

Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.a reunión, 2001 Resolución relativa a la seguridad social

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 89.^a reunión, 2001, Habiendo celebrado una discusión general sobre la base del Informe VI, *Seguridad Social: temas, retos y perspectivas*;

1. Adopta las conclusiones siguientes;
2. Invita al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a que:
 - (a) preste a estas conclusiones la consideración debida a la hora de planificar las futuras actividades sobre seguridad social;
 - (b) solicite al Director General que las tenga en cuenta tanto en la elaboración del Programa y Presupuesto para el bienio 2004-2005 como en la asignación de los recursos que estén disponibles durante el bienio 2002-2003.

Conclusiones relativas a la seguridad social

1. En 1944, la Conferencia reconoció «la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan (o) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa». Ha llegado el momento de renovar la campaña de la OIT para mejorar y extender la cobertura de la seguridad social a quienes la necesiten. Se invita al Director General a que examine las conclusiones que figuran a continuación con el rigor y la urgencia que merecen con objeto de eliminar una injusticia social de primer orden que afecta a cientos de millones de personas en los Estados Miembros.
2. La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia.
3. La seguridad social, administrada correctamente, aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. En conjunción con una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas, es un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible. Facilita los cambios estructurales y tecnológicos que requieren una fuerza laboral adaptable y móvil. Cabe señalar que la seguridad social, aunque representa un costo para las empresas, es también una inversión en las personas o un apoyo a las mismas. Ante la

mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca.

4. No existe un modelo idóneo único de seguridad social. Crece y evoluciona con el tiempo. Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social. Todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos. En especial, las prestaciones deberían ser seguras y no discriminatorias; los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales. La confianza pública en los sistemas de seguridad social es un factor clave para su éxito. Para que exista esa confianza, es esencial una buena gobernanza.
5. Hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes. En muchos países entre éstas figuran los asalariados de los pequeños lugares de trabajo, los trabajadores independientes, los trabajadores migrantes y las personas - muchas de ellas mujeres - activas en la economía informal. En los casos en que la cobertura no se pueda proporcionar inmediatamente a esos grupos, podrían introducirse seguros - voluntarios cuando así proceda - u otras medidas como la asistencia social, y posteriormente extenderse e integrarse en el sistema de seguridad social cuando se haya demostrado la utilidad de las prestaciones y resulte económicamente viable. Ciertos grupos tienen necesidades diferentes y algunos tienen una capacidad contributiva muy baja. Para extender la seguridad social con éxito es necesario tomar en cuenta estas diferencias. Las posibilidades que ofrece el microseguro también deberían explorarse rigurosamente: aunque no pueda ser la base de un sistema de seguridad social integral, podría ser un primer paso útil, en especial para responder a la apremiante necesidad de las personas de mejorar el acceso a la asistencia médica. Las políticas e iniciativas sobre la extensión de la cobertura deberían enmarcarse en el contexto de una estrategia de seguridad social nacional integrada.
6. El reto fundamental que plantea la economía informal es cómo integrarla en la economía formal. Es una cuestión de equidad y de solidaridad social. Las políticas deben promover el abandono de la economía informal. La ayuda a los grupos vulnerables de la economía informal debería ser financiada por toda la sociedad.
7. Para las personas en edad de trabajar, la mejor manera de proporcionarles unos ingresos seguros es a través del trabajo decente. Las prestaciones monetarias a los desempleados, por lo tanto, deberían estar estrechamente coordinadas con la formación y reconversión profesional y con cualquier otra asistencia que puedan

necesitar para encontrar trabajo. Ante el crecimiento de las economías en el futuro, la educación y las calificaciones de la fuerza laboral serán cada vez más importantes. Se debe proporcionar educación a todos los niños, para que aprendan a desenvolverse en la vida y a leer, escribir y calcular, facilitando así su desarrollo personal e incorporación en la fuerza laboral. La educación permanente es clave en la economía actual para mantener la empleabilidad. Las prestaciones de desempleo deberían concebirse de forma que no creen dependencia o supongan obstáculos al empleo. Las medidas destinadas a conseguir que resulte más atractivo económicamente trabajar que recibir las prestaciones de la seguridad social se han considerado eficaces. No obstante, las prestaciones deben ser adecuadas. Cuando no se considere factible establecer un sistema de prestaciones de desempleo, deberían desplegarse esfuerzos para proporcionar empleo en obras públicas que requieran mano de obra abundante y otros proyectos, como se hace con resultados satisfactorios, en una serie de países en desarrollo.

8. La seguridad social debería fomentar y basarse en los principios de la igualdad de género. No obstante, esto significa no sólo trato igualitario para hombres y mujeres en situaciones iguales o similares, sino también medidas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres. La sociedad obtiene un enorme beneficio del cuidado no remunerado que proporcionan las mujeres, en especial a los niños, los padres y los familiares impedidos. Las mujeres no deberían verse más tarde perjudicadas por el sistema por haber hecho esta contribución durante la edad en que podían trabajar.
9. Dado el enorme aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral y el cambiante papel de hombres y mujeres, los sistemas de seguridad social originalmente basados en el modelo del varón como sostén de la familia corresponden cada vez menos a las necesidades de muchas sociedades. La seguridad social y los servicios sociales deberían concebirse sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres. Las medidas que facilitan el acceso de las mujeres al empleo apoyarán la tendencia encaminada a conceder a las mujeres prestaciones de seguridad social por propio derecho y no por ser personas a cargo. La naturaleza de las prestaciones de sobrevivientes debe mantenerse bajo examen y, en caso de reforma, deben adoptarse disposiciones de transición apropiadas para proteger a las mujeres cuyo modo y expectativas de vida se hayan basado en los modelos del pasado.
10. En la mayoría de sociedades, las continuas desigualdades entre las remuneraciones de hombres y mujeres suelen afectar a los derechos de las mujeres a la seguridad social. Ello pone de manifiesto la necesidad de proseguir los esfuerzos por luchar contra la discriminación salarial y de considerar la posibilidad de introducir un salario mínimo, cuando todavía no exista. Cualquiera de los progenitores que se ocupe del cuidado de los hijos debería disfrutar de las prestaciones de la seguridad social previstas a tal fin. Además, cada sociedad debería considerar la posibilidad de introducir una

discriminación positiva a favor de las mujeres allí donde haya que hacer frente a la discriminación propia del sistema.

11. El envejecimiento de la población en muchas sociedades es un fenómeno que está repercutiendo significativamente tanto en los sistemas financiados por capitalización y los sistemas basados en el reparto como en el costo de la asistencia médica. Esto es obvio en los sistemas basados en el reparto donde se produce una transferencia directa de los cotizantes a los pensionistas. No obstante, es igualmente cierto en los sistemas financiados por capitalización, donde los activos financieros se venden para pagar las pensiones y son comprados por la generación trabajadora. Las soluciones deben buscarse sobre todo a través de medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo, en particular de las mujeres, los trabajadores de edad avanzada, los jóvenes y los discapacitados. Asimismo, deben encontrarse medios para obtener mayores niveles de crecimiento económico sostenible que den lugar a un aumento del empleo productivo.
12. En muchos países en desarrollo, especialmente en el África subsahariana, la pandemia del VIH/SIDA está teniendo efectos devastadores en todos los aspectos de la sociedad. Su repercusión en la base financiera de los sistemas de seguridad social es especialmente grave, ya que las víctimas se concentran en la población en edad de trabajar. Esta crisis exige una respuesta mucho más urgente a través de la investigación y la asistencia técnica de la OIT.
13. En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales, en cambio, son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien se trata de una alternativa que existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen. Los sistemas de pensiones obligatorios deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuados y garantizar la solidaridad nacional. Los regímenes complementarios y otros planes de pensiones negociados más adaptados a las circunstancias y a la capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral pueden ser un valioso suplemento pero, en la mayoría de los casos, no pueden sustituir a los regímenes obligatorios de pensiones. Los interlocutores sociales tienen una importante función que desempeñar con respecto a los regímenes complementarios y otros planes negociados, mientras que la función del Estado es proporcionar un marco reglamentario eficaz y mecanismos de control y aplicación. Los gobiernos deberían considerar que todo apoyo o incentivo fiscal para esos regímenes debería destinarse a los trabajadores de ingresos medios o bajos. Incumbe a cada sociedad determinar la combinación adecuada de regímenes, teniendo en cuenta las conclusiones de la presente discusión general y las normas sobre seguridad social de la OIT pertinentes.
14. Con objeto de que sea sostenible, la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones debe garantizarse a largo plazo. Por lo tanto, es necesario que se realicen

proyecciones actuariales periódicas y se introduzcan los ajustes necesarios tan pronto como sea posible. Es imprescindible que se realice una evaluación actuarial completa de cualquier reforma que se proponga antes de adoptar una nueva legislación. Es necesario el diálogo social sobre las hipótesis que han de utilizarse en la evaluación y en el desarrollo de opciones políticas para hacer frente a cualquier desequilibrio financiero.

15. La seguridad social abarca la asistencia médica y las prestaciones familiares y proporciona seguridad de ingresos en caso de contingencias como la enfermedad, el desempleo, la vejez, la invalidez, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, la maternidad o la pérdida del sostén económico. No siempre es necesario, ni tampoco en muchos casos factible, disponer de la misma gama de prestaciones de la seguridad social para todas las categorías de personas. No obstante, los sistemas de seguridad social evolucionan con el tiempo y pueden ser cada vez más amplios en lo que respecta a categorías de personas y tipos de prestaciones en la medida en que lo permitan las circunstancias nacionales. Donde haya una capacidad limitada para financiar la seguridad social, ya sea mediante los impuestos generales o las cotizaciones y en especial cuando no haya un empleador que pague una parte de la cotización, debería darse prioridad en primer lugar a las necesidades que los grupos interesados consideren más apremiantes.
16. En el marco de los principios básicos establecidos más arriba, cada país debería determinar una estrategia nacional para trabajar por una seguridad social para todos. Esta debería vincularse estrechamente a la estrategia de empleo y al resto de las políticas sociales. Los programas específicos de asistencia social podrían ser un medio para comenzar a incluir a los grupos excluidos en la seguridad social. Habida cuenta de que los recursos gubernamentales son limitados en los países en desarrollo, podría ser necesario ampliar las fuentes de financiación de la seguridad social a través de la financiación tripartita, por ejemplo. En la medida de lo posible, la ayuda del gobierno debería consistir en cubrir los gastos iniciales, contribuir en especie con instalaciones y equipo o prestar apoyo a los grupos de bajos ingresos. Para que sean eficaces, las iniciativas destinadas a establecer o extender la seguridad social exigen el diálogo social. Cualquier cambio de los sistemas establecidos de seguridad social debería introducirse protegiendo adecuadamente a los beneficiarios existentes. Hay que fomentar los regímenes piloto innovadores. Es necesario realizar investigaciones bien concebidas y rentables a efectos de poder realizar evaluaciones objetivas de los regímenes piloto. La investigación y la asistencia técnica son necesarias para mejorar la gobernanza de los sistemas.
17. Las actividades de la OIT en materia de seguridad social deberían basarse en la Declaración de Filadelfia, el concepto de trabajo decente y las normas de la OIT sobre seguridad social pertinentes. La mayoría de los habitantes del planeta no dispone de

seguridad social. Se trata de un reto importante que habrá que abordar en los años venideros. En ese sentido, la Conferencia propone lo siguiente:

- . iniciar una campaña importante para promover la extensión de la cobertura de la seguridad social;
- . la OIT debería exhortar a los gobiernos a que concedan mayor prioridad a la cuestión de la seguridad social y ofrecer asistencia técnica en los casos apropiados;
- . la OIT debería asesorar a los gobiernos y a los interlocutores sociales sobre la formulación de una estrategia nacional de seguridad social y sobre las medidas para ponerla en práctica, y
- . la OIT debería recopilar y divulgar ejemplos de las mejores prácticas.

Debería animarse a los mandantes a que soliciten a la OIT ayuda especial para obtener resultados que mejoren significativamente la aplicación de la cobertura de la seguridad social a los grupos excluidos actualmente. El programa debe realizarse tan pronto como sea posible y ser objeto de informes periódicos al Consejo de Administración.

18. Los principales ámbitos definidos para las investigaciones futuras en materia de seguridad social y las reuniones de expertos son:

- . la extensión de la cobertura de la seguridad social;
- . el VIH/SIDA y su repercusión en la seguridad social;
- . la gobernanza y administración de los sistemas de seguridad social;
- . la igualdad, haciendo hincapié en el género y la discapacidad;
- . el envejecimiento de la población y su repercusión en la seguridad social;
- . la financiación de la seguridad social, y
- . el intercambio de las buenas prácticas.

Estas actividades deberían constituir la base para el desarrollo posterior del marco de políticas de la OIT en materia de seguridad social y estar vinculadas claramente con el nuevo programa de trabajo, con las prioridades de la asistencia técnica y con las actividades de la OIT en la materia.

19. La cooperación técnica de la OIT con los gobiernos y los interlocutores sociales debería incluir una amplia variedad de medidas, en particular:

- . la extensión y la mejora de la cobertura de la seguridad social;
- . el desarrollo de métodos innovadores en el ámbito de la seguridad social para ayudar a las personas a pasar de la economía informal a la economía formal;
- . la mejora de la gobernanza, la financiación y la administración de los regímenes de seguridad social;
- . el apoyo a los interlocutores sociales y su formación para que puedan participar en el desarrollo de políticas y en los órganos bipartitos o tripartitos de gobierno de las instituciones de la seguridad social de modo eficaz;
- . la mejora y la adaptación de los sistemas de seguridad social en respuesta a las condiciones sociales, demográficas y económicas cambiantes, y
- . la creación de medios para eliminar la discriminación de hecho en la seguridad social.

20. La OIT debería completar el programa de trabajo como se recomienda en lo que antecede e informar periódicamente al Consejo de Administración sobre los resultados de esa labor, permitiendo así al Consejo de Administración que supervise los avances conseguidos y decida cómo proceder a continuación.
21. La OIT debería continuar desarrollando la cooperación interinstitucional en el ámbito de la seguridad social, entre otras con la Asociación Internacional de la Seguridad Social. La OIT debería invitar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial a respaldar las conclusiones adoptadas por la Conferencia y a sumarse a la OIT en la promoción de la justicia social y la solidaridad social mediante la extensión de una seguridad social de amplio alcance.