



PARA DEBATE Y ORIENTACIÓN

DECIMOSÉPTIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Director General**Segundo informe complementario: Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social (Ginebra, 2-4 de septiembre de 2009)**

1. A raíz de una resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2001, en la 91.^a reunión (2003) de la Conferencia se inició la Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos. En noviembre de 2008, la Comisión examinó los progresos realizados en el marco de la Campaña ¹, y el Consejo de Administración convino en que sería oportuno celebrar una Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social, Reunión que se celebró en Ginebra del 2 al 4 de septiembre de 2009, y a la cual asistieron expertos gubernamentales de 12 países, 12 expertos designados previa consulta con el Grupo de los Empleadores, 12 expertos designados previa consulta con el Grupo de los Trabajadores y aproximadamente 30 observadores, lo que refleja un interés considerable por parte de los Estados Miembros de la OIT, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, y las organizaciones no gubernamentales (ONG).
2. La Campaña se inició en respuesta a las crecientes inquietudes con respecto a los bajos niveles de cobertura de la seguridad social prevalecientes en África y la región de Asia y el Pacífico en particular, sobre todo entre los trabajadores de la economía informal. El marco de políticas indicativo surgido de la Campaña y de otras actividades prevé que los países que no hayan alcanzado todavía una cobertura universal o amplia establezcan en primer lugar un conjunto (o «paquete») básico de prestaciones de seguridad social para toda la población. De hecho, este «paquete básico» coincide en gran parte con el nivel mínimo (o «piso») de protección social promovido por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación como una de sus nueve iniciativas conjuntas frente a la crisis ² y reflejado en el Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la

¹ Documento GB.303/ESP/3.

² El «Piso de Protección Social» se concibe como una combinación de servicios pertinentes (tales como la educación y la salud) y transferencias de efectivo, y se describe en los documentos preparados por la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación a raíz de su reunión de abril de 2009.

Conferencia en su reunión de 2009³. Por lo tanto, el régimen básico de seguridad social constituye un seguimiento directo del Pacto, y serviría de base para ofrecer unos mayores niveles de protección cuando aumente el espacio fiscal a medida que los países se desarrollen económicamente.

3. El Director General declaró abierta la Reunión, e hizo hincapié en los cuatro pilares del trabajo decente, que eran interdependientes y se reforzaban mutuamente. Pasó revista a la situación mundial en materia de seguridad social, que era deficiente en muchas partes del mundo, e indicó que el tema había cobrado aún más importancia tras la crisis económica. Toda idea de volver simplemente a las prácticas habituales en el futuro era inaceptable. Hizo hincapié en la necesidad de: una voluntad política para cambiar el orden de prioridades, inversiones efectivas en diálogo social, la toma de conciencia de la urgencia de fijar un nivel mínimo de protección social, el mantenimiento y el aumento de los niveles de cobertura a medida que se desarrollan las economías, y un compromiso global, en el sentido de que haya solidaridad entre los países y dentro de los mismos. Por último, destacó el importante papel que desempeñaban los participantes, no sólo en calidad de expertos técnicos, sino como agentes del cambio en general.
4. El Director Ejecutivo del Sector de la Protección Social explicó resumidamente los objetivos de la Reunión, las cuestiones clave que en principio servirían de base para la discusión y los resultados previstos. Señaló a la atención las consecuencias que podía tener una protección social inadecuada para la vida familiar y colectiva, por lo que era necesario centrarse en aspectos tales como unas prestaciones y garantías mínimas, además de en la cuestión crucial de la asequibilidad.
5. Los participantes de la Reunión eligieron por aclamación al experto gubernamental designado por el Brasil, Sr. Carlos Eduardo Gabas, Secretario Ejecutivo en materia de Seguridad Social, para asumir la presidencia.

Discusiones en paneles temáticos

6. El Director del Departamento de Seguridad Social presentó el informe técnico preparado para la Reunión y titulado *Extensión de la seguridad social a todos — Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas*⁴. En el documento se realizaba un amplio examen de cuestiones, tanto teóricas como prácticas, pertinentes para la ampliación de la cobertura de la seguridad social en sus dimensiones «horizontal» y «vertical» (véase el párrafo 8 *infra*), respaldado por un análisis estadístico y ejemplos de las experiencias de los países en los últimos años.
7. La Reunión se organizó en torno a discusiones en paneles temáticos. Para cada tema, un funcionario del Departamento de Seguridad Social realizó una breve presentación introductoria, seguida de las presentaciones de dos expertos gubernamentales de países cuya experiencia reciente era especialmente valiosa. Seguidamente, se pasó a discutir el tema en cuestión, empezando por las observaciones preparadas por los expertos que representaban, respectivamente, a los empleadores y los trabajadores.
8. En la primera discusión temática se abordó la cuestión de cómo hacer efectivo el derecho humano (reconocido) a la seguridad social, en el marco del trabajo decente y, en particular,

³ El régimen básico (o «piso») de protección social y su función se describen en el párrafo 12 del Pacto Mundial para el Empleo de la OIT.

⁴ El informe técnico, las presentaciones realizadas en la Reunión y el resumen del Presidente pueden consultarse en: <http://www.ilo.org/gimi/gess/ResShowResource.do?resourceId=13065>.

a la luz de avances recientes tales como la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración sobre la Justicia Social)⁵ y el Pacto Mundial para el Empleo⁶, y del posible margen para evaluar propuestas contrarias a la noción de aumentar la cobertura en dos «dimensiones» — horizontal (esto es, aumentar el número de personas cubiertas) y vertical (es decir, mejorar la calidad de la cobertura y las prestaciones). Los expertos gubernamentales de los Países Bajos y el Perú presentaron las experiencias de sus países.

9. El tema de la segunda discusión temática fue la necesidad de la seguridad social. El enfoque analítico sugerido era uno que se refiriera, respectivamente: a las necesidades de los individuos, como elemento clave para gestionar la vulnerabilidad y el riesgo y, por lo tanto, dar libre curso a la actividad económica; y a las necesidades de las sociedades, como componente de la eficiencia económica y la cohesión social. Estas necesidades se contrastaban con la naturaleza diversa de la «brecha de la cobertura»; así, mientras que en muchos países de bajos ingresos se observa una brecha amplia y profunda, en varios países de elevados ingresos todavía existen grupos excluidos de la cobertura. Los expertos gubernamentales de Suecia y Zambia contrastaron sus experiencias. Mientras que en Suecia la seguridad social había desempeñado una importante función en el desarrollo económico y social del país a lo largo del siglo pasado, en Zambia los debates actuales se centraban en la manera de abarcar a la mayoría de la población, no cubierta, y por lo tanto, de utilizar la seguridad social como factor de desarrollo.
10. El tema de la tercera discusión temática fue la manera de alcanzar la cobertura universal y niveles adecuados de las prestaciones de asistencia médica. En la discusión se habló, entre otras cosas, de que la cobertura universal es aún más difícil de definir en relación con la salud, debido a la complejidad de los servicios y de los mecanismos de financiación, que con respecto a otras ramas de la seguridad social, así como de los problemas que podían plantearse en la puesta en marcha de regímenes eficaces. Se ilustraron los enfoques adoptados en Senegal y Tailandia, y se mostraron políticas y estrategias alternativas.
11. En la cuarta discusión temática se abordó la cuestión de cómo alcanzar la cobertura universal y niveles adecuados de prestaciones para proteger a los niños, los trabajadores pobres y las personas desempleadas. Este conjunto de cuestiones, bastante heterogéneo y complejo, está estrechamente relacionado con el problema de llegar de manera efectiva a las personas de la economía informal. Se había invitado al Brasil⁷ y la India⁸ a realizar presentaciones por sus programas innovadores de transferencias de efectivo.
12. En la quinta discusión temática se examinó la manera de alcanzar la cobertura universal y niveles adecuados de prestaciones para las personas de edad avanzada, las personas discapacitadas y los sobrevivientes. Las discusiones se centraron en las pensiones, de las que anteriormente se había hablado casi exclusivamente en términos de sostenibilidad financiera, mientras que ahora era necesario centrarse en los resultados. Los expertos gubernamentales de los Estados Unidos y Sudáfrica presentaron las experiencias de sus países, en los que se había garantizado la seguridad del ingreso en la vejez.

⁵ Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008.

⁶ Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2009.

⁷ El Presidente delegó a su consejero experto la tarea de presentar la experiencia del Brasil en relación con los programas de transferencias de efectivo, tales como el programa *Bolsa Familia*.

⁸ El experto gubernamental de la India presentó, en concreto, el Régimen Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India.

13. Una vez finalizadas las discusiones temáticas, los participantes pasaron a examinar las importantes cuestiones de la financiación, la prestación de servicios y la gobernanza en los sistemas y regímenes de seguridad social. Se plantearon las cuestiones de la existencia de un espacio fiscal, la optimización de la eficiencia de los sistemas de seguridad social y el recorte de los gastos innecesarios. En las presentaciones nacionales de los expertos gubernamentales de China y Rumania, se habló de la necesidad de prestar atención a las necesidades de los habitantes de las zonas urbanas y rurales por igual, y de la creación de instituciones apropiadas.
14. Tal como queda reflejado en el «Resumen del Presidente» que se adjunta como anexo (preparado sobre la base de las discusiones mantenidas a diario, en consulta con los representantes de los empleadores, los trabajadores y los gobiernos), en las discusiones 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. Como es lógico, el énfasis puesto por los participantes en determinados aspectos variaba según se tratara de los empleadores o los trabajadores. Así, por ejemplo, los empleadores hicieron énfasis en la opinión de que el empleo y la empleabilidad eran elementos importantes para el desarrollo de la protección social, así como en la cuestión de su gobernanza.
15. Los trabajadores, por su parte, aunque tomaban nota de la justificación económica de la protección social, ponían mayor énfasis en el desarrollo del concepto de «Piso de Protección Social», y hablaban de la necesidad de «situar a las personas en el centro».
16. Los participantes gubernamentales expresaron una gran variedad de opiniones. El apoyo al concepto de Piso de Protección Social y a la estrategia en dos dimensiones para ampliar la seguridad social en aquellos países en que la cobertura era deficiente, era prácticamente unánime. Algunos participantes destacaron el valor que podía tener la elaboración de un nuevo instrumento para orientar los trabajos sobre el componente relativo a la seguridad social del Piso de Protección Social, opinión compartida por los trabajadores, pero no por los empleadores, quienes preferían un mecanismo no vinculante.
17. La sesión de clausura fue presidida por el Director Ejecutivo del Sector de la Protección Social. El Secretario General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y un representante de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea, por su parte, pronunciaron intervenciones de clausura sumamente alentadoras. El Secretario General de la AISS señaló a la atención la relación que esa Asociación mantenía con la OIT desde 1927, y las posibilidades que ello ofrecía a las instituciones de seguridad social, que eran los miembros de la AISS, para apoyar el objetivo de la ampliación de la cobertura de la seguridad social. El representante de la Comisión Europea destacó la pertinencia de la seguridad social para el alivio de la pobreza y su posible función como «estabilizador automático» en los tiempos actuales de inestabilidad, particularmente en las sociedades de la Unión Europea, en proceso de envejecimiento.
18. Todos los oradores estuvieron de acuerdo en que las discusiones quedaban perfectamente reflejadas en el Resumen del Presidente y proporcionaban orientaciones valiosas a la Oficina para las actividades de seguimiento, sobre todo a la luz de las propuestas para tratar de constituir un piso de protección social, y de la estrategia en dos dimensiones para ampliar y profundizar la cobertura de la seguridad social de manera paralela.

19. Tras la sesión de clausura de la Reunión, se presentó el libro *Building Decent Societies* (Construcción de sociedades decentes), compilado por el profesor Peter Townsend, que pudo terminarse poco tiempo antes de su reciente fallecimiento.

Próximas etapas

20. Los resultados de la Reunión se tendrán en cuenta en el contexto de los servicios de asesoramiento técnico de la Oficina, la ejecución del Programa y Presupuesto para 2010-2011 y la formulación de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2012-2013. También ocuparán un lugar destacado en la generación de conocimientos y las actividades de difusión en el ámbito de la seguridad social, y proporcionarán una base para la elaboración del informe para la discusión recurrente sobre la seguridad social que se celebrará en la reunión de 2011 de la Conferencia. Ese informe también incluirá otras reflexiones sobre el tipo de mecanismo que podría utilizarse para contribuir a la formulación de estrategias globales de ampliación de la seguridad social.

Ginebra, 9 de octubre de 2009.

Este documento se presenta para debate y orientación.

Anexo

Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social (Ginebra, 2-4 de septiembre de 2009)

Resumen del Presidente

1. Existe un derecho fundamental a la seguridad social encarnado en varios documentos centrales desarrollados a lo largo de los siglos XX y XXI entre los cuales revisten especial importancia los siguientes:
 - a) la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948);
 - b) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966);
2. El mandato de la OIT en materia de seguridad social está encarnado en:
 - a) la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia (1944), las mismas que figuran en anexo;
 - b) la Resolución y Conclusiones relativas a la seguridad social, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión (2001);
 - c) la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008);
 - d) Para recuperarse de la crisis: Un pacto mundial para el empleo (2009).
3. Existe una clara necesidad de seguridad social en el mundo. Los individuos y las sociedades se benefician de la existencia de la protección social. Por una parte, la seguridad social mitiga el riesgo individual y la incertidumbre, permitiendo que los ciudadanos asuman nuevos riesgos económicos y despeguen hacia el desarrollo. Por otra parte, desde el punto de vista de las sociedades, la existencia de la seguridad social genera estabilidad lo que promueve el crecimiento. El desarrollo económico fortalece a la seguridad social y ésta es más efectiva cuando está integrada en un marco más amplio de desarrollo económico, educación, empleo, trabajo decente y políticas sociales. Muchos ejemplos de países ilustran vivamente el hecho de que la seguridad social en realidad surgió cuando las respectivas sociedades eran comparativamente pobres y los regímenes promovieron el desarrollo y el crecimiento a lo largo de décadas después de haber sido establecidos.
4. A pesar de una existencia prácticamente universal de al menos un régimen de seguridad social en todos los países, se observan brechas significativas en la cobertura sea en los países en desarrollo, sea los países desarrollados. Mientras que en los países en desarrollo, la falta de recursos y la informalidad de los mercados laborales constituyen obstáculos fundamentales, en los países desarrollados algunos grupos vulnerables aún necesitan protección. Los papeles desempeñados por los regímenes contributivos de seguro social, los regímenes universales financiados mediante los impuestos y los programas de asistencia social sujetos a la verificación de recursos, son distintos, están claramente definidos y son complementarios. Hay un acuerdo en torno a la idea de que una combinación de elementos contributivos y no contributivos en el diseño de las prestaciones que otorgan los regímenes de protección social representa la alternativa más eficiente. El diseño y la gobernanza de los regímenes de seguridad social deberían apoyar la formalización de la economía. Los regímenes de prestaciones de desempleo y de invalidez

deberían brindar incentivos para la reinserción de los beneficiarios en el mercado laboral siempre y cuando ello fuera posible.

5. Se han extraído importantes lecciones de la reciente crisis internacional. Una lección es que los regímenes de protección social no deberían ser vistos como un lujo o como una carga para la sociedad, más bien, éstos han desempeñado un papel sumamente importante en el alivio de las consecuencias de la crisis funcionando como mecanismos de estabilización. Otra lección es que la noción de «red de protección social», incluso en épocas de crisis, no representa toda la gama de funciones que la seguridad social debería desempeñar. Debería más bien ser vista como un mecanismo para fortalecer la cohesión social y sentar las bases para el desarrollo humano social y económico.
6. La OIT tiene un sólido mandato respecto de la protección social de todas las personas necesitadas y de la extensión de la cobertura. Su herramienta más destacada ha sido el desarrollo y la aplicación de normas internacionales del trabajo que han adoptado la forma de convenios y recomendaciones, especialmente la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), que define los papeles del seguro social y de la asistencia social en el suministro de seguridad del ingreso a todas las personas necesitadas y el convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Además, la OIT ha desarrollado una amplia gama de servicios de asistencia técnica destinados a los países dispuestos a la extensión de sus regímenes de protección social.
7. Se cuenta con seis convenios actualizados centrados en la seguridad social y en la seguridad de los ingresos, entre ellos el emblemático Convenio núm. 102. El hecho de que el Convenio núm. 102 haya sido ratificado recientemente por Brasil, Bulgaria y Rumania, y de que algunos otros países estén considerando su ratificación es una demostración de su continua pertinencia. La OIT debería intensificar sus esfuerzos con miras a la promoción de la ratificación y aplicación de los principales convenios relativos a la seguridad social en su programa de trabajo de los próximos años.
8. Existe un consenso sobre el derecho universal y en cuanto a la necesidad de seguridad social. Son muchas las maneras en que se podrían cristalizar específicamente el derecho universal y la obligación moral que representa la seguridad social. La decisión de llevarlos a la práctica es adoptada dentro de la esfera política y los Estados vienen dando pasos concretos reflejando la cultura local y sus medios así como a una distribución justa de responsabilidades entre los individuos y la sociedad. Por consiguiente, la realización de este derecho universal tiene que ser diseñada localmente. El diálogo social entre los interlocutores sociales es un instrumento decisivo a este respecto. Tener en cuenta la dimensión del género es también de la máxima pertinencia, debido a que las mujeres se ven especialmente afectadas por la pobreza y se beneficiarían particularmente de un Piso de Protección Social.
9. La propuesta de una estrategia de doble dimensión encontró una gran aceptación entre la audiencia. La idea conceptual sería desarrollar una estrategia de extensión para la cobertura de la seguridad social con una dimensión horizontal y otra vertical.
10. La extensión horizontal de la cobertura significa el aumento cuantitativo del número de personas cubiertas por los regímenes de protección social, incluidos los de la economía informal, mediante la aplicación y expansión de un conjunto de políticas públicas básicas, destinadas a brindar una seguridad básica del ingreso a la población en edad de trabajar, servicios de asistencia médica básica para todos, prestaciones destinadas a los hijos, coordinados con un conjunto de políticas en materia de educación/salud/mercado laboral y políticas familiares, y pensiones básicas para los ancianos y los discapacitados.
11. Este conjunto de políticas públicas básicas representa una parte del Piso de Protección Social, y debería ser visto como un primer eslabón de una «escalera» hacia la universalización y la intensificación de la cobertura. Se supone que este conjunto define un mínimo contenido central tal y como se describe en el punto 10 del derecho humano relativo a la universalización de la protección social.

12. Cómo y cuál es la secuencia para lograr los cuatro elementos del Piso de Protección Social, son aspectos a ser resueltos a nivel local en función de las necesidades y capacidades de cada país. El espacio fiscal debe ser constituido mediante políticas nacionales. La experiencia de los distintos continentes ha puesto de manifiesto que tales políticas son asequibles y que diferentes combinaciones de instrumentos podrían adaptarse mejor a la situación específica de cada país.
13. Una segunda parte de la estrategia sería la extensión vertical de la cobertura lo que está muy relacionado con la aplicación de las normas relativas a la cobertura del seguro social tal y como se define en los convenios y en las recomendaciones vigentes.
14. Ambas dimensiones de la estrategia — extensión horizontal y vertical de la cobertura — pueden ser perseguidas en paralelo y estableciendo sinergias. Varios países han demostrado recientemente que la extensión de la cobertura de los regímenes formales de seguro puede llevarse a cabo en paralelo a la ejecución de programas que representan el Piso de Protección Social.
15. Una cobertura idónea de la asistencia médica es una de las preocupaciones fundamentales respecto de los riesgos sociales catastróficos a los que eventualmente han de hacer frente los trabajadores en caso de enfermedades graves, lo que tiene influencia en la equidad de los gastos y la estabilidad fiscal de la seguridad social en el largo plazo debido a la tendencia al aumento de los costos. La experiencia de los países pone de manifiesto que la situación habitual es la existencia de sistemas paralelos que evolucionaron históricamente y, desde una perspectiva pragmática, requieren ser coordinados y mejorados. La capacidad del Estado para coordinar y regular a los diferentes actores implicados en el suministro de asistencia médica requiere ser desarrollada.
16. En el ámbito de la asistencia médica, el enfoque es muy similar al de las otras ramas de seguridad social ya referidas: probablemente el mejor enfoque para garantizar el derecho a las prestaciones para todos sea una combinación de mecanismos contributivos y no contributivos.
17. Además del apoyo técnico, son necesarias la investigación y la promoción para el desarrollo de la protección social de la salud y de su calidad. Para estos efectos, se alienta a la OIT para que mantenga la cooperación existente en materia de asistencia médica con otras agencias de las Naciones Unidas y con aquellas no relacionadas con las Naciones Unidas, especializadas en el ámbito de las políticas de salud y en la prestación de servicios de salud.
18. La reciente crisis internacional ha puesto en evidencia una vez más la importancia de los regímenes de seguro de desempleo. Debido a que muchos países aún carecen de regímenes para proteger a los desempleados, tales políticas deben ser introducidas y fortalecidas. La experiencia de la India muestra que las respuestas no tradicionales al desempleo en la economía informal pueden ser implementadas exitosamente. Además, en los países que ya cuentan con regímenes de prestaciones de desempleo, las principales preocupaciones son la extensión de la cobertura y el establecimiento de un vínculo de los sistemas de protección del desempleo y de las políticas de activación.
19. En los últimos años, las prestaciones familiares han constituido un mecanismo importante para evitar la pobreza entre las familias con hijos, un grupo que todavía sufre de elevadas tasas de pobreza. En consecuencia, su inclusión en un conjunto básico de políticas destinadas al establecimiento del Piso de Protección Social, se convierte en una acción más pertinente. Se debería prestar especial atención al vínculo entre las prestaciones familiares y el suministro de servicios sociales de calidad como educación y salud.
20. La evidencia de la implementación y del funcionamiento en muchos países, de los programas de transferencias monetarias condicionadas o no, ha dado pruebas de que constituyen un importante instrumento para el alivio de la pobreza, promoviendo el acceso a servicios sociales (por ejemplo, educación) y en la ampliación en el largo plazo de las oportunidades de desarrollo de las poblaciones más pobres. La posibilidad de unir los

programas de transferencias monetarias con otros conjuntos de políticas ayuda a la gente a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y posiblemente a obtener el acceso a regímenes formales de protección social.

21. El funcionamiento efectivo de tales programas de transferencias monetarias como Bolsa Familia en Brasil y Oportunidades en México, requiere una capacidad institucional que necesita inversiones en conocimientos y la construcción de canales administrativos en los ámbitos nacional y local. Las experiencias de los países demuestran que sus costos, en virtud de una operación madura y de gran escala, que es de aproximadamente el 0,5 por ciento del PIB, parecen estar en un rango asequible.
22. El debate sobre las pensiones se centró en aspectos técnicos importantes, tales como los métodos de financiación o las estructuras administrativas. Se debatieron diferentes métodos de financiación de los regímenes de pensiones. Sin embargo, desde una perspectiva pragmática, los resultados son en realidad lo más importante, por ejemplo, la cobertura de los trabajadores, la cobertura de los beneficiarios potenciales y el nivel adecuado de las prestaciones. La extensión de la cobertura a este respecto, podría llevarse a cabo mediante la asistencia social o las pensiones básicas, sujetas a verificación de recursos o las pensiones universales financiadas con los impuestos. Estos regímenes son especialmente beneficiosos para los discapacitados y para los ancianos pobres que no están en condiciones de mantener un registro de cotizaciones al seguro social. Los ejemplos nacionales muestran asimismo que existe un potencial para aumentar la cobertura de los regímenes contributivos en paralelo con la introducción de regímenes de asistencia social y regímenes universales básicos.
23. En todo el mundo, las cifras y la experiencia ponen de manifiesto que las prestaciones básicas de seguridad social son asequibles en la mayoría de países, incluso si su introducción tuviera que ser por etapas progresivas a lo largo de algunos años. Existe un rango político discrecional para la decisión en cuanto a la proporción del gasto fiscal asignado a los programas de protección social. Además de ello, se dispone de muchas otras opciones para crear un espacio fiscal para los programas sociales, entre ellas, la reforma fiscal, una creciente progresividad de la estructura fiscal y la adopción de medidas administrativas para luchar contra la evasión y el derroche fiscal.
24. En la medida en que los regímenes llegan a la madurez y las poblaciones envejecen dentro de la transición demográfica, debería prestarse especial atención a la estabilidad a largo plazo y a la combinación de métodos de financiación de sistemas de prestaciones de seguridad social más desarrollados, de modo que no se socaven las perspectivas de empleo de las futuras generaciones y el desarrollo económico.
25. Los representantes de los empleadores señalaron que el empleo y la empleabilidad son elementos importantes para el desarrollo de la protección social y su financiación. Los representantes de los gobiernos afirmaron que un piso básico de protección social contribuye a un desarrollo económico sostenible y debería ser visto como una inversión social y un factor positivo de competitividad. Los representantes de los trabajadores concluyeron que, en base a la rica experiencia demostrada durante la Reunión, un piso de protección social es viable y puede mejorar notablemente el desarrollo económico y social.
26. Los representantes de los trabajadores y de varios gobiernos expusieron sus razones para la elaboración de una norma internacional del trabajo sobre el Piso de Protección Social, habida cuenta de que los instrumentos vigentes en la actualidad fueron desarrollados en el marco del contexto histórico de la II Guerra Mundial y de la posguerra. Éstos se centran en normas relativas a los regímenes de seguro social y aún se carece de un instrumento de programas de asistencia social. Los representantes de los empleadores expresaron su preferencia por un mecanismo no vinculante dado que para ellos un enfoque pragmático basado en las mejores prácticas es el mecanismo más eficiente para la consecución de la meta de la extensión de la cobertura de la seguridad social.

Deseo expresar mi convicción personal de que estas conclusiones contribuirán a la implementación del Pacto mundial para el empleo, la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa y para el avance de la Agenda del Trabajo Decente.

Carlos Eduardo Gabas
Ginebra, 4 de septiembre de 2009