

**Iniciativa de la AISS
Investigaciones &
Puntos de Vista
Núm. 5**

**Observaciones finales:
Conferencia sobre la
Iniciativa de la AISS**

Dalmer D. Hoskins

Octubre 2002

ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Más seguridad en la seguridad social

**CONFERENCIA SOBRE LA INICIATIVA DE LA AISS
Vancouver, Canada, 10-12 de septiembre de 2002**

OBSERVACIONES FINALES

de

Dalmer D. Hoskins, Secretario General de la AISS

¿Cómo llegamos hasta Vancouver?

A principios de la década de 1990, parecía evidente que surgiría un creciente debate sobre las modalidades y la forma de la protección social en todas partes del mundo.

Se oyeron críticas según las cuales los regímenes nacionales de seguridad social no solo no eran sostenibles a nivel financiero, sino que además generaban distorsiones en el mercado laboral y desviaban fondos que hubiesen podido emplearse para el desarrollo económico. El envejecimiento de la población y, más tarde, en algunos países, el flagelo del sida exacerbaban la situación.

Lamentablemente, el debate estaba íntegramente sometido a consideraciones financieras y fiscales. A menudo, era muy ideológico y con frecuencia simplemente erróneo confrontado a los antecedentes históricos y a los hechos reales.

Bajo la dirección de Karl Gustaf Scherman, entonces Presidente de la AISS, la Asociación lanzó la Iniciativa de Estocolmo. No solo auspició una gran conferencia internacional en Estocolmo para analizar los resultados, sino que trabajó exitosamente para obtener la financiación necesaria, puesto que la Iniciativa era, y sigue siendo, extrapresupuestaria.

Hoy es fácil olvidar que estábamos muy nerviosos y preocupados porque temíamos que los miembros de la AISS no respaldasen esta Iniciativa, considerando este tipo de deliberación allende del mandato de la Asociación que consiste en ayudar a sus instituciones miembros a mejorar la administración de sus programas.

Se decidió abordar la sustancia misma del debate de aquella época. En otras palabras, decidimos centrarnos en la cuestión de la reforma de los sistemas de pensiones de vejez y, en particular, en las cuestiones relacionadas con la controversia entre los sistemas de financiación de reparto y de capitalización, con el verdadero impacto del envejecimiento en las políticas de seguridad social a largo plazo y con las ventajas y desventajas de los enfoques público y privado para la entrega de pensiones.

Cuando finalizó la Iniciativa de Estocolmo, el recién electo Presidente de la AISS, Johan Verstraeten, al igual que otros dedicados representantes de miembros, instaron a que la Iniciativa de Estocolmo siga adelante y a que, basándose en los significativos resultados obtenidos, se aborden cuestiones aun más fundamentales que afectan el futuro de la seguridad social.

Debido a que no existía un presupuesto ordinario para esta actividad, unas pocas organizaciones miembros se portaron voluntarias para prestar su respaldo adicional a esta

empresa: Italia, Estados Unidos, Francia, Japón y Canadá. Estos fueron los pioneros de la Iniciativa de la AISS; más tarde instituciones miembros de otros países y algunos patrocinadores privados brindaron su apoyo.

El nuevo centro de interés de la Iniciativa de la AISS

La reunión original de expertos para la planificación, auspiciada por el Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos de Canadá y celebrada en Montreal, estableció la nueva orientación de la Iniciativa. El nuevo centro de interés sería directamente la **seguridad del individuo**, y más específicamente, cómo podría reforzarse la **seguridad de la seguridad social** para garantizar una vida mejor no solo al individuo en cuestión, sino también a su familia, a su comunidad y a la sociedad en su conjunto. Asimismo, la Iniciativa sería una labor de información al público, destinada a comunicar el debate y a obtener mayor equilibrio en las deliberaciones nacionales e internacionales. Por lo tanto, nunca se pretendió que el objetivo central sea la investigación.

Con la ayuda de aportes voluntarios, la Secretaría de la AISS y el Consejo Consultivo de la Iniciativa, comenzaron a elaborar los proyectos y temas que se han mencionado en el orden del día de la Conferencia de Vancouver.

¿Qué hemos aprendido? ¿Cómo ha cambiado la naturaleza misma de los debates desde que comenzó la Iniciativa de Estocolmo, hace casi diez años?

- A pesar de algunos estallidos esporádicos, los debates en la comunidad de la AISS se han vuelto menos ideológicos, más pragmáticos, más honestos y más abiertos a la hora de considerar políticas alternativas. Generalmente, se acepta que ningún sistema nacional, ninguna organización internacional y ningún grupo de asesores o de expertos ha encontrado la poción mágica, el proyecto universal que garantizaría protección de seguridad social en entornos económicos y culturales diferentes.
- También nos complace observar que los debates equilibran mejor los intereses de los países industrializados y aquellos de los países en desarrollo. Aún no hemos obtenido un equilibrio perfecto en nuestros debates pero, como hemos observado aquí en Vancouver, la AISS está mejorando este aspecto.

Gracias al aporte de una impresionante lista de oradores y panelistas, al igual que a la activa intervención de los participantes, hemos llegado a algunas conclusiones importantes y útiles. Yo clasificaría estos resultados en tres grandes categorías:

- 1) La necesidad de reforzar la seguridad social mediante la búsqueda de universalidad y de inclusión.**
- 2) La necesidad de afianzar una seguridad social sostenible mediante un método de gobierno mejorado y una mayor capacidad administrativa.**
- 3) La apremiante necesidad de obtener el respaldo del público y la confianza en la seguridad social mediante mayor transparencia, mejor información y la participación de los propios asegurados para determinar cuáles son las prioridades reales.**

Antes de abordar brevemente estas tres grandes tendencias de nuestros debates, permítanme recalcar que cualquier sistema de protección social se basa, a fin de cuentas, en la capacidad general de la economía y en la tasa de crecimiento. Un sistema de seguridad social no puede cumplir su misión si la economía nacional y, en particular, las instituciones financieras no funcionan correctamente. El desarrollo social no puede

financiarse en una sociedad que no genera riquezas. Tal como lo indicó el Presidente en su discurso inaugural, no puede haber redistribución si no hay nada que redistribuir.

En segundo lugar, nunca hay que olvidar que las comunidades y las naciones están compuestas por personas. Se trata realmente de decidir en qué tipo de sociedad deseamos vivir y qué tipo de futuro deseamos para nuestros hijos y nietos.

Como dijo el Jefe George al inicio de la conferencia, todo hombre ha llegado a esta tierra para dar lo mejor de sí mismo. Se siente uno modesto y recuerda el simple hecho de que lo que hacemos es investigar cómo garantizar una vida más segura a nuestros hermanos y hermanas. Como dijo en su discurso inaugural el antiguo ministro de salud de Francia, Bernard Kouchner, tenemos una profesión maravillosa, que consiste en buscar una mejor protección social para nuestros conciudadanos.

1. El impulso renovado hacia la universalidad

Bernard Kouchner, al igual que la distinguida Ministra de Desarrollo y Recursos Humanos de Canadá, Jane Stewart, introdujeron desde el inicio el tema de la universalidad en nuestros debates, haciendo hincapié en la prioridad de entregar servicios de salud accesibles y asequibles a cada ciudadano.

La cuestión de la primacía del acceso universal a las prestaciones surgió nuevamente con fuerza durante los debates sobre los derechos a la seguridad social, cuando Joakim Palme señaló que es necesario intervenir con una amplia variedad de políticas - prestaciones no contributivas financiadas por el Estado, servicios sociales, seguro social contributivo, políticas activas en el mercado laboral e iniciativas profesionales e individuales - para evitar que los individuos vulnerables queden excluidos. Me interesó particularmente su argumento según el cual algunos servicios sociales son cruciales para ayudar a las familias con niños y a las mujeres a asumir una posición de igualdad en la sociedad.

Sin embargo, el debate más polémico se produjo cuando Guy Standing, David Stanton, René Valladon y Paul Hewitt presentaron modelos alternativos de protección social. Si bien cada uno de ellos recalcó las ventajas de un enfoque particular (prestaciones de tasa fija para los ciudadanos, asistencia social específica con comprobación de recursos, seguro social o ahorros y seguro privados) creo que nadie pretende que un único modelo podría garantizar un nivel de protección universal y adecuado. Es necesaria una combinación de enfoques para abordar las situaciones tan disímiles de los individuos de una sociedad, que van del sector no estructurado al sector estructurado, de los trabajadores asalariados a los trabajadores independientes, de las personas con un empleo activo a los desempleados y a los discapacitados.

Luego, el variado debate sobre las cuestiones de la cobertura en los países industrializados y en desarrollo demostró cuán complicado es establecer un sistema de seguridad social global, sostenible, inclusivo y aplicable.

La necesidad de diseñar un sistema de protección social integrado es, en mi opinión, una de las lecciones importantes que resultan de la Iniciativa. Estamos de acuerdo en que el seguro social, tal como se aplicó y mejoró inicialmente en Europa y luego en otros países, sigue siendo un modelo válido para cubrir a aquellos que se encuentran "dentro" del sector laboral estructurado. No obstante, debemos admitir que no ha sido la solución adecuada para el amplio sector agrícola ni para el sector urbano no estructurado que representan entre 60% y 90% de la población de la mayoría de las sociedades en desarrollo.

¿Cuál es la respuesta para eliminar las brechas de cobertura? ¿Qué nuevos enfoques?
¿Microseguro, mutualidades y cooperativas o prestaciones de tasa fija financiadas por el

Estado, como las que describió en la conferencia el ministro de asuntos sociales de Brasil, José Cechin?

¿Cuál será su conexión con los programas de seguridad social existentes? ¿Las organizaciones miembros de la AISS deberían participar en la entrega de estas nuevas prestaciones al sector no estructurado? Cuando a nivel nacional los fondos son insuficientes, ¿puede alcanzarse esta universalidad mediante esfuerzos de financiación internacionales y transfronterizos, para garantizar que los enfermos y los necesitados reciban protección que de otro modo no podría otorgarse?

Estas preguntas son complejas y nos llevan a un terreno nuevo y prácticamente desconocido.

2. Capacidad institucional y método de gobierno

El mensaje de la conferencia de Vancouver, fuerte y claro, es que a menos que puedan garantizarse las prestaciones, no conviene embarcarse en una aventura experimental que puede reducir las posibilidades de futuros progresos y desacreditar el concepto de seguridad social.

Esto se aplica a los enfoques de entrega de protección social tanto públicos como privados. Como lo señaló Nicholas Barr de modo tan elocuente, es realmente irónico que allí donde la infraestructura institucional es más frágil, sea más arriesgado iniciar una privatización de la protección social y depender en gran medida del sector privado para garantizar la protección social. Esto se debe precisamente a que el Estado no dispone de la capacidad institucional para ofrecer el método de gobierno reglamentario necesario.

Todo esto está claro pero ¿cómo abordamos la cuestión de mejorar la capacidad administrativa? ¿Cómo garantizamos que el diseño de un programa se ajustará a la capacidad de entrega de las instituciones públicas o privadas?

Es aquí donde la AISS desempeña su papel exclusivo, puesto que se trata de la única organización internacional que detiene información exhaustiva sobre las ventajas y desventajas administrativas de las instituciones de seguridad social de todo el mundo, ya sea en países miembros de la OCDE, en transición o en desarrollo.

3. Por último, la cuestión primordial del respaldo del público y de la comprensión de los objetivos de la seguridad social

Bernard Kouchner profirió una crítica devastadora cuando dijo que la seguridad social, junto a las políticas nucleares, son probablemente las menos comprendidas de todas las políticas públicas. Confío en que se trata simplemente de un ejemplo dramático.

Pero lamentablemente hay algo cierto en su afirmación.

Para ampliar la cobertura, realizar reformas y cambiar la financiación, el público debe estar informado. Si el público no está informado, puede comenzar a producirse una serie de resultados perversos, entre ellos, incumplimiento, aumento del trabajo clandestino, pérdida de confianza en los regímenes nacionales debido a información errónea, etc.

Aquí nos enfrentamos a una de las preguntas más difíciles que se plantearon en esta conferencia: ¿quién está a cargo de esta educación pública sobre la seguridad social? ¿Quiénes son los protagonistas? ¿La explicación de los objetivos de la seguridad social y de los métodos de financiación y de provisión de la misma es esencialmente una responsabilidad de los líderes políticos? El futuro de la seguridad social y del bienestar en

general no es solo una cuestión técnica o financiera, es esencialmente una decisión política sujeta a la voluntad política.

¿Cuál es el papel de información al público que deben desempeñar las organizaciones miembros de la AISS responsables de la entrega de prestaciones? ¿Es este papel diferente y está separado del papel de los políticos o ambos deben fusionarse en un solo esfuerzo? ¿Existen a veces restricciones políticas impuestas por los gobiernos que impiden que las instituciones de seguridad social realicen su trabajo de información al público?

He podido observar que muchas organizaciones miembros de la AISS disponen de una experiencia en relaciones públicas bastante limitada. No se consideran especialistas en comunicación y no definirían cómodamente una filosofía social o un orden del día político. ¿Debe mantenerse esta situación en el futuro?

Cuando se estudia la evolución de la seguridad social en el mundo, una de las preguntas más desconcertantes es: ¿por qué algunos países introducen reformas con éxito y otros no? Sin duda, una de las explicaciones es el nivel de comprensión del público y el respaldo a favor del cambio. ¿Cómo obtuvieron este nuevo consenso? ¿Qué sabemos sobre la construcción de este respaldo y de esta comprensión del público en un sistema conformado por muchas partes diferentes, tanto públicas como privadas?

Señoras y señores, en conclusión, ésta ha sido una conferencia muy interesante. Se han puesto sobre la mesa las preguntas realmente difíciles. Muchas de estas cuestiones surgieron con sorprendente claridad durante el panel final, moderado por Santiago Levy Algazi, Director General del sistema mexicano de seguro social, quién hábilmente puso de manifiesto muchas de las cuestiones críticas mencionadas por otros participantes responsables de políticas. No pretendemos haber descubierto las respuestas, pero gracias a la Iniciativa estamos más preparados para explorar los temas cruciales de la inclusión y de la exclusión, de la capacidad institucional y finalmente de la confianza del público en el futuro de la seguridad social.

Aún nos queda mucho por hacer para llevar adelante la Iniciativa y obtener un buen resultado final para presentar cuando nos reunamos en la Asamblea General de Beijing y luego para divulgar los resultados a un público más amplio, externo al círculo de las instituciones miembros de la AISS.

Hoy, una vez finalizada la conferencia, el Comité Directivo de la Iniciativa se reunirá para debatir cómo proseguir, después de la conferencia de Vancouver e incluso después de Beijing. ¿Qué deberá hacer la Asociación después de 2004 para tratar las difíciles cuestiones de adaptar y ajustar la seguridad social a un mundo en rápida mutación? Esta conferencia demuestra que aún quedan muchas cuestiones que definir e investigar para generar más seguridad en la seguridad social.

Debemos decidir en qué centrarnos, cómo emprender el trabajo, cómo divulgar los resultados, y cómo obtener el respaldo financiero y material para este importante trabajo.