad social. No obstante, mientras que las sociedades desarrolladas son sustancialmente “mayores” en relación con las menos desarrolladas, el ritmo del envejecimiento es en realidad mucho más rápido en el mundo en desarrollo. Los países menos desarrollados harán frente, en términos relativos, a un problema de envejecimiento aún mayor entre 2000 y 2005, y tendrán que constituir sistemas sólidos de transferencias bien preparados para afrontar este reto.

Con todo, aunque los regímenes de pensiones se encuentran con un aumento de la dependencia demográfica, el reto parece ser mucho menos importante para los sistemas de seguridad social en general: el número combinado de hijos, el de las personas en edad de trabajar que están inactivas y el de las personas mayores por cada 100 personas económicamente activas, se encuentran en general, en disminución (véase la Figura 4.1). Esto se debe, en buena medida, al número en rápido descenso de niños en el mundo en desarrollo. De nuevo la visión puede ser un tanto engañosa, por cuanto, de momento, un

gran porcentaje de la población activa pertenece a la categoría de trabajadores pobres. Así, la dependencia de las transferencias globales reales puede ser más alta que la que indica la figura.

Figura 4.1. Relaciones globales de dependencia económica



L= regiones menos desarrolladas; M = regiones más desarrolladas.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en *United Nations World Population Prospects: The 2004 Revision Population Database*.

Uno de los aspectos más espectaculares de la transición demográfica es la rápida caída de las tasas de fertilidad. Las tasas globales de fertilidad disminuyeron en las tres décadas, entre 1970-1975 y 2000-2005, de 4,49 a 2,65, es decir, en aproximadamente el 40 por ciento. De ninguna manera es éste un fenómeno que se dé sólo en los países desarrollados.

El problema del envejecimiento de las sociedades no puede reducirse al problema de las pensiones. Las tasas de crecimiento del PIB globales y per cápita están en situación de riesgo cuando la población envejece y se reduce la fuerza de trabajo que puede ser empleada. A modo de ejemplo, la publicación más reciente de la Unión Europea presentada a la Cumbre Europea en octubre de 2005, sostuvo que el envejecimiento con arreglo a una situación *status quo* podría actuar como un freno para el crecimiento económico, llevándolo en un promedio situado entre el 2,0 y el 2,5 por ciento anual a la mitad de esa tasa¹⁷. Es imprescindible llegar a tasas de aumento de la participación de la fuerza de trabajo para todas las edades durante 18 a 20 años, a efectos de mantener el nivel de vida de las sociedades que envejecen. Las migraciones pueden ayudar a mantenerlo, pero ello constituirá sólo un alivio parcial o conducirá a la explosión de las poblaciones. Sigue siendo decisivo el mantenimiento de una fuerza de trabajo endógena suficientemente

¹⁷ Unión Europea: *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo la Comisión Económica y Social Europea y el Comité sobre las Regiones: Los valores europeos en un mundo globalizado* (Bruselas, octubre de 2005, pág. 11).

grande¹⁸. La creación de unos empleos que convengan a los trabajadores de edad avanzada, continúa siendo el verdadero reto para las sociedades longevas y constituye aún una de las herramientas clave de la política dirigida a calmar las “crisis del envejecimiento”.

El reto planteado por la transición demográfica global a los sistemas de transferencias sociales es abordable, tal y como ponen de manifiesto los resultados de las recientes proyecciones del costo de todas las transferencias sociales relacionadas con la edad hasta 2050, para los 25 Estados miembros de la UE¹⁹. Existen casos problemáticos evidentes, pero un aumento del costo promedio de menos de 4 puntos porcentuales del PIB durante un período de 45 años, parece constituir un escenario más bien benigno.

Si los países europeos y otros de la OCDE estuvieran en condiciones de gestionar su propia transición demográfica, podrían incluso encontrarse en situación de liberar algún espacio fiscal para el alivio de la pobreza resultante de la transición demográfica o de los problemas sanitarios generados por los cambios demográficos en otras zonas del mundo (como, por ejemplo, las regiones con una elevada prevalencia del VIH/SIDA).

Cambios en la salud, sociedad y mercados laborales

Cuestiones de salud pública

Las nuevas amenazas a la salud pública constituyen otro factor que puede ocasionar cambios rápidos en el entorno demográfico en el que funcionan los sistemas de protección social, sobre todo en los países en desarrollo. Entre las enfermedades infecciosas que se espera se conviertan en pandemia, el VIH/SIDA es el más grave. Si bien se ha tenido en cuenta, en las mencionadas cifras de dependencia global, el alcance proyectado de la pandemia del VIH/SIDA, ello generará grandes problemas en muchas regiones. En algunas regiones de Africa, la tasa de la infección se estima que ha alcanzado casi el 40 por ciento. Esto implica, con toda probabilidad, que, a más tardar en los cinco a diez próximos años, fallecerán 40 de cada 100 personas que están vivas, a menos que se produzca avances médicos espectaculares, tal vez de importancia especial en Africa, y que bajen los costos de los medicamentos. Una crisis de esta magnitud no puede sino tener un efecto extraordinario en el costo de cualquier sistema nacional de protección social. Probablemente sea justo señalar que el VIH/SIDA consumirá las reservas financieras y fiscales que se hubieran utilizado para la mejora de la protección social y que el crecimiento de Africa hubiera permitido constituir en circunstancias normales. Pero no debería olvidarse que la malaria, aunque menos prevalente y limitada a las regiones más pobres del mundo, tiene un efecto incluso más espectacular en las estructuras de población y en las de morbilidad, y los sistemas de salud de los países en desarrollo, a diferencia de los de los sistemas de salud de los países desarrollados, tienen que hacer frente a este problema.

¹⁸ M. Cichon, R. Knop, F. Léger: *White or prosperous: How much migration does the ageing European Union need to maintain its standard of living in the twenty first century?* Documento presentado en la 4a. Conferencia Internacional de Investigación de la Seguridad Social, Amberes, Bélgica, mayo de 2003.

¹⁹ Comisión Europea: *The impact of ageing on public expenditure: Projections for the EU 25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)*, report prepared by the Economic Policy Committee and the Directorate General for Economic and Social Affairs (DG ECOFIN), Report No. 1/2006 (Bruselas, 2006).

Empleo y globalización

En casi todos los países, es cada vez más intensa la competencia mundial en los mercados nacionales y en las exportaciones. Una de las razones de esto es que, desde principios de los años 90, la ex Unión Soviética, los países de Europa Central y Oriental, así como gran parte de China e India, se han unido al mercado laboral global con costos laborales relativamente bajos, que en efecto duplican su tamaño. Las comunicaciones de alta tecnología, al igual que unos medios de transporte rápidos y baratos, no sólo facilitan las cadenas mundiales de producción, sino también los movimientos de bienes y servicios y de personas²⁰. El resultado es que las tecnologías, los lugares de trabajo y las capacidades, se vuelven obsoletas a un ritmo cada vez veloz. Si bien los efectos percibidos en la seguridad del empleo son significativos, el efecto directo mesurable de la migración del lugar del trabajo es menor que el que se hubiera esperado (la tasa de desempleo en todos los países de la OCDE aumentó del 6,1 por ciento en 1990 a cerca del 6,9 por ciento en 2004) y sólo un número estimado de aproximadamente medio millón de puestos de trabajo de los países en desarrollo son identificados como productores de bienes y servicios para el consumo del mundo desarrollado. Sin embargo, en un plazo más largo, la competencia mundial sería mucho menor en términos de costos absolutos más bajos que en términos de productividad y de infraestructura institucional y social que facilitara la actividad económica y que contribuya al florecimiento de la productividad. Muchos estudios han concluido que los sistemas de seguridad social son elementos indispensables de dicha infraestructura.

Migraciones y composición de la familia

La OIT estima que, a comienzos del nuevo siglo, aproximadamente 175 millones de personas de todo el mundo vivían fuera de sus países de nacimiento o de ciudadanía²¹, de los cuales cerca de 90 millones eran trabajadores migrantes. Al mismo tiempo, se ha producido un éxodo de personas de las zonas rurales a las zonas urbanas. De 1995 a 2005, la participación del empleo rural en el empleo mundial cayó en tres puntos porcentuales, es decir, en aproximadamente 90 millones de trabajadores, para llegar a cerca del 40 por ciento. Junto con los dependientes de los trabajadores migrantes, el número total de personas que se han desplazado de las zonas rurales a las urbanas, podría ser del orden de 200 millones de personas dentro de algunas décadas. Existen indicios claros de que las cifras aumentarán espectacularmente debido a la migración rural-urbana en China. Las migraciones internas y externas se originan por una serie de razones que van desde los conflictos nacionales e internacionales y los desastres naturales hasta el desempleo y la pobreza.

Sin embargo, en muchos casos, solo un miembro de la familia migra para buscar seguridad o un trabajo mejor remunerado en las zonas urbanas o en otros países. Esto complica los efectos perniciosos del VIH/SIDA y de otras enfermedades en las unidades y estructuras familiares. No es raro que los migrantes permanezcan excluidos de las sociedades de acogida, con todos los riesgos que ello conlleva para su propia salud y bienestar. Las sociedades receptoras son también vulnerables. La inclusión de los migrantes en los sistemas nacionales de seguridad social es una vía para ayudarles a integrarse en sus nuevos países o en las ciudades en las que eligen vivir. Un reciente informe de la OIT hizo hincapié en que era importante para los trabajadores migrantes: (1) tener el mismo acceso que los nacionales a la cobertura y al derecho a las prestaciones; (2)

²⁰ OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*, Informe del Director General, CIT, 95a reunión, Ginebra, 2006, págs. 23-24.

²¹ *Ibid.*, págs. 31-32.

mantener los derechos adquiridos cuando se deje el país (incluida la exportación de prestaciones); y (3) beneficiarse de la acumulación de los derechos adquiridos en diferentes países²².

Además, las remesas de los trabajadores migrantes se han convertido, en numerosos países en la principal fuente de ingresos de muchas familias. Estos flujos de dinero podrían ayudar a financiar una mayor seguridad del ingreso en los países y regiones “exportadores de mano de obra”.

Informalización de los mercados laborales y de las economías

El informe del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2006²³ se refiere a las expectativas alimentadas por el modelo de “economía dual” que supuso – extrayendo de la experiencia de los países que se industrializaron primero– que la mayoría de los trabajadores agrícolas se desplazaría de las zonas rurales a las zonas urbanas y a unos puestos trabajo en la industria manufacturera de productividad más alta. Este supuesto sencillamente ya no tiene vigencia. La industria manufacturera ha dejado de constituir el sector principal de crecimiento del empleo en muchas regiones y los movimientos de los trabajadores de las zonas rurales a las urbanas han sido absorbidos, en gran parte, por el comercio, especialmente por el pequeño comercio informal. De ahí que no se hayan cumplido las expectativas de que se daría un movimiento progresivo hacia la formalización de la fuerza laboral agrícola largamente informal. La OIT estima que, a finales de los años 90, la participación del empleo informal en el empleo no agrícola había sido del 48 por ciento en África del Norte, del 72 por ciento en el África Subsahariana, del 51 por ciento en América Latina y del 65 por ciento en Asia²⁴.

Globalización y nueva incertidumbre

La creciente integración económica en las últimas décadas del siglo XX coincidió con el aumento de la desigualdad en el ingreso en algunos países y con un creciente desempleo en los trabajadores con escasa calificación, principalmente en el continente europeo. Lo que importa en este contexto, es, sin embargo, además del impacto de la internacionalización de los salarios y del empleo, que reduce la base impositiva nacional, el grado en el que afecta la capacidad de los gobiernos nacionales para fijar sus propias metas respecto de la protección social. Los críticos del “estado de bienestar” han sostenido que una creciente apertura internacional crea dificultades para la obtención de ingresos suficientes y, en consecuencia, se requiere un recorte del “estado de bienestar”. Existe alguna evidencia de que en la actualidad los países están comprometidos en la competencia fiscal, aunque los efectos parecen ser mucho menores de lo que se hubiera esperado. En el caso de la competencia fiscal generada por la globalización, se podría esperar una disminución de las tasas del impuesto sobre el capital y un aumento de las tasas de los impuestos sobre el trabajo y el consumo. En realidad, en muchos países de la OCDE, las tasa promedio de los impuestos sobre el trabajo parecen haber aumentado, aunque esto se explica parcialmente por la necesidad de compensar la disminución de la base tributaria.

²² OIT: En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada, Informe VI, CIT, 92.^a reunión, Ginebra, págs. 77-78.

²³ *Cambios en el mundo del trabajo, op. cit.*, pág. 33.

²⁴ *Ibíd.*, pág. 34.

En consonancia con el paradigma económico de las décadas de 1980 y de 1990, los recortes en los gastos, incluso frente a las nuevas necesidades originadas por la exigencia de ajustes ante la globalización, parecían constituir el camino lógico a seguir para reducir la presión fiscal en las bases tributarias nacionales. En consecuencia, si bien se viene extendiendo, aunque sólo progresivamente en los países en desarrollo, el nivel de seguridad social en las economías industrializadas de mercado, se orienta hacia la baja. Las políticas de contención de gastos de las últimas décadas se están cobrando víctimas. Los sistemas de asistencia médica excluyen servicios y aumentan los gastos de bolsillo; también están en disminución los niveles de las prestaciones de desempleo y de otras prestaciones en metálico.

Las reformas paradigmáticas de las pensiones convirtieron, al menos parcialmente, los sistemas establecidos de regímenes de prestación definida en regímenes de cotización definida o en regímenes de cotización hipotética definida. Las reformas paramétricas modificaron la fórmula para el cálculo de las prestaciones, redujeron los ajustes de las pensiones y retrasaron las edades de jubilación. Ambos tipos de reformas apuntaron, directa o indirectamente, a aliviar algo de la carga fiscal que representa, para los presupuestos públicos o semipúblicos, la financiación de la seguridad del ingreso en la vejez, la invalidez y la pérdida del sostén de la familia y su imposición en los bolsillos privados.

En ciertos medios, se tenía la firme convicción de que las reformas que convertían los regímenes de pensiones de prestación definida ampliamente difundidos y financiados en base al reparto, en regímenes de cotización definida financiados mediante la capitalización, contribuirían a garantizar la viabilidad y la accesibilidad financiera de los regímenes de pensiones. Por una parte, se tenía la esperanza de que estas reformas fuesen a impedir el aumento de las tasas de cotización y de otros gastos de los sistemas de pensiones como resultado del envejecimiento de la población. Salvo que las personas cotizaran más tiempo y se jubilaran más tarde, las prestaciones irían a la baja, manteniéndose más o menos constantes los costos globales de las pensiones. Por otra parte, también se creía firmemente que los sistemas reformados, que vinculan estrechamente las cuantías cotizadas con las prestaciones futuras y que relegan los componentes redistributivos a los regímenes de asistencia social, aportarían un gran incentivo para cotizar, incluso con carácter voluntario. Así, estos sistemas eran considerados como un instrumento fundamental para aumentar la cobertura de todas las personas desprotegidas, especialmente los trabajadores por cuenta propia. Se suponía que la privatización de la administración de los fondos de pensiones fortalecería estos incentivos, proporcionando elevadas tasas de rentabilidad y generando asimismo una mayor confianza del público que la que se alega había originado la quiebra de los regímenes públicos.

La reforma de las pensiones de Chile, introducida ya a comienzos de los años 80, constituyó el primer intento de aplicar unas políticas que seguían este nuevo paradigma. La publicación del Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis* (1994), anunció que este nuevo paradigma en la política de pensiones podía ser pertinente a escala mundial. En los últimos años, la OIT ha realizado muchos estudios sobre los sistemas reformados de pensiones, especialmente los de América Latina²⁵ y de los países en transición de Europa Central y

²⁵ *Prospectiva de la previsión social: valuación financiera actuarial del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones 2005-2050*, Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social, AÑO F, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Servicio de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas de la OIT (Buenos Aires, 2005); *Argentina: Valuación actuarial del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones al 31 de diciembre de 2001*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Servicio de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas, Programa InFocus sobre Respuesta a la Crisis y Reconstrucción, Oficina de la OIT en Argentina, 2004; F.M. Bertranou (ed.): *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT, 2001); F.M.

Oriental²⁶. Estos estudios confirman que los resultados de los sistemas de pensiones reformados podrían: reducir la seguridad del ingreso de las personas cubiertas cuando se hacen mayores; reducir la cobertura real de las personas anteriormente cubiertas; e incumplir las expectativas respecto del aumento de las tasas de ahorro nacional. Entretanto, la preocupación de la OIT ha encontrado eco en el Grupo de Evaluación Independiente (GEI) del propio banco. El informe del Grupo sobre la evaluación de la asistencia del Banco Mundial a la reforma de las pensiones²⁷ concluyó, entre otras cosas: “Existe escasa evidencia de que los pilares de capitalización privada hayan tenido éxito en el aumento de los ahorros nacionales o en el desarrollo de los mercados de capital...” y “... y la preocupación del banco en torno a la sostenibilidad fiscal ha tendido a oscurecer el objetivo más amplio de la política de pensiones, esto es, reducir la pobreza y mejorar la suficiencia del ingreso en concepto de jubilación dentro de una restricción fiscal”.

Algunos países de Europa han introducido – o están considerando introducir – reformas similares a las de América Latina, que apuntan, sobre todo, a la reducción de los gastos futuros de las pensiones en los presupuestos públicos, con la esperanza de que tales sistemas incentiven una jubilación más tardía. Los estudios de la OIT antes citados, también hacen referencia a los elevados costos de transición y de larga duración, a los altos costos administrativos y a las bajas tasas de sustitución esperadas, especialmente para las mujeres u otras personas con carreras cortas, interrumpidas y de bajos ingresos (o aquellos que – como los trabajadores por cuenta propia – cotizan obligatoriamente sólo una cuantía mínima baja). Las Figuras 4.2 y 4.3 muestran las tasas teóricas de sustitución esperadas para Estados miembros seleccionados de la UE, tal y como se comunica en sus informes sobre la estrategia nacional en materia de pensiones. De estos gráficos, se deduce que es obvio que no sólo los países que acometieron reformas paradigmáticas verán que sus tasas de sustitución van a ir a la baja, salvo que las personas coticen períodos significativamente más largos y se jubilen mucho más tarde. En los ejemplos de Francia y de la República

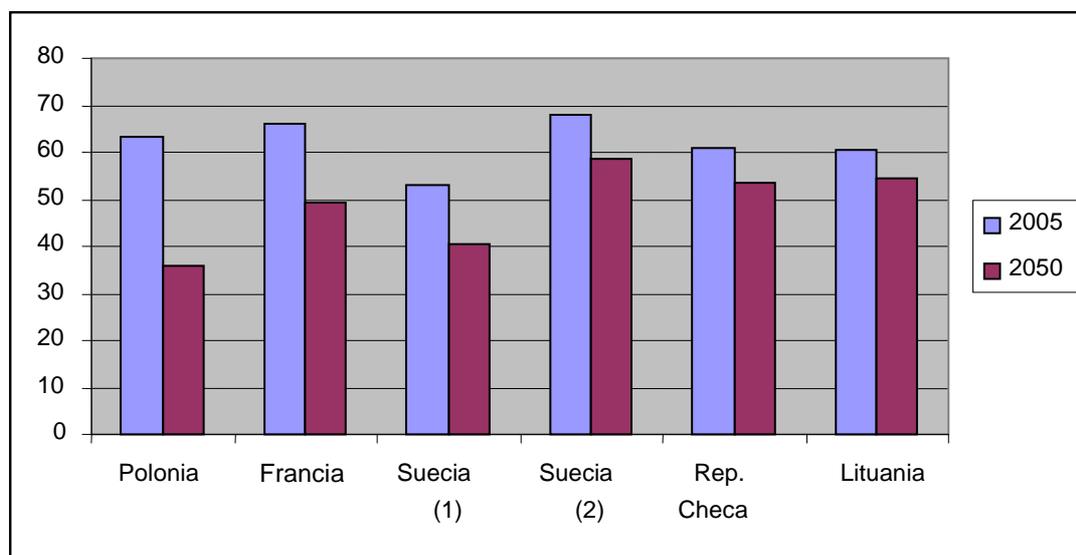
Bertranou, C. Solorio, W. van Ginneken (eds.): *Pensiones no contributivas y asistenciales Argentina, Brasil y Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT, 2002); A. Arenas de Mesa and P. Benavides Salazar: *Protección social en Chile – Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2000* (Santiago y Ginebra, OIT, 2003); F.M. Bertranou y A. Arenas de Mesa (eds.): *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (OIT, 2003); *El sistema de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos, Ponencias del Seminario Internacional, Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio del Trabajo y Seguridad, Social Fundación Chile 21* (Santiago, 2004); M. Nitsch and H. Schwarzer: *Recent development in financing social security in Latin America*, Issues in social protection series, Discussion paper 1, (Ginebra, OIT, 1996).

²⁶ E. Fultz: “Reforma de las pensiones en los países que van ingresando en la Unión Europea: desafíos, logros y escollos, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Ginebra, Vol. 57, No. 2, Abril-junio 2004, págs. 3-29; *The gender dimension of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland*, colección de documentos por distintos autores editado por E. Fultz, M. Ruck, S. Steinhilber (Budapest, OIT, 2003); Reforma de las pensiones en Europa Central y Oriental, (*Reestructuración con privatización: estudios de los casos de Hungría y de Polonia*) y, (*Reestructuración de los regímenes públicos de pensiones: estudios de los casos de la República Checa y Eslovenia*), serie de documentos escritos por varios autores y editada por E. Fultz (Budapest, OIT, 2002); E. Fultz and M. Ruck: *Pension reform in Central and Eastern Europe: An update on the restructuring of national pension schemes in selected countries* (Budapest, OIT, 2000); K. Hagemeyer: “The transformation of social security in Central and Eastern Europe”, in K. Müller, A. Ryll, H.-J. Wagener: *Transformation of social security: Pensions in Central-Eastern Europe* (Heidelberg-New York, Physica-Verlag, 1999); M. Cichon, K. Hagemeyer and M. Ruck: *Social protection and pension systems in Central and Eastern Europe* (Budapest, OIT, 1998).

²⁷ Banco Mundial: *Pension reforms and the development of pension systems: An evaluation of World Bank assistance* (Washington, DC, 2005) págs. xvi and xvii.

Checa, se aprecia que las llamadas reformas paramétricas pueden reducir considerablemente las tasas futuras de sustitución.

Figura 4.2. Tasas teóricas netas de sustitución del ingreso en Estados miembros seleccionados de la Unión Europea: ganancias promedio, 40 años de cotización, jubilación a los 65 años

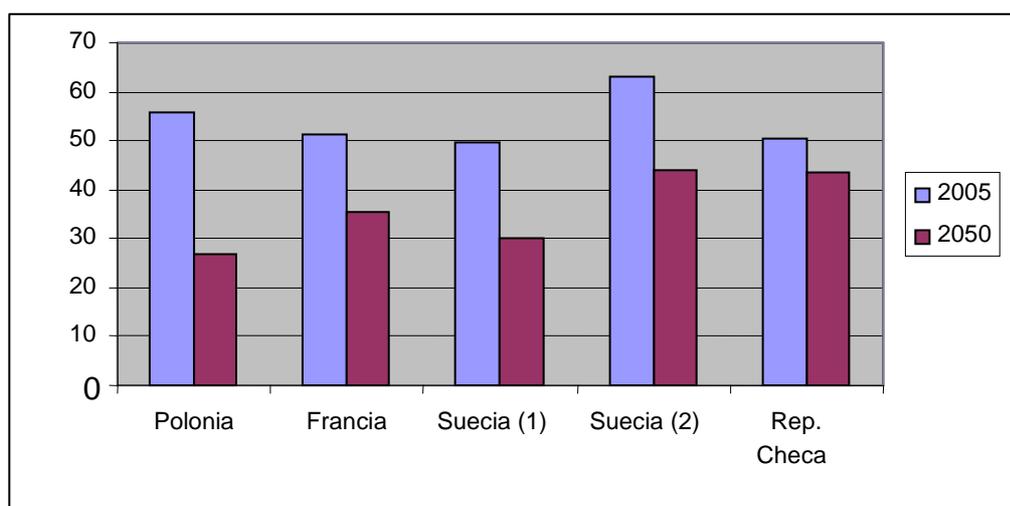


Suecia (1): sólo el sistema nacional de pensiones; Suecia (2): incluidas las pensiones ocupacionales.

Fuente: Análisis comparativo propio de los datos incluidos en los informes sobre la estrategia nacional de pensiones, disponibles en http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/pensions_en.htm.

La Figura 4.3 resume la nueva incertidumbre emergente. El vehículo general para acomodar las reducciones de los ingresos es el recorte de los niveles de prestaciones. Es frecuente que estos recortes arrojen como resultado una incertidumbre añadida para los más golpeados por los procesos de ajuste nacionales y mundiales. Los desórdenes esperados en los mercados laborales nacionales – respecto de los cambiantes patrones de trabajo que comparten un mercado laboral cada vez más globalizado-, junto con los procesos de ajuste mundial, pueden conducir a que sean muchas las personas que vean sus carreras “interrumpidas”. Esas carreras pueden estar salpicadas de períodos de desempleo o de los readiestramientos requeridos por las nuevas condiciones del mercado laboral. La Figura 4.3 demuestra que las personas con carreras interrumpidas (es decir, con períodos largos de desempleo, debido, entre otras cosas, a una creciente volatilidad del mercado laboral), muy probablemente harán frente en el futuro a unas tasas de sustitución que ya no cumplirán los requisitos de los Convenios de la OIT.

Figura 4.3. Tasas teóricas netas de sustitución del ingreso en Estados miembros seleccionados de la Unión Europea: Ganancias promedio, 30 años de cotización (carreras interrumpidas)



Suecia (1): sólo el sistema nacional de pensiones; Suecia (2): incluidas las pensiones ocupacionales.

Fuente: Análisis comparativo propio de los datos incluidos en los informes sobre la estrategia nacional de pensiones, disponible en http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/pensions_en.htm.

Entre universalismo y pluralismo: el cambiante modelo de solidaridad

En contraste con el reto demográfico, los posibles efectos perjudiciales de la competencia fiscal mundial en el nivel de seguridad social en algunos países son menos fácilmente manejable. Lo que se requiere es el reconocimiento internacional, y los correspondientes acuerdos, de que la extensión de la cobertura de la seguridad social y la consiguiente erradicación de la pobreza constituirá una inversión. Esto evitaría el resentimiento que genera el conflicto social nacional y los problemas potenciales de la seguridad social. Tal postura pondría el acento en la importancia de aumentos estables a largo plazo en el bienestar de todos sobre las ganancias económicas a corto plazo. Ahora bien, se carece sencillamente de las herramientas requeridas para llegar a tal situación. Encontrarlas sigue siendo un reto fundamental para la sociedad mundial.

Los últimos años han sido testigos de una nueva evolución en este ámbito. Parece existir un creciente reconocimiento del papel de la seguridad social como una inversión en la reducción de la pobreza. Es cada vez mayor el apoyo a un nuevo paradigma de desarrollo de la seguridad social basado en la introducción de prestaciones básicas universales. Tras el “nuevo consenso” sobre la seguridad social alcanzado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001, y el lanzamiento, en 2003, de la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización promueve la idea de una base socioeconómica para la economía global e indica que la seguridad social y una protección social más amplia deben convertirse en un componente importante de tal conjunto de normas mínimas sociales.

Recuadro 4.1. Base socioeconómica

Debe aceptarse un determinado nivel mínimo indiscutible de protección social como parte del fundamento socioeconómico de la economía global. Los donantes y las instituciones financieras deberían contribuir al fortalecimiento de los sistemas de protección social en los países en desarrollo¹.

En su Informe a la Conferencia Internacional del Trabajo en 2004, el Director General identificó cuatro áreas principales en las que la OIT había tenido experiencias positivas. Consideró que ellas podrían representar una contribución fundamental para desarrollar el concepto de base socioeconómica:

En primer lugar, *un seguro de salud de base comunitaria*. Existe una fuerte demanda de seguro de salud, en particular, por parte de las poblaciones desprovistas de toda forma de protección. Una posibilidad que tienen los trabajadores y las familias en los países de bajos ingresos es crear sistemas de seguridad social de base comunitaria. La OIT ha adquirido experiencia y conocimientos sobre las virtudes y los defectos de esos sistemas. Su viabilidad financiera es a menudo puesta en tela de juicio, si se les considera de manera aislada. No obstante, se han introducido modalidades innovadoras, en algunos casos mediante la combinación de contribuciones locales, gasto público y asistencia internacional. Combinar las iniciativas locales con sistemas nacionales de seguro es otro método que merece más estudio.

En segundo lugar, *planes de pensión mínima*. Una serie de países han demostrado que es posible financiar con los ingresos fiscales planes de pensión mínima para las personas pobres de mayor edad, las personas inválidas, las madres solteras y las familias de huérfanos afectadas por la pandemia del VIH/SIDA. Los diversos beneficios de esos planes – desde la igualdad de género hasta la cohesión familiar y la asistencia escolar – están perfectamente documentados. La OIT puede estudiar la ampliación de la asistencia a fin de demostrar la viabilidad de esos programas en otros países y elaborar directrices. En los casos en que las restricciones fiscales impiden actualmente poner en práctica esa opción, se deben formular propuestas para obtener asistencia financiera internacional.

En tercer lugar, *donaciones en efectivo para enseñanza primaria*. Muchos millones de niños no pueden asistir a la escuela o finalizar el ciclo de educación básica debido a la pobreza de sus familias. La mayoría de ellos termina en alguna forma de trabajo infantil. Unos pocos países (los ejemplos más notables son el Brasil y Sudáfrica) estudian o experimentan actualmente programas de donaciones en efectivo a fin de lograr que las familias pobres envíen a sus hijos a la escuela. El Programa Internacional de la OIT para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) ha permitido adquirir una experiencia considerable con respecto a los programas para combatir el trabajo infantil mediante una combinación de apoyo familiar para la educación y para otras necesidades esenciales. Es posible que esas iniciativas, cuyos resultados han sido sumamente satisfactorios, se extiendan a nivel nacional y se apliquen en otros países que enfrentan problemas similares. Es necesario que los esfuerzos nacionales se combinen con una asistencia internacional generosa.

En cuarto lugar, *reorientar el gasto público para ampliar la cobertura básica*. Los sistemas de seguridad social establecidos por ley, incluso cuando su cobertura es modesta, se enfrentan a importantes restricciones generales de gobernanza, de capacidad técnica y administrativa y de viabilidad financiera. Aunque los gastos sociales más elevados, se pueden financiar mediante un crecimiento económico más rápido, a menudo se considera que a corto plazo los costos superan la capacidad fiscal. En muchos países, el primer objetivo es no aumentar el gasto, sino reorientarlo hacia la cobertura básica. Existe experiencia y conocimientos suficientes adquiridos en todo el mundo como para permitir a los sistemas de seguridad social lograr una viabilidad, tanto financiera como administrativa a largo plazo. La OIT puede prestar su asistencia para poner dicha experiencia a disposición, cuando y donde se requiera. Se puede estudiar la preparación de un código de buenas prácticas o de principios básicos para la gestión de los sistemas de seguridad social².

Notas: ¹ Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: Por una globalización justa, crear oportunidades para todos (Ginebra, OIT, 2004) pág. xiii. ² OIT: Una globalización justa. El papel de la OIT, Informe del Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (CIT, 92.ª reunión, Ginebra, 2004), págs. 37-38.

Un informe reciente de la Comisión para África²⁸ se hace eco de las preocupaciones expresadas por la OIT en su Informe de 2005. Plantea, entre otras, las siguientes recomendaciones que indican claramente que debería haber una responsabilidad compartida de los gobiernos africanos y de la comunidad de donantes en la extensión de la cobertura de la protección social:

- Los gobiernos africanos deberían invertir en la reconstrucción de los sistemas para el suministro de servicios públicos de salud. Los donantes deberían aportar 7 billones de dólares de los Estados Unidos en cinco años para este fin, en el marco de la Estrategia para la salud y el Programa de acción inicial del programa Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) de la Unión Africana.
- Los donantes y los gobiernos africanos deberían invertir urgentemente en la formación y en el mantenimiento del personal para garantizar que se cuente con un millón más de personal sanitario en 2015.
- Los gobiernos africanos deberían cumplir su compromiso de asignar el 15 por ciento de sus presupuestos anuales a la salud y de poner en práctica estrategias para un suministro eficiente de servicios de salud. Los donantes deberían aumentar su contribución financiera a efectos de apoyar estas estrategias, cubriendo la diferencia, desde una cuantía adicional de 10 billones de dólares de los Estados Unidos anuales inmediatamente y con un aumento hasta 20 billones de dólares de los Estados Unidos anuales de aquí al año 2015. La asistencia debería canalizarse principalmente mediante los presupuestos nacionales.
- Los gobiernos africanos deberían desarrollar sus estrategias de protección social para los huérfanos y niños vulnerables, gracias al apoyo de sus familias extendidas. Los donantes deberían comprometerse a una financiación predecible a largo plazo de estas estrategias por una suma de 12 billones de dólares de los Estados Unidos anuales inmediatamente con un aumento a 5-6 billones de dólares de los Estados Unidos anuales hasta el año 2015.

[...]

- Los donantes deberían apoyar el programa NEPAD de la Unión Africana para el desarrollo de un marco de derechos e inclusión y brindar asistencia a los países para el desarrollo de estrategias de protección social en 2007.
- Los donantes y los gobiernos africanos deberían suscribir y aplicar el Marco de las Naciones Unidas para la Protección, Atención y Apoyo de los Huérfanos y Niños Vulnerables.
- Los donantes y los gobiernos africanos deberían aportar una contribución presupuestaria directa a las organizaciones panafricanas con el fin de respaldar su trabajo en la protección de los derechos de las mujeres y de los niños.

Aunque ha pasado casi desapercibido, la comunidad internacional ha asumido ya más responsabilidad en el suministro de los servicios básicos en muchos países en desarrollo. En Ghana y en la República Unida de Tanzania, por ejemplo, el apoyo presupuestario directo de los donantes representa ya una parte sustancial (es decir, el 40 por ciento y el 50 por ciento, respectivamente) del presupuesto nacional de salud. En un “Libro Blanco” sobre el desarrollo internacional titulado “Haciendo que la gobernanza funcione para los pobres” y publicado por el Gobierno del Reino Unido en 2006, éste se compromete a que “al menos la mitad de todo el apoyo futuro del Reino Unido a los países en desarrollo, vaya a los servicios públicos, a fin de garantizar la escolarización de los niños, de mejorar

²⁸ The Commission for Africa: *Our common interest* (Londres, 2005) págs. 215-217; <http://www.commissionforafrica.org/english/report/introduction.html>.

la asistencia médica, de luchar contra el VIH/SIDA, de suministrar más agua potable y saneamiento y de brindar protección social”²⁹.

En marzo de 2006, el Gobierno de Zambia y la Unión Africana celebraron una Conferencia intergubernamental sobre la protección social en Livingstone, Zambia, que reunió a ministros y directivos representantes de 13 países africanos. Los delegados de la Conferencia hicieron un llamamiento para³⁰:

- una mayor cooperación entre Africa y otros países para poder compartir e intercambiar información y experiencias y para actuaciones en materia de protección social y transferencias en metálico;
- el establecimiento de programas de transferencias sociales, incluidas las pensiones sociales y las transferencias sociales a los niños vulnerable, a las personas de edad avanzada y a las personas con discapacidad y con responsabilidades familiares, como opción de una política que ha de ser utilizada con mayor frecuencia en los países de Africa;
- un compromiso nacional e internacional dirigido a la protección social y a la obtención de un consenso dentro de diferentes ministerios y una coordinación institucional para la adopción de planes nacionales;
- la elaboración por los gobiernos africanos de planes nacionales de transferencias sociales con su respectiva financiación dentro de dos o tres años, que se integren en los planes nacionales de desarrollo y en los presupuestos nacionales, y que los socios para el desarrollo puedan complementar;
- una mayor inversión en la capacidad institucional, en la calificación de los recursos humanos y en los sistemas de control de responsabilidades;
- una financiación fiable a largo plazo de la protección social, tanto a cargo de los presupuestos nacionales como de los socios para el desarrollo;
- la institucionalización de una conferencia bianual sobre la protección social bajo los auspicios de la Unión Africana.

Al mismo tiempo, la cuestión de la responsabilidad del Estado en el suministro de prestaciones básicas es una vez más el punto central del debate que tiene lugar en los países que acometieron la “privatización” parcial de sus sistemas de seguridad social en las décadas de 1980 y de 1990.

Algunos sostienen que la aceptación del concepto de solidaridad se viene deteriorando, puesto que muchos regímenes de protección social se desagregan en fondos de riesgos comunes cada vez más pequeños (que van hasta la financiación de riesgos mediante las cuentas individuales). Otros observan que la noción comúnmente aceptada de solidaridad simplemente está cambiando y ahora se centra más en la obtención de una seguridad social básica para un mayor número de personas que en una seguridad igual para unos pocos. En

²⁹ Department for International Development (DFID): *Eliminating world poverty: Making governance work for the poor*, White Paper on International Development (Londres, 2006).

³⁰ Government of Zambia and the African Union: *A transformative agenda for the 21st century: Examining the case for basic social protection in Africa*, Intergovernmental Regional Conference, Livingstone, Zambia, 20-23 March 2006 at http://www.helpage.org/News/Latestnews/@27954/main_content/Livingstone_call_for_action_March_2006.pdf., accedido el 20 de agosto de 2006.

cualquier caso, los sistemas de seguridad social se van haciendo más pluralistas. Los regímenes de pensiones se están convirtiendo en unos sistemas en los que el otorgamiento público de unas prestaciones que permiten garantizar la seguridad del ingreso, se complementa con el seguro social o con unos mecanismos privados de ahorro con prestaciones que tienen un vínculo más estrecho con los ingresos percibidos sujetos a seguro, lo que a su vez se complementa con dispositivos voluntarios u obligatorios. La consecuencia es una amplia gama de diferentes niveles de ingresos durante la jubilación en los distintos grupos de la población.

En la asistencia médica, la segunda partida más grande de gastos del presupuesto social global nacional de los países desarrollados y de la mayor de los países en desarrollo, están surgiendo sistemas pluralistas de salud en los cuales el suministro de servicios básicos mediante el Estado se complementa con regímenes del seguro social de asistencia médica y con regímenes basados en la comunidad. La Asamblea Mundial de la Salud de mayo de 2005, reconoció explícitamente el papel de los regímenes del seguro social de salud en los sistemas nacionales de salud:

[La Asamblea Mundial] reconociendo la importancia que tiene la función de los órganos legislativos y ejecutivos de los Estados para profundizar en la reforma de los sistemas de financiación de la salud con el fin de lograr la cobertura universal,

1. INSTA a los Estados Miembros:

- (1) a que velen porque los sistemas de financiación de la salud prevean un método de pago anticipado de las contribuciones para la atención de la salud, con el objeto de repartir el riesgo dentro de la población y evitar que las personas incurran en gastos sanitarios desastrosos o caigan en la pobreza por haber requerido atención de salud;
- (2) a que velen por una distribución adecuada y equitativa de una infraestructura sanitaria de Buena calidad y de los recursos humanos para la salud a fin de que los asegurados reciban servicios de salud equitativos y de Buena calidad acordes con el paquete de prestaciones;
- (3) a que velen porque los fondos externos destinados a actividades o programas de salud concretos sean gestionados y organizados de tal manera que contribuyan a la creación de mecanismos duraderos para financiar el sistema de salud en su conjunto;
- (4) a que introduzcan en sus planes la transición a la cobertura universal de sus ciudadanos para contribuir a la satisfacción de las necesidades de atención sanitaria de la población, la mejora de la calidad de esa atención, la reducción de la pobreza, el cumplimiento de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los que figuran en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, y la salud para todos;
- (5) a que reconozcan que al gestionar la transición a la cobertura universal será preciso formular las distintas opciones teniendo en cuenta la situación macroeconómica, sociocultural y política de cada país;
- (6) a que, cuando convenga y bajo la firme rectoría global del gobierno, aprovechen las oportunidades existentes de colaboración entre proveedores públicos y privados y organismos de financiación de la salud;
- (7) a que intercambien experiencias sobre diferentes métodos de financiación de la salud, comprendida la elaboración de planes de seguro social de enfermedad y planes privados, públicos y mixtos, con especial referencia a los mecanismos institucionales establecidos para cumplir las principales funciones de un sistema de financiación de la salud³¹.

³¹ Organización Mundial de la Salud (OMS): *Financiación sostenible de la salud, cobertura universal y seguro social de enfermedad*, Resolución WHA58.33, adoptada en la 58a. Asamblea Mundial de la Salud, Ginebra, 2005.

En todas las regiones del mundo en desarrollo, con más frecuencia en África y en parte de Asia, han ido surgiendo regímenes basados en la comunidad. En la actualidad, la cobertura global de estos regímenes mutuales se estima en aproximadamente 40 millones de personas. Naturalmente que existe un margen para un mayor crecimiento y para mejoras cualitativas de la gobernanza de estos regímenes. Estos no pueden constituir un pilar básico universal de seguridad fundamentado en la solidaridad nacional o sustituirlo. Sin embargo, estos regímenes de seguro pueden crear una mejor relación pagador-proveedor basada en la eficiencia y en la calidad del sector de la salud. Además, deben crear vínculos financieros (subsidios para los pobres y reaseguro de los riesgos malos) con un organismo central nacional o internacional a efectos de garantizar la sostenibilidad a largo plazo. La nueva Ley sobre el Seguro de Salud de Ghana es la primera instancia que se conoce en la que este principio ha sido investido de una autoridad legal. Los regímenes basados en la comunidad cuentan con el potencial de aumentar la base general de recursos a escala nacional, para la seguridad social. También aportan los medios destinados a obligar al menos a una contribución de la economía informal a las necesidades financieras del Estado. El desarrollo de estos regímenes representa un primer paso hacia la “formalización” de la economía informal. Los trabajadores informales pueden, así, participar, de alguna manera en la solidaridad nacional. Los regímenes basados en la comunidad podrían desempeñar un papel aún más relevante en unos cuantos países en los que los Estados nación no cumplen sus obligaciones.

5. Una visión de las políticas: establecimiento del paradigma adecuado

Se requiere una respuesta integral en material de políticas para hacer frente a los retos mencionados y ésta tiene que ser desarrollada por los actores en los ámbitos comunitario, regional, nacional e internacional. Un cambio en la actitud hacia la seguridad social constituye un requisito para esta respuesta. También es menester una visión de desarrollo de la seguridad social que pueda aplicarse a los países en diferentes etapas de desarrollo.

Cambio de actitudes: del gasto social a la inversión en personas

La OIT siempre ha mantenido, tal y como se confirmara en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, que “la seguridad social, administrada correctamente, aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. [...] es un instrumento para el desarrollo socioeconómico [...]. Cabe señalar que la seguridad social, aunque representa un costo para las empresas, es también una inversión en las personas o un apoyo a las mismas. Ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca”. La seguridad social o, en un sentido más amplio, la protección social (incluidas las transferencias sociales y también unas condiciones de trabajo justas y seguras, las redes privadas de seguridad social, etc.) constituye uno de los pilares fundamentales del concepto de trabajo decente.

Es obvio que la adaptación de los mercados laborales nacionales a los retos planteados por la transición demográfica, los nuevos peligros para la salud, las migraciones mundiales, los cambios en las estructuras familiares, los valores cambiantes y la globalización, no podrá realizarse sin inversiones en transferencias sociales adecuadamente diseñadas que:

- mantengan la productividad de la fuerza de trabajo (sobre todo, de la fuerza de trabajo que envejece) mediante inversiones en asistencia médica, que, entre otras cosas luche contra los nuevos riesgos mundiales para la salud;
- efectúen reajustes en el empleo mediante, por ejemplo, el suministro de estructuras de formación, de readiestramiento y de búsqueda de trabajo, así como de medidas para facilitar la integración de los migrantes;
- logren una distribución justa de los beneficios de la globalización y, por tanto, una creciente aceptación del proceso de cambio global;
- ayuden a mantener la paz social y la seguridad mundial necesarias para un crecimiento económico estable a largo plazo, creándose, en consecuencia, las bases materiales para un mayor bienestar para todos.

Sin embargo, todas estas medidas presuponen instituciones de seguridad social sólidas adecuadamente administradas. Puede que algunas personas no quieran creer que la seguridad social es un requisito para el crecimiento, debido a que es imposible demostrar una causalidad lógica exacta. Esto es lamentable, pero no se trata de una cuestión de confianza. No obstante, son sencillamente convincentes las pruebas de que el rendimiento económico y una seguridad social sólida pueden coexistir³². Innegablemente, estos

³² P. Lindert, *op. cit.*

regímenes reducen la pobreza y las desigualdades, y ayudan a la gente a que se adapte a las circunstancias cambiantes en sus propias vidas y en los ciclos de vida de sus sociedades. En definitiva, lo que interesa son las personas, y las personas se encuentran en mejor situación con una seguridad social. Muchos países de la OCDE europeos y no europeos, no hubieran experimentado un desarrollo económico y social de tal magnitud en el período de posguerra, si no hubieran introducido regímenes de seguridad social tan abarcadores.

Considerar el gasto en seguridad social sólo como un gasto adicional que podría afectar negativamente el rendimiento económico, es tener poca visión. La seguridad social responde a las necesidades básicas y experiencias claramente expresadas de las sociedades, un bien público por el que las personas están dispuestas a pagar en forma de impuestos y cotizaciones, siempre y cuando éstos sean bien gastados. Las transferencias de seguridad social constituyen el único medio directo de superar la pobreza y la inseguridad social a corto plazo. Si las personas están de acuerdo con la redistribución del ingreso que tales mecanismos conllevan y con el cambio consiguiente en la distribución del ingreso generado por las fuerzas del mercado basadas en valores sociales, no hay razón para creer que las transferencias sociales vayan a tener efectos económicos negativos, siempre que no constituyan incentivos microeconómicos para retirarse del mercado de trabajo. Ninguna sociedad democrática puede ignorar mucho tiempo esta preferencia.

La consideración de la seguridad social como una poderosa herramienta para la eliminación de la pobreza y como una inversión en el bienestar y la seguridad a largo plazo de las naciones y de la comunidad internacional, requiere una redefinición de los papeles de las personas, de las comunidades, de los interlocutores sociales, de la sociedad civil en su conjunto, de las naciones y de la comunidad internacional como agentes del cambio.

El papel de los agentes del cambio

El papel de las personas y de las comunidades

Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de los ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico.

(Conferencia Internacional del Trabajo, 2001).

Muchos regímenes de seguro social otorgan pagos de sustitución del ingreso en caso de que ocurran determinadas contingencias. Las tasas de sustitución de estas prestaciones son inevitablemente inferiores a una unidad, es decir, no existe una uniformización perfecta del ingreso en tiempos de desempleo, enfermedad, maternidad, invalidez o vejez. Una sustitución del ingreso del 100 por ciento no es realista y muy probablemente generaría incentivos adversos. La sustitución del ingreso más allá de un determinado nivel tiene que ser, en consecuencia, suministrado por las personas mediante sistemas secundarios o terciarios de seguridad o a través de la acumulación de activos que puedan convertirse en flujos de ingresos cuando se producen tales contingencias. Si bien la responsabilidad última del Estado es indispensable, es muy improbable que el paternalismo que restringe la responsabilidad individual sea compatible con las sociedades modernas. Las iniciativas basadas en la comunidad, donde el enfoque de arriba abajo mediante el Estado nación no funciona, especialmente cuando el Estado fracasa, podrían representar un primer paso hacia el desarrollo de sistemas nacionales de seguridad social basados en un enfoque de abajo arriba, que potencialmente abriera el camino para un desarrollo progresivo de una ética de la gobernanza y de buenas prácticas. Todos los miembros de la sociedad no sólo son responsables de sí mismos y de sus familias, sino que también comparten una responsabilidad como miembros de comunidades más amplias y de la sociedad en su conjunto. Esta responsabilidad más amplia se expresa, por lo general, en el pleno cumplimiento del pago de las cotizaciones y de los impuestos adeudados.

El papel de los interlocutores sociales y de la sociedad civil

Para que sean eficaces, las iniciativas destinadas a establecer o extender la seguridad social exigen el diálogo social.

(Conferencia Internacional del Trabajo, 2001)

Existe claramente un nuevo reto para los interlocutores sociales y para la sociedad civil en su conjunto: garantizar que el enorme poder surgido en los mercados financieros en forma de capital sea utilizado para inversiones que tomen debida nota de las necesidades de la economía nacional (entre otras, la necesidad de poner a disposición de las pequeñas y medianas empresas el capital para su desarrollo); no ocasionar ningún perjuicio a largo plazo al medioambiente o a la salud pública; y encaminarse a asegurar el empleo y extenderlo al sector formal del país. Al mismo tiempo, las organizaciones comunitarias de la sociedad civil necesitan un desarrollo de las capacidades requeridas para la creación de buenas prácticas de gobernanza desde la base hacia arriba, con el objeto de sustituir eficazmente al Estado nación cuando éste funcione inadecuadamente o cuando no pueda cumplir sus funciones por diversos motivos. En la medida en que los mercados financieros actúen a escala global, del mismo modo la sociedad civil deberá acometer un proceso de aprendizaje global.

Los interlocutores sociales, es decir, todas las asociaciones de empleadores, de trabajadores y de las personas protegidas, son los guardianes de la adecuada y democrática gobernanza de los programas de seguridad social y del sistema general nacional de seguridad social. Este papel implica también responsabilidades. En muchos países, las organizaciones de empleadores y los sindicatos ya están firmemente implicados en las acciones orientadas a la mejora del cumplimiento de la inscripción en el registro de establecimientos y de trabajadores, y del pago de cotizaciones a los regímenes de seguridad social, acciones que constituyen maneras eficaces para la mejora de la cobertura real.

Reconfirmación de la responsabilidad del Estado nación

La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social.

(Conferencia Internacional del Trabajo, 2001)

Si bien los regímenes privados y otros dispositivos pueden mejorar el nivel de la sustitución del ingreso en caso de alguna contingencia para diferentes grupos de una sociedad, la seguridad social básica, es decir, la distribución justa del ingreso aún en épocas de apuros económicos, sólo puede ser garantizada por la sociedad en su conjunto. Así, la columna vertebral de la seguridad social tiene que continuar siendo la solidaridad social en general, en sus ámbitos local, nacional y, en nuestros días, mundial. La seguridad del ingreso requiere una protección social bajo la forma de intervenciones públicas de seguridad social. En realidad, el núcleo central de la seguridad sigue siendo una tarea del Estado, que es también la única institución que puede formular un plan nacional general de desarrollo de la seguridad social.

El seguro privado no está en condiciones de cubrir adecuadamente los riesgos sociales: no sólo muchos de esos riesgos son simplemente inasegurables total o parcialmente, por motivos de riesgo moral o de selección adversa, sino que también, esencialmente, las franjas más pobres de la población están excluidas por el hecho de que las cotizaciones teóricamente impuestas están, por regla general, muy alejadas de su capacidad contributiva.

Tampoco basta con apoyarse en mecanismos informales y tradicionales de protección social para brindar una seguridad básica a través de la familia extendida y las redes

comunitarias. No sólo estas formas tradicionales están desapareciendo lentamente debido a la urbanización y a la industrialización, sino que a menudo brindan una seguridad social a un costo elevado y no se basan, en general, en el altruismo. Es frecuente que el apoyo se acompañe de humillación, de una restricción de la libertad y de la obligación de devolver la protección en una proporción muy superior a la de su valor real. Un estudio de evaluación participativa sobre la pobreza llevado a cabo en la República Unida de Tanzania, reveló que las estructuras tradicionales de familia y comunidad se estaban debilitando y no brindaban una protección social eficaz a todos.

Además, el apoyo mutuo de las familias y de las comunidades tiende a distribuirse de modo muy desigual. En otras palabras, los pobres sólo pueden esperar, por lo general, el apoyo de sus familias y de sus comunidades, casi tan pobres como ellos. El suministro de apoyo (por ejemplo, en caso de gastos por enfermedades catastróficas) podría, en efecto, obligar a familias y comunidades enteras a vivir en una situación de miseria permanente. Sólo si se procuran sistemas de redistribución más amplios, estos mecanismos podrían ser sostenibles y conducir a la deseada redistribución de recursos. De este modo, las familias y las comunidades se verían fortalecidas y estarían en condiciones de funcionar de la mejor manera.

Así, la protección social pública brinda unos mecanismos orientados a ayudar a los grupos vulnerables a “vivir” con los riesgos vitales. Ello presupone intervenciones públicas destinadas a la reducción del riesgo, como los servicios de asistencia médica preventiva, la educación básica y la prevención en el campo de la seguridad y salud en el trabajo, unas intervenciones para mitigar los riesgos, como la de los regímenes de seguridad social de salud, enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, vejez, invalidez, muerte, familia e hijos, y unas intervenciones de último recurso para ayudar a las personas y a sus familias a protegerse cuando los programas de prevención o de mitigación no funcionen. Estas intervenciones incluyen todas las formas de asistencia social que posibilitan las transferencias condicionales en metálico y en especie.

Para financiar los programas que hacen posibles estas “intervenciones”, los gobiernos necesitan un espacio fiscal que se abra mediante la capacidad de recaudación de impuestos y de cotizaciones de todos los ciudadanos y empresas. Los gastos del gobierno y las políticas fiscales constituyen dimensiones importantes del mundo del trabajo. Por una parte, el trabajo decente requiere un Estado de una cierta dimensión (dimensión medida en términos de gasto público en porcentaje del PIB). Sencillamente, no es factible ejecutar programas adecuados y establecer las instituciones necesarias para garantizar el trabajo decente en países en los que los gobiernos no están en condiciones de recaudar los impuestos o las cotizaciones requeridos para brindar servicios sociales públicos y una infraestructura elemental. Por otra parte, los ciudadanos no sólo deben tener la capacidad de pago de aquellos impuestos y cotizaciones (si tienen un suficiente nivel de ingreso), sino que, y tal vez sea esto lo más importante, deben estar dispuestos a pagarlos. Esta disponibilidad se vincula estrechamente con, entre otras cosas, la confianza en el gobierno, y esto sólo se puede construir en un entorno democrático.

Una responsabilidad emergente para la seguridad social

La seguridad social es un derecho humano consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos al que se le ha dado una forma específica en los Convenios y en las Recomendaciones de la OIT, especialmente, en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). La seguridad social es necesaria para una vida humana digna. Otorga libertad a los individuos y a sus familias –, libertad respecto del temor de la subsistencia futura y también libertad respecto de su dependencia de los patriarcas de las familias extendidas, de las autoridades de los pueblos y de otras personas.

Si la globalización fuera a conducir a una competencia de los impuestos limitándose el espacio fiscal para las transferencias sociales, entonces una “globalización decente”

requeriría medidas globales para prevenir esa competencia. Para financiar el gasto social público, los gobiernos tienen necesidad de recaudar impuestos y cotizaciones de los trabajadores y de los empleadores, esto es, de los ciudadanos. El gasto del gobierno y las políticas fiscales son importantes dimensiones del mundo del trabajo. Esto no sólo se debe a que los impuestos y las cotizaciones afectan a los ingresos y a las decisiones económicas de los trabajadores y de los empleadores, sino que también, y con la misma relevancia, a que el gasto público y las políticas fiscales efectivas son elementos fundamentales que definen el margen de maniobra de los gobiernos nacionales.

Si la comunidad internacional adopta, por una parte, la globalización, y establece, por otra, unas metas globales en el terreno social, tiene que organizar la economía mundial y la sociedad global de modo que los Estados nación puedan alcanzar los objetivos definidos en materia de políticas a escala nacional e internacional. Una manera de proceder a ello, sería analizando la manera en que las economías tradicionales más pequeñas de Europa, que han estado siempre expuestas a las presiones de la competencia, han mantenido su espacio fiscal para las transferencias sociales y observando si podrían imitarse sus estrategias. Ahora bien, es muy probable que esto signifique una búsqueda de caminos en los que la comunidad internacional podría proteger el espacio fiscal del Estado nación. Ello podría efectuarse a través de dos vías complementarias.

En primer lugar, la comunidad internacional podría ampliar el espacio fiscal de los gobiernos nacionales mediante una subvención mundial de políticas sólidas de lucha contra la pobreza. La comunidad internacional acaba de dar inicio a la aceptación de esta responsabilidad. Los DELP, el alivio de la deuda y la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), mediante el apoyo presupuestario, vienen a indicar un nuevo comienzo, pero queda mucho por hacer. En segundo lugar, el acuerdo sobre los niveles nacionales mínimos de impuestos y de gasto social determinaría que, en el futuro, muchas de esas transferencias internacionales fuesen superfluas. La percepción de la seguridad social, no sólo como gastos de “reparación” en las economías de mercado, sino más bien como una inversión en el crecimiento a largo plazo que probablemente redundará en una disminución de las necesidades de transferencias globales, con lo que se ayudaría a obtener una aceptación mundial de esos niveles.

La naturaleza de los derechos derivados de los instrumentos de la OIT y de otros instrumentos internacionales

Las actividades de la OIT en seguridad social deberían basarse en la Declaración de Filadelfia, el concepto de trabajo decente y las normas de la OIT sobre seguridad social pertinentes.

(Conferencia Internacional del Trabajo, 2001)

Los Estados miembros de las Naciones Unidas o de la OIT tienen, por haber aceptado la Constitución de la OIT y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la obligación de brindar algún nivel de protección social a todos sus ciudadanos. Ahora bien, la naturaleza exacta de ese nivel de protección no está claramente definida en los instrumentos obligatorios. Aunque el Convenio núm. 102 abarca toda la gama de prestaciones de la seguridad social, permite que sólo un porcentaje mínimo prescrito de todos los residentes sea cubierto con, al menos, tres tipos de prestaciones seleccionadas prescritas (ramas de seguridad social). La Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67) y la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69), aconsejan, sin embargo a los Estados Miembros que brinden toda la gama de prestaciones de seguridad social a todos los residentes (es decir, prestaciones en metálico en caso de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, fallecimiento del sostén de la familia, desempleo, gastos de emergencia, accidentes del trabajo, necesidad general y prestaciones en especie en caso de necesidad de asistencia médica). Estas prestaciones pueden

concederse mediante una combinación de seguro social, asistencia social, prestaciones universales y servicios públicos. Casi 60 años después de la adopción de estos instrumentos, las conclusiones de la discusión general sobre la seguridad social vinieron a confirmar que “cada país debería determinar una estrategia nacional para trabajar por una seguridad social para todos” e “iniciar una campaña importante para promover la extensión de la cobertura de la seguridad social”. Aunque se reconoce que estas recomendaciones y conclusiones son instrumentos más débiles y no están sujetos a ratificación, constituyen, de todos modos, una declaración de intenciones de la Conferencia Internacional del Trabajo (conformada por delegaciones tripartitas de 170 Estados Miembros) y comprometen a la OIT a proseguir en la búsqueda del campo de aplicación y de la cobertura universal de la seguridad social. Además, el Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117), requiere que los Estados Miembros desarrollen progresivamente “un amplio sistema de educación, formación profesional y aprendizaje”.

Sin embargo, los instrumentos antes mencionados dicen muy poco sobre los niveles reales de protección y sobre el orden de prioridades por el que deben ser perseguidos, dejándose así un margen de maniobra a la OIT y a los Estados Miembros.

La OIT interpreta la totalidad de los instrumentos citados como un mandato de cara a la definición de un paquete de protección mínima básica (que podría también describirse como una “base mínima social”) para el cumplimiento de las obligaciones internacionales, especialmente de los requisitos del Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esta base, consistiría, en efecto, en una jerarquía de bases que tiene que alcanzarse en los distintos niveles de desarrollo.

El establecimiento de bases globales para los derechos sociales y las transferencias sociales, podría detener “la carrera hacia abajo” cuando se trata de restringir los derechos sociales y de recortar el gasto social para que queden fijados en un nivel decente y aceptable. Las normas de seguridad social de la OIT, con el apoyo de las principales normas del trabajo, podrían considerarse como una herramienta para el proceso global de protección del espacio fiscal de los sistemas de seguridad social. Podrían adoptarse instrumentos nuevos y más amplios.

Construcción de una visión política: un enfoque de la seguridad social basado en el desarrollo – hacia la cobertura universal

No existe un modelo idóneo de seguridad social. Crece y evoluciona con el tiempo. Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de los ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico.

(Conferencia Internacional del Trabajo, 2001).

La visión de desarrollo de políticas de la OIT se centra en la construcción de sistemas nacionales de seguridad social específicos para cada país, eficaces, eficientes y accesibles, en función de los diferentes niveles de desarrollo. Por tanto, este enfoque debe ser:

- a) flexible, para adaptarse a las circunstancias nacionales;
- b) progresivo, es decir, que debe permitir una construcción gradual de sistemas más integrales a medida que las sociedades maduran (en sentido económico); y
- c) normativo, es decir, que debe aceptar los niveles de las prestaciones y los derechos definidos por las normas mínimas de la OIT (por ejemplo, el Convenio núm. 102) como un nivel mínimo de protección deseado.

Los principales objetivos del enfoque del desarrollo de la seguridad social son:

- la consecución más rápida posible del acceso universal a las prestaciones básicas para la lucha contra la pobreza;
- la reducción de la inseguridad del ingreso en la medida posible (de conformidad con el Convenio núm. 102) y compatible con el rendimiento económico;
- la reducción de la desigualdad (en el acceso a las oportunidades);
- el otorgamiento de prestaciones como un derecho;
- la garantía de una ausencia de discriminación basada en motivos de nacionalidad, origen étnico o género; y
- la garantía de la accesibilidad fiscal, la eficiencia y la sostenibilidad.

Tal paquete de protección social básica tendría un impacto fundamental en la reducción de la pobreza y en la mejora de los niveles de vida. El acceso a los servicios sociales básicos, especialmente la asistencia médica y la educación, tienen, sin duda, efectos marcados en el aumento de la productividad y en la reducción de la pobreza a corto y a largo plazo. Además, las transferencias en metálico pueden desempeñar un papel en el suministro de una seguridad del ingreso mínimo a aquellos sin capacidad de ingresos, tal y como demuestra un proyecto piloto financiado por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) en el distrito de Kalomo de Zambia³³. Recientes micro simulaciones de la OIT revelan, en el caso de la República Unida de Tanzania, que la combinación de pensiones de vejez universales y de las asignaciones por hijos en edad escolar y para los huérfanos menores de 14 años, reducirían las tasas globales de pobreza en aproximadamente una tercera parte³⁴.

La intensificación de los esfuerzos encaminados a brindar protección social básica es una manera viable de reducir la pobreza y la inseguridad en los países del África Subsahariana, también con miras a alcanzar el primer Objetivo del Milenio en 2015. Los resultados de una reciente investigación de la OIT muestran que ello puede ser factible y eficaz. Este es un compromiso que cada nación debe asumir y algunos países de África ya lo han hecho, con el objetivo de mejorar la protección social en sus estrategias nacionales de reducción de la pobreza. No obstante, son muchos los países que no pueden alcanzarlo sin un apoyo externo durante al menos algún tiempo.

Conforme los países van llegando a la madurez económica, se pueden conseguir niveles más elevados de protección. El camino posible para la extensión de la cobertura de la seguridad social con arreglo al nivel de desarrollo económico, se presenta bajo la forma de Cuadro en el Anexo 1, Cuadro 1.

El objetivo clave es la universalidad. Este es el mandato central de la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos, de la OIT. Tal y como se mencionara antes, la Conferencia Internacional del Trabajo otorgó, por unanimidad, el mandato a la OIT para el lanzamiento de dicha campaña.

³³ Véase, B. Schubert: *Social cash transfers – reaching the poorest. A contribution to the international debate based on experience in Zambia* (Eschborn, GTZ, 2004).

³⁴ Véase, F. Gassmann, C. Behrendt, *op. cit.*

Universalidad no significa uniformidad. No es realista creer que todas las sociedades pueden lograr, con sus propios mecanismos, el mismo nivel de protección social con independencia de su nivel económico. Los sistemas nacionales de seguridad social tienen que crecer, inevitablemente, en el espacio fiscal que les ha dejado el crecimiento de las economías. Sin embargo, lo que es decisivo es que los sistemas sean progresivos de una manera racional, es decir, que aborden las necesidades prioritarias siguiendo un orden lógico, y que sean contruidos de modo tal que el nivel de seguridad pueda aumentar conforme avanza el desarrollo económico. Dentro de un presupuesto general nacional de recursos y en cada etapa de desarrollo, se deben definir las cotizaciones y los impuestos asignados a los gastos prioritarios de la seguridad social. En los países en desarrollo, los gastos sociales deberían ser priorizados respecto de su contribución al logro de un nivel aceptable de salud, a la reducción de la pobreza y a la reducción de la inseguridad social.

La “universalidad” puede referirse a distintas dimensiones de la seguridad social. Aquí, el acento principal se pone en la universalidad del acceso de las personas a los sistemas formales de protección social. La noción de una prestación universal pagadera sin distinciones a todos los afiliados de un régimen con derecho, se adecua, por otra parte, muy bien al concepto de un régimen basado en los derechos, pero en la práctica podría verse atenuada por alguna forma de asignación específica de recursos, cuando éstos fuesen limitados.

La atención debería centrarse primero en la configuración de prestaciones con un marcado carácter de inversión. Esto podría incluir: unas prestaciones para los hijos que facilitarían el acceso a la educación básica, a efectos de contribuir a romper el ciclo de la pobreza; un acceso a la asistencia médica, como medio para ayudar a las familias a permanecer por encima del umbral de la pobreza, aliviándoles la carga financiera que representa la atención médica; un acceso a la vivienda que permitiera que la población y su salud fuesen más estables; y por último, un apoyo al ingreso para evitar la pobreza y crear la seguridad que la gente necesita para vivir dignamente.

Así, se cree que la seguridad social en los países más pobres puede comenzar progresivamente con elementos básicos como:

- el acceso a la asistencia médica básica, mediante sistemas nacionales pluralistas que consistan en componentes públicos financiados con cargo a los impuestos y componentes del seguro privado, fondos de acciones y componentes basados en la comunidad que estén vinculados a un sólido sistema central;
- un sistema de prestaciones familiares que ayude a combatir el trabajo infantil y permita que los hijos asistan a la escuela;
- un sistema de programas de asistencia social con transferencias específicas básicas en metálico, vinculado con programas de obras públicas y políticas laborales similares (como recursos en metálico para los programas de trabajo) que ayuden a superar la miseria absoluta en la que viven algunas personas; y
- un sistema de pensiones básicas universales de vejez, invalidez y muerte que apoyen efectivamente a toda la familia.

A partir de esta base, los sistemas nacionales de seguridad social pueden crecer y proporcionar progresivamente niveles más elevados de seguridad del ingreso y el acceso a una mejor asistencia médica, en la medida en que los países vayan desarrollándose y aumente consecuentemente el espacio fiscal. Un modelo típico de ese desarrollo que podría ser tomado como referencia, figura en el Anexo 1.

La extensión del acceso a la asistencia médica apoyada, en caso necesario, por una financiación suplementaria de donantes, debería, sin duda, constituir una prioridad en todas

partes, pero especialmente en los países afectados por enfermedades masivas como la malaria y la pandemia del VIH/SIDA.

El suministro de un acceso gratuito o viable a los servicios básicos de salud deberían, en primer lugar, extenderse a los niños, a las personas discapacitadas y a las personas de edad avanzada.

La extensión del acceso a una asistencia médica abordable se vincula también con las políticas de empleo y de ingresos, así como con las políticas de seguridad y salud en el trabajo, con un acento especial puesto en el suministro de seguridad en caso de una enfermedad, lesión o accidente relacionado con el trabajo. Esto se aplica, tanto a los trabajadores dependientes como a los trabajadores por cuenta propia. Respecto de la primera categoría, se debe lograr una mayor concienciación en torno a las obligaciones legales vigentes de los empleadores de brindar un seguro en caso de accidente del trabajo. Además, los trabajadores deberían recibir un apoyo, de modo que pudieran obtener una mejor protección legal, deberían beneficiarse de medidas que permitieran conseguir un mayor respeto de esta disposición obligatoria, y deberían ser incentivados a organizar mutuales de seguro y regímenes basados en la comunidad que otorgaran esa protección. Respecto de los trabajadores por cuenta propia, el acento debería ponerse en el logro de una mayor sensibilización y en la creación de regímenes mutuales de seguro.

Las prestaciones en metálico para las familias/hijos (sujetas o no a la asistencia escolar o a la participación en programas de prevención de la salud) serán eficaces sólo si se combinan, con una intención de poner a la disposición recursos humanos y una infraestructura física, no sólo hospitales y escuelas, sino también médicos y maestros. Estos servicios deben ser asimismo accesibles y abordables. Todos estos factores juntos pueden constituir una aportación fundamental de la protección social a las políticas orientadas a la erradicación o a la prevención del trabajo infantil.

La extensión de los sistemas de protección social/seguridad social equivale siempre a la integración de las personas de la economía informal en estructuras más formales. Junto con esta “formalización” y desarrollo económico subsiguiente, la protección social puede extenderse progresivamente más allá del paquete mínimo antes descrito : las políticas del mercado laboral pueden no sólo implicar la colocación en puestos de trabajo, sino también la formación y el readiestramiento, prestaciones en metálico para los desempleados y regímenes de prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes, que complementen unas prestaciones básicas mínimas que pudieran cubrir a un porcentaje creciente de la mano de obra.

Tal y como pusiera de relieve la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001, la seguridad social debería promover el principio de igualdad de género y basarse en el mismo:

... esto significa no sólo un trato igualitario para hombres y mujeres en situaciones iguales o similares, sino también medidas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres. La sociedad obtiene un enorme beneficio del cuidado no remunerado que proporcionan las mujeres, en especial a los niños, los padres y los familiares impedidos. Las mujeres no deberían verse más tarde perjudicadas por el sistema por haber hecho esta contribución durante la edad en que podrían trabajar. ... La seguridad social y los servicios sociales deberían concebirse sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres. Las medidas que facilitan el acceso de las mujeres al empleo apoyarán la tendencia encaminada a conceder a las mujeres prestaciones de seguridad social por propio derecho y no por ser personas a cargo. La naturaleza de las prestaciones de sobrevivientes debe mantenerse bajo examen y, en caso de reforma, deben adoptarse disposiciones de transición apropiadas para proteger a las mujeres cuyo modo y expectativas de vida se hayan basado en los modelos del pasado.. ... En la mayoría de las sociedades, las continuas desigualdades entre las remuneraciones de hombres y mujeres suelen afectar a los derechos de las mujeres a la seguridad social. Ello pone de manifiesto la necesidad de proseguir los esfuerzos por luchar contra la discriminación salarial

y de considerar la posibilidad de introducir un salario mínimo, cuando todavía no exista. Cualquiera de los progenitores que se ocupe del cuidado de los hijos debería disfrutar de las prestaciones de la seguridad social previstas a tal fin. Además, cada sociedad debería considerar la posibilidad de introducir una discriminación positiva a favor de las mujeres allí donde haya que hacer frente a la discriminación propia del sistema.

Principios de la cooperación técnica

La cooperación técnica de la OIT con los gobiernos y los interlocutores sociales debería incluir una amplia variedad de medidas, en particular:

- *la extensión y la mejora de la cobertura de la seguridad social;*
- *el desarrollo de métodos innovadores en el ámbito de la seguridad social para ayudar a las personas a pasar de la economía informal a la economía formal;*
- *la mejora de la gobernanza, la financiación y la administración de los regímenes de seguridad social;*
- *el apoyo a los interlocutores sociales y su formación para que puedan participar en el desarrollo de políticas y en los órganos bipartitos o tripartitos de gobierno de las instituciones de la seguridad social de modo eficaz;*
- *la mejora y la adaptación de los sistemas de seguridad social en respuesta a las condiciones sociales, demográficas y económicas cambiantes;*
- *la creación de medios para eliminar la discriminación de hecho en la seguridad social.*

(Conferencia Internacional del Trabajo, 2001)

Las actividades de cooperación técnica de la OIT están encaminadas a lograr el paradigma antes mencionado en un marco realista, tal y como pusieran de manifiesto las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001. Esto puede resumirse en dos objetivos: la extensión de la cobertura de la protección social y la mejora de la gobernanza.

La extensión de la cobertura garantiza un mayor acceso y la buena gobernanza garantiza la sostenibilidad logística y fiscal de los sistemas. El primer vehículo para la promoción del modelo de la OIT es la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos. Las principales herramientas son unos planes de acción de seguridad social nacionales que deben ser desarrollados en el contexto de los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP), del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), los ejercicios de Análisis Conjunto del País (CCA), así como los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). Los planes de acción nacional de seguridad social tienen que ser desarrollados mediante un proceso de diálogo nacional apoyado por la metodología de la OIT, por ejemplo, por ejemplo a través de una Revisión de los gastos en protección social y del rendimiento (SPER) y del presupuesto social. Se presenta en un documento aparte una estrategia de cooperación técnica pormenorizada.

La extensión de la cobertura significa, en términos concretos, que en los países se identifican las prioridades de la seguridad social (por ejemplo, la ausencia de un acceso abordable a los servicios básicos de asistencia médica, una elevada inseguridad de los ingresos de algunos grupos de la población como los discapacitados, las personas de edad avanzada y los huérfanos, etc.). A continuación, se dibuja un mapa de la cobertura que identifica a los grupos de la población y su ubicación, que no tienen un acceso sistemático a esos servicios. Subsecuentemente, se pueden diseñar medidas para cerrar sucesivamente las zonas “blancas”, es decir, las brechas, en el mapa. En el caso de la vivienda, podría concebirse un programa público de vivienda, al igual que podría hacerse con programas específicos para grupos especiales, como en el caso de los programas sujetos a un

calendario para los soldados que retornan tras un conflicto. En el caso de la asistencia médica, se podría determinar cómo un régimen de seguro de salud que cubre a los trabajadores de la economía formal podría extenderse para llegar a un segmento mucho más amplio de la población. La parte restante de la población podría entonces ser cubierta por un sistema financiado con cargo a los impuestos, como ocurre en el caso que se da en Tailandia o mediante un sistema de seguro nacional de salud basado en la comunidad y subvencionado, como el que se prevé en Ghana. En cada etapa del plan de desarrollo, se debe desarrollar una verificación objetiva, a través de la accesibilidad fiscal y de las estrategias de movilización de recursos potenciales. Uno de los resultados clave del proceso es convencer a los gobiernos nacionales de que algún nivel de protección social eficaz es viable y abordable en cualquier etapa del plan y convencer a la comunidad internacional de que merece la pena gastar los recursos para la asistencia global al desarrollo, en la subvención de unos regímenes de seguridad social adecuadamente diseñados y gestionados con responsabilidad.

Muchos países de Africa y también de otras regiones, se caracterizan, en general, por lo siguiente: unas características económicas, que incluyen una limitada productividad, y que tienen tasas elevadas y persistentes de inflación, un elevado y creciente empleo en la economía informal, y unas distribuciones del ingreso sesgadas, características demográficas que incluyen una densidad desigual de la población, una baja esperanza de vida, unas altas tasas de natalidad y unas cuestiones de gobernanza, relativas a los deficientes subsistemas de administración. En resumen, existe una falta de planificación y de determinación de objetivos a mediano y largo plazo. Los diferentes sistemas nacionales son esencialmente variados estando muchos de ellos, aún en una etapa de subdesarrollo, mientras que las estructuras de seguridad social dentro del país, están caracterizadas por la fragmentación y la falta de visión. Aunque existe una gran necesidad de seguridad social en Africa, factores como el VIH/SIDA, un empleo en la economía formal limitado y en disminución, y unas tasas elevadas de inflación, determinan que la cobertura aún parcial de esta necesidad sea especialmente difícil. La baja productividad limita el espacio fiscal necesario y unos sistemas de gobernanza débil y subdesarrollada, plantean enormes retos para una administración y distribución eficaces de los servicios. La cobertura de poblaciones específicas tiende a ser restringida, dejando a los más vulnerables, especialmente a quienes viven en las zonas rurales, sin ninguna forma de protección social. En consecuencia, es limitada la capacidad de otorgar una protección social adecuada. Las elevadas tasas de desempleo y de subempleo, así como la insuficiencia de las normas laborales y de protección social actuales, entorpecen el suministro de protección social en esos países.

A efectos de resolver los mencionados problemas, debe adoptarse una estrategia que comience por:

- unas acciones de apoyo, sobre todo en lo que atañe a la extensión de la seguridad social;
- el fortalecimiento de las capacidades en todos los niveles de la administración, y también de los interlocutores sociales y de las organizaciones no gubernamentales;
- la creación o el fortalecimiento de las organizaciones de los diferentes grupos de interés y el establecimiento de vínculos entre los mismos;
- un apoyo a regímenes innovadores con un elevado potencial de cobertura; y
- una mejora y el fortalecimiento de los sistemas de gobernanza, con miras a mejorar la distribución de los servicios y a volver a obtener la confianza y el reconocimiento del público respecto de los regímenes existentes.

Aunque algunos países de otras regiones, como el Norte de Africa y los Estados Arabes, cuentan con sistemas de seguridad social bien desarrollados y establecidos, estos sistemas hacen frente a retos fundamentales. Son países jóvenes en términos demográficos, con un elevado desempleo juvenil y un alto número de trabajadores migrantes. Las preocupaciones primordiales en estos países, deberían ser: la extensión de la seguridad social a los trabajadores rurales; la extensión del campo de aplicación de la seguridad social para garantizar un acceso mucho mayor a la asistencia médica; y el desarrollo de políticas de mercado laboral eficaces que integren formación, creación de empleo y colocación en puestos de trabajo, con diversas formas de seguridad del ingreso para los desempleados.

6. Conclusiones

Los sistemas de seguridad social son instrumentos poderosos para luchar contra la pobreza y la inseguridad social y para obtener mayores niveles de igualdad de los ingresos. Las personas necesitan y requieren seguridad social. Los sistemas de seguridad social consolidan el rendimiento económico a largo plazo, la paz social y la seguridad internacional. En sí mismos, los sistemas nacionales están cambiando respecto de las diferencias en los niveles de protección para los distintos subgrupos y en los niveles generales de las prestaciones. La inseguridad social aumenta, al menos en algunas partes del mundo. Parece existir una evolución simultánea hacia una mayor cobertura universal de los sistemas básicos y hacia una cobertura más diferenciada de los regímenes secundarios y terciarios. Al mismo tiempo, los sistemas nacionales más fragmentados están adquiriendo un nuevo poder considerable en los mercados de capitales nacionales y mundiales.

Existe la necesidad de llegar a un nuevo consenso en torno a las responsabilidades de la sociedad global, del Estado-nación, de los interlocutores sociales, de la sociedad civil y de los individuos. Queda claro que las normas sociales mínimas y las transferencias financieras globales son, en cierta medida, sustituciones. Se requiere una nueva confirmación del papel clave del Estado. Ha de definirse el papel complementario y de apoyo de la comunidad internacional. Cuanto más amplia sea la aplicación de las normas sociales mínimas en el ámbito nacional, gracias a un suficiente espacio fiscal, menor será la necesidad de transferencias internacionales para luchar contra la pobreza. Es evidente que unas inversiones de la seguridad social basadas en principios de inversión social y económicamente responsables podrían también sustituir a algo del espacio fiscal perdido por los gobiernos nacionales. Si se aceptan las normas mínimas internacionales – que defienden o reservan un espacio fiscal para las transferencias sociales –, los retos del envejecimiento, del VIH/SIDA, de otras enfermedades infecciosas y de otros procesos nacionales de ajuste, pierden mucha de la amenaza que representan.

La estructura general tripartita de la OIT es óptima para dar inicio a un debate mundial con miras a alcanzar el consenso necesario sobre los nuevos papeles y los nuevos instrumentos potenciales. Constituye también el espacio ideal para dotar a los diferentes actores de la seguridad social de unos conocimientos y de una capacidad que podrían contribuir a una sólida gobernanza nacional e internacional de la seguridad social.

Ahora bien, primero y ante todo, la OIT apunta a una visión integral de la seguridad nacional e internacional: un sistema que sea flexible para adaptarse al grado de desarrollo económico y perseguir, además, los objetivos capitales de la universalidad, la reducción de la pobreza, la contención de la inseguridad social mediante los derechos sociales, la promoción del crecimiento a largo plazo, una seguridad nacional e internacional, una distribución justa del ingreso y una ausencia de discriminación. La discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, representó un paso en esa dirección. El presente documento da seguimiento a las conclusiones de ese debate, mediante la definición de las prioridades en materia de políticas y la identificación de medidas concretas que contribuirían a la reducción de la inseguridad social, de la pobreza y de la injusta desigualdad de oportunidades en un mundo globalizado. Estamos convencidos de que pueden acabarse en este mundo próspero, la pobreza y las peores formas de inseguridad social, y de que los sistemas nacionales de seguridad social pueden hacer una mejor contribución a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como a la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de todas las personas.

Anexo 1

Enfoque del desarrollo de la seguridad social

Cuadro 1. La seguridad social en diferentes etapas del desarrollo económico

Países de bajos ingresos	INB <i>per cápita</i> (2005), inferior a US\$900			Rango posible de gastos sociales públicos, en % del PIB
	Niños/adolescentes	Población en edad activa	Vejez	Total 7-12
Acceso a la asistencia médica	Acceso universal basado en estructuras de financiación pluralistas; de ser necesario, con el apoyo de la financiación internacional, posibilidad de subsistemas separados para los sectores formal e informal			3-5
Acceso a la educación/formación	Acceso universal, con el apoyo de transferencias en metálico	Acceso a los servicios de empleo		2-4
Seguridad del ingreso	Prestaciones de orfandad; prestaciones por hijos/familiares, universales o sujetas a la asistencia escolar	Protección de la maternidad; prestaciones universales de invalidez y de sobrevivientes; programas públicos autodirigidos de empleo con apoyo de transferencias en metálico, de ser posible	Pensiones universales básicas con financiación nacional e internacional; seguro social complementario para el sector formal, de ser posible	2-3
Países de ingresos medios	INB <i>per cápita</i> (2005), US\$900-11 000			Rango posible de gastos sociales públicos, en % del PIB
	Niños/adolescentes	Población en edad activa	Vejez	Total 10-15
Acceso a la asistencia médica	Acceso universal basado en estructuras de financiación pluralista			4-6
Acceso a la educación/formación	Acceso universal	Acceso a la formación continua para mejorar la empleabilidad y facilitar el cambio estructural		3-4
Seguridad del ingreso	Prestaciones universales por hijo	Protección de la maternidad; acceso universal a las prestaciones de invalidez y de sobrevivientes; políticas de mercado laboral incluido el apoyo al ingreso para los desempleados; asistencia social	Acceso universal a las pensiones de vejez con niveles adecuados de sustitución del ingreso	3-5

Países de ingresos elevados	INB <i>per cápita</i> (2005), superior a US\$11 000			Rango posible de gastos sociales públicos, en porcentaje del PIB
	Niños/adolescentes	Población en edad activa	Vejez	
Acceso a la asistencia médica	Acceso universal basado en estructuras de financiación pluralistas			5-10
Acceso a la educación/formación	Acceso universal	Acceso a la formación continua para mejorar la empleabilidad y facilitar el cambio estructural	Acceso a la asistencia de larga duración	5-8
Seguridad del ingreso	Prestaciones universales por hijos	Protección de la maternidad; acceso universal a las prestaciones de invalidez y de sobrevivientes; gama completa de políticas del mercado laboral incluidas las prestaciones de desempleo y la asistencia social	Acceso universal a las pensiones de vejez con niveles fiables de sustitución del ingreso	5-10

Cuadro 2. Instrumentos legales internacionales seleccionados que apoyan el desarrollo de la seguridad social

Cuadro 2.A. Instrumentos relativos al acceso a la asistencia médica

Acceso a la asistencia médica	Niños/adolescentes	Población en edad activa	Vejez
Convenios pertinentes seleccionados de la OIT	Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)		
	Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130)		
	Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121)		
	Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 (núm. 161)		
Recomendaciones pertinentes seleccionadas de la OIT	Recomendación sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121)		
	Recomendación sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 134)		
Otros instrumentos pertinentes	Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948		
	Convenio sobre los derechos del niño, 1989		

Cuadro 2.B. Instrumentos relativos al acceso a la educación/formación

Acceso a la asistencia médica	Niños/ adolescentes	Población en edad activa	Vejez
Convenios pertinentes seleccionados de la OIT	Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117)	Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142)	
		Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)	
		Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159)	
		Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)	
Recomendaciones pertinentes seleccionadas de la OIT		Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168)	
		Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176)	
		Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente, adoptada en Ginebra en su 92 Sesión de la Conferencia el 17 junio 2004, (núm. 195)	
Otros instrumentos pertinentes	Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948		
	Convenio sobre los derechos del niño, 1989		

Cuadro2.C. Instrumentos relativos a la seguridad del ingreso y a la seguridad social en general

Seguridad del ingreso y acceso a la seguridad social en general	Niños/ adolescentes	Población en edad activa	Vejez
Convenios pertinentes seleccionados de la OIT	<p>Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)</p> <p>Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121)</p> <p>Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128)</p> <p style="padding-left: 40px;">Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)</p> <p style="padding-left: 40px;">Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)</p> <p style="padding-left: 40px;">Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)</p> <p>Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)</p> <p>Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)</p> <p>Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)</p> <p>Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)</p> <p>Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)</p>		
Recomendaciones pertinentes seleccionadas de la OIT	<p>Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67)</p> <p style="padding-left: 40px;">Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961 (núm. 115)</p> <p>Recomendación sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121)</p> <p>Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 131)</p> <p>Recomendación sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983 (núm. 167)</p> <p style="padding-left: 40px;">Recomendación sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 176)</p> <p>Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191)</p> <p>Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146)</p> <p>Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190)</p>		
Otros instrumentos pertinentes	<p>Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948</p> <p>Convenio sobre los derechos del niño, 1989</p>		

Anexo 2

Conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.^a reunión, 2001

1. En 1944, la Conferencia 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”. Ha llegado el momento de renovar la campaña de la OIT para mejorar y extender la cobertura de la seguridad social a quienes la necesiten. Se invita al Director General a que examine las conclusiones que figuran a continuación con el rigor y la urgencia que merecen con objeto de eliminar una injusticia social de primer orden que afecta a cientos de millones de personas en los Estados Miembros.
2. La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante, para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia.
3. La seguridad social, administrada correctamente aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. En conjunción con una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas, es un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible. Facilita los cambios estructurales y tecnológicos que requieren una fuerza laboral adaptable y móvil. Cabe señalar que la seguridad social, aunque representa un costo para las empresas, es también una inversión en las personas o un apoyo a las mismas. Ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca.
4. No existe un modelo idóneo único de seguridad social. Crece y evoluciona con el tiempo. Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social. Todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos. En especial, las prestaciones deberían ser seguras y no discriminatorias; los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales. La confianza pública en los sistemas de seguridad social es un factor clave para su éxito. Para que exista esta confianza, es esencial una buena gobernanza.
5. Hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes. En muchos países entre éstas figuran los asalariados de los pequeños lugares de trabajo, los trabajadores independientes, los trabajadores migrantes y las personas – muchas de ellas mujeres – activas en la economía informal. En los casos en que la cobertura no se pueda proporcionar inmediatamente a esos grupos, podrían introducirse seguros – voluntarios cuando así proceda – u otras medidas como la asistencia social, y posteriormente extenderse o integrarse en el sistema de seguridad social cuando se haya demostrado la utilidad de las

prestaciones y resulte económicamente viable. Ciertos grupos tienen necesidades diferentes y algunos tienen una capacidad contributiva muy baja. Para extender la seguridad social con éxito es necesario tomar en cuenta estas diferencias. Las posibilidades que ofrece el microseguro también deberían explorarse rigurosamente: aunque no puede ser la base de un sistema de seguridad social integral, podría ser un primer paso útil, en especial para responder a la apremiante necesidad de las personas de mejorar el acceso a la asistencia médica. Las políticas e iniciativas sobre la extensión de la cobertura deberían enmarcarse en el contexto de una estrategia de seguridad social nacional integrada.

6. El reto fundamental que plantea la economía informal es cómo integrarla en la economía formal. Es una cuestión de equidad y de solidaridad social. Las políticas deben promover el abandono de la economía informal. La ayuda a los grupos vulnerables de la economía informal debería ser financiada por toda la sociedad.
7. Para las personas en edad de trabajar, la mejor manera de proporcionarles unos ingresos seguros es a través del trabajo decente. Las prestaciones monetarias a los desempleados, por lo tanto, deberían estar estrechamente coordinadas con la formación y reconversión profesional y con cualquier otra asistencia que puedan necesitar para encontrar trabajo. Ante el crecimiento de las economías en el futuro, la educación y las calificaciones de la fuerza laboral serán cada vez más importantes. Se debe proporcionar educación a todos los niños, para que aprendan a desenvolverse en la vida y a leer, escribir y calcular, facilitando así su desarrollo personal e incorporación en la fuerza laboral. La educación permanente es clave en la economía actual para mantener la empleabilidad. Las prestaciones de desempleo deberían concebirse de forma que no creen dependencia o supongan obstáculos al empleo. Las medidas destinadas a conseguir que resulte más atractivo económicamente trabajar que recibir las prestaciones de la seguridad social se han considerado eficaces. No obstante, las prestaciones deben ser adecuadas. Cuando no se considere factible establecer un sistema de prestaciones de desempleo, deberían desplegarse esfuerzos para proporcionar empleo en obras públicas que requieran mano de obra abundante y otros proyectos, como se hace con resultados satisfactorios, en una serie de países en desarrollo.
8. La seguridad social debería fomentar y basarse en los principios de la igualdad de género. No obstante, esto significa no solo trato igualitario para hombres y mujeres en situaciones iguales o similares, sino también medidas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres. La sociedad obtiene un enorme beneficio del cuidado no remunerado que proporcionan las mujeres, en especial a los niños, los padres y los familiares impedidos. Las mujeres no deberían verse más tarde perjudicadas por el sistema por haber hecho esta contribución durante la edad que en que podían trabajar.
9. Dado el enorme aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral y el cambiante papel de hombres y mujeres, los sistemas de seguridad social originalmente basados en el modelo del varón como sostén de la familia corresponden cada vez menos a las necesidades de muchas sociedades. La seguridad social y los servicios sociales deberían concebirse sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres. Las medidas que facilitan el acceso de las mujeres al empleo apoyarán la tendencia encaminada a conceder a las mujeres prestaciones de seguridad social por propio derecho y no por ser personas a cargo. La naturaleza de las prestaciones de sobrevivientes debe mantenerse bajo examen y, en caso de reforma, deben adoptarse disposiciones de transición apropiadas para proteger a las mujeres cuyo modo y expectativas de vida se hayan basado en los modelos del pasado.
10. En la mayoría de sociedades, las continuas desigualdades entre las remuneraciones de hombres y mujeres suelen afectar los derechos de las mujeres a la seguridad social. Ello pone de manifiesto la necesidad de proseguir los esfuerzos por luchar contra la discriminación salarial y de considerar la posibilidad de introducir un salario mínimo, cuando todavía no exista. Cualquiera de los progenitores que se ocupe del cuidado de los hijos debería disfrutar de las prestaciones de la seguridad social previstas a tal fin. Además,

cada sociedad debería considerar la posibilidad de introducir una discriminación positiva a favor de las mujeres allí donde haya que hacer frente a la discriminación propia del sistema.

- 11.** El envejecimiento de la población en muchas sociedades es un fenómeno que está repercutiendo significativamente tanto en los sistemas financiados por capitalización y los sistemas basados en el reparto como en el costo de la asistencia médica. Esto es obvio en los sistemas basados en el reparto donde se produce una transferencia directa de los cotizantes a los pensionistas. No obstante, es igualmente cierto en los sistemas financiados por la capitalización, donde los activos financieros se venden para pagar las pensiones y son comprados por la generación trabajadora. Las soluciones deben buscarse sobre todo a través de medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo, en particular de las mujeres, los trabajadores de edad avanzada, los jóvenes y los discapacitados. Asimismo, deben encontrarse medios para obtener mayores niveles de crecimiento económico sostenible que den lugar a un aumento del empleo productivo.
- 12.** En muchos países en desarrollo, especialmente en el África subsahariana, la pandemia del VIH/SIDA está teniendo efectos devastadores en todos los aspectos de la sociedad. Su repercusión en la base financiera de los sistemas de seguridad social es especialmente grave, ya que las víctimas se concentran en la población en edad de trabajar. Esta crisis exige una respuesta mucho más urgente a través de la investigación y la asistencia técnica de la OIT.
- 13.** En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas, basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales, en cambio, son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien se trata de una alternativa que existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen. Los sistemas de pensiones obligatorios deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuados y garantizar la solidaridad nacional. Los regímenes complementarios y otros planes de pensiones negociados más adaptados a las circunstancias y a la capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral pueden ser un valioso suplemento pero, en la mayoría de los casos, no pueden sustituir a los regímenes obligatorios de pensiones. Los interlocutores sociales tienen una importante función que desempeñar con respecto a los regímenes complementarios y otros planes negociados, mientras que la función del Estado es proporcionar un marco reglamentario eficaz y mecanismos de control y aplicación. Los gobiernos deberían considerar que todo apoyo o incentivo fiscal para esos regímenes debería destinarse a los trabajadores de ingresos medios o bajos. Incumbe a cada sociedad determinar la combinación adecuada de regímenes, teniendo en cuenta las conclusiones de la presente discusión general y las normas sobre seguridad social de la OIT pertinentes.
- 14.** Con objeto de que sea sostenible, la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones debe garantizarse a largo plazo. Por lo tanto, es necesario que se realicen proyecciones actuariales periódicas y se introduzcan los ajustes necesarios tan pronto como sea posible. Es imprescindible que se realice una evaluación actuarial completa de cualquier reforma que se proponga antes de adoptar una nueva legislación. Es necesario el diálogo social sobre las hipótesis que han de utilizarse en la evaluación y en el desarrollo de opciones políticas para hacer frente a cualquier desequilibrio financiero.
- 15.** La seguridad social abarca la asistencia médica y las prestaciones familiares y proporciona seguridad de ingresos en caso de contingencias como la enfermedad. El desempleo, la vejez, la invalidez, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, la maternidad o la pérdida del sostén económico. No siempre es necesario, ni tampoco en muchos casos factible, disponer de la misma gama de prestaciones de la seguridad social para todas las categorías de personas. No obstante, los sistemas de seguridad social evolucionan con el tiempo y pueden ser cada vez más amplios en lo que respecta a las

categorías de personas y tipos de prestaciones en la medida en que lo permitan las circunstancias nacionales. Donde haya una capacidad limitada para financiar la seguridad social, ya sea mediante los impuestos generales o las cotizaciones – y en especial cuando no haya un empleador que pague una parte de la cotización-, debería darse prioridad en primer lugar a las necesidades que los grupos interesados consideren más apremiantes.

16. En el marco de los principios establecidos más arriba, cada país debería determinar una estrategia nacional para trabajar por una seguridad social para todos. Esta debería vincularse estrechamente a la estrategia de empleo y al resto de las políticas sociales. Los programas específicos de asistencia social podrían ser un medio para comenzar a incluir a los grupos excluidos en la seguridad social. Habida cuenta de que los recursos gubernamentales son limitados en los países en desarrollo, podría ser necesario ampliar las fuentes de financiación de la seguridad social a través de la financiación tripartita, por ejemplo. En la medida de lo posible, la ayuda del gobierno debería consistir en cubrir los gastos iniciales, contribuir en especie con instalaciones y equipo o prestar apoyo a los grupos de bajos ingresos. Para que sean eficaces, las iniciativas destinadas a establecer o extender la seguridad social exigen el diálogo social. Cualquier cambio de los sistemas establecidos de seguridad social debería introducirse protegiendo adecuadamente a los beneficiarios existentes. Hay que fomentar los regímenes piloto innovadores. Es necesario realizar investigaciones bien concebidas y rentables a efectos de poder realizar evaluaciones objetivas de los regímenes piloto. La investigación y la asistencia técnica son necesarias para mejorar la gobernanza de los sistemas.

17. Las actividades de la OIT en material de seguridad social deberían basarse en la Declaración de Filadelfia, el concepto de trabajo decente y las normas de la OIT sobre seguridad social pertinentes. La mayoría de los habitantes del planeta no dispone de seguridad social. Se trata de un reto importante que habrá que abordar en los años venideros. En este sentido, la Conferencia propone lo siguiente:

- iniciar una campaña importante para promover la extensión de la cobertura de la seguridad social;
- la OIT debería exhortar a los gobiernos a que concedan mayor prioridad a la cuestión de la seguridad social y ofrecer asistencia técnica en los casos apropiados;
- la OIT debería asesorar a los gobiernos y a los interlocutores sociales sobre la formulación de una estrategia nacional de seguridad social y sobre las medidas para ponerla en práctica, y
- la OIT debería recopilar y divulgar ejemplos de las mejores prácticas.

Debería animarse a los mandantes a que soliciten a la OIT ayuda especial para obtener resultados que mejoren significativamente la aplicación de la cobertura de la seguridad social a los grupos excluidos actualmente. El programa debe realizarse tan pronto como sea posible y ser objeto de informes periódicos al Consejo de Administración.

18. Los principales ámbitos definidos para las investigaciones futuras en material de seguridad social y las reuniones de expertos son:

- la extensión de la cobertura de la seguridad social;
- el VIH/SIDA y su repercusión en la seguridad social;
- la gobernanza y administración de los sistemas de seguridad social;
- la igualdad, haciendo hincapié en el género y la discapacidad;

- el envejecimiento de la población y su repercusión en la seguridad social;
- la financiación de la seguridad social;
- el intercambio de las buenas practicas..

Estas actividades deberían constituir la base para el desarrollo posterior del marco de políticas de la OIT en material de seguridad social y estar vinculadas claramente con el nuevo programa de trabajo, con las prioridades de la asistencia técnica y con las actividades de la OIT en la materia.

19. La cooperación técnica de la OIT con los gobiernos y los interlocutores sociales debería incluir una amplia variedad de medidas, en particular:

- la extensión y la mejora de la cobertura de la seguridad social;
- el desarrollo de métodos innovadores en el ámbito de la seguridad social para ayudar a las personas a pasar de la economía informal a la economía formal;
- la mejora de la gobernanza, la financiación y la administración de los regímenes de seguridad social;
- el apoyo de los interlocutores sociales y su formación para que puedan participar en el desarrollo de políticas y en los órganos bipartitos o tripartitos del gobierno de las instituciones de la seguridad social de modo eficaz;
- la mejora y la adaptación de los sistemas de seguridad social en respuesta a las condiciones sociales, demográficas y económicas cambiantes, y;
- la creación de medios para eliminar la discriminación de hecho en la seguridad social.

20. La OIT debería completar el programa de trabajo como se recomienda en lo que antecede e informar periódicamente al Consejo de Administración sobre los resultados de su labor, permitiendo así al Consejo de Administración que supervise los avances conseguidos y decida cómo proceder a continuación.

21. La OIT debería continuar desarrollando la cooperación interinstitucional en el ámbito de la seguridad social, entre otras con la Asociación Internacional de la Seguridad Social. La OIT debería invitar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial a respaldar las conclusiones adoptadas por la Conferencia y a sumarse a la OIT en la promoción de la justicia social y la solidaridad social mediante la extensión de una seguridad social de amplio alcance.