



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Estrategia de la AISS para ampliar la cobertura de la seguridad social

Adoptado por la Mesa Directiva de la AISS
Junio de 2010

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

Este documento se encuentra en: <http://www.issa.int/recursos>. Para conocer los términos y condiciones, por favor, consulte el sitio Web de la AISS.

Primera publicación en 2010.

© Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2011

Estrategia de la AISS para ampliarla cobertura de la seguridad social

1. Introducción

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne administraciones y organismos de seguridad social nacionales. La AISS proporciona información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación a sus miembros, con el objetivo de constituir y promover sistemas y políticas de seguridad social dinámicos a nivel mundial. La AISS fue fundada en 1927 y cuenta con alrededor de 340 organizaciones miembros en cerca de 150 países.

La seguridad social es un derecho humano consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, al día de hoy, la mayor parte de la población mundial carece de acceso a una cobertura de la seguridad social adecuada.

De acuerdo con su visión estratégica de Seguridad Social Dinámica, la AISS y sus instituciones miembros se han comprometido a ampliar la cobertura y fomentar la importante función que desempeñan las instituciones de seguridad social en la consecución de este objetivo. Estas instituciones presentan una importante capacidad y una oportunidad única para trabajar en pro de la ampliación de la cobertura y son agentes fundamentales en las estrategias de ampliación a escala nacional.

Si bien la AISS ha abordado la cuestión de la ampliación de la cobertura en varias conferencias y publicaciones, la necesidad fundamental de mejorar la cobertura impulsó a la AISS a elaborar una estrategia explícita que guiara y articulara sus actividades futuras. Esta estrategia fue desarrollada en 2008 y 2009 por un Grupo de Trabajo constituido por la Mesa Directiva de la AISS, y se presentó al conjunto de los miembros de la Asociación en el Foro Mundial de la Seguridad Social de 2010.

En el presente documento se esboza la estrategia de la AISS y se definen los desafíos prioritarios para la ampliación de la cobertura, oportunidades concretas para las instituciones de seguridad social, un proceso colaborativo de la AISS para determinar los planes de acción de las instituciones de seguridad social para avanzar hacia la ampliación de la cobertura y el respaldo de la Asociación a sus instituciones miembros para que apliquen dichos planes.

2. Desafíos de ampliación de la cobertura prioritarios para los miembros de la AISS

Los desafíos que conlleva la ampliación de la cobertura suelen ser inherentes a la situación socioeconómica y estructura institucional del sistema de seguridad social de cada país. La AISS, de acuerdo con las prioridades de sus miembros, ha centrado su estrategia en medidas que ayuden a las instituciones de seguridad social a buscar soluciones a los siguientes desafíos prioritarios:

2.1. Ampliación de la cobertura de los cuidados de salud

El acceso oportuno a cuidados de salud asequibles y de calidad es una prioridad fundamental para las instituciones miembros de la AISS. Este acceso permite mejorar el bienestar de las personas, contribuye al desarrollo socioeconómico y supone un gran potencial para prevenir la pobreza. No obstante, gran parte de la población mundial carece de tal acceso y para ciudadanos de muchos países desembolsar personalmente los fondos necesarios para financiar los cuidados de salud constituye una carga importante y un riesgo de pobreza.

2.2. Ampliación de la cobertura en regímenes de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes

Superar la falta de cobertura en materia de pensiones se ha convertido en un asunto de primera importancia para los responsables de la formulación de políticas nacionales y las instituciones multilaterales. Los regímenes obligatorios suelen dar cobertura a menos del 25 por ciento de la población activa en países de bajos ingresos y entre el 25 y el 50 por ciento en los de ingresos medios. También en países con ingresos más elevados pueden quedar segmentos de la población desprovistos de cobertura. Además de los desafíos relativos a la cobertura de la población, la reciente disminución de las tasas de sustitución en muchos sistemas de pensiones para garantizar la sostenibilidad económica obliga a las personas a diversificar las fuentes de ingresos durante la vejez con el fin de evitar la carencia de medios en la edad avanzada.

2.3. Administración de regímenes de prestaciones mínimas financiados con cargo a los impuestos

En general, los países de ingresos altos han instaurado sistemas universales de protección social básica. Para reducir la pobreza y dar acceso inmediato a un nivel básico de protección, muchos países de ingresos medios, y cada vez más los de ingresos bajos, están aplicando o sopesando la posibilidad de aplicar regímenes de transferencias monetarias no contributivos condicionados o no condicionados para sistemas de renta básica, pensiones y prestaciones por hijos a cargo. La falta de capacidad para administrar estos regímenes supone un grave obstáculo para la eficacia de su aplicación.

2.4. Ampliación de la cobertura en regímenes de seguro de desempleo

Las prestaciones por desempleo representan un aspecto fundamental de cualquier sistema integral de seguridad social. Dada la actual crisis laboral, es probable que en los próximos años la protección contra el desempleo cobre aún mayor importancia, en especial en países de ingresos medios y altos. La ampliación del seguro por desempleo es, junto a las políticas activas de empleo, una inversión esencial tanto para la estabilidad socioeconómica como para el desarrollo del capital humano.

2.5. Creación y ampliación de seguros de asistencia de larga duración

Además del envejecimiento generalizado de la población, en la mayoría de países la franja de mayores de 80 años está creciendo con mayor celeridad que otros segmentos de la población de edad avanzada. Con ello se suman más años de vida saludable a la esperanza de vida de las

personas, pero también se incrementan la prevalencia de afecciones crónicas y la necesidad de asistencia de larga duración durante la vejez. Puesto que las consecuencias económicas de estos cuidados necesarios pueden llegar a ser considerables para las personas y las sociedades, la creación o ampliación de regímenes de asistencia de larga duración resulta primordial.

2.6. Acceso a una cobertura de la seguridad social adecuada para los trabajadores migrantes

Si bien con la globalización de la economía han aumentado los flujos migratorios, son muchos los migrantes, en concreto las mujeres, que no están cubiertos ni en su país de empleo ni en el de origen. En especial, los migrantes Sur-Sur prácticamente no disponen de cobertura de la seguridad social. Por lo tanto, resulta crucial identificar soluciones para ampliar la cobertura a los trabajadores migrantes, ya que beneficiará a un colectivo muy vulnerable de la población mundial.

2.7. Cumplimiento y recaudación de las cotizaciones

No se puede lograr una amplia cobertura de la población sin sistemas de recaudación de las cotizaciones adecuados y operativos, incluidas las funciones de cumplimiento y ejecución. Aunque es difícil valorar el nivel exacto de incumplimiento, éste suele considerarse un problema importante, sobre todo en países de ingresos bajos y medios. El incumplimiento y la evasión repercuten de forma grave en el nivel de protección de los afiliados a los regímenes, así como en la legitimidad económica y social de los sistemas de seguridad social.

3. Oportunidades para las instituciones de seguridad social

Así como los desafíos específicos son diferentes de un país a otro, tampoco hay una solución única para todos en lo que respecta a la ampliación de la cobertura. No obstante, las instituciones de seguridad social desempeñan un papel fundamental y poseen un gran potencial para trabajar eficazmente hacia la ampliación de la cobertura.

Está claro que muchas medidas destinadas a ampliar la cobertura se formulan durante la elaboración de políticas y, por lo tanto, quedan fuera del mandato de las instituciones de seguridad social. En los países en que existen iniciativas nacionales de este tipo, las instituciones de seguridad social pueden desempeñar una función importante tanto en la formulación como en la aplicación de tales políticas. Sin embargo, incluso en ausencia de iniciativas y políticas concretas de ampliación de la cobertura a nivel nacional, las instituciones de la seguridad social pueden disponer de muchas oportunidades para mejorar y ampliar la protección.

La AISS considera que las instituciones de seguridad social tienen una gran capacidad para avanzar con éxito hacia la ampliación de la cobertura de la seguridad social mediante al menos cuatro vías de acción:

3.1. Mejorar el cumplimiento y la recaudación de las cotizaciones

El cumplimiento y un alto nivel de recaudación deben ser objetivos primordiales para las instituciones de seguridad social que administran los regímenes contributivos. Cuando se identifica una falta de cumplimiento, las instituciones de seguridad social pueden emprender acciones destinadas a garantizar que las personas con derecho a prestaciones y sus

empleadores contribuyan al sistema. En el caso de que existan obstáculos administrativos o gastos de transacción específicos a la recaudación de las cotizaciones, las instituciones de seguridad social pueden innovar y sopesar posibles medidas encaminadas a superar dichos obstáculos. Como guía pueden tomarse los factores facilitadores que ha identificado la Asociación y que, de forma combinada, suponen la base del éxito de la recaudación de las cotizaciones: a) Ubicación organizativa; b) Madurez del programa; c) Nivel de difusión de la cobertura y diversidad de la población activa; d) Nivel de automatización; e) Coordinación con organizaciones externas; f) Evaluación y ajuste constantes; y g) Fomento de una cultura de cotizaciones a la seguridad social.

3.2. Ampliar la cobertura a colectivos de difícil cobertura mediante sistemas contributivos

Ampliar la cobertura a colectivos de trabajadores de difícil cobertura, la mayor parte pertenecientes a la economía informal, exige innovación y búsqueda de nuevas soluciones administrativas por parte de las instituciones de seguridad social. La incorporación de estos colectivos obliga a considerar una serie de condiciones, necesidades y capacidades económicas específicas, y la innovación puede suponer la adopción de paquetes de prestaciones, iniciativas de afiliación voluntaria o colaboración con regímenes basados en la comunidad o de otra naturaleza.

3.3. Contribuir a la administración satisfactoria de regímenes de prestaciones mínimas financiados con cargo a los impuestos

Como se ha expuesto antes, muchos países ven en la creación de regímenes de prestaciones mínimas financiados con cargo a los impuestos una medida para ofrecer a su población un acceso inmediato a la protección social básica. No obstante, muchas veces las instituciones de seguridad social son el único organismo nacional con capacidad para administrar un régimen de prestaciones sociales de gran alcance y, por lo tanto, resultan cruciales en la aplicación de nuevos regímenes. Es cierto que esto implicaría ampliar el mandato de estos organismos, pero a menudo ofrecen su experiencia acumulada por propia iniciativa y participan en la aplicación de nuevos regímenes.

3.4. Defender la ampliación de la cobertura de la seguridad social en la política nacional

En muchos países, el desarrollo de la seguridad social está cobrando cada vez mayor importancia entre las prioridades gubernamentales y la crisis económica y financiera ha vuelto a corroborar la importancia que ésta reviste. En este contexto, las instituciones de seguridad social disponen de una importante capacidad para defender la ampliación de la cobertura en el marco de la política nacional y poner a disposición sus conocimientos técnicos y experiencia en la elaboración de políticas que den lugar a medidas más efectivas y resultados en lo que respecta a la ampliación de la cobertura.

4. Estrategia de la AISS orientada a la acción

La estrategia de la AISS orientada a la acción se fundamenta en las capacidades e iniciativas de las instituciones de seguridad social. A partir del compromiso de la AISS y sus instituciones miembros de ampliar la cobertura de la seguridad social, los desafíos prioritarios identificados y el enorme potencial de estas instituciones para cambiar la situación, la Asociación facilitará un proceso que constará de las siguientes etapas:

- Las instituciones miembros de la AISS definen objetivos concretos de ampliación de la cobertura;
- Las instituciones miembros de la AISS elaboran planes de acción a partir del análisis de la situación actual e incorporan una serie de etapas destinadas a avanzar hacia la consecución de estos objetivos. Estos planes de acción se centran en uno o varios desafíos prioritarios relativos a la ampliación, así como en las cuatro oportunidades para las instituciones de seguridad social expuestas más arriba;
- Las instituciones miembros de la AISS ponen en práctica los planes de acción a lo largo de un período determinado;
- Las instituciones miembros de la AISS presentan e intercambian sus experiencias a partir de los indicadores elaborados.

La AISS facilitará este proceso y respaldará a las instituciones miembros de la AISS en la formulación y aplicación de sus planes de acción mediante el conocimiento necesario, plataformas adecuadas de intercambio y actividades que faciliten la capacidad de los miembros para trabajar en pro de la ampliación de cobertura:

- Organización de las plataformas necesarias para que las instituciones miembros de la AISS definan sus objetivos;
- Publicación de un manual sobre estrategias para la ampliación de la cobertura de la seguridad social y soluciones de buenas prácticas para mejorar la recaudación de las cotizaciones y la ampliación de la cobertura a la población de difícil cobertura;
- Búsqueda de soluciones para los desafíos prioritarios acompañada de la redacción de informes técnicos e iniciativas prácticas elaboradas a partir de buenas prácticas;
- Apoyo a los esfuerzos de creación de capacidad de los miembros mediante:
 - Módulos de formación;
 - Seminarios de formación;
 - Relación de expertos y consultores;
 - Fomento del intercambio y respaldo entre miembros, por ejemplo mediante programas de hermanamiento;
 - Creación de un foro electrónico para el intercambio de información sobre la ampliación de la cobertura de la seguridad social.
- Creación de un mecanismo que permita realizar un seguimiento periódico e informar sobre los progresos alcanzados y las lecciones aprendidas;
- Creación de un entorno positivo para las estrategias nacionales mediante el fomento de la ampliación de la cobertura de la seguridad social a escala internacional y colaboraciones con organizaciones internacionales como la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud (OMS), donantes y organizaciones de la sociedad civil.

5. La importancia de las colaboraciones a escala internacional

Son muchas las organizaciones internacionales que luchan por la ampliación de la cobertura de la seguridad social. En primer lugar, la OIT ha desarrollado el concepto de mínimo de protección social como camino a seguir. Si bien la AISS dispone de un espacio único para trabajar con las instituciones de seguridad social más que con los responsables de la formulación de políticas para la ampliación de la seguridad social, la necesidad de colaboración internacional resulta evidente.

No se trata tan solo de evitar duplicaciones y mejorar la eficiencia, sino sobre todo de reunir experiencias y encauzar las actividades nacionales mediante planteamientos internacionales refrendados y coherentes.

Por consiguiente, en el despliegue de su estrategia, la AISS cooperará con interlocutores internacionales y, en concreto, procurará participar y ayudar en las actividades de la OIT relativas a la ampliación de la protección social y ofrecerle su ayuda.

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障