



QUINTO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Campaña mundial sobre seguridad social
y cobertura para todos: informe sobre
la labor realizada**

1. Sólo una de cada cinco personas en el mundo cuenta con una cobertura adecuada de seguridad social, mientras que la mitad de población mundial vive sin ningún tipo de protección en materia de seguridad social. La seguridad social es una necesidad básica y representa un derecho humano básico. El acuerdo alcanzado entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores en la reunión de 2001 de la Conferencia Internacional del Trabajo dio lugar a que se solicitara a la OIT la puesta en marcha de una importante «campaña para promover la extensión de la seguridad social». La Conferencia también propuso que la OIT instara a los gobiernos a conceder una mayor prioridad a la seguridad social, que aconsejara a los gobiernos y a los interlocutores sociales sobre la formulación y aplicación de estrategias nacionales de seguridad social, y que recopilara y difundiera ejemplos de prácticas óptimas. Todas estas actividades se están llevando a cabo en la actualidad en el contexto de la Campaña mundial.
2. El Sr. Somavia puso en marcha oficialmente la «Campaña mundial sobre seguridad social y cobertura para todos» en la reunión de junio de 2003 de la Conferencia Internacional del Trabajo junto con el Presidente del Consejo de Administración — el Embajador Chung — y los dos Vicepresidentes — el Sr. Funes de Rioja y el Sr. Trotman. El Consejo de Administración apoyó la Campaña mundial en los debates sobre el Programa y Presupuesto para 2003-2004 y sobre el Marco de Políticas y Estrategias para 2006-2009. En diciembre de 2003, la décima Reunión Regional Africana dedicó una sesión especial — presidida por la Sra. Amadi-Njoku — a la puesta en marcha de la Campaña mundial en Africa. En 2004 está previsto el lanzamiento de campañas nacionales en la India, Mozambique, Nepal, Nigeria y Senegal.
3. La extensión de la seguridad social desempeña un papel esencial en la prevención y alivio de la pobreza. Al facilitar el acceso a la asistencia sanitaria, la seguridad social aumenta la productividad y la capacidad de empleo de los trabajadores, lo que les permite obtener ingresos decentes. Al garantizar una prestación social en los casos de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, lesiones en el lugar de trabajo, maternidad o pérdida del sostén de la familia, la seguridad social posibilita que todos los trabajadores y sus familias mantengan un nivel decente de ingresos. Esto impide que se vean sumidos en la pobreza y reduce la necesidad de que los niños trabajen. Mediante prestaciones sociales financiadas

con cargo a los impuestos, la seguridad social garantiza unos ingresos básicos y permite a las personas salir de la pobreza. Por ejemplo, un estudio reciente de la OIT¹ muestra que las prestaciones sociales en Brasil han permitido a más de 14 millones de personas superar la pobreza.

4. Hay una gran variedad de políticas e instituciones que pueden utilizarse en una estrategia encaminada a alcanzar la meta de la protección social para todos. La base para una estrategia de esta índole consiste en un diagnóstico exhaustivo de las necesidades de la gente en materia de seguridad social y de los diversos actores e instituciones. Los regímenes de seguridad social obligatorios pueden extender las prestaciones existentes, con o sin modificaciones, a grupos o contingencias previamente excluidos. También pueden incrementar su eficacia mediante una mejora de la gobernanza y diseño. Es posible que haya que poner en marcha nuevos regímenes. Es fundamental también alentar y apoyar el desarrollo del microseguro y de regímenes de seguridad social descentralizados e innovadores para proporcionar protección social mediante un apoyo comunitario o de grupo. Por último, es vital que todos los actores e instituciones obren de consuno en el contexto del marco de políticas nacionales, a fin de que sea posible establecer vínculos entre regímenes destinados a distintos sectores de la población. Se dará prioridad a encontrar formas de proporcionar una cobertura pertinente y eficaz a los trabajadores del sector informal y a sus familias.
5. La Campaña mundial es ante todo operativa. El objetivo general de la Campaña es la concienciación y el logro del acceso universal a la asistencia sanitaria, por un lado, y de la seguridad de ingresos básicos para todos, por otro. La extensión de la cobertura de la seguridad social es en buena parte una cuestión de concienciación y voluntad políticas. La cooperación técnica es un instrumento esencial para alentar el debate político sobre la seguridad social y lograr avances concretos en materia de cobertura para el mayor número posible de países. La Campaña también fomenta la formación de alianzas amplias con el fin de que los principales actores en los ámbitos nacional e internacional se movilicen para poner en marcha la estrategia de extensión de la seguridad social que promueve. Por último, se están ampliando los conocimientos para apoyar la cooperación técnica mediante la recopilación y difusión de ejemplos de prácticas óptimas y el desarrollo de nuevos mecanismos para extender la seguridad social.

Cooperación técnica

6. La OIT desarrolla actividades en más de 40 países en el contexto de las iniciativas de la Campaña, tanto a nivel nacional como (sub)regional. En el marco estratégico general de la Campaña, se destacan a continuación cuatro enfoques.
7. *La extensión de la seguridad social a través del diálogo social.* De momento, este proceso experimental, financiado por el Gobierno de los Países Bajos, se limita a tres países en desarrollo: Honduras, Malí y Sri Lanka. Está previsto reproducir este proceso en muchos otros países en desarrollo con ayuda de financiación externa. En cada país se ha realizado un diagnóstico nacional gracias a los esfuerzos concertados de los ministerios gubernamentales y de los representantes de los empleadores y de los trabajadores. Un componente importante de la cooperación técnica es la capacitación y el fortalecimiento de las capacidades de los interlocutores sociales y de otros actores para que participen de forma efectiva en la elaboración y aplicación de programas de seguridad social. Un

¹ H. Schwarzer y A.C. Querino, *Non-contributory pensions in Brazil: the impact on poverty*, documento ESS núm. 11 (Ginebra, OIT), 2002.

diagnóstico realizado de forma conjunta proporciona la base sobre la que se sustentan los planes de acción nacionales que en la actualidad se preparan en estos tres países.

8. *El desarrollo de nuevos mecanismos para llegar a la economía informal.* Creado en 1998, el Programa sobre Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza (STEP) se dirige a los pobres y a los grupos excluidos en la economía informal, así como a los trabajadores de la economía formal con bajos ingresos cuya cobertura de seguridad social sea insuficiente. El Programa se ha puesto en marcha hasta la fecha en más de 30 países de África, Asia, América Latina y el Caribe. Funciona en cuatro niveles diferentes. En el nivel local, proporciona apoyo a los grupos comunitarios y socioprofesionales de la economía informal. En el nivel intermedio, su objetivo es fortalecer el papel de los interlocutores sociales, de las federaciones de organizaciones y de las estructuras de apoyo. En el nivel nacional, su meta es establecer por medio del diálogo social un entorno institucional y político propicio para promover la protección y la inclusión social para todos. En el nivel internacional, STEP trabaja con los principales actores de las esferas de la cooperación técnica y del desarrollo y difusión del conocimiento. Una importante innovación ha sido la creación de un mecanismo de coordinación y difusión del conocimiento («la concertación») entre las mutualidades de salud en el África Occidental francófona. Se está estableciendo una red de coordinación similar para Asia. Además, en el marco del Programa STEP se está realizando un estudio a escala mundial sobre los regímenes existentes de seguridad social basados en la comunidad, con el fin de utilizar su experiencia y potencial para mejorar el acceso a la asistencia sanitaria.
9. *La extensión de la seguridad social mediante la lucha contra la exclusión social en cinco países africanos de lengua portuguesa.* Este proyecto abarca cinco países, a saber: Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique y Santo Tomé y Príncipe. Su principal objetivo es ayudar a estos países a determinar quiénes están excluidos de sus sistemas de seguridad social, qué razones explican dicha exclusión y, lo que es más importante, cómo lograr que esas personas disfruten de una cobertura plena. Este proyecto, financiado por el Gobierno de Portugal, está encaminado a aumentar el número de trabajadores asalariados cubiertos por los regímenes de seguridad social existentes, así como a crear regímenes obligatorios especiales para los trabajadores no asalariados en los que se tengan en cuenta sus necesidades y su capacidad de contribución. Con la ayuda de STEP, la cooperación técnica destinada a alcanzar a los trabajadores en la economía informal se lleva a cabo en tres niveles. En el nivel local se proporciona apoyo a varias organizaciones para que pongan en marcha sistemas de microseguros y, en particular, mutualidades de salud. En el nivel regional se apoya a las federaciones de grupos, asociaciones y cooperativas para fortalecer sus competencias y su capacidad de reivindicación ante los gobiernos, los proveedores de asistencia sanitaria y las organizaciones internacionales. En el nivel nacional se sensibiliza a los gobiernos y a los copartícipes en el desarrollo sobre la importancia de los sistemas de microseguros y se facilita la aplicación de programas, incentivos y mecanismos para la extensión de la protección social.
10. *El Proyecto piloto de fideicomiso social mundial.* Este programa constituye un nuevo intento de movilizar abundantes recursos para proyectos de cooperación técnica destinados a extender la cobertura de la seguridad social. Con arreglo a este proyecto se pretende asociar a los países desarrollados con los países menos desarrollados, ofreciéndose a los contribuyentes individuales de los países desarrollados la posibilidad de realizar contribuciones periódicas y voluntarias de unos pocos euros al mes al fideicomiso. Las prestaciones fundamentales financiadas por el fideicomiso consistirían en una seguridad básica de ingresos, educación básica y servicios esenciales de salud proporcionados a la unidad familiar. Desde el punto de vista de la financiación, incluso con una modesta tasa de participación de tan sólo el 5 por ciento de todos los empleados de los países más ricos de la OCDE, el volumen anual de aportaciones recaudadas bastaría para realizar una importante contribución a la atenuación de la pobreza y a la extensión de la cobertura de la

seguridad social en los países en desarrollo. En noviembre de 2002, el Consejo de Administración autorizó a la OIT a poner en marcha el programa de forma experimental. Tal y como se informó al Consejo de Administración en noviembre de 2003, la Oficina ha preparado entre tanto un proyecto encaminado a financiar la introducción de una ayuda a los ingresos familiares para las familias de Namibia que han perdido a su sostén (esto es, en su mayor parte, familias afectadas por el VIH/SIDA). Los interlocutores sociales de Luxemburgo han acordado lanzar una campaña de recaudación de fondos con dicha finalidad. En la actualidad, el proyecto está a la espera de la autorización del Gabinete Ministerial de Namibia, prevista para el primer trimestre de 2004.

Asociaciones

11. Una de las principales características de la Campaña mundial es que intenta crear asociaciones amplias. Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores son los actores fundamentales en este proceso. Con el fin de lograr el objetivo de la seguridad social para todos, dichos actores tienen que trabajar en estrecha colaboración con otros actores de muy diversa índole, como los donantes, las organizaciones internacionales, las instituciones de seguridad social y la sociedad civil. Algunos gobiernos donantes, como los de Bélgica, Francia, los Países Bajos y Portugal, ya están participando intensamente en la Campaña mediante la financiación de la cooperación técnica y de una parte de los costos de la secretaría del Programa STEP. El próximo año se desarrollarán en mayor medida dos iniciativas regionales.
12. *Una iniciativa especial para Africa.* A raíz de las conclusiones de la décima Reunión Regional Africana, la OIT y sus mandantes tripartitos pondrán en marcha en 2004 una iniciativa especial que desarrollarán en los años sucesivos para que los países donantes y las organizaciones internacionales contribuyan a hacer frente a los desafíos que plantea la extensión de la cobertura de la seguridad social en Africa. Esta iniciativa consistirá en la creación de un marco para que dichos países y organizaciones encaucen sus recursos y su pericia hacia programas de acción más coordinados con miras a incrementar los niveles de cobertura en todo el continente africano. Se prevé que esta iniciativa desempeñe un importante papel en la Cumbre extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana que tendrá lugar en Burkina Faso en 2004 y que versará sobre el empleo y el alivio de la pobreza en Africa. Como base para dicha iniciativa, la OIT evaluará los regímenes de seguridad social existentes en los países africanos, identificará las necesidades específicas, creará oportunidades para poner en marcha programas piloto y planes nacionales de acción, y recopilará y difundirá una serie de prácticas óptimas y enfoques para extender la cobertura. Asimismo, la OIT procurará mejorar la coordinación con la comunidad de donantes con el fin de lograr máximo aprovechamiento posible de los recursos para extender la cobertura país por país.
13. *Iniciativa OIT/OPS para extender la cobertura de asistencia sanitaria en América Latina y el Caribe.* A finales de octubre de 2003 se celebró en Estocolmo una conferencia de donantes organizada por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Los contactos establecidos durante esta reunión se mantendrán durante 2004. En el marco de esta iniciativa, la OIT está trabajando conjuntamente con la OPS (Organización Panamericana de la Salud) para ayudar a los países a definir planes nacionales de acción encaminados a extender la cobertura de asistencia sanitaria mediante diversos mecanismos, como el seguro social de salud, los enfoques basados en la comunidad y la apertura del acceso a las instalaciones públicas de asistencia sanitaria. El programa se llevará a cabo en dos niveles. En el nivel regional se proporcionará capacitación y asesoramiento y se evaluarán los proyectos nacionales. En el nivel nacional, todos los países participantes establecerán durante los dos primeros años planes nacionales de acción en los que se detallará la forma en que se extenderá la cobertura de la asistencia

sanitaria mediante diversos mecanismos. En los tres años siguientes se dará un primer paso con la aplicación de los planes de acción.

Desarrollo de los conocimientos

14. En los dos últimos años, la mayor parte de los estudios realizados en el marco de la Campaña se han publicado en la serie de documentos denominada ESS (Extensión de la Seguridad Social). A finales de 2003 se habían publicado 18 documentos, la mayoría en más de un idioma; dichos documentos pueden consultarse en línea en el sitio Web de la Campaña (<http://www.ilo.org/coverage4all>). Trece de ellos consisten en estudios de casos sobre países en los que se muestran las esferas en que diversos países en desarrollo han logrado la extensión de la seguridad social en el marco de programas, como el seguro social de salud y las pensiones financiadas mediante impuestos. Los cinco documentos restantes son estudios sobre una diversidad de países y versan acerca de regiones, cuestiones o políticas específicas.
15. Además se ha completado un singular conjunto de estudios sobre diversos aspectos de la creación y el funcionamiento de los regímenes de microseguros, como la concienciación, la viabilidad, la aplicación, la gestión, la supervisión, la evaluación y el establecimiento de relaciones contractuales. La OIT también ha creado el Centro Informático de Aprendizaje y Recursos para la Inclusión Social (CIARIS), un sitio Web que ofrece documentación exhaustiva, métodos y herramientas prácticas para combatir la exclusión social en el ámbito local.
16. En los próximos dos años se tendrán que investigar tres aspectos. La primera esfera de investigación guarda relación con una serie de estudios en los que se examinan algunos de los aspectos de pequeña y gran escala relacionados con la extensión de la seguridad social y sus repercusiones en la vulnerabilidad, la reducción de la pobreza, la productividad, el empleo y el crecimiento económico. El segundo aspecto se refiere a la relación entre las prestaciones del seguro de salud y la pobreza, que reviste una importancia vital para el vínculo entre la seguridad social, el Programa de Trabajo Decente y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El tercer aspecto tiene que ver con la documentación de las prácticas óptimas en lo que respecta a la extensión de la seguridad social a grupos especialmente vulnerables, como los trabajadores agrícolas, las mujeres, los migrantes y las personas que viven en países afectados por crisis o malestar social. Se seguirán experimentando nuevos enfoques y mecanismos para extender la seguridad social en los ámbitos nacional y local.

Discusión

17. Se invita a la Comisión a efectuar comentarios sobre este informe y a proporcionar su asesoramiento y formular recomendaciones con miras al desarrollo de la Campaña mundial en los próximos tres años.

Ginebra, 23 de enero de 2004.

Presentado para discusión.