



issa

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

Foro Regional de la Seguridad Social para las Américas Evolución y Tendencias de la Seguridad Social en las Américas

**Sr. Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS
Brasilia, Brasil, 25 de mayo de 2009**

Honorables ministros,
Distinguida asistencia,
Señoras y señores,

Bienvenidos a la sesión Evolución y Tendencias del primer Foro Regional de la Seguridad Social para las Américas, realizado con el auspicio del Ministerio de Previsión Social de Brasil.

Tradicionalmente, las sesiones de Evolución y Tendencias se organizan solamente en las Asambleas Generales de la AISS y, más recientemente, en el primer Foro Mundial de la Seguridad Social, en 2007. Hoy es la primera vez que la AISS organiza una sesión sobre la evolución y las tendencias de la seguridad social en el continente americano. Es también la primera vez que la AISS prepara un informe sobre evolución y tendencias en esta región que se intitula "Seguridad Social Dinámica para las Américas: Cohesión Social y Diversidad Institucional". Este reporte constituirá el punto de partida de nuestros debates y deliberaciones en esta sesión y, de modo más general, durante los tres días del foro.

Esta sesión, junto a eventos similares celebrados en África, Asia y el Pacífico y Europa, contribuirá al próximo Foro Mundial de la Seguridad Social que tendrá lugar a fines de noviembre de este año en Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

Señoras y señores,

Esta región es especial para la AISS y para la evolución mundial de la seguridad social. Cuenta con algunos de los regímenes de seguridad social más antiguos de mundo, como el sistema de pensiones argentino, establecido en 1904. Ya en la década de 1930, el Fondo Nacional del Seguro de Perú fue el primer miembro no europeo de la AISS. Además, esta región fue la primera del mundo en adoptar el término de "seguridad social", con la ley estadounidense de seguridad social de 1935 durante el *New Deal* del Presidente Roosevelt. Asimismo, es la región donde se han lanzado las más diversas, y a menudo innovadoras, reformas de los regímenes de seguridad social de las últimas décadas, en especial en los países de habla hispana de América latina.

Entre dichas reformas, se encuentra la introducción de cuentas individuales de cotizaciones definidas y plena capitalización que, tras su implementación en Chile en la década de 1980, inspiró a muchos países de América latina y de otras regiones. Otras reformas incluyen la creación de programas de transferencia condicionadas en efectivo en países como México y Jamaica, la introducción de una pensión de vejez no contributiva en Bolivia y Brasil, las cuentas individuales de indemnización por desempleo en Chile, como también los últimos avances hacia prestaciones familiares universales en Uruguay y Argentina.

Pese a que la seguridad social es un derecho humano consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es importante recordar que para la mayoría sigue siendo un lujo o un sueño, puesto que se estima que tan sólo una de cada cinco personas en el mundo dispone de una cobertura de seguridad social adecuada y que más de la mitad carece de cualquier tipo de cobertura. En el continente americano, si bien todos los países ofrecen alguna pensión de vejez, invalidez y sobrevivientes para el sector formal y casi todos los países ofrecen una cobertura en caso de accidentes del trabajo, enfermedades y maternidad, aún debe completarse el desarrollo de las asignaciones familiares y de las prestaciones de desempleo. Más aún, la mayor parte de los programas de seguridad social son contributivos y, por ende, se limitan al sector formal y a las zonas urbanas. En Canadá y Estados Unidos, se considera que la cobertura de las pensiones de jubilación es universal o casi universal. Sin embargo, en América latina y el Caribe, la evolución de la cobertura de las pensiones es muy desigual: en los países de menores ingresos el porcentaje de empleados afiliados a regímenes de seguro social es inferior a 30 por ciento, de alrededor de 50 por ciento en los países de ingresos medios y de 60 por ciento en los países de ingresos relativamente elevados.

En cuanto a la atención médica, las tasas de cobertura varían considerablemente de una región a otra. La media para América latina es de casi 40 por ciento. Independientemente del éxito de la cobertura médica universal en Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Uruguay y Cuba, y pese al hito de 2010 en la evolución de la atención médica en Estados Unidos mediante la extensión de la cobertura a la mayoría de los ciudadanos, una proporción considerable de la población total del continente cuenta con una cobertura médica limitada. Los gastos de salud directos representan alrededor de 35 por ciento de los gastos de salud totales de la región.

Señoras y señores,

En mi presentación de hoy haré algunas observaciones sobre las últimas tendencias, resumiré los desafíos comunes que se plantean a los regímenes de seguridad social de esta región, incluida la incidencia de la crisis, comentaré algunas de las respuestas innovadoras en la región para hacer frente a dichos desafíos, respuestas que mejoran tanto la cobertura como la gobernanza y la administración. Finalmente concluiré con algunas lecciones o conclusiones extraídas de las tendencias recientes en la región.

Comenzaré compartiendo con ustedes tres observaciones preliminares fundamentales:

1. En un contexto de crecimiento de las desigualdades y del sector informal, muchos países de la región han incrementado la protección social mínima, extendido la cobertura a empleados tanto del sector formal como del sector informal y a las personas a cargo y han promovido la restauración y evolución de los principios fundamentales de seguridad social en los procesos de reforma.
2. Toda la región se encamina positivamente hacia la promoción de una cultura de seguridad social y avanza desde un enfoque de desarrollo de una seguridad social fragmentada hacia uno más coordinado e integrado. Allí donde ha sido más exitoso, el fortalecimiento de los regímenes de seguridad social se ha sustentado mediante un diálogo social informado y abierto y una fuerte voluntad política.
3. Las crisis económica y financiera han puesto de manifiesto la importancia crucial de la seguridad social como promotora de la cohesión y de la estabilidad sociales al satisfacer las necesidades socioeconómicas esenciales de los individuos y de las familias. Asimismo, ha acelerado varias tendencias emergentes en la seguridad social de la región hacia enfoques más dinámicos. Dichas tendencias incluyen; a) la creación de un vínculo entre transferencias en efectivo y cambios culturales esperados, b) la adopción de procesos participativos amplios, c) la

implementación de mecanismos de financiación mixtos y d) la introducción de prácticas innovadoras de mejora del cumplimiento y de la recaudación de las cotizaciones. En resumen, se espera que las instituciones de seguridad social hagan más, en muchos casos con menos recursos.

Como en otras regiones del mundo, la seguridad social en el continente americano debe abordar algunos **desafíos comunes**:

- El **envejecimiento** se está convirtiendo en una preocupación creciente para la región, aunque en menor medida que en Europa. Casi 17 por ciento de la población de América del norte y 10 por ciento de la población del Caribe y de América latina tiene 60 o más años.
- La región experimenta una creciente **migración**, tanto interior como exterior. Más de 20 millones de latinoamericanos y caribeños son inmigrantes, de los cuales sólo alrededor de 15 por ciento están cubiertos por acuerdos de seguridad social entres los países de origen y de destino.
- La **globalización** ha intensificado la presión de la competitividad, acrecentando así los riesgos de empleo no declarado y de evasión de las cotizaciones sociales en algunos países. Todo esto plantea el riesgo de contracción de la cobertura y de insuficiencia de las prestaciones. El empleo no declarado representa en América latina, en promedio, un 47 por ciento de la mano de obra urbana. El crecimiento del sector informal ha puesto en jaque las antiguas expectativas de extensión gradual de la protección social a la par de la industrialización y la regularización del empleo.
- **Las crisis financiera y económica** sin dudas han afectado a todos los regímenes de seguridad social de la región aunque, debido a diferentes circunstancias nacionales, la incidencia y las reacciones han sido notablemente diferentes entre países desarrollados y países en desarrollo y, en el caso de estos últimos, entre países sudamericanos y algunos de los países centroamericanos y caribeños. Las crisis han resaltado el papel central y la fuerza de los regímenes de seguridad social como estabilizadores automáticos pero también su fragilidad potencial. A corto plazo, un desafío para muchos sistemas ha sido mantener el equilibrio financiero, dado que muchos regímenes de pensiones nacionales sufrieron pérdidas sustanciales del valor de los activos de su cartera. El aumento de las tasas de desempleo, la disminución de las cotizaciones e incremento considerable de nuevas solicitudes de prestaciones han ejercido y ejercen una presión considerable sobre los regímenes de seguridad social.

Muchos países de la región, habiendo aprendido las lecciones de crisis anteriores y ampliado la cobertura, fueron más resistentes y estuvieron mejor preparados para afrontar la crisis. Entre las medidas efectivamente aplicadas, se encuentra la creación de un fondo de desempleo para sostener a los trabajadores despedidos en Antigua y Barbuda, subsidios y flexibilidad de pago de las cotizaciones de seguridad social en Argentina, fortalecer programas de ayuda a hogares de bajos recursos en Argentina, Brasil y Uruguay incentivos para promover la regularización de los trabajadores en Perú, subsidios para promover la retención y la capacitación de trabajadores en Chile, así como aumentos del salario mínimo y del gasto público destinado a promover el empleo público en varios países.

Los riesgos a mediano plazo no se limitan a la carga financiera de ciertas medidas de estímulo como el congelamiento o la reducción de las tasas de cotización, el aumento de las prestaciones en efectivo o la introducción de nuevas prestaciones. También incluyen la alta probabilidad de un largo periodo de dificultades en el mercado laboral. La historia nos indica que los mercados laborales

tienden a recuperarse sólo cuatro a cinco años después del comienzo de la recuperación económica. A largo plazo, es necesario reflexionar sobre cómo pueden mejorarse los sistemas de seguridad social para proteger el bienestar de la población en las buenas como en las malas. La crisis puede llevar a una reevaluación del rol y del alcance de muchos sistemas nacionales de seguridad social de la región.

Señoras y señores,

La AISS felicita a las instituciones de seguridad social de esta región por sus constantes esfuerzos y su éxito con las reformas de seguridad social. Permítanme discurrir sobre algunas de las principales prioridades y tendencias de los recientes esfuerzos de mejora de los sistemas de seguridad social en el continente americano:

En lo que atañe a las **pensiones de vejez**, se ha ido reforzando cada vez más el papel de las finanzas públicas, ha crecido la importancia conferida a una interacción adecuada entre prestaciones contributivas y prestaciones financiadas por los impuestos y se ha avanzado hacia un sistema integrado de múltiples pilares, que tiene en cuenta la igualdad de géneros y la cohesión social. La evolución más notable son las recientes **“re-reformas” de los sistemas de cuentas individuales** debido a factores tales como la falta de solidaridad, los altos costos administrativos, los bajos índices de sustitución del ingreso y las bajas tasas de cobertura. En Chile, donde se estima que más de la mitad de los pensionistas necesitan prestaciones de asistencia social financiadas por el sector público, el gobierno añadió en 2008 un pilar solidario básico al sistema de cuentas individuales. En diciembre de 2008, en un cambio de dirección radical, el gobierno argentino volvió de los fondos privados de pensión a un sistema integrado de pensiones de reparto.

En los países que conservaron sus **regímenes de reparto de prestaciones definidas**, se han introducido varias reformas en los parámetros de los regímenes de seguro social, tales como cambios en las tasas de cotización, en la edad de jubilación, en la fórmula de las prestaciones y en su indexación. Un ejemplo de ello se encuentra en el Uruguay, que no sólo incrementó la flexibilidad del sistema de jubilación sino que también reformó sus seguros de salud y de desempleo. Además introdujo, como en Brasil y Argentina, el llamado "monotributo" que permite a los trabajadores independientes abonar un único monto que corresponde a su cotización al seguro social y a su gravamen impositivo. Como resultado, el número de trabajadores que cotiza al Banco de Previsión Social ha aumentado considerablemente en los últimos años.

Además del pilar solidario básico en Chile, otros países han extendido la cobertura de sus **regímenes de pensiones de vejez no contributivos financiados por el sector público**. Por ejemplo, Belice extendió a los hombres de 67 y más años la cobertura de su régimen financiado por los impuestos que cubría únicamente a las mujeres de 65 o más años. Bolivia introdujo en 2008 una nueva prestación llamada "Dignidad" para las personas mayores de 65 años que no satisfacen los requisitos para recibir una pensión. En Perú se ha abonado una pensión complementaria a personas aseguradas en el sistema privado de pensiones cuyos ingresos en concepto de pensión son inferiores a la pensión mensual mínima.

Pese a una gran diversidad en la provisión y financiación de las **prestaciones médicas** de los diversos regímenes de la región, muchos países están pasando de **sistemas de protección médica fragmentados a modelos coordinados e integrados** que no sólo buscan extender la cobertura universal de los riesgos sino también fortalecer las disposiciones de salud pública. La plena integración se ha alcanzado exclusivamente mediante sistemas públicos, como en la mayoría de los países del Caribe de habla inglesa y Cuba, o integrando el seguro social y la atención médica subvencionada y financiada por los impuestos, como en Costa Rica, Colombia y Chile. Una evolución reciente de importancia es el régimen de seguro de enfermedad establecido en todo el territorio boliviano para que las personas de 65 y más años reciban atención médica gratuita.

Uruguay ha emprendido una reforma en diez etapas para pasar de un sistema fragmentado a un sistema nacional de salud integrado y universal mediante la adopción de mecanismos de financiación mixtos y la plena participación de proveedores públicos y privados.

Tal vez la evolución más alentadora de la región es la compleja adopción en marzo de 2010 de la *reforma del sistema de salud de Estados Unidos*, que, entre otras cosas, establece cuidados preventivos gratuitos en el marco del Medicare y en nuevos planes privados, incrementa la financiación de centros comunitarios de atención médica, establece créditos impositivos para las pequeñas empresas y primas subvencionadas para las personas de bajos ingresos desprovistas de cobertura. Se espera que la reforma extienda la cobertura a 32 millones de estadounidenses no asegurados.

Señoras y señores,

Además de fomentar el progreso de los regímenes contributivos de seguro social, la región también ha realizado un gran avance en materia de extensión de la protección social mediante **regímenes de asistencia social**. Además de las prestaciones de vejez financiadas mediante los impuestos en algunos países, más de doce países de América latina y el Caribe han introducido regímenes de transferencia condicionadas de efectivo, como el programa Bolsa Familia en Brasil, el Plan de Equidad en Uruguay y el programa Solidaridad en República Dominicana. Estos regímenes no sólo proveen ingresos en efectivo a los grupos más vulnerables, sino que además intentan introducir cambios culturales en lo relativo a la participación en el mercado laboral y a la utilización de los servicios de salud y de las escuelas, ejerciendo así una influencia positiva en el bienestar de los grupos vulnerables, incluidos los niños, en especial en tiempos de crisis.

Una tendencia importante y visible de la seguridad social en el continente americano ha sido la intensificación del **diálogo social y el crecimiento de una cultura de seguridad social**. En Brasil, un foro nacional de seguridad social promovió el debate entre diversas partes interesadas y produjo un Consenso Nacional sobre el desarrollo de la seguridad social. En 2007, el presidente de Uruguay inició un diálogo nacional sobre seguridad social cuyo resultado fue un documento que contiene una evaluación y propuestas de reforma que abren camino a un enfoque integrado de protección social. Existen procesos participativos y de consenso social similares, que ayudan a modelar y legitimar las reformas, en países como Argentina, Barbados, Chile, Costa Rica, Estados Unidos, Nicaragua, Panamá y Perú.

El orden del día de las instituciones de seguridad social de la región ubica entre sus prioridades a la mejora de la **gobernanza** para la administración y la entrega efectiva y eficiente de las prestaciones. Las instituciones de seguridad social bien gobernadas son cruciales para mantener la confianza del público necesaria para enfrentar los futuros desafíos. De modo significativo, las instituciones de seguridad social de la región han adoptado varias iniciativas para mejorar su eficiencia administrativa y operativa y, de ser aplicable, para orientar mejor la inversión de los fondos. Dichas medidas incluyen, entre otras, la cooperación internacional mediante acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social, mecanismos de control de los riesgos financieros, enfoques dinámicos y preventivos y el uso de las últimas tecnologías de la información para administrar los programas y la entrega de servicios. Una evolución alentadora es la implementación en 2008 de un sistema de tecnologías de la información y la comunicación llamado SIACI (Sistema de Acuerdos Internacionales) entre los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Dicho sistema transnacional de intercambio de datos administra, en tiempos de mayor movilidad, las solicitudes de pensión de personas que han trabajado en estos países. Del mismo modo, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ha realizado un proyecto de modernización financiera que comprende la innovación y la automatización de los procesos de inscripción y de recaudación de las cotizaciones. En Perú se han adoptado nuevas medidas para promover un enfoque basado en la prevención de los riesgos profesionales que amplía sustancialmente la responsabilidad del

empleador de aplicar medidas de prevención y de cumplir con la reglamentación. La lista de buenas prácticas como ésta es larga y no podré enumerarlas a todas aquí pero figuran en la base de datos sobre buenas prácticas de la AISS y reflejan el papel crucial que desempeñan las instituciones de seguridad social en la región. Hoy por la noche se reconocerán estas innovaciones con la entrega del premio de buenas prácticas.

Señoras y señores,

En tiempos de crisis, los sistemas de seguridad social tienen un papel cada vez más protagónico en el desarrollo social, económico y político de todo el mundo. La extensión de la cobertura de la seguridad social y la suficiencia de las prestaciones existentes son cada vez más importantes para muchos países de la región.

Para la AISS, la seguridad social dinámica es el modo de extender la cobertura y de mejorar diversos aspectos de la administración de los regímenes de seguridad social. Esta requiere sistemas de seguridad social sostenibles y accesibles basados en respuestas innovadoras, integradas y preventivas. Nos encontramos en un proceso de elaboración de una estrategia explícita de la AISS que apunta a ayudar a sus miembros a trabajar en pro de la extensión de la cobertura en sus países respectivos. Esta estrategia se lanzará en el próximo Foro Mundial de la Seguridad Social y esperamos que muchos países del continente americano participen activamente en la aplicación de la estrategia a nivel nacional.

Quisiera ahora destacar dos acontecimientos importantes: primero, en noviembre de 2009, durante la 25ª Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), la AISS, la OISS y la CISS firmaron conjuntamente la **Declaración de Guatemala**. Esta declaración respalda el concepto de seguridad social dinámica de la AISS y alienta a las organizaciones internacionales y regionales pertinentes a colaborar en los ámbitos de la educación, la capacitación y el desarrollo de competencias. Asimismo, invita a todos los estados de la región a declarar la última semana de abril "semana de la seguridad social" en un esfuerzo por sembrar las semillas de una cultura de seguridad social en el continente.

Segundo, en diciembre de 2008, se firmó la **Declaración de Santiago de Chile** en ocasión de la Reunión Conjunta Interregional de Alto Nivel AISS-CISS-OISS sobre las reformas de los sistemas de pensiones, celebrada en Chile, donde se intercambiaron valiosas experiencias latinoamericanas con miembros de la AISS de Europa Central y Oriental y países de la Comunidad de Estados Independientes que enfrentan desafíos similares. La declaración se centra en cuatro áreas prioritarias de cooperación: estrategias de protección social, protección social para los trabajadores migrantes, promoción de las convenciones y recomendaciones de la OIT sobre seguridad social e intensificación de las culturas nacionales de prevención. Esto demuestra la clara voluntad de la AISS de cooperar y crear sinergias con las principales instancias de seguridad social de la región.

La experiencia reciente de la región es bastante instructiva. Nos dice que los regímenes de jubilación individuales administrados por el sector privado tienen sus límites y que deben rediseñarse algunos sistemas de seguridad social. Nos dice también que el Estado debe conservar su función de supervisor y diseñar una serie de pautas firmes para garantizar una protección mínima y promover enfoques múltiples e integrados para el desarrollo de la seguridad social. Nos habla asimismo de la importancia de la solidaridad, del diálogo social, de los mecanismos de financiación mixtos, como también de la sostenibilidad social, política y financiera. A la vista de algunos de los grandes desafíos venideros para los países del continente americano, los sistemas nacionales de seguridad social precisan integrar una variedad más amplia de mecanismos institucionales y de financiación de la protección social, lo cual debería aportar un incentivo adecuado a las personas cubiertas. Por otro lado, precisan regirse por una reglamentación justa y fiable.

Los diversos ejemplos que he mencionado demuestran con claridad que hay una conciencia cada vez mayor del aporte que la seguridad social dinámica puede realizar a la construcción de sociedades inclusivas y economías productivas y que las instituciones de seguridad social desempeñan un papel cada vez más dinámico en el crecimiento de la seguridad social y de las reformas en esta región. Las discusiones sobre buena gobernanza, reforma de las pensiones y extensión de la cobertura durante este Foro nos darán a todos la excelente ocasión de compartir con colegas y pares nuestras innovaciones y lecciones y de reflexionar sobre el camino a seguir. Nuestras deliberaciones a la hora de la primera Cumbre Regional de las Américas seguramente confirmarán y enviarán el mensaje de que las instituciones de seguridad social realizan un gran aporte al bienestar de los pueblos y al desarrollo social y económico del continente americano y que desean y están preparadas para extender y mejorar la cobertura de la seguridad social en todo el continente.

¡Muchas gracias por su atención!