

CONCLUSIONES RELATIVAS A LA DISCUSIÓN RECURRENTE SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL

(Seguridad Social)¹

¹ Conferencia Internacional del Trabajo Actas Provisionales 24 100^o reunion, Ginebra, Junio de 2011. Oficina Internacional del Trabajo - OIT

Conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (Seguridad Social)

Políticas e instituciones: contexto

1. El nuevo consenso sobre seguridad social alcanzado en la Conferencia Internacional del Trabajo en su 89ª reunión, celebrada en 2001, ha concedido la máxima prioridad a las políticas e iniciativas que puedan llevar la seguridad social hasta aquellas personas que no están cubiertas por los regímenes existentes. En consecuencia, la Oficina Internacional del Trabajo puso en marcha en 2003 la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.ª reunión en 2008, reiteró el compromiso tripartito contraído para extender la seguridad social a todas las personas que necesitaran esa protección, en el marco del Programa de Trabajo Decente.

2. La Conferencia Internacional del Trabajo, en su 98ª reunión, celebrada en 2009, reconoció el papel decisivo que desempeñan las políticas de protección social para responder a las crisis, y el Pacto Mundial para el Empleo hizo un llamamiento a los países a que consideren «la posibilidad, según proceda, de instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social («piso social»)». La Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Cumbre sobre los ODM), celebrada en septiembre de 2010, reconoció que «promover el acceso universal a los servicios sociales y brindar niveles mínimos de protección social podía contribuir de manera importante a la consolidación de los beneficios ya logrados en materia de desarrollo y al logro de otros nuevos» y, por ende, apoyó la Iniciativa sobre el Piso de Protección Social que la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas había anunciado en 2009.

3. Con motivo de reuniones tripartitas de la OIT celebradas en América Latina, los Estados árabes, y Asia y el Pacífico durante 2007 y 2008 se discutieron estrategias de extensión de la seguridad social. Las discusiones dieron lugar a una estrategia de extensión genérica bidimensional que combina la ampliación de la cobertura para todos a través de pisos de protección social definidos a nivel nacional y la aplicación gradual de niveles más elevados de seguridad social a través de sistemas integrales. Esta estrategia fue respaldada en la Declaración Tripartita de Yaundé sobre la aplicación del Piso de Protección Social, adoptada durante el Segundo Coloquio Africano sobre Trabajo Decente celebrado en Yaundé en 2010, y en el Resumen del Presidente de la Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social en 2009.

4. Este consenso en torno a la seguridad social se basa en el Programa de Trabajo Decente, con inclusión de sus cuatro pilares: empleo, diálogo social, protección

social y normas y principios y derechos fundamentales. Estos cuatro pilares son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Las presentes conclusiones sobre seguridad social se integran en este contexto. Los sistemas de seguridad social sostenibles constituyen un elemento clave para la promoción de un crecimiento económico productivo con equidad. Están estrechamente relacionados con todos los elementos del Programa de Trabajo Decente y deberían basarse en un conjunto de derechos integrados en un marco jurídico. El tripartismo y el diálogo social basados en la libertad sindical y la libertad de asociación y en el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva constituyen un elemento clave para garantizar salarios adecuados a los trabajadores, lo cual los ayuda a aumentar su capacidad de cotización. También contribuyen a la sostenibilidad de sistemas de seguridad social más amplios en los que los regímenes contributivos y no contributivos se complementen entre sí.

Función y necesidad de la seguridad social

5. La Conferencia reconoce y reitera que:

a) La seguridad social es un derecho humano.

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, como se indica en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 22). Sin embargo, la gran mayoría de las mujeres y los hombres en todo el mundo no tiene acceso a una seguridad social adecuada, o de ningún tipo. Al reconocerse en la Declaración de Filadelfia la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de «fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa...», sus Estados Miembros confirmaron el compromiso de la OIT de lograr seguridad social adecuada para todos.

b) La seguridad social es una necesidad social.

Unos sistemas nacionales de seguridad social efectivos son poderosas herramientas para proporcionar seguridad del ingreso (medios de vida), prevenir y reducir la pobreza y la desigualdad, y promover la inclusión social y la dignidad. Son una inversión importante en el bienestar de los trabajadores y de la población en su conjunto, en particular porque aumentan el acceso a la atención de salud y proporcionan una seguridad del ingreso, con lo cual facilitan el acceso a la educación y reducen el trabajo infantil y, en particular, eliminan sus peores formas. La seguridad social fortalece la cohesión social, contribuyendo a construir la paz social, sociedades incluyentes y una globalización equitativa con niveles de vida dignos para todos.

c) La seguridad social es una necesidad económica.

El empleo pleno, productivo y decente es la fuente más importante de seguridad del ingreso. La protección social es clave para garantizar una distribución justa de los beneficios del progreso para todos. Para un crecimiento sostenible son precisos unos buenos niveles de salud, alimentación y educación, que puedan propiciar la transición de actividades poco productivas y que ofrecen bajos niveles de subsistencia a empleos decentes altamente productivos, así como de la economía informal a la economía formal. La seguridad social, si se concibe adecuadamente y se vincula a otras políticas, promueve la productividad, la empleabilidad y apoya el desarrollo económico. Una seguridad social adecuada fomenta la inversión en capital humano en el caso tanto de los empleadores como de los trabajadores, confiere a los trabajadores la capacidad para adaptarse a los cambios, y facilita un cambio estructural equitativo e incluyente asociado a la globalización. Al actuar como eficaz estabilizador automático en tiempos de crisis, la seguridad social contribuye a mitigar el impacto económico y social de las recesiones económicas, aumentando la capacidad de recuperación y logrando una recuperación más rápida hacia un crecimiento incluyente.

Estrategias de extensión de la seguridad social

6. Durante el último decenio, muchos países en desarrollo han avanzado considerablemente en la ampliación de la cobertura de la seguridad social. Su experiencia es la mejor prueba de que la extensión de la seguridad social es posible. A pesar de estos progresos, en muchos países del mundo prevalecen notables deficiencias de cobertura de la seguridad social. En algunas regiones, la gran mayoría de la población está excluida de la misma.
7. El riesgo de exclusión de la cobertura es especialmente elevado entre algunos grupos de población, incluidos los trabajadores de la economía informal y los que se desempeñan en formas atípicas de empleo, los trabajadores vulnerables de las zonas rurales y de las zonas urbanas, los trabajadores domésticos, los trabajadores migrantes, los trabajadores no calificados y las personas con discapacidades y con enfermedades crónicas, incluidas aquellas afectadas por el VIH y el sida. Las mujeres tienden a enfrentarse a índices de exclusión más elevados que los hombres, debido a la discriminación de que son objeto a lo largo de todo su ciclo de vida y a las cargas familiares y de cuidado que suelen pesar sobre ellas. Los niños de las poblaciones excluidas tienen más probabilidades de crecer con problemas de salud y nutrición que afecten su futuro y el de sus sociedades.
8. Hay que dar la máxima prioridad al objetivo de subsanar las insuficiencias de cobertura para lograr un crecimiento económico equitativo, cohesión social y trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres. Unas estrategias nacionales efectivas para ampliar la seguridad social que respondan a las prioridades nacionales y a la capacidad administrativa y a la viabilidad financiera del país contribuyen a lograr estos objetivos. Estas estrategias nacionales

deberían tener por objeto el logro de una cobertura universal de la población, por lo menos con niveles mínimos de protección (dimensión horizontal) y garantizando progresivamente niveles más elevados orientados por normas de seguridad social de la OIT actualizadas (dimensión vertical). Ambas dimensiones de la extensión de la cobertura son compatibles con la adopción de medidas para dar cumplimiento a las disposiciones del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), revisten igual importancia y deberían tratar de alcanzarse de manera simultánea cuando sea posible.

9. La dimensión horizontal debería tener por finalidad una aplicación rápida de Pisos de Protección Social nacionales, que incluyan garantías de seguridad social básicas para que, durante su ciclo de vida, todas las personas necesitadas puedan costearse una atención de salud esencial y puedan tener acceso a la misma, y gozar de una seguridad del ingreso que se eleve como mínimo a un nivel definido en el plano nacional. Las políticas relativas al Piso de Protección Social deberían tener por objeto facilitar un acceso efectivo a bienes y servicios esenciales, promover una actividad económica productiva y aplicarse en estrecha coordinación con otras políticas de promoción de la empleabilidad, reducción de la informalidad y la precariedad, creación de empleos decentes y promoción de la iniciativa empresarial.
10. Puesto que una solución única para todos no resulta apropiada, todos los Estados Miembros deberían diseñar y aplicar sus propias garantías del Piso de Protección Social de conformidad con sus circunstancias y prioridades nacionales, definidas con la participación de los interlocutores sociales. Si bien los resultados previstos con estas garantías son de carácter universal, los Estados Miembros encuentran distintas maneras de aplicar las políticas relativas al Piso de Protección Social, que pueden incluir regímenes de prestaciones universales, seguro social, programas públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo y regímenes de asistencia social que proporcionen prestaciones únicamente a las personas con ingresos bajos, o combinaciones adecuadas de este tipo de medidas. Para ser eficaces, estas políticas exigen una mezcla apropiada de medidas preventivas, prestaciones y servicios sociales.
11. El proceso de creación de sistemas de seguridad social integrales no puede detenerse en el primer nivel de la protección. Por lo tanto, en cada Estado Miembro, la dimensión vertical de la estrategia de ampliación de la cobertura de la seguridad social debería intentar proporcionar mayores niveles de seguridad del ingreso y acceso a la atención de salud — teniendo en cuenta y tratando de cumplir en primer lugar las disposiciones en materia de cobertura y prestaciones especificadas en el Convenio núm. 102 — al mayor número posible de personas y tan pronto como sea posible, basándose necesariamente en políticas que fomenten la participación de las personas que trabajan en la economía informal y su incorporación gradual a la economía formal. A medida que la economía de un país se desarrolla y se consolida, la seguridad del ingreso y el acceso de la población a la atención de salud también deberían fortalecerse.
12. Las estrategias nacionales para extender la seguridad social deberían avanzar en función de los recursos del país y basarse en una serie de principios esenciales, a saber, la cobertura universal, el cumplimiento progresivo sin olvidar la protección inmediata frente a la discriminación, la promoción de la igualdad de

género, la adecuación social y económica, las prestaciones basadas en los derechos, la sostenibilidad financiera y fiscal, la buena gobernanza bajo la responsabilidad global y general del Estado con la participación continua de los interlocutores sociales y, por último, las cuestiones institucionales y organizativas no deberían impedir la obtención de resultados adecuados. Estos principios deberían orientar la política y las decisiones estratégicas en el plano nacional.

13. Las estrategias para extender la seguridad social están estrechamente vinculadas a las políticas de empleo. Por lo tanto, los Estados Miembros deberían prestar una atención particular al establecimiento de un marco económico y social que propicie la creación de empresas sostenibles y el crecimiento del empleo decente y productivo. Una economía informal amplia constituye un desafío particular para la extensión de la cobertura de la seguridad social. El seguro social sigue siendo el pilar fundamental de los sistemas de seguridad social en la mayoría de los Estados Miembros, aunque tiende a centrarse en los trabajadores de la economía formal. Sin embargo, existe un número cada vez mayor de Estados Miembros en desarrollo que ha ampliado progresivamente el alcance de la cobertura del seguro social a otras categorías de trabajadores, como los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores domésticos o los trabajadores de las zonas rurales y los trabajadores de las pequeñas empresas y las microempresas, adaptando el alcance de las prestaciones, las cotizaciones y los trámites administrativos. La inclusión de estos grupos en el seguro social es un elemento clave de la formalización del empleo y también puede contribuir a reducir el costo de los sistemas de prestaciones financiados con cargo a los impuestos para los trabajadores pobres de la economía informal.

14. Se debería alentar a los Estados Miembros a que realicen esfuerzos continuos para propiciar la transición desde la economía informal a la economía formal. Si bien las políticas de seguridad social desempeñan un papel importante en el logro de este objetivo, es preciso complementarlas con políticas fiscales y de empleo, así como elaborando procedimientos administrativos destinados a crear incentivos adecuados para promover la incorporación a la economía formal y reducir los costos de la formalización. Se debería alentar a los Estados Miembros a que mejoren la asistencia en materia de observancia, así como la promoción y el cumplimiento de los marcos jurídicos, por ejemplo a través de inspecciones adecuadas del trabajo, de la fiscalidad y de la seguridad social destinadas a reducir el fraude y la informalidad, tanto en las relaciones de trabajo encubiertas como en las empresas y el trabajo no declarados. La formalización de la economía es uno de los requisitos previos fundamentales de un crecimiento a largo plazo, y contribuirá a aumentar la base de ingresos del Estado necesaria para financiar niveles más elevados de seguridad social para los cotizantes y los contribuyentes, así como prestaciones no contributivas para las personas sin capacidad para cotizar.

Garantizar la viabilidad financiera y la financiación de la seguridad social

15. Los gastos necesarios para financiar los sistemas de seguridad social constituyen una inversión a largo plazo en las personas. Las sociedades que no

invierten en seguridad social asumen costos importantes, por ejemplo, los derivados de la falta de una fuerza de trabajo sana y productiva, la inseguridad económica y la exclusión social. Por otro lado, para invertir en las personas a través de sistemas de seguridad social hacen falta recursos que han de aportar las empresas, los trabajadores, los hogares y otros actores en calidad de cotizantes y contribuyentes. Por esta razón, es esencial encontrar un equilibrio racional entre los costos y los beneficios a corto y a largo plazo que representan los sistemas de seguridad social para la sociedad y para los beneficiarios y los diferentes grupos que aportan financiación.

16. Las intervenciones de la seguridad social deben alcanzar de manera eficaz y eficiente sus objetivos en materia de adecuación social y económica. Las actividades llevadas a cabo por los interlocutores sociales en materia de seguimiento y evaluación permanentes de la eficacia y eficiencia a corto y a largo plazo de los programas individuales y de los sistemas de seguridad social, incluidos los estudios actuariales, son mecanismos importantes que permiten hacer reformas y ajustes cuando sea necesario. En el caso de los regímenes administrados por el Estado, la transparencia, la consulta y el diálogo social son pertinentes. En el caso de los regímenes que implican a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, el diálogo social y los acuerdos suelen ser pertinentes.
17. Muchos Estados Miembros de todos los niveles de desarrollo ya han puesto en práctica elementos de un Piso de Protección Social nacional como parte de sus esfuerzos para crear sistemas de seguridad social integrales. Los Estados Miembros han recurrido a diferentes soluciones para asegurarse el espacio fiscal necesario, incluida la modificación del orden de prioridades de los gastos, y una ampliación de la base tributaria. Un crecimiento sostenible, una formalización progresiva de la economía y altos niveles de empleo productivo son factores esenciales para asegurar los recursos financieros necesarios para extender la seguridad social a todos.
18. Si bien los Pisos de Protección Social nacionales deberían financiarse con fuentes de ingresos nacionales para garantizar su sostenibilidad a largo plazo, puede haber casos en los que esos recursos resulten insuficientes para extender el Piso de Protección Social a todos en un breve plazo. La cooperación internacional puede desempeñar un papel importante para ayudar a los Estados Miembros a iniciar este proceso y crear una base de recursos nacionales que permita garantizar mecanismos de financiación sostenibles.
19. La viabilidad financiera de los sistemas de seguridad social ha sido objeto de amplios debates en el contexto del cambio demográfico. La sostenibilidad de estos sistemas es causa de preocupación debido al aumento previsto de las tasas de dependencia económica en las próximas décadas. El envejecimiento de la población aumentará los gastos en pensiones, salud y atención médica de larga duración en las próximas décadas. Sin embargo, los datos sugieren que este reto es manejable en un marco de sistemas debidamente organizados. Los procesos de reforma necesarios se pueden realizar con éxito manteniendo un equilibrio justo entre las necesidades sociales y las exigencias financieras y fiscales, a condición de que se inscriban en un proceso de diálogo social bien informado.

20. Es indispensable crear sinergias positivas entre las políticas de protección social y las políticas financieras y económicas para favorecer un crecimiento sostenible y niveles más elevados de empleo decente. Hacen falta políticas nacionales integradas que promuevan el empleo productivo para garantizar una financiación sostenible, hacer frente a la posible escasez de calificaciones, promover la productividad, aprovechar una fuerza de trabajo más variada en términos de sexo, edad, nacionalidad y origen étnico y facilitar un mejor equilibrio entre las responsabilidades laborales y familiares de las mujeres y los hombres. Algunas opciones de política provienen del ámbito de la seguridad social propiamente dicha, pero otras provienen de otros ámbitos. Esas opciones podrían incluir:

- a) la integración de políticas macroeconómicas, de empleo y sociales que den prioridad al trabajo decente;
- b) la inversión prudente de las reservas de la seguridad social;
- c) la creación de servicios públicos de calidad que apoyen los sistemas de seguridad social eficaces;
- d) la promoción del diálogo social, del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva y la libertad sindical y la libertad de asociación;
- e) la promoción y el refuerzo de un entorno favorable para las empresas sostenibles que se refleje en un crecimiento del empleo y en trabajo decente;
- f) la inversión en educación, formación profesional y educación permanente;
- g) la promoción de la buena gobernanza de la migración laboral;
- h) disposiciones que faciliten la conciliación de las responsabilidades laborales y familiares de las mujeres y los hombres, y disposiciones que garanticen un acceso eficaz a servicios sociales integrales a fin de responder a las necesidades de atención, en particular las de los niños, las personas de edad, las personas que viven con el VIH y el sida y las personas con discapacidades. Esto incluye, medidas de protección de la maternidad tales como una adecuada atención prenatal y puerperal y garantías de ingresos, así como otros apoyos para las mujeres durante las últimas semanas del embarazo y las primeras semanas después del parto;
- i) políticas que permitan que todos los trabajadores, incluidos los que se dedican a modalidades atípicas de trabajo, puedan beneficiarse de la seguridad social;
- j) la promoción de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo mediante un trato más equitativo que cree mejores oportunidades de empleo, reduzca la segmentación del mercado de trabajo entre los hombres y las mujeres, elimine las diferencias salariales de género y proporcione igualdad de oportunidades de desarrollo profesional;

- k) disposiciones que faciliten una transición eficaz de la escuela al trabajo;
- l) la mejora de la readaptación de los trabajadores con una capacidad reducida de trabajo, con inclusión de apoyo y formación personales, según proceda, a fin de fomentar su participación en mercado de trabajo, y
- m) la combinación de la función que ofrece la seguridad social en materia de sustitución del ingreso con políticas activas de mercado de trabajo, y con actividades de asistencia e incentivos que promuevan una verdadera participación en el mercado de trabajo formal.

21. Garantizar la participación adecuada en la fuerza laboral de las mujeres y los hombres de edad suele ser esencial para adaptar los sistemas de seguridad social al cambio demográfico. Aparte de las políticas para promover el pleno empleo, las medidas destinadas a promover el empleo de los trabajadores de edad podrían incluir:

- a) la inversión en tecnologías y en medidas de seguridad y salud en el trabajo que permitan el empleo productivo de los trabajadores de edad y de los trabajadores con problemas de salud y discapacidades;
- b) el aumento de las tasas de participación en la fuerza de trabajo de los trabajadores de edad mediante actividades encaminadas a eliminar la discriminación por razones de edad y la creación de incentivos para los trabajadores y los empleadores que permitan enfocar la reestructuración de empresas mediante modalidades innovadoras de trabajo, y
- c) la introducción, mediante un proceso transparente que incluya el diálogo social y el tripartismo, de reglas socialmente aceptables sobre la edad a la que las personas se retiran del mercado de trabajo, que reflejen una relación sostenible entre la duración y las exigencias de la vida laboral y la jubilación, teniendo en cuenta una serie de cuestiones como las condiciones de trabajo, los años de servicio prestados y el reconocimiento de que la jubilación constituye una etapa legítima del ciclo de vida.

Gobernanza de la seguridad social

22. Es necesario que los sistemas de seguridad social estén bien gestionados y administrados a fin de garantizar que los objetivos convenidos, la eficiencia en la utilización de los recursos, y la transparencia para ganar la confianza de quienes los financian y se benefician de ellos se alcancen de forma eficaz. La participación activa de todas las partes interesadas, en particular los trabajadores y los empleadores, a través de mecanismos eficaces de diálogo social y supervisión

tripartita es uno de los medios importantes para garantizar la buena gobernanza de los sistemas de seguridad social.

23. La responsabilidad general de establecer un sistema eficaz y eficiente de seguridad social recae en el Estado, en particular en lo que se refiere al logro de un compromiso político, la elaboración de marcos de políticas, jurídicos y reglamentarios apropiados y la supervisión, de modo que se garanticen niveles adecuados de prestaciones, una buena gobernanza y gestión, así como la protección de los derechos adquiridos de los beneficiarios y demás participantes.
24. La negociación colectiva y la libertad sindical y de asociación son importantes para ayudar a los empleadores y los trabajadores en la negociación de las prestaciones de seguridad social, incluidas las prestaciones de los regímenes profesionales y otros regímenes complementarios. Los acuerdos deberían concluirse en el contexto de un marco reglamentario del Estado.
25. El diálogo social es esencial para determinar y definir los objetivos prioritarios de las políticas, el diseño de las prestaciones correspondientes, los derechos y los métodos de prestación de servicios, la asignación de la carga financiera entre las generaciones y entre los cotizantes y los contribuyentes, así como para establecer un equilibrio entre las expectativas sociales y las limitaciones financieras.
26. El diálogo social es un mecanismo importante para facilitar la supervisión permanente de la sostenibilidad financiera y la adecuación social, así como de la eficacia y eficiencia de la gestión y administración del régimen de que se trate. También es un factor importante para hacer cumplir la legislación vigente en materia de seguridad social y, de este modo, conseguir que las cotizaciones correspondientes sean pagadas por todos aquellos que tienen la obligación de pagarlas y lograr que las prestaciones se concedan a todas las personas que reúnan las condiciones estipuladas. Para ello es necesario contar con servicios de inspección públicos dotados de recursos suficientes y personal bien capacitado que promuevan y garanticen el cumplimiento efectivo de la legislación y prevengan la falta de pago de las contribuciones, el fraude y la corrupción. Ahora bien, esto también supone la supervisión activa por parte de los empleadores, los trabajadores y las demás partes interesadas.
27. A fin de desempeñar el papel activo que deben cumplir para garantizar la buena gobernanza de los sistemas de seguridad social, es necesario que todos los trabajadores y los empleadores conozcan, y entiendan, las prestaciones de seguridad social existente y los nuevos desafíos. Los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de impartir conocimientos básicos sobre la seguridad social en los diferentes niveles de los programas de educación y formación de los sistemas educativos nacionales. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores deben desarrollar una considerable capacidad para intercambiar conocimientos sobre seguridad social con sus miembros, para participar activamente en el diálogo social sobre políticas de seguridad social y para efectuar el seguimiento y supervisión de los regímenes de seguridad social.

La función de las normas de la OIT

28. Las normas actualizadas¹ de la OIT en materia de seguridad social, y en particular el Convenio núm. 102, proporcionan un conjunto único de normas mínimas aplicables a los sistemas nacionales de seguridad social aceptadas a nivel internacional. Dichas normas presentan una serie de principios que ofrecen orientaciones para el diseño, financiación, gobernanza y supervisión de los sistemas nacionales de seguridad social. El Convenio núm.102 sigue siendo una referencia para el desarrollo gradual de una cobertura integral de la seguridad social a nivel nacional. Varios países que actualmente aplican políticas innovadoras y eficaces para la extensión de la seguridad social han ratificado recientemente el Convenio núm. 102, y otros han indicado que tienen la intención de ratificarlo.
29. El creciente nivel de ratificación y aplicación efectiva del Convenio núm. 102 y de otros convenios sobre seguridad social sigue siendo una prioridad capital de los Estados Miembros. Así pues, es indispensable propiciar el conocimiento y la comprensión de las normas sobre seguridad social de la OIT, identificar las deficiencias de la cobertura que pudieran impedir nuevas ratificaciones, y diseñar políticas que puedan subsanar dichas deficiencias. En particular, ello también debería incluir la divulgación de información sobre los requisitos relativos a la aplicación de estos instrumentos, así como la adopción de medidas especiales encaminadas al desarrollo de capacidades y la formación de los interlocutores sociales y, por tanto, al fortalecimiento del papel del diálogo social en la aplicación de las normas.
30. Como también se señaló en los resultados de la discusión del Estudio General de 2011 (Seguridad Social) elaborado por la Comisión de Aplicación de Normas, el lenguaje de determinadas disposiciones del Convenio núm. 102 adolece a menudo de sesgos de género. Es necesario encontrar una solución pragmática que permita una lectura en la que se tenga en cuenta la perspectiva de género, sin revisar el instrumento mismo ni rebajar los niveles prescritos en materia de protección y cobertura de la población. Ello podría propiciar nuevas ratificaciones de varios países.
31. En vista del renovado apoyo a la iniciativa de proporcionar al menos un nivel básico de seguridad social a través de Pisos de Protección Social, es necesaria una recomendación que complete las normas existentes y ofrezca a los países pautas de orientación flexibles pero significativas para el establecimiento de Pisos de Protección Social dentro de sistemas integrales de seguridad social adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país. Dicha recomendación

¹ Las normas sobre seguridad social de la OIT que el Consejo de Administración de la OIT considera actualizadas son: Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118); Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121); Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128); Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130); Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157); Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), y Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

debería tener un carácter promocional, tener en cuenta la perspectiva de género y permitir una aplicación flexible, y deberían poder aplicarla todos los Estados Miembros que utilicen diferentes métodos, con arreglo a sus necesidades, recursos y calendarios para la aplicación gradual. Los elementos de una posible recomendación sobre un Piso de Protección Social se esbozan en el anexo a las presentes conclusiones.

La función de los gobiernos y de los interlocutores sociales

32. Los gobiernos son los principales responsables de garantizar un acceso efectivo a la seguridad social a todas las personas. Los procesos eficaces de diálogo social desempeñan una función fundamental a la hora de contribuir a la formulación, la aplicación y el seguimiento de las políticas de seguridad social y de garantizar una buena gobernanza de los sistemas nacionales de seguridad social.
33. Los gobiernos de los Estados Miembros deberían considerar y/o llevar a cabo lo siguiente:
- a) asumir plenamente su responsabilidad en materia de seguridad social proporcionando un marco de políticas, jurídico e institucional adecuado, así como mecanismos eficaces de gobernanza y gestión, incluido un marco jurídico para garantizar la seguridad y protección de la información personal de carácter privado contenida en sus sistemas de datos sobre seguridad social;
 - b) promover la coherencia entre las políticas de seguridad social y las políticas de empleo, macroeconómicas y otras políticas sociales en un marco de trabajo decente, en particular con respecto a la promoción de la formalización progresiva del empleo y la prestación de apoyo para el empleo productivo;
 - c) desarrollar una estrategia bidimensional de extensión de la seguridad social a nivel nacional, mediante un proceso de consulta basado en el diálogo social que identifique las deficiencias en los niveles deseados de seguridad social y trate de reducirlas de manera coordinada y planificada a lo largo de un período de tiempo con miras a desarrollar Pisos de Protección Social nacionales y sistemas integrales de seguridad social
 - d) garantizar que las políticas de seguridad social tengan en cuenta la evolución de los papeles de las mujeres y los hombres en lo que respecta al empleo y las responsabilidades relacionadas con el cuidado de personas, promuevan la igualdad de género, contemplen la protección de la maternidad y apoyen el empoderamiento de la mujer a través de medidas que garanticen unos resultados equitativos para las mujeres;
 - e) garantizar que las políticas de seguridad social aborden las necesidades de las mujeres, los hombres y los niños durante todas las etapas del ciclo de vida, tanto en las zonas urbanas como en las zonas rurales, así como las necesidades específicas de los grupos vulnerables, incluidos los

pueblos indígenas, las minorías, los trabajadores migrantes, las personas con discapacidades, las personas que viven con el VIH y el sida, los huérfanos y los niños vulnerables;

- f) reforzar los sistemas de inspección del trabajo y de seguridad social para mejorar la observancia de la legislación relativa a la seguridad social y a la seguridad y salud en el trabajo, y reforzar el potencial en materia de prevención de esta última mediante la promoción de una cultura de seguridad y salud;
- g) concertar acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales para garantizar la igualdad de trato en relación con la seguridad social, así como acceso a la misma, y el mantenimiento y/o la transferibilidad de las prestaciones de seguridad social, a los trabajadores migrantes amparados por dichos acuerdos;
- h) garantizar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los sistemas de seguridad social a través de políticas apropiadas y diferentes mecanismos de financiación, desarrollados por los interlocutores sociales o en consulta con ellos, según proceda;
- i) mantener, con la participación de los interlocutores sociales, un equilibrio entre la adecuación económica y social en los regímenes públicos y privados de seguridad social a largo plazo;
- j) trabajar en colaboración con los interlocutores sociales y promover un diálogo social efectivo para definir las políticas nacionales más apropiadas en materia de seguridad social y los plazos para su aplicación gradual;
- k) hacer plenamente efectivas las disposiciones del Convenio núm. 102 y de otros convenios actualizados de la OIT relativos a la seguridad social, y adoptar medidas para ratificar esos convenios, y
- l) contribuir al intercambio de información, experiencias y conocimientos especializados sobre las políticas y prácticas en materia de seguridad social entre los Estados Miembros y con la OIT.

34. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían considerar y/o llevar a cabo lo siguiente:

- a) lograr una mayor sensibilización entre sus miembros y el público en general en relación con la seguridad social, en particular con las normas de la OIT en materia de seguridad social, y recabar apoyo público a este respecto;
- b) participar activamente en los procesos de diálogo social para la formulación, la aplicación y el seguimiento de las estrategias y políticas nacionales en materia de seguridad social a fin de poder responder a las nuevas necesidades y capacidades de los trabajadores y las empresas;

- c) contribuir al desarrollo de soluciones innovadoras que permitan abordar, en particular, las perturbaciones económicas, los cambios estructurales y la sostenibilidad, por ejemplo mediante la negociación colectiva;
- d) participar en el diálogo sobre políticas encaminado al establecimiento de Pisos de Protección Social nacionales;
- e) elaborar conjuntamente iniciativas para apoyar la transición de los trabajadores y las empresas de la economía informal a la economía formal;
- f) apoyar la elaboración de normas relativas al desempeño y la rendición de cuentas adecuados para un funcionamiento eficaz, eficiente y sostenible de los sistemas globales de seguridad social a nivel nacional;
- g) participar activamente en la gobernanza de las instituciones de seguridad social con el fin de garantizar la representación efectiva de las personas protegidas, los contribuyentes y los cotizantes;
- h) ayudar a los trabajadores y a los empleadores en sus relaciones con las instituciones de seguridad social, garantizando que la cotización, la recaudación y la concesión de prestaciones se hagan de manera adecuada, e
- i) colaborar con el gobierno y la OIT en la promoción de la ratificación y la aplicación efectiva del Convenio núm. 102.

La función de la OIT y el seguimiento

35. La Conferencia pide a la Oficina Internacional del Trabajo que, en el contexto de la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos:

- a) ayude a los Estados Miembros, en particular a través de los Programas de Trabajo Decente por País y de servicios apropiados de asesoramiento técnico, a dar apoyo a la concepción y aplicación de estrategias bidimensionales nacionales destinadas a ampliar la cobertura de la seguridad social, en particular Pisos de Protección Social nacionales, en el contexto más amplio de los marcos globales de políticas sociales y económicas existentes a nivel nacional;
- b) ayude a los Estados Miembros a diseñar y mejorar los sistemas de gobernanza, gestión y prestación efectiva de los servicios de los regímenes de seguridad social, y evalúe periódicamente el impacto, la viabilidad y la sostenibilidad de las políticas de seguridad social;
- c) refuerce aún más las capacidades de los Estados Miembros para diseñar, poner en práctica y supervisar sistemas de seguridad social que permitan responder a desafíos tales como la evolución de las tendencias demográficas y las migraciones y garantizar su funcionamiento adecuado;

- d) apoye el establecimiento de acuerdos bilaterales y multilaterales para proporcionar seguridad social a los trabajadores migrantes y a sus familias;
- d) refuerce la función de liderazgo de la OIT en la promoción del Piso de Protección Social en los planos internacional y nacional, con la participación de los mandantes y en colaboración con otras organizaciones internacionales;
- e) apoye el desarrollo de políticas y marcos macroeconómicos, tales como medidas de activación, que propicien la creación de empleos de calidad y de sistemas de seguridad social sostenibles y eficaces;
- f) apoye a los Estados Miembros a formular y aplicar, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, políticas nacionales destinadas a facilitar la transición progresiva de la economía informal a la economía formal; promueva, a nivel nacional e internacional, el diálogo social y la función de los interlocutores sociales en la concepción, la gobernanza y la puesta en práctica de una seguridad social integral y sostenible para todas las personas;
- g) adopte medidas especiales para el desarrollo de la capacidad y la formación de los interlocutores sociales en lo que respecta a las normas de la OIT en materia de seguridad social y, por lo tanto, refuerce el papel del diálogo social en el proceso de aplicación de las normas;
- h) refuerce las capacidades de los interlocutores sociales para participar en el diálogo sobre políticas, así como en la gobernanza de la seguridad social a nivel nacional, mediante un mayor desarrollo de los programas de formación, la asistencia técnica y otros medios apropiados;
- i) amplíe la asistencia prestada a los mandantes para mejorar su conocimiento y comprensión de las normas de la OIT en materia de seguridad social y su aplicación, formulando políticas para vencer los obstáculos a la ratificación y emprendiendo iniciativas innovadoras para promover los convenios actualizados de la OIT relativos a la seguridad social, principalmente el Convenio núm. 102;
- j) elabore, en colaboración con los mandantes de la OIT, una guía de buenas prácticas en materia de seguridad social que brinde a los Estados Miembros orientaciones prácticas y bases de referencia para evaluar y mejorar sus disposiciones nacionales en materia de protección social, tales como la gestión general y financiera de la seguridad social, el diseño de las prestaciones y la buena gobernanza;
- k) refuerce las capacidades de investigación de la Oficina Internacional del Trabajo, en particular en lo que respecta al análisis de las políticas y prácticas nacionales en materia de seguridad social, la elaboración de herramientas para la evaluación del desempeño, la confección de estadísticas fiables y la garantía de una calidad y visibilidad elevadas a fin

de ayudar a los gobiernos y a los interlocutores sociales a adoptar decisiones bien fundadas;

- l) facilite el intercambio de experiencias y prácticas adecuadas y la transferencia de conocimientos y, por acuerdo mutuo, la transferencia de tecnologías entre los países incluida la promoción del intercambio Sur-Sur y triangular de experiencias y conocimientos especializados;
- m) facilite la aplicación del mandato de la OIT sobre protección social mediante la mejora de la coherencia entre las políticas internacionales, de la eficacia y de la eficiencia, en particular coordinando sus programas y actividades y estrechando la colaboración con el sistema de las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, la OCDE, la Comisión Europea y otras organizaciones regionales, la AISS y las organizaciones de la sociedad civil. Es fundamental que esta colaboración en el plano nacional se haga a través de iniciativas impulsadas por los países;
- n) refuerce la cooperación con la AISS y otras asociaciones de seguridad social nacionales e internacionales, así como con sus organizaciones miembro, en lo que respecta al intercambio de información y la movilización de conocimientos técnicos para apoyar las actividades técnicas de la OIT, y
- o) incorpore de manera proactiva y coherente las cuestiones de género en todas las actividades anteriormente mencionadas con el fin de promover la igualdad de género.

36. La Conferencia solicita al Director General que tenga en cuenta estas conclusiones al preparar las futuras propuestas de Programa y Presupuesto y que facilite fuentes extrapresupuestarias, como la Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario.

37. La Conferencia invita al Consejo de Administración a que inscriba la discusión sobre la posible recomendación mencionada en el párrafo 31 en el orden del día de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2012.

38. La Conferencia invita al Consejo de Administración a que examine, a la luz de la resolución relativa a la igualdad de género y el uso del lenguaje en los documentos jurídicos de la OIT, la cuestión del uso de una terminología que tenga en cuenta las cuestiones de género en las normas de la OIT relativas a la seguridad social y que informe de ello a la Conferencia en una reunión ulterior.

39. La Conferencia solicita al Director General que prepare un plan de acción para la aplicación de las demás recomendaciones formuladas en estas conclusiones y de los resultados de las discusiones celebradas en la Comisión de Aplicación de Normas, y solicita al Consejo de Administración que examine ese plan en su 312ª reunión, que se celebrará en noviembre de 2011.

Anexo

Elementos de una posible recomendación sobre Pisos de Protección Social

1. Contexto general

A1. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, tal como se afirma en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La seguridad social es una necesidad social y económica, un requisito del desarrollo social y económico, y un elemento del trabajo decente para todas las mujeres y los hombres. Puede hacer una importante contribución para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de las metas conexas.

2. Objetivo

A2. La recomendación se centraría en extender la cobertura a grupos más amplios de la población (extensión horizontal de la cobertura), lo cual contribuiría a la aplicación de los Pisos de Protección Social nacionales. Por lo que se refería al objetivo de garantizar niveles progresivamente más elevados de protección social (extensión vertical de la cobertura), la recomendación alentaría a los Estados Miembros a ratificar el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y otros convenios actualizados de la OIT sobre seguridad social, y a los que los hubiera ratificado a velar por la aplicación efectiva de los mismos.

A3. El objetivo de la recomendación consistiría en proporcionar orientaciones a los Estados Miembros para formular una estrategia de extensión de la seguridad social que sea compatible con unas estrategias en materia de políticas sociales, económicas y de empleo más amplias — y que las apoye — y en tratar de contribuir a la reducción de la pobreza y a la formalización del empleo informal.

3. Principios para la aplicación

A4. La extensión de la seguridad social es un proceso que debería ser impulsado por los países y ajustarse a las necesidades, las prioridades y los recursos nacionales. A fin de apoyar a los Estados Miembros en esta tarea, la recomendación especificaría varios principios para el diseño y la aplicación de estrategias nacionales de extensión de la seguridad social, acordes con las conclusiones de la presente Comisión.

4. Ámbito de aplicación del instrumento

A5. La recomendación debería alentar a los Estados Miembros a diseñar, a través de un proceso eficaz de diálogo social nacional, una estrategia de seguridad social que identifique las insuficiencias en la consecución de los niveles nacionales de protección definidos por los países, y que trate de subsanar esas insuficiencias y construir un sistema integral de seguridad social de manera coordinada y planificada

en un plazo determinado, teniendo debidamente en cuenta a los trabajadores de la economía informal.

A6. La dimensión horizontal de la estrategia de extensión de la seguridad social debería dar prioridad a la aplicación de un Piso de Protección Social nacional que conste de cuatro garantías básicas de seguridad social, a saber, niveles mínimos — definidos por los propios países — de seguridad del ingreso en la niñez, durante la vida activa y la vejez, así como acceso a una atención médica esencial a un costo abordable. Estas garantías establecen los niveles mínimos de protección a los que deberían tener derecho en una sociedad todos los miembros que lo necesiten. Las garantías, que se centran en los resultados, no prescriben formas específicas de prestaciones, mecanismos de financiación o formas de organizar el suministro de las prestaciones.

A7. La recomendación alentaría a los Estados Miembros a corregir las insuficiencias de la cobertura de la población con capacidad para cotizar por medio de regímenes de cotización. Alentaría a los Estados Miembros a ratificar los convenios actualizados de la OIT sobre seguridad social tan pronto como sea posible en el marco de los procesos nacionales de desarrollo social y económico, y a velar por su aplicación efectiva.

A8. La recomendación debería alentar a los Estados Miembros a establecer mecanismos apropiados para seguir de cerca el proceso de extensión de la seguridad social y la aplicación de sus garantías nacionales en materia de seguridad social básica. También podría invitar a los Estados Miembros a establecer mecanismos, basados en un diálogo social nacional efectivo, para extender la cobertura de la seguridad social sobre la base del Convenio núm. 102 y de otros convenios actualizados y construir sistemas integrales de seguridad social acordes con las necesidades sociales y las capacidades económica y fiscal de cada país.