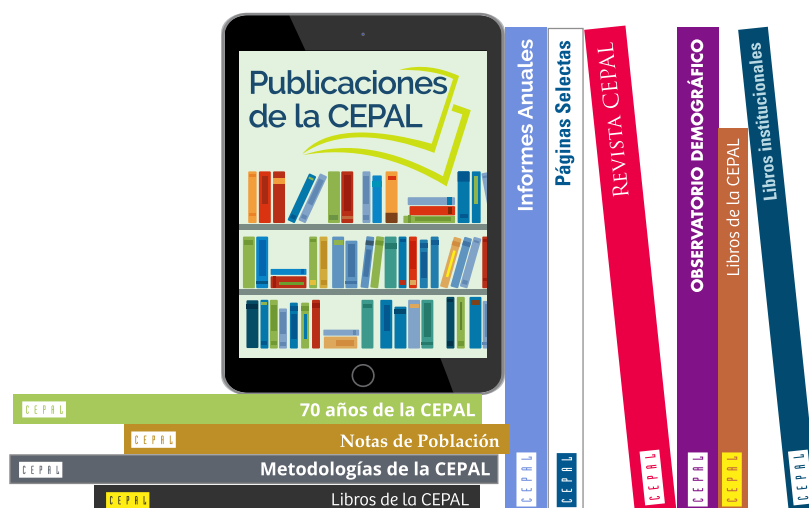


Memoria del Segundo Seminario Regional de Desarrollo Social

Seguridad social
(pensiones y salud)
y la crisis prolongada:
una oportunidad para
combatir la desigualdad
en el marco de un Estado
de bienestar en
América Latina
y el Caribe

Antonia Dahuabe
(Compiladora)

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

Memoria del Segundo Seminario Regional de Desarrollo Social

Seguridad social (pensiones y salud) y la
crisis prolongada: una oportunidad
para combatir la desigualdad en el marco
de un Estado de bienestar en
América Latina y el Caribe

Antonia Dahuabe
(Compiladora)



Este documento ha sido compilado y editado por Antonia Dahuabe, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto “Protección social y vulnerabilidad”, financiado por la Unión Europea, y del proyecto “Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe”, que forma parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ y es ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. Se agradecen los valiosos comentarios al documento de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, así como los aportes sustantivos de María Luisa Marinho y Claudia Robles, Oficiales de Asuntos Sociales, Daniela Huneeus, Asistente de Investigación, e Isabel Jacas y Tania Ulloa, Consultoras, todas ellas de la misma División. Se agradece asimismo la colaboración y el acompañamiento brindado por el equipo de la GIZ.

Ni la Unión Europea ni ninguna persona que actúe en su nombre es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en esta publicación. Los puntos de vista expresados en este estudio son de la autora y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de las Naciones Unidas o las de los países que representan.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-9041 (versión electrónica)
ISSN: 1680-9033 (versión impresa)
LC/TS.2023/32
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00105

Esta publicación debe citarse como: A. Dahuabe, “Memoria del Segundo Seminario Regional de Desarrollo Social. Seguridad social (pensiones y salud) y la crisis prolongada: una oportunidad para combatir la desigualdad en el marco de un Estado de bienestar en América Latina y el Caribe”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 101 (LC/TS.2023/32), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción.....	7
Presentación de la División de Desarrollo Social	
<i>Alberto Arenas de Mesa.....</i>	11
I. Sesión Inaugural: fortalecimiento de la seguridad social para hoy y mañana.....	13
II. Seguridad social y Estados de bienestar.....	17
III. Sistemas de pensiones	23
IV. Sistemas de salud	37
V. Sesión de cierre: la oportunidad de fortalecer sistemas de seguridad social en un contexto de incertidumbre	45
Bibliografía	49
Serie Seminarios y Conferencias: números publicados	50
Cuadro	
Cuadro 1	Tipología de las reformas de los sistemas privados en América Latina según su grado de profundidad, 2008 a 2021
	31
Diagrama	
Diagrama 1	Propuesta de un modelo de sistema de pensiones con capitalización colectiva
	25

Resumen

El presente documento constituye la memoria del Segundo Seminario Regional de Desarrollo Social “Seguridad social y crisis prolongada: una oportunidad para combatir la desigualdad en el marco de un Estado de bienestar en América Latina y el Caribe”. Este seminario fue organizado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL en el marco de la colaboración con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y del trabajo conjunto con la Cooperación Alemana y la Facilidad para el Desarrollo en Transición de la Unión Europea¹, y se llevó a cabo los días 30 y 31 de agosto y 1 de septiembre de 2022. En su segunda versión, el Seminario Regional se centró en brindar un espacio de diálogo y reflexión sobre los sistemas de seguridad social en la región, con atención a los diagnósticos, desafíos y orientaciones estratégicas para procesos de reformas y reestructuración de los sistemas de pensiones y salud. Como telón de fondo, se encuentra un contexto incierto de recuperación y la necesidad de consolidar plenas garantías para el ejercicio de los derechos sociales en los países de la región.

¹ El trabajo conjunto con la Cooperación Alemana se desarrolla especialmente en el marco del proyecto “Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe”, implementado por la CEPAL y la GIZ, y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) y, en el caso de la Unión Europea, en el marco del Proyecto de la Facilidad para el Desarrollo en Transición “Protección social y vulnerabilidad: sistemas de protección social universales en América Latina”.

Introducción

Desde el año 2020, ante los impactos de la pandemia de COVID-19, los países de la región han enfrentado una crisis social prolongada con inéditos desafíos para garantizar niveles de bienestar básicos para la ciudadanía, con un acceso garantizado a la protección social y a la salud como un derecho fundamental y un bien público esencial (CEPAL, 2022c). Las crisis gatilladas por la pandemia de COVID-19 han profundizado problemáticas estructurales de América Latina y el Caribe, que tienen un impacto directo sobre la seguridad social y que ya venían intensificándose: altos niveles de informalidad en un escenario de profundas transformaciones en el mercado laboral ante los cambios tecnológicos en curso, el incremento de la pobreza y las diversas expresiones de la desigualdad y el rápido envejecimiento de la población, entre otros. Si bien las medidas implementadas por los países en materia de protección social han sido sustantivas y han permitido mitigar, en parte, los devastadores efectos sociales y económicos de la pandemia, a tres años de su inicio se aprecia en la región un deterioro considerable en las condiciones de vida de sus habitantes, situación que ha empeorado ante un contexto económico desfavorable y el incremento de la inflación. Se evidencia la importante distancia que existe en la región para consolidar verdaderos Estados de bienestar, con sistemas de seguridad social que garanticen igualdad en el acceso a prestaciones con niveles de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera adecuados. Ello se expresa en un incremento de las necesidades en salud insatisfechas durante la pandemia debido a la exacerbación de las barreras de acceso y el efecto de desplazamiento de enfermedades distintas al COVID-19 (CEPAL-OPS, 2021). Se expresa, asimismo, en el deterioro identificado de los indicadores de cobertura en protección social, incluyendo la cobertura de activos de los sistemas de pensiones en la que se identificó en 2020 un retroceso de una década (CEPAL, 2022c). Asimismo, pese a la recuperación de los mercados laborales que se evidencia desde 2021 con la aceleración del crecimiento y la flexibilización de las medidas sanitarias impuestas a causa de la pandemia, no se ha logrado eliminar la brecha entre hombres y mujeres (22,5 puntos porcentuales entre las tasas de participación laboral de unos y otras) y se aprecia un deterioro en los salarios reales por la dinámica inflacionaria, así como un aumento importante de la informalidad (CEPAL, 2022b). Junto con ello, según proyecciones de la CEPAL en el *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*, la tasa de pobreza extrema para

2022 se estima en 13,1% y la de pobreza en 32,1% de la población. Aun cuando estas cifras muestran una leve disminución del nivel de pobreza y un leve aumento en pobreza extrema, se enmarcan en un contexto de incertidumbre económica que deja a los hogares que están en situación de pobreza y pobreza extrema en una posición altamente vulnerable (CEPAL, 2022a).

Los sistemas de seguridad social y, en particular, los sistemas de pensiones y salud han estado al centro de la atención. Ello ha ocurrido ante la necesidad urgente de fortalecer la capacidad de respuesta de los sistemas de salud frente a un aumento de las necesidades de la población en este ámbito, con una demanda en muchos casos insatisfecha y desigualmente atendida, así como en el marco de los debates sobre los sistemas de pensiones y la insuficiencia de las prestaciones para garantizar una vejez digna. Se han incrementado las demandas ciudadanas por un acceso garantizado a los sistemas de salud y pensiones, así como a prestaciones suficientes y mayor igualdad. Asimismo, se avizoran mayores niveles de presión fiscal en línea con el fortalecimiento de sistemas públicos de alcance universal y crecientes coberturas con intervenciones integrales de ambos sistemas que respondan a las necesidades de la población y aseguren la suficiencia de sus prestaciones. En este contexto, se ha planteado la necesidad de avanzar hacia esquemas universales, integrales, sostenibles y resilientes, que estén dotados de solidaridad y progresividad, a fin de garantizar el acceso y la cobertura de toda la población a políticas clave de estos sistemas.

La pandemia ha abierto un nuevo escenario y posibilidades para repensar la arquitectura de los regímenes de bienestar en la región y la forma en que los antiguos y nuevos riesgos se redistribuyen. A partir de las consecuencias de la crisis económica y social producto de la pandemia de COVID-19, las brechas y desigualdades en el acceso a instrumentos clave de la protección social para proteger frente a los riesgos de la pobreza se han tornado más evidentes y, en varios casos, se han profundizado. El aumento en los niveles de informalidad laboral constituye una importante barrera para la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social. Frente a ello, es imperativo indagar en estrategias que permitan fortalecer las capacidades institucionales del Estado para avanzar en reformas integrales y alineadas con los principios de la seguridad social.

Por una parte, la pandemia de COVID-19 ha dejado de manifiesto la centralidad de fortalecer la articulación entre los sistemas de salud y de protección social, así como las debilidades estructurales de los sistemas de salud de América Latina y el Caribe, con un fuerte impacto en la salud de los grupos en situación de vulnerabilidad. Ante esta realidad, se requiere profundizar en el desarrollo de políticas públicas para reestructurar y fortalecer la capacidad de respuesta de los sistemas de salud y avanzar hacia una cobertura y acceso universal, con atención oportuna y de calidad para toda la población. Dicha reflexión debe considerar la necesidad de aumentar la inversión en salud mediante un incremento del financiamiento que sea sostenible y una organización más eficiente de los servicios de salud, con un fuerte énfasis en un primer nivel de atención fortalecido en su capacidad resolutive y con modelos de atención y cuidados, integrados e integrales, centrados en las personas y las comunidades, y con capacidad de abordar los determinantes sociales de la salud.

En el caso de los sistemas de pensiones, estos son un elemento constitutivo de los sistemas universales de protección social y de las arquitecturas de bienestar de los países, siendo determinantes en la seguridad económica de millones de personas de edad avanzada. Como la CEPAL ha indicado, es fundamental consolidar sistemas de pensiones sostenibles desde una triple óptica, de cobertura, suficiencia y financiera, y que consideren centralmente en su diseño los principios de la seguridad social, incluyendo la solidaridad social y la igualdad de género. Avanzar en la articulación de los componentes contributivos y no contributivos de estos sistemas y en mecanismos para garantizar universalmente niveles de prestaciones básicas, con adhesión al conjunto de principios de la seguridad social, se torna un desafío medular para la región, especialmente ante los impactos producidos por la pandemia de COVID-19.

El Segundo Seminario Regional de Desarrollo Social tuvo por objetivo ofrecer un espacio de diálogo para la región en torno a la situación de los sistemas de seguridad social y sus desafíos. De igual forma, constituyó una instancia para reflexionar sobre los procesos de transformaciones y reformas a los sistemas de pensiones y de salud, en un contexto de incertidumbre y frente a la urgencia de avanzar en la garantía del ejercicio de los derechos sociales. A continuación, se pone a disposición un resumen de las intervenciones desarrolladas durante este evento en formato de memoria.

Presentación de la División de Desarrollo Social

Alberto Arenas de Mesa²



El Seminario Regional de Desarrollo Social (SRDS) es una instancia de encuentro para que diversos actores compartan sus experiencias y apreciaciones en temas de relevancia para el desarrollo social inclusivo y desarrollo sostenible de las sociedades de América Latina y el Caribe. La primera edición del SRDS tuvo como objetivo reflexionar sobre la educación como motor del desarrollo social inclusivo con expertos de diversas organizaciones y discutir sobre la política educativa y las estrategias que se están planteando como parte de la recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad en la región.

La segunda edición del Seminario Regional de Desarrollo Social estuvo enfocada en la situación de los sistemas de seguridad social en la región y, en particular, de los sistemas de pensiones y de salud. Estos sistemas han cobrado un lugar preeminente en la respuesta tanto frente a los impactos de la pandemia como a la crisis social prolongada. Asimismo, sus importantes brechas han permitido visualizar los desafíos para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de la protección social al centro de las estrategias de respuesta y desarrollo de los países.

El panorama actual de la región es complejo, con un menor crecimiento económico de la mano de presiones inflacionarias, un aumento en la informalidad en el mercado laboral, caídas de la inversión y crecientes demandas sociales por un acceso garantizado a los sistemas de seguridad social y

² Director de la División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

prestaciones suficientes, así como mayor igualdad. Esta situación se traduce en grandes desafíos para la política social; sin seguridad social no se puede garantizar la plena realización de los derechos de la población y, por ende, no es posible pensar en un desarrollo social inclusivo ni sostenible.

En el ámbito de la salud, la pandemia dejó en manifiesto la persistencia de obstáculos para acceder a una salud de calidad y con oportunidad, sobre todo para la población en mayor situación de vulnerabilidad. Gran parte de los desafíos en el área son producto de las debilidades estructurales de nuestros sistemas de salud en la región, que se caracterizan por un subfinanciamiento crónico, expresado en un bajo gasto público y un alto gasto de bolsillo; la segmentación en subsistemas que no se relacionan entre sí y carecen de solidaridad; y la fragmentación de la atención y organización de los servicios. Lo anterior genera no solo problemas de eficiencia, sino que reproduce las desigualdades en salud.

En el área de pensiones, es fundamental consolidar sistemas de pensiones sostenibles desde una triple óptica: adecuada cobertura, suficiencia en las prestaciones y sostenibilidad financiera. En su diseño, estos deben considerar centralmente los principios de la seguridad social, incluyendo la solidaridad y la igualdad de género. Se debe avanzar en la articulación de los componentes contributivos y no contributivos de los sistemas de pensiones, a la vez de proponer mecanismos financieramente sostenibles para garantizar niveles de prestaciones básicas que enfrenten la pobreza entre la población adulta mayor.

La evidencia es contundente respecto a la urgencia de situar a estos sistemas en una perspectiva de derechos universales y, por ende, donde su acceso universal, con crecientes niveles de igualdad, con solidaridad y un financiamiento sostenible, esté garantizado. Ello requiere una comprensión de los sistemas de salud y de pensiones como elementos medulares de la estrategia de desarrollo social inclusivo y de desarrollo sostenible de nuestros países en el marco de Estados de bienestar basados en derechos sociales que crecientemente apunten a ser fortalecidos y ampliados, de manera progresiva y sostenida. Resulta fundamental proponer este debate, en el que se han aunado esfuerzos con las organizaciones presentes, precisamente en este momento histórico para nuestra región y el mundo, cuando la incertidumbre se expande y donde se requiere, más que nunca, afianzar certezas, construir mínimos garantizados y verdaderamente civilizatorios para que nuestras sociedades avancen, cohesionadas y con estabilidad, hacia un futuro mejor para todas las personas y un desarrollo social inclusivo que enfrente decididamente la desigualdad en la región.

- Grabación Sesión Día 1 [aquí](#)
- Grabación Sesión Día 2 [aquí](#)
- Grabación Sesión Día 3 [aquí](#)

I. Sesión Inaugural: fortalecimiento de la seguridad social para hoy y mañana

Moderador: Alberto Arenas de Mesa,
Director de la División de Desarrollo Social, CEPAL



Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Interino de la CEPAL

Destacó la importancia del evento para poner en primera línea la crisis social gatillada por la pandemia de COVID-19 en un contexto en que distintos indicadores centrales para el desarrollo social, como la desigualdad, la pobreza y el bienestar general, están empeorando. Al respecto, tanto la CEPAL como los gobiernos de la región mostraron preocupación para hacer frente a estos desafíos, contribuyendo con experiencias clave para reunir lecciones y abrir posibles caminos para avanzar hacia la construcción de sistemas de protección social universales y un Estado de bienestar fortalecido. Subrayó que el presente seminario es fundamental para abrir la posibilidad de un diálogo sobre las políticas sociales en la región y el rol clave que cumplen los sistemas de seguridad social en este contexto. Indicó que el seminario sirvió también para reflexionar sobre la urgencia de abordar la situación social que potencialmente pueda empeorar, en vista de la actual incertidumbre y consecuencias de largo plazo

derivadas, y es un llamado para que los participantes reconozcan la urgencia de actuar de forma inmediata. Para finalizar, Mario Cimoli recalcó que este seminario ofrece una oportunidad para construir una red de cooperación entre organizaciones y gobiernos para alertar sobre la importancia de la seguridad social durante la actual crisis prolongada que experimenta la región, con miras a moderar su impacto negativo sobre la población.

Fabio Bertranou

Director de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el Cono Sur de América Latina

Haciendo referencia al último informe sobre protección social de la OIT, “Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada – en busca de un futuro mejor” (OIT, 2022), destacó que, a pesar de la expansión sin precedentes de la protección social en el contexto de la pandemia, más de 4 mil millones de personas siguen estando desprotegidas. Las respuestas ante la pandemia fueron desiguales e insuficientes y aumentaron las distancias entre países de bajos y altos ingresos. Fabio Bertranou enfatizó en que este es un momento propicio para construir una nueva generación de sistemas de protección social basado en derechos, que protejan a las personas y las y los trabajadores de futuras crisis. Al respecto, se debe reconocer que una protección social eficaz y completa no sólo es esencial para la justicia social y el trabajo decente, sino también para la creación de un futuro sostenible y resiliente. La insuficiente recuperación de los mercados de trabajo, la persistencia de la informalidad laboral, la reducción de los espacios fiscales y la ralentización económica, junto con las transiciones demográficas y productivas, están creando un contexto que obliga a reposicionar los debates en materia de protección social. El Director de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina finalizó subrayando que el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) siguen siendo dos de los instrumentos más destacados en este ámbito.

Carissa F. Etienne

Directora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)

Dio inicio a su intervención subrayando que las Américas fue la región más impactada por el COVID-19, con mayor cantidad de casos y muertes. Para enfrentar los impactos de la pandemia, la construcción de Estados de bienestar basado en derechos humanos es central. De esta forma, y en la medida que se entra en un periodo de recuperación, existen dos factores críticos a tomar en cuenta. Primero, la región enfrenta la necesidad de un actuar adecuado e inmediato; el momento para un cambio sustancial de los sistemas de salud es ahora. Dicho cambio debe realizarse basado en el principio de que todas las personas tienen derecho a la salud, por lo que las barreras estructurales e institucionales que impiden gozar de ese derecho deben ser desmanteladas. Contemplar el acceso a la salud basado en la salud primaria no solo es relevante para garantizar el derecho universal, sino que también es necesario para proteger nuestras economías y sociedades. En segundo lugar, la interdependencia evidente entre protección social y la salud debe explicitarse en las acciones y políticas nacionales. Esto demanda acciones conjuntas, con mecanismos de financiamiento basados en la solidaridad que aúnen los recursos y proporcionen equidad a los más vulnerables. Las lógicas de copagos, sumamente regresivas, siguen teniendo amplio espacio en las dinámicas de los actuales sistemas de salud. Ajustar los gastos de salud constituye por lo tanto un cimiento crítico para la protección social. Carissa F. Etienne finalizó su intervención enfatizando que la ventana de oportunidad para realizar los cambios es pequeña, y que el momento de transformación de los sistemas de salud es ahora.

Volker Oel**Comisionado para América Latina del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ)**

Enfatizó en la importancia de un foco centrado en la recuperación frente a las consecuencias de la pandemia, en el combate al hambre y la pobreza y en una transición justa hacia modelos económicos más sostenibles y amigables con el clima, así como en el desarrollo de una política de desarrollo feminista con atención central a la igualdad de género. En este sentido, indicó que comparte el llamado de la CEPAL a un crecimiento con igualdad, o más bien, una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. La pandemia no sólo pone en peligro los avances hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 objetivos, sino que también arriesga los avances del pasado. A los impactos de la pandemia se suma el aumento sostenido en los precios de bienes básicos, como los alimentos, la energía y el transporte, afectando de manera desproporcionada a las poblaciones más vulnerables. En este escenario, la Agenda 2030 y su lema “no dejar a nadie atrás” retoma aún más importancia.

Aclaró que, en última instancia, muchos de los objetivos de la cooperación internacional solo pueden lograrse con sistemas de protección social eficaces, los que juegan un papel crucial especialmente para erradicar la pobreza y el hambre, fortalecer la buena salud y el bienestar, así como lograr la igualdad de género. La protección social debe entenderse como un elemento clave de gobernanza especialmente en tiempos de crisis. Indicó que, a través de mecanismos de cooperación regional con otros socios poderosos y reconocidos, como la alianza estratégica con la CEPAL, Alemania contribuye a los procesos de integración regional y cambios estructurales, creando lazos de cooperación en diversas áreas de la política pública, siendo la política social una de ellas. Para ello, es fundamental generar espacios de intercambio de experiencias, desafíos y aprendizajes entre países y regiones.

Jutta Urpilainen**Comisaria de Asociaciones Internacionales de la Comisión Europea**

Resaltó la necesidad de contar con sistemas de salud y seguridad social más fuertes a nivel mundial, particularmente en la región de América Latina y el Caribe. Destacó cómo, en el fortalecimiento de la alianza entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, la cohesión social debe estar en el centro. Asimismo, enfatizó la necesidad de seguir colaborando en materia de políticas sociales y el papel que juegan los pactos sociales en esta alianza. Indicó que esta es la mejor vía para reducir la pobreza y la desigualdad, fomentando sociedades democráticas e inclusivas. Insistió en que no se parte desde de cero en el trabajo colaborativo, pues durante más de 15 años la Unión Europea ha abordado las desigualdades sociales junto con América Latina. Destacó el programa insignia de la UE, EUROsociAL+, que ha ayudado a promover políticas sociales, la buena gobernanza y la igualdad de género. También mencionó las grandes ambiciones de la Comisión Europea como parte de la estrategia Global Gateway, en donde el foco estará puesto en la salud, educación, mujeres y juventud, atacando las raíces de la desigualdad social y apoyando trabajos decentes y sostenibles. Para finalizar, recalcó que el equipo europeo ya está preparando el terreno para la Cumbre EULAC del próximo año, y esperan unir fuerzas con CEPAL, para llevar la colaboración entre la UE y América Latina y el Caribe a un nuevo nivel.

II. Seguridad social y Estados de bienestar

Panel 1: "Una oportunidad para un Estado de bienestar fortalecido en la región: hacia la construcción de sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles"

Modera: Fabio Bertranou, Director de la Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina

Presentación principal: Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL



Su exposición trató sobre cómo la región enfrenta una crisis en cascada derivada de la pandemia, la guerra en Ucrania, la situación macroeconómica global y un proceso de inflación persistente, con expectativas de un crecimiento desacelerado para 2022. A pesar de la recuperación económica de rebote de 2021, las proyecciones para 2022 muestran un impacto en el mercado laboral, con rezagos en la recuperación de tasas de ocupación, en particular para las mujeres; un impacto redistributivo a causa de la presión inflacionaria persistente desde mediados de 2020, en especial en el índice de precios de los alimentos y la energía; y desafíos fiscales relacionados con la evolución del gasto público, alto endeudamiento y la reducción de transferencias de emergencia que han implementado los países de la

región. La CEPAL ha hecho un llamado a tener políticas monetarias y fiscales integradas para enfrentar esta situación de incertidumbre y mayor inflación. Las crisis sanitaria, económica y social gatilladas por la pandemia se vieron reflejadas, por una parte, en una concentración regional desproporcionada de contagios y muertes por COVID-19 que generó una presión sin precedentes sobre los sistemas de salud y profundizó las desigualdades en salud. Por otra parte, la profunda contracción económica, en combinación con la crisis sanitaria, se tradujo en mayores niveles de pobreza y pobreza extrema, mayores tasas de desigualdad y un gran retroceso en otras variables clave para el desarrollo social inclusivo. Este impacto catastrófico evidencia la urgencia de fortalecer los sistemas de protección social y abordar desafíos estructurales. Se requieren instrumentos permanentes y universales de protección social para cubrir las altas brechas en cobertura y suficiencia de la protección social no contributiva, así como la baja cobertura de seguros de desempleo y de los sistemas de pensiones. A la vez, es urgente transformar los sistemas de salud crónicamente subfinanciados, altamente fragmentados y segmentados, y con altos niveles de gasto de bolsillo. Incluso con una respuesta rápida y diversa, con amplio gasto social, la crisis mostró la persistencia y ampliación de las brechas en cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de las prestaciones de la seguridad social en sus múltiples dimensiones. La recuperación de la crisis social, en este sentido, es más lenta que la económica, dependiendo sustantivamente del fortalecimiento de los sistemas de protección social y su inversión. Garantizar el derecho a la seguridad social y protección social es, por tanto, fundamental en momentos de crisis social, otorgando certezas frente a la incertidumbre y viabilizando las bases para un pacto social y fiscal que permita fortalecer los sistemas, propiciando la estabilidad política, económica y social. En el marco de un Estado de bienestar, deben dejarse atrás políticas subsidiarias para avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes que dispongan de cinco dimensiones: i) un enfoque de ciclo de vida que fortalezca la cobertura contributiva a la vez que expande la no contributiva; ii) garantías integrales de protección social con mayor articulación entre instrumentos contributivos y no contributivos; iii) vínculos con políticas de inclusión laboral que inviertan en capacidades; iv) la reestructuración de los sistemas de pensiones y salud con miras a una cobertura y acceso universal, y v) el fortalecimiento de la institucionalidad social mediante sólidos sistemas de información social y la articulación intersectorial. Arenas de Mesa destacó la relevancia de un pacto social-fiscal que brinde sostenibilidad financiera y permita enfrentar la desigualdad de la región. Al garantizar la continuidad de las inversiones y asegurar la suficiencia de las prestaciones, este pacto no estará restringido por los niveles de aporte de las personas y podrá finalmente viabilizar avances en los sistemas de protección social hacia la universalización, adoptando una perspectiva intergeneracional, lo que contribuiría a un desarrollo social inclusivo y transformador que enfrente decididamente la desigualdad en la región.

Dean Jonas M.P.

Ministro de Transformación Social, Desarrollo de Recursos Humanos y Economía Azul, Antigua y Barbuda



Resumió los impactos de la pandemia en su país, destacando los desafíos para la protección social en el país. Indicó que, comparado con los eventos climáticos extremos que suelen afectar a Antigua y Barbuda, la recuperación de la crisis sanitaria ha sido mucho más lenta. Desde el comienzo de la crisis y debido a su naturaleza, el impacto negativo se concentró en la población ocupada en los servicios y el turismo, que representa el 71% de la población económicamente activa. Esto tuvo consecuencias relevantes para el crecimiento del país y para el financiamiento de los sistemas de educación, salud y de seguridad social, dada la abrupta caída en un 41% en las contribuciones de los trabajadores y trabajadoras. Los menores recursos dificultaron las respuestas urgentes necesarias de políticas de protección social, como pensiones, cobertura de gastos funerarios y licencias en caso de enfermedad o maternidad. Acotó que la situación ideal para el Caribe en estos casos radicaría en la existencia de una reserva de contingencia que cubra al menos tres meses. No obstante, las reservas en su país lograr cubrir solamente un mes en caso de eventualidades. La pandemia reveló la importancia de contar con seguros de desempleo y protección para los trabajadores formales e informales hacia sistemas de protección social más resilientes. En este marco se propuso herramientas como la reserva de contingencia, a la cual destinar un monto equivalente a entre el 3% y 4% del PIB para los sistemas de seguridad social mientras se transita hacia Estados de bienestar modernos, así como mecanismos de estímulo (*Economic Stimulus Payment*).

María Begoña Yarza
Ministra de Salud de Chile

Presentó un panorama de las desigualdades en la cobertura, calidad y acceso a servicios de salud en la actualidad, así como los lineamientos de la reforma de salud hacia una cobertura universal en que se está trabajando. Los desafíos estructurales del sistema sanitario chileno radican en la alta segmentación del financiamiento y la marcada fragmentación en la provisión de servicios, en donde el acceso, la cobertura y la calidad de los servicios de salud dependen de la capacidad de pago. En un contexto donde la cobertura se brinda a través de dos sistemas paralelos, público y privado, dicha dualidad ha llevado a un aumento de las desigualdades en la atención a salud y en varios indicadores sanitarios de la población. Las más de 15 millones de personas que están en el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el sistema de salud público, tienen un 35% más de riesgo de enfermedad e incluyen en su mayoría a las mujeres, personas en situación de pobreza y personas mayores. Por el contrario, el gasto de personas en las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE), el sistema privado, es tres veces mayor pese a concentrar a una fracción menor de la población y a personas con mejores condiciones de salud. Esta situación de selección por riesgo, junto con la cobertura efectiva mayor del sistema privado, se traduce en una amplificación de las desigualdades del sistema de salud chileno y de los resultados en salud. Así, el sistema sanitario muestra grandes brechas entre las comunas más ricas y las más vulnerables, que se reflejan también en el impacto desigual del COVID-19 según nivel socioeconómico con mayor mortalidad en comunas más pobres. En vista de las debilidades estructurales del sistema de salud, el actual gobierno propone una reforma de este que avance hacia un sistema universal y resiliente y que

instaure a la salud como un derecho. La reforma considera fundamentalmente, entre varios aspectos, avanzar hacia un financiamiento solidario, equitativo y eficiente, consolidar redes integrales basadas en la atención primaria, fortalecer la rectoría, centrándola en las personas, generar entornos saludables y mejorar las condiciones laborales en salud.

José Carlos Cardona

Ministro de la Secretaría de Desarrollo Social, Honduras



Relató la situación actual del país a raíz de la pandemia y los impactos de los huracanes que, en su conjunto, evidenciaron la complejidad y fragilidad de la economía y la vulnerabilidad de las condiciones de vida de amplios sectores. Ello se vincula con la fragilidad del Estado de bienestar que se ha debilitado sistemáticamente en los últimos 20 años, generando grandes brechas sociales que impactaron, a su vez, en los niveles de bienestar en el país. La vulnerabilidad de Honduras ante eventos climáticos extremos constituye una situación de particular preocupación con impactos económicos de al menos 600 millones de dólares anuales. Sin embargo, planteó que es posible considerar dichas situaciones como oportunidades para realizar transformaciones. El actual gobierno está desarrollando nuevas bases para el sistema de protección social en el país. Se ha iniciado el proceso de construcción de una nueva ley marco de protección social cuyo principal objetivo será facilitar la articulación y coordinación entre instituciones involucradas en temas sociales hasta 2030. Para transitar en esa dirección, el Consejo Social de Gobierno es un elemento clave que busca articular a las instituciones y secretarías que han trabajado en esta materia y garantizar mecanismos de coordinación. En este caso, la Secretaría de Desarrollo Social tiene dos brazos ejecutores que son programas validados por bancos internacionales y socializado con la CEPAL: i) la Red Solidaria, que buscará reducir los niveles de extrema pobreza que actualmente afecta a casi el 54% de la población y, ii) el Programa de Acción Solidaria con estrategias focalizadas en 12 grupos en condición de mayor vulnerabilidad y exclusión social. El gobierno está en la búsqueda de una agenda de protección social con una institucionalidad pública que se adapte a las necesidades específicas del país, por lo que se hace crucial intercambiar experiencias entre regiones y articular los esfuerzos para compartir herramientas entre países.

María del Rocío García Pérez

Subsecretaria de Bienestar, México



Se refirió a la centralidad que tuvieron los programas de bienestar para hacer frente a los efectos de la pandemia por COVID-19 en el país, así como los problemas estructurales de pobreza y desigualdad. Actualmente, se desarrolla el Plan Nacional de Desarrollo de México, que ha planteado atender de

manera integral todos los sectores de la sociedad, integrando los principios de universalidad, transversalidad, intersectorialidad, sostenibilidad y cuidado. El Plan se estructura bajo la consideración de los ciudadanos como sujetos corresponsables que aportan a la transformación del país, y no solamente como usuarios de la protección social. Un avance clave en el reconocimiento de los derechos sociales ha sido elevar estos programas para el bienestar a derechos consagrados en la Constitución. Enfatizó en que el enfoque de derechos en la política pública y la centralidad del Estado como garante de ellos es clave para reducir la desigualdad y la pobreza. Otro elemento central mencionado es la reestructuración y expansión del gasto social, con una mayor recaudación y disminución de los costos de transacción. Como parte del Plan, las políticas condicionadas fueron sustituidas por programas no contributivos con universalidad, como las pensiones entregadas a personas mayores y a personas con discapacidad de manera permanente, además de los programas de inserción laboral, el mejoramiento del sistema público de salud y otras prestaciones no contributivas. De esta manera, se transita hacia la universalidad de la mano de los esfuerzos por redistribuir de forma equitativa los recursos, llegando con apoyos gubernamentales a un 65% de los hogares.

Sonia Tarragona

**Titular de la Unidad de Gabinete de Asesores del Ministerio de Salud,
República Argentina**



Aludió a que la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 no impactó a todas las personas por igual, siendo las mujeres, los trabajadores informales, las personas mayores y las niñas, niños y adolescentes afectados de manera desproporcionada. A los nuevos desafíos generados por la pandemia se sumaron desafíos estructurales del sistema de salud. Las medidas y mecanismos para la mitigación del riesgo en salud durante la pandemia se centraron en un activo rol del Consejo Federal de Salud (COFESA), la ampliación del presupuesto del Ministerio de Salud en un 59,5%, el aumento en transferencias, el plan de vacunación nacional contra el COVID-19, y programas y acciones orientadas a asegurar el acceso a medicamentos y vacunas. La pandemia abrió una oportunidad de presencia del Estado, tanto a nivel regional como nacional. A nivel regional se logró fortalecer y expandir la producción local de vacunas con el apoyo de OPS/OMS, creándose tanto en la Argentina como en el Brasil centros de desarrollo y producción de vacunas con tecnología de ARNm mediante esquemas de transferencia tecnológica. A nivel nacional se impulsó el proceso de integración del sistema de salud (Obras Sociales provinciales y nacionales, sector público y privado), tomó fuerza la salud digital, ampliando la conectividad de centros de salud priorizados, y se apoyó a la producción de medicamentos, equipamiento e insumos críticos. Se definieron acciones prioritarias basadas en tres factores: i) la reorganización e integración de los subsectores público, de seguridad social y privado a través de seis ejes: gobernanza y articulación federal, nuevo modelo de atención, recursos humanos en salud, estrategias de financiamiento, sistemas de información e innovación científico-tecnológica, y comunicación en salud; ii) expansión de la red primaria de salud; y iii) fortalecimiento de atenciones sanitarias priorizadas, resguardando la salud mental y tratando consumos problemáticos, asegurando la prevención y control de enfermedades crónicas no transmisibles y enfermedades transmisibles, y propiciando entornos saludables. De esta manera, el sistema de salud y el sistema de protección social en la Argentina constituyen herramientas para asegurar la garantía efectiva de derechos sociales y alcanzar los objetivos de la Agenda 2030.

III. Sistemas de pensiones

Presentación magistral: "Fortaleciendo Estados de bienestar y sistemas de pensiones: el rol del Estado, la solidaridad y la colectivización de los riesgos"

Nicholas Barr, Profesor de Economía Pública, London School of Economics and Political Science

Modera: Carlos Maldonado, Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL



El profesor Barr se refirió, en primer lugar, a las razones por las que un Estado de bienestar fortalecido es fundamental y parte esencial de una sociedad y economía moderna. Indicó que es bien conocido su rol en la reducción de la pobreza, en la redistribución del ingreso y la riqueza y en la reducción de la exclusión social. Por otro lado, mencionó que puede ser menos entendido el rol que cumplen al corregir las fallas de los mercados en ámbitos en que éstos, por razones técnicas, actuarían de peor manera o no actuarían en lo absoluto. Por ejemplo, se demanda que las personas tomen decisiones complejas en materias como las pensiones, en donde las barreras relacionadas con la capacidad financiera y la incertidumbre son considerables.

A continuación, consideró lineamientos para el diseño de sistemas de pensiones. El diseño de un buen sistema de pensiones debe considerar sus múltiples objetivos, los que incluyen la suavización del consumo, el aseguramiento, el alivio de la pobreza y la redistribución. Debe también abordar sus múltiples restricciones, incluyendo fiscales, de comportamiento (por ejemplo, el hecho de que no todas las personas son expertos en productos financieros) y de capacidades institucionales, entre otras. Asimismo, el diseño de los sistemas de pensiones debe apuntar a tener un enfoque de género que corrija las desigualdades provocadas por las dispares remuneraciones que reciben hombres y mujeres, la mayor inserción de las mujeres en empleos a tiempo parcial o con interrupciones laborales, así como elementos institucionales, como aquellos que definen edades de retiro más tempranas y tablas de mortalidad diferenciadas entre hombres y mujeres.

Enfatizó que es fundamental reconocer las limitaciones de los modelos que asumen que los consumidores están bien informados, incluso para productos complejos como los sistemas de pensiones, y por ende toman decisiones racionales sobre el ahorro y la jubilación. En este sentido, mencionó que la realidad es muy diferente; los trabajadores no carecen de información sobre el desempeño de los distintos fondos de pensiones o sobre la carga de los costos administrativos. Adicionalmente, se enfrentan a la complejidad de tomar decisiones sobre un futuro inherentemente incierto.

A continuación, identificó tres elementos centrales de los sistemas de pensiones: el ahorro, la solidaridad y la administración centralizada. El ahorro es un elemento clave ante el creciente envejecimiento poblacional, lo que a su vez requiere de mercados financieros que conviertan el ahorro en inversión productiva. En segundo lugar, dado el rol de los Estados de bienestar, la solidaridad en el diseño de los sistemas de pensiones es de suma importancia. Esto puede darse a través del fortalecimiento de las pensiones no contributivas, como muestra el consenso que se ha gestado en Chile. Asimismo, hay otros mecanismos para compartir riesgos y generar solidaridad, como el componente de seguros colectivos de los sistemas de pensiones. Finalmente, la administración centralizada juega un rol clave al regular el marco en el que diferentes partes del sistema de pensiones operan. Esta puede incluir la participación de entes privados en la gestión de los fondos previsionales.

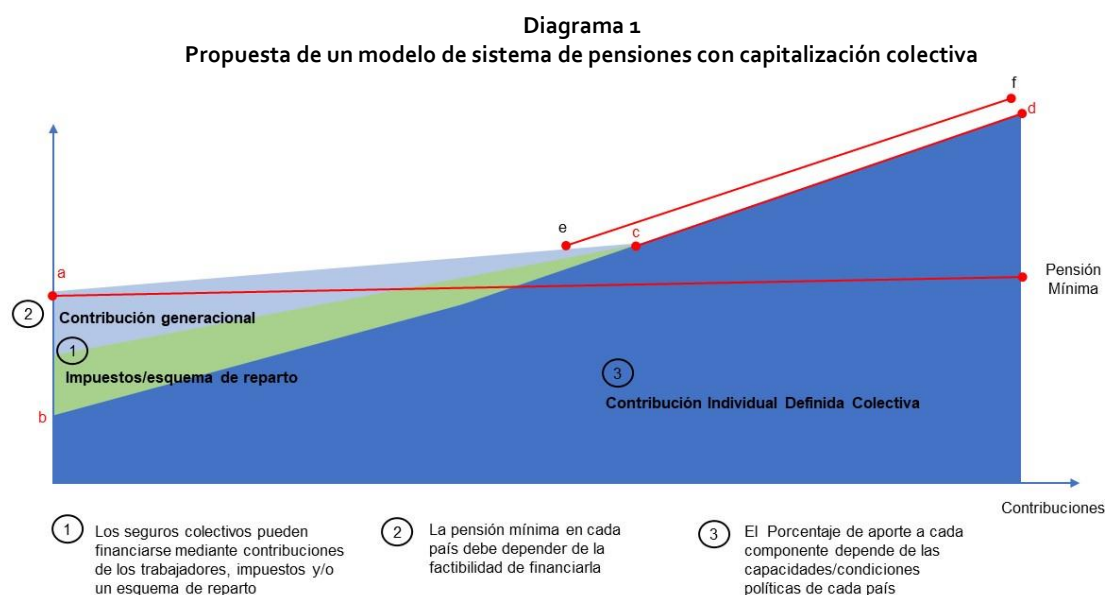
Luego, indicó que los sistemas de pensiones se componen de múltiples planes y que diferentes sistemas pueden diseñar planes de diversas formas. Profundizó sobre el rol que pueden tener las cuentas individuales en los esquemas previsionales, señalando que deberían existir como una buena alternativa de organización del ahorro individual voluntario, sin ser necesariamente obligatorias.

En este contexto, destacó tres principios que los sistemas de pensiones deben cumplir: (i) que las personas que quieran tomar decisiones sobre pensiones puedan hacerlo, pero (ii) que el sistema funcione bien para quienes no quieran tomar decisiones, y (iii) que no tomar decisiones sea una opción completamente aceptable.

Luego, consideró maneras adecuadas para organizar las cuentas individuales. Al respecto, indicó que estas deben (i) incluir un mandato o inscripción automática y (ii) deben ofrecer un rango limitado de opciones simples, incluyendo una buena opción por defecto para las personas que no tomen decisiones financieras. Para mantener bajos costos administrativos, es deseable la (iii) separación de la administración de las cuentas (por ejemplo, el registro de las cuentas) de la administración de los fondos (por ejemplo, la elección de activos en los fondos). Un ejemplo de ello es el Fideicomiso Nacional de Ahorro para el Empleo (National Employment Saving Trust o NEST) en el Reino Unido. El diseño considera la inscripción automática, con ámbitos de decisión limitada, una opción que opera por defecto, y la separación de la administración de las cuentas (centralizada) de la gestión de los fondos (delegada a administradores de fondos privados).

También procedió a describir una propuesta para un sistema de pensiones compuesto por un componente solidario, uno de cuentas individuales y uno de seguro colectivo (Bacigalupo y otros, 2022), ilustrado en el Diagrama 1. Los esquemas colectivos permiten compartir riesgos al interior de una

generación, en ocasiones definidos como esquemas de contribución individual definida colectiva (Collective Individual Defined-Contribution, CIDC), o entre generaciones, conocidos como esquemas de contribución definida colectiva (Collective Defined-Contribution, CDC). Expuso una propuesta de un sistema de pensiones basado en un esquema de CIDC, que contempla múltiples flexibilidades. Este plan puede incluir un componente de cuentas individuales que puede ser pequeño o grande y estar organizado tomando como ejemplo al NEST. En segundo lugar, el elemento del seguro colectivo puede ser también más grande o pequeño. Opciones adicionales de diseño se relacionan con la pensión máxima del seguro colectivo para alguien con baja o nula cuenta de pensión individual, la combinación de financiamiento y sistema de reparto, y la rapidez con que el elemento de financiamiento se construye.



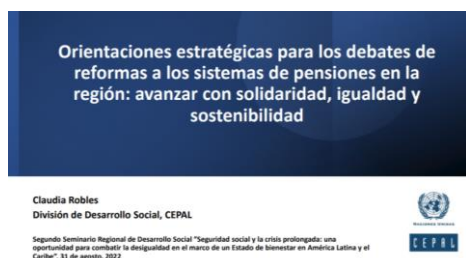
Fuente: Sobre la base de Bacigalupo, S y otros (2022), A New Proposal for Achieving a Better Mix of Pension Provision in Latin America. Zenodo. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.5281/zenodo.7022687>.

Finalmente, señaló varios aspectos que deben tener los Estados de bienestar en América Latina. En primer lugar, mencionó la importancia de mantener y fortalecer los componentes solidarios de los sistemas de pensiones. En segundo lugar, se refirió a las cuentas individuales, sugiriendo la opción de agregar un fondo de pensiones organizado por el gobierno, siguiendo la pauta del NEST del Reino Unido, de manera tal que se cuente con bajos costos administrativos y se simplifiquen las opciones para los trabajadores. En tercer lugar, son necesarios futuros esfuerzos e investigaciones sobre el elemento del seguro colectivo, cuyo diseño debe tener en cuenta la situación económica, política e institucional de cada país.

Panel 2: "Orientaciones estratégicas para los debates de reformas de pensiones en la región: avanzar con solidaridad, igualdad y sostenibilidad"

Modera: Alberto Arenas de Mesa, Director, División de Desarrollo Social, CEPAL

Presentación principal: Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL



Expuso sobre la importancia que tiene la seguridad económica en la vejez como dimensión fundamental de la protección social. Ésta requiere de un enfoque universal que valore el rol del aseguramiento colectivo frente a riesgos del contexto. Por otra parte, Robles señaló que la sostenibilidad de los sistemas de pensiones evidencia problemas en su dimensión de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera; problemas que han sido agravados por los efectos de la pandemia. Frente a la situación actual, es imperativo abordar la alta desigualdad e insuficiencia de las prestaciones a la vez que se erradica la pobreza en la vejez. El abordaje de las pensiones no contributivas en este ámbito demanda un enfoque integral. Para ello, el diseño de los sistemas de pensiones debe calibrar sus objetivos adecuándose al contexto en que operan. Robles enfatizó en que el rol del Estado es clave para expandir la cobertura contributiva, en donde juega un rol sustantivo la solidaridad exógena y endógena al sistema. En el proceso de transformaciones en curso, urge avanzar hacia un pacto social, fiscal e intergeneracional que permita consolidar sistemas de pensiones de derechos universales.

Walter Borjas Rojas

Jefe de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) del Perú

Habló sobre las restricciones estructurales que los sistemas de protección social deben enfrentar. Entre ellas, mencionó los escasos recursos fiscales, la baja productividad y formalidad, y el envejecimiento poblacional y sus consecuencias epidemiológicas. La situación derivada de la pandemia de COVID-19 generó nuevos retos. Ante estos elementos, surge la necesidad de entender la protección social, y en particular los sistemas de pensiones, como un nuevo contrato social en donde la protección social no dependa de la posición en el mercado laboral ni de otros factores que vayan en contra de un enfoque de derechos. Se refirió al sistema de pensiones peruano, marcado por la fragmentación de un sistema público basado en la solidaridad intergeneracional y un sistema privado basado en cuentas individuales, además de un sistema no contributivo. Los subsistemas contributivos enfrentan problemas de baja cobertura, los que se expresan en que solo un sexto de la población contribuye al sistema, en donde la suficiencia de las prestaciones del sistema privado es reducida a la vez que los años de aporte en el sistema público son insuficientes. Además, la tasa de informalidad laboral, con niveles base altos, se acrecentó durante la pandemia. En vista de este escenario, se estipulan tres principios de la reforma al sistema de pensiones en el Perú: i) aumentar la cobertura de pasivos avanzando hacia la universalización; ii) fortalecer la tasa de reemplazo para sectores medios y bajos para mejorar la suficiencia; y iii) aumentar la solidaridad financiera a través del aumento de la formalidad. Para estos objetivos, la ONP ha tomado medidas como las orientadas a disminuir el requisito de años para acceder a una pensión y fortalecer la comisión presidencial para reformar el sistema. Borjas finalizó

reflexionando sobre la necesidad de contemplar a la protección social como un derecho fundamental y la importancia de construir la reforma con un enfoque de género.

Dr. Rolf Schmachtenberg

Subsecretario Parlamentario Permanente

Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales, Alemania

Inió su exposición destacando la heterogeneidad de los sistemas previsionales para la vejez en el mundo, e incluso en la Unión Europea, donde los países miembros tienen la potestad de definir los principios de sus sistemas de seguridad social. Indicó que en Alemania la inversión pública en transferencias a personas mayores, específicamente en el sistema de pensiones, llega a un 12% del PIB, cifra que puede ser considerada relativamente menor al compararse con la proporción de la población mayor sobre la población total. Información sobre este indicador en los países más desarrollados de la Unión Europea muestra una variación en este gasto entre el 10% y el 16% del PIB.

A continuación, se refirió a los tres pilares que componen el sistema de pensiones en Alemania. El primer pilar es el seguro de pensiones obligatorio (público). Este pilar atiende a más del 80% de la población cubierta por pensiones. El segundo pilar es el ocupacional, que tiene una cobertura del 54% de los trabajadores activos, y el tercer pilar, el esquema privado de pensiones, tiene una cobertura del 30%.

Luego, abordó los mecanismos de compensación del sistema frente a períodos en que las personas no contribuyen como, por ejemplo, el caso del trabajo de cuidados no remunerado.

Sobre el sistema de protección social en Alemania en general indicó que, si bien no existe una pensión mínima garantizada en el sistema mandatorio, quienes no acceden a una pensión por esta vía pueden postular a una prestación de ingreso básico basada en prueba de medios. Esta se encuentra en línea con el derecho establecido en la Constitución que resguarda que todas las personas puedan vivir con dignidad y al menos un nivel mínimo de participación en la vida social.

Posteriormente, se refirió a los principales desafíos del sistema de pensiones alemán: el cambio demográfico y el déficit de trabajadores calificados. Frente a esto, el gobierno alemán está trabajando en conceptos de inmigración calificada. Por último, describió los principales cambios que se han implementado recientemente en el sistema de pensiones alemán. Estos incluyen, entre otras cosas, un suplemento de pensión básica para personas aseguradas a largo plazo con ingresos relativamente bajos, y modificaciones a los requisitos para los niveles de pensión y tasas de contribución. Adicionalmente, se planea mejorar la seguridad de las personas mayores que trabajan por cuenta propia.

Helmut Schwarzer**Jefe de la Unidad de finanzas públicas, servicios actuariales y estadísticos
del departamento de protección social, OIT**

Inició su intervención mencionando el papel del sistema de normas y convenios internacionales de la OIT en materia laboral y de seguridad social en la discusión sobre sistemas sostenibles de seguridad y protección social en América Latina. Destacó el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), núm. 102. Este Convenio aborda el rol de la solidaridad en el financiamiento y del diálogo social tripartito en los procesos de gestión y reforma de la seguridad social, elemento clave en la construcción de consensos en esta materia. También estipula criterios mínimos referentes a la suficiencia de los sistemas y la necesidad de generar estudios actuariales para la sostenibilidad financiera de los sistemas. Se refirió a la discusión llevada a cabo el año 2013 en la Conferencia Internacional del Trabajo sobre cómo coordinar los desafíos de la demografía con el desarrollo de los mercados laborales y la universalización de la protección social. Indicó que las políticas de mercado laboral son clave para los sistemas de pensiones. A continuación, Schwarzer explicó que la OIT no defiende un modelo único de pensiones, pero las normas internacionales del trabajo muestran el valor de sistemas multipilares donde se combinan regímenes y un seguro social contributivo, posiblemente administrado por el Estado, con un rol importante. Por otra parte, expresó preocupación por el impacto que tienen la alta inflación y la pobreza, destacando la importancia de que los sistemas de pensiones ajusten los valores reales de las prestaciones. Posteriormente, reflexionó sobre el financiamiento de largo plazo de los sistemas de seguridad social. Indicó que no existe evidencia sobre la tesis que afirma que las contribuciones a la seguridad social pueden causar distorsiones en el mercado laboral e incluso estimular/fortalecer la informalidad. Hay casos específicos, como el de los incentivos a los jóvenes, o la simplificación de la forma de contribución de las pequeñas y microempresas, donde modificaciones administrativas o subsidios a la contribución pueden generar un efecto positivo en formalización, pero en general no hay evidencia de que eliminar las contribuciones sobre la nómina salarial y otras bases imposables que sean destinadas al financiamiento de la seguridad social mejore la formalización. Como en América Latina el promedio de la recaudación de estas contribuciones equivale al 4% del PIB, este es un monto necesario para su financiamiento. Asimismo, el rol de los impuestos es cada vez mayor en materia de redistribución, compensaciones y extensión de la cobertura para sectores de la población con cotizaciones insuficientes.

Presentación magistral: "Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y políticas"

Carmelo Mesa-Lago, Profesor Emérito, Universidad de Pittsburgh

Moderador: Rodrigo Martínez, Oficial Superior de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL



El profesor emérito de la Universidad de Pittsburgh realizó un análisis de las fallas de los sistemas de capitalización individual en la región durante los últimos 40 años, contraponiendo las promesas realizadas y la realidad resultante. Indicó que entre 1980 y 2008 hubo once países latinoamericanos que implementaron reformas estructurales, cambiando de manera total o parcial el anterior sistema público caracterizado por una prestación definida, un sistema de reparto y la administración pública de los fondos de pensiones por un sistema privado, con contribución definida, capitalización individual y administración privada con fines de lucro. Identificó tres modelos de reforma estructural: el modelo sustitutivo, con los casos de Chile, México, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Dominicana y El Salvador, en donde el sistema público cambia totalmente a uno privado; el modelo mixto, con la Argentina, el Uruguay, Costa Rica y Panamá, en donde el sistema público pasa a ser un pilar acompañado por el pilar privado y el asegurado recibe pensiones de ambos esquemas; y el modelo paralelo, con Colombia y el Perú, en donde se mantiene el sistema público por separado y se agrega un sistema privado paralelo.

En base a la experiencia de estos países, analizó sus resultados a partir de los principios fundamentales de la seguridad social definidos por la OIT. En primer lugar, se refirió a la cobertura universal y la promesa de que la cobertura contributiva de la población económicamente activa (PEA) aumentaría, sin mencionarse entonces a las pensiones no contributivas. La evidencia indicó que la cobertura de la PEA cayó en todos los países después de la reforma y, pese a un leve crecimiento posterior, las tasas son bajas dado el tamaño del sector informal y la falta de adaptación del diseño de los sistemas a la realidad del mercado del trabajo. En segundo lugar, habló del principio de solidaridad e igualdad de género, indicando que no se constataron promesas previas en estas dimensiones. La solidaridad aumentó, pero no a causa del sistema privado sino por políticas estatales de pensiones no contributivas, aportes fiscales para mejorar las pensiones contributivas y políticas específicas de inclusión, traducéndose en un aumento en la cobertura. Por el contrario, los sistemas privados acentúan la desigualdad de género al reproducir las brechas presentes en el mercado laboral, así como debido a elementos de diseño institucional como la presencia de tasas de mortalidad diferenciadas por sexo. En tercer lugar, se refirió a la suficiencia de las prestaciones, ámbito en el que se prometió que se alcanzarían pensiones adecuadas, pero que permanecen en un nivel sumamente bajo en la evidencia disponible para los sistemas privados. Al revisar las tasas de reemplazo, estas alcanzan un promedio de 39,8% frente al 64,7% en los sistemas públicos. En cuarto lugar, habló de la administración, la competencia y los costos administrativos, en donde se prometió que la competencia reduciría los costos de administración. No obstante, se observó que el número de administradoras ha bajado notablemente a la vez que la tasa de traslado de afiliados es muy baja. Además, la utilidad respecto al patrimonio neto de las administradoras alcanza en cuatro de los

países analizados entre 20% y 48%, con altos costos administrativos. El quinto lugar aludió al principio de la sostenibilidad financiera y actuarial, en donde se concentró el mayor número de promesas. Sin embargo, el número de afiliados que cotiza a los sistemas de pensiones disminuyó en todos los países, y, si bien el capital invertido creció, lo hizo a expensas de un riesgo asumido únicamente por los asegurados y con rendimientos decrecientes a la inversión a partir de la crisis *subprime*.

Debido a estas fallas, entre 2008 y 2021 se han reformado los sistemas privados, lo que llamó las re-reformas, señaladas en el cuadro 2. Definió una tipología según la profundidad del cambio estructural al sistema privado, ya sea cerrándolo y haciéndolo público, o convirtiéndolo en mixto. Dichas reformas han tenido un impacto positivo en los principios de seguridad social, aunque con desafíos en sostenibilidad financiera y actuarial en un par de países. Dentro de los aprendizajes derivados, aludió a que no existe un modelo ideal de pensiones para los países, en vista de que el modelo sustitutivo original ha desaparecido en nueve países, mientras que ocho países con sistemas privados transitan hacia un sistema mixto con variantes. Si bien podría ser viable una reforma que cierre el sistema privado, esta debe estar condicionada a una consulta con las personas aseguradas y debe garantizar la sostenibilidad financiera-actuarial. A la vez, se observó una tendencia creciente del rol del Estado en los sistemas de pensiones en los diez sistemas que cuentan con un componente privado.

Cuadro 1
Tipología de las reformas de los sistemas privados en América Latina
según su grado de profundidad, 2008 a 2021

Países	Tipo	Año	Cambio en sistema privado y principios de seguridad social
Argentina	Re-reforma	2008	Lo cierra y mejora seguridad social.
Bolivia (Est. Plurinacional de)	Re-reforma	2010	Lo cierra, pero mantienen las cuentas individuales que tendrán gestión pública, crea pilar público solidario y mejora seguridad social.
Chile	Re-reforma	2008	Lo mantiene, pero en el marco de un sistema integrado y con mejoras substanciales en seguridad social.
México	Re-reforma	2020	Lo mantiene, pero en la práctica pasa a sistema mixto, con mejoras importantes en seguridad social.
El Salvador	Re-reforma	2017	Cambio a sistema mixto, no mejora en seguridad social, salvo eliminación de tablas de mortalidad diferenciadas por género.
Perú	Proyecto Ley re-reforma	2021	Propone integración de dos sistemas (público y privado), con un sistema mixto y mejora potencial de la seguridad social.
Colombia	Propuesta re-reforma	2018	Propone integración de dos sistemas (público y privado), tendencia a modelo mixto y mejora potencial de la seguridad social.
Uruguay	Propuesta reforma	2021	Propone ratificar modelo mixto, mejora en seguridad social en ambos pilares y agrega nuevos.
República Dominicana	Proceso inicial	2021	Crea Comisión Bicameral que estudia modificación integral al sistema actual.
Panamá	Debate reforma pilar público	2022	Proceso inicial de debate de reforma paramétrica del pilar público.

Fuente: C. Mesa-Lago, "Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política", serie Políticas Sociales, N° 242 (LC/TS.2022/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

A continuación, Mesa-Lago se refirió a los impactos de la pandemia y la subsiguiente crisis económica, en los sistemas de pensiones durante 2019 y 2020, evidenciados en la reducción de la cobertura de la PEA, así como del porcentaje de afiliados que cotizan. Las transferencias entre administradoras cayeron, a la vez que sus utilidades se mantuvieron. Mientras, el capital acumulado en los fondos decreció en países como Chile, se estancó en países como el Perú, y la rentabilidad bruta real menguó en varios países. Adicionalmente, se realizaron extracciones de las cuentas individuales, reduciendo el monto futuro de las pensiones y comprometiendo la sostenibilidad financiera.

Finalmente, se refirió a orientaciones generales para los procesos de reforma a los sistemas de pensiones. Puntualizó en que se requiere de un diálogo social amplio en donde, en el caso de los esquemas de cuentas individuales, se aumente la participación de trabajadores y empleadores en su administración. Por otra parte, indicó que urge aumentar la cobertura de la población económicamente activa y de las personas mayores, apoyándose en pensiones no contributivas financiadas por el Estado y medidas de inclusión para las poblaciones difíciles de incorporar en el componente contributivo. Estas medidas deben estar combinadas con la expansión de la solidaridad endógena y, en el caso de la solidaridad exógena, a través de políticas estatales. Por otra parte, es sustantivo avanzar en una mayor igualdad de género con políticas que apunten a reducir las desigualdades en el mercado laboral y que las compensen en sus expresiones en el sistema privado. Señaló también que los regímenes separados (como las fuerzas armadas y funcionarios públicos) deben ser integrados con el fin de reducir las desigualdades y altos costos derivados de la fragmentación. A continuación, se refirió a la necesidad de aumentar la baja suficiencia de las prestaciones, incrementando las tasas de reemplazo en los sistemas de pensiones. Una de las formas para ello es a través de la creación de un sistema mixto. Asimismo, es preciso aumentar las pensiones contributivas bajas y ajustar las pensiones al índice de precios al consumidor en varios países.

De igual forma, recomendó que los sistemas privados reduzcan las altas comisiones de las administradoras para aumentar las pensiones y la competencia, así como reforzar el cumplimiento en el pago de las cotizaciones de los trabajadores, estableciendo la recaudación centralizada. Sugirió también avanzar en la coparticipación frente al riesgo de la volatilidad financiera con las administradoras, así como mejorar la información y el conocimiento de los asegurados del sistema de pensiones. Recomendó asimismo que se diversifique la cartera de inversión para aumentar rentabilidad real y neta y publicar esta cifra de los instrumentos, junto con realizar estudios actuariales donde no se hayan hecho recientemente. Finalmente, indicó que es clave enfrentar el efecto adverso de la pandemia y crisis, restringiendo la extracción de fondos, así como adaptar los sistemas de pensiones al envejecimiento poblacional, fenómeno que afecta tanto a los sistemas públicos como privados, y resguardar la independencia de los entes supervisores de pensiones.

Panel 3: "Los desafíos de reforma en los sistemas de pensiones en la región y el nuevo escenario a partir de la pandemia"

**Laura Ripani, Jefa de la División de Mercados Laborales,
Banco Interamericano del Desarrollo (BID)**



Mencionó cómo la pandemia puso en evidencia las vulnerabilidades estructurales de los mercados laborales de la región, con énfasis en la informalidad y la pérdida de empleos, y el agravamiento de los desafíos de suficiencia y sostenibilidad de los sistemas de pensiones. En este contexto, se derivan tres grandes lecciones. En primer lugar, es un error mantener un sistema de pensiones basado únicamente en la contribución del empleo formal, pues lo priva de estabilidad ante escenarios de crisis. En segundo lugar, los sistemas de pensiones deben tener como objetivo promover un buen funcionamiento del mercado laboral. En tercer lugar, los procesos de reformas requieren de medidas adicionales para la institucionalización de los sistemas de pensiones en contextos como la importante digitalización que se vivió en la pandemia. Además, requieren una visión más integral que considere los ajustes del sistema tributario, financiamiento de la salud, de cuidado y de sistemas de protección a los desempleados. Entre los elementos y recomendaciones para las discusiones de reforma, se plantea la necesidad de un tipo de sistema que se adapte a los mercados laborales y que contribuya a promover el empleo formal. Se plantea el diseño multipilar – que pone una pensión universal no contributiva como la base del sistema, integrada con los pilares contributivos y voluntarios - de un sistema de pensiones para promover el buen funcionamiento del mercado laboral, permitiendo tener una tasa de contribución para trabajadores y empleadores de bajos ingresos que no encarezca el empleo formal. Además, enumeró medidas prioritarias para fortalecer los sistemas de pensiones, así como para avanzar en cerrar las brechas de género. Entre ellas, habló sobre la ampliación de las pensiones no contributivas en el corto plazo, y en el largo plazo propiciar una mayor flexibilidad laboral, normativas de mayor paridad de género, inversiones para promover los sistemas de cuidado, inversión en capacidades, eliminación de las restricciones de contribución para que trabajadores de bajos ingresos y de tiempo parcial puedan realizar aportes, innovación en la promoción del ahorro y el diseño de planes de inversión, y el diseño de políticas de jubilación neutrales en cuanto al género. Las reformas deben contemplar el diálogo social, reforzar el acceso y la formalización de los trabajadores y fortalecer la institucionalidad de pensiones.

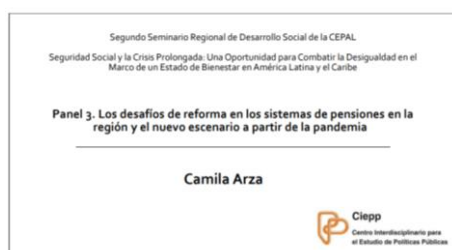
**Sebastián Nieto Parra,
Jefe para América Latina y el Caribe, Centro de Desarrollo de la Organización
para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)**

Reflexionó sobre cómo la pandemia de COVID-19 y la crisis consecuente puso en evidencia la baja cobertura de la protección social en América Latina, especialmente donde un 40% de la población carece de acceso a la protección social. Las medidas de emergencia, en algunos casos, pudieron cubrir a una proporción importante de esta población y abrieron la reflexión sobre cómo mejorar los sistemas de pensiones. Adicionalmente, las grandes brechas en términos de desigualdad, en particular en las personas mayores, se vieron amplificadas. Por otra parte, un fenómeno del que los Estados deben

hacerse cargo, es la informalidad laboral, mayor entre jóvenes y entre personas mayores, así como la inminente automatización laboral, que se estima afectará al 20% de los puestos de trabajo. Respecto a los sistemas de pensiones en particular, habló sobre las elevadas tasas de reemplazo que enfrentan los trabajadores que han tenido empleo formal y tienen acceso a una pensión. Además, hizo referencia a la práctica de varios países de la OCDE que implementan aumentos a la edad de jubilación de acuerdo con la esperanza de vida. En el caso de América Latina, estas edades son en su mayoría iguales o menores al promedio de la OCDE (65 años), con amplias diferencias por género. Finalmente, se refirió al gasto público en pensiones, relativamente bajo en la actualidad, en donde el envejecimiento demográfico que experimenta la región deriva en un costo insostenible para el año 2060, empujando la necesidad de nuevos y mayores pactos fiscales que contemplen una diversidad de fuentes de financiamiento.

Camila Arza

Investigadora Independiente del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Argentina



Planteó que el foco de la reorientación de la política previsional tiene desafíos en cuanto a cobertura, redistribución e incorporación de las poblaciones que estaban excluidas. En este sentido, las pensiones no contributivas se han expandido de forma significativa en términos de cobertura, con nuevos programas y mayor gasto público, manteniendo un rol central durante la pandemia de COVID-19. Sin embargo, el déficit en cobertura persiste, con amplias brechas de acceso que deben suplir los pilares no contributivos, una baja suficiencia respecto a los montos que muchas veces no superan la línea de la pobreza, y obstáculos en términos de igualdad ante la brecha de beneficios entre prestaciones contributivas y no contributivas, con diferentes condiciones y falta de integración. En vista de esta situación, se genera una economía política diferenciada. Por otra parte, los supuestos de una trayectoria laboral continua y formal, sin reconocimiento del trabajo no remunerado, reproduce y amplifica las brechas de género existentes en el mercado laboral. Las reformas recientes incorporan una perspectiva de género mediante créditos contributivos y tasas de mortalidad uniformes. En este ámbito, las pensiones no contributivas son la principal herramienta para reducir las brechas de género. Sin embargo, urge una visión integrada e intersectorial de los mecanismos definidos para enfrentar dichas brechas. Finalmente, mencionó que la pandemia visibilizó la importancia de los sistemas de protección social para contener los costos sociales de las crisis, pero es importante tener en mente que el espacio económico y fiscal puede ser altamente adverso, por lo que traducir necesidades sociales en políticas públicas no es un proceso automático, sino que requiere de un alto componente de economía política.

Ana Mohedano
Vicesecretaria General
Organización iberoamericana de Seguridad Social (OISS)



Indicó que la pandemia destacó el papel de los sistemas de pensiones no contributivos, en particular debido a la extensión de la informalidad laboral. En tanto, se erigen otros desafíos para los sistemas de pensiones contributivas a raíz de la crisis, especialmente ante el descenso en el número de cotizantes, el envejecimiento poblacional y la crisis de los cuidados. Además, puso énfasis en la necesidad de mejorar la digitalización de los procesos de los sistemas contributivos para aumentar su eficacia y eficiencia, y facilitar el acceso de las prestaciones, especialmente a la población de personas mayores. Ante el escenario actual que contempla una crisis inflacionaria, el aumento en la pobreza y la ralentización del crecimiento económico, se deben implementar medidas que aumenten la cobertura y fomenten la innovación en los sistemas contributivos para adaptarse a las dinámicas del mundo laboral y sus necesidades, así como la trayectoria de la informalidad. Por otra parte, el rol del Estado es clave para asegurar la suficiencia de las pensiones, mediante el aumento de las tasas de reemplazo, con indexaciones a los índices de precios al consumidor y tablas homogéneas de mortalidad. Además, para proteger la sostenibilidad de los sistemas, es necesario reducir los costos administrativos, fortalecer la educación previsional y situar a las pensiones como política de Estado. Aclaró que las pensiones no contributivas deben estar coordinadas con los sistemas contributivos, para transitar hacia sistemas integrales con reformas fiscales que tengan a las prestaciones como derecho de ciudadanía. Además, urge hacerse cargo del gran desafío que significa transversalizar la perspectiva de equidad de género mediante el aumento de la cobertura en sectores económicos feminizados, con incentivos al ahorro previsional y equiparación de prestaciones en el trabajo independiente. En este aspecto, señaló que se deben realizar medidas de compensación por cuidados no remunerados y desarrollar una corresponsabilidad en el ámbito del cuidado con permisos parentales iguales e intransferibles, que vayan más allá de los sistemas de pensiones.

Mauricio Olivera
Vicerrector administrativo y financiero
Universidad de los Andes, Colombia



Segundo Seminario Regional de Desarrollo Social: "Seguridad social y la crisis prolongada: una oportunidad para combatir la desigualdad en el marco de un Estado de bienestar en América Latina y el Caribe"

Sistema pensional colombiano



Describió el sistema de pensiones colombiano y habló sobre cómo la reforma que creó el sistema paralelo de pensiones profundizó el problema previsional que Colombia estaba experimentando. Los diferenciales en los beneficios obtenidos en ambos regímenes complejizan la decisión individual de las personas al momento de optar por uno de los subsistemas. Por otra parte, en el país hay altas tasas de informalidad, en tanto el 55% de los trabajadores no cotizan en el sistema de seguridad social nacional a la vez que se experimenta alta rotación entre el sector formal e informal, deteriorando las capacidades de cobertura y cotización. La baja contribución se traduce en que solo un 25% de las personas mayores son receptores de pensiones, indicando que el principal problema del sistema de pensiones en el país es el de cobertura. A continuación, se refirió sobre una propuesta de reforma al sistema de pensiones colombiano elaborada en 2012 basada en un modelo de protección a la vejez. Esta propuesta buscaba aumentar la cobertura del sistema de pensiones y estaba compuesto por un pilar cero (Colombia Mayor), régimen no contributivo focalizado en personas en situación de pobreza, seguido de un pilar de beneficios económicos periódicos (BEPS), y finalmente los pilares de un sistema mixto, con uno de reparto para sueldos menores al salario mínimo y otro de ahorro individual. Recalcó que la reforma previsional debe estar articulada con la reforma laboral. Además, destacó que ningún régimen es sostenible por sí solo, al tener el sistema de reparto problemas de balances financieros en tanto que la capitalización individual no es sostenible socialmente. Reflexionó sobre el debate actual entre el sistema de reparto y el de capitalización individual, abogando por soluciones flexibles para dar una solución viable a la realidad previsional colombiana. Finalmente, abordó el mecanismo de pareo del BEPS, en donde se acerca la normatividad pensional a la realidad laboral, particularmente en el caso de trabajadores informales, en donde se incentivan las cotizaciones previsionales y el Estado subsidia el 20% de la contribución, sin existir una periodicidad preestablecida, dando origen a una pensión o, bien, un beneficio periódico.

IV. Sistemas de salud

Panel 4: "Problemáticas estructurales para la igualdad en salud y COVID-19: la urgencia de avanzar hacia sistemas de salud universales y resilientes"

Modera: Daniel Titelman, Director, División de Desarrollo Económico, CEPAL

Presentación principal: James Fitzgerald, Director, Sistemas y Servicios de Salud, OPS

Reflexionó sobre cómo, a casi tres años de la pandemia, la región de las Américas, la más afectada en número de infecciones y muertes asociadas al COVID-19, sostiene impactos críticos en desarrollo social, crecimiento económico y salud. Se ha observado una interrupción en la provisión de servicios desde la oferta y la demanda, particularmente en el primer nivel, con un consecuente impacto de largo plazo. La pandemia, a la vez, amplificó las brechas y barreras existentes en torno a la segmentación, fragmentación, financiamiento y capacidad de respuesta de los sistemas de salud. Pese al progreso en indicadores y metas asociadas a financiamiento y protección financiera, el estado de los sistemas sanitarios era, incluso previo a la pandemia, insuficiente. Esto se ve reflejado en el desfinanciamiento tanto en el primer nivel de atención como en el déficit crónico de recursos humanos. A la vez, a raíz de la fuerte dependencia de los países de América Latina y el Caribe de las importaciones de insumos médicos, ha habido desabastecimiento y una desigual distribución de vacunas de COVID-19 y otras tecnologías sanitarias en la región. Es por ello, que se ha llamado a la región a construir una capacidad productiva e industrial que sea innovadora y suficiente, con políticas sectoriales que aseguren un acceso equitativo, con sistemas regulatorios fortalecidos e integrados, cadenas de valor y suministro regionalizadas y el uso racional de tecnologías para promover la solidaridad, que disminuya la dependencia de importaciones. Por otra parte, Fitzgerald mencionó que pocos países tuvieron reformas integrales a sus sistemas de salud en los últimos años, predominando los casos de transformaciones focalizadas en el aseguramiento o en modelos de atención. Ante ello, enfatizó que urgen reformas profundas que involucren esfuerzos en la atención primaria de la salud (APS), aumenten la capacidad de producción de investigación y tecnologías, inviertan en recursos humanos, fortalezcan la gobernanza, incrementen el financiamiento en salud y la capacidad de las redes de

atención y entreguen mejores respuestas ante emergencias. Las reformas, recalcó, requieren en todo momento constante evaluación. En este sentido, la pandemia dio paso a la fijación de cuatro ejes para dar resiliencia a los sistemas sanitarios: i) transformaciones basadas en el enfoque de APS, en línea con el “Pacto 30-30-30 APS para la Salud Universal” para romper las barreras estructurales de acceso; ii) fortalecimiento del liderazgo; iii) fortalecimiento de redes de atención, y iv) aumento y sostenibilidad del financiamiento público en salud y protección social, con enfoque de determinantes sociales, ambientales y económicos alineados con los principios de cobertura y salud universal. Por último, reflexionó sobre la ventana de oportunidad que se presenta en este momento crítico para la cooperación técnica integrada entre países, contemplando transformaciones que requerirán de abordajes políticos, estratégicos y prácticos, y con un rol fundamental en la rectoría y gobernanza.

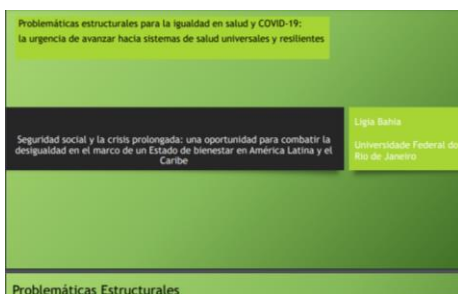
Asa Christina Laurell

Titular de la Dirección de Planeación Estratégica para la Transformación Institucional Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), México

Caracterizó al sistema de salud público mexicano, destacando su alta fragmentación y segmentación, pese a ser considerada la salud un derecho constitucional y tener un sector privado relativamente pequeño. Los problemas de segmentación se traducen en desafíos respecto al personal de salud, toda vez que sus derechos difieren en los diferentes tipos de contrato. Por otra parte, durante la pandemia por COVID-19 se otorgó atención a todas las personas que la buscaron, recibiendo independiente de su condición de aseguramiento. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la institución con mayor capacidad del sistema, amplió su capacidad de prestación de servicios y construyó un sistema de atención ambulatoria llamado Módulo de Atención Respiratoria del Seguro Social (MARS), junto con un avance importante en teleconsultas. Trabajos en conjunto con la Secretaría de Salud le permiten al IMSS distribuir la carga de enfermedad entre los estados más afectados por el COVID-19, equilibrando el peso entre instituciones y apuntando a la universalización y federalización de los servicios. Respecto a la expansión del IMSS a la población no afiliada, principalmente personas sin seguridad social laboral, las encuestas apuntan a la buena disposición de la población afiliada al IMSS, lo cual se vincula con el programa de universalización para dar servicio gratuito a toda la población a través del IMSS-Bienestar. Asa Christina Laurell finalizó mencionando los desafíos en torno a los planes de transformación del sistema sanitario, en donde es fundamental la capacidad de operación más allá de la planificación, con especial consideración en el trabajo de campo, en contacto con poblaciones y territorios y generando políticas desde abajo hacia arriba y desde la periferia hacia el centro. Los cambios, acotó, requieren de voluntad y apoyo político para llegar a buen puerto.

Ligia Bahía

Doctora en Salud Pública de la Fundación FIOCRUZ y Profesora Asociada de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) del Brasil



Presentó un análisis sobre el sistema de salud brasileño y mencionó cuatro puntos fundamentales para hacer frente a la situación actual. El primero se relaciona con la identificación de las problemáticas sociales, económicas y ambientales estructurales que aquejan al sistema de salud y a la salud de la población, como la desigualdad estable en el tiempo, el racismo, la devastación forestal, el extractivismo, el aumento del gasto privado frente a un gasto público estancado, las inequidades en la distribución del gasto entre segmentos, la fragmentación en la atención y la privatización en la formación de recursos humanos. El segundo punto refiere al enfrentamiento de la pandemia, en donde el Brasil concentró una cantidad de muertes relevante en la región, con impactos desiguales entre provincias y un tardío inicio del proceso de vacunación. En su tercer punto se refirió al panorama actual brasileño. Por un lado, hay una amplia aprobación ciudadana del Sistema Único de Salud (SUS) y una reversión en la tendencia de vacunación. Por otro, el sector privado creció durante la pandemia, por medio de una mayor participación en el sector farmacéutico, en los planes de salud y las escuelas de formación sanitaria. A raíz del aumento en participación del sector privado, el sistema sanitario ha experimentado una mayor financiarización y una fuerte estratificación social. Bahía reflexionó en un cuarto punto sobre el panorama político futuro donde, pese a la mención casi unánime del fortalecimiento del SUS, hay temas que se están dejando fuera del debate, como el aborto, drogas, armas, prisiones, la pandemia y la participación del sector privado. Finalmente, para fortalecer el SUS, indicó que es preciso ampliar el espacio de lo público mediante la implementación de políticas sanitarias que apunten hacia la universalidad, acotando el sector privado y reduciendo la financiarización del sistema a la vez que se generan políticas fiscales para ello, afrontando tareas políticas complejas, generando diálogos y consensuando acuerdos con todos los sectores y transversales a todas las áreas, en donde es clave la articulación de distintas esferas sociales con la salud.

Vicente Ortún

Profesor Emérito de la Facultad de Economía, Universidad Pompeu Fabra, España



Expuso sobre los bienes públicos, la igualdad en salud mediante políticas no sanitarias y la equidad en salud mediante políticas sanitarias. Al abordar el tema de los bienes públicos, se refirió a los llamados males públicos, ya sean de origen natural, humano o político. Al respecto mencionó el riesgo cierto que tenemos como sociedad de una mayor prevalencia de virus zoonóticos a causa del bien (mal) público

que significa el calentamiento global y la migración producto de la pérdida de espacios habitables. Un bien público plantea la necesidad de la cooperación colectiva. Cuando se trata de una situación global, la coordinación entre miles de millones de personas se torna compleja, dependiendo de la voluntad de quienes estén dispuestos a cumplir y del apoyo de organizaciones internacionales. Otro ejemplo de mal público al cual se refirió Ortún es la desigualdad, que se profundizó con la pandemia de COVID-19, amenazando la salud, el crecimiento económico y la democracia. Con relación a los bienes públicos, mencionó la relevancia de la creación de políticas sanitarias y no sanitarias que apunten a la generación de conocimiento científico, la disminución de la desigualdad de recursos y la creación de capital humano, entre otros. En su segundo punto se refirió precisamente a los avances en equidad producto de políticas no sanitarias, en donde destaca la educación, particularmente primaria, para hacer frente a la desigualdad que erosiona la cohesión social y el desarrollo futuro. Por último, Ortún mencionó las políticas sanitarias como herramientas para combatir la desigualdad, resaltando la salud pública y la Atención Primaria en Salud en donde una mayor oferta se relaciona con mejor salud y resultados equitativos, considerándola un bien común expuesto a la debilidad de un bajo financiamiento. Reiteró la importancia del financiamiento público como la única forma de habilitar la eficiencia e igualdad, y la importancia de tener buenos gobiernos que puedan gestionar políticas redistributivas. La redistribución de la riqueza facilita la implementación de un sistema de salud público universal y viceversa.

Camilo Cid

Director del Fondo Nacional de Salud (FONASA), Ministerio de Salud de Chile

Caracterizó los desafíos que enfrenta el sistema de salud chileno, entre ellos el avance hacia la universalidad en cobertura, acceso y calidad de las prestaciones y el derribamiento de barreras en el financiamiento y la oferta. Se refirió a la segmentación, ocasionalmente más baja que en otros países, pero con una brecha más amplia entre lo público y lo privado, con profundas diferencias en recursos y resultados en salud. Al referirse a la fragmentación, destacó el rol fundamental que juega en los problemas de organización de servicios y que potencia las dificultades derivadas de la segmentación. En tercer lugar, mencionó los problemas de subfinanciamiento, reflejados en el alto gasto de bolsillo y bajo gasto público, que no se condice con el alto nivel de ingreso per cápita del país. En este ámbito se aprecia baja cobertura financiera, desprotección financiera y riesgo de caer en la pobreza, bajo lo cual recalcó los esfuerzos del gobierno por eliminar las barreras de acceso mediante la nueva ley de Copago Cero. Mencionó que estas características se potenciaron con la pandemia y el incremento de la demanda, triplicando las listas de espera. Las respuestas del sistema de salud también dan cuenta de sus fortalezas, como ha sido el caso de la vacunación masiva que logró llegar a distintas partes del territorio, solventada por la sólida red de atención primaria. No obstante, indicadores como los de mortalidad en exceso superan los valores esperados para el nivel de ingreso chileno. Continuó su intervención presentando la propuesta de reforma estructural al sistema de salud chileno. Esta considera la creación de un nuevo Fondo Universal de Salud que mancomune el financiamiento solidariamente y lo distribuya entre proveedores, junto a un componente de servicios jerarquizado bajo el Servicio Nacional de Salud, basado en la Atención Primaria de Salud (APS) universal, con capacidad resolutoria y articuladora, el incremento del gasto público, y la consideración de actores privados con reglas públicas en cuanto a calidad y financiamiento, además de aseguramiento complementario fuera de la seguridad social. Mediante la reforma se pretende aumentar el acceso y calidad de los servicios. Por último, Cid insistió en el carácter político de la reforma, que requiere de leyes aprobadas en el parlamento, de consenso amplio y convencimiento de grandes grupos para que sea una política de Estado.

Panel 5: "Fortalecimiento de los sistemas de protección social: desafíos de la reestructuración de los sistemas de salud en América Latina y el Caribe"

Modera: Simone Cecchini, Director, CELADE- División de Población, CEPAL

Presentación principal: María Luisa Marinho, Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social, CEPAL



Reflexionó sobre el rol de la salud como eje central del desarrollo social inclusivo y del desarrollo sostenible, las desigualdades previas a la pandemia, la centralidad de la matriz de la desigualdad social y las debilidades estructurales de los sistemas de salud, la vulnerabilidad de la región ante una triple crisis y la ventana de oportunidad que se abre para avanzar hacia nuevos sistemas de salud. La pandemia de COVID-19 gatilló una crisis sanitaria, social y económica sin precedentes, con efectos de corto y largo plazo que denotan la particular vulnerabilidad de América Latina y el Caribe. El derecho a la salud se vio amenazado por la crisis sanitaria, económica y social derivada de la pandemia, en donde la desigualdad actuó como causa y efecto del desigual riesgo ante el COVID-19. Respecto a la centralidad de la salud en el desarrollo sostenible, evidenciada en la pandemia a través del retroceso en múltiples objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aludió a la relación bilateral entre la salud y el desarrollo social inclusivo, el desarrollo económico inclusivo y la sostenibilidad ambiental, en una dinámica sistémica e interdependiente en donde la mayor inversión pública en salud genera impactos positivos en la educación, productividad, crecimiento, superación de la pobreza y reducción de la desigualdad. Luego, relató sobre cómo las brechas en salud entre países y dentro de ellos, producto de los determinantes sociales de la salud y los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad, plantean la urgencia de políticas articuladoras e integrales que avancen hacia la universalidad, con particular enfoque en la Atención Primaria en Salud. Mencionó la pandemia como una ventana de oportunidad histórica para reformar los sistemas de salud, en pro de avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes, considerando la salud como elemento fundamental para toda estrategia de desarrollo social inclusivo y sostenible. En este proceso es crucial un consenso que contemple el debate político, técnico, financiero, institucional y comunicacional, bajo un nuevo pacto social y fiscal que permita afrontar las desigualdades con sostenibilidad financiera.

Álvaro Ramos**Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS)**

Expuso sobre el pilar del sistema de seguridad social en Costa Rica que representa la CCSS, con un nivel de atención de alta calidad, principalmente enfocado en la Atención Primaria en Salud, y niveles de cobertura que hace cuatro décadas superaba el 80% de la población y recientemente, el 90%. Costa Rica, explicó Ramos, enfrenta múltiples desafíos, como el envejecimiento poblacional que desafía a los sistemas de protección social, las altas tasas de desigualdad que superan a países como Chile o México, la informalidad y retos en torno a la sostenibilidad financiera. La cobertura, si bien es alta, es mucho menor en la población no asalariada, por lo que la CCSS, pese a los buenos resultados generales en salud, busca la universalidad en este ámbito. Ramos enunció ejes de acción basados en la medicina preventiva, el fortalecimiento del primer nivel de atención y la promoción de la capacidad del personal de salud. Las promesas del sistema costarricense, en tanto, contemplan la universalidad, transparencia, neutralidad respecto a condiciones laborales y la credibilidad basada en la garantía de atención en salud oportuna. Para cumplir esas promesas, aclaró Ramos, son necesarios principios de eficiencia y control de gasto, la mejora de los servicios a usuarios, la optimización de la gestión de activos, la protección de la vulnerabilidad en el ciclo de vida de las personas y el financiamiento sostenible. Finalmente, reiteró la preocupación por la calidad de atención en un contexto de alta cobertura, en donde el componente tecnológico para la gestión de expedientes y referencias es clave en el funcionamiento y buena percepción del sistema.

Miguel Fernández Galeano**Especialista en Administración de Servicios de Salud de la Facultad de Medicina
Universidad de la República (UDELAR)**

Planteó la relevancia de repensar el Estado de bienestar, junto con la necesidad de integrar los sistemas de seguridad social con los sistemas de salud. Los desafíos de cobertura, calidad y sostenibilidad financiera deben atenderse de manera comprehensiva y sin desatender la homogeneidad, resolución, oportunidad y suficiencia de las prestaciones. Para romper con la segmentación es fundamental la voluntad y la conducción política de la transformación, pues son los gobiernos y la rectoría sanitaria quienes la llevan a cabo, y no solamente una hoja técnica de ruta. Es clave también la mancomunación de los fondos para resolver las desigualdades y darle sostenibilidad financiera al sistema, considerando per cápitas ajustados por riesgo. Para resolver el tema de la fragmentación, argumentó Fernández, se deben construir redes integradas de salud con el usuario en el centro. La Atención Primaria en Salud debe estructurarse con una lógica territorial en donde el diálogo entre determinantes sociales de la salud y los sistemas de salud sea imprescindible. En este sentido, los países deben elevar su gasto público en salud, realizando reestructuraciones con el horizonte claro de la universalidad con igualdad en la calidad. En Uruguay, pese a los avances que se han logrado en cuanto a cobertura, aún queda población informal fuera del sistema, lo que plantea un desafío a enfrentar. Al respecto, Fernández aludió a la importancia de la relación entre lo contributivo y lo no contributivo, fundamentada en el financiamiento solidario que permita la distribución de riesgos entre ricos y pobres, enfermos y sanos, personas jóvenes y mayores. Por último, se expuso sobre la centralidad del concepto de la gradualidad y el enfoque estratégico en la construcción de reformas exitosas a los sistemas de salud, en donde se debe trazar una hoja de ruta que avance hacia principios claros y definidos.

Ernesto Báscolo

Jefe Interino de la Unidad de Servicios de Salud y Acceso, OPS



Expuso sobre el recorrido histórico de la seguridad social como plataforma de procesos de reforma a la salud universal, los distintos sistemas de salud y las dimensiones fundamentales de las reformas. En la relación entre el Estado y el mercado, importan los tiempos, en términos de velocidad y gradualidad, pues ninguna reforma ni transformación de esta relación es automática ni instantánea. Junto con ello, es necesario considerar a todos los actores involucrados de manera tal que los procesos de reformas se consoliden y tengan estabilidad. Además, los avances en protección social y en salud deben darse en un marco de gradualidad que contemple diversos intereses y concepciones, en donde el proceso político e institucional es clave. Báscolo distinguió las reformas de ajuste, que suelen ser locales o subnacionales, de las reformas integrales que articulan transformaciones centradas en el sector público con aumento en el acceso junto con transformaciones focalizadas en la seguridad social con aumento de la cobertura. Sin embargo, las políticas destinadas a aumentar la cobertura formal no necesariamente reducen las barreras reales que habilitan el acceso real y efectivo ni derivan directamente en mejoras en igualdad. Es, por tanto, fundamental la presencia de reformas integrales que consideren expansiones en el aseguramiento al tiempo que mejoren la calidad de la cobertura entregada. Báscolo hizo un recorrido histórico de las reformas y contrarreformas en los países de la región y recalcó la participación clave de la rectoría, resaltando la centralidad de la articulación e integración con los sistemas de protección social y de salud. Destacó de dichos procesos los resultados ligados al aumento en la cobertura y la reducción gradual del gasto de bolsillo.

Bertha Luz Pineda

Coordinadora de Cambio Climático y su Impacto en Salud, Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unzué (ORAS-CONHU)

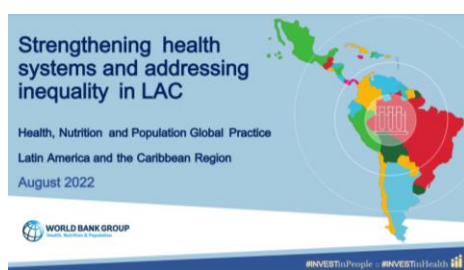


Habló sobre las problemáticas evidenciadas por la pandemia de COVID-19 y la consecuente necesidad de políticas de transformación a los sistemas de salud de la región. En un contexto de crisis sanitaria, planetaria, social, política y económica, la salud debe estar en el centro de las reformas, en un esfuerzo de trabajo intersectorial que articule economía, educación y trabajo, entre otros. Sólo teniendo la salud en el centro de la política pública se puede avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y en concordancia con su relación con los determinantes sociales de la salud. Las transformaciones deben estar orientadas a garantizar el derecho a la salud, con justicia social y ambiental de por medio, en el marco de un nuevo Estado de bienestar. Al respecto, urge enfrentar y reducir las desigualdades sociales que se hacen

presentes en el ámbito de la salud mediante sistemas universales y una protección social sostenible. Las políticas sanitarias deben contemplar el financiamiento adecuado, la integración con otros sectores, la cooperación y solidaridad regional e internacional, así como la soberanía sanitaria. Pineda aludió a la situación actual, en donde la crisis representa un espacio propicio para la transformación en vista de los resultados desiguales en indicadores de salud que esta significó. Luego, procedió a identificar recomendaciones clave para las transformaciones de los sistemas sanitarios. Es fundamental el trabajo colectivo para enfrentar y reducir las desigualdades en salud. De igual forma, para llegar a sistemas de salud universales, resilientes y sostenibles, se deben evaluar constantemente las políticas asociadas, de manera tal que se rinda cuentas y se corrija el camino en todo momento. Por otra parte, es crucial tener un presupuesto que permita garantizar derechos, asegurando la sostenibilidad financiera y resguardando los compromisos políticos esenciales que permitan dicho financiamiento.

Michele Gragnolati

Gerente de la Práctica de Salud en Latino América y el Caribe del Banco Mundial



Expuso sobre las desigualdades que caracterizan a la región. Existe una marcada gradiente social entre indicadores sociales y de salud que consolida la estrecha relación entre indicadores sanitarios y otras áreas, como riqueza, ingresos y educación, y que se da tanto entre países como al interior de ellos. La pandemia de COVID-19, en tanto, tuvo un impacto devastador que se dio con mayor fuerza en las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad. De igual forma, explicó Gragnolati, el acceso a los sistemas sanitarios se vio afectado negativamente a la vez que las brechas por nivel socioeconómico se amplificaron. Luego, procedió a caracterizar las trayectorias de los sistemas sanitarios dentro de la región en torno al financiamiento de la salud, donde el gasto público y de bolsillo varía ampliamente entre países. En la última década, algunos países han reducido su gasto público a la vez que han aumentado el gasto de bolsillo lo que, de la mano de la reducción de la protección social, posiciona a sus poblaciones en una situación de desprotección financiera y obstaculiza el acceso a una salud de calidad. En 2017, un 34% del gasto total en salud de la región correspondía a gasto de bolsillo de los hogares, evidenciando la situación crítica de una región que sostiene el mayor gasto catastrófico global y en donde muchos países han visto incrementado este componente como parte del gasto en salud. Dicha situación es desigual y socialmente ineficiente. Posteriormente, Gragnolati reflexionó sobre el camino de recuperación óptimo tras la pandemia, planteando cuatro escenarios posibles en un contexto de incertidumbre económica y fiscal: i) una reducción procíclica del gasto público en salud; ii) una mantención del gasto público; iii) el aumento del gasto público o iv) el aumento del gasto público con compensación por el incremento ocurrido respecto al gasto de bolsillo. Al respecto, señaló que el segundo escenario tiene mayor probabilidad de ocurrencia, pero deben realizarse esfuerzos para aumentar el gasto público en salud si se quiere transitar hacia los cambios necesarios para apoyar un progreso sostenible e inclusivo. Por otra parte, discutió sobre cómo la fragmentación y segmentación de los sistemas de salud pone en riesgo la sostenibilidad del sistema, generando ineficiencias estructurales. En este ámbito, la falta de acceso a cobertura de salud de la población que trabaja de manera informal perpetúa las desigualdades existentes, generando una situación crítica en vista del escaso avance que se ha tenido en materia de su incorporación al mercado formal.

V. Sesión de cierre: la oportunidad de fortalecer sistemas de seguridad social en un contexto de incertidumbre

Moderador: Leonardo Ferreira, Director Adjunto, OIT para América Central, Haití, Panamá y la República Dominicana



Alberto Arenas de Mesa
Director de la División de Desarrollo Social, CEPAL

Destacó la oportunidad de diálogo que ofreció el Segundo Seminario Regional de Desarrollo Social en el debate sobre los sistemas de seguridad social de América Latina y el Caribe y reflexionó sobre los principales desafíos que enfrentan los países de la región ante la oportunidad histórica para implementar las transformaciones necesarias a los sistemas de pensiones y salud que permitan consolidar plenas garantías para el ejercicio de los derechos sociales de la población. A más de dos años y medio del inicio de la pandemia de COVID-19, los países de América Latina y el Caribe se encuentran ante un panorama regional sumamente complejo. Uno de los aprendizajes fundamentales que deja este difícil período es que sin seguridad social no es posible pensar en el desarrollo social inclusivo ni en el

desarrollo sostenible. En relación con los sistemas de pensiones, la región se encuentra en una situación desafiante en cuanto a su sostenibilidad, toda vez que las prestaciones no cuentan con niveles de cobertura ni suficiencia adecuados, junto con las restricciones a la sostenibilidad financiera que pueden enfrentar los países. Por tanto, hay un amplio consenso respecto a la necesidad de consolidar sistemas universales e integrales que, desde los principios de solidaridad social e igualdad, avancen hacia sistemas sostenibles, tanto en términos de cobertura y suficiencia de las prestaciones, como en sostenibilidad financiera. A su vez, la pandemia de COVID-19 ha hecho explícita la urgencia de avanzar hacia sistemas de salud que sean también universales, integrales, sostenibles y resilientes. La crisis sanitaria gatillada por la pandemia dejó al descubierto las debilidades estructurales de los sistemas de salud de la región, que presentan un subfinanciamiento crónico caracterizado por un bajo gasto público y alto gasto de bolsillo; la segmentación de los sistemas de salud en diferentes subsistemas que no están interrelacionados y carecen de solidaridad; y la fragmentación de la atención y organización de estos. Ante estos desafíos, el rol del Estado es fundamental a la vez que surge la necesidad de avanzar hacia un Estado social de derecho con un Estado de bienestar fortalecido. Finalizó recalcando la urgencia de alcanzar acuerdos políticos que permitan sostener un pacto social, fiscal e intergeneracional que entregue certidumbre y protección y viabilice las políticas y transformaciones en los sistemas de pensiones y salud, garantizando en todo momento la sostenibilidad financiera de la protección social.

Felice Zaccheo

Jefe de la Unidad para México, Centroamérica y el Caribe y Operaciones Regionales, Comisión Europea

Destacó que los impactos de la pandemia por COVID-19 pusieron de manifiesto las profundas desigualdades y brechas en cobertura existentes en la región, las que obstaculizan el avance hacia sistemas integrales de protección social. Comentó sobre la centralidad que tiene la seguridad social en los Estados de bienestar social europeos que, a pesar de sus altibajos, ha garantizado mejoras en productividad y progreso del grueso de la población, siendo un factor de desarrollo económico. En esta línea, mencionó cómo la eficiencia de la igualdad se debe al binomio entre protección social y desarrollo económico. Recalcó que la Unión Europea lleva más de quince años colaborando con América Latina para fortalecer la cohesión social y reducir las desigualdades a través de múltiples programas. Destacó el programa insignia EUROsociAL+, que crea un espacio sólido para el diálogo birregional, el aprendizaje entre pares y las transferencias de experiencias exitosas en la promoción de políticas públicas. A través de este programa, la Unión Europea ha apoyado diversas reformas a los sistemas de pensiones y de salud en la región. Posteriormente, mencionó las lecciones derivadas de la pandemia respecto de los sistemas de salud. En primer lugar, la inversión en salud está marcada por la accesibilidad universal y resiliencia de los sistemas sanitarios, priorizando la inversión en personal sanitario, la digitalización de los servicios y el abordaje de las desigualdades. En segundo lugar, puntualizó la necesidad de mayor autonomía en los países de la región respecto a temas clave como las vacunas, productos farmacéuticos y suministros, en donde tanto la región como la Unión Europea pueden beneficiarse mutuamente al diversificar sus fuentes de suministros y generar alianzas. En tercer lugar, indicó que se requiere particular atención en el cuidado de las personas mayores y en situación de dependencia, fortaleciendo los sistemas de protección social en sentido vertical y horizontal, para avanzar hacia sistemas universales, integrales y sostenibles. Por último, advirtió que la región no debe permitir que sus medidas de austeridad reviertan los avances en los sistemas nacionales de protección social, por lo que la Comisión Europea planea gestionar una nueva generación de programas que apoyen el diálogo birregional sobre el desarrollo humano, incluyendo al Caribe y enfocándose en salud, educación, género y juventud, con la reducción de las desigualdades y la creación de trabajos decentes como focos transversales. En este eje, anunció que en 2024 se desarrollará el programa global *Universal Social Protection 2030* destinado a crear sistemas de información de protección social integrados e interoperables.

Manfred Häbig**Asesor Principal del Programa de Cooperación CEPAL-BMZ/GIZ**

Comenzó resumiendo que una de las lecciones que dejaron las presentaciones del seminario es la presencia de grandes desafíos para el funcionamiento de sus Estados de bienestar, entendiendo por ello la existencia de sistemas de protección social y de salud que sean universales, integrales, sostenibles y resilientes. Entre los desafíos mencionó las dificultades para asegurar la cobertura y calidad de los sistemas de seguridad social. En este contexto, el futuro de las pensiones representa, sin duda, un desafío mayor para países que enfrentan un marcado envejecimiento poblacional, entre ellos los Estados nórdicos. Otro desafío relevante es la migración masiva y el futuro del trabajo en un mundo laboral influenciado progresivamente por los avances de la digitalización. Por otra parte, mencionó que la protección social entendida como un derecho y base fundamental para los Estados de bienestar enfrenta como contrapeso la inevitable necesidad de un financiamiento sustentable. En este ámbito toman relevancia tanto aspectos directamente relacionados con la política fiscal y la redistribución de recursos como aquellos derivados de la productividad, la innovación y la calidad del trabajo. Este último debe cumplir el rol de generar los ingresos necesarios para dotar de sustentabilidad a los sistemas. Posteriormente, se refirió a los constantes desafíos que aparecen en el panorama global, como lo ha sido la pandemia y lo está siendo la guerra en Ucrania, cuyo impacto completo aún es difícil de vislumbrar. Hoy se aprecia un escenario complejo para las economías, con elevadas tasas de inflación, aumentos significativos en el costo de la energía y en el precio de los productos básicos, y los consecuentes riesgos que ello implica para la cohesión y paz social, así como para las democracias. Al mismo tiempo, la reacción del sistema financiero internacional afecta el presupuesto estatal de muchos países de la región y, con ello, la posibilidad de financiar sistemas de protección social que sean suficientes para la ciudadanía. Para finalizar, mencionó cómo el escenario actual indica que los paradigmas que movieron gran parte del siglo XX y el inicio del siglo XXI llegaron a sus límites, y que por lo tanto se necesitan nuevas ideas. Postuló, por último, que aun cuando no existan soluciones perfectas y los contextos de los países deben ser considerados, las experiencias y aprendizajes que se generan son valiosos de ser compartidos para facilitar la toma de decisiones en este escenario complejo. En este sentido, agradeció y destacó el trabajo de la CEPAL y mencionó la voluntad de la Cooperación Alemana de continuar apoyando en estas instancias.

Bibliografía

- Bacigalupo, S y otros (2022), A New Proposal for Achieving a Better Mix of Pension Provision in Latin America. Zenodo. Disponible [en línea] <https://doi.org/10.5281/zenodo.7022687>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- _____ (2022b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2022/18-P), Santiago.
- _____ (2022c), *Panorama Social de América Latina*, 2021 (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Panamericana de la Salud) (2021), *La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social*. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47301/1/S2100594_es.pdf (fecha de consulta: 17 enero 2023).
- Mesa-Lago, C. (2022), "Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política", *Series de políticas sociales* (LC/TS.2022/99), Santiago.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022), "Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada—en busca de un futuro mejor".



Serie

CEPAL

Seminarios y Conferencias**Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

101. Memoria del Segundo Seminario Regional de Desarrollo Social. Seguridad social (pensiones y salud) y la crisis prolongada: una oportunidad para combatir la desigualdad en el marco de un Estado de bienestar en América Latina y el Caribe, Antonia Dahuabe (compiladora) (LC/TS.2023/32), 2023.
100. La vivienda y el hábitat como pilares de la recuperación económica: intervenciones en la 30ª Asamblea General de MINURVI, Estefania Forero y Andrea Castellón (LC/TS.2022/201), 2022.
99. Aprendizajes para avanzar hacia sistemas de salud universales, integrales, sostenibles y resilientes: memoria de los seminarios realizados en junio y agosto de 2022, Antonia Dahuabe O. y María Luisa Marinho M. (comps.) (LC/TS.2022/186), 2022.
98. La inclusión de pueblos indígenas y afrodescendientes en los sistemas de información de salud en el marco de la pandemia de COVID-19, Marta Rangel (LC/TS.2022/142), 2022.
97. Desafíos regionales en el marco del Acuerdo de Escazú: gestión de la información sobre biodiversidad en países megadiversos, Daniel Barragán, Valeria Torres y Carlos de Miguel (LC/TS.2022/20), 2022.
96. Memoria del Primer Seminario Regional de Desarrollo Social 'Educación en América Latina y el Caribe: la crisis prolongada como una oportunidad de reestructuración', Tomás Esper (comp.) (LC/TS.2022/18), 2022.
95. Los desafíos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: algoritmos, metodologías y experiencias, L. M. Cuervo y M. Délano (LC/TS.2022/11), 2022.
94. Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020, (LC/TS.2019/67), 2019.
93. Planificación multiescalar: ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos. Volumen III, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/61), 2019.
92. Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales. Volumen II, Luis Mauricio Cuervo y María del Pilar Délano (editores) (LC/TS.2019/54), 2019.

SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

Números publicados:

- 101 Memoria del Segundo Seminario
Regional de Desarrollo Social
Seguridad social (pensiones y salud) y la
crisis prolongada: una oportunidad para
combatir la desigualdad en el marco de
un Estado de bienestar en América Latina
y el Caribe
Antonia Dahuabe
(*Compiladora*)
- 100 La vivienda y el hábitat como pilares
de la recuperación económica
Intervenciones en la 30ª Asamblea General
de MINURVI
Estefania Forero y Andrea Castellón
- 99 Aprendizajes para avanzar hacia
sistemas de salud universales,
integrales, sostenibles y resilientes
Memoria de los seminarios realizados
en junio y agosto de 2022
Antonia Dahuabe y María Luisa Marinho
(*Compiladoras*)