



PARA DEBATE Y ORIENTACIÓN

SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Puntos recurrentes para la Conferencia Internacional del Trabajo

Informe sobre el punto recurrente relativo a la seguridad social (2011): Primer debate sobre el contenido y la estructura

Contexto

1. En su 97.^a reunión (2008), la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración sobre la Justicia Social). En la Declaración se reconoce que la OIT:

— sobre la base del mandato contenido en la Constitución de la OIT, incluida la Declaración de Filadelfia (1944), que sigue siendo plenamente pertinente [...] tiene la obligación solemne de fomentar entre las naciones del mundo programas que permitan lograr los objetivos del pleno empleo y la elevación del nivel de vida, un salario mínimo vital y la extensión de las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten, junto con todos los demás objetivos establecidos en la Declaración de Filadelfia ¹.

2. En el seguimiento de la Declaración se dispone que:

La Organización establecerá un sistema de discusiones recurrentes por la Conferencia Internacional del Trabajo [...] a fin de:

- i) comprender mejor las diversas situaciones y necesidades de sus Miembros con respecto a cada uno de los objetivos estratégicos y responder con mayor eficacia a las mismas, utilizando para ello todos los medios de acción de que dispone, con inclusión de la labor normativa, la cooperación técnica, y la capacidad técnica y de investigación de la Oficina, y ajustar sus prioridades y programas de acción en consecuencia; y

¹ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, Ginebra, 2008, Preámbulo, pág. 6.

- ii) evaluar los resultados de las actividades de la OIT con objeto de respaldar las decisiones relativas al Programa y Presupuesto, así como otras decisiones de gobernanza ².
3. En marzo de 2009, el Consejo de Administración decidió que la segunda discusión recurrente que se celebraría en 2011 versaría sobre el objetivo estratégico de la protección social (seguridad social) ³. En el presente documento se presenta un esquema provisional del informe para dicha discusión, a fin de que lo examine la Comisión.
4. La discusión prevista para 2011 debe situarse en el contexto de una serie de destacados eventos en materia de seguridad social que tuvieron lugar en el marco de la OIT durante la última década. El punto de partida fue la discusión general sobre la seguridad social que se celebró en la 89.^a reunión de la Conferencia en 2001. En la resolución y las conclusiones de la Conferencia se reiteró el compromiso de la Organización 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 la seguridad social ⁴. Posteriormente, en la 91.^a reunión de la Conferencia, celebrada en 2003, se presentó la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos (Campaña Mundial). Sus actividades, que se han convertido en catalizador de la labor de la OIT en este ámbito, se examinaron en un informe presentado a la Comisión de Empleo y Política Social en noviembre de 2008 ⁵.
5. En los debates de la Comisión celebrados en noviembre de 2008 quedó claro que se necesitaba más tiempo para realizar 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 [...]» ⁶. En respuesta a una petición de la Comisión, los días 2 a 4 de septiembre de 2009 se celebró en Ginebra una «Reunión Tripartita de Expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social». Tal como se informó al Consejo de Administración en noviembre de 2009, en los debates de la reunión «se observó un amplio consenso en cuanto a la importancia de la seguridad social y de la función que ésta desempeñaba no sólo para el bienestar de los individuos, sino también para un elevado nivel de desarrollo y crecimiento económicos. También reinó un consenso en cuanto al derecho universal a la seguridad social y la necesidad de la misma, y todas las partes recordaron la importancia que tenía el diálogo social» ⁷. En el Resumen del Presidente se refrendó explícitamente la estrategia bidimensional ideada por la Oficina para ampliar la cobertura de la seguridad social. La primera dimensión de la estrategia comprende la extensión de cierta seguridad de ingresos y el acceso a la atención de la salud, aunque sea a un nivel muy básico, a toda la población. Esta dimensión podría denominarse extensión «horizontal». La segunda dimensión de la estrategia consiste en proporcionar mayor grado de seguridad de ingresos y atención de la salud para preservar el nivel de vida de las personas, incluso cuando éstas han de afrontar contingencias como el desempleo, la enfermedad, la discapacidad, la pérdida del sostén de la familia o la vejez. Esta dimensión podría calificarse de aspecto vertical de la extensión de la cobertura.

² OIT: *op. cit.*, anexo, II, B.

³ Véase el documento GB.304/PV, párrafo 52.

⁴ OIT: Resolución relativa a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.^a reunión, Ginebra, 2001, párrafos 16 a 19.

⁵ Documento GB.303/ESP/3.

⁶ Documento GB.303/ESP/3, párrafo 47, c).

⁷ Documento GB.306/17/2, párrafo 14.

6. La dimensión horizontal se complementa conceptualmente con la idea del régimen mínimo de protección social desarrollado por la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), que promueve un conjunto de derechos y transferencias sociales que permite a los particulares comprar bienes y servicios esenciales o acceder a ellos. La JJE ha adoptado el régimen mínimo de protección social como una de sus iniciativas conjuntas frente a la crisis. La OIT, junto con la Organización Mundial de la Salud (OMS), dirige esta iniciativa, que consiste esencialmente en establecer una coalición de organismos colaboradores y donantes internacionales que ayuden a los países a formular y aplicar planes sostenibles de transferencias sociales y servicios sociales esenciales.
7. El régimen mínimo de protección social fue refrendado por el Pacto Mundial para el Empleo, que la Conferencia adoptó en junio de 2009. En el Pacto, la Conferencia pide a los países que aún no cuentan con sistemas amplios de seguridad social que instauren «una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social» y pide encarecidamente «a la comunidad internacional que proporcione asistencia para el desarrollo, con inclusión de un apoyo presupuestario, para construir un régimen básico de protección social en cada país»⁸. Al situar este régimen en el contexto del Pacto Mundial para el Empleo, la Conferencia reafirmó los principios de indisociabilidad, interrelación, indivisibilidad y apoyo mutuo de los objetivos estratégicos de la OIT, que se destacaron en la Declaración sobre la Justicia Social⁹ y que constituyen un marco analítico y conceptual para el informe sobre el punto recurrente previsto para 2011.

Estructura propuesta para el informe de 2011 sobre el punto recurrente

8. En principio, el informe constará de una introducción y cinco secciones fundamentales, cuyo ordenamiento lógico se resume en los párrafos siguientes. Se hará lo posible para que el documento no exceda de 100 páginas (sin incluir los anexos) y para su redacción se tendrán en cuenta los diversos informes técnicos, documentos de política¹⁰ y documentos del Consejo de Administración relativos a la seguridad social publicados por la Oficina durante los diez últimos años, el examen independiente hoy en curso y los debates en relación con la seguridad social que se celebraron en el contexto de otras discusiones

⁸ Véase OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, Ginebra, 2009, párrafos 12, 1), ii), y 22, 9).

⁹ Véase la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, párrafo 7.

¹⁰ Véase OIT: serie «Documentos de Política de Seguridad Social»: núm. 1, *Protección social de la salud* (publicado en español en 2009); núm. 2, *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global* (publicado en español en 2008); núm. 3, *Can low income countries afford basic social security?* (sólo en inglés, publicado en 2008); núm. 4, *Reunión regional tripartita sobre el futuro de la protección social en América Latina* (publicado en español en 2008); núm. 5, *Report of the Interregional Tripartite Meeting on the Future of Social Security in Arab States* (sólo en inglés, publicado en 2008); núm. 6, *Asia Pacific Regional High Level Meeting on Socially-Inclusive Strategies to Extend Social Security Coverage* (sólo en inglés, publicado en 2008); núm. 7, *Seguridad social para todos: Una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico* (publicado en español en 2009); *World Social Security Report 2010: Covering people in crisis* (de próxima aparición, sólo en inglés), y *Extending Social Security to All. A review of challenges and a guide to practice and strategic options, 2010* (sólo en inglés).

generales¹¹ o procesos de elaboración de normas (como la reunión marítima de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2006, y la primera discusión sobre el VIH/SIDA, de 2009). Asimismo, en la versión definitiva del documento se reflejarán los resultados de la discusión recurrente sobre el empleo de 2010.

Introducción

9. En la introducción se expondrá el objetivo del informe y de la discusión recurrente, y se definirá el mandato histórico de la Organización con respecto a la seguridad social en virtud de la Constitución de la OIT, la Declaración de Filadelfia, la Declaración sobre la Justicia Social, el Pacto Mundial para el Empleo y el Programa de Trabajo Decente, de una manera general, así como de las normas existentes en materia de seguridad social, en particular el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).

Sección 1: Situación mundial de la seguridad social y dimensión del desafío en materia de políticas

10. Esta sección del informe se iniciará con una definición precisa de seguridad social y en ella se abordará el derecho a la seguridad social y la necesidad de la misma, así como el papel fundamental que ésta desempeña con miras a lograr una mundialización equitativa, sobre la base de una revisión de los patrones de la evolución histórica de los sistemas nacionales de seguridad social. El elemento esencial de la sección será un diagnóstico preciso de la situación actual de la cobertura y los resultados de los sistemas de seguridad social en diversas regiones, dentro de cada región y de cada país, en diferentes fases de desarrollo económico, que se basará en gran medida en un resumen de los hechos y cifras que figuran en el Informe Mundial sobre la Seguridad Social de 2010¹².
11. Además de abordarse las deficiencias en materia de cobertura y resultados, se presentarán varias experiencias fructíferas en diferentes contextos regionales e históricos, haciéndose particular hincapié en los casos exitosos de varios países en desarrollo y países emergentes durante la primera década del siglo XXI. La principal conclusión será que la historia de la seguridad social ha estado determinada por el progreso registrado en Europa durante la primera mitad del siglo XX, mientras que, desde comienzos del siglo XXI, las innovaciones parecen originarse en los países en desarrollo.
12. Asimismo, en esta sección se llegará a la conclusión de que el principal reto sigue siendo el hecho de que entre el 75 y el 80 por ciento de la población mundial no tiene acceso a una seguridad social adecuada y está expuesto a todo tipo de imprevistos — situación agravada por los riesgos adicionales que comporta la crisis — sin disponer de una protección adecuada. La falta de acceso o el acceso insuficiente afecta en mayor medida a las mujeres y continúa siendo un grave problema para determinados grupos, como los trabajadores migrantes y sus familias, los trabajadores y las familias afectadas por el VIH/SIDA, las minorías étnicas y las personas que realizan actividades en la economía informal, que

¹¹ Véase OIT: «Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal», 2002; «Conclusiones sobre un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada», 2004; «Conclusiones relativas a la promoción de las empresas sostenibles», 2007; «Conclusiones relativas a la promoción del empleo rural para reducir la pobreza», 2008; Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008; *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, 2009.

¹² OIT: *World Social Security Report 2010: Providing Coverage in the Times of Crisis and Beyond*, Ginebra, 2010 (de próxima aparición).

afrontan grandes riesgos o tienen necesidades especiales de protección. Debido a la crisis económica y de empleo de ámbito mundial, un número aún mayor de personas se ve afectado por la pobreza y el desempleo.

Sección 2: Puntos principales del debate actual sobre política en materia de seguridad social

13. Una vez determinada la envergadura de los problemas políticos a los que enfrentan los Estados Miembros en las diversas regiones, con niveles de desarrollo económico dispares, en esta sección se ofrecerá un resumen de los puntos principales del debate sobre política en materia de seguridad que actualmente tiene lugar a nivel mundial, lo que preparará el terreno para que la Conferencia no sólo evalúe la adecuación del apoyo que la Oficina ha prestado hasta ahora sino también analice la orientación que ofrece la Organización en su conjunto para hacer avanzar las políticas en los Estados Miembros. A continuación se esbozan las tres cuestiones principales, relacionadas entre sí, que acaparan el debate actual de ámbito mundial sobre la seguridad social.

a) *La seguridad social como instrumento fundamental para mantener la justicia social en un mundo en vías de globalización*

14. Desde hace décadas, los programas de seguridad social que vienen aplicándose en la Unión Europea y en la mayoría de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han cumplido su objetivo principal: reducir la desigualdad de ingresos y mitigar la pobreza. El rápido establecimiento de interconexiones entre los mercados financieros, de productos y de trabajo mundiales plantean nuevos problemas con respecto al mantenimiento o la mejora de la justicia social. En un mundo en el que las crisis financieras y económicas que se producen en una zona se propagan inexorablemente a las demás y cuyos efectos se dejan sentir rápidamente en los mercados de trabajo y el bienestar social, la capacidad de las personas para hacer frente por sí solas a los riesgos económicos es menos eficaz que en tiempos pasados. Los riesgos sociales relacionados con las pandemias y el impacto del cambio climático tienen consecuencias similares en los niveles de los regímenes individuales de seguridad social. A fin de neutralizar los nuevos riesgos sistémicos globales, los sistemas nacionales de seguridad social deben ser más sólidos que nunca. Es preciso disponer de un sistema de seguridad social eficaz para poder asumir tanto los riesgos como las oportunidades que comporta la globalización.

15. El debate internacional sobre la seguridad social, en parte como resultado de la crisis actual, parece plantear una nueva comprensión del equilibrio combinado de los beneficios sociales y económicos en relación con el coste económico y fiscal de los sistemas nacionales de seguridad social. Actualmente, el debate deja a un lado la cuestión de la necesidad de la seguridad social en las fases iniciales del desarrollo económico para centrarse en la de la capacidad de proporcionar prestaciones de seguridad social en los países en desarrollo y las capacidades nacionales que se requieren para iniciar y mantener la financiación de un conjunto básico de prestaciones importantes que reflejen el estado de desarrollo social y económico y la capacidad fiscal de un país.

b) *Asequibilidad y sostenibilidad fiscal*

16. Hoy en día, la máxima prioridad es proporcionar a entre el 75 y el 80 por ciento de la población excluida algún tipo de seguridad social que haga posible que los interesados puedan vivir sin experimentar una angustia existencial permanente. Los estudios realizados

por la OIT han demostrado que es posible financiar la totalidad o algunos de los elementos del régimen mínimo de protección social, incluso en países de bajos ingresos en las fases iniciales del desarrollo económico. Ello se ve corroborado por el hecho de que más de 30 países en desarrollo ya han tomado las medidas adecuadas para introducir elementos de los regímenes mínimos de protección social nacionales en forma de programas de transferencia de dinero en efectivo. El principal reto en un futuro próximo será diseñar, a través de procesos de diálogo nacional, estrategias para ampliar el espacio fiscal.

17. Mantener el espacio fiscal y al mismo tiempo establecer niveles óptimos de gasto total es un reto que persiste a medida que los países desarrollan sus economías y tratan de encontrar el equilibrio óptimo entre el ámbito social y las demás esferas del gasto público. Se trata de un problema candente, incluso para países con una alta tasa de desarrollo económico. La necesidad de financiar amplios paquetes de medidas de estímulo entrañará presiones adicionales para el gasto social en un futuro próximo.

c) *Función de los sistemas de seguridad social en la gestión de las crisis y la facilitación del desarrollo económico y el cambio estructural*

18. Los sistemas de seguridad social son una necesidad económica. En 2007, la Conferencia declaró que «Un modelo de seguridad social universal sostenible basado en los impuestos o cualquier otro modelo nacional [...] es fundamental para mejorar la productividad y propiciar las transiciones a la economía formal»¹³. La comprensión de la importancia de la seguridad social como un requisito para el crecimiento, más que como una carga, estaba arraigando en el debate sobre la política de desarrollo antes de que la actual crisis sacudiera la economía mundial.
19. No obstante, la crisis actuó como un acelerador del cambio en el discurso político sobre la seguridad social. La mayoría de los gobiernos reconocen la función de los regímenes de seguridad social como estabilizadores sociales y económicos automáticos. Los países, incluidos aquéllos con ingresos bajos, que han introducido sistemas de seguridad social están en mejores condiciones para hacer frente a las consecuencias sociales de la crisis. Las transferencias en efectivo y otras medidas en concepto de seguridad social han sido un paliativo importante que permite proteger y habilitar a los trabajadores, además de contribuir a estimular la demanda nacional.
20. Ello no significa que los regímenes de seguridad social en todo el mundo estén exentos de problemas estructurales sistémicos. En los países industrializados, el problema financiero que suele acaparar mayor atención es el originado por la transformación de la estructura demográfica. Es evidente que un mayor número de personas de edad hará aumentar el gasto en pensiones y la atención de la salud en las décadas venideras. Sin embargo, dadas las medidas de consolidación de los gastos que muchos países han puesto en marcha durante las dos últimas décadas, el envejecimiento de la población no supone necesariamente una amenaza grave para el equilibrio financiero de los sistemas nacionales de protección social ni para el equilibrio fiscal de los presupuestos gubernamentales. El envejecimiento no es un problema irresoluble, aunque sí acarreará dificultades de gestión.
21. Los sistemas de seguridad social también pueden facilitar los ajustes y los cambios estructurales en la economía y la sociedad. Las prestaciones que aquéllos ofrecen, si están bien concebidas y se combinan adecuadamente con las políticas de mercado de trabajo, pueden atenuar el miedo al cambio e intensificar el ritmo de éste, elevando así los niveles

¹³ Véase OIT: Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, Ginebra, 2007, párrafo 11, 16).

globales de empleo productivo. Mejorar la integración de las medidas de seguridad social en las políticas de mercado laboral, en particular las que potencian la empleabilidad, sigue siendo un reto importante en todas partes del mundo. Los mecanismos de seguridad social pueden utilizarse más ampliamente como instrumentos eficaces para hacer frente a la informalidad del mercado de trabajo.

22. En el futuro, la interdependencia y la naturaleza cambiante de los procesos de producción en los mercados mundiales darán lugar a procesos de adaptación, que también se generarán como consecuencia de la necesaria reinstrumentalización de las economías a medida que los procesos de producción y las estructuras del mercado laboral se hacen más compatibles con el medio ambiente. Unos regímenes de protección social bien concebidos también podrían mitigar en gran medida la vulnerabilidad de los trabajadores pobres y sus familias, cada vez más expuestos a tensiones y riesgos relacionados con el cambio climático.

Sección 3: Respuestas de la OIT a la necesidad de seguridad social de la población mundial

23. En esta sección se examinarán las respuestas de la OIT a la necesidad de seguridad social de la población mundial desde que se inició la Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos. Habida cuenta de que la Campaña Mundial se ha convertido en el catalizador esencial de las actividades de la Organización en materia de seguridad social, el informe se centrará en sus cuatro ámbitos principales de actividades, establecidos en respuesta a las necesidades expresadas por los mandantes y en el marco de la dinámica del debate sobre política mundial de desarrollo: creación, gestión y difusión del conocimiento, formulación de políticas, cooperación técnica y aumento de la capacidad.
24. Fortalecer esos cuatro ámbitos de acción con objeto de cumplir el mandato de extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos «a quienes los necesiten»¹⁴ resulta una tarea titánica para una sola organización, razón por la cual se establecieron asociaciones de ámbito nacional e internacional. Entre ellas cabe mencionar las siguientes: la coalición en favor de la Iniciativa del régimen mínimo de protección social, la participación en el proceso de «Una ONU», el copatrocinio del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), una mayor cooperación con la Unión Europea en el contexto de la cooperación técnica así como con la Alianza Sanitaria Internacional, una colaboración más estrecha con la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y la creación de una serie de alianzas estratégicas con universidades de todos los continentes así como con destacadas organizaciones no gubernamentales.

Sección 4: Orientación futura de las políticas de la Organización

25. Sobre la base del análisis de los patrones de evolución histórica, los derechos y los mandatos, el debate mundial sobre la seguridad social, y los aspectos positivos y la respuesta de la OIT, en esta sección se resumirá la nueva perspectiva general de la OIT en materia de política.

¹⁴ Véase *Declaración de Filadelfia*, párrafo III, f).

a) Estrategias para ampliar la cobertura de la seguridad social

26. Como se indica en el párrafo 5 *supra*, la estrategia bidimensional de la Campaña Mundial fue aprobada en la Reunión de Expertos celebrada en septiembre de 2009. Para preparar dicha reunión, la Oficina puso en marcha un proceso de consulta en las regiones que comprendió la organización de reuniones tripartitas en América Latina en diciembre de 2007, en Asia y el Pacífico en mayo de 2008 y en los Estados árabes en mayo de 2008 ¹⁵.
27. El objetivo que persigue la estrategia en su dimensión horizontal es que todos los residentes en un país, cuando lo necesiten, tengan acceso a un conjunto básico de cuatro garantías esenciales de seguridad social (elementos del régimen mínimo de protección social): 1) acceso a un conjunto de servicios esenciales de atención sanitaria establecidos a nivel nacional; 2) seguridad de ingresos para los niños a través de las prestaciones familiares o por hijos a cargo, destinadas a facilitar el acceso a la nutrición, la salud y la educación; 3) seguridad de los ingresos combinada con garantías de empleo y políticas de fomento del empleo para las personas de los grupos de edad activa que no obtienen ingresos suficientes en el mercado de trabajo, y 4) seguridad de ingresos a través de pensiones específicas para todos los residentes de la tercera edad y con discapacidad ¹⁶. Las personas que trabajan en el sector informal de la economía y sus familias serían el grupo más beneficiado por el régimen mínimo de protección social. En el informe también se analizarían las posibles opciones para diseñar un régimen mínimo de protección social que proporcione mecanismos capaces de acelerar la transición hacia la economía formal.
28. La dimensión vertical de la estrategia parte de la idea de que cuando los países alcanzan niveles más elevados de desarrollo económico y logran un margen fiscal de maniobra, cabe esperar que se tomarán medidas, en el marco de convenios de la OIT ¹⁷, para elevar los niveles de seguridad de ingresos y protección de la salud. Para ello deberían establecerse sistemas de seguridad social basados en la solidaridad que vinculen las contribuciones a la seguridad social con el pago de los impuestos y den lugar a un aumento de las contribuciones individuales. El objetivo sería alcanzar un nivel superior, y con perspectivas más amplias, que el simple umbral mínimo.

b) Fortalecimiento del papel de los sistemas de seguridad social como estabilizadores económicos y sociales y facilitadores del cambio en consonancia con las normas de la OIT

29. En un mundo caracterizado por el envejecimiento de la población y el cambio de las estructuras y las necesidades sociales, en el cual los países tienen que hacer frente a una serie de complejas y, a menudo, imbricadas crisis financieras, fiscales, económicas, políticas y ambientales, los sistemas nacionales de seguridad social se enfrentarán a una creciente demanda de sus servicios. A ello hay que añadir que, en general, las crisis suelen reducir el espacio fiscal necesario para financiar las prestaciones de seguridad social. Además, la competencia empresarial implacable a nivel mundial puede ejercer presión

¹⁵ Los aspectos de la política relativos a los países africanos se derivan de las conclusiones de la décima Reunión Regional Africana, celebrada en Addis Abeba en 2007. En abril de 2010, está prevista la celebración de una Reunión de expertos sobre seguridad social.

¹⁶ Personas que, por su grado de discapacidad, quedan excluidas del mercado de trabajo.

¹⁷ Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y los convenios ulteriores, que establecen niveles más elevados de protección en caso de necesidades imprevistas.

sobre el gasto social total. Deben ponerse los medios para evitar una espiral descendente y defender el espacio fiscal necesario con el fin de asegurar que los regímenes de seguridad social sigan desempeñando la función de estabilizadores económicos y sociales.

30. Una manera de crear o mantener el espacio político necesario con miras a sufragar los gastos de seguridad social en tantos países como sea posible, radica en renovar e intensificar los esfuerzos para ampliar el número de ratificaciones de los convenios pertinentes de la OIT, en particular el Convenio núm. 102, y su aplicación efectiva. Las recientes ratificaciones de Brasil, Bulgaria y Rumania son fruto de esos esfuerzos. El Estudio General de 2010, relativo a los Instrumentos relativos a la seguridad social¹⁸, ofrecerá una visión más amplia de su potencial eficacia. Los resultados de ese estudio serán objeto de un informe por separado que presentará a la Conferencia la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y que será examinado por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Las conclusiones del informe de la Comisión de Expertos quedarán reflejadas en el informe sobre el punto recurrente y los resultados del examen de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia se tendrán en cuenta en las discusiones de la Conferencia sobre el tema recurrente que se celebrarán en 2011.
31. Además, es necesario contar con una gobernanza y gestión eficaces y eficientes de los regímenes de seguridad social para garantizar su sostenibilidad. Se estudiarán medios para asegurar la buena gobernanza, especialmente el diálogo social y la gestión tripartita. Como ha puesto en evidencia la crisis económica y financiera, sigue siendo esencial determinar claramente la función y las responsabilidades del Estado y los interlocutores sociales, así como salvaguardar el poder del Estado para que éste pueda ejercer efectivamente su responsabilidad.

c) *Asegurar la coherencia y las sinergias de todos los objetivos estratégicos operativos del Programa de Trabajo Decente*

32. Las políticas sobre seguridad social de los diferentes países, a los que la Oficina tiene que proporcionar asesoramiento político y técnico, no pueden, en ningún caso, tener un carácter independiente. Se consideran elementos e instrumentos de las políticas nacionales de desarrollo económico y social y tienen una repercusión evidente sobre las políticas fiscales. En el marco del asesoramiento y la cooperación técnica que presta la OIT, las actividades relativas a la seguridad social forman parte de los programas de trabajo decente por país. Éstos tienen una clara función complementaria y de apoyo con miras a la consecución de mejores condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores migrantes y de las personas que viven con el VIH/SIDA y sus familias. Los sistemas nacionales de seguridad social también tienen que hacer frente a los demás desafíos

¹⁸ El formulario de memoria del Estudio General abarca el Convenio núm. 102; el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168); la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), y la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69). En el Convenio núm. 102 se establecen las normas mínimas de seguridad social así como los principios básicos sobre los cuales se fundamentan todos los instrumentos posteriores. En el Convenio núm. 168 se sienta el principio de coordinación entre la seguridad social y la política de empleo, lo que vincula el Estudio General y el informe sobre el punto recurrente relativo a la seguridad social. En las Recomendaciones núms. 67 y 69 se establecen los principios de protección universal de la población mediante una combinación de seguridad social, asistencia social y servicios públicos al tiempo que se prevé un marco jurídico institucional más amplio que el Convenio núm. 102. Las citadas recomendaciones, que fueron adoptadas en 1944 en concomitancia con la Declaración de Filadelfia, allanan el camino hacia la aplicación del objetivo, enunciado en dicha Declaración, de extender las medidas de seguridad social.

identificados en la sección 1. Uno de los más acuciantes radica en facilitar ajustes del mercado de trabajo teniendo en cuenta la naturaleza cambiante de la configuración demográfica y del empleo y la transformación de los patrones de producción como resultado de la interconexión mundial de los mercados y las cadenas de producción, así como del cambio climático.

33. Para poder formular políticas sociales y económicas coherentes en cada país que reflejen todos los aspectos estratégicos del Programa de Trabajo Decente es fundamental impulsar el diálogo social sobre la función, la naturaleza y el diseño de sistemas nacionales de seguridad social en el marco de políticas económicas y sociales más amplias. El primer paso en esa dirección consiste en reforzar los conocimientos y competencias en materia de seguridad social de los interlocutores sociales. Para el bienio 2010-2011 se ha propuesto la realización de una acción de ámbito mundial destinada a impulsar esa iniciativa.

Sección 5: Orientación de la labor futura de la OIT en materia de seguridad social

34. En la última sección del informe se tratarán cuestiones que requieren la orientación de la Conferencia sobre la base del análisis del debate de política en todo el mundo y las nuevas respuestas al respecto de la OIT. Los temas que se abordarán se refieren a los cuatro ámbitos de acción de la Campaña Mundial. Se propondrá que se centre la atención en una serie de prioridades, que se racionalicen las actividades y se refuercen los vínculos con otros objetivos operativos y estratégicos. Un aspecto muy destacado sería el apoyo a la formulación de políticas nacionales bajo la orientación de la OIT (véanse los párrafos siguientes).

Elemento central del debate de seguimiento

35. Como se desprende de la Reunión de Expertos celebrada en septiembre de 2009, es probable que el elemento central del debate de política en la Conferencia sea la estrategia concreta que habrá de aplicarse para extender la cobertura de la seguridad social. Los participantes en la Reunión de Expertos manifestaron un apoyo prácticamente unánime a la idea de una estrategia bidimensional basada en los derechos para ampliar la seguridad social en aquellos países donde su cobertura es deficiente¹⁹. También hubo un amplio consenso en cuanto a la utilización de la promoción de la ratificación y aplicación de los convenios actualizados como un catalizador para la extensión vertical de la seguridad social. Así pues, en el informe sobre el punto recurrente se podría proponer a la Conferencia que establezca objetivos para ratificar los convenios actualizados.
36. También existió consenso sobre el hecho de que la OIT tendrá que complementar su actual conjunto de convenios actualizados y de recomendaciones con un mecanismo que promueva el nivel mínimo de protección social como medio para lograr la extensión horizontal de la cobertura de la seguridad social y dé orientación a los países para que éstos establezcan y perfeccionen sus propios sistemas de seguridad social, de tal manera que se proporcione, con carácter prioritario, una seguridad social básica para todos aquellos que la necesiten.
37. Sin embargo, no hubo unanimidad entre los distintos grupos en cuanto a la forma que debía adoptar ese mecanismo. Las opiniones expresadas por el grupo de los gobiernos participantes fueron relativamente variadas. Algunos países destacaron el valor que podría

¹⁹ Véase el documento GB.306/17/2, anexo, párrafos 7 a 14.

tener el establecimiento de una nueva norma para orientar los trabajos sobre el componente relativo a la seguridad social del régimen mínimo de protección social, opinión compartida por el grupo de los trabajadores pero no por el grupo de los empleadores, quienes preferían que se examinara la posibilidad de establecer un mecanismo no vinculante que proporcionara orientación mediante la codificación de las mejores prácticas. Todas estas opciones fueron también examinadas en un documento anterior de la OIT²⁰.

- 38.** Si bien la forma que habrá de adoptar el mecanismo más adecuado debería definirse a raíz de las deliberaciones de la Comisión de la Conferencia y de sus recomendaciones para su seguimiento, en el informe podrían examinarse detenidamente los elementos de un posible nuevo mecanismo que contribuya a dar prioridad a la aplicación del régimen mínimo de protección social, sin perjuicio de su forma jurídica. Dichos elementos deberán basarse en el principio de universalidad de acceso a la seguridad de ingresos y a la atención de la salud — enunciado en la Constitución de la OIT y reafirmado en la Declaración sobre la Justicia Social, e incorporado en las Recomendaciones núms. 67 y 69 — y su aplicación progresiva.

Ginebra, 10 de febrero de 2010.

Este documento se presenta para debate y orientación.

²⁰ 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*, Documento de Política de Seguridad Social núm. 2 (Departamento de la Seguridad Social, Ginebra, 2008).