issa | ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Perspectivas de Política Social 18

Iniciativas internacionales para ampliar la cobertura de la seguridad social

Este número de *Perspectivas de Política Social* examina dos iniciativas internacionales distintas, pero que comparten la ambición común de contribuir a la ampliación de la cobertura de la seguridad social. En primer término, se pone la atención en una nueva *Estrategia para ampliar la cobertura de la seguridad social* desarrollada por la Asociación Internacional de la Seguridad Social. A continuación, se analiza cómo esta Estrategia complementa la iniciativa conjunta de organismos de la ONU para crear un *Piso de Protección Social*. Tal como se explica en estas Perspectivas, ambas iniciativas plantean como objetivo una seguridad social universal, costeable y sostenible. Para que se convierta en realidad, es preciso mejorar la gobernanza, la financiación y la administración de los programas de seguridad social. No menos importante es la existencia de una clara voluntad política. Con este fin, la participación de la AISS en el debate recurrente sobre la seguridad social en la 100ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2011, ofrece una relevante plataforma para continuar elevando el perfil de la seguridad social a nivel mundial.

Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS

Los desafíos de la cobertura de la seguridad social

La ampliación de la cobertura de la seguridad social es un aspecto consustancial del desarrollo social y económico.

Al ofrecer protección contra los riesgos que surgen a lo largo del ciclo vital y en su función como mecanismo para la redistribución, la seguridad social contribuye a la cohesión social, el desarrollo económico, la estabilidad y la solidaridad. Asimismo la seguridad social expresa la confianza que deposita la sociedad en los valores de la justicia social.

Este número

- Resume hechos y cifras sobre la cobertura de la seguridad social mundial
- Presenta la Estrategia de la AISS para ampliar la cobertura de la seguridad social y la iniciativa conjunta de organismos de la ONU para un Piso de Protección Social
- Explica las sinergias positivas entre las iniciativas internacionales para mejorar la cobertura
- Concluye que los desafíos de cobertura a nivel nacional generalmente continúan y, en este sentido, la AISS tiene un rol decisivo

©AISS 2011
ISSN en línea 1818-5967
Primera publicación en mayo de 2011
Fotos: OIT/Deloche; iStockphoto

Principales hechos y cifras

- La seguridad social es un derecho humano recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.
- Actualmente el 80 por ciento de la población mundial no tiene acceso a una cobertura de seguridad social adecuada y el 33 por ciento carece de acceso a cualquier clase de cobertura de asistencia médica.
- A pesar de que la cobertura de la mano de obra en los países desarrollados está cerca de ser universal gracias a los programas de seguridad social, la cobertura ronda sólo el 5 por ciento en algunos países de bajos ingresos.
- A nivel mundial, alrededor del 60 por ciento de la población en edad laboral carece de cobertura legal para una pensión de vejez. Estos trabajadores viven predominantemente en países en desarrollo. En 2040, el 75 por ciento de la población mundial mayor de 65 años vivirá en países en desarrollo.
- En todo el mundo, el gasto total corriente por protección social equivale al 19 por ciento del PIB mundial. Esto se basa en una media del 17 por ciento en los países desarrollados, pero es inferior al 5 por ciento en los países en desarrollo.
- Sólo se requeriría el 2 por ciento del PIB mundial para facilitar a todos los pobres del mundo el acceso a una seguridad social básica.
- La crisis financiera y económica ha aminorado los descensos previstos en los niveles de pobreza mundiales y ha incrementado el desempleo. Al menos 1,75 mil millones de personas tienen que afrontar los desafíos multidimensionales de la pobreza. A finales de 2010, 205 millones de trabajadores estaban desempleados, es decir, 27,6 millones más que durante la anterior crisis mundial.
- Los programas de desempleo han desempeñado un papel particularmente relevante a la hora de amortiguar los impactos negativos de la recesión. Sin embargo, menos de 70 países gestionan regímenes de seguro de desempleo y casi todos ellos se encuentran fuera de las regiones más afectadas de Asia del Sur, el Sudeste Asiático y el África Subsahariana.
- La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2000 y la Cumbre Mundial de la ONU en 2005 dieron voz al principio de que cada país es responsable de la consecución progresiva de un bienestar social mínimo para sus ciudadanos.
- El Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) de la OIT en 1952 (Nº 102) es el único convenio internacional que especifica normas mínimas para la totalidad de los nueve sectores de la seguridad social, estableciendo también principios para la sostenibilidad y la buena gobernanza de los regímenes de seguridad social. No obstante, tiene limitaciones cuando se trata de asegurar un paquete mínimo de prestaciones definidas y tampoco especifica prioridades ni exige una cobertura universal.

A pesar de los avances conseguidos durante el pasado siglo, el acceso a la seguridad social sigue siendo un privilegio reservado exclusivamente para cerca de la quinta parte de la población mundial, una situación que resulta inaceptable. Incluso en las economías más ricas, donde la cobertura de la seguridad social es más amplia, existe preocupación por la regresión, ya que el desempleo y la informalidad del empleo han crecido a la vez que se han recortado los presupuestos públicos destinados al gasto social.

En la actualidad, un consenso creciente entre organizaciones internacionales está demandando un mayor compromiso político para llevar adelante reformas que ofrezcan mejor acceso a una seguridad social sostenible. Para ello, es probable que sea indispensable reformar la legislación social vigente, además de desarrollar nuevos programas sociales. Y no menos importante es que, a fin de implementar y cumplir con éxito las iniciativas de ampliación de la cobertura, las administraciones de la seguridad social mejoren su eficacia.

La estrategia de la AISS para ampliar la cobertura

Presentada durante el Foro Mundial de la Seguridad Social que se celebró en Ciudad del Cabo en 2010, la Estrategia de la AISS para ampliar la cobertura de la seguridad social identifica las posibilidades de ampliación prioritarias que requieren respuestas activas por parte de las administraciones de la seguridad social. Por necesidad, estas respuestas imprescindibles tienen en cuenta el hecho de que el papel de las administraciones de la seguridad social suele ser implementar políticas y no formularlas.

De acuerdo con las circunstancias nacionales y las prioridades políticas, la Estrategia de la AISS prevé que las administraciones de la seguridad social deberían realizar una contribución significativa a la ampliación de la cobertura en cuatro áreas específicas.

Áreas prioritarias para las administraciones de la seguridad social

- Mejora de la recaudación y la cobranza de cotizaciones.
- Ampliación de la cobertura para grupos de población a los que es difícil acceder.
- Apoyo a la administración exitosa de regímenes de prestaciones mínimas financiados con cargo a los impuestos.
- Defensa en el ámbito nacional de la ampliación de la seguridad social.

Fundamentándose en los mandatos y las capacidades de las administraciones de la seguridad social, la AISS aspira a facilitar un proceso en el que las administraciones definan objetivos concretos y realizables como apoyo a la ampliación de la cobertura, para después implementar planes de actuación destinados a alcanzar dichos objetivos a lo largo del período prescrito. En una etapa final, la Estrategia de la AISS facilitará un proceso mediante el cual las administraciones de la seguridad social podrán informar e intercambiar los resultados y las lecciones de «buenas prácticas» aprendidas.

Piso de Protección Social (PPS)

Las raíces de la iniciativa conjunta de los organismos de la ONU para un *Piso de Protección Social* pueden seguirse hasta la campaña Seguridad Social para Todos que la Oficina Internacional del Trabajo organizó en 2003. Desde entonces, este concepto ha ido evolucionando hasta condensar una comprensión multidimensional de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. Este concepto sostiene respuestas políticas nacionales que combinan protección, prevención y empoderamiento para ofrecer como derecho humano, al menos, acceso universal a una cesta mínima de prestaciones en efectivo y servicios de asistencia médica esenciales. En lo que a las prestaciones específicas de seguridad social se refiere, el PPS prevé la provisión de un conjunto de cuatro derechos esenciales.

Prestaciones de seguridad social garantizadas como parte del PPS

- Seguridad de ingresos básicos para la infancia.
- Acceso a la asistencia social necesaria para todas las personas en edad laboral.
- Pensiones básicas (de vejez/ de invalidez) para todas las personas que cumplan los requisitos.
- Acceso universal a la asistencia sanitaria esencial.

De acuerdo con el Departamento de Seguridad Social de la OIT, el PPS debería reducir el índice de recuento de pobreza en alrededor del 40 por ciento sobre la base del 3-4 por ciento del PIB nacional. Añadiendo la asistencia sanitaria básica, el índice de recuento de pobreza puede reducirse en un 20 por ciento más. Para la OIT, la factibilidad de estos resultados para los países en desarrollo queda justificada por el modelo europeo, que demuestra que el 50 por ciento de la pobreza se ha reducido mediante transferencias sociales.

Los bajos niveles actuales de gasto en protección social a nivel nacional en los países en desarrollo, a menudo inferiores al 5 por ciento del PIB, destacan que existe en ellos un margen fiscal para ampliar los gastos. Para la OIT, el máximo desafío consiste en un cambio de las actitudes y en la creación de la voluntad política necesaria. Con este fin, es posible que el debate recurrente sobre seguridad social durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011 abra el camino hacia la consecución de un instrumento internacional que sirva para definir principios acordados para el PPS. Se espera que esto pueda conseguirse para 2015, permitiendo así que desempeñe un papel en el debate sobre el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Sinergias entre la Estrategia de la AISS y el PPS de la ONU

Uno de los objetivos esenciales de la Estrategia de la AISS consiste en apoyar los esfuerzos de las administraciones de la seguridad social encaminados a mejorar la cobranza de cotizaciones y la recaudación. La consecución de mejoras en estas actividades debería reducir el riesgo de desequilibrio financiero en los programas de cotización. Dichas mejoras no sólo deberían apoyar la provisión sostenible y adecuada de los niveles de prestación prescritos, sino que podrían permitir ampliar aun más el alcance de las prestaciones facilitadas a la población asegurada.

Con carácter más general, su consecución debería reducir la eventual necesidad de subsidios fiscales, y proporcionar así mayor libertad de acción para derivar recursos fiscales limitados hacia otras áreas políticas prioritarias, incluidos los servicios y las garantías de ingresos básicos con cargo a los impuestos. Este potencial para una mayor libertad de acción fiscal representa la primera posibilidad para una sinergia positiva entre los objetivos de la Estrategia de la AISS y el PPS de la ONU.

En un alto grado, la exitosa administración y la entrega de prestaciones garantizadas previstas por el PPS requerirán que se aproveche la experiencia y los conocimientos administrativos de las organizaciones miembros de la AISS y de las administraciones de la seguridad social. Actualmente existe preocupación por la posibilidad de que muchos países en desarrollo carezcan de las capacidades necesarias para administrar eficazmente los programas sociales financiados con cargo a los impuestos cuando éstos se apliquen a nivel nacional. En este sentido, la posibilidad de compartir la experiencia y los conocimientos administrativos entre las organizaciones miembros de la AISS y, tal vez, entre otras administraciones de la seguridad social y otros organismos nacionales ofrece una segunda oportunidad para una sinergia positiva.

Un aspecto que comparten las iniciativas de la AISS y de la ONU consiste en ampliar el acceso a la cobertura a grupos de población a los que es difícil llegar. Desde la perspectiva del diseño de estructuras institucionales y anteproyectos políticos, se ha aceptado con carácter general la idea de que no existe una vía única mejor para ampliar la cobertura. Por tanto, en la práctica, se ha de contar con un enfoque institucional pluralista que permita ampliar gradualmente la cobertura sostenible apuntando a grupos de población prioritarios.

Por su parte, la Estrategia de la AISS está enfocada más bien hacia la innovación en programas de cotización y hacia el diseño de enfoques destinados a satisfacer las necesidades de la economía informal y los trabajadores migrantes en particular. No obstante, también pretende apoyar la administración exitosa de regímenes de prestaciones mínimas financiadas con cargo a los impuestos. La primera prioridad de la ONU es la ampliación horizontal de la cobertura a los más vulnerables, para ofrecer al menos una protección mínima para todos. Después debería garantizarse la extensión vertical de la cobertura para mejorar la escala y el alcance de las prestaciones y los servicios. La Estrategia de la AISS, que ofrece un proceso estructurado para ayudar a crear capacidades en la administración y la gobernanza de la seguridad social, se presta a estas dos dimensiones de la ONU. Por tanto, algunas de las prioridades inmediatas de la AISS y de las poblaciones objetivo difieren de las de la ONU, aunque tomadas en conjunto resultan necesariamente complementarias.

Otra área para una posible sinergia resulta de la ambición que tiene la Estrategia de la AISS de animar a las administraciones de la seguridad social a que asuman un papel en la defensa nacional de la ampliación de la cobertura de la seguridad social. Es de esperar que esta defensa ofrezca un apoyo positivo tanto

a los programas contributivos como a los financiados con cargo a los impuestos, incluidos los programas previstos como parte del PPS.

¿Convertir las iniciativas internacionales en actuaciones nacionales?

La Estrategia de la AISS y el PPS de la ONU pretenden ayudar a superar el reto mundial que significan los bajos niveles de cobertura de la seguridad social. Sus respectivos objetivos toman en consideración prioridades políticas esenciales, así como las capacidades de los organismos nacionales y las administraciones de la seguridad social para implementar y cumplir servicios y prestaciones sostenibles financieramente. Para que ambas iniciativas sean exitosas y plenamente complementarias, ha de ser eficaz el papel que deben desempeñar las organizaciones miembros de la AISS y las administraciones nacionales de la seguridad social.

Aun cuando los responsables políticos y los ministros de Finanzas acepten que la seguridad social es importante para el desarrollo social y económico nacional, es poco probable que esto solo sea suficiente. A largo plazo, se debe garantizar que la voluntad política conduzca a la acción, involucrando todos los intereses creados a nivel nacional (Ver la casilla).

El Programa Bolsa Familia de Brasil

Lanzado en 2003 para reducir la pobreza y la desigualdad, así como para detener la transmisión intergeneracional de la pobreza, el Programa Bolsa Familia de Brasil beneficia actualmente a alrededor de 13 millones de hogares. Como las prestaciones se pagan preferiblemente a la mujer cabeza de familia, se ha puesto el énfasis en el apoyo a madres e hijos, así como en la ampliación del acceso a la educación y la asistencia sanitaria. Los resultados positivos del programa son la mejora de los niveles de nutrición y de asistencia escolar, un aumento en el uso de los servicios de salud, la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad, además del incremento de la participación femenina en la mano de obra. Estos resultados son consecuencia de una estrategia de cooperación y coordinación a nivel nacional entre organismos públicos federales (incluido el Ministerio del Seguro Social) y organizaciones regionales/ locales (incluidos más de 5000 consejos municipales). Con la reducción de la burocracia y la normalización de los procedimientos administrativos, se ha convertido ahora en uno de los mayores programas de asistencia social condicional del mundo.

Para construir sociedades verdaderamente sostenibles, es preciso que exista también una confianza más profunda y basada en valores en el sentido de que la seguridad social es esencial para la cohesión social, la estabilidad y la solidaridad. Y si la comunidad internacional ha de reconocer el derecho humano de la seguridad social para todos, todos los países tendrán que aceptar de forma genuina y compartida la importancia perdurable de la justicia social.

Principales conclusiones políticas

- En primer lugar, la exitosa ampliación del acceso a la cobertura sostenible requiere poner en marcha mejoras en la gobernanza, la financiación y la administración de programas de la seguridad social. La creación de un PPS sostenible puede exigir que las decisiones relativas a la redistribución de la riqueza nacional se tomen fuera de los horizontes a corto plazo de los partidos políticos.

- En segundo lugar, las iniciativas de las organizaciones internacionales que defienden la ampliación de la cobertura pueden contribuir al establecimiento de prioridades políticas nacionales. Para los países en desarrollo en particular, estas iniciativas contienen el potencial para ayudar a orquestar enfoques institucionales plurales hechos a la medida de las necesidades de protección social prioritarias que tienen los grupos de población y de las capacidades para cumplir con que cuentan los organismos nacionales y las administraciones de la seguridad social.

- En tercer lugar, la AISS tiene que desempeñar un papel estratégico destinado a facilitar el PPS garantizando el desarrollo de administraciones de la seguridad social bien gobernadas y dinámicas, una labor que ha de ser sostenida por las directrices profesionales de la AISS para administradores de la seguridad social y apoyada por la prueba de las buenas prácticas recopiladas entre los miembros de la AISS en todo el mundo.

- En cuarto lugar, alcanzar el objetivo de un derecho humano a la seguridad social para todos exige una confianza genuina y compartida en los valores de la justicia social.

Fuentes

AISS. 2010. *Estrategia de la AISS para ampliar la cobertura de la seguridad social*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2010. *Programa Bolsa Familia: una práctica del Ministerio de Previsión Social* (Buenas prácticas en la seguridad social). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Naciones Unidas. 2010. «UN study finds most people worldwide have no social security», en *UN News Services*, 16 de noviembre. También disponible en francés.

Naciones Unidas. 2011. «UN pushes for social schemes to protect poor at mere fraction of national wealth», en *UN News Services*, 14 de febrero. También disponible en francés.

OIT. 2011. *La seguridad social y la primacía del Derecho* (Informe de conferencia, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª Sesión, Informe III – Parte 1B). Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

La **Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)** es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a instituciones y entidades de seguridad social. La AISS brinda servicios de información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a escala mundial.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | **www.issa.int**