

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Normas sobre seguridad social
y la campaña de la OIT para
la extensión de la seguridad social****1. Introducción**

1. En su 89.^a reunión (2001), la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó una resolución y conclusiones relativas a la seguridad social, reiterando el compromiso de la OIT en favor de la extensión de la cobertura de la seguridad social y la mejora de la gobernanza, la financiación y la administración de los regímenes de seguridad social, y recomendando que cada país debería determinar una estrategia nacional para promover activamente una seguridad social para todos ¹. Ulteriormente, en la 91.^a reunión de la Conferencia (2003), se inició la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos para promover la extensión de la cobertura.
2. El presente informe proporciona una actualización de las actividades realizadas en el marco de la Campaña desde 2004, después de la presentación al Consejo de Administración del último informe sobre los progresos realizados ². Asimismo, analiza el papel de las normas de seguridad social de la OIT en la Campaña Mundial y propone una manera de encarar la elaboración de un instrumento de la OIT capaz de reforzar las medidas que prevé la Campaña.

2. Estrategia y medidas de la Campaña

3. En 2005, la Campaña Mundial adoptó una estrategia interactiva en cuatro niveles que abarca e incorpora todas las actividades de la Oficina en la esfera de la seguridad social. Es una estrategia elaborada en respuesta a las necesidades expresadas por los mandantes de la OIT en el marco de la dinámica del debate sobre la política mundial del desarrollo, en que la seguridad social ha cobrado una importancia mayor.

¹ OIT: *Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.^a reunión, Ginebra, 2001, párrafos 16 a 19.

² Documento GB.289/ESP/5.

2.1. Primer nivel: creación, gestión y difusión del conocimiento

4. El requisito previo para formular una política, prestar asesoramiento técnico y ampliar la capacidad reside en la creación de conocimientos y la aptitud para compartirlos. Esta dimensión de la estrategia comprende el acopio y el análisis de la información estadística, el intercambio de la experiencia nacional e internacional mediante investigaciones y conocimientos compartidos a través de Internet, así como el diseño de nuevos instrumentos técnicos que contribuyan a la formulación de las políticas nacionales.

Encuesta de seguridad social

5. Para poder realizar el seguimiento de los progresos con respecto al objetivo de ampliar la cobertura de la seguridad social es fundamental que la OIT y sus mandantes sean capaces de determinar la cobertura actual, los grupos de población excluidos y las deficiencias del alcance de las prestaciones, mediante la recopilación de información estadística. Como la prestación de servicios de seguridad social siempre requiere recursos nacionales considerables, es asimismo importante disponer de información sobre los gastos, las modalidades y las fuentes de financiación de la seguridad social. Exceptuando a los países de la Unión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), no existe ninguna norma estadística internacionalmente reconocida para medir la cobertura y la utilización de los recursos, ni una base de datos comparables a escala internacional. La nueva Encuesta de seguridad social de la OIT se propone elaborar esa norma estadística internacionalmente reconocida y ayudar a los países a recopilar datos estadísticos completos sobre seguridad social que sirvan de referencia fiable para formular las políticas nacionales e internacionales. Desde 2004, se perfecciona y amplía la Encuesta de seguridad social y su correspondiente base de datos, en particular cooperando con otras organizaciones internacionales (la OCDE, el Banco Asiático de Desarrollo y la Asociación Internacional de Seguridad Social). Existen actualmente datos disponibles sobre más de 80 países relativos a algunos regímenes nacionales. La base de datos de seguridad social de la OIT, a la que se tendrá próximamente acceso a través de Internet, es un instrumento que permite reunir, almacenar y difundir estadísticas e indicadores básicos de seguridad social.

Plataformas de conocimiento y aprendizaje

6. La Oficina elabora actualmente una plataforma de gestión de los conocimientos basada en Internet para la extensión de la seguridad social a escala mundial (GESS). Se trata de un instrumento esencial de la Campaña Mundial puesto que vincula a la Oficina con sus mandantes conforme a una nueva modalidad interactiva. Comparte la información sobre el trabajo de la Oficina y otras organizaciones, reúne las redes internacionales dedicadas a la solución de problemas y mejora la capacidad de respuesta de los servicios de asesoramiento técnico para los mandantes de la OIT mediante apoyo técnico y aprendizaje a distancia proporcionados en línea. En septiembre de 2007, comenzó a funcionar una primera versión de la plataforma en el Foro mundial de seguridad social organizado en Moscú. También incluye a la plataforma de información mundial sobre microseguros (GIMI), cuya eficacia es actualmente reconocida entre los expertos mundiales en microseguros. Por el momento hay unos 700 usuarios procedentes de 65 países inscritos en ambas plataformas. Ya disponen de una biblioteca con más de 700 recursos, un glosario de 520 términos de seguridad social, 40 páginas temáticas y por países, una base de datos con el currículum vitae de 50 expertos y una base de datos con más 100 preguntas temáticas y las correspondientes respuestas.
7. Otra plataforma conexa, preparada en el marco del Programa sobre Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP) del Departamento de Seguridad Social de

la OIT, financiada por el Gobierno de Portugal, es un instrumento de aprendizaje interactivo y un sistema de gestión del conocimiento (CIARIS) que ha contribuido a la capacitación de más de 1.900 personas procedentes de 30 países en materia de extensión de la protección social e inclusión social. Ha contribuido a la creación de conocimientos en varias esferas, incluida la asistencia social, el papel de la seguridad social en la prevención del trabajo infantil y la integración de la protección social en las estrategias locales de desarrollo económico. CIARIS también ha contribuido a que más de 400 personas definan y apliquen estrategias de extensión de la seguridad social.

Instrumentos técnicos

8. La Oficina ha elaborado varios instrumentos técnicos que permiten evaluar las diferentes políticas posibles y respaldar la buena gobernanza y las prácticas de gestión en los distintos planes individuales y sistemas nacionales de seguridad social. Durante varios años la Oficina ha difundido gratuitamente a los mandantes interesados sus modelos informáticos actuariales y de presupuesto social, así como su metodología de examen de los gastos y los resultados de la protección social, con objeto de aumentar su utilidad práctica. El nuevo instrumento de protección social básica, es una herramienta de simulación que permite a los gobiernos y los mandantes evaluar el costo de las prestaciones de seguridad social básica en contextos nacionales concretos. Además, en el marco de sus actividades en Africa, el programa STEP, con la financiación del Gobierno de Bélgica, ha elaborado programas informáticos de gestión y seguimiento para mejorar la calidad de la gestión de los regímenes de microseguros de salud.

Actividades de investigación

9. Durante los cinco últimos años, la OIT ha publicado varios documentos de investigaciones sobre la extensión de la seguridad social³, además de realizar importantes estudios y publicar libros sobre los elementos básicos de una estrategia para combatir la exclusión social⁴. Los resultados de sus actividades de investigación han sido difundidos, en particular, en el marco de la importante Conferencia Mundial sobre Protección Social e Inclusión: Convergencias de Esfuerzos para una Perspectiva Global (Lisboa, octubre de 2006), organizada conjuntamente por la Oficina, el Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social del Portugal y la Comisión Europea.
10. Una nueva estrategia de la OIT sobre la protección social de la salud se precisó en el marco de la Conferencia internacional sobre el seguro social de salud en los países en desarrollo (octubre de 2005, Berlín)⁵, la Conferencia sobre la extensión de la seguridad social de salud a los trabajadores de la economía informal (octubre de 2006, Manila) y una conferencia internacional de alto nivel sobre la cobertura de riesgo de enfermedad en los países en desarrollo y la forma de romper el círculo vicioso entre enfermedad y pobreza (marzo de 2007, París), organizada por la Presidencia del Consejo de la Unión Europea. La

³ Véase el sitio web del Departamento de Seguridad Social de la OIT: <http://www.ilo.org/english/protection/seccsoc/>.

⁴ J. Estivill: *Panorama de la lucha contra la exclusión social: conceptos y estrategias* (Ginebra, OIT, 2003) y OIT: *Social protection and inclusion: Experiences and policy issues* (Ginebra, OIT, 2006).

⁵ Véase ILO/GTZ/WHO: *Berlin Recommendations for Action: Final version*, Conferencia internacional sobre el seguro social de salud en los países en desarrollo, 5 a 7 de diciembre de 2005, Berlín.

estrategia ha sido recientemente expuesta en la serie titulada *Documentos de Política de Seguridad Social*, publicada en el marco de la Campaña Mundial ⁶.

11. Un seminario de investigación de alto nivel sobre el papel de la seguridad social en el desarrollo del Estado y la nación, organizado en septiembre de 2006, conjuntamente con el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), dio lugar a la preparación de una publicación ⁷ que sostiene la conveniencia de invertir cuanto antes en las transferencias sociales como componente de las estrategias de desarrollo nacional. Asimismo, una de las principales contribuciones de la OIT al paradigma de política de desarrollo ampliamente reconocido según el cual los países pueden «crecer con equidad», consistió en el análisis realizado para determinar la viabilidad de prestaciones básicas de seguridad social en los países en desarrollo.
12. A partir de varios documentos de discusión ⁸ sobre el África Subsahariana, Asia y América Latina, de amplia difusión, que mostraron la viabilidad a mediano plazo de un conjunto básico de prestaciones de seguridad social o al menos de ciertos componentes de ese conjunto incluso en los países de bajos ingresos, la Oficina consolidó sus conclusiones en una publicación de la serie *Documentos de Política de Seguridad Social* ⁹. En esta publicación se defiende un régimen básico de seguridad social desde una perspectiva basada tanto en los derechos como en la viabilidad. Los países pueden lograr la viabilidad aplicando gradualmente la seguridad social, en función de su desarrollo económico y su compromiso nacional.

2.2. Segundo nivel: formulación de políticas

13. La Oficina elaboró una nueva estrategia de referencia para la Campaña Mundial. En agosto de 2006, se publicó la primera versión del Documento de Política titulado «*Seguridad social para todos: Una inversión en el desarrollo económico y social mundial*» ¹⁰, distribuido en 2007 a los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores en el marco de un proceso mundial de consulta cuyo objeto era lograr el más amplio consenso posible sobre el mensaje en favor de una política básica. Tras un detenido

⁶ Véase OIT: *Social health protection: An ILO strategy towards universal Access to health care*, «Social Security Policy Briefings, Paper No. 1» (Ginebra, 2008).

⁷ P. Townsend (ed.): *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* (Ginebra, OIT, que se publicará próximamente).

⁸ K. Pal et al.: *Can low-income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, *Issues in Social Protection*, Documento de Discusión núm. 13 (Ginebra, OIT, 2005); S. Mizunoya et al.: *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modeling exercise*, *Issue in Social Protection*, Documento de Discusión núm. 17 (Ginebra, OIT, 2006); F. Gassman y C. Behrend: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, *Issue in Social Protection*, Documento de Discusión núm. 15 (Ginebra, OIT, 2006); L. Gasparini et al.: *Un piso de protección social en América Latina: Costos fiscales e impactos sociales*, documento de trabajo núm. 71 (La Plata, CEDLAS, 2008).

⁹ OIT: *Can low-income countries afford basic social security?* Documentos de Política de Seguridad Social, documento núm. 3 (Ginebra, 2008).

¹⁰ OIT: *Seguridad Social para Todos: Una inversión en el desarrollo económico y social mundial*; Documento de consulta, Temas de Protección Social, Documento de Discusión núm. 16 (Ginebra, 2006).

examen de todas las observaciones formuladas al respecto, en 2008 se preparó la versión final del documento de política ¹¹. Su mensaje esencial es que las prestaciones de seguridad social constituyen una poderosa herramienta para luchar contra la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. También señala la conveniencia de introducir cuanto antes sistemas nacionales de seguridad social en el proceso de desarrollo económico, como inversión fundamental para el desarrollo social y económico.

14. El arquetipo pragmático de política que se perfila como resultado de la labor normativa recomienda que los países que no hayan alcanzado todavía una cobertura universal o amplia, deben en primer lugar establecer un conjunto básico y modesto de garantías en materia de seguridad social que podría denominarse «régimen básico de seguridad social» para todos los residentes de un país. Este conjunto de medidas debería comprender:
 - acceso a la atención de salud básica y esencial ¹²;
 - seguridad de los ingresos para los niños, que facilite el acceso a la nutrición, la educación y el cuidado;
 - algunas medidas de asistencia social para los pobres o las personas desempleadas (podría basarse en las ideas que se abordan en el Plan de garantía para el empleo, de la India); y
 - seguridad de los ingresos mediante pensiones de base para las personas de edad avanzada o discapacitadas.
15. Esta es la plataforma para iniciar el proceso de desarrollo de una seguridad social más completa que proporcione una mayor protección a medida que aumenta el «espacio fiscal» de los gobiernos y se desarrollan las respectivas economías.
16. Existen numerosas formas de establecer un conjunto de garantías básicas de seguridad social como primera etapa de una estrategia de desarrollo de la seguridad social nacional. Si bien algunos países tratarán de ampliar la seguridad social y combinarla con asistencia social, otros optarán por subvencionar la cobertura de seguridad social destinada a permitir que los pobres se beneficien del seguro, o también procurarán establecer regímenes universales financiados con impuestos. Cada enfoque tendrá sus ventajas y sus inconvenientes y dependerá de la trayectoria nacional, es decir, de los acontecimientos pasados y los valores nacionales. Lo importante es que todas las personas lleguen a tener acceso a las garantías básicas. Interesan los resultados de las estrategias nacionales de seguridad social y no los medios de que se valgan los países para alcanzarlos. Alrededor de 30 países en desarrollo ya están estableciendo satisfactoriamente algunas garantías mínimas de seguridad social a través de programas de transferencia social. Por ejemplo, en el Brasil se aplica el programa «Bolsa Familia», en México se adoptó el programa «Oportunidades» y en Sudáfrica, Namibia y Nepal, existen sistemas básicos de pensiones financiados con impuestos.
17. Esta orientación de la política también fue objeto de un ensayo en el marco de una serie de seminarios tripartitos regionales sobre seguridad social celebrados en América Latina, los Estados árabes y Asia, en que los mandantes de la OIT manifestaron su acuerdo. Fueron reuniones copatrocinadas por los ministerios del trabajo de los países anfitriones, que contaron con más de 200 participantes, incluidos representantes de los gobiernos,

¹¹ OIT: *Seguridad social para todos: Una inversión en el desarrollo económico y social mundial*, Documentos de Política de Seguridad Social, Documento de Discusión núm. 4 (Ginebra, 2008).

¹² Incluidos los servicios de salud para la protección de la maternidad.

trabajadores y empleadores, observadores de organismos de seguridad social y otras instituciones públicas, así como de organizaciones internacionales que intervienen en actividades relativas a la seguridad social. El principal objetivo de estas reuniones fue intercambiar las experiencias entre los participantes sobre cómo extender la cobertura de la seguridad social, identificar buenas prácticas y fomentar el consenso sobre la forma de seguir ampliando la cobertura de la seguridad social como prioridad de la política nacional. Las deliberaciones permitieron que la OIT alcanzara un amplio consenso sobre las prioridades que los países y la Organización abordarían en el futuro tanto en la Campaña Mundial como en los programas de trabajo decente por país (PTDP). Se ha previsto celebrar en 2009 una reunión similar para África.

18. Los estudios realizados por la OIT han mostrado asimismo que algunos países en desarrollo pueden beneficiarse de una asistencia financiera provisional a corto y mediano plazo para financiar el establecimiento de planes nacionales básicos de seguridad social y poner a prueba conjuntos concretos de prestaciones¹³. La OIT está actualmente ensayando la eficacia del concepto de una iniciativa de fideicomiso social mundial¹⁴ como instrumento de financiación. En noviembre de 2007 la Oficina informó sobre los progresos de esa iniciativa¹⁵.
19. La idea de invertir en un sistema básico de prestaciones de seguridad social en una etapa temprana del desarrollo económico como mecanismo clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y como dimensión social tangible de la globalización, ha sido adoptada y promovida por otros organismos y organizaciones de las Naciones Unidas (incluidos el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)), en colaboración con organismos de donantes (GTZ y DFID) y organizaciones no gubernamentales relevantes.

2.3. Tercer nivel: cooperación técnica

20. La OIT presta asesoramiento técnico concreto o realiza proyectos de cooperación técnica a largo plazo que contribuyen directamente a la extensión de la cobertura de seguridad social de unos 30 países, en los distintos continentes. En su sitio web figura una lista de más de 60 importantes informes sobre cooperación técnica¹⁶, presentados desde 2004 a los mandantes y los donantes. En los párrafos siguientes se reseñan algunas actividades importantes recogidas en estos informes.

2.3.1. África

21. Uno de los puntos culminantes de la cooperación técnica en curso es el proyecto financiado por el DFID, titulado Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura

¹³ K. Pal et al. (2005); Mizunoya et al. (2006); Gassman y Behrendt (2006); OIT: *Can low-income countries afford basic social security?* Documentos de Política de Seguridad Social, documento núm. 3 (Ginebra, 2008).

¹⁴ Puede consultarse información más detallada sobre el proyecto piloto de fideicomiso social mundial en el documento GB.301/ESP/3, que presenta una evaluación de los progresos del proyecto.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Véase el sitio web del Departamento de Seguridad Social de la OIT: <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/>.

para Todos como medio de reducir la pobreza en Asia y Africa, centrado especialmente en la República Unida de Tanzania y Zambia. El objeto del proyecto es identificar la cantidad de espacio fiscal necesario para establecer un conjunto mínimo de prestaciones de seguridad social. El proyecto define en primer lugar una base amplia con proyecciones de gastos e ingresos fijos para un plazo de 15 años. Ulteriormente, se realizarán análisis sobre la reforma, que requieren un intenso diálogo con los mandantes, los ministerios competentes, el equipo de las Naciones Unidas en el país y los donantes. Por el momento, los resultados han confirmado las conclusiones de las investigaciones anteriores en favor de la viabilidad de la introducción de pensiones universales de vejez.

22. En Ghana, se presta apoyo técnico con regularidad para la elaboración de un régimen universal de seguro de salud. En Sudáfrica y Lesotho, la Oficina ha iniciado un diálogo a más largo plazo sobre el futuro de la seguridad social en el contexto de los PTDP. En Zimbabwe, la OIT apoyó planes nacionales de mejoramiento de la protección de la maternidad y aplicación del Plan nacional de seguro de salud.
23. En los países de Africa de habla francesa, han participado en el programa STEP (financiado por el Gobierno de Bélgica), Benin, Burkina Faso, la República Democrática del Congo, Rwanda y el Senegal. El programa apoya las estrategias nacionales de extensión de la seguridad social en el marco de los PTDP. También ayuda a los países a aplicar enfoques innovadores, como mutuales de salud destinadas a grupos profesionales vinculados con instituciones oficiales de seguridad social, a fin de alcanzar progresivamente la cobertura universal, y planes de seguro de salud vinculados a la microfinanciación. A nivel subregional, el programa STEP contribuyó a la preparación de un proyecto de ley sobre mutuales de salud para la Unión Económica y Monetaria de Africa Occidental (UEMAO). En el Senegal, contribuye a la formulación de la estrategia nacional de protección social mediante programas piloto (por ejemplo, sistemas de protección social para los trabajadores del sector agrícola y de los transportes). En Burkina Faso, Benin y Rwanda, el programa proporciona asesoramiento para la formulación de una estrategia nacional de protección social comprendida, entre otras cosas, la extensión de la cobertura del seguro de salud, mediante programas piloto que cuentan con la solidaridad nacional e internacional.
24. En los países africanos de habla portuguesa, el programa STEP (financiado por el Gobierno de Portugal) apoyó la ampliación del programa nacional de pensiones sociales de Cabo Verde mediante el fortalecimiento de los procedimientos prácticos, el perfeccionamiento del sistema de información y el mejoramiento de las prestaciones destinadas a los beneficiarios de pensiones sociales. En Mozambique, los esfuerzos encaminados a extender la protección social a los sectores más excluidos y establecer progresivamente un régimen básico de seguridad social serán completados mediante la creación de un presupuesto social. El proyecto (en asociación con DFID, el Gobierno de los Países Bajos y el UNICEF) también fortalece la capacidad gubernamental de gestión, ejecución, supervisión y ampliación del Programa de subvención de alimentos, y contribuye a los esfuerzos desplegados por las Naciones Unidas para hacer frente a las repercusiones de la crisis mundial de los precios de los alimentos.

2.3.2. Las Américas

25. En el Uruguay, la OIT apoyó la realización de un estudio técnico sobre el régimen de asignaciones familiares¹⁷, que a su vez contribuyó al examen de una amplia reforma aprobada por el Parlamento en diciembre de 2007. En el Perú, durante los cinco últimos años se llevaron a cabo varias actividades para ayudar al Gobierno a reformar el sistema de

¹⁷ Asignaciones familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reforma (Santiago, 2007).

seguridad social en el contexto de un proceso de diálogo social, incluidos un estudio financiero y actuarial del Instituto de Seguridad Social del Perú (EsSalud), otros estudios técnicos y ayuda para la formulación de una ley nacional de seguridad social universal. En el Ecuador, se prestó al Gobierno asistencia técnica y actuarial para preparar una reforma del sistema de seguridad social, y para hacer una estimación cuantitativa de la creación de un plan básico universal de pensiones con objeto de proteger a todas las personas de más de 65 años de edad. En Colombia, el programa STEP contribuye a la elaboración de un seguro de salud nacional subvencionado para los pobres. En Trinidad y Tabago, la OIT contribuyó a la elaboración de políticas y otras medidas para llevar a cabo la extensión prevista de la seguridad social a las personas empleadas por cuenta propia, con inclusión de legislación (basándose en los reglamentos de los planes correspondientes y las leyes laborales existentes), administración y asesoramiento financiero.

26. En Chile, la OIT, en colaboración con los trabajadores, los empleadores y el Gobierno, ha contribuido durante varios años a la realización de una amplia reforma del régimen de pensiones. La OIT formuló propuestas para ampliar la cobertura, mejorar las prestaciones y promover la igualdad de género, además de presentar una serie de informes a varios seminarios consultivos y reuniones nacionales e internacionales que han servido de base al proceso nacional de formulación de políticas¹⁸. Un proyecto de cooperación técnica con la Oficina de Presupuesto proporcionó un modelo actuarial que ayudó al Gobierno a evaluar la situación financiera del sistema vigente y explorar distintas opciones de reforma. En 2006, la Oficina contribuyó a las propuestas de la comisión nacional de reforma (Comisión Marcel) encaminadas a ampliar los componentes relativos a las cotizaciones, introducir y ampliar otros componentes e introducir mecanismos de solidaridad para la financiación y la cobertura. Cuando en diciembre de 2006, el proyecto de reforma de las pensiones fue presentado al Parlamento, la OIT participó en las sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado. La ley fue promulgada por el Parlamento en enero de 2008.

2.3.3. Asia

27. En la India, la OIT ha ayudado al Gobierno a elaborar propuestas para la extensión de una cobertura significativa de la pensión de vejez y de salud a los trabajadores de la economía informal. Si esas propuestas se concretan en resultados positivos, conjuntamente con el innovador Plan nacional de garantía del empleo rural, habrá una cobertura adicional para 300 millones de personas. La Oficina contribuye asimismo al innovador programa de seguro de salud «Yeshasvini» para los agricultores de Karnataka, con 3 millones de beneficiarios.
28. En Nepal, la OIT ha contribuido al estudio de cuestiones planteadas desde hace largo tiempo en relación con la legislación laboral y de seguridad social, así como a preparar debates de política en el marco de la prevista reconstitución del Gobierno. Además, a petición del UNICEF, la OIT efectuó un análisis financiero en apoyo de las propuestas de introducción de prestaciones sociales básicas, que en el entorno posterior al conflicto representarían un importante «dividendo de la paz». En el marco de la reforma del mercado de trabajo, la OIT contribuye al establecimiento de un plan de seguro de paro. En Sri Lanka, la OIT ayudó al sistema de seguridad social a hacer frente a las secuelas del Tsunami del Océano Índico y actualmente lleva a cabo un examen completo del sistema existente con miras a reforzar su cobertura universal.
29. En Tailandia, la OIT ha dedicado más de dos decenios al mejoramiento y la extensión de la seguridad social para los trabajadores del sector privado. Numerosas recomendaciones de

¹⁸ Para mayor información sobre la contribución de la OIT véase: *La reforma provisional en Chile y la contribución de la OIT* (Santiago, 2008).

la OIT promueven mejoras de la cobertura con respecto al número de beneficiarios y las prestaciones ofrecidas. La Oficina prestó recientemente asesoramiento técnico y contribuyó al fomento de la capacidad mediante estudios de política en debates nacionales sobre la extensión del sistema de pensiones a sectores de la población no beneficiarios. Contribuyó asimismo a afianzar la sostenibilidad financiera del Plan universal del seguro de salud. En Camboya, fue decisivo el papel de la OIT en el establecimiento del primer plan de seguridad social para los trabajadores del sector privado, que según lo previsto entrará en vigor a finales de 2008. En la República Democrática Popular Lao, un proyecto de la OIT contribuyó a introducir y ampliar el régimen de seguro social para los trabajadores privados, a realizar la reforma del plan para la función pública y preparar un plan director nacional de extensión de la seguridad social. En Viet Nam, las actividades de la OIT resultaron en la promulgación en 2006 de la primera Ley de Seguridad Social de su historia.

30. En China, la OIT ha realizado un examen completo del sistema de seguridad social existente¹⁹, así como un amplio estudio sobre la política de extensión de la cobertura del seguro de vejez en los años 2005-2006 y presta apoyo a la sección actuarial del Ministerio del Trabajo mediante un diálogo técnico a largo plazo. Asimismo, la OIT como siempre presta apoyo a la labor actuarial en Malasia. En Indonesia, la OIT contribuyó a los esfuerzos para hacer progresar la cobertura universal de la seguridad social mediante proyectos de cooperación técnica. En el marco de los PTDP, destacó la necesidad de preparar una hoja de ruta para la aplicación de la importante Ley del Régimen Nacional de Seguridad Social y apoyó nuevas iniciativas en materia de seguro de salud y transferencias en efectivo sujetas a condición.
31. En la región del Pacífico, la OIT llevó adelante, de 2004 a 2006, la Iniciativa subregional de seguridad social para los países de las Islas del Pacífico, gran proyecto que incluye estudios de evaluación de las necesidades en materia de seguridad social en Fiji, Indonesia, Kiribati, Filipinas, Samoa, las Islas Salomón y Vanuatu. Los resultados del proyecto se han resumido en cinco amplios manuales sobre medidas de extensión de la seguridad social.

2.3.4. Los Estados árabes

32. En Bahrein, la OIT ha contribuido a organizar un programa de seguro de paro mediante un esbozo de la política, la evaluación actuarial del programa propuesto y la formulación de la Ley de Seguro de Paro, adoptada en 2006. La OIT presta apoyo técnico, jurídico y actuarial al Gobierno de Jordania para la extensión de la cobertura del plan de pensiones, el establecimiento de un plan de prestaciones de maternidad y la ratificación del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Se prepara actualmente un proyecto para la extensión de la cobertura de la seguridad social en la República Árabe Siria.

2.3.5. Europa

33. A diferencia de otras regiones, el principal problema relativo a la extensión de la cobertura en Europa Central y Oriental consiste principalmente en el incumplimiento de la legislación y los reglamentos. La OIT realizó un importante estudio sobre la recaudación de los aportes a los planes de pensión²⁰ y asesoró a los países participantes en materia de

¹⁹ Véase A. Drouin et al.: *Perspectives on the social security system of China*, Extension of social security, documento de trabajo núm. 25 (Ginebra, OIT, 2006).

²⁰ E. Fultz; T. Stanovnik (editores): *The collection of pension contributions: Trends, issues and problems in Central and Eastern Europe* (Budapest, OIT, 2004).

políticas. Proporcionó asimismo servicios de asesoramiento sobre las pensiones con miras a ampliar la cobertura en los países de la Unión Europea que integran el Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental y preparó un manual de capacitación sobre las dimensiones de género de la reforma de las pensiones ²¹. Actualmente, se lleva a cabo un análisis regional sobre la adecuación de la cobertura de las pensiones para las mujeres y se formulan recomendaciones de política para abordar el problema de la disparidad de las pensiones entre hombres y mujeres. En ocasión de deliberaciones tripartitas celebradas en Armenia y Kirguistán, se prestó asesoramiento sobre la reforma de las pensiones con objeto de garantizar un mínimo básico de cobertura a todos los trabajadores, así como de evitar una reducción de la cobertura para las mujeres. Se ha comenzado un análisis de la conformidad de la legislación de la Federación de Rusia en materia de seguridad social con el Convenio núm. 102.

34. Se inauguraron oficialmente campañas nacionales de extensión de la seguridad social en algunos de los países y regiones que reciben asistencia técnica de la OIT, por ejemplo, en Etiopía en 2003; en Nepal, el Senegal, Mozambique y Kenya, en 2004; en Jordania en 2005; y en la República Unida de Tanzania y Zambia en 2007, en el marco del proyecto financiado por el DFID mencionado *supra*. En todos estos países, la OIT realizó actividades de seguimiento definidas con arreglo a las prioridades nacionales, y con excepción de Kenya, las actividades continúan. Como los planes nacionales de desarrollo de la seguridad social que se benefician de actividades de la OIT pasarán progresivamente a formar parte de los programas de trabajo decente por país, se iniciarán menos campañas nacionales en los distintos países.

2.4. Cuarto nivel: aumento de la capacidad

35. Una condición necesaria para planificar, aplicar y administrar satisfactoriamente las políticas de seguridad social reside en disponer de expertos con una buena formación, capaces de planificar, organizar, financiar y administrar regímenes de prestaciones.
36. La OIT, en sus sucesivos programas y presupuestos ha dedicado una labor considerable al respecto, compilando la base de datos y organizando actividades de capacitación para sentar las bases de una iniciativa a gran escala que mejore cuantitativamente la formación de los administradores y planificadores de los países en desarrollo. Hasta el momento, la base de datos de la OIT ha sido resumida en cinco excelentes manuales. Desde 2001, la Oficina ha contribuido al programa de Máster de la Universidad de Maastricht (Países Bajos) en financiación de la seguridad social y formulación de la política social, especialidad diseñada por la OIT en colaboración con la Universidad. En 2005, se introdujo en un programa de máster de la Universidad de Lausana (Suiza) una especialidad sobre seguridad social para actuarios. Por el momento se ha impartido capacitación a 100 expertos que actualmente aplican sus nuevas competencias en sus respectivos países.
37. No obstante, como fue necesario intensificar considerablemente la capacitación para obtener resultados a mediano plazo, en 2007 la OIT inició su primer programa de capacitación regional en métodos cuantitativos aplicados a la protección social en América Latina (QUATRIN AMERICAS) ²². En junio de 2008 se inició el programa gemelo

²¹ ILO: *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Training guide*. Guía de formación (Budapest, 2004).

²² El programa comenzó en noviembre de 2007 en Chile con un curso de capacitación sobre técnicas actuariales y financieras en que participó un grupo de funcionarios gubernamentales seleccionado. Para mayor información sobre QUATRIN AMERICAS véase <http://socialprotection.itcilo.org/index4.php?mod=info&id=24,28>.

QUATRIN AFRICA financiado con cargo a la nueva Cuenta Suplementaria del Presupuesto Ordinario (CSPO). El objetivo básico de estos programas consiste en crear o mejorar las capacidades en materia de planificación y gestión financiera de los sistemas de seguridad social de los países. Los grupos de destinatarios de las actividades de capacitación son los responsables políticos de la formulación de medidas, los miembros de los consejos de administración y supervisión de los sistemas de seguridad social, los administradores de los sistemas de seguridad social y los expertos presupuestarios y financieros de los principales ministerios competentes.

38. Actividades de capacitación de rutina, o adaptadas a necesidades especiales, han contribuido a fortalecer las políticas gubernamentales de extensión de la seguridad social en varios países. También contribuye considerablemente a impartir competencias a los Estados Miembros y los mandantes, la participación en numerosos seminarios y talleres organizados por el Centro Internacional de Formación de la OIT, de expertos en seguridad social de organismos oficiales y de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

2.5. Resumen de la experiencia adquirida y las enseñanzas extraídas

39. Habiéndose cumplido cinco años del inicio de la Campaña, la experiencia adquirida puede resumirse como sigue:

- a) El mandato de la Campaña de extender la seguridad social para todos ha sido un enfoque útil y ha servido de catalizador para dar una mayor coherencia conceptual al trabajo de la Oficina en el ámbito de la seguridad social, además de haber fortalecido el papel y la importancia de la seguridad social en el Programa de Trabajo Decente de la OIT.
- b) Las actividades de investigación y formulación de políticas realizadas en el marco de la Campaña han contribuido a incluir la cobertura de la seguridad social en el programa de la política internacional de desarrollo. El objetivo de extender la seguridad social a todas las personas cuenta ahora con el apoyo de las Naciones Unidas²³, la Unión Europea²⁴, numerosos organismos de desarrollo nacionales y el Grupo de los Ocho²⁵. El diálogo con las organizaciones sociales asociadas y la relación de cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas e importantes ONG es más dinámico que nunca.
- c) Han aumentado notablemente el volumen, los recursos y la coherencia conceptual de las actividades de cooperación técnica en materia de seguridad social. Las actividades de los países tienden a convertirse cada vez más en programas a largo plazo basados en un diálogo nacional sostenido con los interlocutores sociales y las partes

²³ Véase el párrafo 19 del documento E/2006/L.8 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

²⁴ Véase la comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, *Invertir en las personas: comunicación relativa al programa temático para el desarrollo humano y social y las perspectivas financieras para 2007-2013*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (Bruselas, 2006).

²⁵ Véase la Declaración de la Cumbre sobre crecimiento y responsabilidad en la economía mundial, de 7 de junio de 2007 (Cumbre del G-8) celebrada en Heiligendamm en 2007, según la cual conjuntamente con el crecimiento económico y políticas dinámicas del mercado de trabajo, la seguridad social es un instrumento que promueve un desarrollo social y económico sostenible.

interesadas, en lugar de actividades especiales a corto plazo. La seguridad social es el principal destino de los fondos de la recientemente creada cuenta CSPO.

- d) Las actividades de las campañas nacionales han mostrado que el apoyo nacional es satisfactorio cuando se cumplen dos condiciones fundamentales: un compromiso nacional contraído a largo plazo y la voluntad política de invertir en la extensión de la seguridad social promulgando leyes pertinentes y asignando los fondos necesarios, así como apoyando la capacidad de la OIT consagrada al proceso. Debido a la capacidad limitada de la OIT, deberá lograrse que se haga más hincapié en aumentar los recursos exteriores en un pequeño número de países «pioneros».
- e) Las inversiones relativamente cuantiosas dedicadas durante el último lustro a la capacitación y el aumento de la capacidad comienzan a dar buenos resultados en materia de gestión y gobernanza, que se traducen también en una conciencia más clara de los valores de la OIT y los principios de la seguridad social en los gobiernos nacionales.

40. Uno de los principales problemas conceptuales de la Campaña Mundial radicó en la limitada eficacia para llegar a las poblaciones excluidas, principalmente en la economía informal, de los dos medios habituales de extender la seguridad social, a saber, los regímenes de seguro social centrados en el sector formal y los regímenes de seguros de base comunitaria. Si bien aplicar esas modalidades de seguro al mayor número posible de personas forma parte de la Campaña, para que se cumpla su mandato de extender la seguridad social para todos, recientemente reiterado en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa²⁶, es preciso además contar con nuevos instrumentos normativos.
41. Estas políticas deberían incluir la nueva experiencia internacional de las transferencias en efectivo sujetas o no a condición y las prestaciones universales financiadas con impuestos. Una estrategia creíble para fomentar la seguridad social universal debe centrarse en primer lugar en proporcionar prestaciones modestas a todos, y luego promover niveles de seguridad superiores a medida que la economía se desarrolla y aumenta el espacio fiscal para las transferencias sociales. No obstante, la legitimidad de la acción de la OIT reside en las normas internacionales del trabajo que hacen efectivo su mandato constitucional general. De ahí que una de las principales interrogantes planteadas en la Campaña Mundial consiste en determinar si los actuales mecanismos de la OIT bastan para respaldar el propósito de extender rápidamente el alcance de algunos niveles básicos de seguridad a todas las personas.

3. Las normas de la OIT y su papel en la definición de la política de la Campaña Mundial

42. En marzo de 2007, los Gobiernos de Alemania y los Países Bajos pidieron a la Oficina que preparase un documento técnico sobre el fortalecimiento de la seguridad social y la cobertura para todos basándose en las normas de la OIT en materia de seguridad social. La Oficina aprovechó la oportunidad para analizar el fundamento jurídico del nuevo arquetipo de política de la Campaña Mundial. El proceso incluyó consultas con expertos en seguridad social así como con los mandantes de la OIT.

²⁶ OIT: *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*, 97.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008.

43. Los principales resultados del documento de la Oficina ²⁷ son los siguientes:
- a) El Convenio núm. 102 como principal instrumento de la OIT sobre seguridad social, contiene la definición internacionalmente reconocida de los principios de la seguridad social y es considerado un símbolo del progreso social. Cumple una función esencial en la definición del derecho a la seguridad social en el marco de los instrumentos internacionales de derechos humanos y hasta el día de hoy ha sido ratificada por 44 países (31 de Europa, 7 de América Latina, 5 de África y 1 de Asia). Este Convenio, al igual que otros convenios actualizados en materia de seguridad social, sigue ejerciendo una influencia positiva en el desarrollo de los regímenes de seguridad social de la mayoría de los países del mundo y sirve de modelo para los instrumentos regionales y la legislación nacional.
 - b) No obstante, los convenios de seguridad social actualizados, incluido el Convenio núm. 102, no aseguran sin limitación un nivel definido de prestación. En particular, no definen prestaciones prioritarias ni exigen la cobertura universal.
 - c) Si bien el Convenio núm. 102 sigue siendo el documento señero y el principal convenio de la OIT sobre seguridad social, debe considerarse la posibilidad de elaborar un mecanismo capaz de orientar mejor a los países para que establezcan un conjunto de medidas prioritarias que abarquen las cuatro garantías básicas definidas en la sección 2.2 *supra*. Sería una primera etapa de la creación de un sistema de seguridad social integral, como prevé el Convenio núm. 102. La meta principal consiste en definir prestaciones prioritarias cuya cobertura podría ampliarse rápida y significativamente.
44. En el documento de la Oficina se identifican varias opciones para dar más legitimidad a la estrategia de la campaña, que comprenden desde una nueva estrategia de promoción de las normas existentes, hasta nuevos mecanismos que promuevan más eficazmente el derecho humano universal a prestaciones mínimas de seguridad social.
45. En las consultas informales celebradas durante la preparación del documento, los mandantes manifestaron diversas opiniones sobre la posibilidad de instituir un nuevo mecanismo normativo. La mayoría de los mandantes reconocieron que el Convenio núm. 102 constituía una referencia global válida para la extensión de la seguridad social y que era preciso promoverlo más enérgicamente. Numerosos representantes admitieron la necesidad de promover la seguridad social para todos mediante la Campaña Mundial de la OIT, valiéndose de los distintos instrumentos de política de que dispone la OIT para alcanzar ese objetivo. Insistieron en que la elaboración de cualquier mecanismo nuevo no debería ir en detrimento de las normas sobre las prestaciones establecidas en el Convenio núm. 102. Algunos gobiernos se inclinaron por la combinación de una acción de promoción más enérgica del Convenio núm. 102 con la adopción de un nuevo instrumento exclusivamente destinado a una aplicación efectiva del régimen básico de seguridad social y el aumento progresivo de los niveles de protección, de conformidad con el Convenio núm. 102. Otros mandantes manifestaron su preferencia por un instrumento o marco no vinculante.
46. La Oficina reconoce que en razón de la notable importancia política del tema es preciso que se celebren consultas a fondo con los mandantes y entre éstos. Se sugiere llevar a cabo

²⁷ OIT: *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global; Análisis de la situación y de la práctica actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo, Documentos de Política de Seguridad Social*, documento núm. 2 (Ginebra, 2008).

el diálogo consiguiente en ocasión de una reunión técnica tripartita a principios de 2009, cuya financiación podría estudiarse con los gobiernos interesados.

4. Línea de acción propuesta

47. Habida cuenta de lo que precede, la Comisión tal vez estime oportuno recomendar a la Oficina que prosiga su labor sobre la extensión de la seguridad social y, en particular, que:
- a) obtenga financiación extrapresupuestaria adicional para que la Campaña Mundial realice actividades complementarias en el marco de los PTDP;
 - b) realce la notoriedad de la Campaña invirtiendo más en la difusión de información sobre las investigaciones, las prácticas óptimas y los documentos de política;
 - c) prosiga las consultas tripartitas sobre los elementos y la forma de un instrumento adicional que oriente la ampliación de la cobertura de la seguridad social en los Estados Miembros durante el primer semestre de 2009, e
 - d) informe a la Comisión sobre los progresos realizados y el posible seguimiento en la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2009.

Ginebra, 9 de octubre de 2008.

Este documento se presenta para debate y orientación.