



Comentarios de Seguridad Social N° 32

Julio - Setiembre

2011

Asesoría General en Seguridad Social

Banco de Previsión Social

Montevideo – Uruguay

**DOCUMENTOS DE
ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
SOBRE SEGURIDAD SOCIAL
OIT - AISS – OISS – CISS - CEPAL**

Contenido

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO OIT – Junio 2011	9
ACUERDO entre la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, representada por la Oficina Internacional del Trabajo OIT y el GOBIERNO DE URUGUAY, representado por el Banco de Previsión Social (BPS).....	11
SECCION I: OBJETIVO Y ALCANCE.....	14
SECCION II: APLICACION.....	14
SECCION III: ASPECTOS PRACTICOS	15
SECCION IV: FECHA DE ENTRADA EN VIGOR, ENMIENDAS Y EXPIRACION.....	16
CONVENIO SOBRE EL TRABAJO DECENTE PARA LAS TRABAJADORAS Y LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS	19
CONCLUSIONES RELATIVAS A LA DISCUSIÓN RECURRENTE SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL (Seguridad Social)	31
Políticas e instituciones: contexto	33
Función y necesidad de la seguridad social	34
Estrategias de extensión de la seguridad social	35
Garantizar la viabilidad financiera y la financiación de la seguridad social	37
Gobernanza de la seguridad social	40
La función de las normas de la OIT	42
La función de los gobiernos y de los interlocutores sociales	43
La función de la OIT y el seguimiento.....	45
Anexo.....	48
Elementos de una posible recomendación sobre Pisos de Protección Social	48
CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL CISS – Abril 2011	51
DECLARACIÓN DE GUATEMALA. Por una respuesta a la crisis y una sostenibilidad de largo plazo apoyada en la colaboración, educación y cultura de la seguridad social.....	57
SEMANA INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA. Actividades en Uruguay.....	59
CONVENIO GENERAL DE COLABORACION ACADEMICA. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, “El CIESS”, y el Banco de Previsión Social , BPS	67

**ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL
OISS – Julio 2011 73**

**CONVENIO IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL y CONVENIO DE
COOPERACION DE SEGURIDAD SOCIAL75**

- TITULO I 77
 - Disposiciones Generales 77
- TITULO II 79
 - CAPITULO I 79
 - Prestaciones Médico - Sanitarias..... 79
 - CAPITULO II 80
 - Prestaciones De Vejez, Invalidez Y Sobrevivientes 80
- TITULO III 81
 - Firma, Ratificación Y Aplicación..... 81
- TITULO IV 82
 - Disposiciones Varias 82
- TITULO V 83
 - Disposiciones Finales 83

**Editorial de la Edición especial de BLOSS Nº 46. CONVENIO MULTILATERAL
IBEROAMERICANO DE SOCIAL 85**

- Introducción 87
- Presentación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social 89
- Un convenio útil y práctico 90
- Organismos De Enlace 95
- Situación 96

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
CEPAL - 2010 97**

PANORAMA SOCIAL DE AMERICA LATINA – 2010. Documento Informativo.....99
SÍNTESIS..... 103

CAPITULO I

- Pobreza, Desigualdad Y Ciclo De Vida..... 108
 - A. Pobreza y desigualdad: crisis y recuperación* 108
 - B. Fecundidad, emancipación temprana y pobreza*..... 114
 - C. Bienestar subjetivo, condiciones de vida y ciclo de vida: América Latina y el Caribe y otras regiones del mundo*..... 118

CAPITULO II

- La Educación Frente A La Reproducción Intergeneracional De La Desigualdad Y La Exclusión: Situación Y Desafíos En América Latina 122

CAPÍTULO III..... 130

- El Gasto Público Social En América Latina: Tendencias Generales E Inversión En El Desarrollo De Capacidades De Las Nuevas Generaciones 130
 - A. Prociclicidad del gasto social respecto del crecimiento económico* 130
 - B. Tendencias del gasto ante la crisis financiera*..... 132
 - C. Inversión social en edades tempranas: crecimiento y progresividad del gasto educativo* 133

CAPITULO IV

Economía Generacional, Sistemas De Transferencias Y Desigualdad

En América Latina.....	137
A. <i>La economía generacional</i>	137
B. <i>Las cuentas nacionales de transferencias: América Latina en el contexto mundial</i>	138
C. <i>Transferencias públicas por edad y nivel de educación en el Brasil y Chile</i>	141
D. <i>Conclusiones</i>	142

CAPITULO V

Transferencias Públicas En Etapas Tempranas Del Ciclo Vital: Un Desafío Clave Para El

Combate Intertemporal A La Desigualdad.....	143
A. <i>Los déficits sociales asociados a las etapas del ciclo vital y las medidas para su combate</i>	143
B. <i>Los costos e impactos</i>	145
1. <i>Pobreza, desigualdad y transferencias de ingresos: costos e impactos</i>	145
2. <i>Pobreza, desigualdad, ciclo educativo y ciclo vital: costos e impactos</i>	147
C. <i>El financiamiento desde una perspectiva intertemporal</i>	149

CONVENIO MARCO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL PARA LA FORMACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN ENTRE LA "COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE" Y EL "BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL" DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY	153
--	------------

ASOCIACION INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL

AISS - 2010	161
--------------------------	------------

UNA SEGURIDAD SOCIAL DINÁMICA: ASEGURAR LA ESTABILIDAD SOCIAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EVOLUCION Y TENDENCIAS INFORME GLOBAL 2010.

Asociación Internacional de la Seguridad Social Ginebra, 2010	163
Prólogo.....	169
CAPITULO 1.....	171
Introducción.....	171
CAPÍTULO. 2.....	181
Extensión del acceso a la cobertura.....	181
Cuestiones y desafíos regionales.....	181
Prioridades en materia de políticas.....	185
Lecciones aprendidas.....	186
CAPÍTULO.3.....	189
Garantizar la sostenibilidad.....	189
Regímenes financieramente sustentables.....	189
Regímenes socialmente sostenibles.....	192
CAPÍTULO.4.....	195
Una seguridad social.....	195
de alto rendimiento.....	195
Gestión de recursos humanos y prestación de servicios.....	196
Las Tecnologías de la Información y Comunicaciones como instrumento de gestión estratégica.....	198
Conclusiones.....	201

CAPÍTULO. 5.....	203
Enfoques proactivos y preventivos	203
Enfoques proactivos y preventivos	203
en la seguridad social.....	203
Tendencias de las reformas	204
Mayor cooperación y soluciones	208
administrativas integradas.....	208
Conclusiones.....	209
CAPÍTULO.6.....	211
Conclusiones	211
Referencias.....	215

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

OIT – Junio 2011

ACUERDO

entre la

**ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL
TRABAJO,
representada por la
Oficina Internacional del Trabajo (OIT)**

**y el GOBIERNO DE URUGUAY,
representado por el
Banco de Previsión Social (BPS)¹**

¹ *Extraído de la página web de la oficina internacional del Trabajo OIT*

ACUERDO

entre la

**ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO,
representada por la
Oficina Internacional del Trabajo (OIT)**

**y el GOBIERNO DE URUGUAY,
representado por el
Banco de Previsión Social (BPS)**

CONSIDERANDO que la OIT es un organismo especializado de las Naciones Unidas que fomenta la justicia social y los derechos humanos y laborales reconocidos en el ámbito internacional, que cuenta con una estructura tripartita, y que uno de cuyos objetivos estratégicos en el marco del trabajo decente es *realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos* y, habida cuenta de que la Organización está en condiciones de apoyar a sus Estados Miembros en la formulación y aplicación de las políticas de protección social y en la mejora de la gobernanza de los regímenes de protección social, incluida su viabilidad financiera, basándose en los instrumentos técnicos y analíticos, en la base de conocimientos y en las competencias especializadas con que cuenta.

CONSIDERANDO que el BPS es el organismo encargado, por mandato de la Constitución de Uruguay y de las leyes pertinentes, de administrar, coordinar y de organizar la seguridad social y que se vincula con la inmensa mayoría de la población del país, ya sea a través de las cotizaciones que pagan los trabajadores y los empleadores, ya sea mediante las prestaciones que otorga a los trabajadores activos y a los pensionistas relativas a las ramas de asistencia médica, vejez, invalidez y sobrevivientes, maternidad, desempleo y asignaciones familiares.

CONSIDERANDO que la extensión de la cobertura de la seguridad social enmarcada en las acciones de lucha contra la pobreza, eliminación de la indigencia y reducción de la desigualdad con redistribución de la riqueza, constituye un objetivo central de Uruguay y se ha elaborado programas de competencia de diversos ministerios pero en los cuales el BPS desempeña un papel fundamental.

CONSIDERANDO que ambas instituciones han venido desarrollando numerosas actividades conjuntas en los últimos años en materia de seguridad social, las cuales se han profundizado a partir de la firma, en diciembre de 2005, del Acuerdo de Cooperación vigente en el período 2006-2010.

Las Partes en el presente acuerdan lo siguiente:

SECCION I: OBJETIVO Y ALCANCE

1. A través del presente Acuerdo, se establece un marco de cooperación entre la OIT y el BPS para darle continuidad al Acuerdo vigente en el período 2006-2010 y, así continuar el mecanismo de consulta técnica de carácter periódico en cuestiones relativas a la seguridad social y que abarcará un nuevo período de cinco años. Este mecanismo implicará la realización de actividades de cooperación por parte de la OIT que se desarrollarán progresivamente a lo largo del mencionado período y en función de los recursos financieros que pueda aportar la OIT como aquellos que ponga a disposición el BPS u otras agencias del Sistema de Naciones Unidas e instituciones financieras y de cooperación técnica internacional como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial.

SECCION II: APLICACION

2. Las actividades previstas en el marco del presente Acuerdo incluyen:
 - a. Realizar una breve memoria y reseña de actividades implementadas en el marco del Acuerdo OIT-BPS 2006-2010 y su evaluación.
 - b. Cursos de formación para funcionarios del BPS y de otros institutos de seguridad social de América Latina, como también para representantes de gobiernos, organizaciones de empleadores, trabajadores, jubilados y pensionistas, en distintas áreas de la seguridad social, incluyendo en la de técnicas actuariales.
 - c. Apoyo al Centro de Estudios de Seguridad Social, Salud y Administración del BPS, brindando continuidad a las actividades realizadas en el marco del Acuerdo OIT-BPS 2006-2010 y del Programa de UNA ONU, procurando fortalecer la coordinación de actividades con el Centro de Formación de la OIT en Turín, Italia.
 - d. Actividades de análisis y evaluación de componentes del sistema de protección social con el objeto de mejorar su efectividad y sostenibilidad, tanto para trabajadores dependientes como no dependientes, y sus familias. Estas actividades se realizarán conjuntamente por parte de funcionarios del BPS y la OIT, y eventualmente con la participación de representantes de otros organismos del Estado uruguayo y de las organizaciones sociales, universitarias y del Sistema de Naciones Unidas.
 - e. Apoyo a estudios de seguimiento sobre la aplicación del Convenio 102 de la OIT sobre la norma mínima de seguridad social, ratificado por Uruguay en 2010, y diseño e implementación de actividades de abogacía y apoyo a otros países de América Latina y el Caribe que busquen la ratificación del mencionado Convenio.

- f. Realizar una nota conceptual sobre el estado de situación, perspectivas y desafíos de las medidas tomadas y a desarrollarse, en el marco del concepto de Piso de Protección Social en Uruguay. Esto implica considerar la red de protección social básica y general existentes en el país, con el objetivo de proveer máxima cobertura horizontal de la seguridad social y su articulación con los servicios sociales esenciales como son los de salud, educación y para la inclusión en el mercado de trabajo y con las prestaciones del Convenio 102 de la OIT vigentes y a desarrollarse.
- g. Realización de seminarios tripartitos a fin de fortalecer el proceso de diálogo social en el ámbito de la seguridad social y la salud, promoviendo las organizaciones sociales y sus representaciones institucionales, incluyendo especialmente las instancias del Diálogo Nacional de Seguridad Social relanzado en noviembre de 2010, así como el *Ambito por la Inclusión y Formalidad del Trabajo* y otros ámbitos que se desarrollen en el país.
- h. Apoyar la diseminación nacional e internacional del Programa de Educación en Seguridad Social del BPS con la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) para fortalecer los derechos y obligaciones de los ciudadanos para con la seguridad social, y evaluar sus impactos, en el marco del Programa del Trabajo Decente entre el gobierno de Uruguay y la OIT.
- i. Fortalecer los mecanismos de diálogo, formación y cooperación técnica para la mejora de la cobertura de la seguridad social de los trabajadores domésticos.
- j. Promoción y participación en actividades de cooperación sur-sur y triangular.

SECCION III: ASPECTOS PRACTICOS

- 3. En el marco del presente Acuerdo, las partes se comprometen a asumir las siguientes *responsabilidades* para dar inicio a las primeras actividades previstas:
 - a. La OIT y el BPS se consultarán mutuamente y se pondrán de acuerdo con respecto a las posibilidades de financiación de las actividades que se indican en el presente Acuerdo como de otras que se convengan en forma conjunta en el futuro.
 - b. La ejecución y supervisión de todas las actividades que forman parte del presente Acuerdo estará bajo la responsabilidad de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina con sede en Santiago, Chile, con el apoyo técnico de los funcionarios del Departamento de Seguridad Social de la sede de la OIT en Ginebra.
 - c. El BPS pondrá a disposición de la OIT un equipo de tres funcionarios de la institución que serán adscritos en calidad de contraparte nacional en la ejecución de las actividades del presente Acuerdo. Uno de estos funcionarios asumirá la responsabilidad principal del trabajo de la contraparte nacional.

- d. El personal contratado por la OIT para las actividades de este Acuerdo será empleado con arreglo a los reglamentos y directivas de la OIT, y trabajará bajo la supervisión del Director de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina con sede en Santiago, Chile, y contará con el apoyo técnico del Departamento de Seguridad Social de la OIT con sede en Ginebra. El personal deberá responder ante la OIT del desempeño de las funciones que le hayan sido asignadas.
- e. El personal adscrito a las actividades de este Acuerdo por el BPS, y contratado por este último, realizará las tareas que se le hayan encomendado en relación con las actividades arriba mencionadas. Las Partes determinarán, previa consulta mutua, las disposiciones aplicables en materia de supervisión, las cuales deberán reflejarse en las correspondientes atribuciones del personal. El personal deberá responder ante el BPS del desempeño de las funciones que le hayan sido asignadas.
- f. En caso de desacuerdo entre el oficial de la OIT a cargo de una actividad y el personal adscrito por el BPS, el oficial de la OIT someterá la cuestión a la Oficina Subregional de la OIT con miras a una solución satisfactoria con el BPS. Entre tanto, primarán las decisiones del oficial de la OIT a cargo de la actividad.
- g. La participación de la OIT en las actividades de este Acuerdo quedará subordinada a la disponibilidad de fondos necesarios destinados a tal efecto. La OIT administrará dichas actividades con arreglo a su Reglamento Financiero, a su Reglamentación Financiera Detallada y a sus directivas. Las actividades sólo podrán someterse a los procedimientos de auditoría interna y externa previstos en los reglamentos y directivas de la OIT.
- h. Todos los derechos de propiedad intelectual, entre ellos los derechos de título y los derechos de autor y de patente generados por las actividades incluidas en este Acuerdo, corresponderán a la Organización Internacional del Trabajo, inclusive y sin limitación alguna los derechos de uso, reproducción, adaptación, publicación y distribución de cualquier elemento de estas actividades. El Gobierno tendrá licencia gratuita, no exclusiva e intransferible, para reproducir y publicar los documentos que resulten de este Acuerdo con fines propios.

SECCION IV: FECHA DE ENTRADA EN VIGOR, ENMIENDAS Y EXPIRACION

- 4. El Acuerdo permanecerá vigente por un período de cinco años, a menos que cualquiera de las Partes lo dé por terminado de modo anticipado, en virtud de las disposiciones sobre terminación siguientes:
 - a. Para que el Acuerdo pueda darse por terminado, cada Parte deberá realizar las preceptivas consultas con la otra Parte, tras lo cual cualquiera de ellas podrá avisar por escrito a la otra de la terminación del Acuerdo, la cual surtirá efecto a los noventa (90) días de la fecha de recibo del aviso correspondiente.

- b. Las obligaciones contraídas en virtud del presente Acuerdo guardarán vigencia durante el tiempo necesario para permitir la conclusión de las actividades, la retirada del personal, los fondos y los bienes, así como el saldo de las cuentas entre las Partes y el saldo o la extinción de las obligaciones contractuales contraídas con el personal, los subcontratistas, los consultores o los proveedores.
5. El presente Acuerdo puede enmendarse siempre y cuando lo convengan las Partes y deberá hacerse por escrito precisándose la fecha efectiva de las modificaciones.
6. Las Partes pondrán todo su empeño en resolver de forma amistosa los litigios, controversias o reclamaciones surgidas entre ellas a raíz del presente Acuerdo o en relación con él o con su interpretación.
7. En todas las cuestiones vinculadas a actividades que se realicen en cumplimiento del presente Acuerdo, el Gobierno aplicará a la OIT, así como a sus bienes, funcionarios y a toda persona designada por la ella para prestar servicios en virtud del Acuerdo, lo dispuesto en la Convención sobre las Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados (1947) y su Anexo I relativos a la OIT. Ninguna disposición del presente Acuerdo y ningún acto referente a él podrán interpretarse en el sentido que implique una renuncia a las prerrogativas e inmunidades de la OIT.
8. El original del presente Acuerdo se ha redactado y firmado en lengua española, y ambas Partes renuncian a que el Acuerdo sea redactado y firmado en otro idioma. Si éste se tradujese a otro idioma, la versión española primará sobre las demás.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, el presente Acuerdo, por el que se sustituyen todas las comunicaciones intercambiadas por las Partes acerca de este asunto, entrará en vigor el día en que lo firmen los representantes de las Partes debidamente autorizados a estos efectos.

En nombre de la Oficina Internacional del Trabajo

En nombre del Banco de Previsión Social

Juan SOMAVIA
Director General
OIT

Lugar: Ginebra/Suiza

Fecha: 08 Junio 2011

Ernesto MURRO
Presidente
BPS

Lugar: Ginebra/Suiza

Fecha: 08 Junio 2011

CONVENIO SOBRE EL TRABAJO DECENTE PARA LAS TRABAJADORAS Y LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS¹

¹ Conferencia Internacional del Trabajo 15ª. 100ª reunión, Ginebra, Junio de 2011. Oficina Internacional del Trabajo - OIT

Texto del convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 1º de junio de 2011 en su centésima reunión;

Consciente del compromiso de la Organización Internacional del Trabajo de promover el trabajo decente para todos mediante el logro de las metas establecidas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa;

Reconociendo la contribución significativa de los trabajadores domésticos a la economía mundial, que incluye el aumento de las posibilidades de empleo remunerado para las trabajadoras y los trabajadores con responsabilidades familiares, el incremento de la capacidad de cuidado de las personas de edad avanzada, los niños y las personas con discapacidad, y un aporte sustancial a las transferencias de ingreso en cada país y entre países;

Considerando que el trabajo doméstico sigue siendo infravalorado e invisible y que lo realizan principalmente las mujeres y las niñas, muchas de las cuales son migrantes o forman parte de comunidades desfavorecidas, y son particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y de trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos;

Considerando también que en los países en desarrollo donde históricamente ha habido escasas oportunidades de empleo formal los trabajadores domésticos constituyen una proporción importante de la fuerza de trabajo nacional y se encuentran entre los trabajadores más marginados;

Recordando que los convenios y las recomendaciones internacionales del trabajo se aplican a todos los trabajadores, incluidos los trabajadores domésticos, a menos que se disponga otra cosa;

Observando la especial pertinencia que tienen para los trabajadores domésticos el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), y la Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), así como el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos (2006);

Reconociendo las condiciones particulares en que se efectúa el trabajo doméstico, habida cuenta de las cuales es conveniente complementar las normas de ámbito general con normas específicas para los trabajadores domésticos, de forma tal que éstos puedan ejercer plenamente sus derechos;

Recordando otros instrumentos internacionales pertinentes, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y en particular su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, así como su Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al trabajo decente para los trabajadores domésticos, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional, adopta, con fecha ... de junio de dos mil once, el presente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011.

Artículo 1

A los fines del presente Convenio:

- a) la expresión «trabajo doméstico» designa el trabajo realizado en un hogar u hogares o para los mismos;
- b) la expresión «trabajador doméstico» designa a toda persona, de género femenino o género masculino, que realiza un trabajo doméstico en el marco de una relación de trabajo;
- c) una persona que realice trabajo doméstico únicamente de forma ocasional o esporádica, sin que este trabajo sea una ocupación profesional, no se considera trabajador doméstico.

Artículo 2

1. El presente Convenio se aplica a todos los trabajadores domésticos.

2. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio podrá, previa celebración de consultas con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los trabajadores domésticos y organizaciones representativas de los empleadores de los trabajadores domésticos, cuando tales organizaciones existan, excluir total o parcialmente de su ámbito de aplicación a:

- a) categorías de trabajadores para las cuales esté previsto otro tipo de protección que sea por lo menos equivalente; y
- b) categorías limitadas de trabajadores respecto de las cuales se planteen problemas especiales de carácter sustantivo.

3. Todo Miembro que se acoja a la posibilidad prevista en el párrafo anterior deberá, en la primera memoria relativa a la aplicación de este Convenio que presente con arreglo al artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, indicar toda categoría particular de trabajadores que se haya excluido en virtud del citado párrafo anterior, así como las razones de tal exclusión, y en las memorias subsiguientes deberá especificar todas las medidas que hayan podido tomarse con el fin de extender la aplicación del presente Convenio a los trabajadores interesados.

Artículo 3

1. Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todos los trabajadores domésticos, en conformidad con las disposiciones del presente Convenio.

2. Todo Miembro deberá adoptar, en lo que respecta a los trabajadores domésticos, las medidas previstas en el presente Convenio para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber:

- a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y
- d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

3. Al adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos y los empleadores de los trabajadores domésticos disfruten de la libertad sindical y la libertad de asociación y del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, los Miembros deberán proteger el derecho de los trabajadores domésticos y de los empleadores de trabajadores domésticos a constituir las organizaciones, federaciones y confederaciones que estimen convenientes y, con la condición de observar los estatutos de estas organizaciones, a afiliarse a las mismas.

Artículo 4

1. Todo Miembro deberá fijar una edad mínima para los trabajadores domésticos compatible con las disposiciones del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), edad que no podrá ser inferior a la edad mínima estipulada en la legislación nacional para los trabajadores en general.

2. Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que el trabajo efectuado por los trabajadores domésticos menores de 18 años pero mayores de la edad mínima para el empleo no los prive de la escolaridad obligatoria, ni comprometa sus oportunidades para acceder a la enseñanza superior o a una formación profesional.

Artículo 5

Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia.

Artículo 6

Todo Miembro deberá adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente, así como, si residen en el hogar para el que trabajan, de condiciones de vida decentes que respeten su privacidad.

Artículo 7

Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos sean informados sobre sus condiciones de empleo de forma adecuada, verificable y fácilmente comprensible, de preferencia, cuando sea posible, mediante contratos escritos en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, que incluyan en particular:

- a) el nombre y los apellidos del empleador y del trabajador y la dirección respectiva;
- b) la dirección del lugar o los lugares de trabajo habituales;
- c) la fecha de inicio del contrato y, cuando éste se suscriba para un período específico, su duración;
- d) el tipo de trabajo por realizar;
- e) la remuneración, el método de cálculo de la misma y la periodicidad de los pagos;
- f) las horas normales de trabajo;
- g) las vacaciones anuales pagadas y los períodos de descansos diarios y semanales;
- h) el suministro de alimentos y alojamiento, cuando proceda;
- i) el período de prueba, cuando proceda;
- j) las condiciones de repatriación, cuando proceda; y
- k) las condiciones relativas a la terminación de la relación de trabajo, inclusive todo plazo de preaviso que han de respetar el trabajador doméstico o el empleador.

Artículo 8

1. En la legislación nacional se deberá disponer que los trabajadores domésticos migrantes que son contratados en un país para prestar servicio doméstico en otro país reciban por escrito una oferta de empleo o un contrato de trabajo que sea ejecutorio en el país donde los trabajadores prestarán servicio, que incluyan las condiciones de empleo señaladas en el artículo 7, antes de cruzar las fronteras nacionales con el fin de incorporarse al empleo doméstico al que se refiere la oferta o el contrato.
2. La disposición del párrafo que antecede no regirá para los trabajadores que tengan libertad de movimiento con fines de empleo en virtud de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales o en el marco de organizaciones de integración económica regional.
3. Los Miembros deberán adoptar medidas para cooperar entre sí a fin de asegurar la aplicación efectiva de las disposiciones del presente Convenio a los trabajadores domésticos migrantes.
4. Todo Miembro deberá especificar, mediante la legislación u otras medidas, las condiciones según las cuales los trabajadores domésticos migrantes tienen derecho a la repatriación tras la expiración o terminación del contrato de trabajo en virtud del cual fueron empleados.

Artículo 9

Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos:

- a) puedan alcanzar libremente con el empleador o empleador potencial un acuerdo sobre si residirán o no en el hogar para el que trabajan;
- b) que residen en el hogar para el que trabajan no estén obligados a permanecer en el hogar o a acompañar a miembros del hogar durante los períodos de descanso diarios y semanales o durante las vacaciones anuales; y
- c) tengan derecho a conservar sus documentos de viaje y de identidad.

Artículo 10

1. Todo Miembro deberá adoptar medidas con miras a asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación a las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los períodos de descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas, en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico.
2. El período de descanso semanal deberá ser al menos de 24 horas consecutivas.
3. Los períodos durante los cuales los trabajadores domésticos no disponen libremente de su tiempo y permanecen a disposición del hogar para responder a posibles requerimientos de sus servicios deberán considerarse como horas de trabajo, en la medida en que se

determine en la legislación nacional o en convenios colectivos o con arreglo a cualquier otro mecanismo acorde con la práctica nacional.

Artículo 11

Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo.

Artículo 12

1. Los salarios de los trabajadores domésticos deberán pagárseles directamente en efectivo, a intervalos regulares y como mínimo una vez al mes. A menos que la modalidad de pago esté prevista en la legislación nacional o en convenios colectivos, el pago podrá efectuarse por transferencia bancaria, cheque bancario, cheque postal o giro postal o por otro medio de pago monetario legal, con el consentimiento del trabajador interesado.

2. En la legislación nacional, en convenios colectivos o en laudos arbitrales se podrá disponer que el pago de una proporción limitada de la remuneración de los trabajadores domésticos revista la forma de pagos en especie no menos favorables que los que rigen generalmente para otras categorías de trabajadores, siempre y cuando se adopten medidas para asegurar que los pagos en especie se hagan con el acuerdo del trabajador, que se destinen a su uso y beneficio personal, y que el valor monetario que se atribuya a los mismos sea justo y razonable.

Artículo 13

1. Todo trabajador doméstico tiene derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable. Todo Miembro, en conformidad con la legislación y la práctica nacionales, deberá adoptar medidas eficaces, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico, a fin de asegurar la seguridad y la salud en el trabajo de los trabajadores domésticos.

2. Las medidas a que se hace referencia en el párrafo anterior podrán aplicarse progresivamente en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los trabajadores domésticos y con organizaciones representativas de los empleadores de los trabajadores domésticos, cuando tales organizaciones existan.

Artículo 14

1. Todo Miembro, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico y actuando en conformidad con la legislación nacional, deberá adoptar medidas apropiadas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad.

2. Las medidas a que se hace referencia en el párrafo anterior podrán aplicarse progresivamente, en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los trabajadores domésticos y con organizaciones representativas de los empleadores de los trabajadores domésticos, cuando tales organizaciones existan.

Artículo 15

1. Para proteger efectivamente contra las prácticas abusivas a los trabajadores domésticos contratados o colocados por agencias de empleo privadas, incluidos los trabajadores domésticos migrantes, todo Miembro deberá:

a) determinar las condiciones que regirán el funcionamiento de las agencias de empleo privadas que contratan o colocan a trabajadores domésticos, en conformidad con la legislación y la práctica nacionales;

b) asegurar la existencia de un mecanismo y procedimientos adecuados para la investigación de las quejas, presuntos abusos y prácticas fraudulentas por lo que se refiere a las actividades de las agencias de empleo privadas en relación a los trabajadores domésticos;

c) adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas, tanto en su jurisdicción como, cuando proceda, en colaboración con otros Miembros, para proporcionar una protección adecuada y prevenir los abusos contra los trabajadores domésticos contratados o colocados en su territorio por agencias de empleo privadas. Se incluirán las leyes o reglamentos en que se especifiquen las obligaciones respectivas de la agencia de empleo privada y del hogar para con el trabajador doméstico y se preverán sanciones, incluida la prohibición de aquellas agencias de empleo privadas que incurran en prácticas fraudulentas y abusos;

d) considerar, cuando se contrate a los trabajadores domésticos en un país para prestar servicio en otro país, la concertación de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales con el fin de prevenir abusos y prácticas fraudulentas en la contratación, la colocación y el empleo; y

e) adoptar medidas para asegurar que los honorarios cobrados por las agencias de empleo privadas no se descuenten de la remuneración de los trabajadores domésticos.

2. Al poner en práctica cada una de las disposiciones de este artículo, todo Miembro deberá celebrar consultas con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como con organizaciones representativas de los trabajadores domésticos y con organizaciones representativas de los empleadores de los trabajadores domésticos, cuando tales organizaciones existan.

Artículo 16

Todo Miembro deberá adoptar medidas, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, a fin de asegurar que todos los trabajadores domésticos, ya sea en persona o

por medio de un representante, tengan acceso efectivo a los tribunales o a otros mecanismos de resolución de conflictos en condiciones no menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general.

Artículo 17

1. Todo Miembro deberá establecer mecanismos de queja y medios eficaces y accesibles para asegurar el cumplimiento de la legislación nacional relativa a la protección de los trabajadores domésticos.
2. Todo Miembro deberá formular y poner en práctica medidas relativas a la inspección del trabajo, la aplicación de las normas y las sanciones, prestando debida atención a las características especiales del trabajo doméstico, en conformidad con la legislación nacional.
3. En la medida en que sea compatible con la legislación nacional, en dichas medidas se deberán especificar las condiciones con arreglo a las cuales se podrá autorizar el acceso al domicilio del hogar, en el debido respeto a la privacidad.

Artículo 18

Todo Miembro, en consulta con las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, deberá poner en práctica las disposiciones del presente Convenio por medio de la legislación y de convenios colectivos o de otras medidas adicionales acordes con la práctica nacional, extendiendo o adaptando medidas existentes a fin de aplicarlas también a los trabajadores domésticos o elaborando medidas específicas para este sector, según proceda.

Artículo 19

El presente Convenio no afecta a las disposiciones más favorables que sean aplicables a los trabajadores domésticos en virtud de otros convenios internacionales del trabajo.

Artículo 20

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 21

1. El presente Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.
2. El Convenio entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, el presente Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha de registro de su ratificación.

Artículo 22

1. Todo Miembro que haya ratificado el presente Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, contado a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado el presente Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no invoque el derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años y, en lo sucesivo, podrá denunciar este Convenio durante el primer año de cada nuevo período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 23

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de todas las ratificaciones y denuncias que le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General señalará a la atención de los Miembros de la Organización la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 24

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, para su registro de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones y denuncias que haya registrado.

Artículo 25

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de inscribir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 26

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión del presente Convenio, y a menos que en el nuevo convenio se disponga otra cosa:

a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata del presente Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 22, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. El presente Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 27

Las versiones inglesa y francesa del texto del presente Convenio son igualmente auténticas.

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.

**CONFERENCIA INTERAMERICANA DE
SEGURIDAD SOCIAL**

CISS - ABRIL 2011

DECLARACIÓN DE GUATEMALA¹

**Por una respuesta a la crisis y una
sostenibilidad de largo plazo apoyada
en la colaboración,
educación y cultura de la seguridad social**

¹XXV Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social- CISS

DECLARACIÓN DE GUATEMALA

Por una respuesta a la crisis y una sostenibilidad de largo plazo apoyada en la colaboración, educación y cultura de la Seguridad Social

Los representantes de los organismos internacionales y regionales que actúan en la región en materia de seguridad social, reunidos en ciudad de Guatemala, en oportunidad de la xxv Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, para lograr un mayor entendimiento colectivo de los efectos de la crisis y para contribuir a mejorar y hacer más eficientes, inclusivas y sostenibles, las estrategias nacionales, subregionales y regionales de seguridad social,

Habiendo constatado

La amplitud y profundidad de la crisis económica que afecta, en especial los países de las Américas (Norteamérica, América Latina y el Caribe),

- I. Que la crisis ha impactado a los sistemas de seguridad social y de protección social en las Américas,
- II. La importancia que tienen la educación, formación y cultura de la seguridad social en el desarrollo sustentable en las Américas.

Recordando,

- i. Que la seguridad social es un derecho humano fundamental,
- ii. El importante papel que juegan los regímenes de seguridad social, no solo en la lucha contra la pobreza sino como amortiguador de crisis e impulsor del desempeño económico,
- iii. Que la seguridad social es un elemento fundamental para superar la crisis actual y prevenir y mitigar crisis mayores,
- iv. Los numerosos llamados internacionales para la integración y reforzamiento mutuo de las políticas económicas, de empleo y sociales así como para la coordinación y armonización de las actividades de los organismos internacionales,
- v. Los valores comunes y objetivos complementarios de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, la Asociación Internacional de la Seguridad Social, la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, y la Organización Internacional del Trabajo,
- vi. El papel central que tiene el desarrollo de estrategias y políticas eficientes de seguridad social y de una cultura de la seguridad social en el cumplimiento de los

objetivos de Naciones Unidas para el Milenio y la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente 2006–2015 de la OIT,

vii. Que el derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y saludable debe ser reconocido como un derecho humano fundamental y que la globalización debe ir acompañada de una cultura de prevención para garantizar la seguridad y salud de todos en el trabajo,

viii. La importancia de la coordinación multilateral de los regímenes de seguridad social, para salvaguardar los derechos sociales de los migrantes y facilitar la eficacia protectora de los sistemas en el ámbito de la globalización y la consideración de la situación de los trabajadores migrantes,

ix. La importancia de vincular las políticas económicas, laborales y sociales dentro de un marco conceptual y de aplicación práctica coherente.

Acordamos valorar positivamente y apoyar,

PRIMERO. El programa de capacitación integral sobre los valores y principios de la seguridad social, denominado “Por una cultura de seguridad social en las Américas”, desarrollado y promovido por la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), a través del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS).

SEGUNDO. El concepto de seguridad social dinámica desarrollado por la AISS así como la Declaración de Seúl sobre seguridad y salud en el trabajo (AISS), que reconoce la importancia de la educación así como de la cooperación entre los organismos e instituciones internacionales.

TERCERO. El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, en proceso de ratificación, su Acuerdo de Aplicación y la “Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo” impulsados y gestionados por la OISS.

CUARTO. El Pacto Mundial de Empleo y del Piso Básico de Protección Social adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo que constituyen igualmente una parte integrante de la respuesta mundial a la crisis, adoptada por el Consejo Ejecutivo de Directores de Naciones Unidas (CEB) y el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC).

Hacemos un llamado

a. A todos los actores nacionales en el campo de la seguridad social y de la protección social a redoblar esfuerzos por mejorar la coordinación y complementariedad de sus estrategias, planes y programas,

b. A todos los organismos internacionales con actividades en las Américas a intensificar los esfuerzos de información y coordinación,

c. A la CISS, AISS, OISS y OIT a colaborar estrechamente en la promoción de sus agendas respectivas, en particular en torno a sus programas de Educación, Formación y Desarrollo de

Capacidades como son:

- El programa “Por una cultura de seguridad social en las Américas” de la CISS,
- La oferta formativa de la OISS,
- La oferta formativa de la AISS, complementada con la promoción de la Declaración a nivel mundial,
- El Programa QUATRRAIN-AMERICAS y las “Cátedras OIT-Trabajo Decente - Seguridad Social” desarrollados conjuntamente por la OIT Ginebra y el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (Italia).

Invitamos,

I. A los Estados nacionales a declarar a la última semana de abril como la “Semana de la Seguridad Social” en honor a que el 27 de abril de 1955 entró en vigencia el Convenio 102 (Norma Mínima) y que conjuntamente con la Declaración de Filadelfia constituye una de las referencias mundiales de mayor relevancia, influencia e impacto en materia de seguridad social.

II. A los gobiernos y entidades miembros de los organismos firmantes a adherir formalmente a esta Declaración como demostración de una clara política de apoyo a actividades que incrementen la cultura de la seguridad social, tanto en su personal como empresas relacionadas, afiliados y beneficiarios. A este efecto la Conferencia Interamericana de Seguridad Social abrirá un registro y publicará las adhesiones.



Gabriel Martínez
CISS



Hans Horst Konkolewsky
AISS



Adolfo Jiménez Fernández
OISS



Miguel Ángel Fernández Pastor
CISS

SEMANA INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA

Actividades en Uruguay

ACTIVIDADES EN URUGUAY POR SEMANA INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA 5 DE MAYO DE 2011

MEMORANDO INFORMATIVO

En el marco de las actividades de conmemoración de la Semana Internacional de la Seguridad Social en América , convocada por las principales organizaciones internacionales (AISS – mundial-, OISS – Iberoamericana-, CISS – Americana y OIT – Organización Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas), el Banco de Previsión Social del Uruguay (BPS) y la Comisión Comisión Intercajas Paraestatales del Uruguay (CIPU: Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, Caja de Jubilaciones y Pensiones Profesionales Universitarios y Caja Notarial de Seguridad Social) junto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Círculo Católico de Obreros del Uruguay (mutualista en salud) y República Afap, desarrollaron una actividad el 5 de mayo de 2011 en sede de la Torre de los Profesionales Universitarios.

Esta actividad comenzó con una conferencia de prensa de carácter informativo a la población a cargo de los señores Presidentes de las Instituciones organizadoras.

Seguidamente se efectuó el acto central con amplio marco de público dirigido a diversas autoridades y estando presentes los Directorios y Consejos Honorarios y funcionarios de las Instituciones organizadoras y otros agentes e interesados en el tema de la Seguridad Social con el siguiente programa:

- Apertura:
 - Bienvenida a cargo del anfitrión: Presidente CJPPU, Dr. Ignacio Olivera
 - Palabras del Ministro de Trabajo y Seguridad Social Sr. Eduardo Brenta.
- Presentación de la Declaración de Guatemala (Presidente de CJPB, Sr. Leomar Pastorino).
- Informe Primera Semana de la Seguridad Social en Ciudad de México (Presidente de CNSS, Escr. Elder Améndola)
- Exposición sobre el Mutualismo en Uruguay (Presidente de Círculo Católico Dr. Daniel López Villalba)
- Presentación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (Presidente de BPS, Sr. Ernesto Murro).
- Informe sobre la Institucionalidad de la Seguridad Social en Uruguay (Prosecretario y Representante del Poder Ejecutivo en CNSS, Escr. Héctor Bergonzoni).

- Saludos de los Presidentes de ambas comisiones parlamentarias de seguridad social del Senado y Diputados de la República: Susana Dalmás y Dionisio Vivián.

Integraron también la mesa, la directora de República AFAP Gimena Pardo, y el Director Nacional de Seguridad Social, Roberto Baz.

En las alocuciones, **el Presidente de la Caja de Profesionales Universitarios**, destaca la importancia de las actividades desarrolladas en ciudad de México en el marco de la Semana Internacional de la Seguridad Social en América, creada por la Declaración de Guatemala DE 2009 y de la presente actividad conjunta llevada a cabo entre los organismos de seguridad social uruguayos.

Señaló que en dicho encuentro, en el que también estuvo representada la CIPU, decidieron organizar cada año, a fines de abril esta Semana

La Declaración de Guatemala adoptado en plena crisis económica global, llama a los estados a montar sistemas de seguridad social sustentables a largo plazo.

Las instituciones paraestatales uruguayas (Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, Caja de Jubilaciones y Pensiones Profesionales Universitarios y Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones) adhirieron a ese documento, comprometiendo sus esfuerzos en una visión común de la seguridad social como forma de mejorar la calidad de vida de las personas.

El Ministro de Trabajo y Seguridad Social destacó que la adhesión de las instituciones de seguridad uruguayas a la declaración de Guatemala representa en los hechos un respaldo al proceso que se inició en los últimos años para generar un sistema integral de seguridad social a nivel nacional.

Señaló que tener una misma visión sobre la seguridad social en todas las instituciones redundará en una mejora sustancial de las políticas públicas y las prestaciones a los usuarios.

Anunció que Uruguay es también el primer país del mundo en actualizar el listado de enfermedades profesionales, que desde 1964 no se modificaba, al tiempo que en los últimos años ha pasado a ocupar papeles relevantes en las organizaciones internacionales relacionadas con estos temas.

Finalmente también anunció el dialogo nacional sobre el empleo que se lanza en esta misma jornada y la reanudación del diálogo en seguridad social reiniciado desde fines 2010, como importantes instrumentos de participación para seguir desarrollando el país y mejorar la calidad de vida de la gente.

El Presidente de la Caja Bancaria, explicó los alcances de la Declaración de Guatemala y la importancia de esta Semana Internacional en honor a la entrada en vigencia del Convenio de OIT 102, norma mínima de Seguridad Social en 1952. Asimismo señaló los planes y programas impulsados por estas organizaciones internacionales.

El Presidente de la Caja Notarial informó sobre las actividades específicas desarrolladas en ciudad de México durante esta primer Semana Internacional Destacó especialmente el programa educativo “Seguridad Social para todos” y el proyecto de Índice de Desarrollo de la seguridad social, presentado por los reconocidos expertos Alfredo Conte-Grand y Andras Uthoff. Asimismo la importancia de la reunión de parlamentarios de países latinoamericanos que constituyó algo inédito en el tema. Señaló la importancia del aporte y reconocimiento de Uruguay en el desarrollo de la seguridad social en el continente.

El Presidente del Círculo Católico, expuso sobre la importancia del mutualismo en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud en el país y a nivel internacional y , en particular, en los servicios de salud como factor de desarrollo de la seguridad social. Destacó la participación del Uruguay en el Primer Foro Internacional de Mutualismo en Porto Alegre, Brasil los días 28 y 29 de abril de 2011 organizado por ODEMA (Organización de la Mutualidad de las Américas) –concurrieron el Círculo Católico y el BPS a través de su Vicepresidenta Dra. Esc. Rosario Oiz- y el trabajo en la Comisión Técnica de Mutualidad de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), en la que ejerce la Vicepresidencia.

El Presidente del BPS informó sobre el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social y la importancia de este ámbito de coordinación e intercambio de información entre instituciones de seguridad social.

Recordó que este convenio surgió unánimemente durante la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, realizada en Chile. El mismo fue suscrito por catorce países y cuenta con la cooperación técnica de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Este convenio es el primer acuerdo que une a dos continentes y permitirá acumular años de trabajo con España, Portugal y 20 países latinoamericanos. Alcanza a 600 millones de personas que podrán reconocer los años de trabajo en los diversos países.

España y Bolivia fueron los primeros países donde entra en vigencia el convenio el pasado 1º de mayo. El 11 de mayo es tratado en el Plenario de la Cámara de Diputados de Uruguay y seguramente también acá entrará en vigencia este año.

(Nota de redacción: El convenio ya fue promulgado por ley 18.560 y realizado el depósito ante las autoridades de SEGIB y OISS en acto realizado en Presidencia de la República el 26 de julio del corriente y entra en vigencia para Uruguay el 1º. de octubre de 2011. También ha entrado en vigencia al momento de esta publicación, en Brasil y Ecuador).

América Latina es la zona del mundo que presenta mayor flujo de emigración por lo que este acuerdo bicontinental es fundamental. Al mismo tiempo, simplifica los trámites que hasta ahora se realizaban mediante escasos acuerdos bilaterales.

Hasta el momento existían en el mundo sólo dos convenios multilaterales: el europeo y el del MERCOSUR. Este último, aprobado en 2005, posibilitó que hoy exista la primera generación de jubilados mercosureños, que acumularon sus años de trabajo en países de la región.

Recordó que Uruguay es el país de América Latina que tiene mayor cantidad de convenios bilaterales y multilaterales firmados y en las próximas semanas el Parlamento aprobará dos nuevos convenios, con Austria y con Francia. A su vez, existen negociaciones con Suiza y Luxemburgo e iniciaron los primeros intercambios de información con Estados Unidos.

Destacó que el avance y reconocimiento que nuestro país tiene a nivel internacional en el proceso de educación en seguridad social que se desarrolla desde 2007, con manuales educativos dirigidos a estudiantes de Primaria, Secundaria y UTU. Además, el hecho de tener el 80% de la población económicamente activa con cobertura de seguridad social y el 97% de los mayores de 65 años con jubilación o pensión, son dos indicadores que ubican a nuestro país primero en relación a América Latina.

En lo que va de 2011 representantes de Colombia, República Dominicana, El Salvador y Paraguay visitaron nuestro país para conocer el sistema de seguridad social y su gestión.

El país cuenta con tres vicepresidencias de comisiones técnicas en la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y es parte de la mesa directiva de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS).

El Prosecretario de la Caja Notarial de Seguridad Social, desarrolló el tema de la institucionalidad de la seguridad social en el Uruguay.

Al respecto señaló que en un país relativamente joven como el nuestro el concepto de seguridad social estuvo desde muy temprano entre los temas sensibles para vastos sectores de la población, de tal forma que ya a mediados del siglo XIX surgieron los impulsos iniciales en la materia con la formación de sociedades de mutuo socorro y las primeras experiencias previsionales que suplieron la omisión estatal con la creación de coberturas sectoriales privadas.

Los cambios demográficos, sociales, económicos y políticos hicieron que en las primeras décadas del siglo XX se produjera una fuerte intervención del Estado con una legislación social tan profusa y avanzada que puso a nuestro país en un sitial muy destacado en el concierto mundial y a la cabeza del resto de América Latina.

A grandes rasgos, esas décadas se caracterizaron por una fuerte influencia de sectores con capacidad de presión e imprescindibles para el funcionamiento del Estado lo que derivó en la instalación de las Cajas de Jubilaciones: la Escolar (1896), la Civil (1904), la Militar (1911), la de Empleados y Obreros de Servicios Públicos (1919) que con la incorporación del sector privado se transformó en la de Industria y Comercio (1934) y finalmente la Rural y Servicio Doméstico(1943).

Paralelamente otros sectores que el sistema político había dejado fuera del área pública bregaron y consiguieron que por delegación del Estado constituyeran su propio sistema dando lugar a las denominadas Cajas Paraestatales: la Bancaria (1925), la Notarial (1941) y la de Profesionales Universitarios (1954).

En el año 1967 por mandato constitucional se crea el BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL (BPS) “con carácter de ente autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social ...”. Se integra con las tres Cajas de Jubilaciones y Pensiones conformadas en ese entonces, a saber: la de Civiles y Escolares, la de Industria y Comercio y la de Trabajadores Rurales y Servicio Doméstico y de Pensiones a la Vejez.

Las llamadas Cajas Militar y Policial pasaron a la órbita de los Ministerios de Defensa e Interior respectivamente, en tanto las tres Cajas Paraestatales mantuvieron su autonomía como personas jurídicas de derecho público no estatal, no asumiendo el Estado responsabilidad pecuniaria alguna vinculada a la subsistencia de dichas Cajas o a la financiación de sus obligaciones.

Luego del paréntesis resultante de la dictadura, período en que la Dirección General de la Seguridad Social dependiente del Ministerio de Trabajo sustituyó al Banco de Previsión Social (Acto Institucional N° 9 de 1979) y se quitó su autonomía, intervención mediante, a las Cajas Paraestatales, con la restauración democrática la Ley N° 15.800 de 17 de enero

de 1986 reinstuyó el Banco de Previsión Social y devolvió su autonomía a las Cajas Paraestatales.

En 1987 las Cajas Bancaria, Notarial y de Profesionales Universitarios acordaron crear la COMISION INTERCAJAS PARAESTATALES DEL URUGUAY (CIPU) como organismo consultivo y con el objeto de tratar asuntos de carácter nacional e internacional comunes a los tres institutos o de interés para alguno de ellos.

La Ley Nº 16.713 de 3 de setiembre de 1995 organizó el sistema previsional de invalidez, vejez y sobrevivencia incluyendo, por una parte, a todas las actividades amparadas por el Banco de Previsión Social bajo un régimen mixto de prestaciones: por solidaridad intergeneracional y por ahorro individual, y por otra, a los demás servicios estatales y a las cajas paraestatales. Para estos últimos institutos previó su adecuación al régimen general, lo que se ha cumplido en las tres cajas paraestatales y en un de los servicios estatales, el de los Policías.

Concluyendo, hoy la seguridad social uruguaya se caracteriza por la pluralidad de instituciones prestadoras de las coberturas previsionales a sus respectivos colectivos, alcanzando en su conjunto al 97% de la población. Dentro de ese espectro, compuesto por institutos estatales y paraestatales, corresponde al Banco de Previsión Social la mayor participación en número de cotizantes, beneficiarios y cuantía de las prestaciones, de lo que se informa en los cuadros que se acompañan más abajo.

CONCLUSIONES.

La actividad fue valorada como un éxito que culminó un esfuerzo conjunto inédito entre los organizadores, y que promete su profundización para los próximos años, en particular al generar un ámbito permanente y periódico de coordinación e intercambio de información y experiencias a nivel nacional e internacional, de las instituciones miembros de organizaciones internacionales.

**CONVENIO GENERAL DE
COLABORACIÓN ACADÉMICA**

**Centro Interamericano de Estudios de
Seguridad Social, "El CIESS", y
el Banco de Previsión Social - BPS**

Convenio Académico

Convenio General de Colaboración Académica que celebran, por una parte, el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, en lo sucesivo denominado "El CIESS", representado por su Director, Doctor Miguel Ángel Fernández Pastor y, por la otra, el Banco de Previsión Social de la República Oriental del Uruguay y su Centro de Estudios en Seguridad Social, Salud y Administración en lo sucesivo denominado "el BPS", y representado por su Presidente, Mtro. Ernesto Murro Oberlin y su Secretario General, Eduardo Giorgi Bonini al tenor de las siguientes consideraciones y cláusulas:

CONSIDERACIONES

- I. Que, de conformidad con sus respectivas normatividades, son instituciones con plena capacidad para comprometerse, y que tienen como fines esenciales la docencia, la extensión y la investigación.
- II. Que las personas que comparecen a la firma del presente Convenio manifiestan, bajo protesta de decir verdad, que la personalidad con que se ostentan les otorga poder suficiente para obligar en los términos del presente Convenio a las instituciones que representan.
- III. Que es de importancia fundamental para el desarrollo de sus ámbitos de acción el promover y apoyar la docencia y la investigación, dirigido a instituciones de seguridad social y salud, directivos, funcionarios y representaciones sociales en los mismos, razón por la cual es su voluntad suscribir el presente Convenio en los términos y condiciones que se establecen en las siguientes:

CLAUSULAS

PRIMERA. El presente Convenio tiene como objeto establecer las bases y criterios sobre los cuales el "CIESS" y "el BPS" realizarán acciones conjuntas de colaboración de interés común.

SEGUNDA. Ambas partes acuerdan que podrán realizar, entre otras acciones, las siguientes:

- a) Intercambio de personal académico;
- b) Desarrollo de proyectos de investigación;
- c) Diseño y organización de actividades docentes, conferencias, videoconferencias, simposio, programas de formación y actualización, formación a distancia, entre otros, que sean de interés y que reporten un beneficio académico, científico y cultural para ambas partes y la comunidad internacional;
- d) Explorar las posibilidades de descentralizar cursos del CIESS en el Centro de Estudios del BPS para la subregión Sur del continente, y en el mismo sentido, las

posibilidades de que cursos desarrollados por el Centro del BPS pueden realizarse \ en el CIESS. Estas posibilidades comprenden parcial o totalmente la realización de dichos cursos y asimismo aquellos que se realicen por acuerdos de cooperación con otras instituciones u organismos internacionales con los cuales se tengan convenios de cooperación.

- e) Intercambio de publicaciones y otros materiales de interés común
- f) Las demás que acuerden las partes para la ejecución del presente Convenio.

TERCERA. Las partes acuerdan que los programas de trabajo que se deriven de este Convenio, serán elevados a la categoría de acuerdos específicos de colaboración, una vez asignados por sus representantes institucionales, mismos que se consideran anexos del presente instrumento.

CUARTA. Las partes se comprometen a apoyar financieramente los programas de trabajo que se originen del presente Convenio, en la medida de su disponibilidad presupuestal. Asimismo, si fuere necesario para el desarrollo de los programas de trabajo, las partes buscaran, forma conjunta o separada, recursos financieros necesarios ante otras instancias nacionales o internacionales.

QUINTA. Los acuerdos específicos describirán con toda precisión, y según corresponda las actividades a desarrollar, responsabilidad y financiación por cada una de las partes (incluyendo otras fuentes de financiamiento, si las hubiere), personal involucrado, instalaciones y equipos a utilizar, calendario de trabajo, así como todo lo necesario para determinar con exactitud los fines y alcances de cada uno de dichos acuerdos.

SEXTA. Las partes convienen en regular en el acuerdo específico, si fuere el caso, lo relativo a la propiedad de los derechos de autor de los materiales que elaboren como resultado de las actividades conjuntas que desarrollen, así como lo correspondiente a los derechos de propiedad industrial que pudieran llegar a derivarse de los trabajos de investigación.

SEPTIMA. Las partes designaran a miembros de su personal como responsables del seguimiento de este Convenio, quienes propondrán la suscripción de acuerdos específicos.

OCTAVA. En el desarrollo de los programas de trabajo, ambas partes se comprometen a respetar la normatividad vigente y aplicable de cada una de las mismas.

NOVENA. Las partes no tendrán responsabilidad por daños y perjuicios ocasionados por causas de fuerza mayor o caso fortuito que pudiera impedir la continuación del presente Convenio y de los acuerdos específicos. Una vez superados dichos eventos se podrán reanudar en forma y términos que determinen las partes.

DECIMA. El personal de cada una de las partes que sea designado para la realización conjunta de cualquier acción con motivo de la ejecución del presente Convenio, continuara en forma absoluta bajo la dirección y dependencia de la parte con la cual tiene establecida su relación laboral o lo haya contratado, por lo que no existirá relación alguna para con la otra parte, y en ningún caso podrá considerarse patrones sustitutos, Por lo tanto, cada una de ellas asume las responsabilidades que por dicha relación les corresponda.

DÉCIMA PRIMERA. El presente Convenio tendrá una vigencia de cinco años, contados a partir de la fecha de su firma, pudiéndose prorrogar automáticamente por un nuevo período, si no existiera acto de expresa renuncia unilateral o rescisión bilateral para ponerle término.

El presente Convenio podrá dejar de surtir sus efectos legales anticipadamente cuando así lo determinen por mutuo acuerdo, o cuando una de ellas comunique, cuando menos con seis meses de anticipación y por escrito a la otra, su deseo de darlo por concluido, sin perjuicio del cumplimiento de los acuerdos específicos en desarrollo.

DÉCIMA SEGUNDA. El presente Convenio podrá ser renovado o modificado por voluntad de las partes durante su vigencia, apegándose a la normatividad aplicable y a través de los instrumentos jurídicos correspondientes, obligándose las partes a las nuevas estipulaciones, a partir de la fecha de su firma.

DÉCIMA TERCERA. Las partes manifiestan que la firma de este Convenio y los compromisos contraídos en él son producto de su buena fe, por lo que realizarán todas las acciones necesarias para su debido cumplimiento; en caso de presentarse alguna discrepancia sobre su interpretación, ésta será resuelta de mutuo acuerdo.

Leído el presente instrumento y enteradas las partes del contenido y alcance de cada una de las cláusulas e indicando que en su celebración no existe dolo, mala fe, o cualquier otro motivo que vicie su consentimiento, lo firman por duplicado, en la Ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, el 19 de julio de 2011.

Firmas

Por "EI CIESS"



Dr. Miguel Ángel Fernández Pastor
Director

Por "EI BPS"



Mtro. Ernesto Murro Oberlin
Presidente



Eduardo Giorgi Bonini
Secretario General

**ORGANIZACION IBEROAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL**

OISS – Julio 2011

**CONVENIO IBEROAMERICANO DE
SEGURIDAD SOCIAL
Y
CONVENIO DE COOPERACION DE
SEGURIDAD SOCIAL¹**

¹ Extraído de la página web de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS

CONVENIO IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

Y

CONVENIO DE COOPERACION DE SEGURIDAD SOCIAL

Los Gobiernos de los países que integran el área de acción de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, animados por el propósito de promover el afianzamiento de los vínculos recíprocos de amistad y cooperación,

Considerando: que el Convenio Multilateral de Quito entre Instituciones de Seguridad Social de los países iberoamericanos significó un primer esfuerzo comunitario para garantizar la protección de los trabajadores migrantes,

Considerando: los esfuerzos prácticos ya realizados entre los expresados países para buscar a través de convenios bilaterales y subregionales de Seguridad Social, la protección de los trabajadores migrantes de los respectivos países,

Considerando: que los esfuerzos bilaterales y subregionales pueden ser acelerados por un Convenio Multilateral entre Gobiernos, que tengan el carácter de Convenio tipo y cuya vigencia práctica esté flexibilizada por la voluntad de las Partes Contratantes por medio de Acuerdos Administrativos que determinen la fecha de entrada en vigor que cada país desee, la aplicabilidad del Convenio en todo o en parte, el ámbito de las personas a quien haya de aplicarse y países con los que se desea iniciar su aplicación,

Visto: el proyecto formulado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, una vez confrontadas las peculiaridades de la realidad social de los países que integran el área de su acción,

Han convenido en aprobar el siguiente:

CONVENIO IBEROAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

El presente Convenio se aplicará respecto de los derechos de asistencia médico-sanitaria y prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes previstos en los Sistemas obligatorios de Seguridad Social, Previsión Social y Seguros Sociales vigentes, en los Estados Contratantes.

Artículo 2

El presente Convenio podrá ampliarse respecto de otros derechos contenidos en los Sistemas de Seguridad Social, Previsión Social y Seguros Sociales vigentes en los Estados Contratantes cuando así lo acuerden todas o algunas de las Partes signatarias.

Artículo 3

Los derechos mencionados se reconocerán a las personas protegidas que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Contratantes, reconociéndoles los mismos derechos y estando sujetas a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados con respecto a los específicamente mencionados en el presente Convenio.

Artículo 4

A los efectos de este Convenio se entiende por:

- a) Personas protegidas.- Los beneficiarios de los Sistemas de Seguridad Social, Previsión Social y Seguros Sociales de los Estados Contratantes;
- b) Autoridad competente.- Los Ministerios, Secretarías de Estado, autoridades o instituciones que en cada Estado Contratante tengan competencia sobre los Sistemas de Seguridad Social, Previsión Social y Seguros Sociales;
- c) Entidad gestora.- Las Instituciones que en cada Estado Contratante tengan a su cargo la administración de uno o más regímenes de Seguridad Social, Previsión Social o Seguros Sociales;
- d) Organismo de enlace.- La institución a la que corresponda facilitar la aplicación del Convenio, actuando como nexo obligatorio de las tramitaciones de cada Estado signatario en los otros;
- e) Disposiciones legales.- La Constitución, leyes, decretos, reglamentos y demás normas relativas a la materia, vigentes en el territorio de cada uno de los Estados Contratantes.

Artículo 5

Todos los actos, documentos, gestiones y escritos relativos a la aplicación de este Convenio, los Acuerdos Administrativos y demás instrumentos adicionales, quedan exentos del tributo de sellos, timbres o estampillas, como también de la obligación de visación o legalización por parte de las autoridades diplomáticas o consulares, bastando la certificación administrativa que se establezca en los respectivos Acuerdos Administrativos.

TITULO II

CAPITULO I

PRESTACIONES MÉDICO - SANITARIAS

Artículo 6

Las personas protegidas de cada uno de los Estados Contratantes que presten servicios en el territorio de otro Estado Contratante, tendrán en el país receptor los mismos derechos y estarán sujetos a iguales obligaciones que los nacionales de este último Estado, en lo relativo a las prestaciones médico - sanitarias que otorguen sus Sistemas de Seguridad Social, Previsión Social o Seguros Sociales.

Artículo 7

Cuando en un Estado Contratante existieran períodos de espera para otorgar los beneficios de asistencia médico - sanitaria, respecto de los asegurados procedentes de otro Estado Contratante que pasen a ser asegurados en el primero y tuvieran reconocido ya el derecho al beneficio en el Estado de origen, no regirá el periodo de espera en el Estado receptor.

Artículo 8

Las personas protegidas de un Estado Contratante que por cualquier motivo se encuentren circunstancialmente en otro Estado Contratante, tendrán derecho a asistencia médico - sanitaria en caso de urgencia, siempre que justifiquen que están en uso de tal derecho en el primer Estado, con cargo a la entidad gestora de este Estado, salvo que en virtud de acuerdos especiales no se requiera dicho pago.

Artículo 9

Las entidades gestoras de los Estados Contratantes atenderán las solicitudes formuladas por entidades gestoras de otro de dichos Estados, para atender personas protegidas que requieran servicios médico - sanitarios y de rehabilitación o de alta especialización que no existan en el Estado de la entidad solicitante, dentro de las posibilidades que en cada caso tengan dichos servicios y a cargo de esta última entidad.

CAPITULO II

PRESTACIONES DE VEJEZ, INVALIDEZ Y SOBREVIVIENTES

Artículo 10

Las personas protegidas de cada uno de los Estados Contratantes que presten o hayan prestado servicios en el territorio de otro Estado Contratante, tendrán en el país receptor los mismos derechos y estarán sujetos a iguales obligaciones que los nacionales de este Estado respecto a los regímenes de vejez, invalidez y sobrevivientes.

Artículo 11

Las personas comprendidas en el artículo anterior que hayan estado sujetas a la legislación de dos o más de los Estados Contratantes, y los causahabientes en su caso, tendrán derecho a la totalización de los períodos de cotización computables en virtud de las disposiciones legales de cada una de ellas.

El cómputo de los períodos correspondientes se regirá por las disposiciones legales del país en el cual fueron prestados los servicios respectivos.

Artículo 12

Cada entidad gestora determinará con arreglo a su legislación y teniendo en cuenta la totalización de períodos de cotización, si el interesado cumple las condiciones requeridas para obtener la prestación.

En caso afirmativo, determinará el importe de la prestación a que el interesado tendría derecho, como si todos los períodos totalizados se hubieran cumplido bajo su propia legislación y fijará el mismo en proporción a los períodos cumplidos, exclusivamente, bajo dicha legislación.

Artículo 13

El derecho a prestaciones de quienes, teniendo en cuenta la totalización de períodos computados, no cumplan al mismo tiempo las condiciones exigidas por las disposiciones legales de los Estados Contratantes, se determinará con arreglo a las vigentes en cada uno de ellos a medida que se vayan cumpliendo dichas condiciones.

Los interesados podrán optar por que los derechos le sean reconocidos conforme con las reglas del párrafo anterior o separadamente, de acuerdo con las disposiciones legales de cada Estado Contratante con independencia de los períodos computables en la otra parte.

Artículo 14

Los períodos de cotización cumplidos antes de la fecha de vigencia de este Convenio sólo serán considerados cuando los interesados acrediten períodos de cotización a partir de esa fecha. En ningún caso ello dará derecho a la percepción de prestaciones fundadas en ese Convenio con anterioridad a la fecha de su vigencia.

TITULO III

FIRMA, RATIFICACIÓN Y APLICACIÓN

Artículo 15

El presente Convenio se firmará por los Plenipotenciarios o Delegados de los Gobiernos, en acto conjunto que tendrá carácter fundacional.

Los países del ámbito de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social que no hayan participado en el acto de la firma fundacional, podrán adherirse posteriormente.

Artículo 16

Los Estados Contratantes, una vez aprobado y ratificado el presente Convenio con arreglo a su propia legislación, lo comunicará a la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social.

Artículo 17

La aplicación del presente Convenio se sujetará a los siguientes procedimientos:

- a) Cada Parte Contratante comunicará a la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, su voluntad de formalizar con una o más de las Partes Contratantes los Acuerdos y demás instrumentos adicionales para la aplicación del Convenio;
- b) Los Acuerdos Administrativos que se formalicen definirán el ámbito del presente Convenio en cuanto a las categorías de personas incluidas y exceptuadas, capítulo o capítulos del Título II que se dispone aplicar, fecha de vigencia y procedimientos de aplicación;
- c) Las Partes Contratantes comunicarán a la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social de los Acuerdos Administrativos y demás instrumentos adicionales que se suscriban.

TITULO IV

DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 18

Las prestaciones económicas de la Seguridad Social acordadas en virtud de las disposiciones legales de los Estados Contratantes no serán objeto de reducción, suspensión, extinción, descuentos, quintas y gravámenes, fundados en el hecho de que el beneficiario resida en otro de los Estados Contratantes.

Artículo 19

Cuando las entidades gestoras de los Estados Contratantes hayan de efectuar pagos por prestaciones en aplicación del presente Convenio, lo harán en moneda del propio país. Las transferencias resultantes se efectuarán conforme a los acuerdos de pagos vigentes entre los Estados o a los mecanismos que a tales efectos fijen de común acuerdo. La Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social colaborará en la aplicación de mecanismos de compensación multilateral que faciliten los pagos entre las entidades gestoras de las Partes Contratantes.

Artículo 20

Los Acuerdos Administrativos a celebrar por las Autoridades competentes, establecerán Comisiones Mixtas de Expertos con igual número de representantes de cada una de las Partes Contratantes, con los siguientes cometidos:

- a) Asesorar a las Autoridades competentes, cuando éstas lo requieran o por propia iniciativa, sobre la aplicación del presente Convenio, de los Acuerdos Administrativos y demás instrumentos adicionales que se suscriban;
- b) Proponer las modificaciones, ampliaciones y normas complementarias del presente Convenio que considere pertinentes;
- c) Todo otro cometido que las Autoridades competentes le asignen.

Artículo 21

La Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social llevará un registro de los Acuerdos Administrativos y demás instrumentos adicionales que se formalicen respecto del presente Convenio, recabará de las Partes Contratantes información acerca del funcionamiento de los mismos, prestará el asesoramiento que le soliciten las Autoridades competentes y promoverá el más amplio desarrollo aplicativo del Convenio.

Artículo 22

Las autoridades consulares de los Estados Contratantes podrán representar, sin mandato especial, a los nacionales de su propio Estado ante las entidades gestoras y organismos de enlace de los otros Estados.

Artículo 23

Para facilitar la aplicación del presente Convenio, las Autoridades competentes establecerán sus respectivos organismos de enlace.

TITULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 24

Los Acuerdos Administrativos entrarán en vigor en la fecha que determinen las Autoridades competentes y tendrán vigencia anual prorrogable tácitamente, pudiendo ser denunciados por las Partes Contratantes en cualquier momento, surtiendo efecto la denuncia a los seis meses del día de su notificación, sin que ello afecte a los derechos ya adquiridos.

Artículo 25

Los Convenios bilaterales o multilaterales de Seguridad Social o Subregionales actualmente existentes entre las Partes Contratantes mantiene su pleno vigor. No obstante, éstas procurarán adecuar dichos Convenios a las normas del presente, en cuanto resulten más favorables para los beneficiarios.

Las Partes Contratantes comunicarán a la Secretaría General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social los Convenios bilaterales o multilaterales de Seguridad Social o Subregionales, los Acuerdos Administrativos y demás instrumentos adicionales actualmente vigentes, como también sus modificaciones, ampliaciones y adecuaciones que en el futuro se suscriban.

Hecho en la ciudad de Quito, capital del Ecuador, el día veintiséis de enero de mil novecientos setenta y ocho.-

Editorial de la Edición especial de BIOSS N° 46

Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social¹

¹ *Extraído del Boletín Informativo de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social- OISS*

El 1 de mayo entró en vigor el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

Introducción

El Convenio fue unánimemente adoptado por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santiago de Chile a propuesta de la Conferencia de Ministros y Máximos Responsables de Seguridad Social, reunidos en Iquique (julio 2007) de ese mismo año. En la fecha actual le han suscrito los siguientes países:

- Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.
- De estos países, once lo han ratificado por sus órganos legislativos. Y han depositado ya en la SEGIB, a través de la OISS, el correspondiente instrumento de ratificación: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Portugal y Uruguay.
- Han suscrito el Acuerdo de Aplicación del Convenio aprobado por la VII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Máximos Responsables de la Seguridad Social: España, Bolivia, Brasil, Ecuador y Uruguay

Así pues, el Convenio es ya plenamente operativo entre Bolivia, Brasil, Ecuador y España, a partir del 1 de octubre de 2011 tendrá plenos efectos para Uruguay.

En este contexto, la Comunidad Iberoamericana, podrá beneficiarse de este Convenio, como instrumento jurídico que evita la pérdida de derechos en materia de pensiones de vejez, incapacidad, muerte y sobrevivencia de la población migrante y sus familias, al posibilitar la acumulación de los períodos cotizados en distintos Estados para la obtención de las prestaciones, dando la alternativa de percibir las en un país distinto de aquel en el que se generaron, estableciendo como principio básico la igualdad de trato de todas las personas, cualquiera que sea su nacionalidad.

Este instrumento jurídico de especial relevancia para la Comunidad Iberoamericana, puede beneficiar potencialmente a más de 600 millones de personas de la Región, es un elemento fundamental de cohesión social, al tiempo que promueve un sentido de pertenencia a una Comunidad propia e infunde una cierta noción de ciudadanía iberoamericana.

Presentación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

El pasado 13 de junio, se ha llevado a cabo en el Conversatorio de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la presentación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, en la que han intervenido: Adolfo Jiménez Fernández, Secretario General de la OISS; Octavio Granado, Secretario de Estado de Seguridad Social de España; Carlos Gabas, Viceministro de Previdencia Social de Brasil, Francisco Moza, Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y, Enrique V. Iglesias, Secretario General de la SEGIB.

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social se configura como un instrumento de singular relieve, en el actual proceso de globalización, en el que no solo hay una alta circulación de capitales, tecnología, comunicaciones, sino también, de flujos migratorios; constituyéndose en un mecanismo que promueve la coordinación normativa en materia de protección social, respetando los sistemas nacionales de Seguridad Social de los diferentes Estados de la región, la igualdad de trato, conservación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición de los trabajadores migrantes y sus familias. Es por tanto, garantía económica en la vejez de este importante colectivo especialmente vulnerable.

Por orden de intervención se recogieron las siguientes declaraciones:

Enrique V. Iglesias. Secretaria General de la SEGIB, se congratula por la entrada en vigor del Convenio el 1 de mayo, que afecta a 45 millones de inmigrantes y hace un reconocimiento especial a Adolfo Jiménez, Secretaria General de la IOSS, por su labor y tesón en este asunto. Resalta el impulso de las Cumbres Iberoamericanas al Convenio y expresa su deseo de que ojala sirva de modelo para EE.UU en Iberoamericana.

Carlos Eduardo Gabas, Viceministro de Previdencia Social de Brasil, pone en valor el Convenio al señalar que sirve para combatir los efectos nefastos de la globalización, a través de la globalización de la protección social a los trabajadores y sus familias, que se instrumenta por medio del derecho a la totalización de las cotizaciones en los distintos países.

Francisco Moza, Director de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), habla del Convenio como herramienta de presente y futuro de la cooperación iberoamericana, definiéndolo como un elemento automático de desarrollo, para la mejora de la situación socio económica y de lucha contra la vulnerabilidad social.

Adolfo Jiménez Fernández, Secretario General de la OISS, afirma que el Convenio Multilateral Iberoamericano al coordinar las legislaciones, evita la pérdida de derechos

contributivos de la Seguridad Social dentro de la Comunidad Iberoamericana. No modifica ninguna de las legislaciones nacionales y tiene en cuenta los distintos sistemas en Iberoamérica respetando sus diferencias. Recuerda que América Latina tiene una tasa de emigración entre las más alta del mundo, con escaso desarrollo de convenios bilaterales. Todas estas circunstancias hacen más necesario y valioso el Convenio, el cual constituye un hito en el desarrollo del Derecho Internacional de la Seguridad Social.

Octavio Granado, Secretario de Estado de Seguridad Social de España, pone de manifiesto que el Convenio no tiene anclaje en un tratado económico o en un mercado único, lo que le confiere de un valor excepcional. De otro lado, señala que lo importante, a su juicio, es la garantía efectiva de derechos que supone a favor de los trabajadores y sus familias. Según sus datos 648.962 ciudadanos latinoamericanos son cotizantes en España a la Seguridad Social. Considera importante haber contribuido a esta singular experiencia puesta en marcha por la OISS, que lleva trabajando en ella los últimos 7 años.

Un convenio útil y práctico

- ✓ El Convenio ha sido suscrito por 14 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.
- ✓ El Convenio ha sido ratificado por los Parlamentos Nacionales / Órganos Legislativos y, por tanto, incorporados a su legislación interna por los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Portugal, Uruguay y Venezuela.
- ✓ Acuerdo de Aplicación del Convenio ha sido suscrito por Bolivia, Brasil, Ecuador y España, países en los que ya tiene una aplicación efectiva. En Uruguay tendrá plenos efectos a partir del 1 de octubre de 2011.
- ✓ Principios prácticos de aplicación del Convenio:
 - Garantiza la igualdad de trato de los trabajadores iberoamericanos con independencia de la nacionalidad cuando trabajen en un país diferente al suyo.
 - Se establece la totalización de los periodos de cotización acreditados en los distintos Estados Parte, garantizándose la conservación de los derechos en curso de adquisición.
 - Se garantiza la conservación de los derechos adquiridos, no perdiéndose las prestaciones por trasladarse a otro país.

- Se determina a legislación aplicable a la que estará sujeto el trabajador, que será la del país donde realiza la actividad con determinadas excepciones.
- Se aplican las disposiciones más favorables al trabajador en el caso de que existan otros Convenio bilaterales.
- Se determina la colaboración administrativa y técnica entre las Instituciones gestoras para facilitar la aplicación de los derechos de los beneficiarios.
- No modifica las legislaciones de los países, las coordina para evitar la pérdida de derechos contributivos.

✓ ***Personas a las que se aplica el Convenio***

A las personas, con independencia de su nacionalidad, que trabaje no hayan trabajado legalmente en uno o en varios Estados Parte (los que han suscrito hasta la fecha el Acuerdo de Aplicación: Bolivia, Brasil, Ecuador y España. Uruguay a partir del 1 de octubre de 2011), así como a sus familiares beneficiarios y derecho habientes.

✓ ***Trabajadores desplazados***

Como norma general, los trabajadores a quienes sea aplicable el Convenio estarán sujetos a la legislación de Seguridad Social del Estado Parte en cuyo territorio ejerza una actividad, ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia, que de lugar a su inclusión en el ámbito de aplicación de dicha legislación. El Convenio prevé reglas especiales aplicables a desplazamientos por servicios temporales de determinados trabajadores dependientes o no independientes.

✓ ***Prestaciones incluidas en el Convenio. Información general***

El Convenio se aplica a las siguientes prestaciones de carácter contributivo de la Seguridad Social:

- Prestaciones económicas de invalidez
- Prestaciones económicas de vejez
- Prestaciones económicas de supervivencia

- Prestaciones económicas de accidente de trabajo y de enfermedad profesional

✓ **Respecto a estas prestaciones hay que tener en cuenta que:**

Para adquirir el derecho a las mismas se pueden sumar los períodos de seguro, cotización o empleo cumplidos en cualquier otro Estado Parte, siempre que dichos períodos no se superpongan.

Las prestaciones económicas de carácter contributivo se podrán percibir con independencia de que el interesado se encuentre o resida en el territorio de otro Estado Parte.

Cada Estado Parte abonará sus propias prestaciones contributivas directamente al beneficiario, reconocidas de acuerdo a su legislación interna.

Las personas que reúnan los requisitos exigidos por las legislaciones de varios Estados Parte para tener derecho a pensión contributiva, podrán percibir ésta de cada uno de ellos.

✓ **Invalidez, Vejez y Supervivencia**

Cada Estado Parte examinará por separado la solicitud de pensión en la forma siguiente:

- Cada Estado Parte examinará y reconocerá la prestación que, en su caso, le corresponda al interesado considerando únicamente los períodos de seguro, cotización o empleo cumplidos en ese Estado Parte.

Solo en el supuesto de que teniendo en cuenta exclusivamente los períodos de seguro, cotización o empleo acreditados en el Estado Parte de que se trate no se alcance derecho a las prestaciones, el reconocimiento de éstas se hará totalizando, sumando los períodos de seguro, cotización o empleo cumplidos en éste y otros Estados Parte. En este caso, el importe de la pensión no será íntegro, sino según la proporción existente entre los períodos de seguro, cotización o empleo cumplidos en el Estado Parte que la reconozca y la suma de los períodos cumplidos en este y otros Estados Parte (prestación real o prorrateada).

No obstante, se establece la posibilidad de que aún cuando el interesado tenga derecho a pensión de un Estado Parte sin necesidad de recurrir a la totalización, aquél pueda solicitar la determinación del derecho a dicha prestación totalizando los períodos cumplidos bajo la legislación de otros Estados Parte. Dicha solicitud deberá hacerla separadamente para cada Estado y la misma no vinculará a los otros Estados Parte.

Para el reconocimiento y cálculo de la pensión se tendrá en cuenta:

- Si la legislación de alguno de los Estados Parte establece una duración máxima de periodos de seguro, cotización o empleo para el reconocimiento de una prestación completa, cuya cuantía está en función de los períodos de seguro, cotización o empleo, la Institución Competente de ese Estado Parte solo tendrá en cuenta, en los supuestos de totalización, el citado período o máximo en lugar de la duración total de los períodos totalizados.
- La Institución del Estado Parte que calcula la pensión considerará que el trabajador se encuentra sometido a su legislación, si está asegurado o percibe una prestación basada en sus propios períodos de seguro en otro Estado Parte. Para el reconocimiento de las pensiones de supervivencia se tendrá en cuenta, en caso necesario, si el fallecido estaba asegurado o percibía pensión de otro Estado Parte.
- Si para el reconocimiento de una prestación la legislación de un Estado Parte exige que algunos períodos de seguro, cotización o empleo se hayan cumplido inmediatamente antes del hecho causante de dicha prestación, este requisito se considerará cumplido si el interesado los acredita en el período inmediatamente anterior al reconocimiento de la prestación en otro Estado Parte.
- Si la legislación de un Estado Parte contiene cláusulas de reducción, suspensión o retención de la pensión para el caso de pensionistas que ejerzan una actividad laboral, éstas les serán aplicables aunque dicha actividad se ejerza en el territorio de otro Estado Parte.
- Si la legislación de un Estado Parte condiciona el derecho a la concesión de determinados beneficios al cumplimiento de períodos de seguro, cotización o empleo en una profesión o empleo determinados, para el reconocimiento de tales beneficios, se tendrán en cuenta los períodos cumplidos en otro Estado Parte en una profesión o empleo similares.

✓ ***Disposiciones específicas para los Regímenes basados en el ahorro y la capitalización***

En aquellos Estados Parte con regímenes basados en el ahorro y la capitalización, los afiliados a una Administradora de Fondos de Pensiones o Institución similar financiarán sus pensiones en el Estado Parte que se trate, con el saldo acumulado en su cuenta de capitalización individual y en los términos establecidos en la legislación de dicho Estado Parte.

No obstante, si dicha legislación garantiza una pensión mínima y el saldo de la cuenta individual del interesado es insuficiente para financiar pensiones de una cuantía igual

al menos a la de esa pensión mínima, el Estado Parte en el que se liquida la pensión, procederá a totalizar los períodos cumplidos en otros Estados Parte para acceder a dicha pensión mínima en la proporción que corresponda.

Los trabajadores que se encuentren afiliados a un sistema de pensiones de capitalización en un Estado Parte podrán, siempre que la legislación interna de este Estado Parte lo autorice, continuar cotizando en el sistema de pensiones mencionado durante el tiempo que residan en otro Estado Parte, sin perjuicio de cumplir, además, con la obligación, en su caso, de cotizar en este último Estado.

✓ ***Accidente de trabajo y Enfermedad profesional***

El derecho a la prestación se determina por el Estado Parte a cuya legislación se hallase sujeto el trabajador en la fecha de producirse el accidente o de contraerse la enfermedad.

✓ ***Solicitud de prestaciones***

Para la presentación de solicitudes de prestaciones se cumplimentará el formulario correspondiente, y se presentará ante la Institución Competente u Organismo de Enlace del Estado Parte en que resida. La fecha de presentación de la solicitud en la Institución Competente u Organismo de Enlace del país de residencia, será considerada como fecha de presentación de la solicitud en la Institución Competente del Estado Parte correspondiente, siempre que se aleguen períodos de seguro en dicho Estado o se deduzca de la documentación presentada la existencia de los mismos. Respecto a la pensión de vejez, la solicitud no se considerará presentada en aquellos Estados Parte en los que no se alcance la edad exigida para tener derecho a ella o respecto de las que se hubiera manifestado expresamente que se desea aplazar sus efectos.

Si el interesado o sus causantes residen en un tercer país, deberá dirigir su solicitud a la Institución Competente u Organismo de Enlace del Estado Parte bajo cuya legislación aquel estuvo asegurado por última vez.

ORGANISMOS DE ENLACE

En España:

El Instituto Nacional de la Seguridad Social: www.seg-social.es

El Instituto Social de la Marina (cuando se trate de trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores del Mar): www.seg-social.es

En Bolivia:

La Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros: www.ap.gob.bo

En Brasil:

El Instituto Nacional do Seguro Social. www.mpas.gov.br

En Ecuador:

EL instituto Ecuatoriano de Seguridad Social: www.iess.gob.ec

En Uruguay (a partir del 1 octubre de 2011):

El Banco de Previsión Social: www.bps.gub.uy

✓ ***Información adicional relevante***

Todo período de seguro, cotización o empleo acreditado bajo la legislación de un Estado Parte antes de la fecha de entrada en vigor del Convenio, será tomado en cuenta para la determinación de los derechos originados al amparo del mismo.

Un caso práctico: si usted es un ciudadano boliviano, todo lo que usted cotice a la Seguridad Social mientras trabaja en España, o en cualquier otro país en el que esté en vigor (actualmente Brasil, Ecuador y España. Uruguay tendrá plenos efectos a partir del 1 de octubre de 2011) el Convenio, se tendrá en cuenta junto a lo cotizado en Bolivia cuando se jubile, tanto si decide permanecer en España como si regresa a Bolivia. Hasta ahora perdía esos años de cotización que son necesarios para reconocer el

derecho contributivo a la prestación y así cumplir el periodo de carencia que cada sistema exige. Para determinar la cuantía de la prestación cada país aplica su propia legislación teniendo en cuenta el tiempo cotizado en el mismo. Podrá disponer de más información sobre este asunto en la web de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social www.oiss.org,

Situación

(Artículos 29, 30, 31.2 CMISS y 33.3 AA)

PAISES QUE LO HAN FIRMADO	FECHA FIRMA CONVENIO	FECHA RATIFICACION	FECHA DEPOSITO INSTRUMENTO RATIFICACION EN LA SEGIB-OISS	FECHA SUSCRIPCIÓN ACUERDO APLICACION	APLICACIÓN EFECTIVA CONVENIO	POBLACION ⁽¹⁾
 Argentina	10/11/ 2007	09/06/2010				
 Bolivia	10/11/ 2007	08/11/2010	02/02/2011	18/04/2011	X	10.426.160
 Brasil	10/11/ 2007	30/10/2009	11/12/2009	19/05/2011	X	190.755.799
 Chile	10/11/ 2007	18/11/2009	30/11/2009			
 Colombia	26/11/2008					
 Costa Rica	10/11/ 2007					
 Ecuador	07/04/ 2008	31/08/2009	04/11/2009	20/06/2011	X	14.306.876
 El Salvador	10/11/ 2007	29/05/2008	04/09/2008			
 España	10/11/ 2007	05/02/2010	12/02/2010	13/10/2010	X	47.021.031
 Paraguay	10/11/ 2007	15/12//2010	09/02/2011			
 Perú	10/11/ 2007					
 Portugal	10/11/ 2007	27/10/2010	22/12/2010			
 Uruguay	10/11/ 2007	11/05/2011	26/07/2011	26/07/2011	01/10/2011	3.356.584
 Venezuela	10/11/ 2007	16/02/2009				

(1) Según anuario Iberoamericano 2010

**COMISION ECONOMICA PARA
AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

CEPAL - 2010

**PANORAMA SOCIAL DE AMERICA LATINA
2010**

Documento Informativa

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Martín Hopenhayn
Director de la División de Desarrollo Social

Luis Beccaria
Director de la División de Estadística y Proyecciones Económicas

Dirk Jaspers_Fajier
Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)
División de Población de la CEPAL

Susana Malchik
Oficial a cargo
División de Documentos y Publicaciones

El presente documento contiene la síntesis del Panorama social de América Latina, 2010, preparado conjuntamente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la participación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, que contó con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Notas explicativas

En los cuadros de la presente síntesis del Panorama social de América Latina 2010 se han empleado los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- Dos rayas y un punto (-.) indican que el tamaño de la muestra no resulta suficiente para estimar la categoría respectiva con una confiabilidad y precisión adecuadas.
- La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.
- Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable o no es comparable.
- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1990-1998, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La barra (/) puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2003/2005) indica que la información corresponde a alguno de esos años.
- La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Panorama Social de América Latina 2010

SÍNTESIS

En 2010, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentó su propuesta de desarrollo integral bajo el nombre La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (CEPAL, 2010). En ella, se entiende la integralidad del desarrollo, con perspectiva de derechos, en la articulación sinérgica entre una macroeconomía que lleve el crecimiento a su frontera potencial y cuyo dinamismo tenga efectos virtuosos en el empleo y la inclusión social, un desarrollo productivo que promueva una mayor convergencia entre sectores y actores del mundo del trabajo y apunte a una matriz productiva más diversificada y con mayor énfasis en innovación y conocimiento, una matriz territorial que articule los territorios reduciendo brechas tanto en dinámica productiva como en niveles de bienestar, un enfoque de derechos sociales que se exprese claramente en la protección al trabajo, la promoción del empleo decente y las transferencias públicas con sesgo redistributivo y de ampliación de redes de protección social, y un pacto fiscal que permita, mediante la expansión de la carga tributaria y la remodelación de su estructura, dar margen a la política pública para promover un desarrollo productivo con más igualdad social.

Hablamos de igualdad porque lo que está en juego en la propuesta no es solo la equidad en el acceso sino también en la titularidad de derechos. Al mismo tiempo, la integralidad pone el acento en que no es solo cuestión de igualar oportunidades en el desarrollo de capacidades, sino que también hay que contar con políticas públicas claras en el campo del empleo y el desarrollo productivo, reduciendo la tremenda segregación que ha caracterizado a estos ámbitos en la historia reciente de América Latina y el Caribe. La heterogeneidad estructural de la región, término caro a la tradición de la CEPAL y que actualizamos en el documento citado, alude precisamente al hecho de que las brechas en productividad generan, a su vez, brechas en acceso a derechos laborales, a condiciones de bienestar, a salarios justos, a espacios de deliberación política, a reconocimiento simbólico y a información.

En esta edición del Panorama social queremos tomar eslabones de la cadena de desigualdades que planteamos en La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, y que se concentran en la parte del ciclo de vida de formación y desarrollo de capacidades. De allí que parte importante de esta publicación tenga por objeto de análisis la población infantil y juvenil y la forma en que en ese período se generan y consolidan diferenciaciones que refuerzan la reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Se destaca la importancia del ciclo de vida y cómo se reproduce la desigualdad en opciones para alcanzar en las trayectorias vitales, una movilidad social sostenible. Con tal criterio se aborda, bajo distintas perspectivas, la situación de la población de 0 a 29 años, su dinámica interna, su perspectiva de futuro y su eslabonamiento con otros grupos etarios.

Por lo mismo, en esta edición nos ocupamos, de manera muy especial, de las brechas en logros educativos y aprendizajes a lo largo del período formativo, de la necesidad de que el Estado cumpla un papel más importante, de la relación entre las transferencias públicas y la reducción de estas brechas, y de cómo tanto la oferta educativa como las condiciones de origen socioeconómico concurren en perpetuar desigualdades en esta materia. No

basta con cerrar estas brechas en capacidades y aprendizajes en una propuesta de igualdad con criterio estructural y de integralidad, como la que la CEPAL propone hoy como hoja de ruta del desarrollo en la región.

Para ello es indispensable que el Estado tenga un papel activo en la esfera productiva y laboral, pues los mercados autorregulados se han mostrado históricamente contraproducentes para promover la convergencia productiva, la protección del empleo y el trabajo, y la reducción de brechas en ingresos laborales y en acceso al bienestar. El cierre de brechas en capacidades, aprendizajes y logros educativos adquiere, pues, todo su sentido cuando se articula con un mercado laboral orientado hacia la inclusión y la igualdad, y un pacto fiscal con mayor carga tributaria, a través del cual el Estado y la política pública cumplen un papel claro en la traducción de ganancias de productividad (donde la educación es fundamental), en la redistribución de activos y en la universalización de redes de protección social.

En este contexto, el mensaje que destaca es que la posición que ocupan los individuos en la escala social no es el mero resultado de las circunstancias, los esfuerzos y las decisiones personales. Por el contrario, existe una estructura de oportunidades proporcionadas por los Estados, los mercados, las familias y las comunidades que escapan, en buena medida, al control del individuo y condicionan sus perspectivas de movilidad social y acceso al bienestar.

Casi todo lo que el Estado, el mercado y la comunidad proveen al niño en la primera infancia es filtrado y redistribuido por la familia. En la medida en que se avanza en el ciclo vital del niño hacia la adolescencia y la juventud, se incrementan sus vínculos directos con el Estado, el mercado y la comunidad. Uno de los argumentos que se plantean en este Panorama social es que el papel del Estado, y de sus mecanismos de transferencias y regulaciones, es particularmente débil en América Latina para enfrentar las desigualdades de origen. En otras palabras, el inicio de la vida de los niños latinoamericanos depende mucho de su suerte familiar y, a su vez, las familias tienen una gran dependencia del mercado y reciben poco apoyo del Estado. La ausencia de robustos sistemas de transferencias dirigidas a las familias con hijos, la limitación de la cobertura, el cuidado y la protección de la primera infancia por parte del Estado, la baja penetración de los sistemas preescolares, la poca extensión horaria del ciclo escolar, la incapacidad del sistema para retener a los estudiantes en la educación media y la ausencia de apoyo a los jóvenes y jóvenes adultos para iniciar una vida autónoma restringen de manera extraordinaria las perspectivas de movilidad social futura de los niños nacidos en los sectores de menores ingresos.

En los siguientes capítulos se procura abordar estas dinámicas desde los ángulos de la pobreza y la desigualdad, el gasto y la política social, el sistema educativo y sus logros y limitaciones, y los sistemas de transferencias intergeneracionales, observando tanto las que provienen del Estado como las que se realizan a través de las familias. En el último capítulo se recogen los aprendizajes que arrojan estos capítulos de análisis y se realiza una serie de propuestas de política pública estimando sus costos, potenciales coberturas y efectos. Estas propuestas deben leerse justamente como la búsqueda de un sistema de protección y promoción social que ofrezca a los niños y adolescentes seguros frente al riesgo y canales que contribuyan a la mayor movilidad en las trayectorias vitales de los individuos.

En el capítulo I se abordan, como es habitual, las tendencias recientes en la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso en América Latina y se ubican en relación con el ciclo de vida de las personas. Los datos muestran que, pese a la crisis económica y la caída generalizada del producto en 2009, la pobreza en la región prácticamente no aumentó y la indigencia sufrió un leve incremento. A esto contribuyeron diversos factores, como el mantenimiento de los salarios reales, gracias a la baja inflación, y las políticas para evitar pérdidas masivas de empleo, junto con una leve mejora de la estructura distributiva de los ingresos. Por otra parte, se ha mantenido una tendencia positiva en el acceso a servicios básicos y educación.

En las historias de vida de los jóvenes pobres es crucial el inicio temprano de la emancipación. En la población pobre se concentra una mayor proporción relativa de maternidad adolescente, lo que tiene gran incidencia en las dificultades para salir de las condiciones de pobreza a lo largo del ciclo de vida. Además, la proporción de personas que no estudian ni trabajan es mayor entre las mujeres que entre los hombres, y entre los jóvenes de estratos de menores ingresos que entre los de mayores ingresos. Esto plantea la necesidad de contar con políticas integrales que aborden conjuntamente problemas de trayectorias reproductivas, abandono escolar y vulnerabilidad a la exclusión.

Desde el punto de vista subjetivo, la información demoscópica sugiere que los promedios nacionales de satisfacción con la vida en los países de la región están muy por encima de lo esperable de acuerdo con el producto interno bruto (PIB) por habitante, y las brechas de este indicador de bienestar subjetivo son menores a las esperables dada la desigualdad distributiva que prevalece en América Latina. En la población latinoamericana, la insatisfacción con la vida aumenta en los mayores de 60 años que están en peor situación socioeconómica, entre los jóvenes de 17 a 29 años que tienen hijos y en los individuos sin pareja estable.

En el capítulo II se destaca el papel de la educación como uno de los principales mecanismos de que disponen el Estado y la política pública para revertir la reproducción intergeneracional de las desigualdades y disociar los orígenes sociales de los individuos de sus logros en términos de bienestar. Sin embargo, la región no ha logrado transformar el sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades. Si bien se han registrado avances importantes en este ámbito en las últimas décadas, la mayor expansión del acceso también ha provocado una mayor segmentación en materia de logros y calidad de la oferta. A las desventajas socioculturales con que llegan al sistema educativo los estudiantes de menores recursos se suma su acceso a servicios de enseñanza de menor calidad relativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que refuerza la desigualdad de las trayectorias de aprendizaje.

En un contexto de acceso dispar a las oportunidades educativas, el eslabonamiento de la educación con el empleo reproduce y, eventualmente, amplía las inequidades sociales. A esto se agrega un nuevo elemento que resulta cada vez más decisivo en la adquisición de destrezas: la conectividad y la calidad de su acceso y uso. Frente a ello, en la actualidad se plantea la disyuntiva entre mayor brecha o mayor convergencia digital, y en esto último, el margen de acción en los sistemas educativos es amplio y decisivo.

La política educativa tiene que vincularse a otros esfuerzos de promoción y protección social para lograr revertir la desigualdad en la transmisión intergeneracional de oportunidades educativas. Algunos factores clave de intervención en el ámbito educativo son: la ampliación de la cobertura de enseñanza inicial, la extensión de la jornada escolar

en el nivel de primaria, el acceso y uso de tecnologías digitales en las escuelas públicas, el apoyo a las familias mediante programas de transferencias condicionadas que se extiendan a jóvenes de educación secundaria, la articulación del sistema de formación para el trabajo y la compatibilización de la calidad formativa a nivel del sistema de educación superior con la expansión del acceso de los sectores excluidos.

En el capítulo III se presentan las tendencias recientes en el gasto social. El esfuerzo que han realizado los países de la región en las últimas dos décadas por aumentar los recursos disponibles para la ejecución de la política social es muy significativo. Prácticamente todas las partidas de gasto público social han registrado un incremento, no solo en términos absolutos sino también relativos, con contadas excepciones y periodos. Buena parte de este esfuerzo ha sido concomitante con el crecimiento económico, que facilitó la expansión de recursos. Los aumentos presupuestarios totales, y en particular de los sectores sociales, han sido mayores que los del PIB, pero las menores contracciones del PIB también han significado caídas presupuestarias mayores a lo requerido. Contra dicha tendencia, la mayoría de los países de la región tomaron decisiones de aumento del gasto público, hasta el momento transitorias, para enfrentar los embates de la crisis financiera global. Buena parte de estas medidas se adoptaron para aminorar los efectos de dicha crisis en las economías reales, contener el aumento del desempleo y, en definitiva, de la pobreza.

Por otra parte, los sectores sociales que más incrementaron sus recursos públicos fueron la seguridad y la asistencia social, seguidos por la educación. Parte de la asistencia social se destina a la lucha contra la reproducción intergeneracional de la pobreza y, en este sentido, a las nuevas generaciones. No obstante, sin duda es el gasto en educación el que va dirigido principalmente a la niñez y juventud, destinándose a ello grandes cantidades de recursos. Cabe destacar que el gasto por estudiante se ha incrementado de modo significativo.

En el capítulo IV se examina el sistema de transferencias públicas y privadas, y cómo estas se distribuyen intergeneracionalmente. Estas transferencias tienen como destinatarios a quienes por perfil etario tienden a consumir más de lo que producen: la población infantil y juvenil y los adultos mayores. Para ello se utiliza el sistema de las cuentas nacionales de transferencias (CNT), que proporciona un enfoque novedoso para medir la totalidad de los flujos económicos agregados entre las edades y a través del tiempo. Las cuentas incluyen flujos relativos a acumulación de capital y a transferencias, y distinguen las mediadas por las instituciones públicas de las que tienen lugar en el ámbito privado.

En el análisis se hace evidente el bajo nivel de consumo entre los niños y jóvenes de América Latina, asociado a la escasa inversión pública en estos grupos de población. De hecho, los países de la región gastan en las personas mayores (como porcentaje de los ingresos del trabajo) aproximadamente la misma proporción que los países de Europa, el Japón y los Estados Unidos, pero invierten la mitad en los niños y jóvenes en comparación con el mundo desarrollado. La proporción de transferencias familiares destinada a niños y jóvenes es mucho mayor en América Latina, mientras que la de transferencias públicas es sensiblemente menor. Esto plantea la necesidad de una participación mucho más enérgica del sector público para asegurar la inversión adecuada en el desarrollo de capacidades y la protección frente a riesgos en la infancia y la juventud.

Si bien habitualmente se pone el acento en las brechas entre los distintos estratos socioeconómicos, en este capítulo se enfatizan las brechas entre las generaciones y en el tránsito intergeneracional. Remodelar la distribución intergeneracional de las transferencias públicas no solo es esencial para interrumpir la reproducción de las desigualdades a lo largo del ciclo de vida, sino también para prepararse adecuadamente frente al rápido envejecimiento de la población.

En resumen, la alta concentración de la pobreza en las primeras etapas de la vida, el bajo nivel de transferencias públicas hacia la infancia y la juventud, y la segmentación en logros y aprendizajes educativos son factores que explican, al menos en parte, la persistencia de la desigualdad en nuestros países (que se agregan al núcleo estructural de la desigualdad en la matriz productiva y el mercado laboral). Para combatirlos, en el capítulo V se propone una serie de medidas en la lógica del ciclo vital, que son esencialmente de tres tipos. Por un lado, un esquema de transferencias monetarias a los hogares vulnerables con hijos de 0 a 14 años, que aumenten las posibilidades de las familias de contar con un entorno adecuado para la socialización del niño (nutrición, vivienda, vestimenta). En segundo lugar, el financiamiento de medidas de política que cubran los costos corrientes de incorporar al sistema educativo a quienes no están cubiertos en edades correspondientes a los niveles inicial, preprimario, primario y de baja y alta secundaria. Finalmente, otro conjunto de transferencias monetarias articuladas a servicios de empleo y formación, que se orienten directamente a los jóvenes en procesos de emancipación a la vida adulta (15 a 24 años).

En este capítulo se expone el resultado de simulaciones que permitieron conocer cuáles serían los costos y efectos de las medidas propuestas. Comenzando por los efectos, se muestra cómo un sistema de transferencias para la población en hogares vulnerables sería decisivo respecto de la situación de pobreza de los países. Asimismo, se exponen las significativas “ganancias” en materia de incorporación al sistema educativo de niños y jóvenes que actualmente están fuera del sistema. En cuanto a los costos, se concluye que el gasto corriente adicional que generaría la incorporación al sistema educativo es viable para la enorme mayoría de los países de la región. Al considerarlos conjuntamente con las transferencias monetarias a sectores vulnerables, los costos se incrementan. En una perspectiva de 10 años, se advierte que en la mayoría de los países la recaudación adicional proveniente del crecimiento económico (y una eventual expansión de la carga tributaria) permitiría cubrir el costo adicional de las medidas sobre 2014 o antes. No obstante, hay un grupo de cuatro países (el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua) que sobre el final del período no lograrían esta cobertura, por lo que es importante incorporar de manera más enérgica, y en función de estos objetivos claramente definidos, los recursos potenciales de la cooperación internacional.

CAPÍTULO I

POBREZA, DESIGUALDAD Y CICLO DE VIDA

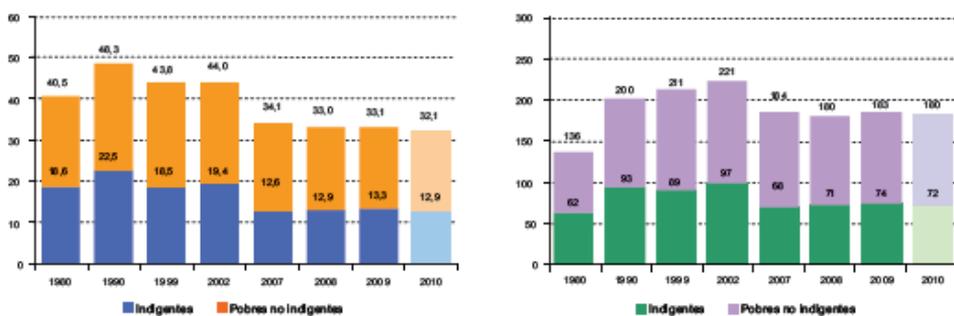
A. Pobreza y desigualdad: crisis y recuperación

En 2009, América Latina y el Caribe experimentó una caída del producto por habitante del 3%, en el contexto de una crisis internacional generalizada. Dicha contracción afectó a la mayoría de los países de la región, particularmente a El Salvador, Honduras, México, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela. No obstante, a diferencia de otras crisis anteriores, en esta ocasión las políticas públicas jugaron un papel preponderante para evitar un impacto mayor en las condiciones laborales y sociales.

En ese mismo año, la incidencia de la pobreza alcanzó a un 33,1% de la población de la región, incluido un 13,3% en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Estas cifras se traducen en 183 millones de personas pobres y 74 millones de indigentes (véase el gráfico 1). Respecto de 2008, la pobreza solo mostró un leve retroceso, equivalente a un aumento de 0,1 puntos porcentuales, lo que muestra una disposición y una capacidad mucho más enérgica de los países para contener los efectos sociales de la crisis, en comparación con otras situaciones análogas producidas en crisis precedentes. El incremento de la pobreza extrema fue algo mayor y representó 0,4 puntos porcentuales. Tanto el número de pobres como el de indigentes aumentaron en tres millones de personas.

Gráfico 1

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980-2010¹ (En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

¹ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

Con estos resultados, el balance de los últimos años sigue siendo relativamente positivo. En comparación con 2002, cuando la pobreza y la indigencia alcanzaron sus niveles más altos desde 1990, ambos indicadores han mostrado una reducción importante, de 10,9 puntos porcentuales el primero y de 6,1 puntos el segundo.

Actualmente se dispone de información que permite evaluar la evolución de la pobreza y la indigencia entre 2008 y 2009 en nueve países. De ellos, seis presentaron una clara disminución de la pobreza entre un año y otro. La República Dominicana y el Uruguay (área urbana) redujeron la tasa de pobreza en más de 3 puntos porcentuales, mientras que el Brasil, Panamá, el Paraguay y el Perú registraron disminuciones de entre 0,9 y 2,2 puntos porcentuales. Aunque de magnitud inferior, las variaciones de la tasa de pobreza en Colombia y el Ecuador (a nivel nacional, no así a nivel urbano) también tuvieron signo negativo². En 2009, la tasa de indigencia cayó de manera significativa en Colombia, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, y registró un leve descenso en el Brasil y el Paraguay. De esta manera, Costa Rica se destaca como el único país, entre aquellos para los que se cuenta con información, en que los indicadores de pobreza y de indigencia tuvieron un deterioro visible en 2009, cuando aumentaron 2,5 y 1,4 puntos, respectivamente.

Las nuevas cifras disponibles para la Argentina, Chile y El Salvador muestran la evolución de la pobreza en un período más amplio. Entre 2006 y 2009, la Argentina (área urbana) redujo la pobreza y la indigencia a razón de 3,2 y 1,1 puntos porcentuales por año, respectivamente. Chile logró disminuir levemente la pobreza entre esos mismos años, mientras que la indigencia se mantuvo prácticamente constante³. En El Salvador, la pobreza y la indigencia se mantuvieron constantes entre 2004 y 2009.

Estas cifras permiten, asimismo, evaluar el progreso de los países hacia la consecución de la meta 1A del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, consistente en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema. Pese al leve retroceso experimentado en 2008 y 2009, América Latina sigue bien encaminada hacia el cumplimiento de la meta 1A. El porcentaje de avance es de un 82%, cuando ha transcurrido un 72% del tiempo previsto para el logro de la meta.

² Téngase presente que en esta edición del Panorama social se utiliza para Colombia la nueva serie de estimaciones oficiales de pobreza producida por el país para los años 2002 a 2009, por lo que las cifras pueden no coincidir con las publicadas en ediciones anteriores.

³ Es común que las estimaciones aquí publicadas difieran de las cifras oficiales sobre pobreza producidas por los países, debido a la aplicación de distintos criterios metodológicos. En el caso de Chile, las cifras presentadas divergen, por primera vez, de la estimación oficial del país. Conforme a la modificación metodológica introducida en 2007 por la CEPAL, la línea de indigencia fue actualizada mediante el índice de precios al consumidor (IPC) de alimentos y para el componente no alimentario de la línea se utilizó el IPC del resto de los bienes y servicios, en lugar de utilizar el mismo deflactor para ambas líneas, como se venía haciendo hasta entonces.

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA E INDIGENCIA,
ALREDEDOR DE 2002, 2008 Y 2009
(En porcentajes)

País	Alrededor de 2002			Alrededor de 2008			2009		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina ^a	2002	45,4	20,0	2006	21,0	7,2	2009	11,3	3,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	62,4	37,1	2007	54,0	31,2	...	...	...
Brasil	2001	37,5	13,2	2008	25,8	7,3	2009	24,0	7,0
Chile	2000	20,2	5,0	2006	13,7	3,2	2009	11,5	3,0
Colombia ^b	2002	54,2	10,0	2008	40,1	17,0	2009	45,7	10,5
Costa Rica	2002	20,3	8,2	2008	10,4	5,5	2009	18,0	0,0
Ecuador ^a	2002	40,0	10,4	2008	30,0	14,2	2009	40,2	15,5
El Salvador	2001	48,0	22,1	2004	47,5	10,0	2009	47,0	17,3
Guatemala	2002	60,2	30,0	2006	54,8	20,1	...	...	...
Honduras	2002	77,3	54,4	2007	68,0	45,0	...	...	...
México	2002	30,4	12,0	2008	34,8	11,2	...	...	...
Nicaragua	2001	60,4	42,5	2005	61,0	31,0	...	...	...
Panamá	2002	36,0	18,0	2008	27,7	13,5	2009	26,4	11,1
Paraguay	2001	61,0	33,2	2008	58,2	30,8	2009	50,0	30,4
Perú ^c	2001	54,7	24,4	2008	30,2	12,0	2009	34,8	11,5
República Dominicana	2002	47,1	20,7	2008	44,3	22,0	2009	41,1	21,0
Uruguay ^a	2002	15,4	2,5	2008	14,0	3,5	2009	10,7	2,0
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	48,6	22,2	2008	27,0	0,0	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^A Áreas urbanas.

^B Cifras de la Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia.

^C Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú.

Los cambios observados en la pobreza provienen de distintas interacciones entre el crecimiento del ingreso medio de las personas (efecto crecimiento) y los cambios en la forma en que se distribuye este ingreso (efecto distribución). En cinco de los países en que la pobreza disminuyó en 2009 (la Argentina, Chile, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay) predominó el efecto crecimiento, mientras que en otros cinco (el Brasil, Colombia, el Ecuador, Panamá y el Paraguay) tuvo una participación mayoritaria el efecto distribución. Por su parte, el aumento de la pobreza en Costa Rica se originó en un claro deterioro distributivo, mientras que el leve incremento de la tasa de pobreza de El Salvador provino, principalmente, de una caída en el ingreso medio (véase el cuadro 2).

Al considerar el período comprendido entre 2002 y 2009, se comprueba que la reducción de la pobreza ha sido posible gracias a la complementariedad de los efectos crecimiento y distribución. En particular, en los países donde la pobreza se redujo en 7 puntos porcentuales o más, ambos efectos contribuyeron al resultado con participaciones que van del 41% al 80% en el caso del efecto crecimiento y del 20% al 59% en el efecto distribución.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): CAMBIOS EN LA POBREZA Y CONTRIBUCIÓN DE LOS EFECTOS CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN, 2008-2009^a
(En porcentajes)

	Año		Pobreza			Efecto		Contribución a la variación total	
	Inicial	Final	Inicial	Final	Variación	Crecimiento	Distribución	Crecimiento	Distribución
Argentina ^b	2006	2009	21,0	11,3	-9,7	-9,7	0,0	100	0
Uruguay	2008	2009	13,7	10,4	-3,3	-2,1	-1,2	65	35
República Dominicana	2008	2009	44,3	41,1	-3,2	-5,7	2,5	>100	<0
Chile	2006	2009	13,7	11,5	-2,2	-1,5	-0,7	70	30
Paraguay	2008	2009	58,2	56,0	-2,2	0,1	-2,3	<0	>100
Perú	2008	2009	30,2	34,8	4,6	-2,1	0,7	65	35
Panamá	2008	2009	27,7	20,4	-7,3	-0,5	-0,8	44	56
Brasil	2008	2009	25,8	24,0	-1,8	0,0	-1,5	<0	>100
Ecuador	2008	2009	42,7	42,2	-0,5	0,0	-1,1	<0	>100
Colombia	2008	2009	40,1	45,7	5,6	0,8	-1,2	<0	>100
El Salvador	2004	2009	47,5	47,0	-0,5	0,7	-0,3	>100	<0
Costa Rica	2008	2009	10,4	18,0	7,6	-1,3	3,8	<0	>100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Países ordenados según la variación total de la pobreza en puntos porcentuales. El período 2008 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2006 y 2008.

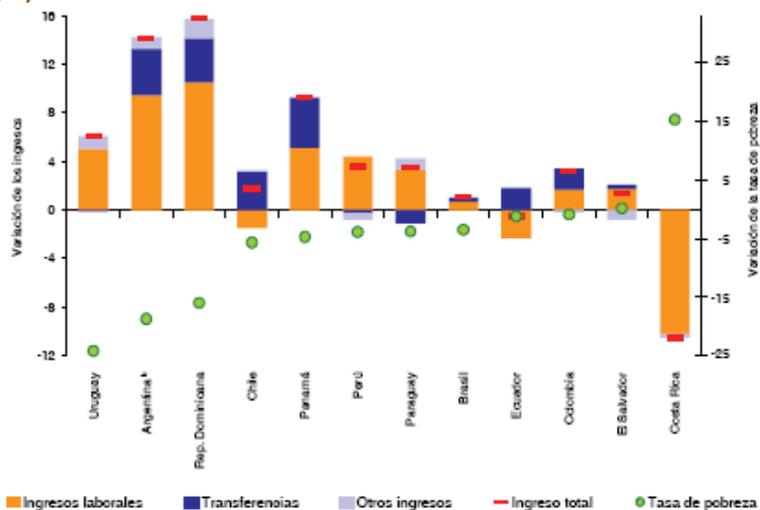
^b Área urbana.

En 2009, la evolución de los ingresos de los hogares pobres estuvo determinada principalmente por los ingresos laborales, ya sea al alza o a la baja. En la mayoría de los países analizados, el ingreso laboral medio de los hogares pobres se incrementó en términos reales, con las excepciones de Chile, Costa Rica y el Ecuador. Por su parte, las transferencias contribuyeron de manera perceptible al aumento de los ingresos totales de los pobres en seis de los países analizados. Cabe destacar que prácticamente la totalidad de estas transferencias corresponde a subsidios o ayudas del gobierno, excepto en la Argentina, donde las jubilaciones dan cuenta de la mayor parte del aumento de las transferencias (véase el gráfico 2).

La distribución del ingreso en los países de América Latina es conocida por estar entre las más desiguales del mundo, característica que se ha mantenido a lo largo de las últimas cuatro décadas. A grandes rasgos, el ingreso captado por los cuatro deciles más pobres es, en promedio, menos del 15% del ingreso total, mientras que el decil más rico capta alrededor de un tercio del ingreso total. Asimismo, el ingreso medio captado por el 20% más rico de la población supera en 19,3 veces al del quintil más pobre.

En los últimos años, la mayoría de los países ha presentado una incipiente tendencia hacia una menor concentración del ingreso. Entre 2002 y la última estimación disponible, la brecha entre quintiles extremos de la distribución se redujo en 14 de un total de 18 países y el índice de Gini bajó por lo menos un 5% en 11 países. Solo la República Dominicana y Guatemala (hasta 2006, fecha del último dato disponible) tuvieron un deterioro distributivo en el período (véase el gráfico 3).

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DEL INGRESO TOTAL POR PERSONA Y DE CADA FUENTE EN LOS HOGARES POBRES, 2008-2009^a
(En porcentajes)

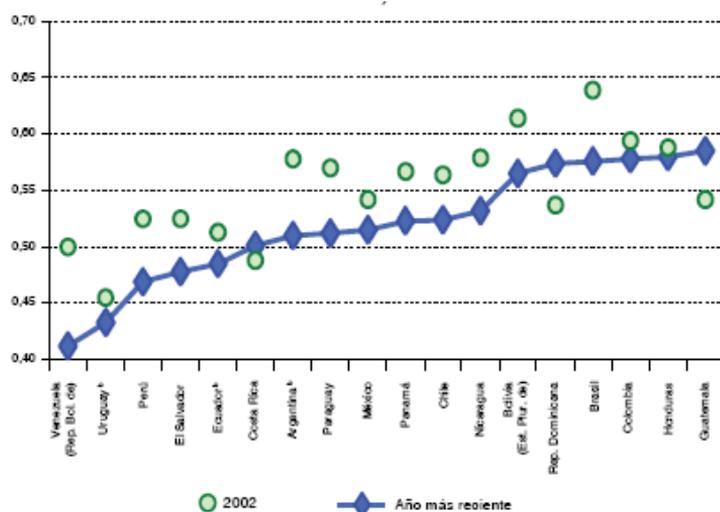


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Países ordenados según la variación anual en la tasa de pobreza. El período 2008 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre 2006 y 2008. El porcentaje de población analizado es el mismo en ambos períodos y corresponde a la tasa de pobreza de 2008.

^b Área urbana.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COEFICIENTE DE GINI DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, 2002-2009^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El año de la encuesta utilizada difiere de un país a otro. El período 2002 corresponde a la encuesta más reciente disponible entre

2000 y 2002, y el período 2009 a las encuestas disponibles entre 2006 y 2009.

^b Área urbana.

América Latina habitualmente ha producido cifras asimilables a la noción de pobreza multidimensional por medio de la aplicación del método de las necesidades básicas insatisfechas, que evalúa la incidencia de carencias básicas en la población, en aspectos como la vivienda, el acceso al agua potable y al saneamiento, y la educación. En sintonía con la necesidad de adoptar una mirada complementaria al enfoque monetario para la medición de la pobreza, se evalúa la evolución de las condiciones de vida mediante la adopción de un enfoque similar al del método de las necesidades básicas insatisfechas. Para ello, se considera como pobres a los que tienen dos o más privaciones en los ámbitos evaluados.

Los resultados muestran una amplia gama de incidencias de la pobreza multidimensional, que se asemeja, a grandes rasgos, a la que se obtiene mediante el uso de una medición de pobreza monetaria. Los países con mayores tasas de pobreza multidimensional —el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua— también son los que presentan mayores tasas de pobreza monetaria. En el otro extremo, la incidencia de la pobreza multidimensional alcanza sus menores valores en Chile, Costa Rica y el Uruguay (área urbana), tres países que también se caracterizan por tener las incidencias más bajas de pobreza monetaria.

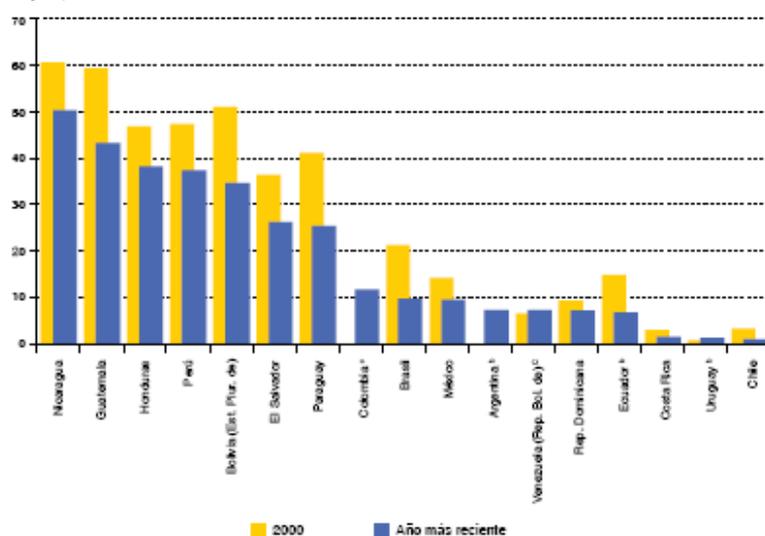
En la última década, prácticamente todos los países de la región muestran una reducción de la incidencia de la pobreza multidimensional, que en seis casos supera los 10 puntos

porcentuales (véase el gráfico 4). La pobreza multidimensional solo no disminuyó en algunos de los países con incidencias inferiores al 10%, lo que es esperable dado que varios de los indicadores utilizados probablemente se encuentran en su límite inferior.

La evidencia desplegada reafirma la tendencia hacia el mejoramiento de las condiciones de vida. No obstante, se debe tener presente que la evaluación multidimensional de la pobreza aquí efectuada está fuertemente acotada a ciertas carencias materiales, que son las que las encuestas de hogares de la región permiten cuantificar. Para sacar un mayor provecho del enfoque multidimensional es necesario complementar el análisis de las carencias materiales con el de las privaciones en otros ámbitos del bienestar, para lo que se requiere fortalecer las fuentes de información actualmente disponibles.

Gráfico 4

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): INCIDENCIA DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL, 2000-2009a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a El año de la encuesta utilizada difiere de un país a otro. El período 2000 corresponde a la encuesta más cercana disponible al año

2000, y el período 2009 a las encuestas más recientes disponibles entre 2006 y 2009.

^b Área urbana.

^c Las encuestas disponibles alrededor de 2000 no permiten hacer una estimación comparable de pobreza multidimensional.

B. Fecundidad, emancipación temprana y pobreza

En América Latina se verificó entre 2002 y 2009 una importante caída de la pobreza infantil medida en términos monetarios. Sin embargo, la pobreza continúa afectando proporcionalmente más a los niños y adolescentes, lo que refuerza la necesidad de comprender mejor los factores que están detrás de la pobreza infantil.

La fecundidad temprana puede tener un papel relevante en la reproducción de la pobreza entre los niños. Una fecundidad más precoz y más alta genera una fuerte carga de crianza para los hogares, lo que obliga a distribuir recursos escasos entre un número elevado de hijos y obstaculiza la participación de las madres en el mercado laboral. Por su parte, los niños pobres crecen en desventaja en materia de salud y de acceso al sistema educacional, lo que erosiona sus capacidades humanas y contribuye a la reproducción de la pobreza en el largo plazo.

En Chile y el Uruguay, dos de los cuatro países que más redujeron la pobreza entre los niños de 0 a 5 años, la tasa de reducción de la fecundidad en las madres pobres de 15 a 24 años fue mayor a la verificada para todas las madres del mismo grupo etario. En cambio, en la Argentina, el país con el segundo mejor desempeño en la reducción de la pobreza infantil, la fecundidad de las madres pobres más jóvenes disminuyó menos que la de todas las madres. En Panamá, país situado en el cuarto lugar de reducción de la pobreza infantil, la fecundidad de las madres de 15 a 24 años pobres aumentó.

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): VARIACIONES EN LA TASA DE POBREZA MONETARIA DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES Y CAMBIOS EN LAS TASAS DE FECUNDIDAD, 1990 Y 2009^a

(En porcentajes)

	Niños pobres de 0 a 5 años	Fecundidad - madres pobres de 15 a 24 años ^b	Fecundidad - todas las madres de 15 a 24 años ^b	Niños pobres de 0 a 15 años	Fecundidad - todas las madres pobres ^b	Fecundidad - todas las madres ^b
Argentina	-54	-20	-33	-46	-7	-54
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-14	-23	-30	-0	-17	-14
Brasil	-25	-27	-53	-28	-10	-25
Chile	-74	-03	-57	-74	-57	-74
Colombia	-7	-10	-24	-0	-13	-7
Costa Rica	-15	-40	-54	-15	-33	-15
Ecuador	-21	-37	-51	-21	-25	-21
El Salvador	-11	-30	-30	-7	-23	-11
Guatemala	-7	-10	-10	-0	-4	-7
Honduras	-8	-40	-40	-8	-20	-8
México	-0	-37	-40	-10	-34	-0
Nicaragua	-10	-43	-48	-8	-25	-10
Panamá	-28	13	-10	-37	-7	-28
Paraguay	17	-23	-27	11	-22	17
Uruguay	-45	-33	-31	-45	-41	-45
Venezuela (República Bolivariana de)	-11	-38	-53	-10	-20	-11
América Latina ^c	-20	-31	-40	-21	-24	-33

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los cálculos de los cambios en las tasas de fecundidad para las madres pobres y no pobres se realizaron también considerando una tasa de pobreza general constante, al valor de 1990. Los resultados fueron muy similares a los que se presentan en el cuadro 1.

^b El término "madres" comprende a todas las mujeres identificadas como jefas de hogar o cónyuges del jefe.

^c Promedios simples.

El promedio simple de reducción de la fecundidad de las madres pobres de 15 a 24 años en cuatro de los cinco países que más redujeron la pobreza en niños de 0 a 5 años (Chile, la Argentina, el Uruguay y el Brasil) llega a un 37%, mientras que en las naciones que menos éxito tuvieron en la disminución de la pobreza infantil (Colombia, Guatemala,

Honduras, México y el Paraguay), este valor alcanzó el 27% (el cálculo se realizó sin incluir a Panamá entre los países que más disminuyeron la pobreza infantil).

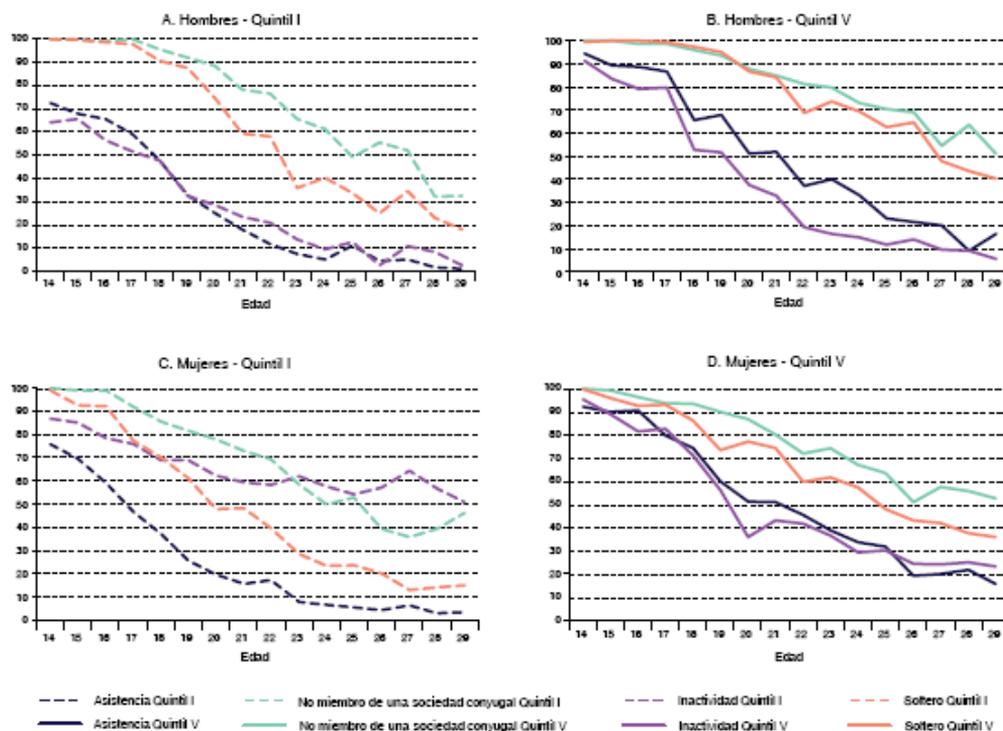
En suma, las decisiones reproductivas pueden incidir en la pobreza de las madres y de sus hijos y, cuando esto ocurre, las consecuencias tienden a prolongarse a lo largo del tiempo. Esto pone de manifiesto la necesidad de contar con políticas que actúen sobre las madres presentes y futuras y sobre sus hijos. Entre estos instrumentos cabe mencionar aquellos que faciliten: a) la postergación de la edad de inicio de la maternidad; b) un mejor acceso a la información sobre el control de la reproducción; c) la permanencia de las mujeres en el sistema educativo; d) el mejoramiento de la calidad de la educación, y e) la disponibilidad de instituciones de cuidado y atención de los hijos pequeños que, a su vez, faciliten la participación de las madres en el sistema educativo y en el mundo del trabajo.

El inicio temprano de las trayectorias de emancipación, que refieren al proceso de abandono de la familia de origen, de inserción en el mercado de trabajo y de constitución de un hogar propio, es crucial en las historias de los jóvenes pobres⁴.

En los países con menores coberturas educativas y menos avance en la transición demográfica existen marcadas diferencias en la asistencia escolar de la población de 15 años según el quintil de ingreso, ya que esta llega al 95% en el quintil de mayores ingresos y solo al 75% en el quintil más pobre. A su vez, en ninguna de las edades entre los 15 y los 29 años la participación laboral de las mujeres del quintil más pobre alcanza el 50%. En cambio, alrededor de un 80% de las mujeres de 29 años del quintil más rico participa en el mercado de trabajo (véase el gráfico 5).

⁴ *La emancipación es el camino de la dependencia a la autonomía, o el tránsito de la juventud a la asunción de los roles y las responsabilidades vinculadas a la adultez.*

Gráfico 5
EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y NICARAGUA (PROMEDIOS SIMPLES)
INDICADORES DE EMANCIPACIÓN POR EDAD Y GRUPOS DE INGRESO, ALREDEDOR DE 2006^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a El Salvador 2004, Guatemala 2006, Honduras 2007 y Nicaragua 2005.

Los datos acerca del peso de la categoría de jóvenes que no estudian ni trabajan emiten señales sobre los riesgos de pobreza y exclusión social. El peso de la desafiliación de las principales instituciones es mayor entre las mujeres que entre los hombres y entre los jóvenes de los estratos de menores ingresos que entre sus pares en el otro extremo de la distribución.

Por último, se debe señalar en los países de menor desarrollo de la región la persistencia de jóvenes mujeres de estratos altos que no estudian ni trabajan, que seguramente desempeñan sus tareas en reductos domésticos tradicionales, y cuyas proporciones triplican las de sus pares en los países más desarrollados.

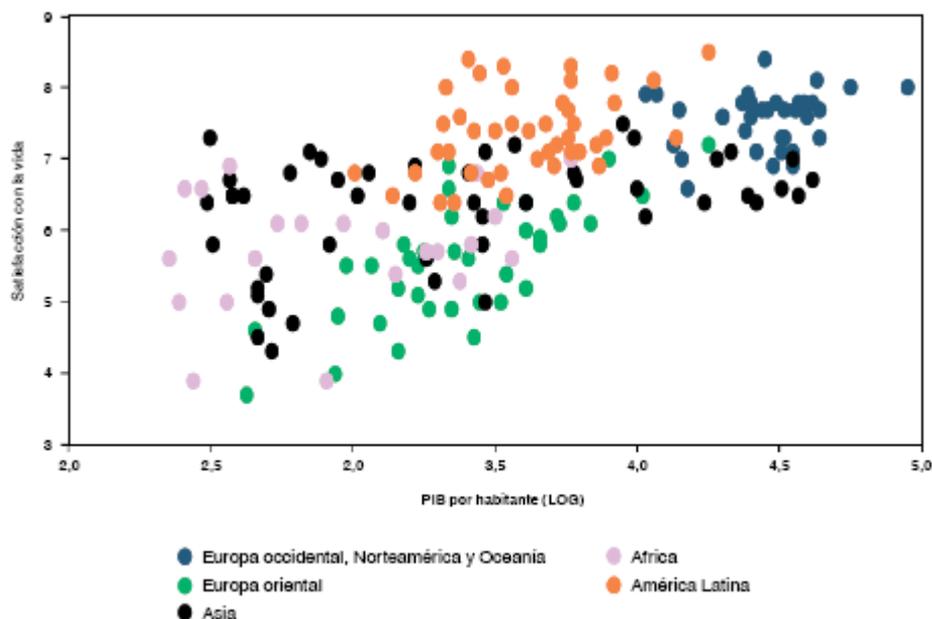
C. Bienestar subjetivo, condiciones de vida y ciclo de vida: América Latina y el Caribe y otras regiones del mundo

En el gráfico 6 se presentan los resultados de un análisis que relaciona los promedios nacionales de satisfacción con la vida y el PIB por habitante en países de América Latina y Caribe y de otras regiones en el período 1981-2008. En los países de nuestra región, los promedios nacionales de satisfacción están muy por encima de lo esperable según el PIB por habitante, puesto que son comparables a las medias nacionales de los países de Europa occidental, América del Norte y Oceanía.

En América Latina, la brecha de satisfacción con la vida vinculada a los tramos de ingreso se acentúa en los individuos de 60 años o más, donde los grupos de ingreso medio y de menor ingreso expresan un grado de satisfacción mucho menor que los grupos de mayor ingreso. Este patrón se asemeja a lo apreciado en Europa oriental y es distinto al de los países más desarrollados, donde se observa una curva de satisfacción en forma de U a lo largo del ciclo vital para los individuos que viven en hogares con los ingresos más bajos (véase el gráfico 7). En estos casos, la satisfacción con la vida aumenta después de los 60 años y la brecha de satisfacción entre grupos de distintos ingresos disminuye notoriamente en esa fase del ciclo de vida. Es probable que esta diferencia entre regiones se relacione con sistemas más universales de protección frente a riesgos en países más desarrollados en los grupos de mayor edad (mayor cobertura de pensiones y de sistemas de salud en los sectores de menores ingresos). No es igual envejecer disfrutando de una situación protegida (ya sea por pensiones obtenidas a través del autoseguro o por la acción de un estado de bienestar) que vivir una vejez en condiciones económicas precarias y sin protección social.

Gráfico 6

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES) Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO:
SATISFACCIÓN CON LA VIDA SEGÚN EL PIB POR HABITANTE, 1981-2008³**



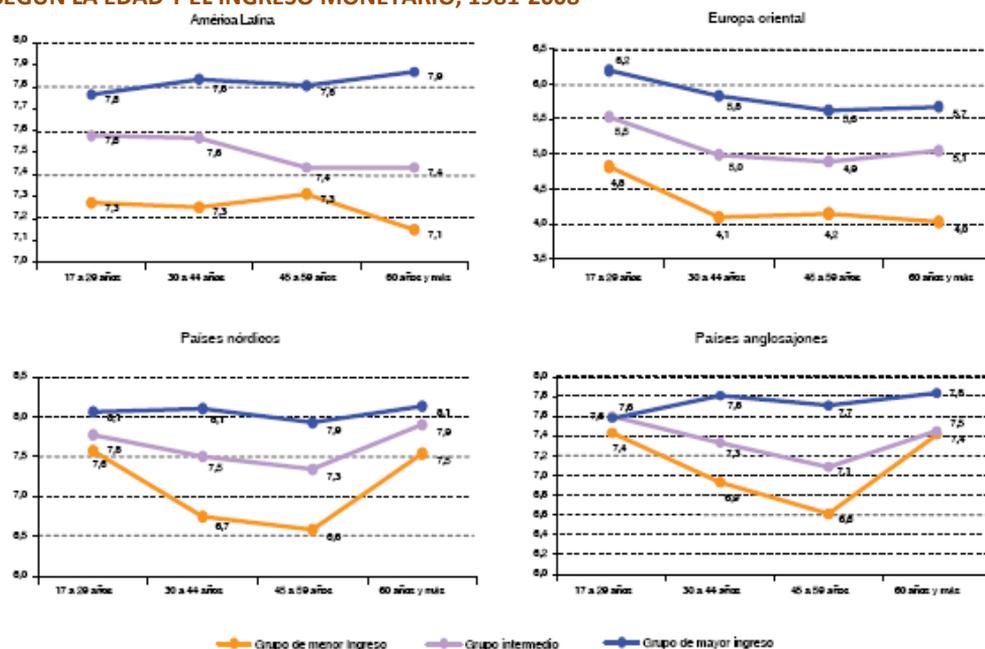
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre tabulaciones especiales de la base de datos de las encuestas World Values Survey [en línea] <http://www.worldvaluessurvey.org/> y Latinobarómetro, 2007, para nivel de satisfacción; y Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [en línea] <http://data.worldbank.org/indicador>, para PIB por habitante.

³ Promedios de una escala de satisfacción con la vida de 1 a 10, donde 1 es muy insatisfecho y 10 muy satisfecho. Europa occidental, América del Norte y Oceanía: Alemania, Andorra, Australia, Canadá, Chipre, España, Estados Unidos, Finlandia, Italia, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. Europa oriental: Albania, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Federación de Rusia, Hungría, Letonia, Lituania, Moldavia, Polonia, República Checa, ex República Yugoslava de Macedonia, Rumania, Serbia, Serbia y Montenegro y Ucrania. Asia: Arabia Saudita, Armenia, Azerbaiyán, Bangladesh, China, Filipinas, Georgia, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), India, Indonesia, Irán, Iraq, Israel, Japón, Jordania, Kirguistán, Malasia, Pakistán, República de Corea, Singapur, Tailandia, Turquía y Viet Nam. África: Argelia, Burkina Faso, Egipto, Etiopía, Ghana, Malí, Marruecos, Nigeria, República Unida de Tanzania, Rwanda, Sudáfrica, Uganda, Zambia y Zimbabwe. América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Por otra parte, en la región, el hecho de estar casado, convivir o tener una relación de pareja se asocia a mayores niveles de satisfacción con la vida. La población de 17 a 29 años sin hijos presenta en América Latina los mayores niveles de satisfacción con la vida, similares a sus homólogos en países industrializados. No obstante, los niveles de satisfacción con la vida de los jóvenes de la región que tienen un hijo o más y de los

jóvenes con hijos y sin pareja son claramente inferiores a los de sus homólogos en países desarrollados (véase el gráfico 8). Entre las parejas jóvenes con hijos, claramente los índices de mayor satisfacción, como se muestra en el gráfico 8, se dan en los países nórdicos, donde se cuenta con apoyo e incentivos a la paternidad y maternidad propios del estado de bienestar que allí se vive.

Gráfico 7
AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES) Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO: SATISFACCIÓN CON LA VIDA, SEGÚN LA EDAD Y EL INGRESO MONETARIO, 1981-2008^a



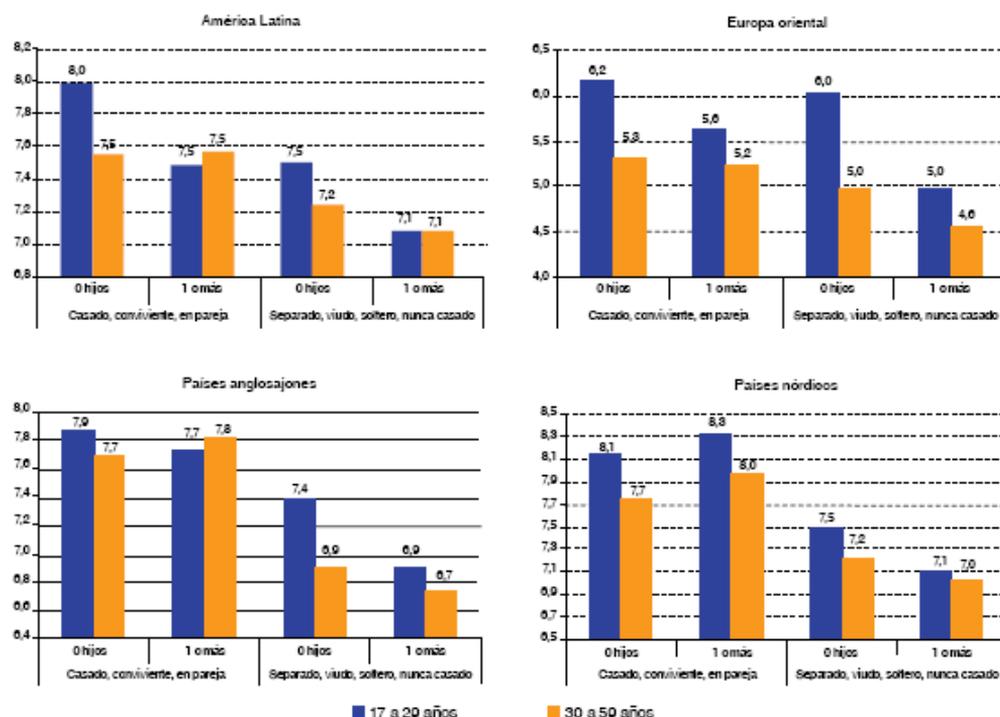
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre tabulaciones especiales de los datos de la encuesta World Values Survey [en línea] <http://www.worldvaluessurvey.org/>.

^a Promedios de una escala de satisfacción con la vida de 1 a 10, donde 1 es muy insatisfecho y 10 muy satisfecho. América Latina:

Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay. Europa oriental: Albania, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Federación de Rusia, Hungría, Moldavia, Polonia, República Checa, Rumania y Ucrania. Países anglosajones: Australia, Estados Unidos, Gran Bretaña y Nueva Zelandia. Países nórdicos: Finlandia, Noruega y Suecia.

Gráfico 8

AMÉRICA LATINA (12 PAÍSES) Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO: SATISFACCIÓN CON LA VIDA SEGÚN LA SITUACIÓN MARITAL Y EL NÚMERO DE HIJOS, POBLACIÓN DE 17 A 59 AÑOS, 1981-2008^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre tabulaciones especiales de la base de datos de la encuesta World Values Survey [en línea] <http://www.worldvaluessurvey.org/>.

^a Promedios de una escala de satisfacción con la vida de 1 a 10, donde 1 es muy insatisfecho y 10 muy satisfecho. América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay. Europa oriental: Albania, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Federación de Rusia, Hungría, Moldavia, Polonia, República Checa, Rumania y Ucrania. Países anglosajones: Australia, Estados Unidos, Gran Bretaña y Nueva Zelandia. Países nórdicos: Finlandia, Noruega y Suecia.

CAPÍTULO II

LA EDUCACIÓN FRENTE A LA REPRODUCCIÓN INTERGENERACIONAL DE LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN: SITUACIÓN Y DESAFÍOS EN AMÉRICA LATINA

La educación representa el hito clave y transversal en las fases de desarrollo del ciclo vital considerado en este Panorama social. Se trata de la principal herramienta de que disponen los Estados para disociar los orígenes sociales de los individuos de sus logros en términos de bienestar a lo largo de la vida. Sin embargo, la región no ha logrado transformar al sistema educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades. Los mismos avances en cobertura, acceso y progresión de los distintos ciclos educativos de las últimas décadas han llevado a la estratificación de aprendizajes y logros en los sistemas educativos.

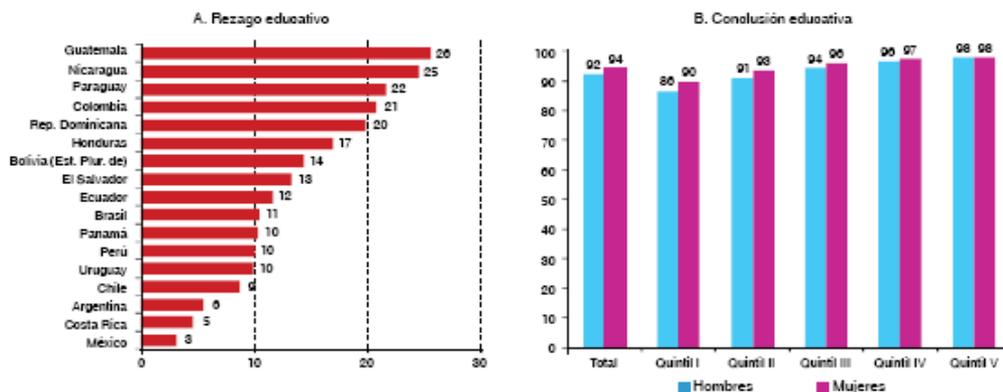
En una perspectiva de ciclo de vida es importante examinar, a su vez, la situación educativa según sus distintas etapas. Así, la educación preescolar ha adquirido relevancia como política pública en la región, dada la evidencia de su impacto positivo en las trayectorias a lo largo de los ciclos posteriores. La situación en la región es heterogénea en cuanto al acceso al ciclo preescolar, con países que tienen matrícula casi universal y otros en torno al 30%. Si bien las desigualdades socioeconómicas no parecen muy relevantes en la asistencia hacia el final del ciclo preescolar (3 a 5 años), existe alguna evidencia proveniente de encuestas de hogares de que estas son más amplias en edades más tempranas. Además, existen marcadas disparidades de acceso entre zonas urbanas y rurales y respecto de poblaciones provenientes de pueblos originarios.

A nivel de enseñanza primaria el acceso es prácticamente universal, pero es necesario concentrar los esfuerzos en la progresión oportuna y la conclusión del ciclo por parte de los grupos sociales más postergados, como se observa en los gráficos 9 A y B.

El acceso y la progresión oportuna hacia el nivel secundario y en él es bastante menor que en la enseñanza primaria y la situación entre países resulta más heterogénea: la tasa neta de asistencia en este nivel llega al 88%, en comparación con el 97% en el de primaria. Al enfrentar el ciclo de alta secundaria, los jóvenes ya tienen oportunidades para incorporarse al mercado de trabajo, lo que desincentiva su retención, sobre todo si enfrentan condiciones adversas de carácter económico, académico, de integración o formación de identidad. A la heterogeneidad entre países se suma una heterogeneidad cada vez más pronunciada dentro de los países, que produce diferencias entre zonas urbanas y rurales, estudiantes pobres y no pobres o de distintos estratos socioeconómicos, indígenas y no indígenas, entre otros factores de discriminación (véase el gráfico 10).

Gráfico 9

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): ATRASO ESCOLAR DE LOS NIÑOS DE ENTRE 9 Y 11 AÑOS Y CONCLUSIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA ENTRE JÓVENES DE 15 A 19 AÑOS DE LA POBLACIÓN TOTAL, SEGÚN SEXO Y QUINTILES DE INGRESO, ALREDEDOR DE 2007-2008^a
 (En porcentajes)

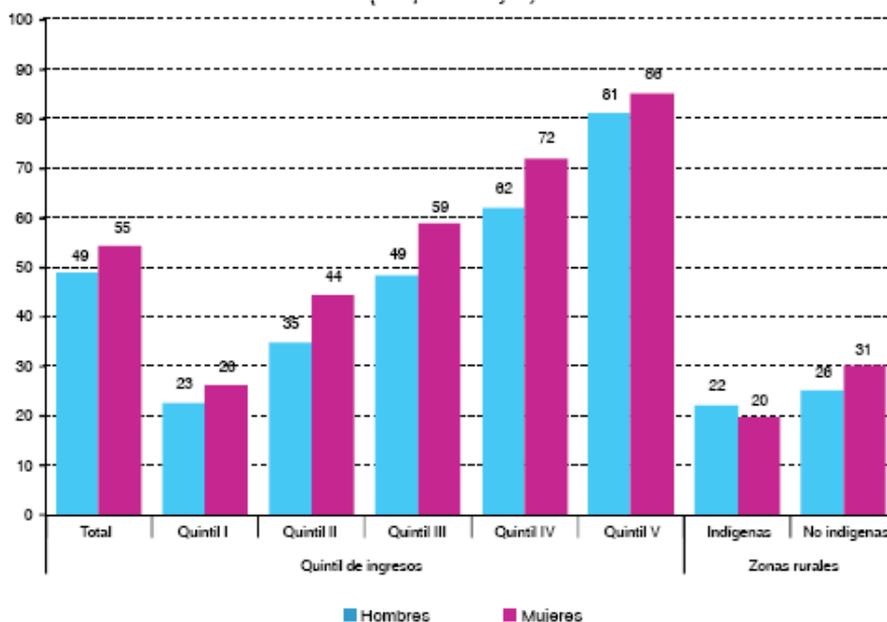


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), Resumen estadístico I, totales nacionales, octubre de 2008, y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Para calcular el atraso escolar se consideran niños con dos o más años de atraso en el grado al que asisten respecto de su edad.

Gráfico 10

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): JÓVENES DE 20 A 24 AÑOS QUE CULMINARON LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, SEGÚN EL NIVEL DE INGRESO PER CÁPITA Y SEXO, ALREDEDOR DE 2008^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

^a Las cifras respecto de jóvenes indígenas y no indígenas se refieren a ocho países y corresponden a 2007.

En general, el acceso al último ciclo educativo de educación postsecundaria está reservado a una porción relativamente pequeña de los jóvenes de la región. En el grupo etario de 25 a 29 años de edad, solo un 8,3% ha logrado concluir al menos cinco años de educación postsecundaria (duración típica de una carrera universitaria), con una estratificación según quintiles de ingreso per cápita muy marcada, ya que por cada 27 jóvenes de estratos de altos ingresos (quinto quintil) solo uno de bajos ingresos (primer quintil) logra concluir cinco años de estudios postsecundarios.

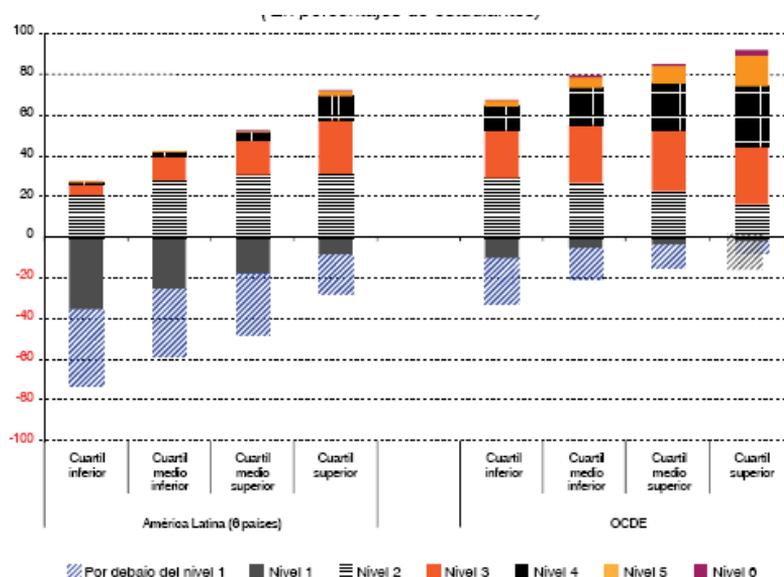
En cuanto a los factores de desigualdad, las condiciones socioeconómicas de los hogares, así como también la educación formal alcanzada por los jefes y jefas de hogar, resultan determinantes de las diferencias en los resultados del aprendizaje y la progresión en el sistema educativo, lo que muestra que el sistema educativo no logra cumplir una de sus principales funciones, a saber, disociar los logros de los niños y jóvenes de las condiciones diferenciales de origen con que llegan a dicho sistema. A ello se suma el acceso a servicios de enseñanza de calidad muy dispar. El peso de la reproducción social de la población no recae en una sola institución sino más bien en una estructura institucional, donde las acciones del sistema educativo se articulan especialmente con las acciones de las familias y con lo que pasa en sus entornos comunitarios más inmediatos. Los atributos de los hogares siguen revelándose como la causa principal de las diferencias en los resultados del aprendizaje.

A las desventajas socioculturales con que llegan al sistema educativo los estudiantes de menores recursos se suma su acceso a servicios de enseñanza de una menor calidad relativa respecto de los estudiantes de mayores recursos, lo que refuerza la desigualdad de trayectorias de aprendizaje. En décadas recientes, la expansión del acceso al sistema educativo hacia sectores tradicionalmente excluidos ha ido acompañada de una mayor segmentación de la oferta y una marcada expansión de los gastos de bolsillo y las escuelas privadas.

La segmentación no se da, pues, solo en los años de escolaridad sino en los aprendizajes efectivos. En el gráfico 11 se muestra la manera en que se distribuyen los resultados académicos de estudiantes de 15 años en ciencias, de acuerdo a su estatus socioeconómico y cultural. La mayor parte de los estudiantes del primer y segundo cuartil de ingresos de los países latinoamericanos alcanzan niveles de logros por debajo del nivel 2, es decir, no han desarrollado las competencias básicas para desempeñarse en el área. En contraste, a pesar de que entre los países de la OCDE también existe desigualdad en logros de aprendizajes entre los estudiantes de los distintos cuartiles, en todos ellos la gran mayoría de los estudiantes logra el nivel de competencia básico esperado (nivel 2 hacia arriba).

Gráfico 11

AMÉRICA LATINA (SEIS PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DE LOS NIVELES DE DESEMPEÑO EN LA PRUEBA PISA DE CIENCIAS ENTRE LOS ESTUDIANTES DE 15 AÑOS, SEGÚN EL ÍNDICE DE NIVEL SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL (ISEC) DE SUS FAMILIAS, 2006^a
(En porcentajes de estudiantes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos de la prueba PISA 2006.

^a La distribución de niveles de desempeño de América Latina (la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Uruguay) y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se refiere al promedio simple de los niveles medios de logro ponderados a nivel nacional de los países participantes en la prueba del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) 2006.

Si bien los logros y aprendizajes en la educación formal son muy importantes para la participación plena en la economía, la sociedad y la política, también, y cada vez más, el pleno acceso y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones se impone como condición necesaria para la inclusión social. Mientras la brecha digital exacerba las brechas en aprendizajes, comunicación ampliada, redes sociales, acceso a empleo productivo y voz pública, la convergencia digital ayuda claramente a revertirlas. Si bien el sistema escolar es clave para masificar el acceso, la formación y el uso de las nuevas tecnologías digitales, los esfuerzos por compensar a través de la escuela la brecha digital que se da en el mercado (y que se refleja en la brecha digital entre hogares de nivel socioeconómico alto y bajo) no han permitido cerrarlas y encaminarse claramente hacia la convergencia digital.

La disparidad en el desarrollo de capacidades no solo se relaciona con los logros educativos, sino también con los mercados laborales autorregulados que constituyen verdaderas fábricas de segmentación en niveles de productividad, acceso al bienestar y pleno disfrute de derechos sociales. Así, la desigualdad estructural (que se reproduce desde la estructura productiva, los mercados y las instituciones), se combina con la desigualdad intergeneracional, dado que las brechas se refuerzan a lo largo de la vida y se reproducen de una generación a otra.

De lo anterior se infiere la necesidad de un enfoque integral, tanto en las estructuras e instituciones como en el ciclo de vida. Por eso la importancia, también, de la educación, en tanto prepara para participar más plenamente en todas las esferas de la sociedad a lo largo de la vida adulta. Una de estas esferas, pero no la única, es el mundo del trabajo. La CEPAL ha documentado de manera contundente que en las condiciones actuales de la mayoría de los países de la región, quienes no concluyen la educación secundaria completa quedan expuestos a un alto nivel de vulnerabilidad social, por cuanto los ingresos laborales que recibirán como reconocimiento de sus logros educativos tenderán a ser bajos, y tendrán un elevado riesgo de ser pobres y de transformarse en los “prescindibles”, los excluidos, si tienen que desenvolverse en mercados laborales autorregulados, sin garantías mínimas ni derechos laborales. Solo la secundaria completa permite, desde el punto de vista de las tasas de retorno, mantenerse a prudente distancia de la línea de pobreza. El gráfico 12 muestra lo importante que es ampliar la cobertura de los niveles superiores de educación a jóvenes que históricamente han estado privados de ese acceso, a fin de reducir las brechas de perspectivas de vida que se consagran durante los años de juventud⁵.

Para revertir la reproducción intergeneracional de oportunidades educacionales, la política educativa tiene que vincularse con otras medidas de promoción y protección social.

⁵ No afirmamos aquí que la educación tiene por función, ni exclusiva ni primeramente, alcanzar las tasas de retorno que los años de escolaridad logran en mercados laborales competitivos, sino que interesa ilustrar hasta qué punto democratizar las oportunidades educativas es clave para plasmar el derecho de las personas a ejercer su libertad positiva, vale decir, a realizar sus proyectos de vida a partir, entre otras cosas, del oportuno desarrollo de sus capacidades. Ese desarrollo de capacidades es necesario, pero no suficiente pues los mercados laborales deben estar sujetos a políticas de regulación y orientación a fin de dar plena vigencia a los derechos del trabajo y de la protección social y el Estado debe desempeñar un papel fundamental para evitar que la diferenciación educativa condene a la exclusión a quienes no alcanzan los logros educacionales referidos. De allí que los aumentos de productividad no solo deban entenderse en función del retorno de los aprendizajes, sino de la posibilidad que tiene la sociedad, a través del Estado y el sistema tributario, de redistribuir recursos y ampliar la protección social hacia los sectores más desfavorecidos.

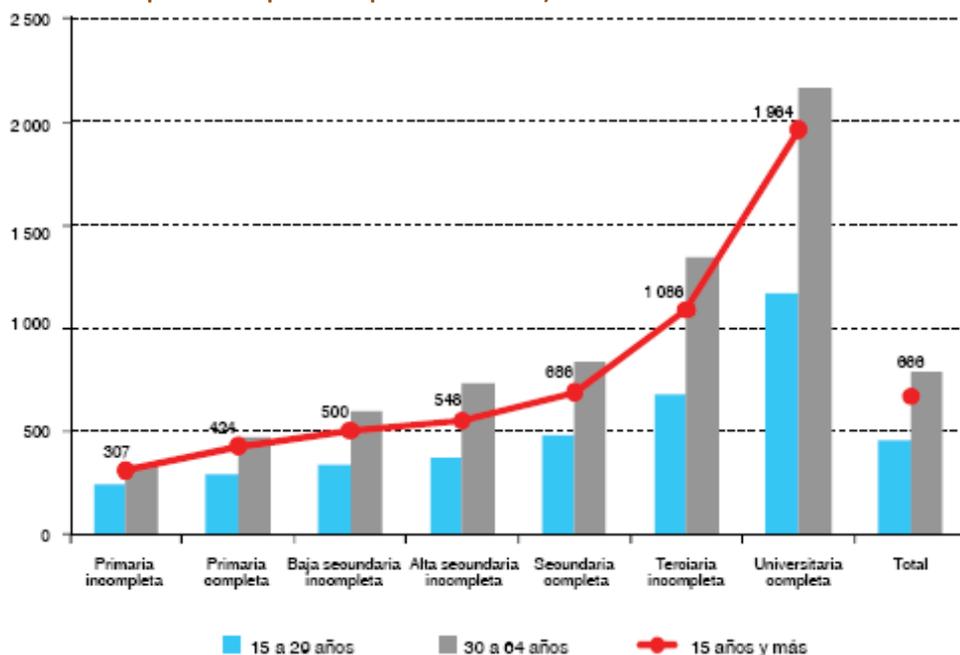
En cuanto a las intervenciones dentro del propio sistema, hay factores claves a destacar:

i) Extensión de la cobertura de enseñanza inicial. El cuidado institucional con financiamiento público para niños menores de 6 años tiene beneficios bien documentados. Por un lado, facilita la integración de la mujer al mercado laboral, el aumento de su autonomía y el incremento de los recursos del hogar. Para la cohorte juvenil esto se constituye en una oportunidad para las madres jóvenes, que así pueden tener más tiempo disponible para continuar sus estudios y no interrumpir su ciclo formativo. En la medida que el cuidado intraescolar provee apoyo alimentario, de salud y de estimulación temprana, compensa las deficiencias de los hogares de menores recursos. Estos cuidados inciden positivamente en el futuro desarrollo de los niños, pues son esenciales para el desarrollo cognitivo y psicomotor, la capacidad de atención y los niveles de actividad y tienen un impacto importante en las perspectivas educacionales futuras del niño en los ciclos educativos posteriores.

Gráfico 12

AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): INGRESOS LABORALES MENSUALES DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE 15 A 29 AÑOS, DE 30 A 64 AÑOS Y DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN EL NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO ^a

(En dólares de paridad de poder adquisitivo de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a La definición de la duración de los ciclos educativos se realizó de acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de 1997.

ii) Extensión de la jornada escolar en el nivel de primaria. Los avances en los modelos pedagógicos actuales y las necesidades educativas del mundo moderno hacen que sea cada vez más importante contar con jornadas escolares extendidas. Se espera que una jornada más extensa cambie la relación entre tiempo de trabajo y tiempo de descanso, y que aumente el trabajo pedagógico para los alumnos en la escuela y reduzca el tiempo de las tareas domiciliarias. Esto es especialmente importante para los estudiantes que en el hogar no cuentan con un clima educativo y con espacios que estimulen y apoyen su formación de modo adecuado. La jornada completa trae aparejadas, además, externalidades positivas para las familias, lo que alivia la preocupación por el cuidado extraescolar, incluidas la alimentación y la prevención de conductas de riesgo.

iii) Incorporación de la tecnología digital en la educación como una oportunidad fundamental en la batalla por la equidad. La definición de los criterios para seleccionar modelos de incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a las prácticas de enseñanza debe subordinarse a las metas que plantean los Estados para la educación en cada país. Una de las metas prioritarias de los Estados latinoamericanos, así como de los responsables de sus sistemas educativos, es utilizar la universalización del acceso a las competencias informáticas como una herramienta clave en la lucha por disociar orígenes sociales de logros en los aprendizajes, lo que se concibe como un paso fundamental en la reducción de la pobreza y la desigualdad y en el fortalecimiento de la integración social.

iv) Apoyo a las familias por medio de los programas de transferencias condicionadas. Es muy relevante ensayar instrumentos y estrategias que apoyen la retención de los estudiantes en el sistema durante esta etapa escolar, vale decir, avanzar en la progresión escolar sostenida y oportuna. Al respecto, es importante considerar los programas de transferencias condicionadas, uno de los pilares que en las últimas dos décadas los países han construido para comprometer a las familias de menores ingresos a apoyar la permanencia de los hijos en el sistema educativo. Estos programas tienen la virtud de mejorar, aunque sea marginalmente, los recursos monetarios de los hogares pobres y previenen contra la deserción escolar por costos de oportunidad (la continuidad escolar es parte del contrato de los programas de transferencias). Sin embargo, dado que ya en la educación primaria se tiende a la cobertura universal y que la mayor deserción de jóvenes de familias vulnerables se da en secundaria (pues por su edad pesa más el costo de oportunidad ante la caída de los ingresos familiares), resulta clave extender el beneficio para hijos en edad escolar a lo largo del ciclo secundario.

v) Articulación del sistema de formación para el trabajo. El camino de la juventud hacia el mundo del trabajo, como se vio, está muy segmentado según los logros educativos. La formación de competencias en jóvenes de entre 15 y 20 años es muy relevante para que puedan integrarse de manera adecuada al mercado laboral con oportunidades significativas para su futuro. Por lo tanto, se requieren medidas públicas que focalicen los esfuerzos en este ámbito de la enseñanza, vinculándose esta oferta educativa con el sector productivo.

vi) Compatibilizar la calidad formativa del sistema de educación superior con la expansión del acceso a sectores excluidos. En las últimas décadas, el sistema de educación superior en América Latina y el Caribe ha mostrado una gran expansión y crecimiento. Sin embargo, su cobertura es aún muy restringida y se ha concentrado

en los niveles de ingresos medios y altos. Para asegurar una mayor igualdad de oportunidades en este nivel se requieren políticas que compensen la falta de recursos monetarios y tiempo de los jóvenes que egresan de secundaria y tienen que trabajar para sobrevivir o aportar a sus familias.

CAPÍTULO III

EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS GENERALES E INVERSIÓN EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DE LAS NUEVAS GENERACIONES

El reconocimiento progresivo de la importancia del gasto público social como instrumento para canalizar recursos hacia la población más pobre y la relevancia del desarrollo social para potenciar el desarrollo económico han llevado a los países de la región a aumentar paulatinamente el gasto en esta área. De este modo, la participación del gasto social en el PIB ha pasado del 12,2% en el período 1990-1991 al 18,0% en 2007-2008. En consecuencia, también aumentó considerablemente su participación en el presupuesto, de poco menos del 45% a cerca del 65% del gasto público total.

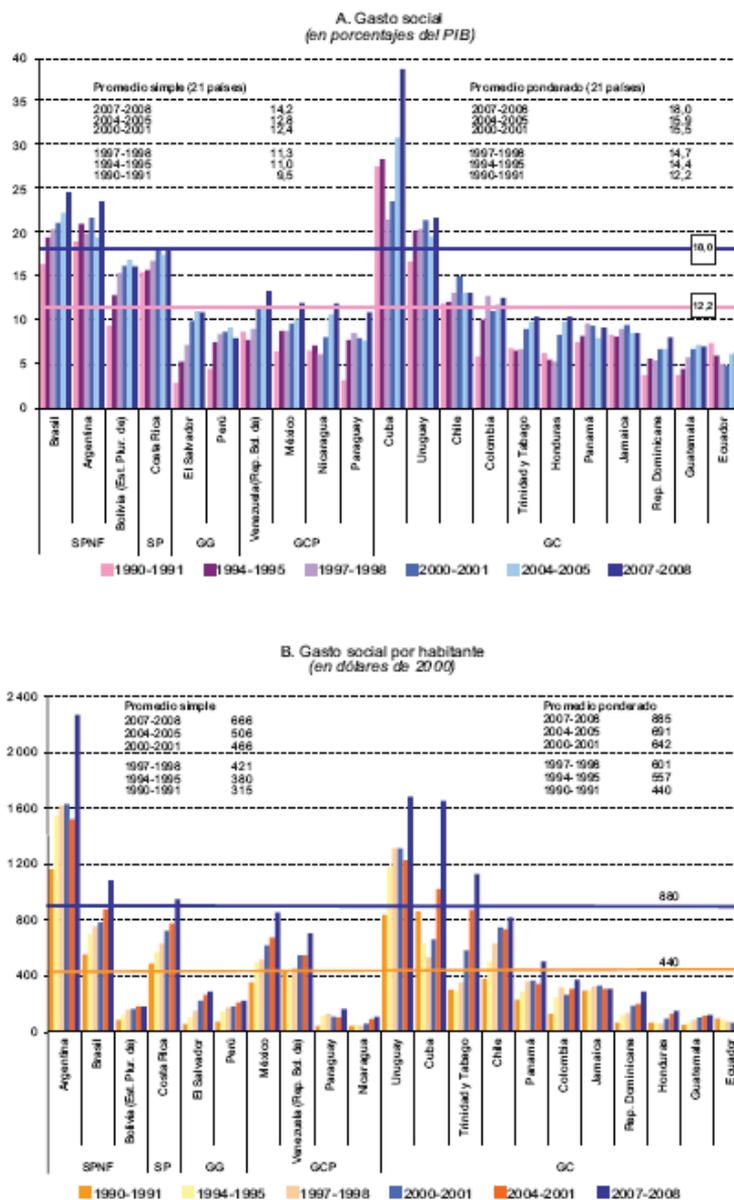
No obstante, hay evidentes diferencias entre países con respecto a la prioridad macroeconómica del gasto social, que va desde menos del 8% del PIB en el Ecuador, Guatemala y el Perú (gobierno central), a niveles superiores a un quinto del PIB en la Argentina, el Brasil, Cuba y el Uruguay. Las diferencias de un país a otro también dependen del nivel de riqueza. Los diferentes grados de desarrollo de los países, así como la carga impositiva y el consecuente presupuesto público general y específicamente social definen grandes disparidades en la cantidad de recursos (véase el gráfico 13).

A. Prociclicidad del gasto social respecto del crecimiento económico

A pesar de la persistencia de los países de la región en aumentar el presupuesto público, y en particular el social, en la mayoría de los casos las oscilaciones de ambos han estado condicionadas por la evolución económica.

No obstante, la sensibilidad del gasto social al ciclo económico es menor que la del presupuesto en su conjunto, como se aprecia en el gráfico 14. En este sentido, pese a su prociclicidad, el gasto social ha sido más defendido de las fluctuaciones económicas que el presupuesto público destinado a fines no sociales. Es esperable que algunas partidas específicas de gasto sean contracíclicas, como las que financian programas de emergencia en períodos de crisis y aumento de la pobreza, y que disminuyen en períodos de auge económico. Otras son más estables, como la seguridad social, y en otros casos puede esperarse que, dentro de márgenes que no produzcan desequilibrios macroeconómicos ni tendencias al déficit fiscal, se registren expansiones en períodos de crecimiento económico.

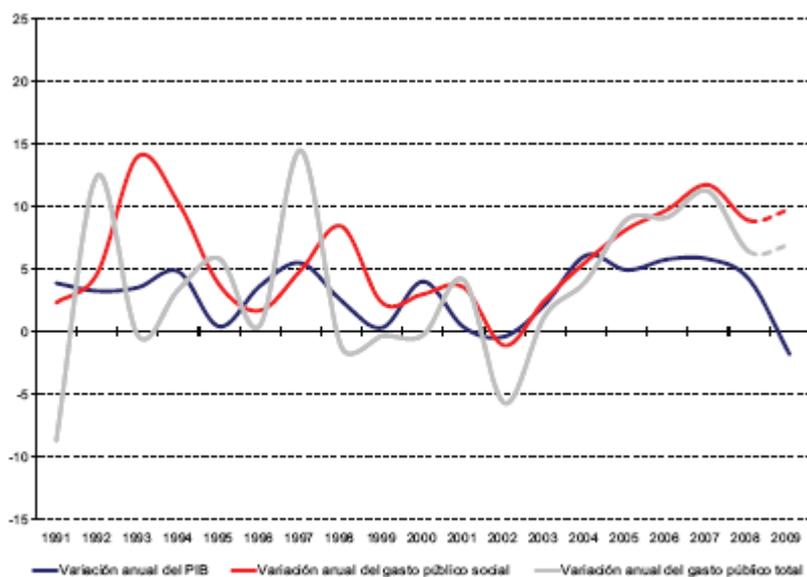
Gráfico 13
AMÉRICA LATINA (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN RELACIÓN
CON EL PIB Y DEL GASTO SOCIAL PER CÁPITA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.
 Nota: SPNF= sector público no financiero; SP= sector público; GG= gobierno general; GCP= gobierno central presupuestario;
 GC= gobierno central.

Gráfico 14

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL, DEL GASTO PÚBLICO TOTAL Y DEL PIB, 1991-2009a
(En porcentajes de variación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social. a Promedios ponderados. Las cifras de gasto de 2009 son estimaciones realizadas a partir de información de siete países.

B. Tendencias del gasto ante la crisis financiera

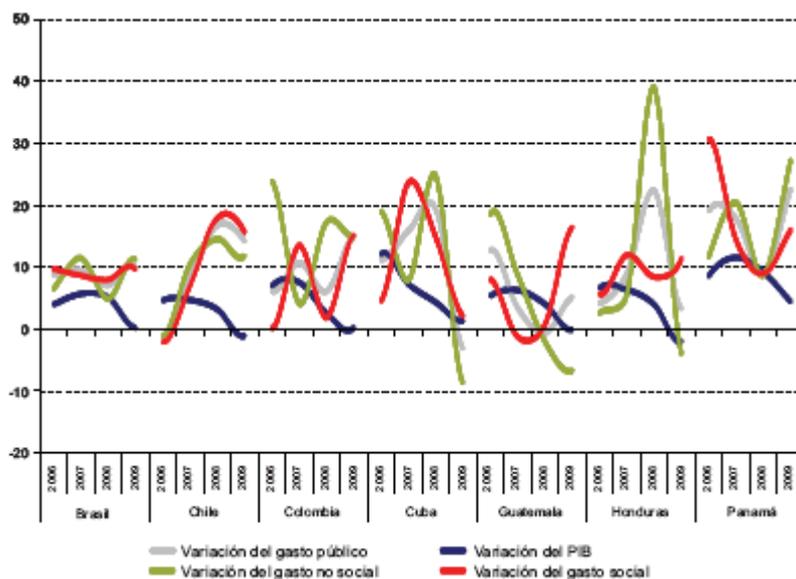
Ante la crisis financiera de 2008, los países de la región pusieron en marcha medidas de diversa índole. A diferencia de otras ocasiones similares, las medidas no apuntaron a la contracción del gasto, sino precisamente a su expansión. Tales medidas incluyeron acciones en materia de política monetaria y financiera, política fiscal, política cambiaria y de comercio exterior, políticas sectoriales, laborales y sociales, y financiamiento multilateral. A grandes rasgos, estas medidas estuvieron orientadas a restaurar la confianza y poner en funcionamiento los mercados financieros, como también a fortalecer la demanda interna de bienes y servicios.

Entre las medidas fiscales más recurrentes en los países, destacan la disminución de impuestos, el aumento de subsidios y beneficios tributarios, y el incremento o anticipación del gasto. En el ámbito social y productivo, son relevantes el aumento de los recursos destinados a construcción de viviendas, agua y saneamiento, el fomento a las pequeñas y medianas empresas y el sector agropecuario (facilitación de créditos y plazos), y el fortalecimiento de las políticas laborales (seguros de desempleo, subsidio a la contratación, programas de empleo) y de los programas sociales, especialmente los de transferencias condicionadas, que actualmente reciben recursos equivalentes al 0,4% del PIB regional y cubren alrededor del 20% de la población latinoamericana y caribeña.

De acuerdo con los antecedentes disponibles de siete países, pese a que la mayoría registró una caída absoluta del PIB, todos siguieron elevando su gasto social. Varios ya habían efectuado incrementos del gasto social en 2008, y 5 de los 7 países hicieron un esfuerzo aún mayor en 2009 (el Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras y Panamá). Si bien los restantes también aumentaron su gasto social, lo hicieron a un ritmo menor que en 2008 (véase el gráfico 15).

Gráfico 15

AMÉRICA LATINA (SIETE PAÍSES): VARIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO, EL GASTO SOCIAL, EL GASTO NO SOCIAL Y EL PIB DURANTE LA CRISIS FINANCIERA
(En porcentajes de variación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre gasto social.

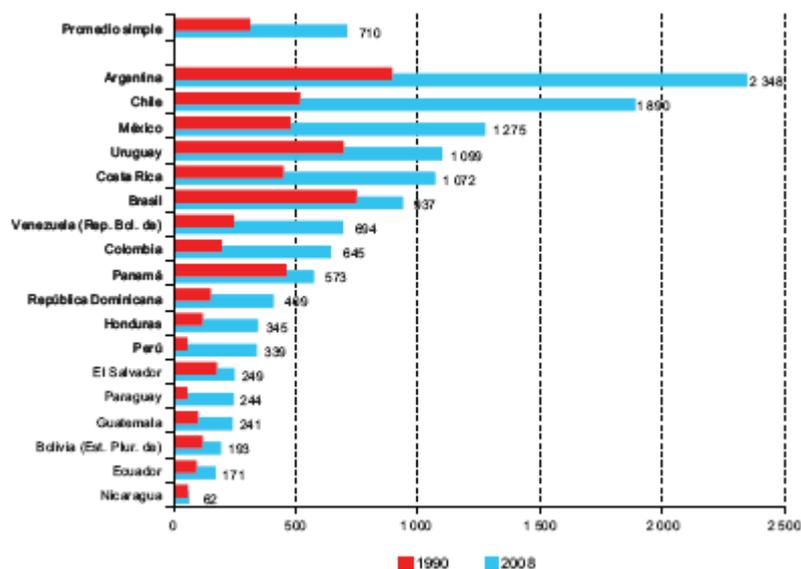
C. Inversión social en edades tempranas: crecimiento y progresividad del gasto educativo

La inversión en las capacidades y competencias de las nuevas generaciones es fundamental para contar en las próximas décadas con una población económicamente activa (PEA) más productiva, que será fundamental para acompañar la transición demográfica y el aumento sostenido de la proporción de adultos mayores en las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Asimismo, la mayor productividad de la PEA impulsa el crecimiento económico con incorporación de conocimientos e innovación en el sistema productivo, lo que, complementado con políticas de promoción de derechos sociales y laborales, también es un elemento positivo para los sistemas de protección social.

Sin duda, la inversión en educación es el núcleo de la inversión en las capacidades y competencias de las nuevas generaciones. En las últimas décadas se han registrado marcados aumentos de los presupuestos educativos con respecto al PIB. Entre 1990 y 2008 el PIB regional casi se duplicó (alcanzó un 3,4% anual y un 84% en todo el período) y la expansión absoluta del gasto público en educación en la región fue del 5% anual y del 140% en todo el período. En dicho lapso, el número de estudiantes públicos en la región aumentó en casi 29 millones, para totalizar 91,2 millones de estudiantes primarios y secundarios que asisten a escuelas públicas (en comparación con 18,5 millones en escuelas privadas), y el gasto por estudiante se incrementó de 312 dólares a 710 dólares⁶.

Gráfico 16

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE DE PRIMARIA Y SECUNDARIA^a (En dólares de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) y CEPAL/Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), "Metas Educativas 2021: estudio de costos", Documentos de proyecto, N° 327 (LC/W.327), Santiago de Chile [en línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/40520/metlas-educativas-2021.pdf>, 2010

^a Ordenado según el gasto por estudiante de 2008.

La mayoría de los países incrementaron más su gasto por estudiante entre 2000 y 2008. Las excepciones son Chile, México, Panamá y el Paraguay, que registraron mayores avances en la década de 1990. Esto se debe principalmente a que casi todos los países elevaron más la cobertura en el primer período: en promedio, el aumento de esta entre 1990 y 2000 fue de alrededor de 14 puntos porcentuales, en comparación con 5 puntos porcentuales adicionales entre 2000 y 2008. Esto significó que buena parte del aumento

⁶ No se incluyen los estudiantes secundarios rezagados (por lo general, de 18 o más años de edad).

del gasto público educativo se centrara en la incorporación de nuevos estudiantes. Luego de los avances de la década de 1990 (y anteriores), el aumento del gasto se ha destinado en gran medida a mejorar las condiciones que afectan directa o indirectamente el proceso educativo: la infraestructura, el equipamiento, el material didáctico y los salarios docentes, entre otras.

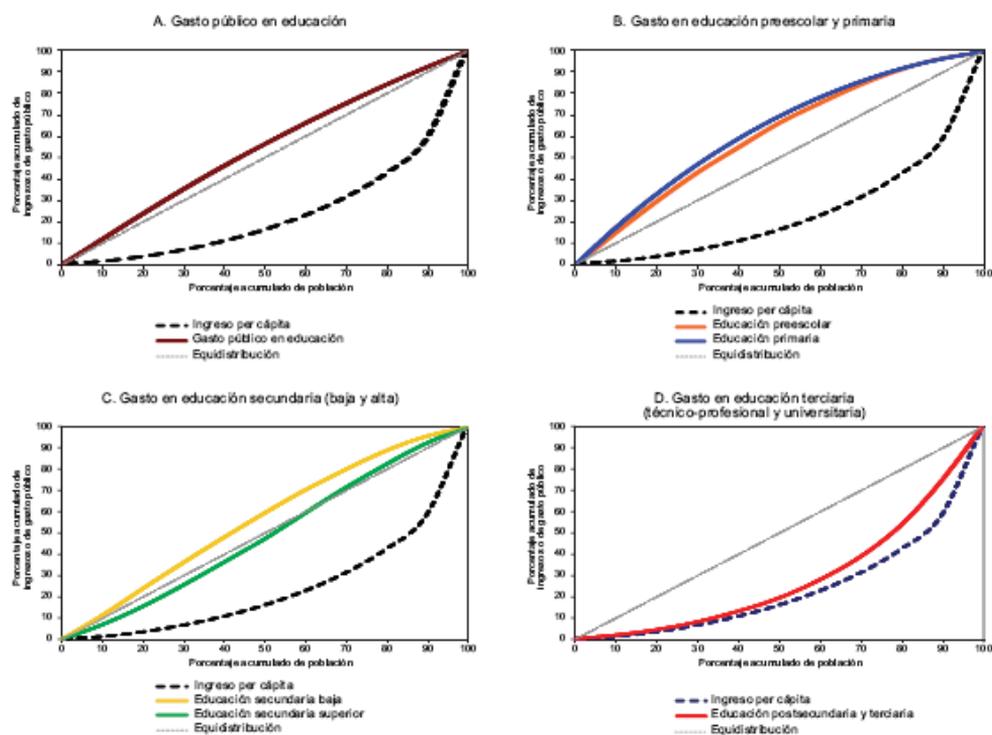
El gasto público en educación es una herramienta fundamental del Estado para promover una mayor igualdad de oportunidades a lo largo del ciclo educativo y para cerrarlas brechas de logros por nivel según el origen socioeconómico de los hogares. La evidencia demuestra que cuanto mayor sea el grado de incorporación de la población infantil y juvenil a los distintos niveles de educación y se universalice su progresión hacia ciclos superiores, mayor será el efecto redistributivo del gasto en educación.

En este sentido, las políticas con mayor efecto igualitario son las que permiten alcanzar coberturas universales. En el gráfico 17 puede observarse que la mayor cobertura en los distintos niveles educativos está asociada al efecto más redistributivo del gasto en dichos niveles.

En términos de políticas, sería un error pensar que es necesario reducir el gasto en educación pública en los niveles de menor cobertura (como la educación universitaria) para trasladarlo a niveles de mayor cobertura (como la primaria o la baja secundaria), tendencia seguida bajo el paradigma del Consenso de Washington y en la ola de reformas de las décadas de 1980 y 1990. Lo que se deduce normativamente de los datos es todo lo contrario: que el gran desafío, desde una perspectiva de derechos e igualdad, es promover la progresión a lo largo de los ciclos educativos de los sectores socioeconómicos que no acceden a niveles superiores y, de este modo, democratizar el acceso a la educación de alta secundaria y postsecundaria.

Por otra parte, el retiro del Estado de los niveles superiores de educación (alta secundaria y postsecundaria) tiene otro efecto muy negativo desde una perspectiva de derechos, pues deja esos niveles a merced de la oferta privada, que segmenta el acceso y la calidad según la capacidad de pago de las familias. Esto tiene un claro efecto regresivo en términos de la distribución de oportunidades según las condiciones socioeconómicas de origen. Dicho de otro modo, es precisamente la existencia de una educación superior pública la que da a los sectores de más bajos ingresos la opción de efectiva movilidad social. Por lo tanto, las tareas públicas deben orientarse a lograr que una proporción cada vez mayor de estudiantes de bajos ingresos continúe sus estudios postsecundarios y, de este modo, aumentar la progresividad del gasto en este nivel.

Gráfico 17
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SEGÚN
ESTRATOS DE INGRESO Y COMPARACIÓN CON EL INGRESO PER CÁPITA^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países y datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

^a Promedios simples.

CAPÍTULO IV

ECONOMÍA GENERACIONAL, SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS Y DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

A. La economía generacional

En los capítulos precedentes, sobre todo en el dedicado a la educación, se ha puesto el acento en las diferencias de logros educativos de niños y jóvenes por niveles socioeconómicos, lo que tiene una marcada incidencia en la reproducción intergeneracional de brechas a lo largo de la vida. En el presente capítulo, esta perspectiva se complementa con el análisis de las diferencias que se observan entre distintas generaciones y para ello se examina cómo se destinan las transferencias públicas y privadas hacia las dos puntas del tiempo: los niños y jóvenes, y los adultos mayores. En este sentido, es interesante constatar el sesgo más notorio que existe en América Latina, en comparación con otras regiones del mundo, en cuanto al mayor peso relativo de las transferencias públicas hacia la población envejecida.

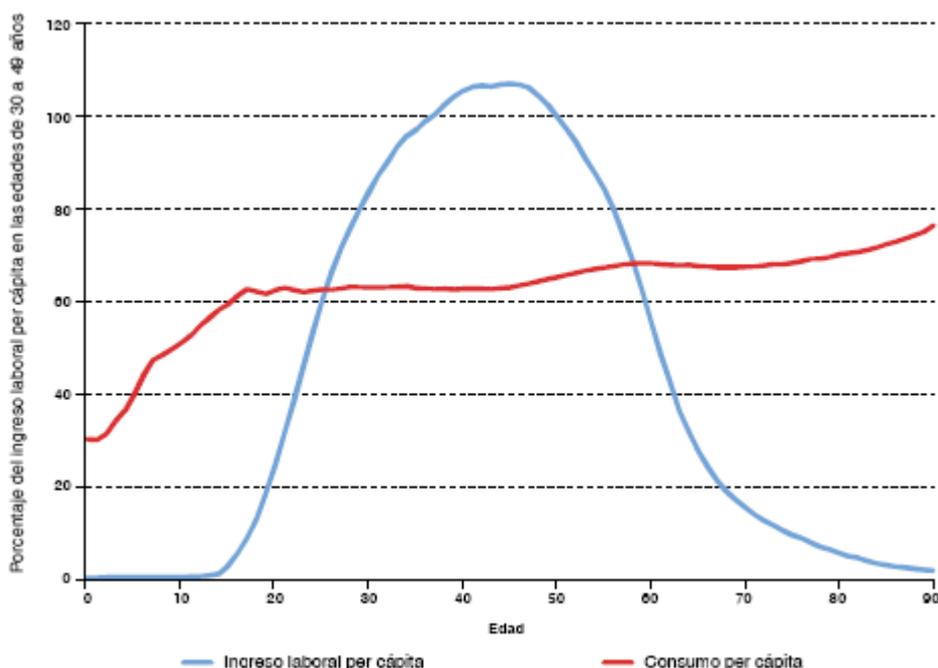
A lo largo de la vida existen dos períodos importantes de dependencia económica en que el consumo excede la producción laboral: uno al principio y otro al final (véase el gráfico 18). Aunque con algunas variaciones, gran parte de las necesidades de consumo de los niños y las personas mayores se satisfacen a través de importantes flujos de recursos económicos provenientes de la población en edad de trabajar. Algunos de estos flujos son directos, como cuando los padres proveen lo necesario a sus hijos, y otros son más indirectos, como en el caso de las transferencias mediadas por los gobiernos, las organizaciones filantrópicas y otras instituciones económicas y sociales. Existen otras situaciones todavía más complejas, como las que se originan a partir de ahorros sobre el ingreso laboral. El conjunto de todos estos flujos constituye la economía generacional.

A pesar de las importantes implicaciones de las transferencias intergeneracionales para el crecimiento económico y la superación de la desigualdad y la pobreza, el conjunto de las reasignaciones entre grupos de edad no ha sido analizado de manera exhaustiva. En este sentido, el sistema de las cuentas nacionales de transferencias proporciona un enfoque novedoso para medir la totalidad de los flujos económicos agregados entre las edades y a través del tiempo. Las cuentas incluyen flujos relativos a acumulación de capital y a transferencias, y distinguen las mediadas por las instituciones públicas de las que tienen lugar en el ámbito privado. Además, estiman todos los flujos agregados de manera coherente con el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas. La estimación se basa, en gran medida, en el análisis de las encuestas de hogares sobre ingresos, gastos, activos, fuerza de trabajo y transferencias, además de registros administrativos detallados disponibles en diferentes organismos gubernamentales⁷.

⁷ Véase [en línea] <http://www.ntaccounts.org> para obtener más detalles sobre el sistema de cuentas nacionales de transferencias

Gráfico 18

PAÍSES PARTICIPANTES EN EL PROYECTO GLOBAL SOBRE LAS CUENTAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS: INGRESO LABORAL MEDIO Y CONSUMO MEDIO PER CÁPITA EN RELACIÓN CON EL INGRESO LABORAL PER CÁPITA ENTRE LAS EDADES DE 30 Y 49 AÑOS, ALREDEDOR DE 2000 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ronald Lee y Andrew Mason, "National Transfer Accounts Version 1.0", Berkeley, Centro sobre la Economía y Demografía del Envejecimiento, Universidad de California/Centro Este-Oeste de Estudios sobre Población y Desarrollo, octubre de 2010.

Nota: Se usa el promedio simple de 22 economías participantes en el proyecto global sobre las cuentas nacionales de transferencias: América Latina (el Brasil, Chile, Costa Rica, México y el Uruguay); Asia (China, las Filipinas, India, Indonesia, el Japón, la República de Corea y Tailandia); África (Kenya y Nigeria); Europa (Alemania, Austria, Eslovenia, España, Finlandia, Hungría y Suecia); Estados Unidos. El consumo per cápita incluye el consumo privado y público. El ingreso laboral per cápita incluye los beneficios marginales y los ingresos por cuenta propia.

B. Las cuentas nacionales de transferencias: América Latina en el contexto mundial

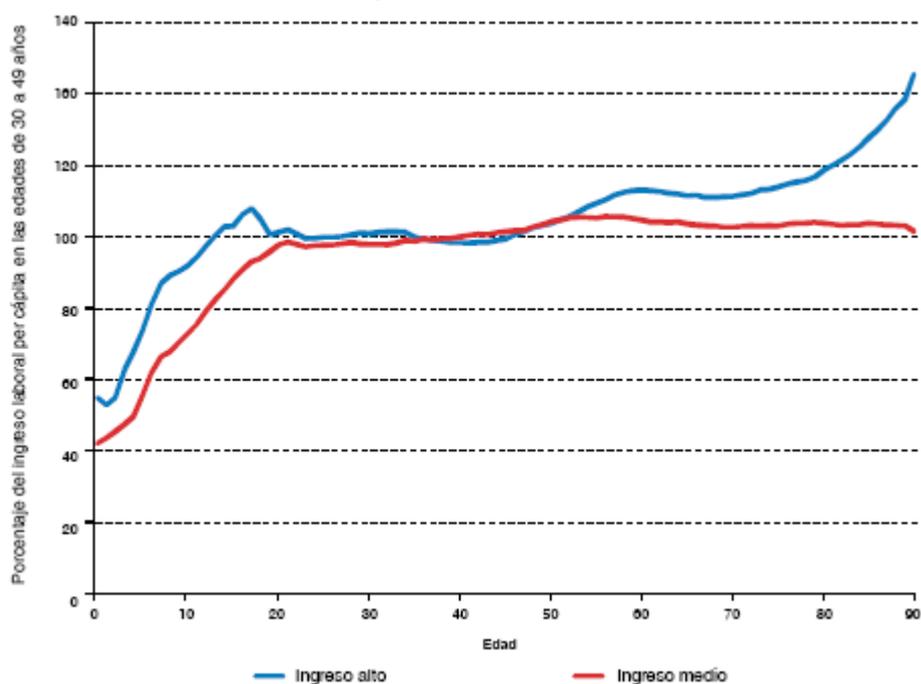
Los perfiles de consumo por edad varían significativamente entre los países participantes en el proyecto global sobre las cuentas nacionales de transferencias. En los países de ingreso medio, hay muy poca variación en el consumo durante la vida adulta, mientras que el consumo de los niños es algo menor que el del adulto medio (véase el gráfico 19). En los países de ingreso alto, el consumo de los niños es relativamente más elevado en comparación con los países de ingreso medio (entre un 15% y un 33% durante los 15

primeros años de vida), y se observa un aumento de los niveles de consumo conforme avanza la edad (por ejemplo, a los 85 años el consumo en estos países es aproximadamente un 25% más alto que a los 45 años). Esto se debe, por una parte, a la menor inversión en el desarrollo de capacidades en los países de ingreso medio, y por la otra, a la mayor cobertura de los sistemas de pensiones públicas y el mayor gasto en la atención de salud a edades más avanzadas en los países de ingreso alto.

Gráfico 19

PAÍSES PARTICIPANTES EN EL PROYECTO GLOBAL SOBRE LAS CUENTAS NACIONALES DETRANSFERENCIAS: CONSUMO PER CÁPITA POR EDAD EN PAÍSES DE INGRESO MEDIO Y ALTO EN RELACIÓN CON EL CONSUMO PER CÁPITA ENTRE LAS EDADES DE 30 Y 49 AÑOS, ALREDEDOR DE 2000

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ronald Lee y Andrew Mason, "National Transfer Accounts Version 1.0", Berkeley, Centro sobre la Economía y Demografía del Envejecimiento, Universidad de California/Centro Este-Oeste de Estudios sobre Población y Desarrollo, octubre de 2010.

Nota: El consumo per cápita en economías de ingreso medio es el promedio simple del Brasil, Chile, China, Costa Rica, las Filipinas, India, Indonesia, México, Tailandia y el Uruguay. El consumo per cápita en economías de ingreso alto es el promedio simple de Alemania, Austria, Eslovenia, España, los Estados Unidos, Finlandia, Hungría, el Japón, la República de Corea y Suecia.

En los países participantes en el proyecto global sobre las cuentas nacionales de transferencias también se observa una variación importante con respecto al ingreso laboral en las edades típicas de entrada y salida del mercado de trabajo. En la mayoría de los países de ingreso alto se registra una prolongación del período de educación de los

jóvenes y un ingreso laboral más elevado entre los trabajadores de mayor edad. En cuanto a la extensión del período en que el ingreso laboral excede el consumo, es interesante notar que, excepto en el caso del Uruguay, los países de América Latina son los que presentan los períodos más cortos de independencia económica, que varían de unos 20 años en el Brasil y México a 28 años en Chile y Costa Rica.

En el marco del sistema de cuentas nacionales de transferencias se identifican tres mecanismos principales de reasignaciones entre grupos de edades y de generaciones: las transferencias públicas, las transferencias familiares (privadas) y las reasignaciones basadas en activos. En general, las transferencias públicas provienen de la población en edad laboral, ya que los impuestos que esta paga a menudo superan los beneficios que recibe. Por su parte, los niños y los adultos mayores suelen ser beneficiarios netos de las transferencias públicas. La salud es la principal fuente de estas transferencias en los menores de 5 años y entre los 5 y los 15 años la educación pública se convierte en su principal componente. Respecto de las personas mayores, como se podría esperar, la seguridad social y la salud responden por la casi totalidad de las transferencias públicas.

Sin embargo, entre los países existe una gran diversidad en cuanto a las políticas de impuestos y gasto público. Por ejemplo, la transferencia neta recibida por un niño o joven en relación con el ingreso laboral medio varía del 6% en China al 29% en Finlandia. En el caso de las personas mayores, esta variación va del -2% en Tailandia —lo que indica que los adultos mayores pagan más impuestos de lo que reciben en beneficios— a un 87% en el Brasil, donde se ha implementado un amplio programa de pensiones que incluye las pensiones no contributivas.

Corroborando los resultados observados en el caso del consumo, los países de América Latina muestran niveles relativamente bajos de inversión pública en niños y jóvenes. En el Brasil, Chile y Costa Rica, estas bajas inversiones se combinan con altos niveles de transferencias públicas a las personas mayores. De hecho, los países de América Latina gastan en personas mayores (como porcentaje de los ingresos del trabajo) aproximadamente la misma cantidad que los gobiernos de Europa, los Estados Unidos y el Japón, pero invierten la mitad en los niños y jóvenes⁸.

Las transferencias familiares representan la principal fuente de apoyo para el consumo de los niños y jóvenes tanto en los países y territorios de Asia (entre un 67% y un 76%, con excepción del Japón), como en los de América Latina (entre un 69% y un 79%). En los países de ingreso alto, las transferencias familiares son relativamente menos importantes (del 43% al 57%) debido a las inversiones más significativas del sector público.

En el caso de las personas mayores, los ingresos laborales constituyen una fuente importante de consumo, sobre todo en países de Asia. Por el contrario, en países europeos, los ingresos laborales de las personas mayores representan una fracción muy pequeña del consumo. Los países latinoamericanos se encuentran entre estos extremos, con ingresos laborales que oscilan de un 18% en el Brasil a un 26% en México, como porcentaje del consumo de las personas mayores.

⁸ Al examinar estos resultados, es necesario tener en cuenta que la muestra de países participantes en el proyecto global sobre las cuentas nacionales de transferencias para América Latina excluye a los más pobres de la región, donde el sector público desempeña un papel menor en el apoyo al consumo tanto de los niños y jóvenes como de las personas mayores.

Al igual que en Europa, las transferencias públicas netas representan, en general, la principal fuente de apoyo para las personas mayores en América Latina⁹. Por otra parte, en la mayoría de los países participantes en el proyecto global sobre las cuentas nacionales de transferencias (incluidos los latinoamericanos) se observan transferencias familiares netas hacia abajo, es decir desde las personas mayores hacia los miembros más jóvenes.

C. Transferencias públicas por edad y nivel de educación en el Brasil y Chile

Comparada con otras regiones emergentes, América Latina se distingue por tener un sector público relativamente grande y una población que envejece rápidamente, además de una de las distribuciones de ingreso más desiguales del mundo. A pesar del creciente interés en las transferencias públicas como mecanismo de combate a la pobreza y la desigualdad, pocas veces esas transferencias se consideran simultáneamente por edad y nivel socioeconómico. El análisis que se presenta a continuación avanza en este sentido, al explorar la incidencia del gasto público por grupos de edad y nivel socioeconómico (definido por el nivel de educación del jefe de hogar) en el Brasil y Chile, según composición sectorial (educación, salud y seguridad social)¹⁰.

En ambos países, las transferencias públicas son proporcionalmente mayores hacia los adultos mayores y las de las familias son el componente principal de transferencias hacia niños y jóvenes. Este sesgo se da en todos los niveles socioeconómicos, pero es significativamente mayor en el grupo de nivel más alto. En general, se observa una mayor progresividad absoluta del gasto público en el caso de los niños, que va disminuyendo a medida que aumenta la edad, hasta tornarse regresiva, con mayores beneficios entre los grupos de mayor nivel socioeconómico. Estas diferencias pueden explicarse, en gran parte, por los mayores ingresos laborales de los individuos con niveles más altos de educación, un factor determinante de los beneficios previsionales. En el Brasil, el punto de inflexión en que el gasto se vuelve regresivo es a partir de los 45 años, mientras que en Chile esto ocurre un poco más tarde, entre los 50 y los 54 años¹¹.

Pese a la participación del sector público, la inversión total en educación es bastante desigual en los diferentes grupos socioeconómicos (véase el gráfico 20). En el Brasil, la inversión en la educación de un niño en el nivel socioeconómico más alto duplica con creces la inversión en la educación de un niño en el segundo nivel socioeconómico y triplica con creces la inversión en la educación de un menor en el nivel socioeconómico más bajo. En Chile los resultados son muy similares. Esta diferencia se da por las enormes brechas de gastos en educación entre familias de altos y bajos ingresos. La mayor proporción del gasto privado de familias de altos ingresos y con alto nivel educativo de los jefes de hogar hace, además, que la oferta de educación tenga una calidad muy segmentada según la capacidad de pago de los hogares de origen de los estudiantes.

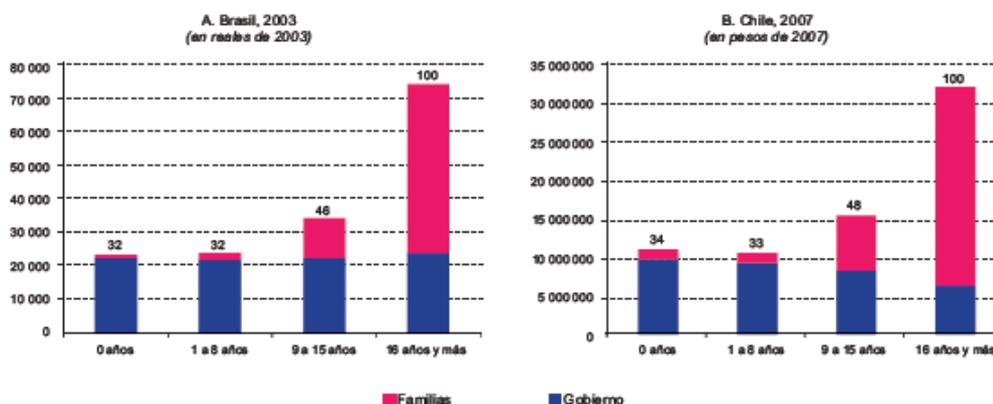
⁹ Excepto en el caso de México, donde el ingreso de los activos, en particular de los activos de propiedad estatal, representa la principal fuente de apoyo.

¹⁰ Los grupos de educación considerados fueron: a) sin educación formal, b) de 1 a 8 años de estudio, c) de 9 a 15 años de estudio y d) 16 años o más de estudio.

¹¹ De allí, por ejemplo, la importancia de contar con un pilar solidario en los sistemas de pensiones, tal como ha venido planteándolo la CEPAL, dado que los sistemas contributivos suelen ser regresivos, en la medida en que los beneficios se correlacionan con los aportes.

Gráfico 20

INVERSIÓN EDUCATIVA TOTAL EN UN NIÑO POR NIVEL DE EDUCACIÓN DEL JEFE DE HOGAR



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de procesamiento de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD), 2003, y la Encuesta de Presupuestos Familiares (POF), 2006/2007, en el caso del Brasil, y de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), 2007, y la Encuesta de Presupuesto y Gasto (EPG) 2006/2007, en el caso de Chile.

Nota: El gasto en educación per cápita total incluye el gasto público y privado en niveles preprimario, primario, secundario y terciario.

D. Conclusiones

Las cuentas nacionales de transferencias proporcionan una medida global y coherente del papel que desempeñan los gobiernos en la prestación de apoyo económico a los jóvenes y a las personas mayores, y permiten monitorear mejor el alcance de sus políticas. Asimismo, proporcionan una visión integral de las funciones desempeñadas por los otros agentes económicos (mercado financiero, familia y sociedad civil).

Además, las cuentas nacionales de transferencias ofrecen la base para las proyecciones fiscales de largo plazo de los gobiernos, que permiten anticipar las importantes transformaciones económicas que se generarán a partir del lento pero inexorable avance de diversas fuerzas sociales, como el envejecimiento de la población, la transición epidemiológica o los cambios en los niveles educativos¹². De este modo, es posible registrar transiciones más suaves en las políticas fiscales y de gasto público.

Los resultados del presente análisis pusieron de relieve una de las características más notables de las economías de América Latina: el bajo nivel de consumo de los niños y jóvenes asociado a los bajos niveles de inversión pública en estos grupos de la población. En contraste con esta situación, los resultados apuntan claramente hacia la necesidad de

¹² La transición epidemiológica se refiere a un cambio debido, en gran parte, al envejecimiento de la población, en que las enfermedades de carácter agudo, más comunes entre los niños, dan lugar a las enfermedades de carácter crónico-degenerativo, más comunes entre las personas mayores, como principales causas de morbilidad y mortalidad. Véase CEPAL/CELADE (2010) para obtener más detalles.

una participación mucho más destacada del sector público en el sentido de asegurar la inversión adecuada para el desarrollo de los jóvenes. Esto no solo tiene como finalidad enfrentar la reproducción de las desigualdades a lo largo del ciclo de vida, sino también prepararse adecuadamente para el rápido envejecimiento de la población que se avecina.

CAPÍTULO V

TRANSFERENCIAS PÚBLICAS EN ETAPAS TEMPRANAS DEL CICLO VITAL: UN DESAFÍO CLAVE PARA EL COMBATE INTERTEMPORAL A LA DESIGUALDAD

A. Los déficits sociales asociados a las etapas del ciclo vital y las medidas para su combate

Para avanzar en la agenda de la igualdad es indispensable que el Estado asuma un papel protagónico en diferentes campos. Por una parte, y como se ha planteado en este documento, tiene la responsabilidad básica de disociar los logros y aprendizajes educativos de las condiciones socioeconómicas de origen de niños y jóvenes, y promover una mayor convergencia de dichos logros en toda la sociedad. Por otra parte, frente a las brechas del mercado laboral y la vulnerabilidad ante diversos riesgos, el Estado debe velar por reducir estas asimetrías, tanto mediante políticas activas de empleo y salarios, como de transferencias públicas con un claro efecto redistributivo a lo largo de la vida de las personas.

El modelo de estado de bienestar muestra que las políticas universales son las que tienen un efecto más sistémico en la redistribución progresiva de oportunidades y activos y en el acceso al bienestar. Esto también puede incluir transferencias selectivas hacia grupos más vulnerables, cuyo criterio rector no es la focalización, sino precisamente el reforzamiento de condiciones más igualitarias en el conjunto de la sociedad.

En el presente capítulo se plantean opciones que combinan transferencias públicas hacia sectores vulnerables en el ciclo de vida infantil y juvenil con estimaciones de costos para universalizar coberturas en el ámbito de la educación. Para ello, se parte de evidencias constatadas en capítulos precedentes. En América Latina, los Estados y sus transferencias pesan poco en la estructura de consumo de las familias con niños y adolescentes. Mientras en muchos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) el consumo de las personas de entre 0 y 19 años se nutre por partes casi iguales de transferencias públicas y familiares, en América Latina el promedio del componente de transferencias estatales no supera el 20% para dicho grupo etario. Esto implica que el impacto redistributivo es muy restringido en relación con el ingreso primario de las familias. No debe, pues, extrañar la persistencia de la desigualdad después de las transferencias públicas orientadas a las familias con niños y jóvenes. A esta limitación se suma la baja eficacia de los sistemas educativos (los que concentran buena parte de las transferencias públicas hacia la población más joven) para generar logros que reviertan las estructuras de

desigualdad de origen. En suma, la región enfrenta enormes desafíos para activar el papel redistributivo y de combate intertemporal a la desigualdad de los Estados.

Para paliar estos déficits es necesario, pues, implementar medidas redistributivas sintonizadas con la lógica del ciclo vital, con énfasis en la población infantil y juvenil, y que impliquen transferencias a las familias cuyos ingresos laborales son claramente insuficientes. Estos mecanismos deberían implicar medidas diferenciadas para cada etapa y son esencialmente de tres tipos. Por un lado, un esquema de transferencias monetarias a los hogares con hijos, que aumenten las posibilidades de las familias de contar con un entorno adecuado para la socialización del niño (nutrición, vivienda, vestimenta). En segundo lugar, el financiamiento de medidas que deberían revertir los déficits en cobertura y acceso a servicios de cuidado y estimulación temprana en la primera infancia, que confinan al individuo a un surco de exclusión durante la niñez y adolescencia, con un efecto negativo posterior sobre la fase de emancipación de los jóvenes. Finalmente, otro conjunto de transferencias monetarias articuladas a servicios de empleo y formación para el empleo, que se orienten directamente a los jóvenes en procesos de emancipación a la vida adulta.

Este conjunto de medidas que abarca el ciclo vital considerado en este Panorama social (en torno al período de 0 a 29 años de edad, que culmina con la fase de emancipación y transición a la vida adulta), debe incluir los siguientes componentes:

- Primera infancia: transferencias en efectivo a hogares con niños (entre 0 y 4 años) y políticas de cuidados (0 a 2 años), así como educación preescolar (3 a 5 años).
- Espacio intermedio entre la infancia y las primeras etapas de emancipación (niñez y adolescencia temprana, 6 a 14 años): extensión del tiempo educativo, inversión en educación primaria y baja secundaria que acompañe el necesario incremento de cobertura y egreso.
- Emancipación: transferencias en efectivo que constituyan “cheques de afiliación”, vale decir, un incentivo para la afirmación en la educación o el mercado laboral (o el retorno a alguno de ellos). Si bien para esta medida la edad clave o de referencia es la de 15 a 29 años, en los siguientes análisis se optó por concentrarse en el tramo de 15 a 24 años en tanto constituye el grupo de edad modal dentro de los sectores vulnerables.

En este capítulo se propone un conjunto de transferencias, así como los costos de universalizar la cobertura formativa en los niveles que van desde la educación inicial hasta el nivel de alta secundaria, para los distintos países de América Latina. Esto se desglosa en los siguientes componentes que se detallan en el capítulo:

1. Transferencia a todas las familias vulnerables (con ingresos del hogar iguales o inferiores a 1,8 líneas de pobreza por miembro del hogar) por el monto de 1 línea de pobreza por cada niño de 0 a 4 años y de 1,5 líneas de pobreza si la familia es monoparental, y costo de esta transferencia a nivel nacional como porcentaje del PIB.
2. Transferencia a este grupo de familias por el monto de 0,5 líneas de pobreza por cada niño de 5 a 14 años y de 0,75 líneas de pobreza si la

familia es monoparental, y costo de esta transferencia a nivel nacional como porcentaje del PIB.

3. Transferencia a cada joven de 15 a 24 años que no estudia ni trabaja, de una asignación equivalente al costo público mensual de educación en alta secundaria por estudiante, y costo de esta transferencia a nivel nacional como porcentaje del PIB.
4. Inversión en educación del costo que implica para el sistema educativo incluir a todos los que actualmente no están incluidos en todos los niveles: primera infancia, preprimaria, primaria, baja secundaria y alta secundaria, con edades que corresponden a dichos niveles. Para estos efectos se estima el costo por alumno mensual en cada nivel y se simula el total agregado de la asignación de ese monto por mes considerando todos los niños y jóvenes que, teniendo la edad correspondiente, no asisten a la escuela.

B. Los costos e impactos

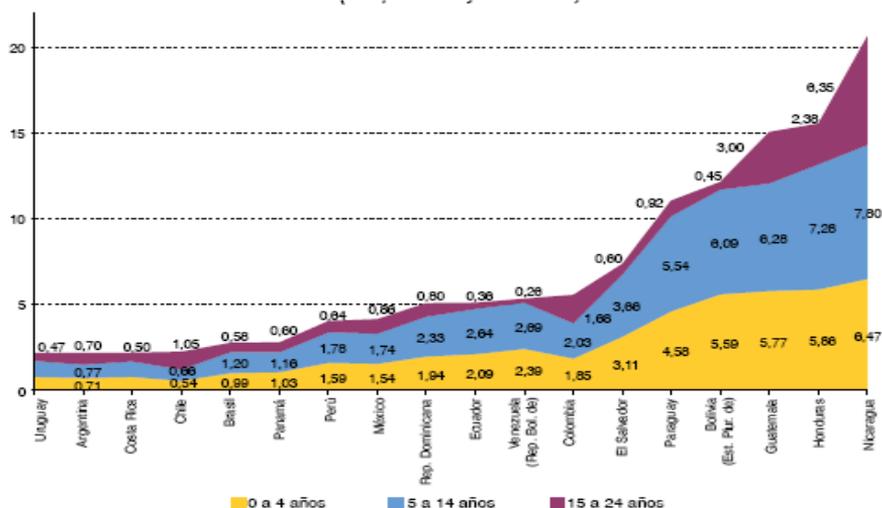
No solo es necesario conocer cuál es el costo de estas medidas, sino también cuál es su rendimiento social, o sea, el impacto en materia de igualdad y bienestar.

1. Pobreza, desigualdad y transferencias de ingresos: costos e impactos

Los mecanismos más directos y simples de evaluar son las transferencias de ingresos a niños de 0 y 14 años y las transferencias o subsidios de empleo y capacitación orientadas a los jóvenes de 15 y 24 años que no estudian ni trabajan. En ambos casos, se estima el costo e impacto de dichas transferencias y se restringe su alcance a la población vulnerable (que pertenece a hogares con ingresos per cápita por debajo de 1,8 líneas de pobreza). Como se muestra en el gráfico 21, el costo de dicho sistema de transferencias es financiable con cierta holgura para un grupo de países, representa un esfuerzo importante para un segundo grupo y escapa a las posibilidades de un tercer subconjunto de países.

Gráfico 21

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DEL TOTAL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS DIRIGIDAS A LA POBLACIÓN VULNERABLE, ALREDEDOR DE 2008^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y proyecciones de producto interno bruto (PIB). ^a Se considera población vulnerable aquella cuyos ingresos son iguales o inferiores a 1,8 líneas de pobreza, los datos de Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Chile y Guatemala a 2006, y los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras a 2007.

En los casos de la Argentina, Chile, Costa Rica, el Uruguay y, en menor medida, el Brasil y Panamá, los costos adicionales son manejables en un corto periodo de tiempo, ubicándose en torno al 2% del PIB. En Colombia, el Ecuador, México, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana el esfuerzo es considerable (cercano o superior a los 5 puntos porcentuales del PIB). Finalmente, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay enfrentarían una exigencia fiscal excesiva, por lo que es importante movilizar recursos adicionales de la cooperación internacional.

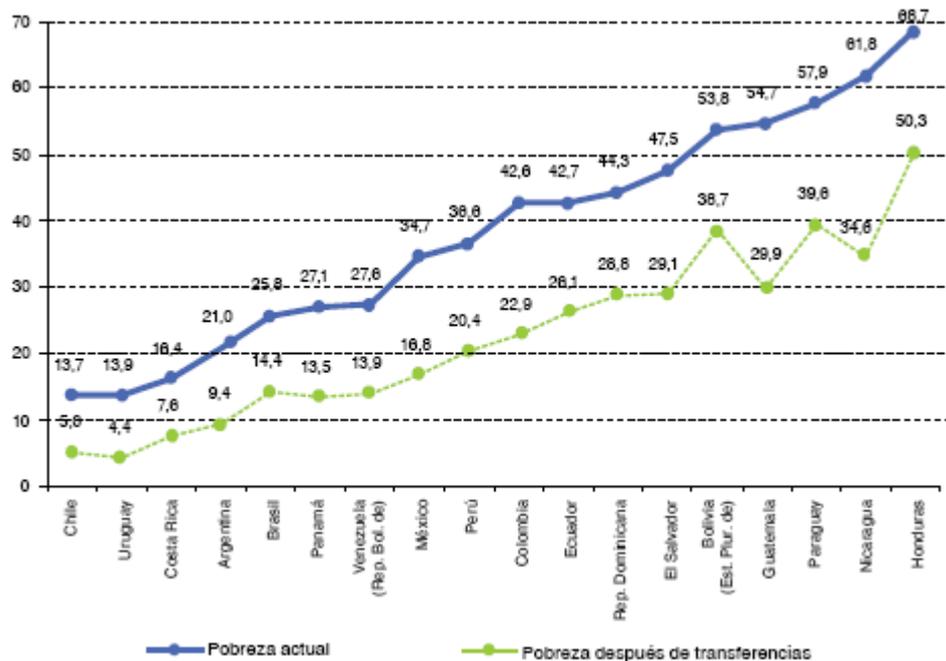
El efecto combinado de las tres transferencias planteadas tendría un impacto absoluto sustancial sobre la pobreza. Por ejemplo, en Nicaragua, la incidencia de la pobreza descendería del 61,8% al 34,6% y en Guatemala bajaría del 45,7% al 29,9%. También en países de mayor nivel de desarrollo las reducciones serían muy significativas.

Estos efectos son más marcados, dada la naturaleza de las transferencias, en la población infantil y juvenil. En estos casos, la reducción relativa de la pobreza será aún mayor en términos proporcionales que la referida en el gráfico 22. Finalmente, el impacto en la reducción de la desigualdad también es de importancia, y es más marcado en los países de menor desarrollo relativo y más modesto en los países más avanzados.

Gráfico 22

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): REDUCCIÓN DE LA POBREZA POR EFECTO DE LAS TRANSFERENCIAS, ALREDEDOR DE 2008^a

(En puntos absolutos de pobreza)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y proyecciones del PIB.

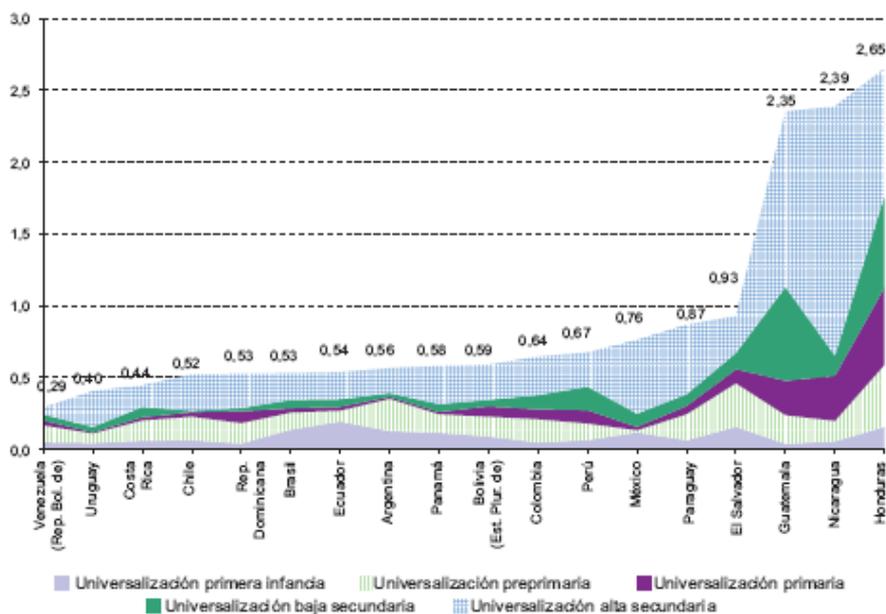
^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Chile y Guatemala a 2006, y los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras a 2007.

2. Pobreza, desigualdad, ciclo educativo y ciclo vital: costos e impactos

Atacar la desigualdad y la pobreza infantil y juvenil supone al menos tres iniciativas críticas: extender la cobertura en la primera infancia mediante sistemas de cuidado y educación inicial (entre los 0 y 4 años), completar la universalización en las edades correspondientes al ciclo educativo básico (0 a 14 años) y avanzar en la universalización de la cobertura de los adolescentes y jóvenes en el ciclo superior de la enseñanza media (15 a 17 años). Todas estas metas, y los costos extra que suponen para el costo actual por estudiante de cada país, son abordables por todos los países de la región. De hecho, como se pone de manifiesto en el gráfico 23, en 15 de los 18 países considerados, el costo no supera un punto porcentual del PIB, considerando aquí el costo mínimo requerido para completar la cobertura a tasas de inversión constantes, ya que solo se considera el gasto corriente por alumno. Generar la infraestructura y mejorar las condiciones que permiten que dicha cobertura se traduzca efectivamente en capacidad igualadora del sistema requiere de recursos bastante más abultados.

Gráfico 23

AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): COSTO DE LA INCORPORACIÓN DE LOS NIÑOS Y JÓVENES DE 0 A 17 AÑOS AL SISTEMA EDUCATIVO, ALREDEDOR DE 2008 ^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y proyecciones del producto interno bruto (PIB).

^a Los datos de El Salvador corresponden a 2004, los de Nicaragua a 2005, los de Argentina, Chile y Guatemala a 2006, y los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras a 2007. Para el tramo etario de 0 a 5 años, en los países en que no se contaba con datos para todo el tramo se utilizaron las edades más tempranas relevadas en el nivel: 4 y 5 años en la República Dominicana y 5 años en el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Panamá y el Paraguay.

Así, por ejemplo, si bien el costo de la universalización de la educación primaria es muy bajo con relación al PIB (entre un 0,02% y un 0,31%, según el país), cuando se considera extender la cobertura a jornada completa en niños de 6 a 11 años, estos costos deben aumentar enormemente, dado que hacia 2008 el conjunto de niños de dicha edad que no asistía a jornada completa era, en casi todos los países de la región, la gran mayoría. Se deduce fácilmente que, al considerar, por ejemplo, las necesidades de inversiones edilicias y recursos humanos que supone un programa de extensión de la jornada escolar, los desafíos que enfrentan los países son mucho más complejos que los que sugieren los datos de cobertura en la edad correspondiente a este ciclo.

Aún con las salvedades mencionadas, un programa de expansión como el planteado tendría fuertes repercusiones en los circuitos de reproducción de la desigualdad y la exclusión en la población infantil y juvenil. Los dos extremos del desafío (preprimaria y alta secundaria) permiten hacerse una idea del enorme incremento de la cobertura que esto significaría, especialmente para la población pobre y vulnerable. En el capítulo II de este

Panorama social se pone especial énfasis en las enormes brechas por quintil de ingresos de niños y jóvenes, sobre todo si se comparan los dos quintiles extremos, en materia de educación preprimaria y conclusión de la alta secundaria. Por lo mismo, las transferencias orientadas a cerrar brechas en estos niveles tendrían un enorme impacto en la reducción de las desigualdades en oportunidades educativas.

Para el nivel que aparece como más crítico en la mayoría de los países —el de la primera infancia—, incluso en una hipótesis de incorporación gradual, es posible identificar un conjunto importante de países en que los niños incorporados constituyen una porción muy significativa de la población. En países como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, entre tres cuartas partes y casi 9 de cada 10 niños de los deciles vulnerables (por debajo de 1,8 de la línea de pobreza) serían incorporados.

C. El financiamiento desde una perspectiva intertemporal

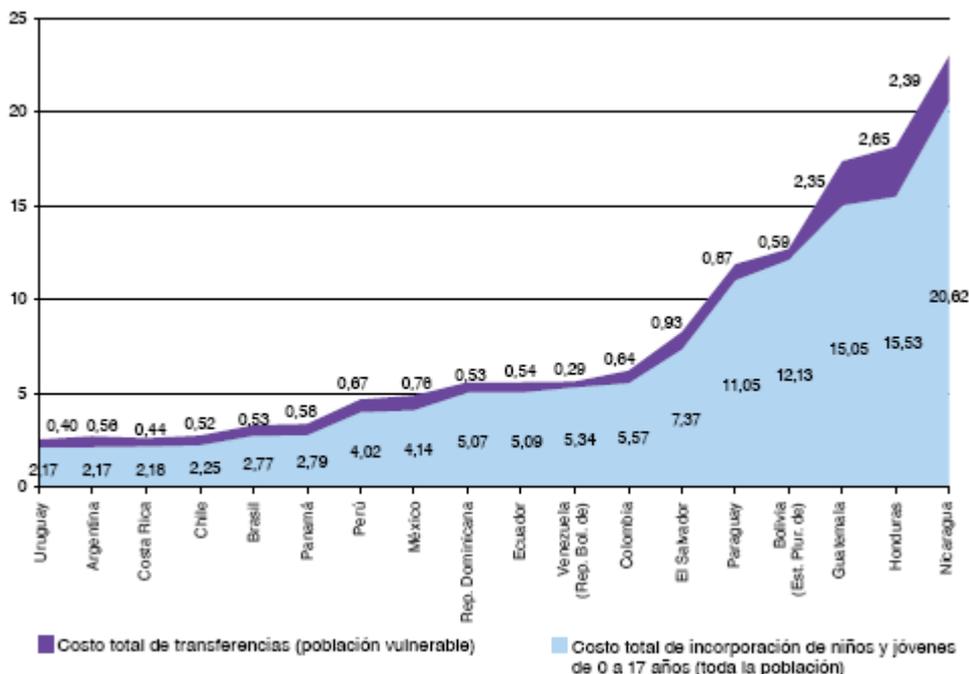
La combinación de las transferencias monetarias y de los incrementos de cobertura educativa a costos básicos permitiría, en casi todos los países, empezar a atacar las bases de la reproducción de la desigualdad desde los inicios del ciclo de vida, incrementando la presencia del Estado en la estructura de consumo de bienes y servicios de la población más joven. Esto también implica, claro está, un esfuerzo y una priorización fiscal importante. El costo agregado de ambos grupos de medidas puede verse en el gráfico 24.

El financiamiento de estas medidas no es espontáneo. Dependiendo de los países, los recursos requeridos para impulsar el esquema de transferencias planteado podrán obtenerse en función de las siguientes variables: a) la evolución del crecimiento económico, pues, de mantenerse constante la presión tributaria, este implica un aumento de la masa de dinero recaudado; b) la evolución de la carga tributaria combinada con el crecimiento económico (en los países que tienen espacio para aumentar esta carga es posible obtener más recursos a partir de la extracción proporcional de una porción mayor del esfuerzo de la economía); c) recursos adicionales que puedan surgir de la reestructuración y mayor eficiencia del gasto público, y d) recursos adicionales que puedan movilizarse de la cooperación internacional.

Gráfico 24

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): COSTO DEL TOTAL DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS A LA POBLACIÓN VULNERABLE Y DE LA INCORPORACIÓN DE LOS NIÑOS Y JÓVENES DE 0 A 17 AÑOS AL SISTEMA EDUCATIVO, ALREDEDOR DE 2008^a

(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países y proyecciones del PIB.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Chile y Guatemala a 2006, y los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras a 2007. Para el tramo etario de 0 a 5 años, en los países en que no se contaba con datos para todo el tramo se utilizaron las edades más tempranas relevadas en el nivel: 4 y 5 años en la República Dominicana y 5 años en el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Panamá y el Paraguay.

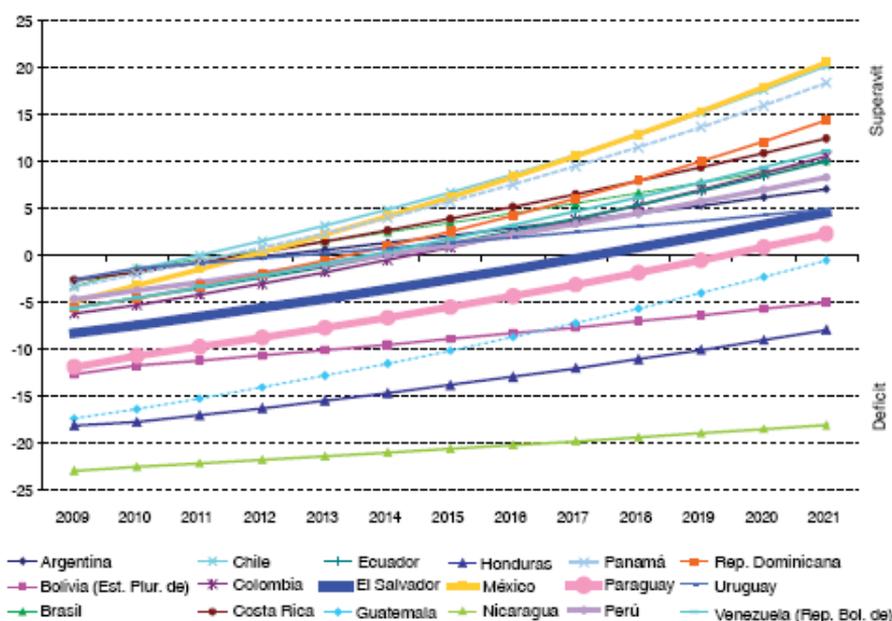
En el gráfico 25 se expone el espacio fiscal de los países de aquí a 10 años para cubrir los costos adicionales provocados por la batería de medidas propuestas. Para ello se considera una tasa de crecimiento económico algo mayor al 2% y en los países en que, dado su PIB, la carga tributaria presenta una potencial expansión, el efecto de dicha expansión (incorporado de forma anual). Como puede observarse, la mayoría de los países podría alcanzar el punto de equilibrio antes de la culminación del período y presenta un superávit considerable tras haber cubierto el déficit.

Si se considera un PIB en crecimiento combinado con una expansión de la carga tributaria donde sea posible, el escenario latinoamericano arroja tres grupos de países. El primero lo integran los que en 2012 estarían muy cercanos de recaudar, o recaudarían con creces, los puntos del PIB necesarios para solventar las medidas propuestas. En dicho grupo es posible identificar a la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y el

Uruguay. Un segundo grupo de países estaría en condiciones de hacer lo propio sobre el año 2014, como es el caso de Colombia, el Ecuador y la República Dominicana. Los restantes países —el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay— no lograrían (con excepción del Paraguay que lo hace en el último año), aun en este escenario optimista de efectos combinados sobre el espacio fiscal, culminar el período con una recaudación suficiente para abordar los costos hasta aquí presentados, por lo que es necesario considerar recursos complementarios, como los de la cooperación internacional.

Gráfico 25

AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): DÉFICIT O SUPERÁVIT TRIBUTARIO PARA FINANCIAR EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS Y EL REFUERZO DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS Y DE CUIDADO BAJO SUPUESTOS DE CRECIMIENTO DEL PIB Y EXPANSIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA ^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, proyecciones del PIB y datos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), para carga tributaria efectiva y potencial.

^a Los datos de Nicaragua corresponden a 2005, los de la Argentina, Chile y Guatemala a 2006, y los del Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras a 2007.

**CONVENIO MARCO DE COOPERACION
INTERINSTITUCIONAL PARA LA
FORMACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN
ENTRE LA "COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE" Y
EL "BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL" DE
LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY.**

CONVENIO MARCO DE COOPERACION INTERINSTITUCIONAL PARA LA FORMACIÓN Y LA INVESTIGACIÓN ENTRE LA "COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE" Y EL "BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL" DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY.

La "COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE", en adelante "CEPAL", con sede en Avenida Dag Hammarskjold 3477 Vitacura, Santiago de Chile, representada en este acto por señora Alicia Bárcena, en calidad de la Secretaria Ejecutiva, por una parte; y por otra parte el "BANCO DE PREVISION SOCIAL" en calidad de Instituto de Seguridad Social de la República Oriental del Uruguay, en adelante "BPS", con sede en la Avenida Daniel Fernández Crespo 1621, de la ciudad de Montevideo - Uruguay, representado en este acto por los señores Ernesto Murro y Eduardo Giorgi Bonini, en calidad de Presidente el primero y de Secretario General del Directorio el segundo.-

CONSIDERANDO:

Que la CEPAL es un organismo internacional integrante del sistema de Naciones Unidas que tiene como objetivo contribuir y promover al desarrollo económico y social de América Latina, mediante la coordinación y planificación de acciones para la cooperación y la a nivel regional.

Entre sus actividades se encuentra la de organizar, interpretar y difundir información y datos relativos al desarrollo económico y social de la región, así como realiza estudios e investigaciones, conferencias y reuniones de grupos intergubernamentales y de expertos y patrocinar cursos de capacitación, simposios y seminarios.

Que el BPS, es un organismo público autónomo del Uruguay, que tiene como objetivo administrar a nivel nacional las diferentes prestaciones e instrumentos de protección social en el área de la seguridad social, servicios sociales y salud, además de recaudar y fiscalizar recursos para fondos de financiamiento propios y de terceros.

Entre sus objetivos estratégicos se encuentra el propender al desarrollo de políticas de inclusión y expansión de la protección social mediante la investigación, así como la formación de los diversos agentes del sistema como medio para la mejor defensa de los derechos fundamentales y la asunción de responsabilidades sociales.

Que este Convenio tiene como antecedentes la condición del Uruguay como país miembro de la CEPAL y del sistema de Naciones Unidas, el relacionamiento y la mutua colaboración existente entre las Instituciones partes firmantes y en lo inmediato los términos de entendimiento resultantes de la reciente visita de la misión de CEPAL al BPS en fecha 20 de abril de 2010.

Por lo expuesto las partes:

CONVIENEN:

PRIMERO: Objetivo general.

El presente Convenio Marco tiene como objetivo general establecer mecanismos de colaboración que favorezcan el intercambio de experiencias y la contribución de recursos para la formación e investigación en el área de la Protección Social, comprendiendo la Seguridad Social, los Servicios Sociales, la Salud y su Administración. Las partes convenios para la determinación de los objetivos específicos que acuerden en el marco del objetivo general, incluyendo los correspondientes alcances y obligaciones, sin perjuicios de

los que se establecen en el presente. Los convenios específicos serán integrados por las actividades o proyectos a ser desarrollados, los que una vez formalizados por escrito, formarán parte integrante del presente Convenio Marco, debiendo incluir la siguiente información: a) Objetivos; b) Cronograma de ejecución; c) Asignación de recursos humanos y materiales; d) Financiamiento; e) Responsabilidades de cada una de las Partes; Uso, propiedad y difusión de resultados; y g) Cualquier otra información que las Partes estimen pertinentes.

SEGUNDO: Objetivos específicos

Antecedentes: La CEPAL tiene diseñados cursos y material didáctico sobre la temática objeto del presente Convenio, así como también cuenta con los especialistas y el personal docente idóneo en el dictado de los mismos para los países integrantes de la región.

El BPS dispone de su Centro de Estudio en Seguridad Social, Salud y Administración que es producto de uno de los proyectos del Gobierno Uruguayo con el Programa Unidos para la Acción (UNA-ONU) de las Naciones Unidas, por el cual ésta actuó con todas sus agencias en forma conjunta.

El Centro de Estudios tiene como cometido convertirse en un referente nacional, regional y mundial en la formación en Seguridad Social, Salud y su Administración, para distintos actores nacionales e internacionales, contribuyendo activamente al fortalecimiento del sistema de protección social uruguayo. Para ello entre otras actividades formula y ejecutar los programas y planes formativos y educacionales necesarios para el desarrollo del personal del Organismo de acuerdo a los requerimientos de capacitación de los servicios, como de los actores sociales (trabajadores, empresarios, jubilados, etc.), propendiendo a su profesionalización. Integrando y coordinando para ello a actores nacionales (sociales, sistema educativo, etc.) e internacionales (Agencias de las Naciones Unidas, instituciones de Investigación y desarrollo en Protección Social, etc.).

Objetivos y obligaciones:

Sujeto a la disponibilidad de recursos, las partes se comprometen a la realización de cursos sobre Protección Social, Pensiones, Salud y su Administración en base a las actividades docentes de la CEPAL, el -Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social y el -Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía.

Dichos cursos estarán destinados a participantes de países de la región y se desarrollarán en localidades de la República de Chile en la República Oriental del Uruguay.

La CEPAL brindará servicios docentes, así como la estructuración y contenido de los cursos.

El BPS brindará las instalaciones e infraestructura de servicios de su Centro de Estudios en Seguridad Social, Salud y Administración con sede en Montevideo, en Avenida 18 de Julio 1812, y también materiales didácticos, apoyos y traslados internos al personal extranjero.

El BPS asimismo brindará el personal docente, técnico y administrativo para la facilitación y desarrollo de los cursos en el Uruguay

TERCERO: Objetivos específicos -

Antecedentes: La CEPAL realiza actividades de investigación en materias de desarrollo económico y social, sujeto a la disponibilidad de recursos.

El BPS para el cumplimiento de sus objetivos de expandir la inclusión de las personas en los programas y planes de protección social y la mejora de la gestión de estos últimos requiere el apoyo y financiación para el desarrollo de actividades de investigación.

Objetivos y obligaciones:

Las partes se comprometen a la realización de investigaciones en el área de Pensiones, Salud y Gestión. En función de los recursos disponibles se brindará financiamiento para la contratación de consultores e investigadores nacionales e internacionales. Las temáticas específicas a investigar en el Uruguay serán las siguientes:

3.1.-Investigación sobre el proceso de universalización del Sistema Nacional Integral de Salud -SNIS del Uruguay. Antecedentes: La Constitución de la República del Uruguay consagra la universalidad del derecho a la protección de la salud de sus habitantes. En base a la misma el Sistema Nacional Integral de Salud -SNIS (Leyes 17.930 y 18.211, concordantes y reglamentarias) establece como objetivo la atención integral de todos los habitantes residentes en el país, garantizando su cobertura equitativa y universal. En su creación en 2007, se incorporaron como beneficiarios del SNIS a los trabajadores públicos y privados (dependientes y no dependientes), a los hijos de ambos colectivos y a cierto sector de jubilados. También se prevé la inclusión futura de trabajadores comprendidos en Cajas de Auxilio o Seguros Convencionales y a algunos colectivos de trabajadores bancarios, entre otros, restando aún integrar algunos colectivos para alcanzar una absoluta universalidad. Objetivo: Profundizar en la inclusión de colectivos en la protección social del Sistema Nacional Integral de Salud para alcanzar su real universalización.

3.2.-Investigación sobre la universalización del sistema de pensiones y salud contributivas y no contributivas del Uruguay. Antecedentes: En el año 2009 el sistema de prestaciones económicas -Pensiones -de cobertura de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia cubren el 97% de las personas mayores de 65 años, siendo el 90% contributivas y el 7% no contributivas. **Objetivo:** Profundizar en la inclusión de más colectivos en la protección social a través del uso de estos instrumentos económicos.

3.3.-Investigación sobre la evaluación de costos de gestión de las Políticas Sociales desarrolladas a nivel nacional en el quinquenio 2005 -2010 en el Uruguay. Antecedentes: El desarrollo e implantación en el período 2005 -2010 de los Planes de Desarrollo Social a nivel nacional, del Sistema Nacional Integral de Salud, del nuevo Sistema Tributario y de otros planes y programas, llevados a cabo en conjunto y en forma interinstitucional entre el MIDES, MSP, MEF, MTSS, DGI BPS y otros agentes. Objetivo: Determinar el impacto en la inversión de recursos públicos que tiene el desarrollo de políticas de gestión sobre la base de la cooperación institucional de diversos agentes públicos, en base a la experiencia uruguaya.

CUARTO: Invitación a la CEPAL para integrar el Consejo Académico Social del Centro de Estudio del BPS

En el presente acto, el BPS invita formalmente a la CEPAL a integrar el Consejo Académico Social del Centro de Estudios de la Seguridad Social, Salud y Administración del BPS de acuerdo a lo previsto por el documento organizacional del mismo aprobado por de 2.12.2009, no considerarse que la CEPAL es un miembro natural de aquel por ser el Centro un producto del accionar conjunto de las agencias de las Naciones Unidas.

QUINTO: Productos.

Los nuevos productos resultantes de las actividades desarrolladas al amparo del presente Convenio serán de propiedad y uso común o individual por las partes, con compromiso de citar su origen o fuente.

SEXTO: Asunción de gastos.

Las partes firmantes se comprometen a asumir los gastos de desplazamiento, hospedaje, alimentación y cualquier otro que se pudiera derivar de la participación del personal propio o contratado en las actividades que se desarrollen en la ejecución del presente Convenio.

SEPTIMO: Naturaleza del Convenio.

El presente Convenio de cooperación es de naturaleza técnica y se refiere a temas que son de competencia de los organismos firmantes y no altera los Convenios y Acuerdos Internacionales y la Normativa Estatutaria vigentes de la CEPAL, el sistema de Naciones Unidas, el BPS y la República Oriental del Uruguay.

OCTAVO: Duración del Convenio.

El presente Convenio tendrá duración de cinco (5) años o hasta el cumplimiento de sus objetivos, a contar de la fecha de la firma del presente instrumento.

NOVENO: Rescisión.

El presente Convenio podrá ser rescindido por cualquiera de las partes firmantes, la que deberá notificar a la otra con una antelación de, al menos, seis meses, a la fecha en que desea ponerle término.

DECIMO: Constitución de domicilio y Notificaciones.

Las partes constituyen domicilio en los lugares indicados en el encabezamiento del presente Convenio y las notificaciones entre las partes sólo serán válidas en tanto sean realizadas por escrito y estén dirigidas a esos domicilios. Cualquier cambio de domicilio deberá ser comunicado a la otra parte y, dicha modificación, solo tendrá efecto a partir de la fecha de comunicación debidamente comprobada.

DECIMOPRIMERO: Revisión.

Durante la vigencia de este Convenio, sus términos podrán ser revisados si las partes juzgasen necesario mediante mutuo acuerdo.

DECIMOSEGUNDO: PRERROGATIVAS E INMUNIDADES

Nada de lo dispuesto en el presente Convenio y sus Convenios Específicos podrán interpretarse como una renuncia, expresa o tácita, de las prerrogativas e inmunidades de que gozan las Naciones Unidas y dentro de ésta, la CEPAL

DECIMOTERCERO: SOLUCIONES DE CONTROVERSIAS

Las Partes convienen que el presente instrumento es producto de la buena fe, por lo que toda controversia e interpretación que se derive del mismo, respecto de su operación, formalización y cumplimiento, será resuelta por ambas Partes de común acuerdo y de forma amigable.

EN PRUEBA DE CONFORMIDAD se firman dos (2) ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto, en la ciudad de Montevideo a los 22 días del mes de diciembre del año dos mil diez.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE

.....
Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
.....

BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL


.....
Ernesto Murro
Presidente


.....
Eduardo Giorgi Bonini
Secretario General

**ASOCIACION INTERNACIONAL DE
SEGURIDAD SOCIAL**

AISS - 2010

UNA SEGURIDAD SOCIAL DINÁMICA: ASEGURAR LA ESTABILIDAD SOCIAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

EVOLUCION Y TENDENCIAS
INFORME GLOBAL 2010
Asociación Internacional de la
Seguridad Social
Ginebra, 2010¹

¹ Presentado en el Foro Mundial de Seguridad Social en Sud África - AISS

Las publicaciones de la Asociación Internacional de la Seguridad Social están protegidas por derechos de propiedad intelectual. No obstante, pueden reproducirse breves extractos de estas publicaciones, sin autorización, cuando se trate de fines no lucrativos, a condición de que se mencione la fuente. Los derechos de reproducción o de traducción deben solicitarse a la Asociación Internacional de la Seguridad Social, Publicaciones de la AISS, Case postale 1, CH-1211 Ginebra 22, Suiza.

Las denominaciones aquí empleadas, conformes a la práctica de las Naciones Unidas, no implican juicio alguno por parte de la AISS sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras.

Si bien la preparación y reproducción de los datos se ha tratado con la diligencia debida, la AISS declina toda responsabilidad por cualquier imprecisión, omisión o error en los datos mencionados y, en general, por cualquier daño o perjuicio financiero o de cualquier otro tipo derivado del uso de la presente publicación.

El informe está disponible en formato electrónico: www.issa.int

También publicado en inglés:

Dynamic Social Security: Securing social stability and economic development

También publicado en francés:

Une sécurité sociale dynamique: garantir la stabilité sociale et le développement économique

También publicado en alemán:

Eine dynamische soziale Sicherheit: Sicherung sozialer Stabilität und wirtschaftlichen Wachstums

Impreso en Sudáfrica

ISBN 978-92-843-3193-2

ISSN (Impreso) 2071-3908

ISSN (en línea) 2071-3916

© Asociación Internacional de la Seguridad Social 2010

AGRADECIMIENTOS

El informe se elaboró bajo la responsabilidad del Observatorio de la Seguridad Social de la AISS.

Yukun Zhu estuvo a cargo de la dirección del proyecto, con el apoyo de Magid Fathallah, Wouter van Ginneken, Dmitri Karasyov, Florian Léger, Maribel Ortiz, Ian Orton, Ariel Pino, Pierre-Alain Roch, Raúl Ruggia Frick, Jens Schremmer y Roland Sigg. Alexander Belopopsky coordinó el diseño y la elaboración. Roddy McKinnon editó el informe. Pascal Massetti y Tobias Bühner brindaron apoyo editorial.

Se agradece a Mukul Asher, Elaine Fultz, Michael Samson y Andras Uthoff.

Prólogo

Este informe Evolución y Tendencias – Una Seguridad Social Dinámica: Asegurar la estabilidad social y el crecimiento económico– fue elaborado para el Foro Mundial de la Seguridad Social, organizado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y auspiciado por el Ministerio de Desarrollo Social de la República de Sudáfrica, en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, del 29 de noviembre al 4 de diciembre de 2010.

Durante el trienio 2008-2010, un objetivo importante de la AISS ha sido la promoción de la visión estratégica de la Seguridad Social Dinámica, la que promueve una seguridad social accesible y sostenible en base a instituciones de alto desempeño y de programas adaptados a condiciones particulares. Asimismo, la meta de extender la cobertura de seguridad social a todos se debe lograr mediante medidas innovadoras para brindar protección, el fomento de la prevención y el apoyo pro-activo a la rehabilitación y (re)inserción. Más aún, a efectos de desarrollar economías nacionales más socialmente inclusivas y productivas, las prioridades sociales deben estar estrechamente relacionadas con una voluntad política necesaria y sostenida.

Los recientes acontecimientos que tuvieron lugar en la economía global confirmaron el rol fundamental de la seguridad social como amortiguador social y estabilizador económico. Al mismo tiempo, sin embargo, los niveles de deuda pública han aumentado y se ha debilitado la situación financiera de muchos regímenes de seguridad social. A pesar de todo, y teniendo en cuenta el contexto internacional definido por la creciente globalización de los mercados y por la aceleración del envejecimiento de la población, la necesidad de contar con regímenes de seguridad social efectivos y eficientes dirigidos por un Estado comprometido y activo nunca ha sido tan importante.

Este es el gran desafío a que hacen frente todas las organizaciones miembros de la AISS en todas las regiones.

Las evidencias recientes, demuestran claramente que un número creciente de evoluciones y tendencias nacionales se corresponden con los objetivos de la Seguridad Social Dinámica. Esto pone de manifiesto que se ha puesto en marcha el cambio positivo y no tengo la menor duda de que es en base a un movimiento concertado hacia la consecución de una Seguridad Social Dinámica que las instituciones de seguridad social nacionales podrán afrontar con éxito los desafíos futuros y brindar una mayor protección social a las poblaciones.

Hans-Horst Konkolewsky
Secretario General

CAPITULO 1

Introducción

El objetivo de este informe global es presentar un panorama general y selectivo de la evolución y las tendencias de la seguridad social en el trienio 2008-2010. Los datos y análisis que aquí se presentan, guardan una continuación lógica con el informe elaborado con ocasión del primer Foro Mundial de la Seguridad Social de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), realizado en Moscú en 2007, y con la serie informes regionales de Evolución y Tendencias que se elaboraron con ocasión de los foros regionales de seguridad social de este trienio²¹, celebrados en Kigali, Manila, Varsovia y Brasilia.

Un importante objetivo del presente trienio es el de aportar un nuevo enfoque de análisis y aprendizaje de los desafíos fundamentales que afrontan las organizaciones miembros de la AISS en las diferentes regiones del mundo. Para apoyar este objetivo, la AISS ha desarrollado y documentado un marco estratégico innovador, una "Seguridad Social Dinámica"²². El objetivo de este marco, inspirado en evidencias positivas de buenas prácticas y de innovación, en el diseño y en la ejecución de los programas de seguridad social nacionales, es doble. En primer término, permite que los responsables de las políticas, los profesionales y los analistas observen y determinen del desarrollo de los regímenes de seguridad social en diversos contextos. En segundo término, apunta sistemáticamente a ayudar a orientar las mejoras en el diseño de los programas y en el desempeño operativo de las organizaciones miembros de la AISS.

El amplio objetivo del marco es apoyar el desarrollo de instituciones y regímenes de seguridad social accesibles, sostenibles y de elevado rendimiento. La búsqueda de este objetivo está estrechamente relacionada con la necesidad de que los regímenes de seguridad social deberían brindar protección, estimular la prevención y apoyar, de manera proactiva, la readaptación y la (re)inserción laboral. El objetivo de más largo plazo es que el logro progresivo y sostenido de los componentes de la Seguridad Social Dinámica contribuya al desarrollo de sociedades socialmente inclusivas y económicamente productivas. En última instancia, el objetivo es el de brindar una seguridad social para todos. De este modo, la Seguridad Social Dinámica es plenamente consistente y complementaria con la iniciativa global de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de las Naciones Unidas (ONU) denominada el "piso de protección social".

Cuando los recursos lo permiten, un requisito para la consecución del objetivo de más largo plazo de la Seguridad Social Dinámica, es la necesidad que tienen muchos países de una voluntad política acrecentada y sostenida. Globalmente, el hecho de que sólo el 20 por ciento de la población mundial en edad de trabajar tenga pleno acceso a una seguridad social adecuada y de que aproximadamente una tercera parte carezca de acceso a alguna cobertura de asistencia sanitaria (OIT, 2010a), viene a sugerir que no puede ser de otra manera.

²¹ La Asociación Internacional de Seguridad Social sitúa a sus organizaciones miembros en una de las cuatro regiones geográficas siguientes: África, las Américas, Asia y el Pacífico y Europa. Las distinciones regionales en este informe, siguen esta práctica.

²² Véase McKinnon (2007) para un primer trabajo sobre el marco conceptual. Véase asimismo Sigg (2007), McKinnon (2009) y AISS (2007, 2008, 2009, 2010a, 2010b)

La realidad de la política económica a menudo impone que las prioridades de las políticas se definan mediante exigencias de más corto plazo y se apliquen en base a lo que puede hacerse, y no en base a una visión de más largo plazo en torno a lo que debiera hacerse.

Además, los acontecimientos imprevistos – como los desastres naturales o las crisis económicas – que forman parte del entorno de las políticas nacionales, pueden ejercer un impacto en los imperativos existentes, que conducirán, necesariamente, a un cambio en las prioridades inmedia-tas de las políticas o a una reordenación de las mismas. Cuando esto ocurre, y si bien los objetivos de más largo plazo pueden seguir inalterados (por ejemplo, la extensión del acceso a la cobertura de la seguridad social), la búsqueda de los objetivos tendrá que tener en cuenta, primordial y necesariamente, el cambio de contexto.

Es muy evidente que el contexto macroeconómico global ha cambiado significativamente desde 2007, debido a la importante crisis financiera y la consecuente desaceleración económica, que finalmente tuvieron un impacto en la economía global. Dicho contexto trajo consigo una caída del valor de los fondos seguridad social y de los fondos de pensiones de los sistemas de protección social de muchos países, en particular en 2008. El aumento de los niveles de desempleo y de pobreza condujo a unos gastos más elevados de los regímenes de seguridad social en prestaciones de seguros y en asistencia financiada con cargo a los impuestos, todo ello con una pérdida importante de los ingresos en concepto de cotizaciones, una disminución de los fondos de reserva y/o un aumento de la deuda pública. Además, la caída de la demanda agregada redujo la recaudación de impuestos por los gobiernos. Si bien los países han acusado el impacto de manera diferente, son muchos los que han sido afectados por la crisis (Pino e Yermo, 2010).

Las intervenciones de política dirigidas por los gobiernos y refrendadas por las instituciones financieras internacionales han sido importantes en muchos países. Éstas se centraron en el mantenimiento de los niveles de crecimiento económico y en la amortiguación del impacto negativo de la crisis en los niveles de empleo, en los flujos de ingresos de los hogares y en el consumo por parte de éstos. No todos los países, sin embargo, han tenido la libertad de acción fiscal necesaria para permitir esta particular respuesta a la crisis. En los países más pobres, el impacto de la recesión global ha agravado los problemas existentes generados por el aumento de los precios de los alimentos y del combustible y, de manera más general, por el subdesarrollo económico. En muchos casos, los individuos y sus familias, a menudo sin ninguna forma de protección social o de apoyo público, no han tenido más recurso que depender de sí mismos. Como consecuencia, se estima que, además de los 633 millones de personas que en 2008 vivían y trabajaban en situación de pobreza, con unos ingresos menores de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día²³, otros 215 millones de trabajadores se encontraban en situación de riesgo de pobreza en 2009.

Las regiones más susceptibles de acusar el impacto fueron el Sur de Asia, el Sureste asiático y el África subsahariana (OIT, 2010b).

A medida que nos acercamos a finales de 2010, la recuperación económica global y la salida de la crisis siguen siendo lentas e inciertas. A pesar de los signos de recuperación

²³ El Banco Mundial define la línea internacional de pobreza en 1,25 dólares de los estados Unidos a paridad del poder adquisitivo (ppa) de 2005: 2 dólares de los estados Unidos es la línea mediana de pobreza de los países en desarrollo a paridad del poder adquisitivo (ppa) de 2005. Para cualquier país, la línea mediana de pobreza corresponde a la cuantía del ingreso per cápita o a los gastos de consumo que separa a la mitad los más pobres (los muy pobres) que viven por debajo de la línea nacional de pobreza, de la otra mitad menos pobre y que son también considerados pobres.

de los mercados globales, en muchos países el desempleo no desciende y niveles elevados de desempleo siguen restringiendo los ingresos en concepto de cotizaciones de la seguridad social, al tiempo que, simultáneamente, se requieren en la actualidad mayores gastos en concepto de prestaciones. En este sentido, la evolución creciente del gasto, la reducción en la recaudación y la disminución drástica de los fondos de reserva, requirieron que muchos sistemas de seguridad social realicen una revisión de las valuaciones actuariales. En algunos casos, esto puede adelantar de manera significativa la fecha en la que se proyecta que los fondos de los regímenes se agoten, hecho que hasta el momento se había considerado, en buena medida, basándose en unos ratios de dependencia de los regímenes menores resultantes del envejecimiento de la población.

De manera más general, es ahora evidente que muchas de las políticas públicas excepcionales e iniciativas de estímulo económico que se introdujeron a partir de 2008 para responder al impacto de la crisis (por ejemplo, los “rescates” bancarios, las reducciones de impuestos para los empleadores o las asignaciones especiales de desempleo para los trabajadores despedidos), tendrán una repercusión de más largo plazo en las finanzas públicas nacionales. Como consecuencia, los excesivos niveles actuales de deuda pública parecen limitar cada vez más los gastos públicos futuros, incluso en la política social. En muchos países, especialmente en Europa, el reciente período de gasto fiscal más elevado ya se tradujo en reducciones presupuestarias, contribuyendo, en algunos casos, a una situación de austeridad fiscal. Las protestas que se presenciaron, por ejemplo, en Francia, Grecia y España en 2010, contra los recortes y ajustes del gasto público propuestos para reducir el nivel de protección de los sistemas de seguridad social, pueden repetirse en otras partes según se vaya ajustando el uso de los recursos fiscales.

El reconocimiento de los regímenes públicos de seguridad social integrados como una contribución positiva en la gestión de los impactos sociales y económicos negativos de la crisis ha sido una conclusión inesperada, aunque sumamente bienvenida, del período reciente. Anteriormente, era frecuente, aunque sin justificación, que la seguridad social fuese presentada en algunos foros como un obstáculo al crecimiento económico y a la competitividad global, queriéndose insinuar que los regímenes de seguridad social eran una de las causas de los problemas económicos, y no una solución en sí misma. La seguridad social no ha sido encontrada culpable de los hechos recientes de grandes turbulencias financieras y económicas globales, con lo que acabó enterrándose el argumento de que los gastos sociales constituyen una desventaja económica (Euzéby, 2010). Sin embargo, el amplio reconocimiento de la seguridad social pública como amortiguador social y estabilizador económico sin rivales y que forma parte integrante del mantenimiento de la estabilidad social y económica, se ha logrado con un costo más elevado de lo esperado, que se refleja en un profundo debilitamiento de las finanzas de muchos regímenes de seguridad social y de niveles excesivos de deuda pública. Por lo tanto, los gobiernos se ven presionados para reducir la deuda y el gasto público puesto que las instituciones financieras ahora castigan a los gobiernos por sus elevados niveles de deuda pública, y que existe la amenaza de que las calificaciones crediticias sean rebajadas. En muchos casos, los recortes de las prestaciones de seguridad social y, en particular, la reforma de los regímenes de pensiones deben reconocerse como fuentes prioritarias de ahorro. Irónicamente, en muchos países, esta será la recompensa que recibirá la seguridad social por haber desempeñado el papel de estabilizador económico.

Como nota positiva, es importante subrayar que los paquetes de estímulo para la crisis introducidos en algunos países, han contribuido verdaderamente a una mayor extensión

del suministro de seguridad social (por ejemplo, en Brasil y en República Popular de China).

La debacle económica global no ha ejercido un impacto en todos los países en el mismo grado o de la misma manera²⁴. Desde una perspectiva global, sin embargo, el desempleo y la pobreza aumentaron y se prestó menos atención a la reinserción laboral, a la seguridad y salud en el trabajo y al “trabajo decente”. Esto se ha verificado incluso en países que se creía que estaban débilmente integrados en la economía global y, por consiguiente, se consideraban, en buena medida, inmunes a lo peor del impacto de la crisis (McCord, 2010). Un hecho que agrava aún más la situación, es que todo esto está sucediendo en un entorno demográfico más generalizado de envejecimiento de la población²⁵ que ya está generando que muchos regímenes de seguridad social y de asistencia de larga duración aborden el aumento de los costos y, como una respuesta a esto, busquen una mejora en la eficiencia en todas sus operaciones.

Es evidente que la crisis ha tenido una importante relación con la tendencia de las últimas reformas e innovaciones en las políticas de seguridad social. Por ejemplo, se ha venido observando recientemente el aumento de la edad de jubilación (por ejemplo, Brunei Darussalam, Grecia), la extensión de las medidas de alivio de la pobreza (por ejemplo, Brasil y Sudáfrica) y las iniciativas proactivas para mantener a los trabajadores empleados y fuera de las prestaciones de desempleo (por ejemplo, Alemania, Australia). En todas las regiones, la mayoría de las organizaciones miembros de la AISS que fueron encuestadas, informaron de la adopción de medidas encaminadas a estabilizar y restablecer las finanzas del régimen de seguridad social (Orton, 2010). Aun regresando a un crecimiento económico más vigoroso, es probable que, en un contexto de envejecimiento de la población, continúe la presión para que un creciente número de países persiga reformas similares.

A pesar de los desafíos que presentan los impactos combinados de un lento crecimiento económico y de un acelerado envejecimiento de la población, otro mensaje positivo para los regímenes de seguridad social que surge del período reciente, es que aquellos países que mejor gestionaron el impacto de la crisis social y económica, fueron aquellos que habían tenido unos regímenes de seguridad social integrales ya establecidos (Bonnet, Ehmke y Hagemeyer, 2010). Estos regímenes no sólo aportaron a los responsables de las políticas res-puestas inmediatas para ayudar a sostener la demanda agregada, sino también una opción más diversificada de instrumentos con los cuales tener un mayor impacto, algunas veces de manera selectiva, en los diferentes grupos de población en situación de riesgo.

La introducción de medidas de seguridad social innovadoras en países que carecían de un suministro integral también fue posible. Sin embargo, en general, ante la ausencia de una de seguridad social integrada, las respuestas de las políticas sólo pueden ser menos inmediatas y menos inclusivas, dejando a un número más elevado de individuos vulnerables en riesgo de caer en la pobreza.

²⁴ Por ejemplo, en 2009, el crecimiento del PIB en países tales como República Popular China, India, Indonesia, Etiopía y Nigeria fue superior al 5 por ciento.

²⁵ El envejecimiento de la población implica que aumenta la edad mediana de una población dada; en términos relativos, una proporción más grande de la población es “de edad avanzada”. El envejecimiento demográfico implica tasa de fecundidad en descenso y un incremento de la longevidad, el que a menudo incluye una reducción del período en el cual los individuos están incapacitados en una edad más avanzada (es decir, una disminución de la mortalidad).

El período actual es por supuesto más que sólo una historia del rol que la seguridad social ha desempeñado como respuesta a la crisis. A lo largo del trienio, la AISS fue identificando, sintetizando e interpretando la mayor parte de las importantes evoluciones y tendencias recientes, puesto que éstas se aplican a las respectivas regiones de África, las Américas, Asia y el Pacífico, y Europa. Estas conclusiones se presentaron para cada región en informes regionales de Evolución y Tendencias (AISS, 2008; 2009; 2010a; 2010b). Las evidencias del período reciente, vienen a demostrar que un creciente número de evoluciones y tendencias nacionales se corresponden con los múltiples objetivos de la Seguridad Social Dinámica.

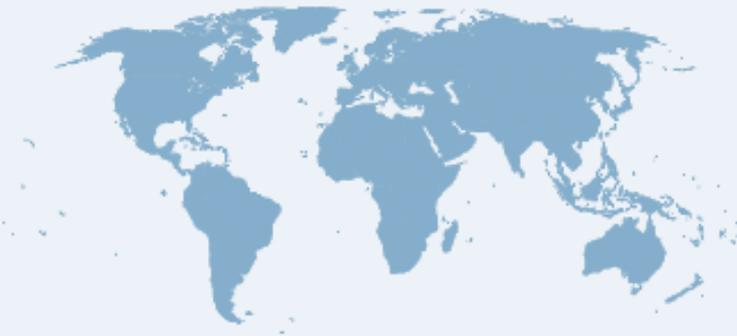
Estas evidencias se encuentran en todas las regiones, aunque la importancia acordada a los objetivos, varía según los países. En algunos países, esto puede verse en los esfuerzos orientados al desarrollo de instituciones de seguridad social de elevado rendimiento (por ejemplo, pero no exclusivamente, en países de Europa y de Asia y el Pacífico). En otros, el acento sigue estando en hacer una seguridad social más accesible (especialmente en países de África, Asia y el Pacífico, y las Américas). Mientras que son comunes a todas las regiones los esfuerzos importantes realizados para lograr una seguridad social sostenible, la seguridad social proactiva y preventiva es más fácil de reconocer en países de ingresos más altos, especialmente en Europa.

Basándose en la evidencia que muestran las evoluciones y tendencias regionales, el recuadro 1.1. presenta los mensajes generales para cada región en materia de políticas para la seguridad social. A su vez, las conclusiones y las prioridades claves de las políticas regionales se presentan en el recuadro 1.2. Entre las conclusiones y prioridades en materia de políticas, algunos de los temas son comunes a todas las regiones, por ejemplo el compromiso de mejora del alcance de seguridad social. Para ello, existe un acuerdo general acerca del hecho de que se requieren mecanismos institucionales diversos sostenidos por un rol del Estado importante. En todos los niveles, la mejora de la gobernanza se reconoce como esencial para dar mayores garantías de legitimidad política, de confianza del público y de sostenibilidad. Por lo general, existe el entendimiento de que la reforma de las políticas es cada vez más compleja, requiriendo una cuidadosa planificación y coordinación respaldadas por bases de datos sólidas y por análisis de políticas relevantes. En este sentido, las instituciones de seguridad social ocupan una posición privilegiada y los responsables de las políticas deberían estar cada vez más atentos a los conocimientos que pueden aportar.

1.1. Mensajes regionales generales (2008-2010)

Europa: Los sistemas de seguridad social deberían aportar opciones que permitan una mejor adaptación de las prestaciones y los servicios a las necesidades individuales. Todos los grupos de interés deben ser conscientes de su responsabilidad en contribuir a garantizar que la seguridad social siga siendo sostenible.

Asia y el Pacífico: La seguridad social es parte integrante del desarrollo nacional sostenible. A efectos de desarrollar unas respuestas integradas para lograr un desarrollo más equitativo, se requiere un mayor compromiso de parte de un Estado facilitador.



Las Américas: La seguridad social es esencial para el logro de la cohesión social y para un crecimiento más equitativo. Aunando la riqueza de la diversidad de las instituciones de protección social con los mecanismos de financiación complementarios, se debería aportar un potencial intensificado para alcanzar dichos objetivos.

África: La seguridad social se considera cada vez más como un componente vital para la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo. Se requiere un mayor esfuerzo para extender la seguridad social, brindándose oportunidades para el alivio de la pobreza y la inversión en capital humano.

No todos los temas son compartidos por todas las regiones. En general, esto puede explicarse por las diferencias en los niveles de desarrollo de las economías nacionales y de los regímenes de seguridad social. Por ejemplo, un tema concreto verificado en África y Asia y el Pacífico es el acento puesto en la necesidad de que la seguridad social contribuya a las estrategias de desarrollo nacionales. Un mensaje que se hizo público de manera considerable, pero no únicamente, en las Américas, es la importancia de incluir el diálogo social en los procesos de reforma de la seguridad social, especialmente como medio para fomentar la cohesión social. Las regiones de Europa y de las Américas, destacan la importancia de invertir en asignaciones familiares para apoyar el desarrollo de capital humano y otros objetivos. En estas dos regiones, se hace también referencia a la creciente importancia de la responsabilidad individual. En Europa, el mensaje en torno a la responsabilidad individual se afirma de manera más vigorosa, con la sugerencia de que se requiere un cambio en el comportamiento individual a lo largo de todo el ciclo de vida, a efectos de que los regímenes de seguridad social de Europa sigan siendo sostenibles en un contexto de envejecimiento demográfico.

1.2. Conclusiones y prioridades clave en materia de políticas regionales

África



- El primer objetivo debería ser sentar unas bases sólidas para todos. Sólo a partir de entonces podrían desarrollarse prestaciones y servicios más integrales, en consonancia con unas mayores capacidades y con la evolución de la demanda y las prioridades.
- Las Instituciones y las intervenciones idóneas deberían basarse en las prioridades y en los recursos de África.
- Los países reconocen cada vez más el valor de enfoques amplios, coherentes e integrados en una seguridad social incorporada a las estrategias de desarrollo nacionales.
- La seguridad social como "medio" y como "fin", depende de la mejora de la gobernanza de las instituciones de seguridad social. La buena gobernanza comienza con el liderazgo, especialmente a la hora de movilizar la voluntad política necesaria, la capacidad administrativa y operativa, los sistemas de suministro y de gestión, y los mecanismos dirigidos a coordinar y a integrar diversos regímenes que sirven a la población de un país.

Las Américas



- Todos los individuos merecen, al menos, beneficiarse de un nivel mínimo de seguridad social, con independencia de su situación laboral, lugar de residencia, etnia, situación familiar o género. Las estrategias nacionales de protección social necesitan ajustarse a la naturaleza evolutiva de los riesgos y valores.
- El cometido de la seguridad social es satisfacer las necesidades sociales y económicas esenciales de los individuos, de las familias y de los hogares, y garantizar la cohesión social y la estabilidad. La responsabilidad individual está estrechamente relacionada con la seguridad social institucional; una fortalece a la otra.
- Deben abordarse la gobernanza y los desafíos administrativos y, en base al diálogo social, el desarrollo y la escala de los regímenes de seguridad social deben conciliarse con el requisito de sostenibilidad política, social y financiera.
- Los enfoques plurales eficaces de la protección social se centran en la estrecha cooperación entre regímenes de seguridad social obligatorios y todos los demás actores involucrados.

En el caso de muchos sistemas nacionales de seguridad social y de asistencia sanitaria, el foco de reformas duraderas y continuas está en la necesidad de extender la cobertura, para hacer que la protección social sea más accesible. Esto es especialmente así en los países de ingresos bajos y medios, en los que un número creciente de reformas apuntan a otorgar, al menos, una pensión mínima a un número máximo de personas de edad avanzada. Esta evolución refleja, por una parte, los compromisos internacionales incorporados en el discurso de los derechos humanos para reducir la pobreza y, por otra parte, un creciente peso de la evidencia, lo cual viene a sugerir que aun los países de más bajos ingresos deberían poder permitirse brindar a sus poblaciones una canasta mínima de prestaciones de protección social financiada con cargo a los impuestos (Cichon y Hagemeyer, 2007). La reforma encaminada a mejorar el acceso a una cobertura de asistencia sanitaria asequible, es otra tendencia continua y de importancia, tratándose de un área prioritaria reconocida, en particular, para las familias de bajos ingresos. En el caso de los individuos y de las familias que viven en situación de pobreza o cercanas a la misma, y especialmente de aquellos que carecen de una cobertura de asistencia sanitaria, el gasto privado en asistencia sanitaria representa un importante riesgo financiero.

Los esfuerzos actuales para extender el acceso a la cobertura en un pequeño número de países en desarrollo, muy poblado y políticamente destacado, plantean la posibilidad de que puedan evolucionar las percepciones tradicionales en torno a la naturaleza del otorgamiento de protección social y a las posibilidades de la misma. Por ejemplo, Brasil, República Popular de China e India influyen en la actualidad en el pensamiento de las políticas, a través del uso de transferencias monetarias condicionadas y financiadas con cargo a impuestos. Brasil estableció políticas destinadas a aliviar la pobreza de grupos de

población específicos (por ejemplo, Bolsa Familia). India utiliza una amplia gama de productos de micro-seguros, de micro-ahorros y de micro-pensiones para aquellos que perciben bajos ingresos y para los trabajadores del sector informal (Bloom et al., 2010). La República Popular de China utiliza de un enfoque de desarrollo del estado de gran escala de cara a una rápida extensión de la cobertura integral de seguridad social y de asistencia sanitaria.

En otros países, especialmente de Europa (que, con más del 20 por ciento de la población ya con más de 60 años de edad, es la región más anciana del mundo), una gran preocupación es garantizar la sostenibilidad financiera de los regímenes contributivos de reparto vigentes. Según proyecciones de la Comisión Europea, el ratio de dependencia total²⁶ en Europa, descenderá de 2,7:1, en 2009, a 1,4:1, en 2060 (CE, 2009), teniendo en cuenta que estas cifras suponen que todas las personas en edad de trabajar se encuentran verdaderamente en un empleo activo. No es éste el caso en la actualidad, y es improbable que sea así en el futuro, lo que implica que en las décadas venideras una menor población en edad de trabajar tendrá que sostener a una mayor población inactiva. El asunto de la sostenibilidad financiera es, por tanto, sin duda alguna, de gran importancia, pero para todos los regímenes de todas las regiones existe igualmente una necesidad de garantizar que los regímenes sean políticamente sostenibles (legítimos y bien gobernados) y socialmente sostenibles (inclusivos y relevantes).

Existen algunas evoluciones y tendencias mencionadas en este informe que son relativamente nuevas. En algunos países, sobre todo de Europa, el aumento de los costos de los sistemas públicos de pensiones condujeron a reformas proactivas que apuntan a influir en el comportamiento humano, por ejemplo, disminuyendo los incentivos que alientan una jubilación anticipada. En Europa, tales esfuerzos orientados a reducir la jubilación anticipada, alcanzaron recientemente un cierto grado de éxito. Sin embargo, queda por ver si seguirá esta tendencia. A su vez, las reformas de la asistencia sanitaria para promover una cultura de la atención primaria de la salud preventiva, que, con toda probabilidad es también motivada por preocupaciones de más largo plazo en cuanto al aumento de los costos de la asistencia sanitaria, pueden traducirse en ahorros positivos en el caso de otros regímenes de prestaciones monetarias. En el caso de todos los regímenes de seguridad social y de asistencia sanitaria, es cada vez mayor la necesidad de lograr instituciones de elevado rendimiento que sean capaces de prestar servicios de calidad de forma consistente y mensurable. Las reformas que mejoran la gobernanza de todos los aspectos de la administración y del otorgamiento de los beneficios actúan no sólo para mejorar la eficiencia y la eficacia mensurables de estos regímenes, sino que deberían incentivar una mayor transparencia y, por tanto, una confianza del público en las instituciones que tienen el mandato de ponerlos en funcionamiento.

Estos ejemplos citados de una evolución y unas tendencias relativamente nuevas, vienen a ilustrar claramente una serie de temas transversales que actúan para agrupar todas las tendencias y evoluciones del período actual, y que se presentan en este informe (véase el recuadro 1.3.).

Estos temas transversales se derivan del marco de la Seguridad Social Dinámica, siendo, así, un producto de las evoluciones y tendencias globales previamente observadas y continuas. También se encaminan a brindar orientaciones para ayudar a dirigir la selección

²⁶ El ratio total de dependencia se calcula como la población menor de 14 años de edad más la población de más de 65 años de edad, dividido por la población de edades comprendidas entre los 15 y 64 años.

de opciones por parte de los responsables de las decisiones en materia de políticas, en la medida en que encuentren soluciones a los desafíos que suponen el logro de mejoras en el diseño y el desempeño operativos de las instituciones y los regímenes de seguridad social.

Existe un elemento de incertidumbre en torno al patrón de más largo plazo de la evolución y las tendencias de la seguridad social. Esto se deriva de las influencias de los muchos desafíos que afronta la evolución global, así como de la inmediata incertidumbre en torno al ritmo y a la escala del crecimiento económico futuro. Aunque la incertidumbre fue en aumento por el reciente período de crisis global, es, no obstante, algo que hubiese existido con independencia de la recesión económica.

A pesar de todo, la seguridad social debe continuar evolucionando para garantizar el desarrollo de instituciones y regímenes más accesibles, sostenibles y de alto rendimiento.

Con el objetivo de que de las reformas de la seguridad social, tal como las concibe la AISS, ocurran de manera más sistemática en sus organizaciones miembros, los objetivos definidos de la Seguridad Social Dinámica deben corresponderse con las prioridades nacionales en materia de políticas o, cuando menos, ser coherentes con las mismas. En este sentido, no es menos importante contar con una voluntad política sostenida. Como pone de manifiesto el cuerpo principal de este informe, en muchos países, en mayor o menor medida, todo esto puede ya estar sucediendo.

Sin embargo, ello no significa que no se pueda hacer más. Tal como se subraya con firmeza en las evidencias de este informe, las instituciones de seguridad social tienen la gran responsabilidad de entablar, de manera proactiva, debates en torno a las políticas nacionales, tan plenamente como lo permitan sus mandatos. Actuando así, pueden realizar otra contribución positiva al objetivo de lograr una seguridad social para todos.

1.3. Temas transversales

Una seguridad social accesible: se refiere a las medidas legales dirigidas a mejorar la escala (categorías de personas) y el alcance (contingencias de riesgo y tipo de prestaciones) de la cobertura, con arreglo a los regímenes de seguridad social y a las medidas que apuntan a eliminar todas las barreras a la accesibilidad, ya sean institucionales, geográficas, o aquellas determinadas por el género, la cultura, o la alfabetización.

Una seguridad social sostenible: se refiere a las medidas encaminadas a una mayor garantía de la sostenibilidad financiera, social y política de las instituciones y los regímenes de seguridad social.

Una seguridad social de alto rendimiento: se refiere a las medidas orientadas a la mejora de la eficacia de todos los aspectos técnicos y humanos del desempeño operacional y la gobernanza, y a los esfuerzos dirigidos a la mejora de los resultados sociales, con la expectativa de que tales resultados sean mensurables.

Una seguridad social proactiva y preventiva: se refiere a las medidas que apuntan a reducir la eventualidad de un posible riesgo futuro, que buscan prevenir un riesgo identificado que tiene un impacto negativo, y que se dirigen a prevenir la agravación de un hecho riesgoso que ya hubiese ocurrido.

CAPÍTULO. 2

Extensión del acceso a la cobertura

La mayor parte de la población mundial no tiene acceso a una cobertura amplia de seguridad social y el acceso a la misma, en tanto que derecho humano fundamental, debería ser universal. En términos prácticos, y tal como lo confirma la recesión mundial de estos últimos tiempos, el acceso a la seguridad social ofrece una serie de beneficios sociales, económicos y políticos que contribuyen a la cohesión social y la estabilidad de las sociedades. Consecuentemente, la extensión del acceso a la cobertura de seguridad social también supone una contribución hacia el avance de las sociedades.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), a través de esfuerzos mancomunados de sus instituciones y organismos de seguridad social miembros, participa activamente en las iniciativas destinadas a lograr la extensión del acceso a la cobertura.

Los resultados presentados en este capítulo se basan en gran medida, pero no exclusivamente, en los resultados del importante estudio internacional de la AISS, “Estudio sobre el examen de los conocimientos actuales en materia de cobertura de seguridad social”, finalizado en 2009.

Existen tres dimensiones principales del concepto de cobertura de la seguridad social. La primera y más importante es la de las categorías de personas cubiertas: los asegurados, sus dependientes y los beneficiarios. Las otras dos dimensiones se refieren i) al alcance de la protección brindada, esto es, el acceso a la atención de salud, las pensiones de vejez, las prestaciones de desempleo o de accidentes de trabajo y las prestaciones familiares, y ii) al nivel de protección, que guarda relación con el concepto de adecuación (van Ginneken, 2010). La extensión de la cobertura de seguridad social también es una cuestión de identificación y eliminación de los obstáculos que impiden que los individuos gocen de sus derechos establecidos por la ley, ya sea en parte o en su totalidad. Dichos obstáculos pueden, por ejemplo, ser institucionales, geográficos o estar vinculados al género, la cultura o la alfabetización.

Cuestiones y desafíos regionales

Los desafíos que plantea la extensión del acceso a la cobertura de seguridad social requieren voluntad política y a menudo reflejan el nivel de desarrollo económico de un país y las especificidades nacionales. Pese a ello, existen una serie de cuestiones y desafíos de política más amplios que son comunes a las regiones.

África

En los países africanos de ingresos medios, entre el 40 por ciento y el 70 por ciento de la población está cubierta por la seguridad social. Sin embargo, en los sistemas de pensiones de Argelia, Marruecos y Túnez, por ejemplo, se plantea el nuevo desafío de la sostenibilidad financiera de los programas. Aunque las características de los desafíos que enfrentan estos países son diferentes, algunas de las cuestiones que deben tratarse son la fragmentación institucional, que se traduce en elevados costos administrativos, los problemas de cumplimiento del pago de las cotizaciones, las consecuencias financieras del

envejecimiento de la población y las prestaciones excesivamente generosas de las pensiones.

En los países de ingresos bajos de África subsahariana tan solo entre el 5 por ciento y el 10 por ciento de la población activa suele estar cubierta por los planes obligatorios de seguridad social o los fondos nacionales de previsión. La cobertura suele ser forma través de pensiones a los funcionarios públicos y empleados de las grandes empresas privadas (formales). La mayoría de éstos países tiene dificultades para extender la cobertura del seguro de pensiones por tres razones, a saber: i) el empleo en la economía formal no aumenta o apenas aumenta, ii) los trabajadores de la economía informal generalmente consideran que la cobertura de la atención de salud tiene más prioridad que la de las pensiones, y iii) los trabajadores de la economía informal tienen una capacidad limitada para contribuir a los regímenes for- males de la seguridad social.

Los programas de pensiones financiados con cargo a los impuestos, que proporcionan un beneficio en efectivo reducido pero periódico, son una opción para subsanar esta falta de capacidad contributiva de numerosos trabajadores de ingresos bajos y del sector informal y para contribuir a aliviar la pobreza entre quienes, de lo contrario, carecerían de protección social. Mauricio está adoptando políticas para ampliar la cobertura de forma más general mediante una mejor integración del sistema de pensiones financiado con cargo a los impues- tos y del programa de pensiones contributivas, todo ello en el marco de un sistema de pensiones de múltiples niveles.

Una de las prioridades más importantes para los trabajadores de ingresos bajos y del sector informal consiste en acceder a una cobertura de atención de salud asequible. A modo de ejemplo regional destacado podemos citar el caso de Ruanda que ha establecido un seguro nacional de salud comunitario que ha permitido acceder a una cobertura asequible con éxito y rapidez (AISS, 2008). Ruanda es un buen ejemplo de un plan que ofrece un enfoque a medida y que ha adaptado los beneficios y la recaudación de cotizaciones a las necesidades y capaci- dades locales específicas (véase el recuadro 2.1.).

2.1. Seguro nacional de salud de Ruanda basado en la comunidad

El seguro nacional de salud obligatorio se basa en más de 400 planes de microseguros comunitarios, cada uno de los cuales está vinculado a un centro de salud local. Las tasas de cotización continúan siendo bajas gracias a los subsidios, lo que permite proporcionar una amplia cobertura creando economías de escala para el seguro y para los proveedores de cuidados de salud que participan en el seguro. Este seguro ha dado lugar a un aumento sorprendentemente rápido de la cobertura de atención de salud. Los microseguros proporcionados a través de mutuas cubrían el 7 por ciento de la población en 2003, aumentando al 44,1 por ciento en 2005 y al 85 por ciento en 2008. De igual modo, el uso de los centros de salud ha aumentado de forma significativa y se ha mejorado la calidad de los centros locales de salud, aumentando el número de médicos, optimizado la disponibilidad de suministros médicos y aumentando la asistencia comunitaria, la implicación y la dedicación de las instituciones de atención de salud existentes. La experiencia de Ruanda puede servir para que otros países adapten seguros similares. Sin embargo, aún se siguen planteando dos problemas: i) la necesidad de ampliar las medidas de atención de salud cubiertas por el seguro, y ii) el grado en que se necesitará la financiación externa para mantener y mejorar el sistema de salud de Ruanda en su conjunto.

Fuente: Annyda (2009) y Samson (2009).

América Latina y el Caribe

El desarrollo relativamente lento del estado de bienestar en América Latina y el Caribe puede explicarse por diversos factores, tales como diferentes puntos de vista filosóficos y

políticos sobre el rol que desempeña el Estado, la transición demográfica particularmente tardía, la persistente informalidad del empleo y la capacidad relativamente baja para recaudar impuestos y cotizaciones a la seguridad social. El desarrollo actual es sumamente desigual: en los países de ingresos más bajos, menos del 30 por ciento de los trabajadores por cuenta ajena están afiliados a la seguridad social mientras que en los países de ingresos medios, esta cifra se aproxima al 50 por ciento, y en los países de ingresos relativamente altos alcanza el 60 por ciento (Uthoff, 2009).

Existen países de América Latina que han logrado mejorar la afiliación a la seguridad social, por ejemplo, Brasil (Ansiliero y Paiva, 2008) y Uruguay (Lagomarsino, 2009). Otro hecho destacable ha sido la introducción del denominado “monotributo” (pago mensual unificado de impuestos y cotizaciones de la seguridad social) en Argentina y Uruguay. En Uruguay, los trabajadores por cuenta propia en actividades de pequeña escala pueden afiliarse en todas las oficinas locales del Banco de Previsión Social y de la Dirección General Impositiva, utilizando un formulario único. Luego de la afiliación, los trabajadores pagan un importe único sobre los ingresos generados en función de las actividades realizadas, que cuenta como cotización a la seguridad social y a los impuestos. De manera más general, el reciente éxito del Uruguay en la ampliación de la cobertura es fruto de las políticas del nuevo gobierno elegido en 2005. En 2008, como resultado de las reformas de política integradas, el número de trabajadores que cotizaron al Banco de Previsión Social había aumentado en más del 35 por ciento.

A nivel regional, los esfuerzos destinados a aumentar la cobertura a través de regímenes contributivos (públicos y privados) en general no han logrado la cobertura universal. Como resultado, muchos gobiernos han decidido utilizar la financiación solidaria basada en ingresos fiscales para aumentar las pensiones (por ejemplo, Chile, Costa Rica), la atención de salud (por ejemplo, Colombia, Uruguay) y la cobertura básica de los ingresos (por ejemplo, Brasil), en particular para los trabajadores de bajos ingresos de la economía informal (AISS, 2010b).

Asia y el Pacífico

Muchos países de la región de Asia y el Pacífico han experimentado un elevado crecimiento económico, que ha permitido aumentar la cobertura rápidamente (Asher, 2009a). Algunos países han ampliado recientemente la cobertura a los trabajadores que no gozaban de una cobertura suficiente, incluidos los trabajadores por cuenta propia (por ejemplo, República Islámica de Irán, Jordania) y los trabajadores migrantes y expatriados (por ejemplo, Emiratos Árabes Unidos, Sri Lanka). Otras reformas nacionales han tratado de mejorar la cobertura de todos los ciudadanos, incluidas las personas de edad (por ejemplo, Maldivas). También es importante destacar que se han adoptado medidas encaminadas a lograr la cobertura universal de salud en la República de Corea, Filipinas y Tailandia (AISS, 2009). La República Popular de China ha experimentado recientemente un rápido progreso en la extensión de la cobertura en todas las ramas de la seguridad social, particularmente en la población de las zonas rurales (véase el recuadro 2.2.).

2.2. Rápida extensión de la cobertura de seguridad social en China, 2003-2009

Rama de la seguridad social	Cobertura en 2003 (millones)	Cobertura en 2009 (millones)	Aumento de la cobertura de 2003 a 2009 (%)
Pensiones	168	249	48
Atención de salud	189	1,235	553
Desempleo	103	127	23
Accidente laboral	46	149	224
Maternidad	37	109	195

Fuente: Adaptado de fuentes oficiales.

En respuesta a la crisis, unos pocos países proporcionaron recursos adicionales para las prestaciones de salud (por ejemplo, Filipinas) y las pensiones (por ejemplo, Bangladesh). Antes de la crisis, en 2006, Bahréin se convirtió en el primer Estado miembro del Consejo de Cooperación del Golfo que introdujo un programa de desempleo. También en 2006, Vietnam introdujo el seguro de desempleo para los trabajadores del sector formal. Hasta el momento, no se ha realizado ningún análisis sobre el modo de funcionamiento de esos dos sistemas.

A pesar de todos estos esfuerzos, todavía queda mucho por hacer para extender la cobertura de seguridad social. En particular, las consecuencias de la crisis económica han sido más inmediatas y graves para los trabajadores de la economía informal, quienes incluso antes de la crisis representaban entre el 40 por ciento y el 80 por ciento de la fuerza de trabajo total. Además, la cobertura adecuada de atención de salud se amplía a sólo el 20 por ciento de la población de la región formada por 4,1 billones de personas. Este es el caso, en particular, de los países de bajos ingresos de la región, donde sólo entre el 5 por ciento y el 10 por ciento de la población se beneficia de una cobertura de seguridad social.

Países de ingresos altos

En la mayoría de países de ingresos altos con sistemas de seguridad social sólidos, la cobertura es alta en términos de personas, contingencias cubiertas y niveles de prestaciones. Sin embargo, muchos países de ingresos altos, especialmente en Europa²⁷, han sufrido considerablemente a causa de la recesión y el rápido aumento del desempleo. La duración de la recesión –y de sus consecuencias, incluido el ritmo de creación de empleo en la recuperación– reviste una importancia crucial y aún resta por determinar si el flujo actual de las prestaciones de desempleo es sostenible y hasta qué punto el déficit a largo plazo que enfrentan los regímenes de pensiones aumentará a causa de la recesión económica.

Los países de altos ingresos hacen frente a una variedad de desafíos. El primero consiste en aumentar la tasa de cobertura en los países en los que no hay suficiente cobertura. A

²⁷ La cobertura es menor en la mayoría de países del este y sudeste de Europa, donde la transformación y, en algunos casos, el desglose de sistemas de la seguridad social y el énfasis político en las reformas económicas a menudo han complicado el establecimiento de sistemas nuevos y efectivos.

este respecto, recientemente se ha logrado una reforma importante del sistema de salud en los Estados Unidos de América. Sin embargo, se prevé que la repercusión positiva de esta reforma sobre el nivel de cobertura no se alcance plenamente hasta, al menos, el año 2014. El segundo consiste en mejorar y ampliar la cobertura para afrontar nuevas contingencias, en particular la asistencia a largo plazo, para la cual la cobertura actual sigue siendo desigual entre los diferentes países. Dicha necesidad se plantea cada vez con más frecuencia ya que la población de los países de ingresos altos continúa envejeciendo. En Europa, en particular, el desafío del envejecimiento de la población está impulsando la tendencia de algunos países a brindar un mayor apoyo financiero a las familias que tienen hijos. Esta tendencia suele estar relacionada con la iniciativa de fomentar y facilitar la entrada en el mercado de trabajo de los padres, y especialmente de las mujeres. Un tercer desafío consiste en mantener la cobertura, por un lado frente a la presión para la reducción del gasto público y, por otro, a consecuencia de la tendencia hacia un mayor grado de informalidad en el mercado de trabajo (Merrien, 2009). Un cuarto desafío es la necesidad de contener el costo de la seguridad social y de la atención de salud. A fin de contener dichos costos y de mejorar las prestaciones y la opción personal de cada individuo, se anima a los interesados a que modifiquen su comportamiento, por ejemplo, con respecto al aplazamiento de la edad de jubilación o la vuelta al trabajo, distribuyendo mejor las responsabilidades en materia de cuidados en el seno de la familia y, de ser necesario, dependiendo menos de tratamientos de hospitalización costosos (AISS, 2010a).

Prioridades en materia de políticas

Basándonos en la evidencia que muestran la evolución y las tendencias registradas en los últimos tiempos, se pueden identificar las siguientes prioridades en materia de políticas destinadas a extender el acceso a la seguridad social.

Extensión de la cobertura de atención de salud: El acceso oportuno a la atención de salud de calidad y asequible es generalmente la primera prioridad de la seguridad social para los trabajadores de la economía informal ya que mejora el bienestar individual, contribuye al desarrollo social y económico y tiene un alto potencial de prevención de la pobreza. Ron (2010) muestra que las instituciones de seguridad social proporcionan un claro valor añadido en la ampliación de la cobertura de salud a través del seguro social de salud.

Extensión de la cobertura de pensiones a través de la interrelación de regímenes: La cobertura de las pensiones es generalmente una segunda prioridad clave. Asher (2009b) muestra que se necesitan pensiones sociales o algún tipo de asistencia social para reducir la pobreza entre las personas de edad en los países de ingresos bajos y medios, lo que puede lograrse de forma adecuada mediante la adopción de un sistema de pensiones de múltiples niveles adaptado a las circunstancias particulares de esos países.

Extensión de la cobertura de los regímenes de desempleo: Las prestaciones de desempleo constituyen un elemento clave en cualquier sistema de seguridad social global. En vista de la actual crisis del empleo y del uso de programas de desempleo como respuesta a la crisis, es probable que la protección por desempleo sea cada vez más importante en los próximos años, especialmente en los países de ingresos medios y altos.

Establecimiento y extensión del seguro de asistencia a largo plazo: En casi todos los países la proporción de la población vulnerable y de edad es cada vez mayor, al igual que la prevalencia de enfermedades crónicas y la necesidad de asistencia a largo plazo. El

establecimiento o la extensión de sistemas de asistencia a largo plazo es una prioridad clave, ya que puede tener consecuencias financieras importantes para los individuos y las sociedades.

Facilitación del acceso a una adecuada cobertura de seguridad social de los trabajadores migrantes: A pesar de que los flujos migratorios han aumentado en la economía globalizada, muchos migrantes (en especial mujeres) no están cubiertos ni en su país de empleo ni en su país de origen. En particular, los migrantes sur-sur no tienen prácticamente ninguna cobertura de seguridad social (Sabates-Wheeler, 2009). Los migrantes también pueden perder derechos adquiridos respecto de las prestaciones después de trasladarse a otro país, a menudo debido a la ausencia de acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social. Por consiguiente, es fundamental buscar soluciones para ampliar la cobertura a los trabajadores migrantes y con ello beneficiar a un grupo sumamente vulnerable y cada vez más numeroso de la población mundial.

Lecciones aprendidas

Una observación general es que las prioridades en materia de políticas para ampliar el acceso a la cobertura dependerán del nivel de voluntad política, la situación socioeconómica específica de cada país y la estructura institucional de su sistema de seguridad social exis-tente. En consecuencia, la definición de estrategias para extender el acceso a la seguridad social y la atención de salud siempre debe desarrollarse a nivel nacional. Sin embargo, la ampliación de la cobertura también puede traducirse en una provisión de cobertura para los ciudadanos que trabajan en el extranjero, tal como lo demue-stran el establecimiento de fondos de bienestar social para los migrantes de Filipinas y Sri Lanka. La cobertura de los migrantes también puede requerir acuerdos bilaterales o multilaterales entre países. Un ejemplo reciente en este sentido es el desarrollo de un marco jurídico común para extender la seguridad social de los ciudadanos de los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, independientemente de si están trabajando en Arabia Saudita, El Reino de Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar. Este último ejemplo confirma una vez más que hay que tener en cuenta la voluntad política. En general, y sobre la base de la evidencia reciente de ampliar y mantener el acceso a la seguridad social, se pueden extraer una serie de lecciones (véase el recuadro 2.3).

2.3. Lecciones para la ampliación del acceso a la cobertura

- En todos los países, el papel del Estado en la provisión de seguridad social es esencial. Incluso para el éxito de las políticas de extensión de la cobertura. El Estado y la sociedad deben aunar la voluntad política, el consenso y la movilización, y también tienen que desarrollar los recursos y la capacidad para extender la cobertura de una manera eficaz y sostenible.
- Las instituciones de seguridad social están en la vanguardia de las iniciativas de extensión del acceso a la cobertura. Ellas deben mantener y mejorar la recaudación y cobranza (Thiam, 2009) y participar en los procesos de inclusión de grupos de trabajadores difíciles de cubrir. No se puede lograr una amplia cobertura de la población sin un buen funcionamiento de los sistemas de recaudación de cotizaciones. En este sentido, la nueva estrategia de la AISS sobre la extensión de la cobertura tendrá que realizar una importante contribución, que debería complementar las actividades de la Organización Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas en el desarrollo del "piso de protección social". El incumplimiento y la evasión son problemas importantes y difíciles de estimar que tiene consecuencias graves para la adecuación de la protección y la legitimidad social y financiera de los regímenes de seguridad social –sobre todo en los países de ingresos bajos y medios–. Algunas instituciones de seguridad social están cada vez más involucradas en la administración de prestaciones de asistencia social, como es el caso de las prestaciones familiares en Uruguay (Lagomarsino, 2009), y en el desarrollo de la política social, por lo que la seguridad social está bien coordinada con otras políticas de desarrollo, a las que también apoya.
- Es importante contar con estadísticas fiables y comparables sobre la cobertura de la seguridad social para que las políticas nacionales e internacionales sean eficaces y contribuyan a la extensión de la cobertura. Un avance positivo consistiría en definir e impulsar una estrategia global para recoger estadísticas de forma periódica sobre la cobertura de la seguridad social.
- El desafío clave para las estrategias de extensión de la cobertura consiste en beneficiar a los grandes grupos de trabajadores de la economía informal y a sus familias, esto es, los trabajadores domésticos, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores de emprendimientos familiares y los trabajadores poco cualificados que trabajan con contratos precarios o sin contrato, en sectores como la agricultura y la construcción. Los trabajadores migrantes plantean desafíos especiales a este respecto. Se puede cubrir a los grupos de población a través de enfoques específicos y personalizados que adaptan los beneficios y la recaudación de cotizaciones a sus necesidades y capacidades contributivas. El reconocimiento del derecho a la seguridad social (como es el caso en la Constitución del Brasil) es un medio eficaz para apoyar los esfuerzos de ampliación de la cobertura, en particular respecto de los grupos que son vulnerables a la pobreza (Olivier, 2009).

CAPÍTULO.3

Garantizar la sostenibilidad

Al debatir la cuestión multidimensional de la sostenibilidad de la seguridad social, se pueden identificar fácilmente tres elementos fundamentales y relacionados entre sí: los regímenes de seguridad social deben ser financieramente, socialmente y políticamente sostenibles.

La sostenibilidad financiera hace referencia a la necesidad de combinar los gastos previstos de los costos administrativos y los pagos de prestaciones con los ingresos esperados, incluyendo cotizaciones de empleados y empleadores, transferencias fiscales, ingresos devengados por inversiones y excedentes de fondos de reservas. De lo contrario, la incertidumbre respecto de la sostenibilidad financiera de los regímenes contributivos implicaría un rol más importante de las finanzas públicas. La sostenibilidad social hace referencia principalmente a la necesidad de una gobernanza participativa, en la que todos los actores involucrados puedan participar en la economía política de las reformas con el objetivo de influir en los cambios estructurales y promover o defender sus intereses. La sostenibilidad social también exige que los regímenes de la seguridad social sigan siendo adecuados para hacer frente a los riesgos del ciclo de la vida y a las necesidades de subsistencia de las poblaciones, aspectos que contribuyen, sin lugar a duda, a intensificar la cohesión social de la sociedad. La sostenibilidad política se centra en la legitimidad institucional de la seguridad social. Al incluir elementos relacionados con los conceptos de sostenibilidad financiera y social, la sostenibilidad política hace referencia a la necesidad esencial de garantizar la “buena gobernanza” de todos los aspectos de la reglamentación y la gestión de los regímenes de seguridad social. Para la AISS, la buena gobernanza se relaciona con los principios de rendición de cuentas, transparencia, participación, previsibilidad y dinamismo.

El presente capítulo se centra en cuestiones relacionadas con la sostenibilidad financiera y social de la seguridad social y hace hincapié en la reciente evidencia de la evolución y las tendencias en estas dos esferas. La cuestión de la sostenibilidad política se aborda en el capítulo 4 en relación con el objetivo más amplio de crear instituciones de seguridad social de alto rendimiento.

Regímenes financieramente sustentables

El equilibrio financiero a largo plazo es un objetivo esencial de los regímenes de seguridad social, lo que exige una consideración adecuada de los aspectos sociales, institucionales, demográficos, económicos, actuales y financieros que determinan sus parámetros así como la necesidad que puede existir de una reforma. Las perspectivas financieras a corto y medio plazo también deben monitorearse detenidamente debido a que la salud financiera de los regímenes de seguridad social puede verse directamente comprometida por las fluctuaciones adversas del mercado financiero, en caso de regímenes de capitalización parcial o total, o por las fluctuaciones económicas a la baja, que reducen los ingresos devengados por inversiones, las cotizaciones y los ingresos fiscales, al tiempo que incrementan el gasto en prestaciones y atención de salud.

En los últimos años, los regímenes de seguridad social y atención de salud en los que se han efectuado reformas destinadas a garantizar su sostenibilidad financiera han

experimentado cambios en tres ámbitos principales. En primer lugar, las reformas han tratado de combinar de forma óptima el activo y el pasivo de los regímenes de prestaciones en efectivo, lo que se ha logrado gracias a la ampliación de períodos de cotización, el aumento de la edad de jubilación, la supresión de incentivos para la jubilación anticipada, la reducción de las prestaciones, las enmiendas a los reglamentos en materia de inversiones y la creación de fondos de reserva. En el recuadro 3.1. se presentan algunos ejemplos nacionales de esas opciones de reforma, destacando el reciente predominio de las reformas en Europa.

3.1. Garantizar la sostenibilidad financiera

Durante los últimos cinco años, se han adoptado un gran número de medidas para garantizar la sostenibilidad financiera de los regímenes de seguridad social, algunas de las cuales son:

- Aumento gradual de la edad de jubilación (Australia, Brunel Darussalam, Dinamarca, Grecia, Hungría, Malta, República Checa, Tailandia y Turquía).
- Reducción, eliminación o adaptación de prestaciones (Australia, Dinamarca, Hungría y Noruega).
- Aumento del período de cotizaciones necesario para recibir prestaciones (España, Grecia, Malta, Micronesia, República Checa y Turquía).
- Aumento de la tasa de cotización y/o del salario considerado para fines de cotización (Micronesia y Tailandia).
- Condiciones de elegibilidad para la jubilación anticipada más rígidas (Dinamarca, España, Grecia, Malta, Noruega y República Checa).
- Creación del sistema de seguridad social integrado de Argentina en 2008, que vio cómo el sistema de cuentas individuales del país quedaba absorbido por el sistema de reparto. Dicha reforma se ha justificado sobre la base de la mejora de la sostenibilidad financiera e incluyó la conversión del capital acumulado en las cuentas individuales en un fondo de reserva a dicho efecto.

En el último decenio:

- Siete países han introducido fondos de reserva para lograr que los programas de seguridad social puedan asumir futuras responsabilidades: Suecia (Oficina Nacional de Pensiones de Suecia, 2000); República Popular de China (Fondo Nacional de Seguridad Social, 2000); Irlanda (Fondo Nacional de Reserva de Pensiones, 2001); Nueva Zelanda (Fondo de pensiones, 2001); Polonia (Fondo de Reserva Demográfica, 2002); Australia (Fondo para el Futuro, 2006); y Argentina (Fondo de Reserva del Sistema PAYG, 2007).
- Diez países con regímenes de pensiones basados en cuentas individuales obligatorias (Australia, Chile, Eslovaquia, Estonia, Hong Kong (China), Hungría, Letonia, México, Perú y Suecia) han introducido reformas que permiten opciones de inversión, estrategias de inversión pre-programadas y libertad de elección. Dichas iniciativas tienen por objeto proporcionar a los afiliados una mejor combinación riesgo/rendimiento durante toda su vida, limitando así la volatilidad de las prestaciones y reduciendo la necesidad de intervenciones públicas para garantizar un nivel mínimo de prestaciones.

En segundo lugar se han revisado las políticas de financiación de los regímenes de salud. Algunas reformas se han centrado en la búsqueda del equilibrio adecuado entre las asociaciones público-privadas y los gastos preventivos y curativos. Otras han tratado de lograr una mejor equidad en la financiación y las medidas para contener los costos de atención de salud, sin afectar los niveles de cobertura y de calidad. Las reformas de salud también se han centrado en la creación de un seguro de salud comunitario y basado en mutuales.

En cuanto a la tercera línea de reformas, en algunos países se ha reconsiderado la opción de los mecanismos de financiación, a menudo a través de un uso más integrado de los componentes de financiación fiscal junto con los enfoques contributivos.

La sostenibilidad financiera de los programas de seguridad social no debe examinarse de forma aislada sino que debe considerarse como un componente importante de un desarrollo humano y un progreso socioeconómico más amplios. En este sentido, los

ministerios que trabajan en diferentes ámbitos deben reconocer aún más que es beneficioso coordinar sus respectivas medidas de política para garantizar un amplio “nivel mínimo de protección social” capaz de satisfacer, al menos, todas las necesidades básicas. Se observa con frecuencia que los gobiernos evalúan principalmente las reformas en términos financieros, dejando los impactos sociales a menudo en un segundo plano de análisis. Esta situación no es ideal y puede subsanarse mediante la inclusión, desde el inicio del proceso de reforma y en todos los debates de política, de los ministerios del gobierno encargados de la economía y las finanzas, y los ministerios y organismos responsables de la ejecución de los programas.

A fin de garantizar la sostenibilidad financiera de los regímenes y de contribuir a apoyar cualquier esfuerzo para extender el acceso a la cobertura de seguridad social, los procesos de políticas integradas se han convertido en una característica común de la planificación y reforma de la seguridad social (véase el recuadro 3.2.). Dicha integración implica prestar la debida atención a la combinación de regímenes contributivos y aquellos financiados con cargo a impuestos, llevando así los debates sobre la sostenibilidad financiera de la seguridad social más allá de la relación convencional entre cotizaciones y prestaciones. De hecho, y teniendo en cuenta que los ingresos fiscales se han convertido en una importante fuente de ingresos para la seguridad social en muchos países, es necesario considerar las estructuras fiscales y sus características particulares para que las reformas sean eficaces. En resumen, el desarrollo de programas integrados de seguridad social requiere enfoques integrados de políticas, incluyendo la reforma del sistema de impuestos, que deberían ofrecer incentivos adecuados a los contribuyentes y proporcionar ingresos fiscales suficientes para financiar los regímenes de seguridad social. Sin embargo, es importante destacar que las tendencias actuales hacia un mayor grado de integración no deberían disminuir la importancia del seguro social y los valores de solidaridad y de reagrupación del riesgo que éste conlleva.

3.2. Reformas integradas en el Uruguay

En 2007, Uruguay inició un amplio diálogo nacional sobre la seguridad social, cuyos resultados llevaron a la adopción de una serie de reformas: pensiones de vejez, salud, asignaciones familiares, asistencia social y régimen fiscal. Este enfoque integrado y basado en el consenso permitió que el Gobierno uruguayo establezca prioridades y coordinara las políticas sociales. También exigió que diferentes esferas del gobierno e instituciones de seguridad social debataran y revisaran sus mandatos a fin de garantizar el otorgamiento adecuado de prestaciones, crear sinergias y evitar superposición de tareas. A pesar de que el proceso de reforma no fue sencillo, se demostró que cuando existe una fuerte voluntad política y las propuestas se analizan y debaten detenidamente, los enfoques integrados en materia de seguridad social pueden aportar un valor añadido considerable.

Muchos gobiernos deben abordar el desafío de garantizar una financiación adecuada para la protección de la atención de la salud. Los países en desarrollo tratan constantemente de conseguir recursos adicionales para garantizar la ampliación de un acceso adecuado a los servicios de salud. Al aumentar los costos, los países desarrollados enfrentan problemas financieros importantes. Los últimos avances en el diseño del sistema de salud, principalmente en los países desarrollados, están orientados a las cuestiones de la sostenibilidad a largo plazo y la garantía de la eficiencia y la calidad, todo ello a la luz del aumento de los costos relacionados con la salud debido a una variedad de factores tales como el envejecimiento de la población, el cambio de la situación epidemiológica que se traduce en una mayor prevalencia de enfermedades crónicas (y la creciente necesidad de la prestación de cuidados que conlleva) y las nuevas tecnologías y productos farmacéuticos (véase el recuadro 3.3.).

3.3. Apoyo a la sostenibilidad de los sistemas de atención de salud

- En 2006, el Seguro Nacional de Salud (Japan Pension Service – JPS) de Japón se reformó con el fin de garantizar su gestión sostenible y estable mediante la adopción de medidas para limitar el crecimiento de los gastos de atención de salud, la introducción de una nueva legislación de seguros de salud específicamente destinada a las personas mayores de 75 años, y la integración y reorganización de las aseguradoras.
- El Ministerio de Salud de Camboya aprobó el Marco Estratégico para el Financiamiento de la Salud 2008-2015, cuyos objetivos consisten en prevenir la pobreza vinculada a la falta de cuidados de salud, mejorar el nivel de financiación y la calidad de la atención de salud y allanar el camino hacia la cobertura universal del seguro de salud.
- En su presupuesto para 2010-2011, la provincia canadiense de Quebec incluyó una serie de disposiciones destinadas a garantizar la sostenibilidad de su sistema de atención de salud mediante la creación de un nuevo Impuesto sanitario a todos los adultos y el cobro de honorarios por visita médica, que se deducirían del impuesto sobre la renta.

Desde 2008, la crisis mundial ha intensificado el debate acerca de la sostenibilidad financiera de los regímenes de seguridad social. Los países que contaban con programas de seguridad social financieramente equilibrados, y por lo tanto menos dependientes de los ingresos públicos, han demostrado ser más flexibles para responder a los impactos sociales negativos de la crisis. Por el contrario, aquellos que contaban con problemas financieros y dependían de los ingresos públicos, han debido enfrentar el dilema de restablecer de una situación fiscal sólida o mantener niveles de gastos sociales, todo ello en un contexto caracterizado por la presión fiscal después de la crisis y el aumento del nivel de la deuda pública (Pino e Yermo, 2010).

La crisis también ha puesto de manifiesto el riesgo asociado al vínculo estrecho entre la financiación de programas de seguridad social y la fluctuación de los mercados financieros. Casi todos los tipos de activos se vieron afectados por la crisis y los fondos de seguridad social y de pensiones registraron un rendimiento negativo de las inversiones de hasta -30,6 por ciento en 2008. A pesar de que el año 2009 fue testigo de una impresionante recuperación de los mercados y de que el rendimiento de las inversiones de la mayoría de los fondos ha repuntado de manera positiva, las deficiencias en la gestión de fondos han sido evidentes y existen razones de peso para revisar y actualizar los sistemas de gestión de riesgos.

Regímenes socialmente sostenibles

La sostenibilidad de los programas de seguridad social exige que se cumpla una condición previa, esto es, que todos los actores sociales acepten que la seguridad social es una respuesta institucional adecuada y apropiada para mitigar el riesgo y satisfacer las necesidades sociales, independientemente del mecanismo de financiación y del diseño del sistema. En este sentido, la mayoría de países considera que los regímenes de seguridad social, así como sus reformas, exigen un consenso entre todos los actores sociales.

En muchos países, a fin de mantener dicho consenso, los interlocutores sociales (es decir, las organizaciones de trabajadores y de empleadores) son aceptadas como legítimos interlocutores de pleno derecho, junto con el gobierno, en el diálogo social. En algunos casos, si procede, también pueden participar expertos independientes, representantes de los jubilados y otros actores involucrados. A nivel nacional, el gobierno puede participar activamente en el diálogo social o puede desempeñar el rol de facilitador. Por lo tanto, el diálogo social se ha convertido en un componente importante de la buena gobernanza en

muchos países y, por lo tanto, puede considerarse una condición necesaria para la sostenibilidad social de los programas de seguridad social (véase el recuadro 3.4.).

3.4. Sostenibilidad social y el rol del diálogo social

En varios países el diálogo social se ha establecido como una plataforma para el debate y los acuerdos sobre reformas de la seguridad social. En 1990, España inició los debates que condujeron a la adopción del Pacto de Toledo, que selló el acuerdo de los principales partidos políticos y fue aprobado por el Parlamento en 1995. El Pacto trata de los cambios propuestos en el sistema de pensiones públicas, contributivas y universales, y proporciona el marco para debatir reformas. En 2000, Kazajstán aprobó la Ley de Cooperación Social que establece un marco legislativo para el diálogo social mediante la definición de la naturaleza de la cooperación entre los interlocutores sociales, la estructura de cooperación social a todos los niveles, así como los principios, procedimientos y funciones de los órganos tripartitos a nivel nacional, sectorial y regional. Además, se estableció la Comisión Tripartita Nacional a modo de foro permanente de diálogo tripartito. Más recientemente, los gobiernos de Chile y Ghana crearon comisiones de reforma que exigen una amplia representación de todos los interlocutores sociales. En ambos países, las comisiones realizaron una evaluación exhaustiva del sistema de pensiones que dio lugar a una propuesta de reforma consensuada, la que finalmente fue aprobada por los respectivos Parlamentos. En Jordania, la Institución de Seguridad Social (Social Security Corporation – SSC) inició un amplio diálogo nacional que debatió las reformas de la primera ley de seguridad social, promulgada hacía 30 años. El Proyecto de Ley de Seguridad Social, que incorporó el resultado de este diálogo, fue aprobado por la Junta directiva tripartita de la SSC y el Consejo de Ministros, y fue promulgada por el Parlamento en 2010.

La participación de los interlocutores sociales en la administración de la seguridad social es habitual en varios países europeos y sirve para ayudar a garantizar la legitimidad de las reformas. En Alemania, Austria, Francia y los Países Bajos, los regímenes de seguridad social para los empleados se administran conjuntamente y en Dinamarca y Suecia los sindicatos administran el seguro de desempleo. El proceso de negociación política implica a instituciones del seguro social en Italia y Francia, a fondos de la seguridad social en Alemania y a instituciones de empleo y seguridad social en los Países Bajos (Berger y Compston, 2002). Muchos países en desarrollo han adoptado este enfoque (por ejemplo, Brasil, Burundi, Camerún, Costa Rica, Ghana, Guinea, India, Jordania, Madagascar, Marruecos, México, Senegal, República Unida de Tanzania y Uruguay), permitiendo así que representantes de los trabajadores, los empleadores y los beneficiarios formen parte de las juntas de las instituciones de seguridad social.

En la actualidad, existe cierta preocupación por el hecho de que la crisis ha debilitado la posición de negociación de los trabajadores, reduciendo así la importancia del diálogo social. Sin embargo, y desde una perspectiva más amplia, la evolución de otras importantes tendencias globales, incluida la demografía, las migraciones, los mercados de trabajo, las estructuras familiares y el cambio climático, así como una crisis de paradigmas, podría presentar una oportunidad política para revertir la situación actual e intensificar el diálogo social en defensa de los regímenes de seguridad social. En los sistemas de atención de salud, por ejemplo, los representantes de los pacientes y otros actores de la sociedad civil cada vez tienen un papel más importante, lo que podría sugerir que la característica propia de lo que representa el diálogo social está evolucionando. En términos más generales, pero no menos importantes para su sostenibilidad social, la percepción pública del papel positivo que desempeña la seguridad social en la mitigación de muchos de los impactos de la crisis ha reforzado tanto la legitimidad de una seguridad social colectiva como los valores de solidaridad y de la reagrupación de riesgos.

Al hacer referencia a la sostenibilidad social de la seguridad social cabe tener en cuenta un último elemento, esto es, que la seguridad social debe arraigarse en una formulación de políticas basadas en la evidencia y, por consiguiente, transparentes. Esto exige que las

políticas sociales cuenten con el apoyo de estudios de viabilidad sólidos e inequívocos y que el gobierno necesariamente tenga un papel de liderazgo en el diseño de políticas y el proceso de regulación. Con frecuencia se observa que los regímenes de seguridad social se consideren parte integral de la gestión social, económica y política de los países. Por lo tanto, y considerándolo como un componente de la sostenibilidad financiera y social de la seguridad social, se puede esperar que el rol del gobierno en la financiación, gestión y supervisión de los programas se incremente.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expresado, se pueden extraer una serie de conclusiones de política sobre la forma más idónea de garantizar que la seguridad social siga siendo económica y socialmente sostenible (véase el recuadro 3.5.).

3.5. Conclusiones en materia de políticas

- La crisis ha puesto de relieve, como era de esperar, que los programas de seguridad social financieramente sostenibles son capaces de adaptarse de un modo más adecuado y mitigar así los riesgos sociales que plantea un entorno económico adverso. A su vez, éstos regímenes ofrecen un mayor margen fiscal para que los gobiernos traten de alcanzar objetivos más amplios de desarrollo socioeconómico.
- Garantizar la sostenibilidad financiera futura de los regímenes de seguridad social puede exigir una mayor integración de los regímenes de seguridad social contributivos y financiados con cargo a impuestos, lo que requerirá sistemas fiscales debidamente diseñados. En este sentido, es decisivo el liderazgo y el compromiso del gobierno en el diseño y la reforma integradas de los regímenes de seguridad social y los sistemas impositivos.
- Las instituciones de seguridad social y los organismos encargados de las inversiones tienen –y deben asumir plenamente– la responsabilidad fiduciaria de garantizar la seguridad de los fondos de sus miembros. Las inversiones deberían hacerse de forma prudente y transparente para garantizar la sostenibilidad financiera.
- Las consideraciones financieras no son suficientes para garantizar la sostenibilidad de la seguridad social. La seguridad social también debe ser socialmente (y políticamente) sostenible. En otras palabras, y basándose en el consenso de la sociedad, la seguridad social debe percibirse como un mecanismo institucional legítimo que ofrece incentivos adecuados para los cotizantes y que contribuye positivamente al bienestar de las personas, la cohesión y la estabilidad sociales y al desarrollo del capital humano necesario.

CAPÍTULO.4

Una seguridad social de alto rendimiento

Con objeto de desarrollar más aún el tema de la sostenibilidad presentada en el capítulo 3, en este capítulo se proporcionan indicadores selectivos de la evolución y las tendencias recientes provenientes del amplio ámbito de la gobernanza –una de cuyas metas generales es contribuir a hacer realidad una seguridad social de alto rendimiento–. En primer lugar, se abordan los esfuerzos en materia de gobernanza desplegados para mejorar la calidad de los servicios prestados por el personal de las instituciones de seguridad social, y se ponen de relieve algunos de los desafíos que plantea la gestión estratégica de recursos humanos a los que se enfrentan cada vez más dichas instituciones. En segundo lugar, se presenta el pensamiento reciente sobre los desafíos que plantea la gobernanza estratégica que trae aparejados el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC).

Las prácticas de gobernanza pueden variar considerablemente entre las distintas instituciones nacionales de seguridad social. En general, esta diversidad radica en sus diferentes historias políticas, socioeconómicas y culturales. A pesar de estas diferencias, el carácter obligatorio de la seguridad social le imbuye de confianza pública, lo que debería obligar a los gobiernos a asegurar que los regímenes y servicios sean financieramente saludables (financieramente sostenibles), sean capaces de responder de un modo incluyente y apropiado a las necesidades de protección social en continua evolución de las poblaciones (socialmente sostenibles), y se gestionen de una manera eficiente y equitativa. Unidos, estos elementos contribuyen a la legitimidad institucional y, por tanto, a la sostenibilidad política de la seguridad social.

La adopción de un marco de buena gobernanza por parte todas las instituciones de seguridad social debería apoyar el logro de sus objetivos institucionales con miras a asegurar que los regímenes de seguridad social sigan siendo apropiados y respondan permanente-mente a las necesidades cambiantes de las personas y de la sociedad. A este respecto, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) ha elaborado unas Directrices de buena gobernanza (AISS, 2010c). La elaboración de las Directrices es sumamente oportuna: el reciente período de crisis ha servido para recordarnos claramente la necesidad de una buena gobernanza con el objeto de asegurar mejor tanto la sostenibilidad financiera como política y social de todas las instituciones y regímenes de seguridad social.

El concepto de buena gobernanza reflejado en las Directrices se asocia a los principios de rendición de cuentas, transparencia, participación, previsibilidad y dinamismo. En la práctica, esto significa que los administradores de los regímenes deberían, por ejemplo, rendir cuentas con respecto al logro de los objetivos de la seguridad social; que se tomen medidas para garantizar la sostenibilidad de los regímenes; que los fondos e inversiones de los regímenes se gestionen con prudencia; que los costos operativos se mantengan a unos niveles eficientes, y que se proporcione una protección adecuada, un servicio de calidad, e información y educación útiles a las partes interesadas, para que puedan participar efectivamente en el régimen.

Gestión de recursos humanos y prestación de servicios

La gestión de recursos humanos –contratar, formar, orientar, conservar e indemnizar de manera apropiada al personal calificado y competente– es fundamental para la buena gobernanza de todas las instituciones. Una fuerza de trabajo capaz es un motor clave de unas instituciones de seguridad social con un alto rendimiento: los trabajadores que consiguen el máximo rendimiento tienen más posibilidades de contribuir de manera positiva a los aspectos clave de la gestión del riesgo, del cambio y la innovación.

Las instituciones de seguridad social están desarrollando las calificaciones de su fuerza de trabajo con miras a prestar servicios más accesibles, transparentes, solidarios y eficientes. Mediante el uso apropiado de la formación en materia de liderazgo, programas de gestión del rendimiento, procesos de trabajo normalizados, sistemas transparentes de compensación y reconocimiento, y una comunicación adecuada, se prepara a los trabajadores para prestar unos servicios de calidad a las poblaciones cubiertas, convirtiéndose así en motores dinámicos del cambio en la institución. Es importante destacar que dicha evolución reciente puede observarse en todas las regiones.

África: La Caja Nacional de Seguridad Social (Caisse nationale de sécurité sociale – CNSS) de Gabón ha combinado la utilización de una gestión cultural y participativa, y la introducción de nuevas TIC para lograr un aumento considerable de la eficiencia en el pago de las prestaciones y la recaudación de las cotizaciones. El Instituto de Seguridad Social y del Seguro Nacional (Social Security and National Insurance Trust – SSNIT) de Ghana se ha propuesto mejorar el servicio de atención al cliente brindando formación a sus empleados sobre procedimientos adecuados del servicio al cliente y estableciendo nuevos centros de servicio al cliente y servicios de asistencia en las sucursales centrales. La aplicación de contratos basados en el rendimiento en el ámbito de la gestión de sus recursos humanos ha permitido a la Caja Nacional de Seguridad Social (National Social Security Fund – NSSF) de Kenia mejorar considerablemente su prestación de servicios. El Régimen Colectivo de Asignaciones de Retiro (Régime collectif d'allocation de retraite – RCAR) de Marruecos ha adoptado un sistema de Gestión de Calidad Total que refuerza su orientación al cliente, el espíritu de equipo, la toma de decisiones a nivel local, la gestión participativa, y un enfoque empírico de la formulación de políticas, al tiempo que racionaliza los procedimientos y reduce los problemas de interfaz de comunicación. La Caja Nacional de Retiro y de Previsión Social (Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale – CNRPS) de Túnez está tomando las medidas necesarias para obtener la certificación ISO 9000/2001, a fin de mejorar la calidad de los servicios prestados a sus miembros.

Las Américas: La Asociación Mutual de Protección Familiar (AMPF) de Argentina, a través de equipos multidisciplinarios, realiza visitas domiciliarias para evaluar los efectos de decisiones anteriores y determinar las medidas que puedan ser necesarias en el futuro para ayudar a los miembros a afrontar mejor las discapacidades funcionales. El Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) de Brasil ha puesto en práctica “Servicios Programados” para reducir el tiempo de espera en las oficinas de la seguridad social y mejorar la calidad del servicio al cliente. La Caja Colombiana de Subsidio Familiar (COLSUBSIDIO) colabora con la Universidad PRISMA para desarrollar las calificaciones del personal, fortalecer la cultura corporativa y mejorar el clima laboral en el lugar de trabajo. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) está poniendo en práctica su Modelo de Evaluación y Fortalecimiento de Habilidades Directivas para la Competitividad (MEFHADIC) para así aumentar la competencia de sus funcionarios en nueve ámbitos,

incluyendo la gestión del cambio, la toma de decisiones, la comunicación efectiva, el liderazgo y el trabajo en equipo. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de México realiza llamadas a los hogares para facilitar las medidas de protección de la salud y las actividades de prevención, y para permitir que los médicos evalúen los efectos del tratamiento administrado a los pacientes.

Asia y el Pacífico: El Fondo Nacional de Pensiones y Previsión (National Pension and Provident Fund – NPPF) de Bhután está mejorando sus procedimientos de servicio con miras a prestar un servicio rápido y de calidad a sus miembros. El Sistema de Seguridad Social de los Empleados (JAMSOSTEK) de Indonesia ha introducido un Sistema Autorregulador de Garantía de Calidad para hacer frente a la desafiliación mediante la reestructuración de sus procesos de negocio con el objeto de prestar servicios de atención de salud de calidad. La Institución de Seguridad Social (Social Security Corporation – SSC) de Jordania ha establecido un Sistema Corporativo de Evaluación del Rendimiento que ha aumentado la productividad de los trabajadores y el grado de satisfacción de los clientes, y ha reducido el tiempo de procesamiento de las solicitudes.

Europa: La Oficina Nacional de Asignaciones Familiares para Trabajadores Asalariados (Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés – ONAFTS) de Bélgica considera que su capital humano es su mayor ventaja. Su plan rector de recursos humanos se centra en su personal, tanto como población destinataria y como actores principales. El Instituto Nacional del Seguro Social (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – INPS) de Italia ha establecido un Servicio Móvil para Personas Discapacitadas y Personas de Edad, con miras a prestar servicios a domicilio a estas personas, y ha introducido procesos de trabajo normalizados, así como también un Marco Común de Evaluación a fin de mejorar los servicios prestados a sus miembros. La Caja Nacional Suiza de Seguros en Caso de Accidentes (Schweizerische Unfallversicherungsanstalt – SUVA) ha establecido un sistema de Gestión de Nuevos Casos que ha permitido reestructurar totalmente su sistema de gestión de solicitudes, al optimizar los procesos e incluir a los representantes de todos los clientes y partes interesadas que intervienen en el proceso.

A pesar de estos numerosos ejemplos, el objetivo de gobernanza de muchas instituciones de seguridad social de orientar mejor su personal con el propósito de mejorar todos los aspectos de la calidad del servicio se verá desafiado sin duda por los efectos del envejecimiento de la fuerza de trabajo de los servicios públicos. En los países de ingresos más altos en particular, el envejecimiento de la fuerza de trabajo del sector público planteará retos a las instituciones de seguridad social sobre la gestión estratégica de recursos humanos cada vez más difíciles de encarar. Durante el decenio de 1970 y principios del decenio de 1980, el empleo en el servicio público experimentó un rápido crecimiento en muchos países de altos ingresos, siendo el sector de la protección social uno de los ámbitos que registró un mayor crecimiento. Muchos de los funcionarios públicos contratados durante esos años ya se han jubilado o están a punto de hacerlo. Por lo tanto, dichas instituciones perderán un porcentaje considerable de su personal actual en todos los escalafones administrativos en el corto plazo. Así pues, la introducción de las mejoras necesarias en la calidad de los servicios dependerá de la gestión estratégica de recursos humanos y de los conocimientos especializados de las instituciones de seguridad social, incluidos no sólo los directivos, sino también, y lo que es aún más importante en términos de la percepción de la calidad del servicio por los clientes, los mandos medios y el personal administrativo encargado de atender al público.

Para 2020, se prevé que la Oficina Nacional del Empleo (Office national de l'emploi – ONEM) de Bélgica perderá el 70 por ciento de sus altos directivos y una tercera parte de su personal en todos los escalafones administrativos. En el Departamento de la Protección Social (Department of Social Protection – DSP) de la República de Irlanda, la mayoría de los altos directivos y de los mandos medios –aquellos que normalmente sucederían a los altos directivos que se jubilan– se habrán jubilado antes de 2020. Más aún, al menos el 54 por ciento del personal de todos los escalafones administrativos se habrá jubilado en 2023. De todas las instituciones de seguridad social, la Administración de la Seguridad Social (Social Security Administration – SSA) de los Estados Unidos posiblemente sea la que ha venido históricamente desplegando más esfuerzos para encarar los desafíos en materia de recursos humanos y de prestación de servicios que plantea el envejecimiento de la fuerza de trabajo. Sin embargo, el Plan Estratégico de la SSA reconoce que un importante reto sigue siendo cómo hacer frente a la pérdida de conocimientos especializados a medida que los trabajadores se jubilan.

A medida que se acelere el envejecimiento de la población en todas las regiones del mundo, otras instituciones de seguridad social probablemente se enfrenten a una situación similar. Por lo general, y a fin de asegurar la mejora continua en otorgamiento de las prestaciones de seguridad social, es preciso que las instituciones de seguridad social participen de una forma más dinámica en los esfuerzos desplegados para contratar y conservar a un número suficiente de empleados debidamente calificados, y que se proporcione a los nuevos miembros del personal la experiencia laboral necesaria antes de que se jubile una gran parte del personal actual (McKinnon, 2010).

Las Tecnologías de la Información y Comunicaciones como instrumento de gestión estratégica

La buena gobernanza de la prestación de servicios en la seguridad social no sólo consiste en asegurar una dotación de personal suficiente y de calidad, cuyos miembros estén debidamente calificados y tengan la experiencia necesaria. Es evidente que la prestación de servicios también se basa en el uso apropiado de tecnologías. En los últimos años, las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) han cumplido un rol estratégico en la implementación de los regímenes de seguridad social. La aplicación de las TIC no sólo ha permitido la automatización de procesos, sino también la transformación de operaciones y servicios, por lo que ha hecho posible mejorar el rendimiento y la calidad de los servicios prestados por las instituciones de seguridad social.

Existen cuatro áreas fundamentales en las que se han realizado progresos. En primer lugar, al permitir el acceso inmediato y procesamiento eficiente de grandes volúmenes de información, las TIC han contribuido de modo decisivo a mejorar la eficacia y calidad de estas operaciones. En segundo lugar, las tecnologías han sido cruciales para la implementación de servicios distribuidos geográficamente, asegurando su coherencia mediante el uso de reglas homogéneas de validación y cómputo de datos. En tercer lugar, los servicios basados en la Web de última generación permiten el acceso a todos los servicios, con independencia de la ubicación del usuario. Por último, dichos avances se han realizado en países e instituciones muy diversos, con independencia de su tamaño y de su capacidad económica.

Sin embargo, a pesar de los alentadores resultados obtenidos y del surgimiento de productos económicamente accesibles, la aplicación de las TIC continúa siendo una fuente de preocupación en las instituciones de seguridad social. Esto se debe principalmente a que los sistemas basados en TIC, si bien resultan cada vez más complejos, no siempre permiten alcanzar los resultados previstos o satisfacer sus expectativas. Asimismo, la rápida evolución de las tecnologías y su interrelación afectan negativamente la estabilidad de los procesos institucionales. Como consecuencia, se genera preocupación sobre la relación costos/resultados en las inversiones en tecnologías, así como incertidumbre con respecto a los mejores métodos para desarrollar unas aplicaciones de las TIC que sean satisfactorias. En este contexto, el análisis de las experiencias existentes permite identificar una serie de factores de éxito en la aplicación de las TIC en la seguridad social.

Un factor de éxito es elaborar un plan estratégico para el mediano plazo, en el que estén contemplados tanto los aspectos funcionales como de las TIC, y que establezca un conjunto de directrices para la tecnología y las aplicaciones. Este enfoque presenta múltiples ventajas. Por una parte, permite que los proyectos aprovechen las nuevas tecnologías a medida que estén disponibles, promoviendo una mayor integración de las mismas. Por otra parte, desde la perspectiva de la gestión de las TIC, dicha planificación permite anticipar medidas técnicas, presupuestarias y administrativas necesarias, y asociarlas a metas estratégicas. Asimismo, al tener en cuenta los nuevos requerimientos de los usuarios y la evolución de las tecnologías, la planificación a mediano plazo permite tomar las disposiciones necesarias para mantener las aplicaciones, permitiendo utilizar objetivos funcionales para impulsar la innovación tecnológica. En este sentido, los llamados Modelos de Negocio resultan instrumentos clave para llevar a cabo este proceso de planificación conjunta, ya que especifican los principales procesos organizativos y los requisitos en materia de información, y facilitan la coordinación entre las actividades fundamentales y las TIC (véase el recuadro 4.1.).

4.1. Planificación estratégica y estructuras de las empresas

La Administración de la Seguridad Social (Social Security Administration – SSA) de los Estados Unidos ha adoptado un enfoque integrado en la elaboración y planificación empresarial-TIC, que incluye asimismo el análisis del rendimiento. La SSA elabora planes estratégicos y planes anuales que combinan metas y resultados previstos para todos los aspectos empresariales y operativos. Los planes contienen asimismo indicadores medibles. Cada año, la SSA evalúa los resultados obtenidos analizando las metas y los indicadores. El enfoque de la elaboración de modelos se basa en tres modelos vinculados: un Modelo de Negocio de Componentes –que expone a grandes rasgos las principales funciones empresariales–; un Modelo de Procesos de Negocios de las Empresas –que proporciona un marco general para la elaboración de modelos de procesos–; y una Arquitectura Orientada a Servicios –que se centra en la aplicación de los componentes y procesos como servicios reutilizables–. Estas prácticas han permitido a la SSA mejorar la calidad y el rendimiento de sus operaciones, así como la transparencia de sus actividades y resultados.

Otro factor de éxito resulta ser el uso de tecnologías estándar y de productos interconectables o “interoperables”. Este enfoque, al promover una diversificación controlada de los productos de las TIC, permite a las instituciones hacer frente al riesgo de dependencia de la tecnología. Por ejemplo, si bien la utilización de productos de TIC de un solo proveedor facilita la interconexión de los productos, aumenta asimismo el riesgo de que las organizaciones dependan constantemente de los mismos. Por lo tanto, utilizando productos de diferentes proveedores que son interconectables, la institución puede resolver la integración de tecnologías heterogéneas y reduce la dependencia de proveedores únicos. Asimismo, este enfoque fortalece la capacidad para hacer frente a la

evolución tecnológica, ya que se aumentan las opciones disponibles en relación con los productos que pueden utilizarse en el futuro.

La evolución observada en los últimos años muestra algunas tendencias destacadas en lo que respecta a la aplicación de las TIC en la seguridad social. La primera es la aparición de mecanismos de comunicación basados en la Web para mantenerse en contacto con los usuarios de la seguridad social. En la actualidad, es difícil encontrar una institución de seguridad social que no tenga un sitio Web, ya que la prestación de servicios basada en las tecnologías Web constituye una tendencia generalizada. Una segunda tendencia es la evolución del uso de las TIC, pasando de sistemas aislados y asociados a departamentos o secciones, a sistemas integrados establecidos en toda la institución. La implementación de sistemas integrados, si presenta complejidades importantes, resulta justificada ya que también presenta ventajas para la institución acerca de la accesibilidad a la información y de la calidad de la misma, así como de la interconectividad funcional (véase el recuadro 4.2.).

A pesar de las importantes evoluciones, la aplicación generalizada de las TIC en la seguridad social sigue planteando desafíos diversos. Las formas de proveer servicios de calidad a todas las personas sigue suscitando debate ya que la heterogeneidad de los usuarios impide adoptar enfoques únicos para resolver la interacción entre ellos y los sistemas. Por otro lado, la provisión de prestaciones de seguridad social resulta cada vez más compleja y tiende a basarse en múltiples instituciones, lo cual da lugar a que surjan nuevos requerimientos y a que se necesiten plataformas tecnológicas más eficaces. En general, dado que estos retos exigen la aplicación de sistemas más complejos y costosos, las instituciones quisieran poder reutilizar soluciones ya experimentadas, que permitan la reducción de los riesgos y costos. Lamentablemente, la falta de normalización de los procesos de seguridad social dificulta la reutilización de soluciones de las TIC.

Un balance general muestra que el aporte que han realizado las TIC en la seguridad social es sumamente positivo, ya que han desempeñado una función estratégica en el desarrollo de los regímenes sociales en todo el mundo. En la mayoría de los países sería impensable en la actualidad que los regímenes de seguridad social pudieran funcionar sin recurrir a las TIC. No obstante, aún queda mucho por hacer para crecer al mismo ritmo que la tecnología, cuya evolución es constante, y avanzar al mismo paso que las diferentes necesidades en continua evolución de las instituciones de seguridad social y las poblaciones cubiertas.

4.2. Sistemas integrados en Arabia Saudita

La Organización General del Seguro Social (*General Organization for Social Insurance – GOSI*) de Arabia Saudita ha aplicado un sistema integrado de tecnología de la información y comunicaciones (TIC) para tratar de hacer frente a los crecientes problemas que plantea la prestación de servicios, así como los crecientes gastos administrativos indirectos. También se pretende con ello superar las dificultades experimentadas al mejorar el sistema anterior, en el que la introducción del más mínimo cambio había demostrado ser difícil. El nuevo sistema, denominado SIMIS (Sistema de Información para la Gestión del Seguro Social), se basa en un enfoque personalizado—elaborado a nivel interno por la GOSI— para administrar los programas del seguro social para la población activa de Arabia Saudita. El SIMIS también presta apoyo a la GOSI en diversas funciones administrativas, tales como la gestión de las inversiones y la gestión de bienes. Al gestionar todas las actividades (fundamentales y administrativas) en un marco unificado e integrado, el SIMIS ha permitido a la GOSI integrar procesos y otros sistemas existentes. El SIMIS también ha permitido reducir la duración de los procesos operativos (por ejemplo, la duración de las transacciones se ha reducido un 90 por ciento) y ha aumentado la exactitud de los datos. En general, el SIMIS ha permitido a la GOSI mejorar la calidad de su servicio, así como la relación entre los ingresos provenientes de las cotizaciones y los costos administrativos, y aumentar la eficiencia administrativa.

Conclusiones

La experiencia de la evolución y las tendencias recientes presentadas en este capítulo y en el capítulo anterior evidencia los esfuerzos continuos por crear instituciones de seguridad social de alto rendimiento y bien gobernadas. En estos esfuerzos, esenciales para la sostenibilidad financiera, social y política de las instituciones y regímenes de seguridad social, pueden formularse una serie de observaciones finales sobre el papel que desempeña la gobernanza (véase el recuadro 4.3.). Los datos compilados recientemente ponen de relieve asimismo que la presión para introducir mejoras en la gobernanza irá en aumento: allí donde las normas de gobernanza se consideren insuficientes (por ejemplo, con respecto a la regla-mentación y supervisión financieras), existe el riesgo de que la confianza pública en la seguridad social se vea socavada.

4.3. Observaciones finales

- Una fuerza de trabajo capaz y, por tanto, dinámica, es el elemento clave de las instituciones de seguridad social de alto rendimiento y bien gobernadas. En el contexto del envejecimiento de la población, un nuevo desafío para mantener la calidad de los servicios orientados al cliente será atraer y conservar administradores y directores debidamente calificados y con experiencia en todos los cargos.
- El papel más amplio en términos de protección social que desempeñan las instituciones de seguridad social, incluida la creciente complejidad que supone ofrecer prestaciones personalizadas y servicios integrados, exige el uso generalizado de plataformas TIC. Inevitablemente, estas plataformas son cada vez más complejas y costosas, por lo que plantean nuevos desafíos operativos y en materia de gobernanza.
- Sobre la base de una nómina orientada al cliente y apoyada por el uso estratégico de las TIC, es posible mejorar los resultados administrativos, así como la transparencia de los regímenes de seguridad social y la accesibilidad a los mismos. Unidos, estos elementos deberían aumentar la legitimidad de la seguridad social obligatoria y apoyar su sostenibilidad política.

CAPÍTULO. 5

Enfoques proactivos y preventivos

El objetivo tradicional y preponderante de la seguridad social de indemnizar a los asegurados en caso de materializarse un riesgo cubierto se ha ampliado cada vez más mediante la inclusión de medidas proactivas y preventivas. Es significativo que esta tendencia se haya acelerado en los últimos años, en particular en las economías más desarrolladas, y pueden observarse una serie de nuevas características de los enfoques proactivos y preventivos.

En este capítulo se definirá sucintamente el alcance de los enfoques proactivos y preventivos en la seguridad social y se proporcionarán ejemplos recientes de reformas en las diferentes ramas de la seguridad social. Asimismo, se subrayará la importancia que revisten las soluciones de política integrada y se proporcionará evidencia sobre las tendencias observadas recientemente sobre reformas administrativas encaminadas a facilitar la mejora de la coordinación y la cooperación, condiciones necesarias para el éxito de los enfoques proactivos y preventivos.

Enfoques proactivos y preventivos en la seguridad social

Los enfoques proactivos y preventivos en la seguridad social incluyen medidas orientadas a reducir la eventualidad de un posible riesgo futuro, que tratan de prevenir un riesgo identificado que tiene efectos negativos, y que pretenden prevenir la agravación de un evento de riesgo después de su incidencia. El objetivo común de estos enfoques diferentes suele resumirse como “inversión en las personas”. La creciente importancia que han adquirido estos enfoques radica en la necesidad de encarar el desafío actual que plantea el incremento de los costos financieros a los regímenes de seguridad social y de atención de salud, como consecuencia, en particular, del envejecimiento de la población. Este hecho refleja asimismo los cambios sociales, incluyendo la aparición de ciclos de vida y de historias de empleo individuales más flexibles y el alejamiento de los modelos familiares tradicionales. En los países de ingresos más altos en particular, se exige cada vez más que sean las personas las que tomen sus propias decisiones, por lo que se concede más importancia a la responsabilidad individual.

Los enfoques proactivos y preventivos de la seguridad social están orientados específicamente a una serie de objetivos interrelacionados (véase el recuadro 5.1.).

5.1. Objetivos que impulsan enfoques preventivos y proactivos

- Apoyar el empleo.
- Mejorar la salud y reducir la dependencia.
- Atribuir mayores competencias y aumentar la responsabilidad individual.
- Aumentar la posibilidad de elección en el ámbito de la seguridad social.
- Apoyar la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social.

Con objeto de lograr estos objetivos, los enfoques proactivos y preventivos están orientados a mitigar, en la fase más temprana posible, los principales factores de riesgo que afectan a las personas. Éstos pueden ser riesgos que afectan a la salud, al empleo, a

la capacidad de generar ingresos, a la empleabilidad, o que pueden conducir a ausencias de más largo plazo del mercado de trabajo y a la exclusión social.

Los factores de riesgo son multidimensionales y requieren una mejor coordinación y cooperación de las instituciones de seguridad social en la identificación de soluciones cada vez más personalizadas e individuales. Por lo tanto, los enfoques proactivos y preventivos requieren asimismo que las instituciones de seguridad social se adapten, desarrollen nuevas capacidades administrativas y capaciten a su personal para que adquiera las calificaciones necesarias. A nivel social, dichos enfoques constituyen un factor importante para prevenir y combatir la exclusión social y promover la integración a lo largo del ciclo de vida.

Tendencias de las reformas

Si bien los enfoques proactivos y preventivos se han asociado tradicionalmente al ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, en el último decenio también se han adoptado en otras ramas de la seguridad social. Entre estos enfoques se cuentan, por ejemplo, una tendencia a la gestión de casos para las personas desempleadas a largo plazo, esfuerzos para reducir el número de beneficiarios de prestaciones de invalidez y para alentarles a reincorporarse al mercado de trabajo en un empleo adecuado, esfuerzos para eliminar los incentivos para jubilarse de manera anticipada y esfuerzos para fomentar la extensión de la vida laboral de los trabajadores de edad.

Siguiendo un análisis de las medidas adoptadas, cabe destacar que en los últimos años se ha observado una aceleración de la tendencia hacia la adopción de medidas proactivas y preventivas, de nuevas medidas innovadoras y a la puesta en práctica de dichos enfoques en un mayor número de ramas de la seguridad social.

Los seguros de salud también han incrementado la inversión en promoción y prevención en salud y se han centrado en la detección temprana de las enfermedades para así poder responder a una mayor prevalencia de los factores de riesgo para la salud, así como al incremento de las enfermedades crónicas en gran medida evitables, como la diabetes y las enfermedades cardio-vasculares. Las instituciones de atención de salud de la seguridad social, si bien participan en los programas de promoción de la salud de la población que suelen estar dirigidos por organismos de salud pública, han hallado con frecuencia el lugar que les corresponde centrándose en la detección temprana de las enfermedades, la determinación de los riesgos y la promoción y prevención en salud para grupos definidos de alto riesgo. En este sentido, los objetivos son prevenir las enfermedades, evitar complicaciones innecesarias, el sufrimiento y los costos conexos y atribuir competencias a las personas para que puedan cuidar mejor de su salud o sobrellevar su enfermedad (véase el recuadro 5.2.).

3.2. Prevención y promoción de la atención de salud

- *Mayer prioridad a grupos de riesgo por parte de los regímenes de atención de salud de la seguridad social:* En los Países Bajos, la prevención individual centrada en los cambios de estilo de vida para las personas evaluadas con un alto riesgo de sufrir enfermedades crónicas se integrará en el conjunto de prestaciones del seguro de salud. En República Unida de Tanzania, la Caja Nacional del Seguro de Salud (National Health Insurance Fund – NHIF) ha comenzado a patrocinar actividades deportivas para los asegurados de alto riesgo. En ciertas ocasiones, dichas medidas están encaminadas directamente a reducir las desigualdades en materia de salud y a facilitar la integración. Éste es el caso en Alemania, donde se ha prestado atención a las personas desempleadas a largo plazo que corren con frecuencia un mayor riesgo de contraer enfermedades. En Federación de Rusia también se están tomando medidas preventivas para llegar a los grupos de mayor riesgo.
- *Prioridad a la detección temprana de enfermedades y a la determinación de riesgos:* Se han introducido nuevos tipos de exámenes médicos completos que no sólo se centran en identificar enfermedades existentes, sino que también incluyen la identificación de perfiles de riesgo personales, así como medidas preventivas y asesoramiento sobre el estilo de vida. Además de asegurar la detección temprana de enfermedades, Austria reformó su sistema de exámenes médicos completos en 2005 para centrarse en la prevención de enfermedades crónicas y en la reducción de los factores de riesgo. En India, la Corporación Estatal del Seguro de los Empleados (Employees' State Insurance Corporation – ESIC) introdujo facilidades para la realización de exámenes médicos completos en los lugares de trabajo, hospitales y dispensarios. También se han introducido nuevos tipos de sistemas de exámenes médicos completos en Alemania, República de Corea, Japón, México, Tailandia y República Unida de Tanzania.
- *Mayer reconocimiento de la importancia que reviste la prevención en los nuevos regímenes:* Es significativo que la tendencia actual a la introducción y extensión de los seguros sociales de salud en los países en desarrollo traiga aparejada un mayor reconocimiento de la importancia que reviste la prevención a nivel de la atención primaria. Las iniciativas emprendidas en Gabón, Malí y Mauritania con miras a la introducción y extensión de seguros de salud han incluido explícitamente medidas de prevención en sus reglamentos.

Durante años, han existido medidas proactivas y preventivas para evitar que las personas se acogieran a los regímenes de prestaciones de invalidez de largo plazo y para facilitar la reincorporación de los beneficiarios al mercado de trabajo. En este último tiempo, también se ha prestado atención al ausentismo por enfermedad, lo que refleja una tendencia a una intervención incluso más temprana. Este cambio de orientación se basa en el reconocimiento de que cuanto más tiempo permanece una persona alejada del trabajo, más difícil es lograr que se incorpore al mercado de trabajo y es más probable que la persona en cuestión acabe recibiendo prestaciones a largo plazo. Se basa asimismo en la tendencia al crecimiento de los tipos de incapacidad asociados con frecuencia a ausencias de largo plazo por motivo de enfermedad y en particular el incremento de los problemas de salud mental. En este sentido, la determinación de la capacidad de trabajo individual no se considera tan estrictamente una cuestión de evaluación médica en la actualidad, sino que se considera cada vez más una cuestión de evaluación completa de la situación específica de cada persona. Es interesante señalar que los instrumentos del mercado de trabajo orientados específicamente a las personas desempleadas o aquéllos utilizados para facilitar la reincorporación de las personas que reciben prestaciones de invalidez están utilizándose en la actualidad para las personas que tienen un empleo y que gozan de una licencia por enfermedad.

En 2008, Suecia introdujo un régimen de licencia por enfermedad más activo. La reforma ha creado un sistema que establece plazos de tiempo definidos para adoptar determinadas medidas encaminadas a facilitar la reincorporación al trabajo. El sistema incluye evaluaciones periódicas de la capacidad de trabajo realizadas por la institución responsable, que examina los efectos de la incapacidad de la persona en lugar de basarse únicamente en criterios objetivos. Es notable destacar que desde 2010 existe una colaboración con las oficinas de desempleo, lo que permite tomar medidas orientadas específicamente a las personas con ausencias por enfermedad a más largo plazo y evaluar

su capacidad de trabajo en relación con otros trabajadores en el mercado de trabajo.

Con el objeto de controlar el incremento del otorgamiento de pensiones de invalidez, Suiza decidió centrarse en las ausencias por enfermedad mediante la introducción de un sistema de detección temprana orientado específicamente a los trabajadores que tienen una incapacidad continua para trabajar de al menos 30 días o quienes, por motivos de salud, han estado ausentes del trabajo reiteradamente durante cortos períodos a lo largo de un año. Las autoridades responsables del seguro de invalidez examinan la situación personal del asegurado y determinan las medidas de intervención temprana que deberían tomarse, incluyendo la modificación del lugar de trabajo, cursos de formación, búsqueda de empleo, asesoramiento profesional y readaptación socio-profesional. En caso de que las medidas de intervención no logren sus objetivos y si existe el riesgo de incapacidad duradera para trabajar, las autoridades responsables del seguro de invalidez examinan si deberían tomarse otras medidas de rehabilitación, como las aplicadas habitualmente a los beneficiarios del seguro de invalidez.

En el Reino Unido se creó un sistema experimental en 2009 llamado Servicio de Aptitud para el Trabajo (Fit for Work Service) que ayuda a las personas que gozaban de una licencia por enfermedad a reincorporarse al trabajo con más rapidez de lo que sería el caso sin dicho sistema. El sistema presta apoyo coordinado –en una fase temprana de la ausencia por enfermedad– a los trabajadores que corren el riesgo de acogerse a una licencia por enfermedad de largo plazo, a través de una amplia gama de servicios locales y de seguridad social. Los responsables de gestionar los casos coordinan la salud y el tratamiento, las medidas de empleabilidad y los servicios de apoyo más generales, por ejemplo, para ayudar a solucionar los conflictos ocasionados por las deudas, las relaciones, la vivienda y los conflictos entre el trabajador y el empleador. A partir de abril de 2010, un cambio significativo opera en el certificado médico, denominado tradicionalmente “certificado de enfermedad”, que ha pasado a llamarse “certificado de aptitud para el trabajo” o “certificado de aptitud”, que se centrará más en aquello que la persona puede hacer y no tanto en su incapacidad.

En otros países europeos también se ha prestado cada vez más atención a la intervención temprana durante la ausencia por enfermedad. En Dinamarca se estableció el objetivo de reducir el 20 por ciento las licencias por enfermedad para 2015 y en Noruega, Países Bajos, Finlandia y Liechtenstein se observa una evolución similar.

La actualidad también nos muestra una evolución en lo que respecta a los enfoques proactivos y preventivos en los seguros de desempleo, a pesar de que la tendencia a promover la reincorporación de las personas al trabajo a través de medidas activas dista mucho de ser reciente. Estas nuevas tendencias, que se han acelerado debido a la presión ejercida sobre los mercados de trabajo como consecuencia de la crisis mundial, tienen en cuenta que la reincorporación al trabajo es cada vez más difícil para muchos trabajadores, incluso después de un corto período de inactividad.

En primer lugar, la gestión de los casos y otros enfoques que adaptan las medidas a las personas tomando en consideración su situación personal específica están aplicándose en un mayor número de países y la cooperación entre las instituciones públicas ha mejorado. Es importante señalar que cada vez es más frecuente la aplicación de instrumentos personalizados poco después de que una persona pierda su empleo, en lugar de hacerlo luego de un período de desempleo de largo plazo; este cambio refleja, una vez más, la importancia que reviste la intervención temprana. En Suecia, por ejemplo, se han

introducido medidas orientadas específicamente a los trabajadores que han perdido su empleo y a aquéllos que han estado desempleados únicamente por un corto período de tiempo.

La segunda tendencia importante puede describirse como casos excepcionales de intervención temprana lo que conlleva a realizar esfuerzos para evitar que una persona quede desempleada, en particular para aquellas personas que se exponen al riesgo de desempleo y/o exclusión a largo plazo, tal como los trabajadores jóvenes y los trabajadores de edad.

Los esfuerzos desplegados para prevenir el desempleo se han centrado en el fortalecimiento de las medidas existentes o en la introducción de nuevas medidas, a fin de evitar los despidos y permitir a los empleadores con dificultades económicas que reduzcan el tiempo de trabajo de los trabajadores. Dichas medidas prevén que los seguros de desempleo paguen al empleado una indemnización equivalente al valor del trabajo perdido. Por ejemplo, en Alemania se ha ampliado el período en el que se tiene derecho a recibir prestaciones de desempleo parcial en el marco del programa denominado “Kurzarbeit”, conforme al cual los trabajadores tienen un horario reducido de trabajo y reciben una indemnización del seguro de desempleo. En Eslovenia se ha introducido por primera vez la subvención parcial del trabajo y los empleadores deben comprometerse a no despedir a los trabajadores como condición para recibir esta subvención.

Otras medidas para prevenir el desempleo, como el mantenimiento y el desarrollo de las calificaciones de los trabajadores de edad para que resulte más atractivo emplear a este colectivo, se han fortalecido considerablemente. Por ejemplo, en 2008, Polonia adoptó un programa para promover el empleo de los trabajadores de más de 50 años de edad. Entre las medidas adoptadas se cuentan incentivos ofrecidos a los empleadores para que mantengan el empleo de los trabajadores de edad, programas para el desarrollo de las calificaciones y medidas orientadas a los trabajadores de edad que corren el riesgo de perder su empleo. En Alemania, se han extendido los programas de promoción para la readaptación profesional de los trabajadores mayores de 50 años. Es interesante señalar que la edad del grupo beneficiario para el que se han tomado estas medidas ha mostrado una tendencia al crecimiento. Por ejemplo, en los Países Bajos se ha reducido el nivel de las cotizaciones a la seguridad social que han de pagar los empleadores en nombre de los trabajadores de 62 años o más, edad en la que muchas personas en los Países Bajos ya estaban jubiladas hace un decenio.

El aumento de la inversión destinada a prevenir el desempleo a largo plazo y a reducir los riesgos de exclusión en el futuro se refleja asimismo en el reciente fortalecimiento de las medidas encaminadas a promover el empleo de los jóvenes, en particular para los jóvenes con niveles de educación más bajos. En 2010, se introdujo en Bélgica el programa “Empleo en Beneficio de Todos”, en cuyo marco los trabajadores más jóvenes que carecen de estudios superiores pueden seguir percibiendo, durante un período de tiempo que puede extenderse hasta dos años de empleo, unas prestaciones de desempleo que el empleador puede deducir del salario, por lo que se reducen los costos de mano de obra. La República Popular de China ha invertido en programas de prácticas, de formación profesional especial y de orientación para estimular el espíritu empresarial de los graduados universitarios. En Alemania, Eslovaquia e Irlanda también se han adoptado nuevas medidas centradas en el empleo de las personas jóvenes.

Los programas de prestaciones familiares también han incorporado mecanismos de prevención de los riesgos de pobreza crónica, mala salud y exclusión social con el objetivo de más largo plazo de la formación del capital humano y de combatir la pobreza infantil. En este sentido, las prestaciones familiares puedan recibirse únicamente si se cumplen unos criterios de comportamiento determinados, como la escolarización, la realización de exámenes médicos completos periódicos o la participación en programas de vacunación. En las Américas, en particular, se observa el establecimiento de nuevos programas y la extensión de los programas existentes, por ejemplo, en Brasil, Costa Rica, Jamaica, México y Uruguay.

La prevención ha sido también reforzada en aquellas ramas de la seguridad social en las que la importancia de la prevención se ha reconocido hace mucho tiempo. Así pues, algunos países han recientemente introducido o fortalecido medidas de prevención en los seguros de accidentes del trabajo. Por ejemplo, la reforma del seguro de accidentes del trabajo emprendida en Nigeria, aprobada en 2010, se centra específicamente en la prevención, con miras a reducir la importancia de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En Bélgica se han seguido desplegando esfuerzos para promover la prevención en lo que respecta a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales –en la actualidad, las empresas con un riesgo desproporcionadamente mayor en comparación con otras empresas del mismo sector deben pagar una contribución adicional fija a su compañía de seguros, y la aseguradora destina esta cuantía a la prevención–. En Colombia se ha prestado más atención a la prevención mediante la introducción de un “Modelo Cero Accidentes”.

En el ámbito de la atención de salud a largo plazo también se han adoptado enfoques proactivos y preventivos. En la reforma del seguro de atención de salud a largo plazo emprendida en 2008 en Alemania se introdujeron los conceptos de prevención y rehabilitación, mediante la cual la institución de atención de salud recibe una prima si sus esfuerzos de activación y rehabilitación consiguen reducir el nivel de cuidados que requiere una persona durante un período de al menos seis meses.

Mayor cooperación y soluciones administrativas integradas

Las tendencias descritas anteriormente a una mayor inversión en enfoques proactivos y preventivos, así como una evaluación más general acerca de la situación personal y de los riesgos a los que se enfrentan las personas, han conducido al incremento de la colaboración y la coordinación de la seguridad social, tanto entre sus ramas como con otras instituciones gubernamentales y privadas. Dada la naturaleza multidimensional de los factores de riesgo y las situaciones complejas a las que se enfrentan las personas expuestas a riesgos, la fragmentación y separación institucional tradicional de los riesgos entre las ramas de la seguridad social es cada vez menos evidente. Al respecto, en el recuadro 5.3. se presentan dos niveles principales de reforma:

5.3. Dos niveles de reforma

- *Colaboración para prestar servicios de primera línea más eficientes e individualizados:* En Suecia, por ejemplo, una importante reforma administrativa ha conseguido reforzar considerablemente la colaboración entre la institución de la seguridad social que administra las prestaciones de enfermedad y de invalidez, y los servicios públicos de empleo. Aunando esfuerzos, el personal responsable de los servicios de primera línea elabora planes institucionales conjuntos para cada cliente en común. Esta colaboración se ha promovido a través de un mecanismo de financiación, en cuyo marco se han proporcionado medios financieros a la institución de seguridad social para su inversión en medidas de rehabilitación profesional destinadas a los beneficiarios de prestaciones monetarias de enfermedad. Sin embargo, dichos medios sólo pueden invertirse en colaboración con los servicios públicos de empleo y se exige a las instituciones que planifiquen conjuntamente sus medidas en todos los niveles y que presenten informes sobre su cooperación dos veces al año.
- *Combinación en una sola institución de regímenes y servicios sociales tradicionalmente separados:* En Noruega, se ha llevado a cabo una extensa reorganización que dio lugar al establecimiento de la Dirección General del Trabajo y del Bienestar (NAV) mediante la fusión de la institución nacional de la seguridad social, el servicio nacional de empleo y el sistema municipal de bienestar social. El objetivo de esta reforma es crear un sistema más coordinado que permita obtener mejores resultados a la hora de lograr que las personas se reincorporen al mercado de trabajo a través de medidas personalizadas que tengan en cuenta de manera global las necesidades y requisitos de cada persona.

La reciente evolución de los enfoques proactivos y preventivos, como la tendencia a una intervención más temprana, un enfoque más general para hacer frente a la situación específica de las personas y medidas para abordar los problemas causados por una falta de cooperación, ha conducido a la introducción de grandes cambios tanto en el mandato como en los servicios prestados por las instituciones de seguridad social. A este respecto, sin embargo, las diferencias entre los países siguen siendo notorias y los cambios generales introducidos en Noruega, los Países Bajos y Suecia aún no han tenido lugar en otros países, en los que la fragmentación dificulta la adopción más efectiva de enfoques proactivos y preventivos. Sin embargo, puede observarse una serie de elementos de reforma en casi todos los países que invierten en enfoques proactivos y preventivos en las diferentes ramas de la seguridad social.

En primer lugar, la relación con los usuarios (empleadores y personas cubiertas) está cambiando, para incluir servicios de asesoramiento y otros servicios más personalizados. En segundo lugar, las instituciones de seguridad social colaboran más estrechamente con otras ramas de la seguridad social e instituciones públicas y privadas. En tercer lugar, las necesidades en materia de recursos humanos de las instituciones de seguridad social están cambiando, alejándose de los perfiles más administrativos para centrarse en perfiles más técnicos y de asesoramiento. En cuarto lugar, todos los cambios anteriores están conduciendo al surgimiento de nuevas tareas y desafíos en materia de TIC, datos y gestión administrativa.

Conclusiones

En vista de los mayores costos administrativos que conlleva la adopción de unos enfoques más personalizados de las prestaciones de seguridad social, y debido a los estrictos límites presupuestarios que se imponen a muchas instituciones de seguridad social, es probable que las medidas proactivas y preventivas sigan orientándose a las personas más expuestas a riesgos. Si bien la intervención temprana es de vital importancia para gestionar todos los riesgos, es fundamental orientar las intervenciones, a menudo costosas, a aquellas personas cuya salud o empleabilidad corren un mayor riesgo. Esta identificación y orientación específica de las medidas proactivas y preventivas hacia las

personas más necesitadas con miras a su aplicación efectiva y eficiente, será uno de los desafíos clave para la seguridad social en el futuro.

Las tendencias descritas de los enfoques proactivos y preventivos conducen a una serie de resultados principales (véase el recuadro 5.4.)

5.4. Resultados principales

- La importancia de la salud como factor clave para la actividad, el empleo y la participación a lo largo del ciclo de vida está cada vez más reconocida en el diseño de regímenes de seguridad social.
- Cada vez se comprende mejor que toda ausencia del trabajo es perjudicial para la persona. Esto ha conducido a que se acelere la tendencia a adoptar unos enfoques más proactivos y preventivos, a que las intervenciones tengan lugar en una fase más temprana y a que se realicen llamamientos para la adopción de unos enfoques proactivos y preventivos en todas las ramas de la seguridad social.
- Los enfoques proactivos y preventivos suelen tener por objeto atribuir competencias a las personas para que puedan gestionar los riesgos ellas mismas y ofrecer opciones más diversas. Esta inversión en las personas trae aparejada cada vez más una discusión sobre los roles que desempeñan la responsabilidad individual, así como los incentivos y sanciones financieras.
- Se percibe con creciente claridad que las medidas proactivas para lograr que las personas se reincorporen al trabajo conllevan un enfoque multidimensional e individualizado de la integración social. Más allá de las evaluaciones puramente médicas o de los niveles de educación formal, la definición de la capacidad de trabajo y los esfuerzos desplegados para aumentar la empleabilidad tienen cada vez más en cuenta las circunstancias más generales de la persona. Esto implica que la coordinación y cooperación de las medidas de seguridad social con otras instituciones de seguridad social, servicios sociales locales, etc., son cada vez más necesarias y frecuentes.
- A menudo, es preciso realizar adaptaciones administrativas importantes para que las instituciones de la seguridad social consigan transformarse de organismos que ofrecen prestaciones monetarias basadas en criterios objetivos a organismos que evalúan los riesgos individuales con miras a elaborar un plan de asesoramiento personalizado.

CAPÍTULO.6

Conclusiones

Los sistemas de seguridad social deben adaptarse, y hacerlo continuamente, para responder a un mundo en permanente cambio. Por supuesto que no hay nada nuevo en esta observación: los sistemas de seguridad social siempre han demostrado una importante capacidad de evolución.

No obstante, tras la reciente crisis financiera y económica, el mundo ha cambiado y lo ha hecho de manera muy abrupta. Los impactos negativos de la crisis se representan con frecuencia primero en términos económicos, mientras que los impactos sociales y políticos más amplios no han sido menos importantes. Además, estos impactos afectan a todas las regiones del mundo y no tan sólo a aquellos países que se supone son los más sólidamente integrados en la economía global.

Como consecuencia, aspectos importantes del progreso social alcanzado a escala global a lo largo de las dos últimas décadas, han sido revertidos de manera espectacular. Por ejemplo, la pobreza estaba descendiendo en el mundo, y como consecuencia de la crisis ha aumentado nuevamente de forma significativa, especialmente en muchos países en desarrollo. Los regímenes de pensiones que se habían reformado para hacer frente a los desafíos proyectados de la sostenibilidad financiera que plantea el cambio demográfico, pero ahora deben enfrentarse a una baja tasa de crecimiento económico, a niveles más elevados de desempleo y de déficits financieros públicos excesivos, encontrándose otra vez en situación de riesgo. En los países de ingresos más altos que pusieron en marcha regímenes ambiciosos de reinserción laboral y que desarrollaron unos planes integrados para impulsar que los trabajadores de más edad estuvieran más tiempo en el empleo, estas medidas se ven ahora amenazadas, debido a unas tasas más elevadas de desempleo en los trabajadores de todas las edades.

A su vez, se ha producido una evolución en los valores de la sociedad en torno a la seguridad social. En el decenio de 1990 y a principios del decenio de 2000, la legitimidad de la noción de solidaridad y de regímenes públicos de seguridad social como los medios institucionales para alcanzarla, se vio a menudo cuestionada, cuando no desafiada directamente. Como consecuencia, tal cuestionamiento condujo a que los regímenes de seguridad social de algunos países fuesen radicalmente reformados, a través de la individualización del riesgo que implica la privatización de algunos regímenes. En 2010, en los albores de la crisis, el papel desempeñado por la seguridad social pública en la sociedad se revisa en la actualidad de manera mucho más positiva. Es indiscutible que se la considera (otra vez) como una herramienta colectiva esencial para mitigar los efectos de la creciente desigualdad social y económica.

Más allá de estas observaciones preliminares, es demasiado pronto para evaluar con precisión los impactos de más largo plazo del reciente período de turbulencias económicas. Ante todo, existe una incertidumbre acerca de los futuros niveles de crecimiento económico y no está claro si la economía podrá continuar su reciente recuperación o si se espera una próxima fase de recesión (double dip). A pesar de los signos positivos de recuperación durante el último año, permanecen interrogantes en cuanto a la estabilidad del sistema financiero global (FMI, 2010). Si fuese a darse un nuevo declive, podría esperarse que los regímenes de seguridad social —muchos de los cuales

han sido financiera-mente debilitados por los acontecimientos ocurridos desde 2008–volvieron a responder. Con toda probabilidad, y especialmente en los casos en los que esto coincide con elevados niveles de deuda pública, algunos regímenes de seguridad social serían menos capaces de hacer frente a las subsiguientes mayores demandas de prestaciones y de servicios que podría crear un regreso a la recesión.

Además de la actual perspectiva de desafío económico, el mundo sigue enfrentándose a los retos de múltiples crisis. Como se informara en 2010 durante la Conferencia Internacional de Política e Investigación en Seguridad Social²⁸, los orígenes de estas otras crisis proceden de desarrollos tales como la innovación tecnológica, el cambio climático, las tensiones geopolíticas, así como los movimientos poblacionales. Otro ha sido el acelerado desplazamiento hacia el envejecimiento demográfico en casi todas las regiones del mundo.

En consecuencia, la actual situación puede representarse como de creciente incertidumbre e inestabilidad. La naturaleza en evolución de los patrones laborales, de las estructuras familiares, de las tendencias demográficas, de las condiciones medioambientales, de los cambios tecnológicos y de los valores de la sociedad, generan tensiones a las que deben adaptarse nuevamente, de una u otra manera, los regímenes de seguridad social. Para tal efecto, los regímenes de seguridad social deben mostrarse innovadores en sus respuestas. Como se resaltara a lo largo de este informe, el camino sugerido para abordar estos desafíos múltiples, es a través de la construcción de sistemas de seguridad social de más alto rendimiento y sostenibles, y a través de una adopción más amplia de respuestas de políticas integradas y proactivas que apunten a extender el acceso a la protección, que apoyen la readaptación y que estimulen la prevención. En otras palabras, las respuestas de las políticas deberían consistir en una Seguridad Social Dinámica.

²⁸ Para más información, véase <<http://www.issa.int/rc2010>>.

6.1. Mensajes clave

- Primero: se entiende que las instituciones de seguridad social respondieron bien a los desafíos que plantearon las recientes crisis financieras y económicas y que se había logrado un mayor apoyo público a la seguridad social. Aunque hubo un costo financiero, la sostenibilidad política y social de la seguridad social se ha visto fortalecida en algunos lugares.
- Segundo: los países que mejor pudieron gestionar los impactos de la crisis fueron aquellos que ya tenían implantados unos regímenes de seguridad social integrales, confirmándose el cometido vital de la seguridad social como amortiguador social y estabilizador económico. Con toda probabilidad, estos países son los que estarán mejor situados para hacer frente a las posibles crisis futuras.
- Tercero: enfrentarse a los retos que plantea una incertidumbre y una inestabilidad cada vez mayores, requiere un nuevo pensamiento. Por una parte, la inspiración para un nuevo pensamiento puede recibirse de la reciente evolución de las políticas en algunos países de economías emergentes. Es cada vez más frecuente que esta evolución mire más allá del diseño convencional del otorgamiento de la seguridad social. Por otra parte, el nuevo pensamiento también implica la adopción de nuevos patrones de comportamiento, incluso una mayor consideración del potencial, en buena medida sin explotar, de una perspectiva proactiva y preventiva.
- Cuarto: se está verificando con más frecuencia que los regímenes de seguridad social dependan, tanto de los ingresos en concepto de cotizaciones como de los ingresos en concepto de impuestos, para su financiamiento. Con el fin de garantizar la futura sostenibilidad financiera, es esencial el diseño integrado y la reforma de los regímenes de seguridad social y de los sistemas tributarios.
- Quinto: en el marco de un entorno político de complejidad creciente, se está ampliando el papel de las instituciones de seguridad social. Cada vez más, este papel conlleva brindar un apoyo explícito al proceso de adaptación de políticas, poniendo un mayor acento en un enfoque holístico para la gestión de los casos relacionados con las necesidades de los beneficiarios, y trabajando en alanzas con otros organismos y servicios de los sectores público y privado.
- Sexto: la Seguridad Social Dinámica se ha revelado como un concepto convincente para ayudar a entender el papel de los regímenes de seguridad social integrales como respuesta a la crisis reciente y, de manera más general, para la gestión de los riesgos sociales y económicos. La presión para hacer que los regímenes de seguridad social sean más eficientes y efectivos—que tengan un mejor desempeño— ha ido en aumento. La coyuntura actual viene a subrayar que se requiere, con mayor urgencia que antes, un mayor movimiento hacia la Seguridad Social Dinámica, a efectos de contribuir a garantizar unas sociedades más igualitarias.

En este sentido, pueden identificarse seis mensajes clave para una seguridad social a escala mundial (véase el recuadro 6.1.).

Mirando más allá del impacto de la crisis, y en busca de las lecciones que puedan extraerse de las evoluciones y tendencias de las instituciones de seguridad social en los años recientes, puede presentarse un conjunto de observaciones finales.

De cara al logro de un acceso universal a la cobertura de seguridad social, debe darse un mayor reconocimiento al hecho de que la seguridad social es un derecho humano. Al perseguir este objetivo, que implica, necesariamente, un papel estratégico del Estado, las instituciones de seguridad social se situarán a la vanguardia de todos los esfuerzos dirigidos a la aplicación de las políticas. Los responsables de las decisiones deberían apuntar a que los procesos de las políticas incluyan a las instituciones de seguridad social, para recabar y beneficiarse de los conocimientos que proceden de su experiencia. Por su parte, y cuando es posible, las instituciones de seguridad social deberían procurar comprometerse de manera proactiva con el proceso de las políticas.

Garantizar que los regímenes de seguridad social sean sostenibles financiera y socialmente son dos requisitos para un sólido desarrollo de la seguridad social. De forma continua, la seguridad social debe contar con unas finanzas que cumplan necesariamente con sus objetivos, y deben ser capaces, cada vez más, de adaptar sus acciones a las necesidades sociales, heterogéneas y en evolución de las poblaciones. Junto con la sostenibilidad financiera y social, la sostenibilidad política de la seguridad social requiere la realización de constantes mejoras en la gobernanza de las operaciones de las instituciones de seguridad social. Es de esperar que, con un mayor profesionalismo y una mayor transparencia operativa, se produzca un crecimiento de los niveles de confianza del público

en las instituciones de seguridad social. La confianza también debería facilitar una discusión más abierta e inclusiva en torno a la posible necesidad de que una futura reforma mejore los regímenes de seguridad social.

La mejora de los resultados en el ámbito de la salud, es esencial para el bienestar de los individuos y constituye una medida de eficacia de los regímenes nacionales de asistencia sanitaria. A través de la reducción de los niveles de incapacidad y de los requisitos de asistencia y apoyo, también contribuye a la estabilidad financiera de muchos regímenes de seguridad social y, de manera más general, ayuda a sostener niveles de crecimiento económico nacionales. Por tal razón, son necesarias medidas proactivas y preventivas en materia de políticas que impliquen unos enfoques multidimensionales e individualizados, que enfatizan la necesidad de un cambio de comportamiento para que se eviten o reduzcan los riesgos de salud identificados. Esto es especialmente así en un contexto de envejecimiento de la población. Cada vez es más probable que tal evolución requiera que las instituciones de seguridad social trabajen junto con otros organismos y que demanden una nueva reconsideración de muchos de sus tradicionales roles y tareas, requiriéndose que el personal de seguridad social desarrolle un nuevo conjunto de aptitudes y competencias. Ya es posible apreciar los primeros signos de estos cambios en algunos países de ingresos más elevados.

En los años venideros, es probable que se produzcan nuevos cambios en esta dirección en un creciente número de países. Sin embargo, esta evolución futura no debería desviar la atención de los grandes desafíos que siguen existiendo respecto de unos elevados y crecientes niveles de vulnerabilidad y de pobreza crónicas en todo el mundo.

Para afrontar todos los desafíos actuales que van surgiendo en materia de políticas de seguridad social, este informe ha argumentado de modo convincente a favor de las políticas que están en consonancia con los amplios objetivos de la Seguridad Social Dinámica. El informe también ha destacado que la Seguridad Social Dinámica sólo pasará a ser –y permanecer– una prioridad de las políticas sociales, si los objetivos que la misma representa siguen adelante mediante una voluntad política sostenida en los ámbitos nacionales.

A tal fin, las instituciones de seguridad social –las organizaciones miembros de la AISS– tienen dos roles importantes que desempeñar. El primero, abogar por el apoyo de los objetivos de la Seguridad Social Dinámica en el marco de las discusiones nacionales en materia de políticas. El segundo, aplicar las políticas con el objetivo de lograr mejoras mensurables en su propio desempeño administrativo y en términos de la escala y del alcance de la protección de la seguridad social otorgada a las poblaciones.

En una economía cada vez más globalizada e inestable, nunca ha sido más grande la necesidad de una voluntad política concertada para garantizar que la seguridad social se sitúe en un lugar más destacado de la agenda de las prioridades de las políticas globales.

Los muchos millones de personas vulnerables que recibieron prestaciones sociales en el período reciente, constituyen un testimonio del cometido esencial de la seguridad social. Aguardando con interés los próximos años, como medio de complementar y acompañar los efectos más amplios de la Organización Internacional del Trabajo, y a efectos de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, existe un desafío aún más apremiante que es garantizar que la seguridad social se extienda a esos muchos más millones de personas que siguen viviendo en situación de pobreza crónica.

Referencias

AISS. 2007. Evolución y tendencias: Una seguridad social dinámica (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2008. Dynamic social security for Africa: An agenda for development (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2009. Dynamic social security for Asia and the Pacific: Integrated responses for more equitable development (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2010a. Una seguridad social dinámica para Europa: Elección y Responsabilidad (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2010b. Una seguridad social dinámica para las Américas: Cohesión Social y Diversidad Institucional (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2010c. Directrices de la AISS para la buena gobernanza de las instituciones de seguridad social: Una herramienta de autoevaluación. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Annycke, P. 2009. Extension of social insurance cover-age: A review of statistics and some country experiences (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 13). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Ansiliero, G.; Paiva, L. H. 2008. «La reciente evolución de la cobertura de la seguridad social en el Brasil», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 61, no 3.

Asher, M. 2009a. Extending social security coverage in Asia-Pacific: A review of good practices and lessons learnt (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security cover-age. Working paper, no 6). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Asher, M. 2009b. Pension coverage and linkages in low- and middle-income countries (LMICs) (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 11). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Berger, S.; Compston, H. 2002. «The Politics of Policy Concertation in the 1990s: the Role of Ideas», en S. Berger y H. Compston (eds.), Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century. Oxford, Berghahn Books.

Bloom, D. et al. 2010. «Arreglos de seguridad económica en el contexto del envejecimiento de la población de la India», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 3-4.

Bonnet, F.; Ehmke, E.; Hagemeyer, K. 2010. «La seguridad social en tiempos de crisis », en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 2.

Brandt, N. 2008. Moving towards more sustainable healthcare financing in Germany (Economics department working paper, no 612). Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

<[http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2008\)20&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2008)20&doclanguage=en)> (visitado el 03.09.2010).

CE. 2009. 2009 ageing report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060). Bruselas, Comisión Europea – Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros.

Cichon M.; Hagemeyer, K. 2007. «Cambios en el paradigma de las políticas de desarrollo: inversión en una seguridad social mínima para todos», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 60, no 2-3.

Euzéby, A. 2010. «Crisis económica y protección social en la Unión Europea: más allá de lo evidente», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 2.

FMI. 2010. Global financial stability report: Sovereigns, funding, and systemic liquidity (World economic and financial surveys). Washington, DC, Fondo Monetario Internacional.

Ginneken, W. van. 2010. «Extensión de la cobertura de la seguridad social: examen de datos recientes», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 1.

Lagomarsino, G. 2009. A new social protection framework for Uruguay (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 5). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Merrien, F-X. 2009. Extending and maintaining social security coverage: Challenges facing high-income countries (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 8). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

McCord, A. 2010. «El impacto de la crisis financiera global en la protección social de los países en desarrollo», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 2.

McKinnon, R. 2007. «Seguridad social dinámica: un marco para liderar el cambio y extender la cobertura», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 60, no 2/3.

McKinnon, R. 2009. «The ISSA and dynamic social security: Global social governance and local social action», en Global Social Policy, vol. 9, no 1.

McKinnon, R. 2010. «Una fuerza de trabajo que envejece y la gestión estratégica de los recursos humanos: los desafíos en materia de dotación de personal para las administraciones de la seguridad social», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 3-4.

OIT. 2010a. World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT. 2010b. Tendencias mundiales del empleo. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Olivier, M. 2009. Informality, employment contracts and extension of social insurance coverage (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 9). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Orton, I. 2010. «El impacto de la crisis sobre las administraciones de seguridad social: revisión de las conclusiones de la encuesta de la AISS», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 2.

Pino, A.; Yermo, J. 2010. «Los efectos de la crisis de 2007-2009 en los fondos de pensiones privados y de la seguridad social: ¿una amenaza para su solidez financiera?», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 2.

Ron, A. 2010. «La atención médica como prestación de seguridad social: enfoques institucionales para la extensión de la cobertura», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 1.

Sabates-Wheeler, R. 2009. Social security for migrants: Best practice and ways forward (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 12). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Samson, M. 2009. Good practice review: Extending social security coverage in Africa (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 2). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Sigg, R. 2007. «Introducción: Una seguridad social dinámica», en Evolución y tendencias: Una seguridad social dinámica. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Thiam, B. 2009. Study on extending social protection in Senegal (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 3). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Uthoff, A. 2009. Social security for all in Latin America and the Caribbean will require integration of schemes and solidarity financing (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 4). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Zhu, Y. 2009. A case study on social security coverage extension in China (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 7). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Impreso en el Centro De Impresiones de B.P.S.
Encuadernación Imprenta B.P.S.
Agosto/2011