Iniciativa de la AISS
Investigaciones & Puntos de Vista
Núm. 6

Informe general: Conferencia sobre la Iniciativa de la AISS

Catherine Drummond

Octubre 2002

Informe general:
Conferencia sobre la Iniciativa de la AISS

Vancouver, Canadá, 10-12 de septiembre de 2002

Catherine Drummond
Directora General Regional, Terranova y Labrador, Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos, Canadá

Introducción

> "*Los países con un alto nivel de competitividad gastan en promedio más en seguridad social que los países menos competitivos*."
>
> Johan Verstraeten,
> Presidente de la AISS

> "*La atención de salud fue el debate de los años 80, el debate sobre las pensiones fue dominante en los años 90, la cobertura es el debate de esta década*."
>
> Michael Cichon,
> Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

Desde la década de 1980, el debate público sobre la seguridad social se centró cada vez más en sus repercusiones en la economía. A menudo se hizo hincapié en la noción de que la seguridad social es perjudicial para el desempeño económico. Esta opinión se ha recalcado en particular en los debates sobre la financiación de la jubilación.

Tras reconocer la necesidad de argumentar mejor el debate sobre la jubilación, la AISS lanzó la iniciativa de Estocolmo en 1996. El resultado principal de la Iniciativa de Estocolmo fue un libro[1] en el cual se analiza la economía de las pensiones de jubilación. Si bien los

[1] *Older and wiser: The economics of public pensions*, de Larry Thompson, Washington DC, Urban Institute Press, 1998.

resultados de la Iniciativa de Estocolmo fueron muy útiles para cambiar la naturaleza del debate sobre las pensiones públicas, no tuvieron grandes repercusiones, salvo en algunos responsables de políticas y en un círculo cerrado de economistas que trabajan en el sector de las pensiones.

Por consiguiente, las organizaciones miembros seguían preocupadas por el desequilibrio en el debate constante sobre la seguridad social. El debate seguía girando únicamente en torno a los costos económicos, obviándose las ventajas económicas y sociales derivadas de los buenos regímenes de seguridad social. Por lo tanto, la AISS decidió lanzar un segundo programa, de mayor alcance y destinado a un público más amplio. El objetivo de este programa, llamado Iniciativa de la AISS, consiste en ubicar la cuestión de la seguridad en primer plano del debate sobre las políticas sociales. La Iniciativa de la AISS no solo abarca las prestaciones de jubilación, sino otros sectores de la seguridad social: atención de salud, cuidados de larga duración, prestaciones de desempleo, prestaciones de invalidez, asignaciones familiares, etc. Recurre a conocimientos en el ámbito de la economía pero también de la historia, del derecho, de las ciencias políticas y de la sociología. Gracias a esta Iniciativa, las organizaciones miembros de la AISS dirigen la atención del público hacia los efectos de la seguridad social en la seguridad de los individuos, y más específicamente hacia las maneras en que la seguridad de la seguridad social puede reforzarse para garantizar una mejor vida a los individuos en cuestión, a sus familias, a las comunidades y las sociedades en general.

Para planificar esta Iniciativa, varios expertos en seguridad social se reunieron para definir las cuestiones que se analizarían y los sectores donde falta información para argumentar el debate sobre la seguridad social. Los expertos concluyeron que existen dos interrogantes esenciales que conforman los cimientos del debate: ¿En qué medida la seguridad social responde a las expectativas de los individuos? ¿Cómo pueden reforzarse los derechos de las personas a prestaciones adecuadas? En la Conferencia sobre la Iniciativa de la AISS, celebrada en septiembre de 2002, a medio camino entre el inicio y el final de la Iniciativa, se analizaron estas cuestiones en los debates sobre los cuatro temas siguientes:

- **Evaluación de la falta de cobertura:** ¿Cuáles son los grupos excluidos de la seguridad social y cuáles son los factores que generan su exclusión?
- **Los derechos a la protección social:** ¿Cuáles son los fundamentos legales de los derechos a la protección social y cómo están cambiando?
- **El nivel adecuado de seguridad social:** ¿Cuáles son los factores que influyen en las expectativas de seguridad social del público y cuáles son las expectativas del público con respecto al futuro de la seguridad social?
- **Protección de los derechos en los regímenes privados de prestaciones:** ¿Qué garantías ofrecen los regímenes de prestaciones administrados por el sector privado a los participantes y cómo se protegen estos derechos?

Aunque inicialmente estos temas puedan parecer algo diferentes, en cierto sentido conforman la historia de las cuestiones subyacentes en la seguridad social en el mundo moderno. ¿Los individuos están cubiertos de modo adecuado? ¿Se sienten cubiertos de modo adecuado? ¿Existen suficientes garantías de que su cobertura seguirá siendo adecuada en el futuro? Estos temas están conectados por varias cuestiones subyacentes que se mencionaron con frecuencia durante el debate, como la inclusión en la cobertura y en los derechos y la importancia fundamental de una buena gobernanza como requisito inicial para cualquier disposición de seguridad social.

Además del continuo debate que se observa en muchos países sobre la economía de las formas tradicionales de seguridad social, varios otros factores importantes delinean el contexto en que se encuentran estas cuestiones. Gran parte de la población mundial vive en circunstancias de gran inseguridad. Pese a que este asunto suele aquejar a los países en

desarrollo, existen problemas de cobertura y seguridad en muchos países de la OCDE y otros con ingresos medios, y la cuestión legítima de si las brechas en la cobertura se están reduciendo o extendiendo se plantea en todos los países. En lugar de simplemente argumentar en contra de una extensión de la cobertura debido a los costos, es importante que el debate se lleve a cabo dentro de un contexto de entendimiento de cómo los programas sociales pueden mejorar la estabilidad y la competitividad económica de un país. Se ha podido observar que, en lugar de ser una carga, la seguridad social – bien diseñada – puede funcionar como factor productivo en nuestras economías.

Pese a que a menudo el debate sobre la seguridad social se plantea en términos económicos, al final muchos otros factores influyen en las decisiones que un país toma con respecto a la seguridad social que ofrece a sus ciudadanos. Bernard Kouchner[2] indicó en su ponencia que la seguridad social es primero y ante todo un asunto moral y político y luego una consideración técnica y económica. Por cierto, durante la Conferencia se mencionaron varios ejemplos de situaciones en las que los gobiernos establecen prioridades de acción basándose en factores complejos, entre los cuales el costo no siempre es la principal consideración. Este punto se analizó más detalladamente en el panel de debate entre responsables de políticas de alto nivel, al final de la Conferencia.

Expectativas del público

> *"Debemos preparar la evolución del trabajo de hoy para mañana pero la anticipación del futuro no siempre corresponde con la predisposición del público en el presente."*
>
> Jean-Marie Spaeth,
> Presidente de la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad
> de los Trabajadores Asalariados, Francia

En la primera sesión de la Conferencia se analizó el tema de las expectativas del público con respecto a la seguridad social. Aunque parezca evidente, en particular en los países democráticos, que la opinión pública influye en las decisiones políticas, muchas encuestas de opinión realizadas en estos últimos años muestran una brecha entre la percepción del público sobre el nivel de seguridad y la percepción del gobierno o de los expertos. Resulta difícil determinar los motivos de esta brecha, pero un factor significativo es el bajísimo nivel de conocimiento del público sobre los programas disponibles y sobre lo que ofrecen a los individuos. Las normas y las políticas que rigen los programas de seguridad social suelen ser extremadamente complejas y difíciles de comprender. Al mismo tiempo, las instituciones de seguridad social a menudo carecen de voluntad y de la pericia necesaria para explicar estos programas de modo comprensible para el público.

Para ilustrar este punto, Bernard Kouchner se centró en la atención de salud y en el hecho de que está mal repartida en el mundo, a menudo por motivos de costos. Bernard Kouchner afirmó que los gobiernos y los administradores de la seguridad social tienen la responsabilidad de explicar claramente la financiación de los programas de seguridad social. Incluso si la atención de salud siempre será costosa, posiblemente los ciudadanos acepten los costos si los comprenden. Bernard Kouchner concluyó que el respaldo del público, combinado con una evaluación objetiva, puede ayudar a garantizar la cobertura y la igualdad de acceso.

[2] Fundador de Médicos sin Fronteras y de Médicos del Mundo, ex Ministro de Salud, Francia.

Las encuestas de opinión pueden ser herramientas útiles para ayudar a diseñar políticas. Un ejemplo presentado fue una importante encuesta realizada por AARP, asociación estadounidense que representa los intereses de los estadounidenses de edad avanzada. La encuesta reveló que los ciudadanos de Estados Unidos hoy se valen de "cuatro pilares": una combinación de pensiones y ahorros privados, la cobertura de atención de salud, los ingresos y, sobre todo, la seguridad social. Los índices de participación en programas de pensiones privados y voluntarios están disminuyendo, afectados negativamente por la inseguridad del público debido a la reciente turbulencia en los mercados financieros. Dado que siempre son menos los jóvenes realizan aportes significativos para sus ahorros de jubilación, es cada vez más necesaria una combinación completa de regímenes de jubilación públicos y privados. La encuesta también demostró la importancia de la cobertura de atención de salud.

El estudio indica que los ciudadanos de Estados Unidos suelen ser muy optimistas en cuanto a la seguridad de su sistema de ingresos de jubilación, pese a que economistas y otros expertos estadounidenses consideran que la financiación del sistema tal vez sea insuficiente.

Se debatió acerca de la utilidad de las encuestas de opinión. Si bien las encuestas son necesarias para comprender la percepción del público, es importante equilibrar la percepción del público, a corto plazo, con una visión a largo plazo de los regímenes de seguridad social. Jean-Marie Spaeth[3] indicó que las expectativas del público evolucionan y cambian en función de los conocimientos, de la educación y de la riqueza de los ciudadanos. Ian Carrington[4] recalcó este punto con el ejemplo de la consulta sobre la reforma del sistema público de pensiones de Barbados, donde la opinión del público influyó en la decisión del gobierno pero se moderó teniendo en cuenta consideraciones económicas de largo alcance.

Más allá de la cuestión de las encuestas, durante la Conferencia se subrayó la necesidad de una información más completa y clara para el público. El público desea cada vez más recibir información individual y respuestas a su propia situación. El público tiene la actitud del cliente, puesto que comprende que el dinero gastado en seguridad social no es dinero del Estado sino sus propios impuestos o cotizaciones y desea opinar en cuanto a su uso.

La seguridad social en el futuro – opciones de diseño

> Refiriéndose al ingreso básico: "*La salida más accesible es la puerta – ¿por qué tan poca gente la usa?*"
>
> Guy Standing, Director del Programa
> InFocus sobre Seguridad Social y Económica, OIT

> "*Si pagamos impuestos sobre la renta que se basan en una comprobación de los recursos, ¿por qué los individuos no reciben prestaciones sobre la misma base?*"
>
> David Stanton,
> Director de la División de Servicios Analíticos,
> Ministerio del Trabajo y Pensiones, Reino Unido

> *"Los individuos construyen colectivamente su futuro mediante la seguridad social*."
>
> René Valladon,
> Secretario Nacional de la CGT-FO, Francia

[3] Presidente de la Caja Nacional del Seguro de Enfermedad de los Trabajadores Asalariados, Francia.
[4] Director de la Oficina Nacional del Seguro Social, Barbados.

"*En el mundo desarrollado, la financiación del mercado es la peor manera de financiar la jubilación, exceptuando todas las alternativas*."

Paul Hewitt, Director de Global Aging Initiative,
Center for Stretegic and International Studies, Estados Unidos

Guy Standing inauguró la sesión definiendo las crisis a las que, en su opinión, se enfrenta la seguridad social. Existe una crisis lingüística puesto que las palabras que se emplean pueden ser confusas y malinterpretadas. Existe una crisis fiscal que lleva a los países a aplicar un sistema basado en la prueba de medios y de comportamiento, lo cual puede incrementar las trampas de la pobreza. Existe una crisis de gobernanza puesto que se están desmoronando los antiguos modelos del papel respectivo del Estado, de los empleadores y de los sindicatos sin que definamos los tipos de trabajo que deben conferir derechos. Por último, existe una crisis de justicia social puesto que luchamos por definir el concepto de igualdad en la seguridad social del futuro.

La seguridad puede garantizarse mediante una combinación de disposiciones diferentes administradas por distintos tipos de organizaciones. Existen cuatro enfoques básicos para la entrega de seguridad social: seguro social, programas universales, prueba de medios y regímenes financiados por el mercado. Si bien los expertos concuerdan en que es deseable una combinación de disposiciones, no existe un consenso general en cuanto a la combinación óptima. En esta sesión, el panel de oradores discurrió, con argumentos diferentes y a veces antagónicos, sobre el papel que debería desempeñar cada tipo de disposición en la entrega de seguridad a los individuos en el futuro.

Algunos de los argumentos presentados a favor de cada una de las disposiciones son los siguientes:

- Un ingreso básico, dependiente de la ciudadanía, permite que la seguridad social sea más que una simple protección contra riesgos. Reduce la inseguridad de los individuos más vulnerables de la sociedad.

- Una prestación con comprobación de recursos conviene a un sistema cuyo objetivo es la prevención y el alivio de la pobreza mediante transferencias de ingresos. Puede ser justo para todos los ciudadanos y rentable, pero debe estar bien orientado y diseñado para eliminar incentivos adversos.

- Las prestaciones del seguro social garantizan protección social sobre una base de solidaridad. El seguro social se vincula con el trabajo y no disminuye la competitividad si es usado debidamente.

- Los regímenes financiados por el mercado, empleados principalmente para financiar la jubilación, implican que cada generación financia sus propios ahorros de jubilación. Pueden ser provechosos para la economía y no suponen impuestos en caso de trabajar en los años de vejez.

La complejidad de la elección de la combinación adecuada se observó durante el debate que siguió. A pesar de las preferencias individuales por un enfoque en lugar de otro, todas las ponencias de la Conferencia demostraron que ninguno es intrínsecamente mejor que otro. La mejor cobertura se obtiene mediante una combinación de enfoques, en función de la cuestión tratada, de los resultados deseados y de la infraestructura de la que dispone el Estado.

Los fundamentos del derecho a la seguridad social

Durante esta sesión, se debatió y definió la naturaleza de los derechos de los ciudadanos a la protección social. Se estableció un vínculo entre el tema anterior del reconocimiento, por parte de los individuos, de sus derechos y la garantía real de esos derechos.

Joakim Palme[5] inauguró la sesión refiriéndose a las crisis que pueden generar inseguridad. Estas crisis pueden ser económicas, como el desplome de la bolsa o las crisis en las finanzas públicas; políticas, como los actos terroristas desestabilizadores; sociales, como el envejecimiento de las sociedades o el aumento de las familias monoparentales. La solidez de los sistemas de seguridad social se comprueba si sobreviven y se ajustan a las crisis.

A título de ejemplo, Joakim Palme habló del sistema de protección social sueco, que se basa en una combinación de los derechos de los ciudadanos y de los derechos de los trabajadores. Esta combinación, según indicó, ha logrado combatir la pobreza y las desigualdades, ha resistido a las crisis económicas y puede servir de modelo para otros países. El sistema está compuesto por diversos elementos: prestaciones universales de un mismo nivel abonadas a todos los residentes, prestaciones de seguro social en función de los ingresos para todos los trabajadores, servicios sociales accesibles para todos, en particular cuidados para niños y ancianos, y, por último, políticas activas en el mercado laboral para ayudar a las personas que pueden trabajar a encontrar un empleo. La presentación ilustró los puntos señalados anteriormente con respecto a los distintos enfoques de la seguridad social: no existe un único enfoque que pueda resolver todas las cuestiones sociales a las cuales se enfrentan los ciudadanos y, por lo tanto, no pueden garantizarse derechos para todos sin usar una combinación de instrumentos. Esto es válido en particular para la seguridad social de los trabajadores del sector no estructurado.

Jean-Claude Javillier[6] sugirió que la aceptación universal de las normas de la OIT puede conformar un pilar básico de seguridad social en todo el mundo. Sin embargo, si bien estas normas de seguridad social pueden usarse como balizas para encaminar a los países hacia la dirección correcta, por lo general no son muy útiles en las decisiones de diseño ya que suelen aislarse de lo que los sistemas de seguridad social pueden entregar en la práctica.

Por último, la legislación y los sistemas legales subyacentes a la seguridad social deben contar con un respaldo económico para poder operar correctamente y garantizar los derechos de los ciudadanos. La seguridad social se asienta en la legislación y si la legislación es clara y está correctamente respaldada puede ayudar a los ciudadanos a ejercer sus derechos.

La cobertura y las políticas públicas

La cobertura de seguridad social es una de las cuestiones más antiguas, complejas e importantes a las que se enfrentan los responsables de las políticas. Esta cuestión no atañe únicamente a los países en desarrollo puesto que las brechas en la cobertura afectan tanto a los países en desarrollo como a los países industrializados, aunque de maneras distintas. La sesión se centró en la atención de salud y en la cobertura de las pensiones. Se debatieron cuestiones relativas a la variedad de coberturas y no al nivel adecuado de las prestaciones.

[5] Director del Instituto Sueco de Investigaciones Políticas, Universidad de Estocolmo, Suecia.
[6] Director del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo.

Simon Roberts[7] se basó en su estudio actual que analiza la cobertura en 15 países en distintas fases de desarrollo[8]. Los individuos más excluidos, en particular en los regímenes contributivos, son los trabajadores agrarios, los trabajadores urbanos del sector no estructurado de la economía y los trabajadores de familia no remunerados. Todos estos grupos comprenden un número desproporcionado de mujeres. La exclusión, en particular en los países en desarrollo, se exacerba debido al bajo nivel de desarrollo económico, a la falta de infraestructuras institucionales y a las dificultades de acceso a las zonas rurales. La exclusión también puede verse incrementada según el tipo de régimen escogido. Por ejemplo, los regímenes contributivos tienden a excluir a las mujeres y a los inmigrantes. Si bien Simon Roberts admitió que la búsqueda de una cobertura universal no está totalmente aceptada en todo el mundo, es el objetivo más deseado.

Las políticas de pensiones propuestas para extender la cobertura son: mejorar el acceso a los regímenes contributivos, modificar el principio contributivo para incluir a los grupos marginados, introducir una red de seguridad financiada por los impuestos para ayudar a eliminar las brechas y solucionar la cuestión de las prestaciones pagaderas no reclamadas. Por último, al hablar de las pensiones de jubilación, Simon Roberts indicó que estaba a favor de la entrega de una prestación de tasa fija a todas las personas mayores de cierta edad.

Las personas excluidas de la atención de salud suelen ser las mismas que están excluidas de la cobertura de las pensiones. Una solución podría ser un régimen financiado por impuestos y no por cotizaciones. Simon Roberts concluyó que es "es necesaria una redistribución mucho mayor dentro de cada país y entre los distintos países".

Se debatió la cuestión de si la ampliación de la cobertura puede darse progresivamente. Aunque a lo largo de la historia se ha observado el éxito de la expansión progresiva, es necesaria una fuerte voluntad política durante un largo período. A título de ejemplo, la experiencia de Alemania consistió en extender gradualmente la cantidad de grupos cubiertos por el seguro social; en Estados Unidos, por el contrario, se contempló el enfoque de extensión del Medicare pero nunca se produjo. El argumento más válido a favor de una expansión progresiva relativamente lenta es evitar que se sobrecargue la financiación de un régimen determinado.

Sin embargo, frente a opciones imposibles, varios países en desarrollo estiman que el mejor enfoque consiste en extender la cobertura de modo gradual. Un ejemplo es el de Côte d'Ivoire, donde en la actualidad sólo entre 5 y 10 por ciento de la población dispone de una cobertura médica y de jubilación. El gobierno está introduciendo un régimen médico contributivo para todos los trabajadores, en el que las cotizaciones dependen del nivel de los ingresos pero reconoce la necesidad de una voluntad política a largo plazo para obtener una seguridad social completa.

La falta de comunicación entre las instituciones de seguridad social puede exacerbar las brechas en la cobertura. Esto se observa en México y China. En el caso de China, el gobierno creó un nuevo ministerio para centralizar la gestión de la seguridad social (que anteriormente se repartía entre cinco ministerios), adoptando así un enfoque más consecuente para la extensión de la cobertura.

Además, la cobertura disminuye debido a la falta de las cotizaciones, por lo general resultante del trabajo no declarado. Los individuos también pueden verse privados de prestaciones porque no las reclaman, incluso si tienen derecho a ellas. Este problema se

[7] Investigador del Centro de Investigación en Política Social, Universidad de Loughborough, Reino Unido.
[8] El estudio se está realizando bajo auspicios de la Iniciativa de la AISS. Los quince países analizados son: Alemania, Australia, Costa Rica, Estados Unidos, Finlandia, Hungría, India, Malí, Marruecos, México, Reino Unido, República Checa, República Unida de Tanzania, Tailandia y Uruguay.

observa en particular en el caso de las prestaciones con comprobación de recursos. Estudios realizados en el Reino Unido y Canadá revelan que el problema tiene proporciones mayores de lo que se solía pensar. Los motivos pueden ser la actitud de los individuos frente a la estigmatización percibida en la comprobación de los recursos y la frecuente solicitud de intercambios de información difíciles y complejos por parte de la administración. Las prestaciones con comprobación de recursos generalmente están destinadas a las personas más vulnerables de la sociedad, que a menudo son las menos aptas para emprender interacciones complejas con sus administraciones respectivas. Una solución posible es el enfoque belga, en el que la administración calcula quien tiene derecho a las prestaciones y se comunica directamente con los interesados para ofrecerles las prestaciones, en lugar de esperar que las personas presenten una solicitud.

Otras estrategias para extender la cobertura pueden ser la consideración de los derechos individuales en lugar de las prestaciones basadas en la familia y prestaciones transferibles que permitan la movilidad.

Michael Cichon[9] resumió la discusión sugiriendo que cada país debe determinar cuáles son las prestaciones prioritarias y cuáles son las que la sociedad puede costear. La necesidad de una buena gobernanza para administrar cualquier régimen fue una constante dentro de este debate. Michael Cichon señaló la falta, en todo el mundo, de personas altamente competentes para la gestión de regímenes de protección social y señaló que la AISS tiene una responsabilidad particular en este sector.

Garantía de los derechos proporcionada por los regímenes de prestaciones privados

> "*El modelo de cotizaciones definidas exige una supervisión compleja y una regulación que garanticen que no se está simplemente cambiando una serie de problemas resultantes de la dinámica política del sector público por otra serie de problemas resultantes de la dinámica de las operaciones del sector privado.*"
>
> Lawrence Thompson, op. cit., citado por Nicholas Barr, Profesor de Economía Pública, London School of Economics and Political Science, Reino Unido

> "*El sistema de reparto (en América latina) hubiese sido exitoso de haber sido bien gestionado, bien administrado y exento de interferencias políticas*."
>
> Juan Fernando Berchesi,
> Presidente de Republica AFAP S.A., Uruguay

Los regímenes de prestaciones administrados por el sector privado desempeñan desde hace tiempo un papel en la provisión de seguridad del ingreso en muchos países pero, en los últimos años, la participación del sector privado ha aumentado de modo considerable. Cualquier régimen de jubilación, incluso público, conlleva el riesgo de que los trabajadores no reciban ingresos seguros al jubilarse. La sesión se centró en los riesgos específicos de los regímenes administrados por el sector privado y en la eficacia de las medidas de salvaguardia que pueden adoptarse para proteger de esos riesgos a los trabajadores.

[9] Jefe de los Servicios de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas de la Seguridad Social, Oficina Internacional del Trabajo.

En un debate sobre la protección de los derechos en los regímenes de prestaciones privados, Nicholas Barr[10] señaló, en primer lugar, las diversas maneras en que el sector privado puede participar en la entrega de seguridad social. Nicholas Barr indicó que el término "privatización" tiene en realidad poco sentido debido a que el Estado siempre desempeña un papel en la regulación de los regímenes de protección social, incluso si no entrega directamente las prestaciones.

Si bien los regímenes de pensiones públicos y privados comparten incertidumbres comunes, entre ellas impactos macroeconómicos, fenómenos demográficos e inestabilidad política, los regímenes del sector privado enfrentan riesgos adicionales: riesgo de gestión (por incompetencia o fraude), riesgo de inversión (vulnerabilidad frente a la fluctuación de los mercados) y riesgo de las rentas (tasa de rentabilidad durante los años de jubilación). Sin embargo, para que un régimen privado funcione correctamente, el sector público debe participar en su regulación, manteniendo la infraestructura legal necesaria para que la economía de mercado prolifere, regulando los mercados financieros y regulando los regímenes de pensiones a fin de evitar ventas inadecuadas.

Nicholas Barr concluyó que el sector privado tiene un papel genuino que desempeñar, en particular en mercados bien regulados y donde la capacidad institucional es mayor. Nicholas Barr advirtió que la introducción de disposiciones privadas que no respeten estas obligaciones genera problemas previsibles. Walter Schulthess[11] comentó la reciente experiencia de Argentina, donde el Estado confiscó los fondos de pensiones administrados por el sector privado a causa del colapso de los sistemas monetario y financiero. Esto demuestra que los regímenes privados no son en absoluto inmunes a los "riesgos políticos" en caso de grandes disturbios.

En el animado debate subsiguiente, los panelistas convinieron que los gobiernos tienen un papel importante en la regulación de los regímenes del sector privado. Por ejemplo, en los regímenes de prestaciones definidas de Estados Unidos y Canadá, las reglamentaciones del gobierno determinan los criterios de financiación de las pensiones, al igual que las disposiciones de responsabilidad personal si no se cumplen las normas. En Suiza, los empleadores y los sindicatos creen en el valor de la reglamentación de los regímenes privados por parte del gobierno y en la importancia de garantizar que los trabajadores comprendan las estrategias de inversión. Al igual que en los debates sobre la cobertura, la necesidad de que el público comprenda los regímenes se consideró importante para garantizar los derechos.

En un debate sobre la utilización de incentivos fiscales para fomentar la inversión en regímenes privados, Nicholas Barr opinó que los gobiernos deben proponer incentivos fiscales con prudencia puesto que los ahorros en este sector pueden reducir los ahorros en otros sectores.

Pese al énfasis en la necesidad de una buena regulación de los regímenes del sector privado, las recientes experiencias de Argentina y Uruguay subrayan el hecho de que los ciudadanos también pueden sufrir de una mala administración de los regímenes públicos y que la necesidad de regulación y de buena gobernanza no se limita al sector privado.

Ya sea público o privado, un régimen no puede funcionar sin respetar las leyes y sin una gestión, una regulación, una supervisión y una auditoría independientes. En conclusión, la cuestión de la garantía de los derechos de las personas a la protección social no depende

[10] Profesor de Economía Pública, London School of Economics and Political Science, Reino Unido.
[11] Consultor en Previsión Social, Argentina

realmente de si los regímenes tienen elementos privados o no; depende de si los regímenes están diseñados dentro de un contexto de buena gobernanza y este contexto debe basarse en la regulación por parte del sector público.

Las opiniones de los responsables de políticas sobre la seguridad social

> "*La capacidad de respuesta (frente a los cambios sociales) es una de las cosas más difíciles para un gobierno.*"
>
> Honorable Jane Stewart,
> Ministro de Desarrollo de Recursos Humanos, Canadá

En la sesión de clausura de la conferencia, varios dirigentes políticos y responsables de decisiones opinaron sobre cómo reforzar la seguridad social. Pese a las grandes dificultades en muchos países, se mencionaron en las presentaciones y en el debate subsiguiente varios enfoques innovadores para la extensión de la cobertura.

Al inicio de la conferencia, Jane Stewart[12] recalcó que, primero y ante todo, no es posible tener una buena política social sin una buena política económica. Luego, presentó ejemplos de los recientes cambios en los programas sociales de Canadá para ilustrar seis principios orientadores para los responsables de políticas:

- Durabilidad: Una nación debe contar con bases financieras sólidas y realizar sus inversiones sociales en función de sus medios.
- Inclusión: Una buena seguridad social no debe excluir a grupos de personas, en particular a los más vulnerables.
- Capacidad de adaptación: Los gobiernos deben ser capaces de modificar los programas para satisfacer las necesidades cambiantes.
- Equilibrio entre medidas activas y pasivas: La planificación social moderna equilibra correctamente las medidas pasivas, como el complemento de ingreso, y las medidas activas, como la formación.
- Flexibilidad: Los programas y la administración deben ser capaces de responder a las distintas necesidades de sus clientes.
- Colaboración: Los gobiernos no tienen todas las respuestas y deben trabajar con los sectores universitarios, empresariales y laborales.

Mutale Nalumango[13] señaló que es necesaria una combinación de buena gobernanza y de voluntad política para que la seguridad social progrese en los países en desarrollo. Esta lección, aunque no parezca tan obvio, también se aplica a los países industrializados. Muchos países en desarrollo sufren de bajo crecimiento económico, de altas tasas de desempleo y de pobreza generalizada. La baja esperanza de vida, dramáticamente baja en países como Zambia donde el sida es incontrolable, también impide el desarrollo. Pese a estos obstáculos, Zambia está decidida a no tolerar la mínima corrupción (buena gobernanza) y a extender la cobertura de pensiones hasta llegar al sector no estructurado (voluntad política).

Brasil, en su calidad de país con ingresos medios, cuenta con un sistema de ingresos de jubilación bastante amplio y completo pero con dos problemas difíciles: el sistema de reparto se basa en la duración del servicio y por lo tanto alienta a jubilarse demasiado temprano, creando un desequilibrio actuarial en el régimen; a pesar de que el sistema de pensiones de

[12] Ministro de Desarrollo de Recursos Humanos, Canadá.
[13] Ministro de Trabajo y de la Seguridad Social, Zambia.

Brasil rescata a numerosas personas de la pobreza, 40 millones de trabajadores (60 por ciento de la población en edad de trabajar) aún no están cubiertos.

Las soluciones propuestas comprenden el aumento de la edad de jubilación y la ampliación de la cobertura, centrándose en primer lugar en las zonas más pobres. Al mismo tiempo, el gobierno está tomando medidas para erradicar el trabajo infantil, asignando a las madres con bajos ingresos subsidios escolares y alimenticios. La inclusión social aumentará mejorando los procesos de recaudación, entregando mejores servicios a los ciudadanos (por ejemplo, mejorando el apoyo público), alentando la afiliación al seguro social y concienciando al público sobre las ventajas de afiliarse. También se señaló la importancia del control de la inflación.

En una discusión franca sobre los problemas que enfrenta la Federación de Rusia en su paso de una economía planificada hacia una economía de mercado, Yury Lublin[14] señaló que la población tiene un bajo nivel de comprensión de las prestaciones disponibles y de las opciones de cambio. El país está pasando a un sistema de múltiples pilares en el que se mantiene la atención estatal básica y se añade una caja contributiva para los trabajadores. Esta última comprenderá una porción de capitalización con inversiones individuales. El próximo gran desafío será la jubilación anticipada.

Yury Lublin y James Lockhart[15] propusieron un sistema similar en el que se completa el seguro social con una porción de capitalización invertida por el sector privado. Sin embargo, Estados Unidos está analizando esta posibilidad en el contexto de un sistema de múltiples pilares que ya está bien asentado. Estados Unidos dispone de un sistema de seguro social afianzado que provee la totalidad de los ingresos de jubilación de un tercio de las personas mayores y un pilar de cuentas de jubilación profesionales y privadas fomentadas mediante el sistema impositivo. Sin embargo, en Estados Unidos sigue vigente el debate sobre si, teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, no sería mejor pasar a un sistema de capitalización con inversiones privadas y descartar el seguro social de reparto.

En contraste con el debate de los Estados Unidos, Finn Mortensen[16] introdujo su alocución sobre el sistema de seguridad social danés citando al filósofo social N.F.S. Grundtvig: "Pocos tienen demasiado, pero son aún menos los que tienen demasiado poco". Esta citación resume el ideal danés de sociedad. Dinamarca optó por imponer gravámenes elevados para garantizar el derecho de cada ciudadano a una vida activa – el derecho a una vida social y cultural, al igual que al trabajo. Frente al envejecimiento de la sociedad, la estrategia consiste en incluir la mayor cantidad de gente posible en la fuerza laboral y en alentar a los individuos a trabajar hasta la edad de jubilación oficial de 67 años, debido a que en la actualidad muchas personas se jubilan con anticipación a los 60 ó 61 años.

Estos distintos enfoques de reforma de los sistemas de pensiones por jubilación ilustran la madurez del debate en la mayor parte del mundo. En casi todo el mundo, ha finalizado el debate sobre el mejor método para financiar los sistemas de pensiones: se reconoce que, al igual que en el diseño de otras ramas de la seguridad social, existen varias opciones totalmente válidas y la elección de una de ellas depende de una amplia variedad de factores. La cuestión de los costos influye en la generosidad del sistema de pensiones más que en el tipo de régimen. Además, tal como lo señaló anteriormente Nicholas Barr, el envejecimiento de la sociedad en sí no es un problema. En la mayoría de los países del mundo la gente vive más tiempo y, por lo tanto, puede trabajar más tiempo, aunque es difícil convencer a los ciudadanos de ello.

[14] Primer Viceministro del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social, Federación de Rusia.
[15] Subcomisionado de Seguridad Social de la Administración de la Seguridad Social, Estados Unidos.
[16] Secretario Permanente del Ministerio de Asuntos Sociales, Dinamarca.

Conclusión

A medio camino entre el inicio y la finalización de la Iniciativa de la AISS, los participantes de la Conferencia expresaron claramente una nueva percepción de las cuestiones relacionadas con la cobertura. Según un punto de vista tradicional, la cobertura se está expandiendo gradual y constantemente, tanto en los países con sistemas de seguridad social bien asentados como en los países donde la seguridad social está comenzando desarrollarse. El debate de la Conferencia demostró que este punto de vista es esencialmente un mito. Estamos presenciando en lugar de ello la emergencia de cuestiones de cobertura comunes en los países industrializados y en desarrollo: los debates sobre los derechos de los inmigrantes y de los trabajadores del sector no estructurado son similares; algunos países están abandonando la entrega de seguridad social debido a factores de costo; existen problemas bastante similares de evasión de las cotizaciones y de impago de prestaciones.

Durante toda la Conferencia, se debatió si sería posible considerar las transferencias internacionales como un medio para extender la cobertura hacia las personas que en la actualidad están excluidas. Pese a que la mayoría consideró que su implementación es demasiado compleja teniendo en cuenta los problemas que aún existen incluso en los países más desarrollados, se trata de una idea que se sigue debatiendo. Michael Cichon propuso una pensión de "un dólar por día" que se podría entregar a la población de edad avanzada de los países más pobres y se abonaría por medio de las cotizaciones de los trabajadores de los países de la OCDE. Refiriéndose al mismo tema, Bernard Kouchner instó a los miembros de la AISS a reconocer que la globalización de las necesidades exige una globalización de las respuestas. Propuso un concepto de "pacientes sin fronteras" a fin de garantizar la cobertura y la igualdad de acceso a la atención de salud, basándose en transferencias modestas de los países industrializados hacia los países en desarrollo. Finn Mortensen abordó el debate sobre un sistema de seguridad social mundial sugiriendo que, pese a que los niveles de desarrollo son tan diferentes que resulta muy difícil imaginar cómo podría ser un sistema universal, los debates actuales en la Unión Europea podrían constituir una primera etapa para la introducción de una seguridad social independiente de las fronteras nacionales.

En todo caso, para ampliar la cobertura son necesarios múltiples enfoques que constituyen una estructura de protección muy compleja. El papel las instituciones miembros de la AISS en la administración de las prestaciones en un entorno complejo, al igual que la puesta en común de los conocimientos de gestión de los regímenes de seguridad social, es un punto importante subyacente en el debate sobre la gobernanza que ha impregnado a la Conferencia. La gobernanza – gestión y administración fuertes, regulación clara e información al público comprensible – se reconoció también como fundamental para garantizar los derechos individuales a la protección social. Ningún régimen de seguridad social, sea público o privado, puede ser exitoso sin una buena gestión y administración pero también quedó claro que una buena gestión debe comprender una buena información al público.

En su discurso inaugural, Bernard Kouchner afirmó que la seguridad social es probablemente uno de los sectores de las políticas públicas más incomprendidos. La ignorancia o la mala comprensión del público son probablemente las principales causas de las prestaciones no reclamadas y de la evasión de las cotizaciones, que disminuyen la cobertura. Durante toda la Conferencia, los oradores recalcaron la idea de que la comprensión y el respaldo del público son cruciales para la seguridad social. Para crear, cambiar o mejorar los sistemas de seguridad social – extender la cobertura, modificar los métodos de financiación, etc. – el público debe comprender y aprobar las reformas.

En sus observaciones finales, Dalmer D. Hoskins[17] planteó algunos interrogantes cruciales sobre la información al público. Señaló que generalmente las organizaciones miembros de la AISS tienen conocimientos limitados en relaciones públicas. La mayoría de ellas no se considera especialista en información al público y no se siente capacitada para articular una filosofía social o un orden del día político. ¿La responsabilidad de explicar la seguridad social al público debe dejarse en manos de los políticos? ¿Las instituciones de seguridad social deben desempeñar un papel más activo en este sector? La Iniciativa forma parte del esfuerzo de la AISS para concienciar acerca del aporte de la seguridad social a la seguridad de las personas en todo el mundo.

[17] Secretario General de la AISS.