



**Reunión tripartita de expertos sobre estrategias  
para la extensión de la cobertura de la seguridad social  
Ginebra, 2-4 de septiembre 2009**

## **Proyecto de resumen del Presidente**

1. Existe un derecho fundamental a la seguridad social encarnado en varios documentos centrales desarrollados a lo largo de los siglos XX y XXI entre los cuales revisten especial importancia los siguientes:
  - a. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948);
  - b. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966);
2. El mandato de la OIT en materia de seguridad social está encarnado en:
  - a. La Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia (1944), las mismas que figuran en anexo;
  - b. La Resolución y Conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª. reunión (2001);
  - c. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008);
  - d. Para recuperarse de la crisis: Un pacto mundial para el empleo (2009).
3. Existe una clara necesidad de seguridad social en el mundo. Los individuos y las sociedades se benefician de la existencia de la protección social. Por una parte, la seguridad social mitiga el riesgo individual y la incertidumbre, permitiendo que los ciudadanos asumen nuevos riesgos económicos y despeguen hacia el desarrollo. Por otra parte, desde el punto de vista de las sociedades, la existencia de la seguridad social genera estabilidad lo que promueve el crecimiento. El desarrollo económico fortalece a la seguridad social y ésta es más efectiva cuando está integrada en un marco más amplio de desarrollo económico, educación, empleo, trabajo decente y políticas sociales. Muchos ejemplos de países ilustran vivamente el hecho de que la seguridad social en realidad surgió cuando las respectivas sociedades eran comparativamente pobres y los regímenes promovieron el desarrollo y el crecimiento a lo largo de décadas después de haber sido establecidos.
4. A pesar de una existencia prácticamente universal de al menos un régimen de seguridad social en todos los países, se observan brechas significativas en la cobertura sea en los países en desarrollo, sea los países desarrollados. Mientras que en los países en desarrollo, la falta de recursos y la informalidad de los mercados laborales constituyen obstáculos fundamentales, en los países desarrollados algunos grupos vulnerables aún necesitan protección. Los papeles desempeñados por los

---

regímenes contributivos de seguro social, los regímenes universales financiados mediante los impuestos y los programas de asistencia social sujetos a la verificación de recursos, son distintos, están claramente definidos y son complementarios. Hay un acuerdo en torno a la idea de que una combinación de elementos contributivos y no contributivos en el diseño de las prestaciones que otorgan los regímenes de protección social representa la alternativa más eficiente. El diseño y la gobernanza de los regímenes de seguridad social deberían apoyar la formalización de la economía. Los regímenes de prestaciones de desempleo y de invalidez deberían brindar incentivos para la reinserción de los beneficiarios en el mercado laboral siempre y cuando ello fuera posible.

5. Se han extraído importantes lecciones de la reciente crisis internacional. Una lección es que los regímenes de protección social no deberían ser vistos como un lujo o como una carga para la sociedad, más bien, éstos han desempeñado un papel sumamente importante en el alivio de las consecuencias de la crisis funcionando como mecanismos de estabilización. Otra lección es que la noción de “red de protección social”, incluso en épocas de crisis, no representa toda la gama de funciones que la seguridad social debería desempeñar. Debería más bien ser vista como un mecanismo para fortalecer la cohesión social y sentar las bases para el desarrollo humano social y económico.
6. La OIT tiene un sólido mandato respecto de la protección social de todas las personas necesitadas y de la extensión de la cobertura. Su herramienta más destacada ha sido el desarrollo y la aplicación de normas internacionales del trabajo que han adoptado la forma de Convenios y Recomendaciones, especialmente la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), que define los papeles del seguro social y de la asistencia social en el suministro de seguridad del ingreso a todas las personas necesitadas y el convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Además, la OIT ha desarrollado una amplia gama de servicios de asistencia técnica destinados a los países dispuestos a la extensión de sus regímenes de protección social.
7. Se cuenta con 6 convenios actualizados centrados en la seguridad social y en la seguridad de los ingresos, entre ellos el emblemático Convenio núm. 102. El hecho de que el Convenio núm. 102 haya sido ratificado recientemente por Brasil, Bulgaria y Rumania, y de que algunos otros países estén considerando su ratificación es una demostración de su continua pertinencia. La OIT debería intensificar sus esfuerzos con miras a la promoción de la ratificación y aplicación de los principales convenios relativos a la seguridad social en su programa de trabajo de los próximos años.
8. Existe un consenso sobre el derecho universal y en cuanto a la necesidad de seguridad social. Son muchas las maneras en que se podrían cristalizar específicamente el derecho universal y la obligación moral que representa la seguridad social. La decisión de llevarlos a la práctica es adoptada dentro de la esfera política y los Estados vienen dando pasos concretos reflejando la cultura local y sus medios así como a una distribución justa de responsabilidades entre los individuos y la sociedad, Por consiguiente, la realización de este derecho universal tiene que ser diseñada localmente. El diálogo social entre los interlocutores sociales es un instrumento decisivo a este respecto. Tener en cuenta la dimensión del género es también de la máxima pertinencia, debido a que las mujeres se ven especialmente

---

afectadas por la pobreza y se beneficiarían particularmente de un Piso de Protección Social.

9. La propuesta de una estrategia de doble dimensión encontró una gran aceptación entre la audiencia. La idea conceptual sería desarrollar una estrategia de extensión para la cobertura de la seguridad social con una dimensión horizontal y otra vertical.
10. La extensión horizontal de la cobertura significa el aumento cuantitativo del número de personas cubiertas por los regímenes de protección social, incluidos los de la economía informal, mediante la aplicación y expansión de un conjunto de políticas públicas básicas, destinadas a brindar una seguridad básica del ingreso a la población en edad de trabajar, servicios de asistencia médica básica para todos, prestaciones destinadas a los hijos, coordinados con un conjunto de políticas en materia de educación/salud/mercado laboral y políticas familiares, y pensiones básicas para los ancianos y los discapacitados.
11. Este conjunto de políticas públicas básicas representa una parte del Piso de Protección Social, y debería ser visto como un primer eslabón de una “escalera” hacia la universalización y la intensificación de la cobertura. Se supone que este conjunto define un mínimo contenido central tal y como se describe en el punto 10 del derecho humano relativo a la universalización de la protección social.
12. Cómo y cuál es la secuencia para lograr los cuatro elementos del Piso de Protección Social, son aspectos a ser resueltos a nivel local en función de las necesidades y capacidades de cada país. El espacio fiscal debe ser constituido mediante políticas nacionales. La experiencia de los distintos continentes ha puesto de manifiesto que tales políticas son asequibles y que diferentes combinaciones de instrumentos podrían adaptarse mejor a la situación específica de cada país.
13. Una segunda parte de la estrategia sería la extensión vertical de la cobertura lo que está muy relacionado con la aplicación de las normas relativas a la cobertura del seguro social tal y como se define en los Convenios y en las Recomendaciones vigentes.
14. Ambas dimensiones de la estrategia - extensión horizontal y vertical de la cobertura, pueden ser perseguidas en paralelo y estableciendo sinergias. Varios países han demostrado recientemente que la extensión de la cobertura de los regímenes formales de seguro pueden llevarse a cabo en paralelo a la ejecución de programas que representan el Piso de Protección Social.
15. Una cobertura idónea de la asistencia médica es una de las preocupaciones fundamentales respecto de los riesgos sociales catastróficos a los que eventualmente han de hacer frente los trabajadores en caso de enfermedades graves, lo que tiene influencia en la equidad de los gastos y la estabilidad fiscal de la seguridad social en el largo plazo debido a la tendencia al aumento de los costos. La experiencia de los países pone de manifiesto que la situación habitual es la existencia de sistemas paralelos que evolucionaron históricamente y, desde una perspectiva pragmática, requieren ser coordinados y mejorados. La capacidad del Estado para coordinar y regular a los diferentes actores implicados en el suministro de asistencia médica requiere ser desarrollada.

- 
16. En el ámbito de la asistencia médica, el enfoque es muy similar al de las otras ramas de seguridad social ya referidas: probablemente el mejor enfoque para garantizar el derecho a las prestaciones para todos sea una combinación de mecanismos contributivos y no contributivos.
  17. Además del apoyo técnico, son necesarias la investigación y la promoción para el desarrollo de la protección social de la salud y de su calidad. Para estos efectos, se alienta a la OIT para que mantenga la cooperación existente en materia de asistencia médica con otras agencias de las Naciones Unidas y con aquellas no relacionadas con las Naciones Unidas, especializadas en el ámbito de las políticas de salud y en la prestación de servicios de salud.
  18. La reciente crisis internacional ha puesto en evidencia una vez más la importancia de los regímenes de seguro de desempleo. Debido a que muchos países aún carecen de regímenes para proteger a los desempleados, tales políticas deben ser introducidas y fortalecidas. La experiencia de la India muestra que las respuestas no tradicionales al desempleo en la economía informal pueden ser implementadas exitosamente. Además, en los países que ya cuentan con regímenes de prestaciones de desempleo, las principales preocupaciones son la extensión de la cobertura y el establecimiento de un vínculo de los sistemas de protección del desempleo y de las políticas de activación.
  19. En los últimos años, las prestaciones familiares han constituido un mecanismo importante para evitar la pobreza entre las familias con hijos, un grupo que todavía sufre de elevadas tasas de pobreza. En consecuencia, su inclusión en un conjunto básico de políticas destinadas al establecimiento del Piso de Protección Social, se convierte en una acción más pertinente. Se debería prestar especial atención al vínculo entre las prestaciones familiares y el suministro de servicios sociales de calidad como educación y salud.
  20. La evidencia de la implementación y del funcionamiento en muchos países, de los Programas de transferencias monetarias condicionadas o no, ha dado pruebas de que constituyen un importante instrumento para el alivio de la pobreza, promoviendo el acceso a servicios sociales (por ejemplo, educación) y en la ampliación en el largo plazo de las oportunidades de desarrollo de las poblaciones más pobres. La posibilidad de unir los programas de transferencias monetarias con otros conjuntos de políticas ayuda a la gente a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y posiblemente a obtener el acceso a regímenes formales de protección social.
  21. El funcionamiento efectivo de tales programas de transferencias monetarias como Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en México, requiere una capacidad institucional que necesita inversiones en conocimientos y la construcción de canales administrativos en los ámbitos nacional y local. Las experiencias de los países demuestran que sus costos, en virtud de una operación madura y de gran escala, que es de aproximadamente el 0.5 por ciento del PIB, parece estar en un rango asequible.
  22. El debate sobre las pensiones se centró en aspectos técnicos importantes, tales como los métodos de financiación o las estructuras administrativas. Se debatieron

---

diferentes métodos de financiación de los regímenes de pensiones. Sin embargo, desde una perspectiva pragmática, los resultados son en realidad lo más importante, por ejemplo, la cobertura de los trabajadores, la cobertura de los beneficiarios potenciales y el nivel adecuado de las prestaciones. La extensión de la cobertura a este respecto, podría llevarse a cabo mediante la asistencia social o las pensiones básicas, sujetas a verificación de recursos o las pensiones universales financiadas con los impuestos. Estos regímenes son especialmente beneficiosos para los discapacitados y para los ancianos pobres que no están en condiciones de mantener un registro de cotizaciones al seguro social. Los ejemplos nacionales muestran asimismo que existe un potencial para aumentar la cobertura de los regímenes contributivos en paralelo con la introducción de regímenes de asistencia social y regímenes universales básicos.

23. En todo el mundo, las cifras y la experiencia ponen de manifiesto que las prestaciones básicas de seguridad social son asequibles en la mayoría de países, incluso si su introducción tuviera que ser por etapas progresivas a lo largo de algunos años. Existe un rango político discrecional para la decisión en cuanto a la proporción del gasto fiscal asignado a los programas de protección social. Además de ello, se dispone de muchas otras opciones para crear un espacio fiscal para los programas sociales, entre ellas, la reforma fiscal, una creciente progresividad de la estructura fiscal y la adopción de medidas administrativas para luchar contra la evasión y el derroche fiscal.
24. En la medida en que los regímenes llegan a la madurez y las poblaciones envejecen dentro de la transición demográfica, debería prestarse especial atención a la estabilidad a largo plazo y a la combinación de métodos de financiación de sistemas de prestaciones de seguridad social más desarrollados, de modo que no se socaven las perspectivas de empleo de las futuras generaciones y el desarrollo económico.
25. Los representantes de los empleadores señalaron que el empleo y la empleabilidad son elementos importantes para el desarrollo de la protección social y su financiación. Los representantes de los Gobiernos afirmaron que un piso básico de protección social contribuye a un desarrollo económico sostenible y debería ser visto como una inversión social y un factor positivo de competitividad. Los representantes de los trabajadores concluyeron que, en base a la rica experiencia demostrada durante la reunión, un piso de protección social es viable y puede mejorar notablemente el desarrollo económico y social.
26. Los representantes de los trabajadores y de varios Gobiernos expusieron sus razones para la elaboración de una norma internacional del trabajo sobre el Piso de Protección Social, habida cuenta de que los instrumentos vigentes en la actualidad fueron desarrollados en el marco del contexto histórico de la II Guerra Mundial y de la posguerra. Estos se centran en normas relativas a los regímenes de seguro social y aún se carece de un instrumento de programas de asistencia social. Los representantes de los empleadores expresaron su preferencia por un mecanismo no vinculante dado que para ellos un enfoque pragmático basado en las mejores prácticas es el mecanismo más eficiente para la consecución de la meta de la extensión de la cobertura de la seguridad social.
27. Deseo expresar mi convicción personal de que estas conclusiones contribuirán a la implementación del Pacto mundial para el empleo, la Declaración sobre la justicia

---

social para una globalización equitativa y para el avance de la Agenda del Trabajo Decente.

Carlos Eduardo Gabas  
Ginebra, 4 de septiembre de 2009