

UNA SEGURIDAD SOCIAL DINÁMICA: ASEGURAR LA ESTABILIDAD SOCIAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

EVOLUCION Y TENDENCIAS
INFORME GLOBAL 2010
Asociación Internacional de la
Seguridad Social
Ginebra, 2010¹

¹ *Presentado en el Foro Mundial de Seguridad Social en Sud África - AISS*

Las publicaciones de la Asociación Internacional de la Seguridad Social están protegidas por derechos de propiedad intelectual. No obstante, pueden reproducirse breves extractos de estas publicaciones, sin autorización, cuando se trate de fines no lucrativos, a condición de que se mencione la fuente. Los derechos de reproducción o de traducción deben solicitarse a la Asociación Internacional de la Seguridad Social, Publicaciones de la AISS, Case postale 1, CH-1211 Ginebra 22, Suiza.

Las denominaciones aquí empleadas, conformes a la práctica de las Naciones Unidas, no implican juicio alguno por parte de la AISS sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras.

Si bien la preparación y reproducción de los datos se ha tratado con la diligencia debida, la AISS declina toda responsabilidad por cualquier imprecisión, omisión o error en los datos mencionados y, en general, por cualquier daño o perjuicio financiero o de cualquier otro tipo derivado del uso de la presente publicación.

El informe está disponible en formato electrónico: www.issa.int

También publicado en inglés:

Dynamic Social Security: Securing social stability and economic development

También publicado en francés:

Une sécurité sociale dynamique: garantir la stabilité sociale et le développement économique

También publicado en alemán:

Eine dynamische soziale Sicherheit: Sicherung sozialer Stabilität und wirtschaftlichen Wachstums

Impreso en Sudáfrica

ISBN 978-92-843-3193-2

ISSN (Impreso) 2071-3908

ISSN (en línea) 2071-3916

© Asociación Internacional de la Seguridad Social 2010

AGRADECIMIENTOS

El informe se elaboró bajo la responsabilidad del Observatorio de la Seguridad Social de la AISS.

Yukun Zhu estuvo a cargo de la dirección del proyecto, con el apoyo de Magid Fathallah, Wouter van Ginneken, Dmitri Karasyov, Florian Léger, Maribel Ortiz, Ian Orton, Ariel Pino, Pierre-Alain Roch, Raúl Ruggia Frick, Jens Schremmer y Roland Sigg. Alexander Belopopsky coordinó el diseño y la elaboración. Roddy McKinnon editó el informe. Pascal Massetti y Tobias Bühner brindaron apoyo editorial.

Se agradece a Mukul Asher, Elaine Fultz, Michael Samson y Andras Uthoff.

Prólogo

Este informe Evolución y Tendencias – Una Seguridad Social Dinámica: Asegurar la estabilidad social y el crecimiento económico– fue elaborado para el Foro Mundial de la Seguridad Social, organizado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y auspiciado por el Ministerio de Desarrollo Social de la República de Sudáfrica, en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, del 29 de noviembre al 4 de diciembre de 2010.

Durante el trienio 2008-2010, un objetivo importante de la AISS ha sido la promoción de la visión estratégica de la Seguridad Social Dinámica, la que promueve una seguridad social accesible y sostenible en base a instituciones de alto desempeño y de programas adaptados a condiciones particulares. Asimismo, la meta de extender la cobertura de seguridad social a todos se debe lograr mediante medidas innovadoras para brindar protección, el fomento de la prevención y el apoyo pro-activo a la rehabilitación y (re)inserción. Más aún, a efectos de desarrollar economías nacionales más social-mente inclusivas y productivas, las prioridades sociales deben estar estrechamente relacionadas con una voluntad política necesaria y sostenida.

Los recientes acontecimientos que tuvieron lugar en la economía global confirmaron el rol fundamental de la seguridad social como amortiguador social y estabilizador económico. Al mismo tiempo, sin embargo, los niveles de deuda pública han aumentado y se ha debilitado la situación financiera de muchos regímenes de seguridad social. A pesar de todo, y teniendo en cuenta el contexto internacional definido por la creciente globalización de los mercados y por la aceleración del envejecimiento de la población, la necesidad de contar con regímenes de seguridad social efectivos y eficientes dirigidos por un Estado comprometido y activo nunca ha sido tan importante.

Este es el gran desafío a que hacen frente todas las organizaciones miembros de la AISS en todas las regiones.

Las evidencias recientes, demuestran claramente que un número creciente de evoluciones y tendencias nacionales se corresponden con los objetivos de la Seguridad Social Dinámica. Esto pone de manifiesto que se ha puesto en marcha el cambio positivo y no tengo la menor duda de que es en base a un movimiento concertado hacia la consecución de una Seguridad Social Dinámica que las instituciones de seguridad social nacionales podrán afrontar con éxito los desafíos futuros y brindar una mayor protección social a las poblaciones.

Hans-Horst Konkolewsky
Secretario General

CAPITULO 1

Introducción

El objetivo de este informe global es presentar un panorama general y selectivo de la evolución y las tendencias de la seguridad social en el trienio 2008-2010. Los datos y análisis que aquí se presentan, guardan una continuación lógica con el informe elaborado con ocasión del primer Foro Mundial de la Seguridad Social de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), realizado en Moscú en 2007, y con la serie informes regionales de Evolución y Tendencias que se elaboraron con ocasión de los foros regionales de seguridad social de este trienio²¹, celebrados en Kigali, Manila, Varsovia y Brasilia.

Un importante objetivo del presente trienio es el de aportar un nuevo enfoque de análisis y aprendizaje de los desafíos fundamentales que afrontan las organizaciones miembros de la AISS en las diferentes regiones del mundo. Para apoyar este objetivo, la AISS ha desarrollado y documentado un marco estratégico innovador, una “Seguridad Social Dinámica”²². El objetivo de este marco, inspirado en evidencias positivas de buenas prácticas y de innovación, en el diseño y en la ejecución de los programas de seguridad social nacionales, es doble. En primer término, permite que los responsables de las políticas, los profesionales y los analistas observen y determinen del desarrollo de los regímenes de seguridad social en diversos contextos. En segundo término, apunta sistemáticamente a ayudar a orientar las mejoras en el diseño de los programas y en el desempeño operativo de las organizaciones miembros de la AISS.

El amplio objetivo del marco es apoyar el desarrollo de instituciones y regímenes de seguridad social accesibles, sostenibles y de elevado rendimiento. La búsqueda de este objetivo está estrechamente relacionada con la necesidad de que los regímenes de seguridad social deberían brindar protección, estimular la prevención y apoyar, de manera proactiva, la readaptación y la (re)inserción laboral. El objetivo de más largo plazo es que el logro progresivo y sostenido de los componentes de la Seguridad Social Dinámica contribuya al desarrollo de sociedades socialmente inclusivas y económicamente productivas. En última instancia, el objetivo es el de brindar una seguridad social para todos. De este modo, la Seguridad Social Dinámica es plenamente consistente y complementaria con la iniciativa global de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de las Naciones Unidas (ONU) denominada el “piso de protección social”.

Cuando los recursos lo permiten, un requisito para la consecución del objetivo de más largo plazo de la Seguridad Social Dinámica, es la necesidad que tienen muchos países de una voluntad política acrecentada y sostenida. Globalmente, el hecho de que sólo el 20 por ciento de la población mundial en edad de trabajar tenga pleno acceso a una seguridad social adecuada y de que aproximadamente una tercera parte carezca de acceso a alguna cobertura de asistencia sanitaria (OIT, 2010a), viene a sugerir que no puede ser de otra manera.

²¹ La Asociación Internacional de Seguridad Social sitúa a sus organizaciones miembros en una de las cuatro regiones geográficas siguientes: África, las Américas, Asia y el Pacífico y Europa. Las distinciones regionales en este informe, siguen esta práctica.

²² Véase McKinnon (2007) para un primer trabajo sobre el marco conceptual. Véase asimismo Sigg (2007), McKinnon (2009) y AISS (2007, 2008, 2009, 2010^a, 2010^b)

La realidad de la política económica a menudo impone que las prioridades de las políticas se definan mediante exigencias de más corto plazo y se apliquen en base a lo que puede hacerse, y no en base a una visión de más largo plazo en torno a lo que debiera hacerse.

Además, los acontecimientos imprevistos – como los desastres naturales o las crisis económicas – que forman parte del entorno de las políticas nacionales, pueden ejercer un impacto en los imperativos existentes, que conducirán, necesariamente, a un cambio en las prioridades inmedia-tas de las políticas o a una reordenación de las mismas. Cuando esto ocurre, y si bien los objetivos de más largo plazo pueden seguir inalterados (por ejemplo, la extensión del acceso a la cobertura de la seguridad social), la búsqueda de los objetivos tendrá que tener en cuenta, primordial y necesariamente, el cambio de contexto.

Es muy evidente que el contexto macroeconómico global ha cambiado significativamente desde 2007, debido a la importante crisis financiera y la consecuente desaceleración económica, que finalmente tuvieron un impacto en la economía global. Dicho contexto trajo consigo una caída del valor de los fondos seguridad social y de los fondos de pensiones de los sistemas de protección social de muchos países, en particular en 2008. El aumento de los niveles de desempleo y de pobreza condujo a unos gastos más elevados de los regímenes de seguridad social en prestaciones de seguros y en asistencia financiada con cargo a los impuestos, todo ello con una pérdida importante de los ingresos en concepto de cotizaciones, una disminución de los fondos de reserva y/o un aumento de la deuda pública. Además, la caída de la demanda agregada redujo la recaudación de impuestos por los gobiernos. Si bien los países han acusado el impacto de manera diferente, son muchos los que han sido afectados por la crisis (Pino e Yermo, 2010).

Las intervenciones de política dirigidas por los gobiernos y refrendadas por las instituciones financieras internacionales han sido importantes en muchos países. Éstas se centraron en el mantenimiento de los niveles de crecimiento económico y en la amortiguación del impacto negativo de la crisis en los niveles de empleo, en los flujos de ingresos de los hogares y en el consumo por parte de éstos. No todos los países, sin embargo, han tenido la libertad de acción fiscal necesaria para permitir esta particular respuesta a la crisis. En los países más pobres, el impacto de la recesión global ha agravado los problemas existentes generados por el aumento de los precios de los alimentos y del combustible y, de manera más general, por el subdesarrollo económico. En muchos casos, los individuos y sus familias, a menudo sin ninguna forma de protección social o de apoyo público, no han tenido más recurso que depender de sí mismos. Como consecuencia, se estima que, además de los 633 millones de personas que en 2008 vivían y trabajaban en situación de pobreza, con unos ingresos menores de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día²³, otros 215 millones de trabajadores se encontraban en situación de riesgo de pobreza en 2009.

Las regiones más susceptibles de acusar el impacto fueron el Sur de Asia, el Sureste asiático y el África subsahariana (OIT, 2010b).

A medida que nos acercamos a finales de 2010, la recuperación económica global y la salida de la crisis siguen siendo lentas e inciertas. A pesar de los signos de recuperación

²³ El Banco Mundial define la línea internacional de pobreza en 1,25 dólares de los estados Unidos a paridad del poder adquisitivo (ppa) de 2005: 2 dólares de los estados Unidos es la línea mediana de pobreza de los países en desarrollo a paridad del poder adquisitivo (ppa) de 2005. Para cualquier país, la línea mediana de pobreza corresponde a la cuantía del ingreso per cápita o a los gastos de consumo que separa a la mitad los más pobres (los muy pobres) que viven por debajo de la línea nacional de pobreza, de la otra mitad menos pobre y que son también considerados pobres.

de los mercados globales, en muchos países el desempleo no desciende y niveles elevados de desempleo siguen restringiendo los ingresos en concepto de cotizaciones de la seguridad social, al tiempo que, simultáneamente, se requieren en la actualidad mayores gastos en concepto de prestaciones. En este sentido, la evolución creciente del gasto, la reducción en la recaudación y la disminución drástica de los fondos de reserva, requirieron que muchos sistemas de seguridad social realicen una revisión de las valuaciones actuariales. En algunos casos, esto puede adelantar de manera significativa la fecha en la que se proyecta que los fondos de los regímenes se agoten, hecho que hasta el momento se había considerado, en buena medida, basándose en unos ratios de dependencia de los regímenes menores resultantes del envejecimiento de la población.

De manera más general, es ahora evidente que muchas de las políticas públicas excepcionales e iniciativas de estímulo económico que se introdujeron a partir de 2008 para responder al impacto de la crisis (por ejemplo, los “rescates” bancarios, las reducciones de impuestos para los empleadores o las asignaciones especiales de desempleo para los trabajadores despedidos), tendrán una repercusión de más largo plazo en las finanzas públicas nacionales. Como consecuencia, los excesivos niveles actuales de deuda pública parecen limitar cada vez más los gastos públicos futuros, incluso en la política social. En muchos países, especialmente en Europa, el reciente período de gasto fiscal más elevado ya se tradujo en reducciones presupuestarias, contribuyendo, en algunos casos, a una situación de austeridad fiscal. Las protestas que se presenciaron, por ejemplo, en Francia, Grecia y España en 2010, contra los recortes y ajustes del gasto público propuestos para reducir el nivel de protección de los sistemas de seguridad social, pueden repetirse en otras partes según se vaya ajustando el uso de los recursos fiscales.

El reconocimiento de los regímenes públicos de seguridad social integrados como una contribución positiva en la gestión de los impactos sociales y económicos negativos de la crisis ha sido una conclusión inesperada, aunque sumamente bienvenida, del período reciente. Anteriormente, era frecuente, aunque sin justificación, que la seguridad social fuese presentada en algunos foros como un obstáculo al crecimiento económico y a la competitividad global, queriéndose insinuar que los regímenes de seguridad social eran una de las causas de los problemas económicos, y no una solución en sí misma. La seguridad social no ha sido encontrada culpable de los hechos recientes de grandes turbulencias financieras y económicas globales, con lo que acabó enterrándose el argumento de que los gastos sociales constituyen una desventaja económica (Euzéby, 2010). Sin embargo, el amplio reconocimiento de la seguridad social pública como amortiguador social y estabilizador económico sin rivales y que forma parte integrante del mantenimiento de la estabilidad social y económica, se ha logrado con un costo más elevado de lo esperado, que se refleja en un profundo debilitamiento de las finanzas de muchos regímenes de seguridad social y de niveles excesivos de deuda pública. Por lo tanto, los gobiernos se ven presionados para reducir la deuda y el gasto público puesto que las instituciones financieras ahora castigan a los gobiernos por sus elevados niveles de deuda pública, y que existe la amenaza de que las calificaciones crediticias sean rebajadas. En muchos casos, los recortes de las prestaciones de seguridad social y, en particular, la reforma de los regímenes de pensiones deben reconocerse como fuentes prioritarias de ahorro. Irónicamente, en muchos países, esta será la recompensa que recibirá la seguridad social por haber desempeñado el papel de estabilizador económico.

Como nota positiva, es importante subrayar que los paquetes de estímulo para la crisis introducidos en algunos países, han contribuido verdaderamente a una mayor extensión

del suministro de seguridad social (por ejemplo, en Brasil y en República Popular de China).

La debacle económica global no ha ejercido un impacto en todos los países en el mismo grado o de la misma manera²⁴. Desde una perspectiva global, sin embargo, el desempleo y la pobreza aumentaron y se prestó menos atención a la reinserción laboral, a la seguridad y salud en el trabajo y al “trabajo decente”. Esto se ha verificado incluso en países que se creía que estaban débilmente integrados en la economía global y, por consiguiente, se consideraban, en buena medida, inmunes a lo peor del impacto de la crisis (McCord, 2010). Un hecho que agrava aún más la situación, es que todo esto está sucediendo en un entorno demográfico más generalizado de envejecimiento de la población²⁵ que ya está generando que muchos regímenes de seguridad social y de asistencia de larga duración aborden el aumento de los costos y, como una respuesta a esto, busquen una mejora en la eficiencia en todas sus operaciones.

Es evidente que la crisis ha tenido una importante relación con la tendencia de las últimas reformas e innovaciones en las políticas de seguridad social. Por ejemplo, se ha venido observando recientemente el aumento de la edad de jubilación (por ejemplo, Brunei Darussalam, Grecia), la extensión de las medidas de alivio de la pobreza (por ejemplo, Brasil y Sudáfrica) y las iniciativas proactivas para mantener a los trabajadores empleados y fuera de las prestaciones de desempleo (por ejemplo, Alemania, Australia). En todas las regiones, la mayoría de las organizaciones miembros de la AISS que fueron encuestadas, informaron de la adopción de medidas encaminadas a estabilizar y restablecer las finanzas del régimen de seguridad social (Orton, 2010). Aun regresando a un crecimiento económico más vigoroso, es probable que, en un contexto de envejecimiento de la población, continúe la presión para que un creciente número de países persiga reformas similares.

A pesar de los desafíos que presentan los impactos combinados de un lento crecimiento económico y de un acelerado envejecimiento de la población, otro mensaje positivo para los regímenes de seguridad social que surge del período reciente, es que aquellos países que mejor gestionaron el impacto de la crisis social y económica, fueron aquellos que habían tenido unos regímenes de seguridad social integrales ya establecidos (Bonnet, Ehmke y Hagemeyer, 2010). Estos regímenes no sólo aportaron a los responsables de las políticas res-puestas inmediatas para ayudar a sostener la demanda agregada, sino también una opción más diversificada de instrumentos con los cuales tener un mayor impacto, algunas veces de manera selectiva, en los diferentes grupos de población en situación de riesgo.

La introducción de medidas de seguridad social innovadoras en países que carecían de un suministro integral también fue posible. Sin embargo, en general, ante la ausencia de una de seguridad social integrada, las respuestas de las políticas sólo pueden ser menos inmediatas y menos inclusivas, dejando a un número más elevado de individuos vulnerables en riesgo de caer en la pobreza.

²⁴ Por ejemplo, en 2009, el crecimiento del PIB en países tales como República Popular China, India, Indonesia, Etiopía y Nigeria fue superior al 5 por ciento.

²⁵ El envejecimiento de la población implica que aumenta la edad mediana de una población dada; en términos relativos, una proporción más grande de la población es “de edad avanzada”. El envejecimiento demográfico implica tasa de fecundidad en descenso y un incremento de la longevidad, el que a menudo incluye una reducción del período en el cual los individuos están incapacitados en una edad más avanzada (es decir, una disminución de la mortalidad).

El período actual es por supuesto más que sólo una historia del rol que la seguridad social ha desempeñado como respuesta a la crisis. A lo largo del trienio, la AISS fue identificando, sintetizando e interpretando la mayor parte de las importantes evoluciones y tendencias recientes, puesto que éstas se aplican a las respectivas regiones de África, las Américas, Asia y el Pacífico, y Europa. Estas conclusiones se presentaron para cada región en informes regionales de Evolución y Tendencias (AISS, 2008; 2009; 2010a; 2010b). Las evidencias del período reciente, vienen a demostrar que un creciente número de evoluciones y tendencias nacionales se corresponden con los múltiples objetivos de la Seguridad Social Dinámica.

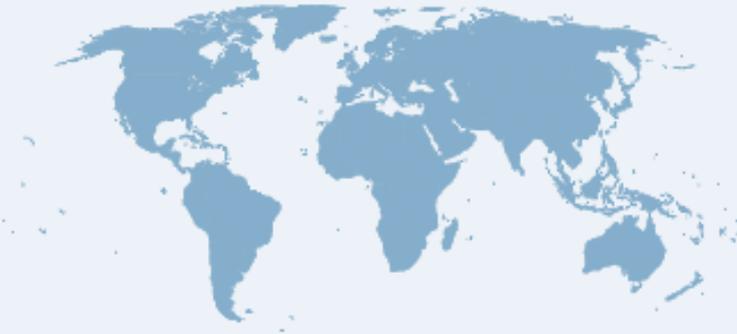
Estas evidencias se encuentran en todas las regiones, aunque la importancia acordada a los objetivos, varía según los países. En algunos países, esto puede verse en los esfuerzos orientados al desarrollo de instituciones de seguridad social de elevado rendimiento (por ejemplo, pero no exclusivamente, en países de Europa y de Asia y el Pacífico). En otros, el acento sigue estando en hacer una seguridad social más accesible (especialmente en países de África, Asia y el Pacífico, y las Américas). Mientras que son comunes a todas las regiones los esfuerzos importantes realizados para lograr una seguridad social sostenible, la seguridad social proactiva y preventiva es más fácil de reconocer en países de ingresos más altos, especialmente en Europa.

Basándose en la evidencia que muestran las evoluciones y tendencias regionales, el recuadro 1.1. presenta los mensajes generales para cada región en materia de políticas para la seguridad social. A su vez, las conclusiones y las prioridades claves de las políticas regionales se presentan en el recuadro 1.2. Entre las conclusiones y prioridades en materia de políticas, algunos de los temas son comunes a todas las regiones, por ejemplo el compromiso de mejora del alcance de seguridad social. Para ello, existe un acuerdo general acerca del hecho de que se requieren mecanismos institucionales diversos sostenidos por un rol del Estado importante. En todos los niveles, la mejora de la gobernanza se reconoce como esencial para dar mayores garantías de legitimidad política, de confianza del público y de sostenibilidad. Por lo general, existe el entendimiento de que la reforma de las políticas es cada vez más compleja, requiriendo una cuidadosa planificación y coordinación respaldadas por bases de datos sólidas y por análisis de políticas relevantes. En este sentido, las instituciones de seguridad social ocupan una posición privilegiada y los responsables de las políticas deberían estar cada vez más atentos a los conocimientos que pueden aportar.

1.1. Mensajes regionales generales (2008-2010)

Europa: Los sistemas de seguridad social deberían aportar opciones que permitan una mejor adaptación de las prestaciones y los servicios a las necesidades individuales. Todos los grupos de interés deben ser conscientes de su responsabilidad en contribuir a garantizar que la seguridad social siga siendo sostenible.

Asia y el Pacífico: La seguridad social es parte integrante del desarrollo nacional sostenible. A efectos de desarrollar unas respuestas integradas para lograr un desarrollo más equitativo, se requiere un mayor compromiso de parte de un Estado facilitador.



Las Américas: La seguridad social es esencial para el logro de la cohesión social y para un crecimiento más equitativo. Aunando la riqueza de la diversidad de las instituciones de protección social con los mecanismos de financiación complementarios, se debería aportar un potencial intensificado para alcanzar dichos objetivos.

África: La seguridad social se considera cada vez más como un componente vital para la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo. Se requiere un mayor esfuerzo para extender la seguridad social, brindándose oportunidades para el alivio de la pobreza y la inversión en capital humano.

No todos los temas son compartidos por todas las regiones. En general, esto puede explicarse por las diferencias en los niveles de desarrollo de las economías nacionales y de los regímenes de seguridad social. Por ejemplo, un tema concreto verificado en África y Asia y el Pacífico es el acento puesto en la necesidad de que la seguridad social contribuya a las estrategias de desarrollo nacionales. Un mensaje que se hizo público de manera considerable, pero no únicamente, en las Américas, es la importancia de incluir el diálogo social en los procesos de reforma de la seguridad social, especialmente como medio para fomentar la cohesión social. Las regiones de Europa y de las Américas, destacan la importancia de invertir en asignaciones familiares para apoyar el desarrollo de capital humano y otros objetivos. En estas dos regiones, se hace también referencia a la creciente importancia de la responsabilidad individual. En Europa, el mensaje en torno a la responsabilidad individual se afirma de manera más vigorosa, con la sugerencia de que se requiere un cambio en el comportamiento individual a lo largo de todo el ciclo de vida, a efectos de que los regímenes de seguridad social de Europa sigan siendo sostenibles en un contexto de envejecimiento demográfico.

1.2. Conclusiones y prioridades clave en materia de políticas regionales

África



- El primer objetivo debería ser sentar unas bases sólidas para todos. Sólo a partir de entonces podrían desarrollarse prestaciones y servicios más integrales, en consonancia con unas mayores capacidades y con la evolución de la demanda y las prioridades.
- Las Instituciones y las intervenciones idóneas deberían basarse en las prioridades y en los recursos de África.
- Los países reconocen cada vez más el valor de enfoques amplios, coherentes e integrados en una seguridad social incorporada a las estrategias de desarrollo nacionales.
- La seguridad social como "medio" y como "fin", depende de la mejora de la gobernanza de las instituciones de seguridad social. La buena gobernanza comienza con el liderazgo, especialmente a la hora de movilizar la voluntad política necesaria, la capacidad administrativa y operativa, los sistemas de suministro y de gestión, y los mecanismos dirigidos a coordinar y a integrar diversos regímenes que sirven a la población de un país.

Las Américas



- Todos los individuos merecen, al menos, beneficiarse de un nivel mínimo de seguridad social, con independencia de su situación laboral, lugar de residencia, etnia, situación familiar o género. Las estrategias nacionales de protección social necesitan ajustarse a la naturaleza evolutiva de los riesgos y valores.
- El cometido de la seguridad social es satisfacer las necesidades sociales y económicas esenciales de los individuos, de las familias y de los hogares, y garantizar la cohesión social y la estabilidad. La responsabilidad individual está estrechamente relacionada con la seguridad social institucional; una fortalece a la otra.
- Deben abordarse la gobernanza y los desafíos administrativos y, en base al diálogo social, el desarrollo y la escala de los regímenes de seguridad social deben conciliarse con el requisito de sostenibilidad política, social y financiera.
- Los enfoques plurales eficaces de la protección social se centran en la estrecha cooperación entre regímenes de seguridad social obligatorios y todos los demás actores involucrados.

En el caso de muchos sistemas nacionales de seguridad social y de asistencia sanitaria, el foco de reformas duraderas y continuas está en la necesidad de extender la cobertura, para hacer que la protección social sea más accesible. Esto es especialmente así en los países de ingresos bajos y medios, en los que un número creciente de reformas apuntan a otorgar, al menos, una pensión mínima a un número máximo de personas de edad avanzada. Esta evolución refleja, por una parte, los compromisos internacionales incorporados en el discurso de los derechos humanos para reducir la pobreza y, por otra parte, un creciente peso de la evidencia, lo cual viene a sugerir que aun los países de más bajos ingresos deberían poder permitirse brindar a sus poblaciones una canasta mínima de prestaciones de protección social financiada con cargo a los impuestos (Cichon y Hagemeyer, 2007). La reforma encaminada a mejorar el acceso a una cobertura de asistencia sanitaria asequible, es otra tendencia continua y de importancia, tratándose de un área prioritaria reconocida, en particular, para las familias de bajos ingresos. En el caso de los individuos y de las familias que viven en situación de pobreza o cercanas a la misma, y especialmente de aquellos que carecen de una cobertura de asistencia sanitaria, el gasto privado en asistencia sanitaria representa un importante riesgo financiero.

Los esfuerzos actuales para extender el acceso a la cobertura en un pequeño número de países en desarrollo, muy poblado y políticamente destacado, plantean la posibilidad de que puedan evolucionar las percepciones tradicionales en torno a la naturaleza del otorgamiento de protección social y a las posibilidades de la misma. Por ejemplo, Brasil, República Popular de China e India influyen en la actualidad en el pensamiento de las políticas, a través del uso de transferencias monetarias condicionadas y financiadas con cargo a impuestos. Brasil estableció políticas destinadas a aliviar la pobreza de grupos de

población específicos (por ejemplo, Bolsa Familia). India utiliza una amplia gama de productos de micro-seguros, de micro-ahorros y de micro-pensiones para aquellos que perciben bajos ingresos y para los trabajadores del sector informal (Bloom et al., 2010). La República Popular de China utiliza de un enfoque de desarrollo del estado de gran escala de cara a una rápida extensión de la cobertura integral de seguridad social y de asistencia sanitaria.

En otros países, especialmente de Europa (que, con más del 20 por ciento de la población ya con más de 60 años de edad, es la región más anciana del mundo), una gran preocupación es garantizar la sostenibilidad financiera de los regímenes contributivos de reparto vigentes. Según proyecciones de la Comisión Europea, el ratio de dependencia total²⁶ en Europa, descenderá de 2,7:1, en 2009, a 1,4:1, en 2060 (CE, 2009), teniendo en cuenta que estas cifras suponen que todas las personas en edad de trabajar se encuentran verdaderamente en un empleo activo. No es éste el caso en la actualidad, y es improbable que sea así en el futuro, lo que implica que en las décadas venideras una menor población en edad de trabajar tendrá que sostener a una mayor población inactiva. El asunto de la sostenibilidad financiera es, por tanto, sin duda alguna, de gran importancia, pero para todos los regímenes de todas las regiones existe igualmente una necesidad de garantizar que los regímenes sean políticamente sostenibles (legítimos y bien gobernados) y socialmente sostenibles (inclusivos y relevantes).

Existen algunas evoluciones y tendencias mencionadas en este informe que son relativamente nuevas. En algunos países, sobre todo de Europa, el aumento de los costos de los sistemas públicos de pensiones condujeron a reformas proactivas que apuntan a influir en el comportamiento humano, por ejemplo, disminuyendo los incentivos que alientan una jubilación anticipada. En Europa, tales esfuerzos orientados a reducir la jubilación anticipada, alcanzaron recientemente un cierto grado de éxito. Sin embargo, queda por ver si seguirá esta tendencia. A su vez, las reformas de la asistencia sanitaria para promover una cultura de la atención primaria de la salud preventiva, que, con toda probabilidad es también motivada por preocupaciones de más largo plazo en cuanto al aumento de los costos de la asistencia sanitaria, pueden traducirse en ahorros positivos en el caso de otros regímenes de prestaciones monetarias. En el caso de todos los regímenes de seguridad social y de asistencia sanitaria, es cada vez mayor la necesidad de lograr instituciones de elevado rendimiento que sean capaces de prestar servicios de calidad de forma consistente y mensurable. Las reformas que mejoran la gobernanza de todos los aspectos de la administración y del otorgamiento de los beneficios actúan no sólo para mejorar la eficiencia y la eficacia mensurables de estos regímenes, sino que deberían incentivar una mayor transparencia y, por tanto, una confianza del público en las instituciones que tienen el mandato de ponerlos en funcionamiento.

Estos ejemplos citados de una evolución y unas tendencias relativamente nuevas, vienen a ilustrar claramente una serie de temas transversales que actúan para agrupar todas las tendencias y evoluciones del período actual, y que se presentan en este informe (véase el recuadro 1.3.).

Estos temas transversales se derivan del marco de la Seguridad Social Dinámica, siendo, así, un producto de las evoluciones y tendencias globales previamente observadas y continuas. También se encaminan a brindar orientaciones para ayudar a dirigir la selección

²⁶ El ratio total de dependencia se calcula como la población menor de 14 años de edad más la población de más de 65 años de edad, dividido por la población de edades comprendidas entre los 15 y 64 años.

de opciones por parte de los responsables de las decisiones en materia de políticas, en la medida en que encuentren soluciones a los desafíos que suponen el logro de mejoras en el diseño y el desempeño operativos de las instituciones y los regímenes de seguridad social.

Existe un elemento de incertidumbre en torno al patrón de más largo plazo de la evolución y las tendencias de la seguridad social. Esto se deriva de las influencias de los muchos desafíos que afronta la evolución global, así como de la inmediata incertidumbre en torno al ritmo y a la escala del crecimiento económico futuro. Aunque la incertidumbre fue en aumento por el reciente período de crisis global, es, no obstante, algo que hubiese existido con independencia de la recesión económica.

A pesar de todo, la seguridad social debe continuar evolucionando para garantizar el desarrollo de instituciones y regímenes más accesibles, sostenibles y de alto rendimiento.

Con el objetivo de que de las reformas de la seguridad social, tal como las concibe la AISS, ocurran de manera más sistemática en sus organizaciones miembros, los objetivos definidos de la Seguridad Social Dinámica deben corresponderse con las prioridades nacionales en materia de políticas o, cuando menos, ser coherentes con las mismas. En este sentido, no es menos importante contar con una voluntad política sostenida. Como pone de manifiesto el cuerpo principal de este informe, en muchos países, en mayor o menor medida, todo esto puede ya estar sucediendo.

Sin embargo, ello no significa que no se pueda hacer más. Tal como se subraya con firmeza en las evidencias de este informe, las instituciones de seguridad social tienen la gran responsabilidad de entablar, de manera proactiva, debates en torno a las políticas nacionales, tan plenamente como lo permitan sus mandatos. Actuando así, pueden realizar otra contribución positiva al objetivo de lograr una seguridad social para todos.

1.3. Temas transversales

Una seguridad social accesible: se refiere a las medidas legales dirigidas a mejorar la escala (categorías de personas) y el alcance (contingencias de riesgo y tipo de prestaciones) de la cobertura, con arreglo a los regímenes de seguridad social y a las medidas que apuntan a eliminar todas las barreras a la accesibilidad, ya sean institucionales, geográficas, o aquellas determinadas por el género, la cultura, o la alfabetización.

Una seguridad social sostenible: se refiere a las medidas encaminadas a una mayor garantía de la sostenibilidad financiera, social y política de las instituciones y los regímenes de seguridad social.

Una seguridad social de alto rendimiento: se refiere a las medidas orientadas a la mejora de la eficacia de todos los aspectos técnicos y humanos del desempeño operacional y la gobernanza, y a los esfuerzos dirigidos a la mejora de los resultados sociales, con la expectativa de que tales resultados sean mensurables.

Una seguridad social proactiva y preventiva: se refiere a las medidas que apuntan a reducir la eventualidad de un posible riesgo futuro, que buscan prevenir un riesgo identificado que tiene un impacto negativo, y que se dirigen a prevenir la agravación de un hecho riesgoso que ya hubiese ocurrido.

CAPÍTULO. 2

Extensión del acceso a la cobertura

La mayor parte de la población mundial no tiene acceso a una cobertura amplia de seguridad social y el acceso a la misma, en tanto que derecho humano fundamental, debería ser universal. En términos prácticos, y tal como lo confirma la recesión mundial de estos últimos tiempos, el acceso a la seguridad social ofrece una serie de beneficios sociales, económicos y políticos que contribuyen a la cohesión social y la estabilidad de las sociedades. Consecuentemente, la extensión del acceso a la cobertura de seguridad social también supone una contribución hacia el avance de las sociedades.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), a través de esfuerzos mancomunados de sus instituciones y organismos de seguridad social miembros, participa activamente en las iniciativas destinadas a lograr la extensión del acceso a la cobertura.

Los resultados presentados en este capítulo se basan en gran medida, pero no exclusivamente, en los resultados del importante estudio internacional de la AISS, “Estudio sobre el examen de los conocimientos actuales en materia de cobertura de seguridad social”, finalizado en 2009.

Existen tres dimensiones principales del concepto de cobertura de la seguridad social. La primera y más importante es la de las categorías de personas cubiertas: los asegurados, sus dependientes y los beneficiarios. Las otras dos dimensiones se refieren i) al alcance de la protección brindada, esto es, el acceso a la atención de salud, las pensiones de vejez, las prestaciones de desempleo o de accidentes de trabajo y las prestaciones familiares, y ii) al nivel de protección, que guarda relación con el concepto de adecuación (van Ginneken, 2010). La extensión de la cobertura de seguridad social también es una cuestión de identificación y eliminación de los obstáculos que impiden que los individuos gocen de sus derechos establecidos por la ley, ya sea en parte o en su totalidad. Dichos obstáculos pueden, por ejemplo, ser institucionales, geográficos o estar vinculados al género, la cultura o la alfabetización.

Cuestiones y desafíos regionales

Los desafíos que plantea la extensión del acceso a la cobertura de seguridad social requieren voluntad política y a menudo reflejan el nivel de desarrollo económico de un país y las especificidades nacionales. Pese a ello, existen una serie de cuestiones y desafíos de política más amplios que son comunes a las regiones.

África

En los países africanos de ingresos medios, entre el 40 por ciento y el 70 por ciento de la población está cubierta por la seguridad social. Sin embargo, en los sistemas de pensiones de Argelia, Marruecos y Túnez, por ejemplo, se plantea el nuevo desafío de la sostenibilidad financiera de los programas. Aunque las características de los desafíos que enfrentan estos países son diferentes, algunas de las cuestiones que deben tratarse son la fragmentación institucional, que se traduce en elevados costos administrativos, los problemas de cumplimiento del pago de las cotizaciones, las consecuencias financieras del

envejecimiento de la población y las prestaciones excesivamente generosas de las pensiones.

En los países de ingresos bajos de África subsahariana tan solo entre el 5 por ciento y el 10 por ciento de la población activa suele estar cubierta por los planes obligatorios de seguridad social o los fondos nacionales de previsión. La cobertura suele ser forma través de pensiones a los funcionarios públicos y empleados de las grandes empresas privadas (formales). La mayoría de éstos países tiene dificultades para extender la cobertura del seguro de pensiones por tres razones, a saber: i) el empleo en la economía formal no aumenta o apenas aumenta, ii) los trabajadores de la economía informal generalmente consideran que la cobertura de la atención de salud tiene más prioridad que la de las pensiones, y iii) los trabajadores de la economía informal tienen una capacidad limitada para contribuir a los regímenes for- males de la seguridad social.

Los programas de pensiones financiados con cargo a los impuestos, que proporcionan un beneficio en efectivo reducido pero periódico, son una opción para subsanar esta falta de capacidad contributiva de numerosos trabajadores de ingresos bajos y del sector informal y para contribuir a aliviar la pobreza entre quienes, de lo contrario, carecerían de protección social. Mauricio está adoptando políticas para ampliar la cobertura de forma más general mediante una mejor integración del sistema de pensiones financiado con cargo a los impues- tos y del programa de pensiones contributivas, todo ello en el marco de un sistema de pensiones de múltiples niveles.

Una de las prioridades más importantes para los trabajadores de ingresos bajos y del sector informal consiste en acceder a una cobertura de atención de salud asequible. A modo de ejemplo regional destacado podemos citar el caso de Ruanda que ha establecido un seguro nacional de salud comunitario que ha permitido acceder a una cobertura asequible con éxito y rapidez (AISS, 2008). Ruanda es un buen ejemplo de un plan que ofrece un enfoque a medida y que ha adaptado los beneficios y la recaudación de cotizaciones a las necesidades y capaci- dades locales específicas (véase el recuadro 2.1.).

2.1. Seguro nacional de salud de Ruanda basado en la comunidad

El seguro nacional de salud obligatorio se basa en más de 400 planes de microseguros comunitarios, cada uno de los cuales está vinculado a un centro de salud local. Las tasas de cotización continúan siendo bajas gracias a los subsidios, lo que permite proporcionar una amplia cobertura creando economías de escala para el seguro y para los proveedores de cuidados de salud que participan en el seguro. Este seguro ha dado lugar a un aumento sorprendentemente rápido de la cobertura de atención de salud. Los microseguros proporcionados a través de mutuas cubrían el 7 por ciento de la población en 2003, aumentando al 44,1 por ciento en 2005 y al 85 por ciento en 2008. De igual modo, el uso de los centros de salud ha aumentado de forma significativa y se ha mejorado la calidad de los centros locales de salud, aumentando el número de médicos, optimizado la disponibilidad de suministros médicos y aumentando la asistencia comunitaria, la implicación y la dedicación de las instituciones de atención de salud existentes. La experiencia de Ruanda puede servir para que otros países adopten seguros similares. Sin embargo, aún se siguen planteando dos problemas: i) la necesidad de ampliar las medidas de atención de salud cubiertas por el seguro, y ii) el grado en que se necesitará la financiación externa para mantener y mejorar el sistema de salud de Ruanda en su conjunto.

Fuente: Annyda (2009) y Samson (2009).

América Latina y el Caribe

El desarrollo relativamente lento del estado de bienestar en América Latina y el Caribe puede explicarse por diversos factores, tales como diferentes puntos de vista filosóficos y

políticos sobre el rol que desempeña el Estado, la transición demográfica particularmente tardía, la persistente informalidad del empleo y la capacidad relativamente baja para recaudar impuestos y cotizaciones a la seguridad social. El desarrollo actual es sumamente desigual: en los países de ingresos más bajos, menos del 30 por ciento de los trabajadores por cuenta ajena están afiliados a la seguridad social mientras que en los países de ingresos medios, esta cifra se aproxima al 50 por ciento, y en los países de ingresos relativamente altos alcanza el 60 por ciento (Uthoff, 2009).

Existen países de América Latina que han logrado mejorar la afiliación a la seguridad social, por ejemplo, Brasil (Ansiliero y Paiva, 2008) y Uruguay (Lagomarsino, 2009). Otro hecho destacable ha sido la introducción del denominado “monotributo” (pago mensual unificado de impuestos y cotizaciones de la seguridad social) en Argentina y Uruguay. En Uruguay, los trabajadores por cuenta propia en actividades de pequeña escala pueden afiliarse en todas las oficinas locales del Banco de Previsión Social y de la Dirección General Impositiva, utilizando un formulario único. Luego de la afiliación, los trabajadores pagan un importe único sobre los ingresos generados en función de las actividades realizadas, que cuenta como cotización a la seguridad social y a los impuestos. De manera más general, el reciente éxito del Uruguay en la ampliación de la cobertura es fruto de las políticas del nuevo gobierno elegido en 2005. En 2008, como resultado de las reformas de política integradas, el número de trabajadores que cotizaron al Banco de Previsión Social había aumentado en más del 35 por ciento.

A nivel regional, los esfuerzos destinados a aumentar la cobertura a través de regímenes contributivos (públicos y privados) en general no han logrado la cobertura universal. Como resultado, muchos gobiernos han decidido utilizar la financiación solidaria basada en ingresos fiscales para aumentar las pensiones (por ejemplo, Chile, Costa Rica), la atención de salud (por ejemplo, Colombia, Uruguay) y la cobertura básica de los ingresos (por ejemplo, Brasil), en particular para los trabajadores de bajos ingresos de la economía informal (AISS, 2010b).

Asia y el Pacífico

Muchos países de la región de Asia y el Pacífico han experimentado un elevado crecimiento económico, que ha permitido aumentar la cobertura rápidamente (Asher, 2009a). Algunos países han ampliado recientemente la cobertura a los trabajadores que no gozaban de una cobertura suficiente, incluidos los trabajadores por cuenta propia (por ejemplo, República Islámica de Irán, Jordania) y los trabajadores migrantes y expatriados (por ejemplo, Emiratos Árabes Unidos, Sri Lanka). Otras reformas nacionales han tratado de mejorar la cobertura de todos los ciudadanos, incluidas las personas de edad (por ejemplo, Maldivas). También es importante destacar que se han adoptado medidas encaminadas a lograr la cobertura universal de salud en la República de Corea, Filipinas y Tailandia (AISS, 2009). La República Popular de China ha experimentado recientemente un rápido progreso en la extensión de la cobertura en todas las ramas de la seguridad social, particularmente en la población de las zonas rurales (véase el recuadro 2.2.).

2.2. Rápida extensión de la cobertura de seguridad social en China, 2003-2009

Rama de la seguridad social	Cobertura en 2003 (millones)	Cobertura en 2009 (millones)	Aumento de la cobertura de 2003 a 2009 (%)
Pensiones	168	249	48
Atención de salud	189	1,235	553
Desempleo	103	127	23
Accidente laboral	46	149	224
Maternidad	37	109	195

Fuente: Adaptado de fuentes oficiales.

En respuesta a la crisis, unos pocos países proporcionaron recursos adicionales para las prestaciones de salud (por ejemplo, Filipinas) y las pensiones (por ejemplo, Bangladesh). Antes de la crisis, en 2006, Bahréin se convirtió en el primer Estado miembro del Consejo de Cooperación del Golfo que introdujo un programa de desempleo. También en 2006, Vietnam introdujo el seguro de desempleo para los trabajadores del sector formal. Hasta el momento, no se ha realizado ningún análisis sobre el modo de funcionamiento de esos dos sistemas.

A pesar de todos estos esfuerzos, todavía queda mucho por hacer para extender la cobertura de seguridad social. En particular, las consecuencias de la crisis económica han sido más inmediatas y graves para los trabajadores de la economía informal, quienes incluso antes de la crisis representaban entre el 40 por ciento y el 80 por ciento de la fuerza de trabajo total. Además, la cobertura adecuada de atención de salud se amplía a sólo el 20 por ciento de la población de la región formada por 4,1 billones de personas. Este es el caso, en particular, de los países de bajos ingresos de la región, donde sólo entre el 5 por ciento y el 10 por ciento de la población se beneficia de una cobertura de seguridad social.

Países de ingresos altos

En la mayoría de países de ingresos altos con sistemas de seguridad social sólidos, la cobertura es alta en términos de personas, contingencias cubiertas y niveles de prestaciones. Sin embargo, muchos países de ingresos altos, especialmente en Europa²⁷, han sufrido considerablemente a causa de la recesión y el rápido aumento del desempleo. La duración de la recesión –y de sus consecuencias, incluido el ritmo de creación de empleo en la recuperación– reviste una importancia crucial y aún resta por determinar si el flujo actual de las prestaciones de desempleo es sostenible y hasta qué punto el déficit a largo plazo que enfrentan los regímenes de pensiones aumentará a causa de la recesión económica.

Los países de altos ingresos hacen frente a una variedad de desafíos. El primero consiste en aumentar la tasa de cobertura en los países en los que no hay suficiente cobertura. A

²⁷ La cobertura es menor en la mayoría de países del este y sudeste de Europa, donde la transformación y, en algunos casos, el desglose de sistemas de la seguridad social y el énfasis político en las reformas económicas a menudo han complicado el establecimiento de sistemas nuevos y efectivos.

este respecto, recientemente se ha logrado una reforma importante del sistema de salud en los Estados Unidos de América. Sin embargo, se prevé que la repercusión positiva de esta reforma sobre el nivel de cobertura no se alcance plenamente hasta, al menos, el año 2014. El segundo consiste en mejorar y ampliar la cobertura para afrontar nuevas contingencias, en particular la asistencia a largo plazo, para la cual la cobertura actual sigue siendo desigual entre los diferentes países. Dicha necesidad se plantea cada vez con más frecuencia ya que la población de los países de ingresos altos continúa envejeciendo. En Europa, en particular, el desafío del envejecimiento de la población está impulsando la tendencia de algunos países a brindar un mayor apoyo financiero a las familias que tienen hijos. Esta tendencia suele estar relacionada con la iniciativa de fomentar y facilitar la entrada en el mercado de trabajo de los padres, y especialmente de las mujeres. Un tercer desafío consiste en mantener la cobertura, por un lado frente a la presión para la reducción del gasto público y, por otro, a consecuencia de la tendencia hacia un mayor grado de informalidad en el mercado de trabajo (Merrien, 2009). Un cuarto desafío es la necesidad de contener el costo de la seguridad social y de la atención de salud. A fin de contener dichos costos y de mejorar las prestaciones y la opción personal de cada individuo, se anima a los interesados a que modifiquen su comportamiento, por ejemplo, con respecto al aplazamiento de la edad de jubilación o la vuelta al trabajo, distribuyendo mejor las responsabilidades en materia de cuidados en el seno de la familia y, de ser necesario, dependiendo menos de tratamientos de hospitalización costosos (AISS, 2010a).

Prioridades en materia de políticas

Basándonos en la evidencia que muestran la evolución y las tendencias registradas en los últimos tiempos, se pueden identificar las siguientes prioridades en materia de políticas destinadas a extender el acceso a la seguridad social.

Extensión de la cobertura de atención de salud: El acceso oportuno a la atención de salud de calidad y asequible es generalmente la primera prioridad de la seguridad social para los trabajadores de la economía informal ya que mejora el bienestar individual, contribuye al desarrollo social y económico y tiene un alto potencial de prevención de la pobreza. Ron (2010) muestra que las instituciones de seguridad social proporcionan un claro valor añadido en la ampliación de la cobertura de salud a través del seguro social de salud.

Extensión de la cobertura de pensiones a través de la interrelación de regímenes: La cobertura de las pensiones es generalmente una segunda prioridad clave. Asher (2009b) muestra que se necesitan pensiones sociales o algún tipo de asistencia social para reducir la pobreza entre las personas de edad en los países de ingresos bajos y medios, lo que puede lograrse de forma adecuada mediante la adopción de un sistema de pensiones de múltiples niveles adaptado a las circunstancias particulares de esos países.

Extensión de la cobertura de los regímenes de desempleo: Las prestaciones de desempleo constituyen un elemento clave en cualquier sistema de seguridad social global. En vista de la actual crisis del empleo y del uso de programas de desempleo como respuesta a la crisis, es probable que la protección por desempleo sea cada vez más importante en los próximos años, especialmente en los países de ingresos medios y altos.

Establecimiento y extensión del seguro de asistencia a largo plazo: En casi todos los países la proporción de la población vulnerable y de edad es cada vez mayor, al igual que la prevalencia de enfermedades crónicas y la necesidad de asistencia a largo plazo. El

establecimiento o la extensión de sistemas de asistencia a largo plazo es una prioridad clave, ya que puede tener consecuencias financieras importantes para los individuos y las sociedades.

Facilitación del acceso a una adecuada cobertura de seguridad social de los trabajadores migrantes: A pesar de que los flujos migratorios han aumentado en la economía globalizada, muchos migrantes (en especial mujeres) no están cubiertos ni en su país de empleo ni en su país de origen. En particular, los migrantes sur-sur no tienen prácticamente ninguna cobertura de seguridad social (Sabates-Wheeler, 2009). Los migrantes también pueden perder derechos adquiridos respecto de las prestaciones después de trasladarse a otro país, a menudo debido a la ausencia de acuerdos bilaterales o multilaterales de seguridad social. Por consiguiente, es fundamental buscar soluciones para ampliar la cobertura a los trabajadores migrantes y con ello beneficiar a un grupo sumamente vulnerable y cada vez más numeroso de la población mundial.

Lecciones aprendidas

Una observación general es que las prioridades en materia de políticas para ampliar el acceso a la cobertura dependerán del nivel de voluntad política, la situación socioeconómica específica de cada país y la estructura institucional de su sistema de seguridad social exis-tente. En consecuencia, la definición de estrategias para extender el acceso a la seguridad social y la atención de salud siempre debe desarrollarse a nivel nacional. Sin embargo, la ampliación de la cobertura también puede traducirse en una provisión de cobertura para los ciuda-danos que trabajan en el extranjero, tal como lo demues-tra el establecimiento de fondos de bienestar social para los migrantes de Filipinas y Sri Lanka. La cobertura de los migrantes también puede requerir acuerdos bilaterales o multilaterales entre países. Un ejemplo reciente en este sentido es el desarrollo de un marco jurídico común para extender la seguridad social de los ciudadanos de los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, independientemente de si están trabajando en Arabia Saudita, El Reino de Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar. Este último ejemplo confirma una vez más que hay que tener en cuenta la voluntad política. En general, y sobre la base de la evidencia reciente de ampliar y mantener el acceso a la seguridad social, se pueden extraer una serie de lecciones (véase el recuadro 2.3).

2.3. Lecciones para la ampliación del acceso a la cobertura

- En todos los países, el papel del Estado en la provisión de seguridad social es esencial. Incluso para el éxito de las políticas de extensión de la cobertura. El Estado y la sociedad deben aunar la voluntad política, el consenso y la movilización, y también tienen que desarrollar los recursos y la capacidad para extender la cobertura de una manera eficaz y sostenible.
- Las instituciones de seguridad social están en la vanguardia de las iniciativas de extensión del acceso a la cobertura. Ellas deben mantener y mejorar la recaudación y cobranza (Thiam, 2009) y participar en los procesos de inclusión de grupos de trabajadores difíciles de cubrir. No se puede lograr una amplia cobertura de la población sin un buen funcionamiento de los sistemas de recaudación de cotizaciones. En este sentido, la nueva estrategia de la AISS sobre la extensión de la cobertura tendrá que realizar una importante contribución, que debería complementar las actividades de la Organización Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas en el desarrollo del "piso de protección social". El incumplimiento y la evasión son problemas importantes y difíciles de estimar que tiene consecuencias graves para la adecuación de la protección y la legitimidad social y financiera de los regímenes de seguridad social –sobre todo en los países de ingresos bajos y medios–. Algunas instituciones de seguridad social están cada vez más involucradas en la administración de prestaciones de asistencia social, como es el caso de las prestaciones familiares en Uruguay (Lagomarsino, 2009), y en el desarrollo de la política social, por lo que la seguridad social está bien coordinada con otras políticas de desarrollo, a las que también apoya.
- Es importante contar con estadísticas fiables y comparables sobre la cobertura de la seguridad social para que las políticas nacionales e internacionales sean eficaces y contribuyan a la extensión de la cobertura. Un avance positivo consistiría en definir e impulsar una estrategia global para recoger estadísticas de forma periódica sobre la cobertura de la seguridad social.
- El desafío clave para las estrategias de extensión de la cobertura consiste en beneficiar a los grandes grupos de trabajadores de la economía informal y a sus familias, esto es, los trabajadores domésticos, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores de emprendimientos familiares y los trabajadores poco cualificados que trabajan con contratos precarios o sin contrato, en sectores como la agricultura y la construcción. Los trabajadores migrantes plantean desafíos especiales a este respecto. Se puede cubrir a los grupos de población a través de enfoques específicos y personalizados que adaptan los beneficios y la recaudación de cotizaciones a sus necesidades y capacidades contributivas. El reconocimiento del derecho a la seguridad social (como es el caso en la Constitución del Brasil) es un medio eficaz para apoyar los esfuerzos de ampliación de la cobertura, en particular respecto de los grupos que son vulnerables a la pobreza (Olivier, 2009).

CAPÍTULO.3

Garantizar la sostenibilidad

Al debatir la cuestión multidimensional de la sostenibilidad de la seguridad social, se pueden identificar fácilmente tres elementos fundamentales y relacionados entre sí: los regímenes de seguridad social deben ser financieramente, socialmente y políticamente sostenibles.

La sostenibilidad financiera hace referencia a la necesidad de combinar los gastos previstos de los costos administrativos y los pagos de prestaciones con los ingresos esperados, incluyendo cotizaciones de empleados y empleadores, transferencias fiscales, ingresos devengados por inversiones y excedentes de fondos de reservas. De lo contrario, la incertidumbre respecto de la sostenibilidad financiera de los regímenes contributivos implicaría un rol más importante de las finanzas públicas. La sostenibilidad social hace referencia principalmente a la necesidad de una gobernanza participativa, en la que todos los actores involucrados puedan participar en la economía política de las reformas con el objetivo de influir en los cambios estructurales y promover o defender sus intereses. La sostenibilidad social también exige que los regímenes de la seguridad social sigan siendo adecuados para hacer frente a los riesgos del ciclo de la vida y a las necesidades de subsistencia de las poblaciones, aspectos que contribuyen, sin lugar a duda, a intensificar la cohesión social de la sociedad. La sostenibilidad política se centra en la legitimidad institucional de la seguridad social. Al incluir elementos relacionados con los conceptos de sostenibilidad financiera y social, la sostenibilidad política hace referencia a la necesidad esencial de garantizar la “buena gobernanza” de todos los aspectos de la reglamentación y la gestión de los regímenes de seguridad social. Para la AISS, la buena gobernanza se relaciona con los principios de rendición de cuentas, transparencia, participación, previsibilidad y dinamismo.

El presente capítulo se centra en cuestiones relacionadas con la sostenibilidad financiera y social de la seguridad social y hace hincapié en la reciente evidencia de la evolución y las tendencias en estas dos esferas. La cuestión de la sostenibilidad política se aborda en el capítulo 4 en relación con el objetivo más amplio de crear instituciones de seguridad social de alto rendimiento.

Regímenes financieramente sustentables

El equilibrio financiero a largo plazo es un objetivo esencial de los regímenes de seguridad social, lo que exige una consideración adecuada de los aspectos sociales, institucionales, demográficos, económicos, actuales y financieros que determinan sus parámetros así como la necesidad que puede existir de una reforma. Las perspectivas financieras a corto y medio plazo también deben monitorearse detenidamente debido a que la salud financiera de los regímenes de seguridad social puede verse directamente comprometida por las fluctuaciones adversas del mercado financiero, en caso de regímenes de capitalización parcial o total, o por las fluctuaciones económicas a la baja, que reducen los ingresos devengados por inversiones, las cotizaciones y los ingresos fiscales, al tiempo que incrementan el gasto en prestaciones y atención de salud.

En los últimos años, los regímenes de seguridad social y atención de salud en los que se han efectuado reformas destinadas a garantizar su sostenibilidad financiera han

experimentado cambios en tres ámbitos principales. En primer lugar, las reformas han tratado de combinar de forma óptima el activo y el pasivo de los regímenes de prestaciones en efectivo, lo que se ha logrado gracias a la ampliación de períodos de cotización, el aumento de la edad de jubilación, la supresión de incentivos para la jubilación anticipada, la reducción de las prestaciones, las enmiendas a los reglamentos en materia de inversiones y la creación de fondos de reserva. En el recuadro 3.1. se presentan algunos ejemplos nacionales de esas opciones de reforma, destacando el reciente predominio de las reformas en Europa.

3.1. Garantizar la sostenibilidad financiera

Durante los últimos cinco años, se han adoptado un gran número de medidas para garantizar la sostenibilidad financiera de los regímenes de seguridad social, algunas de las cuales son:

- Aumento gradual de la edad de jubilación (Australia, Brunel Darussalam, Dinamarca, Grecia, Hungría, Malta, República Checa, Tailandia y Turquía).
- Reducción, eliminación o adaptación de prestaciones (Australia, Dinamarca, Hungría y Noruega).
- Aumento del período de cotizaciones necesario para recibir prestaciones (España, Grecia, Malta, Micronesia, República Checa y Turquía).
- Aumento de la tasa de cotización y/o del salario considerado para fines de cotización (Micronesia y Tailandia).
- Condiciones de elegibilidad para la jubilación anticipada más rígidas (Dinamarca, España, Grecia, Malta, Noruega y República Checa).
- Creación del sistema de seguridad social integrado de Argentina en 2008, que vio cómo el sistema de cuentas individuales del país quedaba absorbido por el sistema de reparto. Dicha reforma se ha justificado sobre la base de la mejora de la sostenibilidad financiera e incluyó la conversión del capital acumulado en las cuentas individuales en un fondo de reserva a dicho efecto.

En el último decenio:

- Siete países han introducido fondos de reserva para lograr que los programas de seguridad social puedan asumir futuras responsabilidades: Suecia (Oficina Nacional de Pensiones de Suecia, 2000); República Popular de China (Fondo Nacional de Seguridad Social, 2000); Irlanda (Fondo Nacional de Reserva de Pensiones, 2001); Nueva Zelanda (Fondo de pensiones, 2001); Polonia (Fondo de Reserva Demográfica, 2002); Australia (Fondo para el Futuro, 2006); y Argentina (Fondo de Reserva del Sistema PAYG, 2007).
- Diez países con regímenes de pensiones basados en cuentas individuales obligatorias (Australia, Chile, Eslovaquia, Estonia, Hong Kong (China), Hungría, Letonia, México, Perú y Suecia) han introducido reformas que permiten opciones de inversión, estrategias de inversión pre-programadas y libertad de elección. Dichas iniciativas tienen por objeto proporcionar a los afiliados una mejor combinación riesgo/rendimiento durante toda su vida, limitando así la volatilidad de las prestaciones y reduciendo la necesidad de intervenciones públicas para garantizar un nivel mínimo de prestaciones.

En segundo lugar se han revisado las políticas de financiación de los regímenes de salud. Algunas reformas se han centrado en la búsqueda del equilibrio adecuado entre las asociaciones público-privadas y los gastos preventivos y curativos. Otras han tratado de lograr una mejor equidad en la financiación y las medidas para contener los costos de atención de salud, sin afectar los niveles de cobertura y de calidad. Las reformas de salud también se han centrado en la creación de un seguro de salud comunitario y basado en mutuales.

En cuanto a la tercera línea de reformas, en algunos países se ha reconsiderado la opción de los mecanismos de financiación, a menudo a través de un uso más integrado de los componentes de financiación fiscal junto con los enfoques contributivos.

La sostenibilidad financiera de los programas de seguridad social no debe examinarse de forma aislada sino que debe considerarse como un componente importante de un desarrollo humano y un progreso socioeconómico más amplios. En este sentido, los

ministerios que trabajan en diferentes ámbitos deben reconocer aún más que es beneficioso coordinar sus respectivas medidas de política para garantizar un amplio “nivel mínimo de protección social” capaz de satisfacer, al menos, todas las necesidades básicas. Se observa con frecuencia que los gobiernos evalúan principalmente las reformas en términos financieros, dejando los impactos sociales a menudo en un segundo plano de análisis. Esta situación no es ideal y puede subsanarse mediante la inclusión, desde el inicio del proceso de reforma y en todos los debates de política, de los ministerios del gobierno encargados de la economía y las finanzas, y los ministerios y organismos responsables de la ejecución de los programas.

A fin de garantizar la sostenibilidad financiera de los regímenes y de contribuir a apoyar cualquier esfuerzo para extender el acceso a la cobertura de seguridad social, los procesos de políticas integradas se han convertido en una característica común de la planificación y reforma de la seguridad social (véase el recuadro 3.2.). Dicha integración implica prestar la debida atención a la combinación de regímenes contributivos y aquellos financiados con cargo a impuestos, llevando así los debates sobre la sostenibilidad financiera de la seguridad social más allá de la relación convencional entre cotizaciones y prestaciones. De hecho, y teniendo en cuenta que los ingresos fiscales se han convertido en una importante fuente de ingresos para la seguridad social en muchos países, es necesario considerar las estructuras fiscales y sus características particulares para que las reformas sean eficaces. En resumen, el desarrollo de programas integrados de seguridad social requiere enfoques integrados de políticas, incluyendo la reforma del sistema de impuestos, que deberían ofrecer incentivos adecuados a los contribuyentes y proporcionar ingresos fiscales suficientes para financiar los regímenes de seguridad social. Sin embargo, es importante destacar que las tendencias actuales hacia un mayor grado de integración no deberían disminuir la importancia del seguro social y los valores de solidaridad y de reagrupación del riesgo que éste conlleva.

3.2. Reformas integradas en el Uruguay

En 2007, Uruguay inició un amplio diálogo nacional sobre la seguridad social, cuyos resultados llevaron a la adopción de una serie de reformas: pensiones de vejez, salud, asignaciones familiares, asistencia social y régimen fiscal. Este enfoque integrado y basado en el consenso permitió que el Gobierno uruguayo establezca prioridades y coordinara las políticas sociales. También exigió que diferentes esferas del gobierno e instituciones de seguridad social debatieran y revisaran sus mandatos a fin de garantizar el otorgamiento adecuado de prestaciones, crear sinergias y evitar superposición de tareas. A pesar de que el proceso de reforma no fue sencillo, se demostró que cuando existe una fuerte voluntad política y las propuestas se analizan y debaten detenidamente, los enfoques integrados en materia de seguridad social pueden aportar un valor añadido considerable.

Muchos gobiernos deben abordar el desafío de garantizar una financiación adecuada para la protección de la atención de la salud. Los países en desarrollo tratan constantemente de conseguir recursos adicionales para garantizar la ampliación de un acceso adecuado a los servicios de salud. Al aumentar los costos, los países desarrollados enfrentan problemas financieros importantes. Los últimos avances en el diseño del sistema de salud, principalmente en los países desarrollados, están orientados a las cuestiones de la sostenibilidad a largo plazo y la garantía de la eficiencia y la calidad, todo ello a la luz del aumento de los costos relacionados con la salud debido a una variedad de factores tales como el envejecimiento de la población, el cambio de la situación epidemiológica que se traduce en una mayor prevalencia de enfermedades crónicas (y la creciente necesidad de la prestación de cuidados que conlleva) y las nuevas tecnologías y productos farmacéuticos (véase el recuadro 3.3.).

3.3. Apoyo a la sostenibilidad de los sistemas de atención de salud

- En 2006, el Seguro Nacional de Salud (Japan Pension Service – JPS) de Japón se reformó con el fin de garantizar su gestión sostenible y estable mediante la adopción de medidas para limitar el crecimiento de los gastos de atención de salud, la introducción de una nueva legislación de seguros de salud específicamente destinada a las personas mayores de 75 años, y la integración y reorganización de las aseguradoras.
- El Ministerio de Salud de Camboya aprobó el Marco Estratégico para el Financiamiento de la Salud 2008-2015, cuyos objetivos consisten en prevenir la pobreza vinculada a la falta de cuidados de salud, mejorar el nivel de financiación y la calidad de la atención de salud y allanar el camino hacia la cobertura universal del seguro de salud.
- En su presupuesto para 2010-2011, la provincia canadiense de Quebec incluyó una serie de disposiciones destinadas a garantizar la sostenibilidad de su sistema de atención de salud mediante la creación de un nuevo Impuesto sanitario a todos los adultos y el cobro de honorarios por visita médica, que se deducirían del impuesto sobre la renta.

Desde 2008, la crisis mundial ha intensificado el debate acerca de la sostenibilidad financiera de los regímenes de seguridad social. Los países que contaban con programas de seguridad social financieramente equilibrados, y por lo tanto menos dependientes de los ingresos públicos, han demostrado ser más flexibles para responder a los impactos sociales negativos de la crisis. Por el contrario, aquellos que contaban con problemas financieros y dependían de los ingresos públicos, han debido enfrentar el dilema de restablecer de una situación fiscal sólida o mantener niveles de gastos sociales, todo ello en un contexto caracterizado por la presión fiscal después de la crisis y el aumento del nivel de la deuda pública (Pino e Yermo, 2010).

La crisis también ha puesto de manifiesto el riesgo asociado al vínculo estrecho entre la financiación de programas de seguridad social y la fluctuación de los mercados financieros. Casi todos los tipos de activos se vieron afectados por la crisis y los fondos de seguridad social y de pensiones registraron un rendimiento negativo de las inversiones de hasta -30,6 por ciento en 2008. A pesar de que el año 2009 fue testigo de una impresionante recuperación de los mercados y de que el rendimiento de las inversiones de la mayoría de los fondos ha repuntado de manera positiva, las deficiencias en la gestión de fondos han sido evidentes y existen razones de peso para revisar y actualizar los sistemas de gestión de riesgos.

Regímenes socialmente sostenibles

La sostenibilidad de los programas de seguridad social exige que se cumpla una condición previa, esto es, que todos los actores sociales acepten que la seguridad social es una respuesta institucional adecuada y apropiada para mitigar el riesgo y satisfacer las necesidades sociales, independientemente del mecanismo de financiación y del diseño del sistema. En este sentido, la mayoría de países considera que los regímenes de seguridad social, así como sus reformas, exigen un consenso entre todos los actores sociales.

En muchos países, a fin de mantener dicho consenso, los interlocutores sociales (es decir, las organizaciones de trabajadores y de empleadores) son aceptadas como legítimos interlocutores de pleno derecho, junto con el gobierno, en el diálogo social. En algunos casos, si procede, también pueden participar expertos independientes, representantes de los jubilados y otros actores involucrados. A nivel nacional, el gobierno puede participar activamente en el diálogo social o puede desempeñar el rol de facilitador. Por lo tanto, el diálogo social se ha convertido en un componente importante de la buena gobernanza en

muchos países y, por lo tanto, puede considerarse una condición necesaria para la sostenibilidad social de los programas de seguridad social (véase el recuadro 3.4.).

3.4. Sostenibilidad social y el rol del diálogo social

En varios países el diálogo social se ha establecido como una plataforma para el debate y los acuerdos sobre reformas de la seguridad social. En 1990, España inició los debates que condujeron a la adopción del Pacto de Toledo, que selló el acuerdo de los principales partidos políticos y fue aprobado por el Parlamento en 1995. El Pacto trata de los cambios propuestos en el sistema de pensiones públicas, contributivas y universales, y proporciona el marco para debatir reformas. En 2000, Kazajstán aprobó la Ley de Cooperación Social que establece un marco legislativo para el diálogo social mediante la definición de la naturaleza de la cooperación entre los interlocutores sociales, la estructura de cooperación social a todos los niveles, así como los principios, procedimientos y funciones de los órganos tripartitos a nivel nacional, sectorial y regional. Además, se estableció la Comisión Tripartita Nacional a modo de foro permanente de diálogo tripartito. Más recientemente, los gobiernos de Chile y Ghana crearon comisiones de reforma que exigen una amplia representación de todos los interlocutores sociales. En ambos países, las comisiones realizaron una evaluación exhaustiva del sistema de pensiones que dio lugar a una propuesta de reforma consensuada, la que finalmente fue aprobada por los respectivos Parlamentos. En Jordania, la Institución de Seguridad Social (Social Security Corporation – SSC) inició un amplio diálogo nacional que debatió las reformas de la primera ley de seguridad social, promulgada hacía 30 años. El Proyecto de Ley de Seguridad Social, que incorporó el resultado de este diálogo, fue aprobado por la Junta directiva tripartita de la SSC y el Consejo de Ministros, y fue promulgada por el Parlamento en 2010.

La participación de los interlocutores sociales en la administración de la seguridad social es habitual en varios países europeos y sirve para ayudar a garantizar la legitimidad de las reformas. En Alemania, Austria, Francia y los Países Bajos, los regímenes de seguridad social para los empleados se administran conjuntamente y en Dinamarca y Suecia los sindicatos administran el seguro de desempleo. El proceso de negociación política implica a instituciones del seguro social en Italia y Francia, a fondos de la seguridad social en Alemania y a instituciones de empleo y seguridad social en los Países Bajos (Berger y Compston, 2002). Muchos países en desarrollo han adoptado este enfoque (por ejemplo, Brasil, Burundi, Camerún, Costa Rica, Ghana, Guinea, India, Jordania, Madagascar, Marruecos, México, Senegal, República Unida de Tanzania y Uruguay), permitiendo así que representantes de los trabajadores, los empleadores y los beneficiarios formen parte de las juntas de las instituciones de seguridad social.

En la actualidad, existe cierta preocupación por el hecho de que la crisis ha debilitado la posición de negociación de los trabajadores, reduciendo así la importancia del diálogo social. Sin embargo, y desde una perspectiva más amplia, la evolución de otras importantes tendencias globales, incluida la demografía, las migraciones, los mercados de trabajo, las estructuras familiares y el cambio climático, así como una crisis de paradigmas, podría presentar una oportunidad política para revertir la situación actual e intensificar el diálogo social en defensa de los regímenes de seguridad social. En los sistemas de atención de salud, por ejemplo, los representantes de los pacientes y otros actores de la sociedad civil cada vez tienen un papel más importante, lo que podría sugerir que la característica propia de lo que representa el diálogo social está evolucionando. En términos más generales, pero no menos importantes para su sostenibilidad social, la percepción pública del papel positivo que desempeña la seguridad social en la mitigación de muchos de los impactos de la crisis ha reforzado tanto la legitimidad de una seguridad social colectiva como los valores de solidaridad y de la reagrupación de riesgos.

Al hacer referencia a la sostenibilidad social de la seguridad social cabe tener en cuenta un último elemento, esto es, que la seguridad social debe arraigarse en una formulación de políticas basadas en la evidencia y, por consiguiente, transparentes. Esto exige que las

políticas sociales cuenten con el apoyo de estudios de viabilidad sólidos e inequívocos y que el gobierno necesariamente tenga un papel de liderazgo en el diseño de políticas y el proceso de regulación. Con frecuencia se observa que los regímenes de seguridad social se consideren parte integral de la gestión social, económica y política de los países. Por lo tanto, y considerándolo como un componente de la sostenibilidad financiera y social de la seguridad social, se puede esperar que el rol del gobierno en la financiación, gestión y supervisión de los programas se incremente.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expresado, se pueden extraer una serie de conclusiones de política sobre la forma más idónea de garantizar que la seguridad social siga siendo económica y socialmente sostenible (véase el recuadro 3.5.).

3.5. Conclusiones en materia de políticas

- La crisis ha puesto de relieve, como era de esperar, que los programas de seguridad social financieramente sostenibles son capaces de adaptarse de un modo más adecuado y mitigar así los riesgos sociales que plantea un entorno económico adverso. A su vez, éstos regímenes ofrecen un mayor margen fiscal para que los gobiernos traten de alcanzar objetivos más amplios de desarrollo socioeconómico.
- Garantizar la sostenibilidad financiera futura de los regímenes de seguridad social puede exigir una mayor integración de los regímenes de seguridad social contributivos y financiados con cargo a impuestos, lo que requerirá sistemas fiscales debidamente diseñados. En este sentido, es decisivo el liderazgo y el compromiso del gobierno en el diseño y la reforma integradas de los regímenes de seguridad social y los sistemas impositivos.
- Las instituciones de seguridad social y los organismos encargados de las inversiones tienen –y deben asumir plenamente– la responsabilidad fiduciaria de garantizar la seguridad de los fondos de sus miembros. Las inversiones deberían hacerse de forma prudente y transparente para garantizar la sostenibilidad financiera.
- Las consideraciones financieras no son suficientes para garantizar la sostenibilidad de la seguridad social. La seguridad social también debe ser socialmente (y políticamente) sostenible. En otras palabras, y basándose en el consenso de la sociedad, la seguridad social debe percibirse como un mecanismo institucional legítimo que ofrece incentivos adecuados para los cotizantes y que contribuye positivamente al bienestar de las personas, la cohesión y la estabilidad sociales y al desarrollo del capital humano necesario.

CAPÍTULO.4

Una seguridad social de alto rendimiento

Con objeto de desarrollar más aún el tema de la sostenibilidad presentada en el capítulo 3, en este capítulo se proporcionan indicadores selectivos de la evolución y las tendencias recientes provenientes del amplio ámbito de la gobernanza –una de cuyas metas generales es contribuir a hacer realidad una seguridad social de alto rendimiento–. En primer lugar, se abordan los esfuerzos en materia de gobernanza desplegados para mejorar la calidad de los servicios prestados por el personal de las instituciones de seguridad social, y se ponen de relieves algunos de los desafíos que plantea la gestión estratégica de recursos humanos a los que se enfrentan cada vez más dichas instituciones. En segundo lugar, se presenta el pensamiento reciente sobre los desafíos que plantea la gobernanza estratégica que trae aparejados el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC).

Las prácticas de gobernanza pueden variar considerablemente entre las distintas instituciones nacionales de seguridad social. En general, esta diversidad radica en sus diferentes historias políticas, socioeconómicas y culturales. A pesar de estas diferencias, el carácter obligatorio de la seguridad social le imbuje de confianza pública, lo que debería obligar a los gobiernos a asegurar que los regímenes y servicios sean financieramente saludables (financieramente sostenibles), sean capaces de responder de un modo incluyente y apropiado a las necesidades de protección social en continua evolución de las poblaciones (socialmente sostenibles), y se gestionen de una manera eficiente y equitativa. Unidos, estos elementos contribuyen a la legitimidad institucional y, por tanto, a la sostenibilidad política de la seguridad social.

La adopción de un marco de buena gobernanza por parte todas las instituciones de seguridad social debería apoyar el logro de sus objetivos institucionales con miras a asegurar que los regímenes de seguridad social sigan siendo apropiados y respondan permanente-mente a las necesidades cambiantes de las personas y de la sociedad. A este respecto, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) ha elaborado unas Directrices de buena gobernanza (AISS, 2010c). La elaboración de las Directrices es sumamente oportuna: el reciente período de crisis ha servido para recordarnos claramente la necesidad de una buena gobernanza con el objeto de asegurar mejor tanto la sostenibilidad financiera como política y social de todas las instituciones y regímenes de seguridad social.

El concepto de buena gobernanza reflejado en las Directrices se asocia a los principios de rendición de cuentas, transparencia, participación, previsibilidad y dinamismo. En la práctica, esto significa que los administradores de los regímenes deberían, por ejemplo, rendir cuentas con respecto al logro de los objetivos de la seguridad social; que se tomen medidas para garantizar la sostenibilidad de los regímenes; que los fondos e inversiones de los regímenes se gestionen con prudencia; que los costos operativos se mantengan a unos niveles eficientes, y que se proporcione una protección adecuada, un servicio de calidad, e información y educación útiles a las partes interesadas, para que puedan participar efectivamente en el régimen.

Gestión de recursos humanos y prestación de servicios

La gestión de recursos humanos –contratar, formar, orientar, conservar e indemnizar de manera apropiada al personal calificado y competente– es fundamental para la buena gobernanza de todas las instituciones. Una fuerza de trabajo capaz es un motor clave de unas instituciones de seguridad social con un alto rendimiento: los trabajadores que consiguen el máximo rendimiento tienen más posibilidades de contribuir de manera positiva a los aspectos clave de la gestión del riesgo, del cambio y la innovación.

Las instituciones de seguridad social están desarrollando las calificaciones de su fuerza de trabajo con miras a prestar servicios más accesibles, transparentes, solidarios y eficientes. Mediante el uso apropiado de la formación en materia de liderazgo, programas de gestión del rendimiento, procesos de trabajo normalizados, sistemas transparentes de compensación y reconocimiento, y una comunicación adecuada, se prepara a los trabajadores para prestar unos servicios de calidad a las poblaciones cubiertas, convirtiéndose así en motores dinámicos del cambio en la institución. Es importante destacar que dicha evolución reciente puede observarse en todas las regiones.

África: La Caja Nacional de Seguridad Social (Caisse nationale de sécurité sociale – CNSS) de Gabón ha combinado la utilización de una gestión cultural y participativa, y la introducción de nuevas TIC para lograr un aumento considerable de la eficiencia en el pago de las prestaciones y la recaudación de las cotizaciones. El Instituto de Seguridad Social y del Seguro Nacional (Social Security and National Insurance Trust – SSNIT) de Ghana se ha propuesto mejorar el servicio de atención al cliente brindando formación a sus empleados sobre procedimientos adecuados del servicio al cliente y estableciendo nuevos centros de servicio al cliente y servicios de asistencia en las sucursales centrales. La aplicación de contratos basados en el rendimiento en el ámbito de la gestión de sus recursos humanos ha permitido a la Caja Nacional de Seguridad Social (National Social Security Fund – NSSF) de Kenia mejorar considerablemente su prestación de servicios. El Régimen Colectivo de Asignaciones de Retiro (Régime collectif d'allocation de retraite – RCAR) de Marruecos ha adoptado un sistema de Gestión de Calidad Total que refuerza su orientación al cliente, el espíritu de equipo, la toma de decisiones a nivel local, la gestión participativa, y un enfoque empírico de la formulación de políticas, al tiempo que racionaliza los procedimientos y reduce los problemas de interfaz de comunicación. La Caja Nacional de Retiro y de Previsión Social (Caisse nationale de retraite et de prévoyance sociale – CNRPS) de Túnez está tomando las medidas necesarias para obtener la certificación ISO 9000/2001, a fin de mejorar la calidad de los servicios prestados a sus miembros.

Las Américas: La Asociación Mutual de Protección Familiar (AMPF) de Argentina, a través de equipos multidisciplinarios, realiza visitas domiciliarias para evaluar los efectos de decisiones anteriores y determinar las medidas que puedan ser necesarias en el futuro para ayudar a los miembros a afrontar mejor las discapacidades funcionales. El Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) de Brasil ha puesto en práctica “Servicios Programados” para reducir el tiempo de espera en las oficinas de la seguridad social y mejorar la calidad del servicio al cliente. La Caja Colombiana de Subsidio Familiar (COLSUBSIDIO) colabora con la Universidad PRISMA para desarrollar las calificaciones del personal, fortalecer la cultura corporativa y mejorar el clima laboral en el lugar de trabajo. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) está poniendo en práctica su Modelo de Evaluación y Fortalecimiento de Habilidades Directivas para la Competitividad (MEFHADIC) para así aumentar la competencia de sus funcionarios en nueve ámbitos,

incluyendo la gestión del cambio, la toma de decisiones, la comunicación efectiva, el liderazgo y el trabajo en equipo. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de México realiza llamadas a los hogares para facilitar las medidas de protección de la salud y las actividades de prevención, y para permitir que los médicos evalúen los efectos del tratamiento administrado a los pacientes.

Asia y el Pacífico: El Fondo Nacional de Pensiones y Previsión (National Pension and Provident Fund – NPPF) de Bhután está mejorando sus procedimientos de servicio con miras a prestar un servicio rápido y de calidad a sus miembros. El Sistema de Seguridad Social de los Empleados (JAMSOSTEK) de Indonesia ha introducido un Sistema Autorregulador de Garantía de Calidad para hacer frente a la desafiliación mediante la reestructuración de sus procesos de negocio con el objeto de prestar servicios de atención de salud de calidad. La Institución de Seguridad Social (Social Security Corporation – SSC) de Jordania ha establecido un Sistema Corporativo de Evaluación del Rendimiento que ha aumentado la productividad de los trabajadores y el grado de satisfacción de los clientes, y ha reducido el tiempo de procesamiento de las solicitudes.

Europa: La Oficina Nacional de Asignaciones Familiares para Trabajadores Asalariados (Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés – ONAFTS) de Bélgica considera que su capital humano es su mayor ventaja. Su plan rector de recursos humanos se centra en su personal, tanto como población destinataria y como actores principales. El Instituto Nacional del Seguro Social (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – INPS) de Italia ha establecido un Servicio Móvil para Personas Discapacitadas y Personas de Edad, con miras a prestar servicios a domicilio a estas personas, y ha introducido procesos de trabajo normalizados, así como también un Marco Común de Evaluación a fin de mejorar los servicios prestados a sus miembros. La Caja Nacional Suiza de Seguros en Caso de Accidentes (Schweizerische Unfallversicherungsanstalt – SUVA) ha establecido un sistema de Gestión de Nuevos Casos que ha permitido reestructurar totalmente su sistema de gestión de solicitudes, al optimizar los procesos e incluir a los representantes de todos los clientes y partes interesadas que intervienen en el proceso.

A pesar de estos numerosos ejemplos, el objetivo de gobernanza de muchas instituciones de seguridad social de orientar mejor su personal con el propósito de mejorar todos los aspectos de la calidad del servicio se verá desafiado sin duda por los efectos del envejecimiento de la fuerza de trabajo de los servicios públicos. En los países de ingresos más altos en particular, el envejecimiento de la fuerza de trabajo del sector público planteará retos a las instituciones de seguridad social sobre la gestión estratégica de recursos humanos cada vez más difíciles de encarar. Durante el decenio de 1970 y principios del decenio de 1980, el empleo en el servicio público experimentó un rápido crecimiento en muchos países de altos ingresos, siendo el sector de la protección social uno de los ámbitos que registró un mayor crecimiento. Muchos de los funcionarios públicos contratados durante esos años ya se han jubilado o están a punto de hacerlo. Por lo tanto, dichas instituciones perderán un porcentaje considerable de su personal actual en todos los escalafones administrativos en el corto plazo. Así pues, la introducción de las mejoras necesarias en la calidad de los servicios dependerá de la gestión estratégica de recursos humanos y de los conocimientos especializados de las instituciones de seguridad social, incluidos no sólo los directivos, sino también, y lo que es aún más importante en términos de la percepción de la calidad del servicio por los clientes, los mandos medios y el personal administrativo encargado de atender al público.

Para 2020, se prevé que la Oficina Nacional del Empleo (Office national de l'emploi – ONEM) de Bélgica perderá el 70 por ciento de sus altos directivos y una tercera parte de su personal en todos los escalafones administrativos. En el Departamento de la Protección Social (Department of Social Protection – DSP) de la República de Irlanda, la mayoría de los altos directivos y de los mandos medios –aquéllos que normalmente sucederían a los altos directivos que se jubilan– se habrán jubilado antes de 2020. Más aún, al menos el 54 por ciento del personal de todos los escalafones administrativos se habrá jubilado en 2023. De todas las instituciones de seguridad social, la Administración de la Seguridad Social (Social Security Administration – SSA) de los Estados Unidos posiblemente sea la que ha venido históricamente desplegando más esfuerzos para encarar los desafíos en materia de recursos humanos y de prestación de servicios que plantea el envejecimiento de la fuerza de trabajo. Sin embargo, el Plan Estratégico de la SSA reconoce que un importante reto sigue siendo cómo hacer frente a la pérdida de conocimientos especializados a medida que los trabajadores se jubilan.

A medida que se acelere el envejecimiento de la población en todas las regiones del mundo, otras instituciones de seguridad social probablemente se enfrenten a una situación similar. Por lo general, y a fin de asegurar la mejora continua en otorgamiento de las prestaciones de seguridad social, es preciso que las instituciones de seguridad social participen de una forma más dinámica en los esfuerzos desplegados para contratar y conservar a un número suficiente de empleados debidamente calificados, y que se proporcione a los nuevos miembros del personal la experiencia laboral necesaria antes de que se jubile una gran parte del personal actual (McKinnon, 2010).

Las Tecnologías de la Información y Comunicaciones como instrumento de gestión estratégica

La buena gobernanza de la prestación de servicios en la seguridad social no sólo consiste en asegurar una dotación de personal suficiente y de calidad, cuyos miembros estén debidamente calificados y tengan la experiencia necesaria. Es evidente que la prestación de servicios también se basa en el uso apropiado de tecnologías. En los últimos años, las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) han cumplido un rol estratégico en la implementación de los regímenes de seguridad social. La aplicación de las TIC no sólo ha permitido la automatización de procesos, sino también la transformación de operaciones y servicios, por lo que ha hecho posible mejorar el rendimiento y la calidad de los servicios prestados por las instituciones de seguridad social.

Existen cuatro áreas fundamentales en las que se han realizado progresos. En primer lugar, al permitir el acceso inmediato y procesamiento eficiente de grandes volúmenes de información, las TIC han contribuido de modo decisivo a mejorar la eficacia y calidad de estas operaciones. En segundo lugar, las tecnologías han sido cruciales para la implementación de servicios distribuidos geográficamente, asegurando su coherencia mediante el uso de reglas homogéneas de validación y cómputo de datos. En tercer lugar, los servicios basados en la Web de última generación permiten el acceso a todos los servicios, con independencia de la ubicación del usuario. Por último, dichos avances se han realizado en países e instituciones muy diversos, con independencia de su tamaño y de su capacidad económica.

Sin embargo, a pesar de los alentadores resultados obtenidos y del surgimiento de productos económicamente accesibles, la aplicación de las TIC continúa siendo una fuente de preocupación en las instituciones de seguridad social. Esto se debe principalmente a que los sistemas basados en TIC, si bien resultan cada vez más complejos, no siempre permiten alcanzar los resultados previstos o satisfacer sus expectativas. Asimismo, la rápida evolución de las tecnologías y su interrelación afectan negativamente la estabilidad de los procesos institucionales. Como consecuencia, se genera preocupación sobre la relación costos/resultados en las inversiones en tecnologías, así como incertidumbre con respecto a los mejores métodos para desarrollar unas aplicaciones de las TIC que sean satisfactorias. En este contexto, el análisis de las experiencias existentes permite identificar una serie de factores de éxito en la aplicación de las TIC en la seguridad social.

Un factor de éxito es elaborar un plan estratégico para el mediano plazo, en el que estén contemplados tanto los aspectos funcionales como de las TIC, y que establezca un conjunto de directrices para la tecnología y las aplicaciones. Este enfoque presenta múltiples ventajas. Por una parte, permite que los proyectos aprovechen las nuevas tecnologías a medida que estén disponibles, promoviendo una mayor integración de las mismas. Por otra parte, desde la perspectiva de la gestión de las TIC, dicha planificación permite anticipar medidas técnicas, presupuestarias y administrativas necesarias, y asociarlas a metas estratégicas. Asimismo, al tener en cuenta los nuevos requerimientos de los usuarios y la evolución de las tecnologías, la planificación a mediano plazo permite tomar las disposiciones necesarias para mantener las aplicaciones, permitiendo utilizar objetivos funcionales para impulsar la innovación tecnológica. En este sentido, los llamados Modelos de Negocio resultan instrumentos clave para llevar a cabo este proceso de planificación conjunta, ya que especifican los principales procesos organizativos y los requisitos en materia de información, y facilitan la coordinación entre las actividades fundamentales y las TIC (véase el recuadro 4.1.).

4.1. Planificación estratégica y estructuras de las empresas

La Administración de la Seguridad Social (Social Security Administration – SSA) de los Estados Unidos ha adoptado un enfoque integrado en la elaboración y planificación empresarial-TIC, que incluye asimismo el análisis del rendimiento. La SSA elabora planes estratégicos y planes anuales que combinan metas y resultados previstos para todos los aspectos empresariales y operativos. Los planes contienen asimismo indicadores medibles. Cada año, la SSA evalúa los resultados obtenidos analizando las metas y los indicadores. El enfoque de la elaboración de modelos se basa en tres modelos vinculados: un Modelo de Negocio de Componentes –que expone a grandes rasgos las principales funciones empresariales–; un Modelo de Procesos de Negocios de las Empresas –que proporciona un marco general para la elaboración de modelos de procesos–; y una Arquitectura Orientada a Servicios –que se centra en la aplicación de los componentes y procesos como servicios reutilizables–. Estas prácticas han permitido a la SSA mejorar la calidad y el rendimiento de sus operaciones, así como la transparencia de sus actividades y resultados.

Otro factor de éxito resulta ser el uso de tecnologías estándar y de productos interconectables o “interoperables”. Este enfoque, al promover una diversificación controlada de los productos de las TIC, permite a las instituciones hacer frente al riesgo de dependencia de la tecnología. Por ejemplo, si bien la utilización de productos de TIC de un solo proveedor facilita la interconexión de los productos, aumenta asimismo el riesgo de que las organizaciones dependan constantemente de los mismos. Por lo tanto, utilizando productos de diferentes proveedores que son interconectables, la institución puede resolver la integración de tecnologías heterogéneas y reduce la dependencia de proveedores únicos. Asimismo, este enfoque fortalece la capacidad para hacer frente a la

evolución tecnológica, ya que se aumentan las opciones disponibles en relación con los productos que pueden utilizarse en el futuro.

La evolución observada en los últimos años muestra algunas tendencias destacadas en lo que respecta a la aplicación de las TIC en la seguridad social. La primera es la aparición de mecanismos de comunicación basados en la Web para mantenerse en contacto con los usuarios de la seguridad social. En la actualidad, es difícil encontrar una institución de seguridad social que no tenga un sitio Web, ya que la prestación de servicios basada en las tecnologías Web constituye una tendencia generalizada. Una segunda tendencia es la evolución del uso de las TIC, pasando de sistemas aislados y asociados a departamentos o secciones, a sistemas integrados establecidos en toda la institución. La implementación de sistemas integrados, si presenta complejidades importantes, resulta justificada ya que también presenta ventajas para la institución acerca de la accesibilidad a la información y de la calidad de la misma, así como de la interconectividad funcional (véase el recuadro 4.2.).

A pesar de las importantes evoluciones, la aplicación generalizada de las TIC en la seguridad social sigue planteando desafíos diversos. Las formas de proveer servicios de calidad a todas las personas sigue suscitando debate ya que la heterogeneidad de los usuarios impide adoptar enfoques únicos para resolver la interacción entre ellos y los sistemas. Por otro lado, la provisión de prestaciones de seguridad social resulta cada vez más compleja y tiende a basarse en múltiples instituciones, lo cual da lugar a que surjan nuevos requerimientos y a que se necesiten plataformas tecnológicas más eficaces. En general, dado que estos retos exigen la aplicación de sistemas más complejos y costosos, las instituciones quisieran poder reutilizar soluciones ya experimentadas, que permitan la reducción de los riesgos y costos. Lamentablemente, la falta de normalización de los procesos de seguridad social dificulta la reutilización de soluciones de las TIC.

Un balance general muestra que el aporte que han realizado las TIC en la seguridad social es sumamente positivo, ya que han desempeñado una función estratégica en el desarrollo de los regímenes sociales en todo el mundo. En la mayoría de los países sería impensable en la actualidad que los regímenes de seguridad social pudieran funcionar sin recurrir a las TIC. No obstante, aún queda mucho por hacer para crecer al mismo ritmo que la tecnología, cuya evolución es constante, y avanzar al mismo paso que las diferentes necesidades en continua evolución de las instituciones de seguridad social y las poblaciones cubiertas.

4.2. Sistemas integrados en Arabia Saudita

La Organización General del Seguro Social (*General Organization for Social Insurance – GOSI*) de Arabia Saudita ha aplicado un sistema integrado de tecnología de la información y comunicaciones (TIC) para tratar de hacer frente a los crecientes problemas que plantea la prestación de servicios, así como los crecientes gastos administrativos indirectos. También se pretende con ello superar las dificultades experimentadas al mejorar el sistema anterior, en el que la introducción del más mínimo cambio había demostrado ser difícil. El nuevo sistema, denominado SIMIS (Sistema de Información para la Gestión del Seguro Social), se basa en un enfoque personalizado—elaborado a nivel interno por la GOSI— para administrar los programas del seguro social para la población activa de Arabia Saudita. El SIMIS también presta apoyo a la GOSI en diversas funciones administrativas, tales como la gestión de las inversiones y la gestión de bienes. Al gestionar todas las actividades (fundamentales y administrativas) en un marco unificado e integrado, el SIMIS ha permitido a la GOSI integrar procesos y otros sistemas existentes. El SIMIS también ha permitido reducir la duración de los procesos operativos (por ejemplo, la duración de las transacciones se ha reducido un 90 por ciento) y ha aumentado la exactitud de los datos. En general, el SIMIS ha permitido a la GOSI mejorar la calidad de su servicio, así como la relación entre los ingresos provenientes de las cotizaciones y los costos administrativos, y aumentar la eficiencia administrativa.

Conclusiones

La experiencia de la evolución y las tendencias recientes presentadas en este capítulo y en el capítulo anterior evidencia los esfuerzos continuos por crear instituciones de seguridad social de alto rendimiento y bien gobernadas. En estos esfuerzos, esenciales para la sostenibilidad financiera, social y política de las instituciones y regímenes de seguridad social, pueden formularse una serie de observaciones finales sobre el papel que desempeña la gobernanza (véase el recuadro 4.3.). Los datos compilados recientemente ponen de relieve asimismo que la presión para introducir mejoras en la gobernanza irá en aumento: allí donde las normas de gobernanza se consideren insuficientes (por ejemplo, con respecto a la regla-mentación y supervisión financieras), existe el riesgo de que la confianza pública en la seguridad social se vea socavada.

4.3. Observaciones finales

- Una fuerza de trabajo capaz y, por tanto, dinámica, es el elemento clave de las instituciones de seguridad social de alto rendimiento y bien gobernadas. En el contexto del envejecimiento de la población, un nuevo desafío para mantener la calidad de los servicios orientados al cliente será atraer y conservar administradores y directores debidamente calificados y con experiencia en todos los cargos.
- El papel más amplio en términos de protección social que desempeñan las instituciones de seguridad social, incluida la creciente complejidad que supone ofrecer prestaciones personalizadas y servicios integrados, exige el uso generalizado de plataformas TIC. Inevitablemente, estas plataformas son cada vez más complejas y costosas, por lo que plantean nuevos desafíos operativos y en materia de gobernanza.
- Sobre la base de una nómina orientada al cliente y apoyada por el uso estratégico de las TIC, es posible mejorar los resultados administrativos, así como la transparencia de los regímenes de seguridad social y la accesibilidad a los mismos. Unidos, estos elementos deberían aumentar la legitimidad de la seguridad social obligatoria y apoyar su sostenibilidad política.

CAPÍTULO. 5

Enfoques proactivos y preventivos

El objetivo tradicional y preponderante de la seguridad social de indemnizar a los asegurados en caso de materializarse un riesgo cubierto se ha ampliado cada vez más mediante la inclusión de medidas proactivas y preventivas. Es significativo que esta tendencia se haya acelerado en los últimos años, en particular en las economías más desarrolladas, y pueden observarse una serie de nuevas características de los enfoques proactivos y preventivos.

En este capítulo se definirá sucintamente el alcance de los enfoques proactivos y preventivos en la seguridad social y se proporcionarán ejemplos recientes de reformas en las diferentes ramas de la seguridad social. Asimismo, se subrayará la importancia que revisten las soluciones de política integrada y se proporcionará evidencia sobre las tendencias observadas recientemente sobre reformas administrativas encaminadas a facilitar la mejora de la coordinación y la cooperación, condiciones necesarias para el éxito de los enfoques proactivos y preventivos.

Enfoques proactivos y preventivos en la seguridad social

Los enfoques proactivos y preventivos en la seguridad social incluyen medidas orientadas a reducir la eventualidad de un posible riesgo futuro, que tratan de prevenir un riesgo identificado que tiene efectos negativos, y que pretenden prevenir la agravación de un evento de riesgo después de su incidencia. El objetivo común de estos enfoques diferentes suele resumirse como “inversión en las personas”. La creciente importancia que han adquirido estos enfoques radica en la necesidad de encarar el desafío actual que plantea el incremento de los costos financieros a los regímenes de seguridad social y de atención de salud, como consecuencia, en particular, del envejecimiento de la población. Este hecho refleja asimismo los cambios sociales, incluyendo la aparición de ciclos de vida y de historias de empleo individuales más flexibles y el alejamiento de los modelos familiares tradicionales. En los países de ingresos más altos en particular, se exige cada vez más que sean las personas las que tomen sus propias decisiones, por lo que se concede más importancia a la responsabilidad individual.

Los enfoques proactivos y preventivos de la seguridad social están orientados específicamente a una serie de objetivos interrelacionados (véase el recuadro 5.1.).

5.1. Objetivos que impulsan enfoques preventivos y proactivos

- Apoyar el empleo.
- Mejorar la salud y reducir la dependencia.
- Atribuir mayores competencias y aumentar la responsabilidad individual.
- Aumentar la posibilidad de elección en el ámbito de la seguridad social.
- Apoyar la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social.

Con objeto de lograr estos objetivos, los enfoques proactivos y preventivos están orientados a mitigar, en la fase más temprana posible, los principales factores de riesgo que afectan a las personas. Éstos pueden ser riesgos que afectan a la salud, al empleo, a

la capacidad de generar ingresos, a la empleabilidad, o que pueden conducir a ausencias de más largo plazo del mercado de trabajo y a la exclusión social.

Los factores de riesgo son multidimensionales y requieren una mejor coordinación y cooperación de las instituciones de seguridad social en la identificación de soluciones cada vez más personalizadas e individuales. Por lo tanto, los enfoques proactivos y preventivos requieren asimismo que las instituciones de seguridad social se adapten, desarrollen nuevas capacidades administrativas y capaciten a su personal para que adquiera las calificaciones necesarias. A nivel social, dichos enfoques constituyen un factor importante para prevenir y combatir la exclusión social y promover la integración a lo largo del ciclo de vida.

Tendencias de las reformas

Si bien los enfoques proactivos y preventivos se han asociado tradicionalmente al ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo, en el último decenio también se han adoptado en otras ramas de la seguridad social. Entre estos enfoques se cuentan, por ejemplo, una tendencia a la gestión de casos para las personas desempleadas a largo plazo, esfuerzos para reducir el número de beneficiarios de prestaciones de invalidez y para alentarles a reincorporarse al mercado de trabajo en un empleo adecuado, esfuerzos para eliminar los incentivos para jubilarse de manera anticipada y esfuerzos para fomentar la extensión de la vida laboral de los trabajadores de edad.

Siguiendo un análisis de las medidas adoptadas, cabe destacar que en los últimos años se ha observado una aceleración de la tendencia hacia la adopción de medidas proactivas y preventivas, de nuevas medidas innovadoras y a la puesta en práctica de dichos enfoques en un mayor número de ramas de la seguridad social.

Los seguros de salud también han incrementado la inversión en promoción y prevención en salud y se han centrado en la detección temprana de las enfermedades para así poder responder a una mayor prevalencia de los factores de riesgo para la salud, así como al incremento de las enfermedades crónicas en gran medida evitables, como la diabetes y las enfermedades cardio-vasculares. Las instituciones de atención de salud de la seguridad social, si bien participan en los programas de promoción de la salud de la población que suelen estar dirigidos por organismos de salud pública, han hallado con frecuencia el lugar que les corresponde centrándose en la detección temprana de las enfermedades, la determinación de los riesgos y la promoción y prevención en salud para grupos definidos de alto riesgo. En este sentido, los objetivos son prevenir las enfermedades, evitar complicaciones innecesarias, el sufrimiento y los costos conexos y atribuir competencias a las personas para que puedan cuidar mejor de su salud o sobrellevar su enfermedad (véase el recuadro 5.2.).

3.2. Prevención y promoción de la atención de salud

- *Mayor prioridad a grupos de riesgo por parte de los regímenes de atención de salud de la seguridad social:* En los Países Bajos, la prevención individual centrada en los cambios de estilo de vida para las personas evaluadas con un alto riesgo de sufrir enfermedades crónicas se integrará en el conjunto de prestaciones del seguro de salud. En República Unida de Tanzania, la Caja Nacional del Seguro de Salud (National Health Insurance Fund – NHIF) ha comenzado a patrocinar actividades deportivas para los asegurados de alto riesgo. En ciertas ocasiones, dichas medidas están encaminadas directamente a reducir las desigualdades en materia de salud y a facilitar la integración. Éste es el caso en Alemania, donde se ha prestado atención a las personas desempleadas a largo plazo que corren con frecuencia un mayor riesgo de contraer enfermedades. En Federación de Rusia también se están tomando medidas preventivas para llegar a los grupos de mayor riesgo.
- *Prioridad a la detección temprana de enfermedades y a la determinación de riesgos:* Se han introducido nuevos tipos de exámenes médicos completos que no sólo se centran en identificar enfermedades existentes, sino que también incluyen la identificación de perfiles de riesgo personales, así como medidas preventivas y asesoramiento sobre el estilo de vida. Además de asegurar la detección temprana de enfermedades, Austria reformó su sistema de exámenes médicos completos en 2005 para centrarse en la prevención de enfermedades crónicas y en la reducción de los factores de riesgo. En India, la Corporación Estatal del Seguro de los Empleados (Employees' State Insurance Corporation – ESIC) introdujo facilidades para la realización de exámenes médicos completos en los lugares de trabajo, hospitales y dispensarios. También se han introducido nuevos tipos de sistemas de exámenes médicos completos en Alemania, República de Corea, Japón, México, Tailandia y República Unida de Tanzania.
- *Mayor reconocimiento de la importancia que reviste la prevención en los nuevos regímenes:* Es significativo que la tendencia actual a la introducción y extensión de los seguros sociales de salud en los países en desarrollo traiga aparejada un mayor reconocimiento de la importancia que reviste la prevención a nivel de la atención primaria. Las iniciativas emprendidas en Gabón, Malí y Mauritania con miras a la introducción y extensión de seguros de salud han incluido explícitamente medidas de prevención en sus reglamentos.

Durante años, han existido medidas proactivas y preventivas para evitar que las personas se acogieran a los regímenes de prestaciones de invalidez de largo plazo y para facilitar la reincorporación de los beneficiarios al mercado de trabajo. En este último tiempo, también se ha prestado atención al ausentismo por enfermedad, lo que refleja una tendencia a una intervención incluso más temprana. Este cambio de orientación se basa en el reconocimiento de que cuanto más tiempo permanece una persona alejada del trabajo, más difícil es lograr que se incorpore al mercado de trabajo y es más probable que la persona en cuestión acabe recibiendo prestaciones a largo plazo. Se basa asimismo en la tendencia al crecimiento de los tipos de incapacidad asociados con frecuencia a ausencias de largo plazo por motivo de enfermedad y en particular el incremento de los problemas de salud mental. En este sentido, la determinación de la capacidad de trabajo individual no se considera tan estrictamente una cuestión de evaluación médica en la actualidad, sino que se considera cada vez más una cuestión de evaluación completa de la situación específica de cada persona. Es interesante señalar que los instrumentos del mercado de trabajo orientados específicamente a las personas desempleadas o aquéllos utilizados para facilitar la reincorporación de las personas que reciben prestaciones de invalidez están utilizándose en la actualidad para las personas que tienen un empleo y que gozan de una licencia por enfermedad.

En 2008, Suecia introdujo un régimen de licencia por enfermedad más activo. La reforma ha creado un sistema que establece plazos de tiempo definidos para adoptar determinadas medidas encaminadas a facilitar la reincorporación al trabajo. El sistema incluye evaluaciones periódicas de la capacidad de trabajo realizadas por la institución responsable, que examina los efectos de la incapacidad de la persona en lugar de basarse únicamente en criterios objetivos. Es notable destacar que desde 2010 existe una colaboración con las oficinas de desempleo, lo que permite tomar medidas orientadas específicamente a las personas con ausencias por enfermedad a más largo plazo y evaluar

su capacidad de trabajo en relación con otros trabajadores en el mercado de trabajo.

Con el objeto de controlar el incremento del otorgamiento de pensiones de invalidez, Suiza decidió centrarse en las ausencias por enfermedad mediante la introducción de un sistema de detección temprana orientado específicamente a los trabajadores que tienen una incapacidad continua para trabajar de al menos 30 días o quienes, por motivos de salud, han estado ausentes del trabajo reiteradamente durante cortos períodos a lo largo de un año. Las autoridades responsables del seguro de invalidez examinan la situación personal del asegurado y determinan las medidas de intervención temprana que deberían tomarse, incluyendo la modificación del lugar de trabajo, cursos de formación, búsqueda de empleo, asesoramiento profesional y readaptación socio-profesional. En caso de que las medidas de intervención no logren sus objetivos y si existe el riesgo de incapacidad duradera para trabajar, las autoridades responsables del seguro de invalidez examinan si deberían tomarse otras medidas de rehabilitación, como las aplicadas habitualmente a los beneficiarios del seguro de invalidez.

En el Reino Unido se creó un sistema experimental en 2009 llamado Servicio de Aptitud para el Trabajo (Fit for Work Service) que ayuda a las personas que gozaban de una licencia por enfermedad a reincorporarse al trabajo con más rapidez de lo que sería el caso sin dicho sistema. El sistema presta apoyo coordinado –en una fase temprana de la ausencia por enfermedad– a los trabajadores que corren el riesgo de acogerse a una licencia por enfermedad de largo plazo, a través de una amplia gama de servicios locales y de seguridad social. Los responsables de gestionar los casos coordinan la salud y el tratamiento, las medidas de empleabilidad y los servicios de apoyo más generales, por ejemplo, para ayudar a solucionar los conflictos ocasionados por las deudas, las relaciones, la vivienda y los conflictos entre el trabajador y el empleador. A partir de abril de 2010, un cambio significativo opera en el certificado médico, denominado tradicionalmente “certificado de enfermedad”, que ha pasado a llamarse “certificado de aptitud para el trabajo” o “certificado de aptitud”, que se centrará más en aquello que la persona puede hacer y no tanto en su incapacidad.

En otros países europeos también se ha prestado cada vez más atención a la intervención temprana durante la ausencia por enfermedad. En Dinamarca se estableció el objetivo de reducir el 20 por ciento las licencias por enfermedad para 2015 y en Noruega, Países Bajos, Finlandia y Liechtenstein se observa una evolución similar.

La actualidad también nos muestra una evolución en lo que respecta a los enfoques proactivos y preventivos en los seguros de desempleo, a pesar de que la tendencia a promover la reincorporación de las personas al trabajo a través de medidas activas dista mucho de ser reciente. Estas nuevas tendencias, que se han acelerado debido a la presión ejercida sobre los mercados de trabajo como consecuencia de la crisis mundial, tienen en cuenta que la reincorporación al trabajo es cada vez más difícil para muchos trabajadores, incluso después de un corto período de inactividad.

En primer lugar, la gestión de los casos y otros enfoques que adaptan las medidas a las personas tomando en consideración su situación personal específica están aplicándose en un mayor número de países y la cooperación entre las instituciones públicas ha mejorado. Es importante señalar que cada vez es más frecuente la aplicación de instrumentos personalizados poco después de que una persona pierda su empleo, en lugar de hacerlo luego de un período de desempleo de largo plazo; este cambio refleja, una vez más, la importancia que reviste la intervención temprana. En Suecia, por ejemplo, se han

introducido medidas orientadas específicamente a los trabajadores que han perdido su empleo y a aquéllos que han estado desempleados únicamente por un corto período de tiempo.

La segunda tendencia importante puede describirse como casos excepcionales de intervención temprana lo que conlleva a realizar esfuerzos para evitar que una persona quede desempleada, en particular para aquellas personas que se exponen al riesgo de desempleo y/o exclusión a largo plazo, tal como los trabajadores jóvenes y los trabajadores de edad.

Los esfuerzos desplegados para prevenir el desempleo se han centrado en el fortalecimiento de las medidas existentes o en la introducción de nuevas medidas, a fin de evitar los despidos y permitir a los empleadores con dificultades económicas que reduzcan el tiempo de trabajo de los trabajadores. Dichas medidas prevén que los seguros de desempleo paguen al empleado una indemnización equivalente al valor del trabajo perdido. Por ejemplo, en Alemania se ha ampliado el período en el que se tiene derecho a recibir prestaciones de desempleo parcial en el marco del programa denominado “Kurzarbeit”, conforme al cual los trabajadores tienen un horario reducido de trabajo y reciben una indemnización del seguro de desempleo. En Eslovenia se ha introducido por primera vez la subvención parcial del trabajo y los empleadores deben comprometerse a no despedir a los trabajadores como condición para recibir esta subvención.

Otras medidas para prevenir el desempleo, como el mantenimiento y el desarrollo de las calificaciones de los trabajadores de edad para que resulte más atractivo emplear a este colectivo, se han fortalecido considerablemente. Por ejemplo, en 2008, Polonia adoptó un programa para promover el empleo de los trabajadores de más de 50 años de edad. Entre las medidas adoptadas se cuentan incentivos ofrecidos a los empleadores para que mantengan el empleo de los trabajadores de edad, programas para el desarrollo de las calificaciones y medidas orientadas a los trabajadores de edad que corren el riesgo de perder su empleo. En Alemania, se han extendido los programas de promoción para la readaptación profesional de los trabajadores mayores de 50 años. Es interesante señalar que la edad del grupo beneficiario para el que se han tomado estas medidas ha mostrado una tendencia al crecimiento. Por ejemplo, en los Países Bajos se ha reducido el nivel de las cotizaciones a la seguridad social que han de pagar los empleadores en nombre de los trabajadores de 62 años o más, edad en la que muchas personas en los Países Bajos ya estaban jubiladas hace un decenio.

El aumento de la inversión destinada a prevenir el desempleo a largo plazo y a reducir los riesgos de exclusión en el futuro se refleja asimismo en el reciente fortalecimiento de las medidas encaminadas a promover el empleo de los jóvenes, en particular para los jóvenes con niveles de educación más bajos. En 2010, se introdujo en Bélgica el programa “Empleo en Beneficio de Todos”, en cuyo marco los trabajadores más jóvenes que carecen de estudios superiores pueden seguir percibiendo, durante un período de tiempo que puede extenderse hasta dos años de empleo, unas prestaciones de desempleo que el empleador puede deducir del salario, por lo que se reducen los costos de mano de obra. La República Popular de China ha invertido en programas de prácticas, de formación profesional especial y de orientación para estimular el espíritu empresarial de los graduados universitarios. En Alemania, Eslovaquia e Irlanda también se han adoptado nuevas medidas centradas en el empleo de las personas jóvenes.

Los programas de prestaciones familiares también han incorporado mecanismos de prevención de los riesgos de pobreza crónica, mala salud y exclusión social con el objetivo de más largo plazo de la formación del capital humano y de combatir la pobreza infantil. En este sentido, las prestaciones familiares puedan recibirse únicamente si se cumplen unos criterios de comportamiento determinados, como la escolarización, la realización de exámenes médicos completos periódicos o la participación en programas de vacunación. En las Américas, en particular, se observa el establecimiento de nuevos programas y la extensión de los programas existentes, por ejemplo, en Brasil, Costa Rica, Jamaica, México y Uruguay.

La prevención ha sido también reforzada en aquellas ramas de la seguridad social en las que la importancia de la prevención se ha reconocido hace mucho tiempo. Así pues, algunos países han recientemente introducido o fortalecido medidas de prevención en los seguros de accidentes del trabajo. Por ejemplo, la reforma del seguro de accidentes del trabajo emprendida en Nigeria, aprobada en 2010, se centra específicamente en la prevención, con miras a reducir la importancia de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. En Bélgica se han seguido desplegando esfuerzos para promover la prevención en lo que respecta a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales –en la actualidad, las empresas con un riesgo desproporcionadamente mayor en comparación con otras empresas del mismo sector deben pagar una contribución adicional fija a su compañía de seguros, y la aseguradora destina esta cuantía a la prevención–. En Colombia se ha prestado más atención a la prevención mediante la introducción de un “Modelo Cero Accidentes”.

En el ámbito de la atención de salud a largo plazo también se han adoptado enfoques proactivos y preventivos. En la reforma del seguro de atención de salud a largo plazo emprendida en 2008 en Alemania se introdujeron los conceptos de prevención y rehabilitación, mediante la cual la institución de atención de salud recibe una prima si sus esfuerzos de activación y rehabilitación consiguen reducir el nivel de cuidados que requiere una persona durante un período de al menos seis meses.

Mayor cooperación y soluciones administrativas integradas

Las tendencias descritas anteriormente a una mayor inversión en enfoques proactivos y preventivos, así como una evaluación más general acerca de la situación personal y de los riesgos a los que se enfrentan las personas, han conducido al incremento de la colaboración y la coordinación de la seguridad social, tanto entre sus ramas como con otras instituciones gubernamentales y privadas. Dada la naturaleza multidimensional de los factores de riesgo y las situaciones complejas a las que se enfrentan las personas expuestas a riesgos, la fragmentación y separación institucional tradicional de los riesgos entre las ramas de la seguridad social es cada vez menos evidente. Al respecto, en el recuadro 5.3. se presentan dos niveles principales de reforma:

5.3. Dos niveles de reforma

- *Colaboración para prestar servicios de primera línea más eficientes e individualizados:* En Suecia, por ejemplo, una importante reforma administrativa ha conseguido reforzar considerablemente la colaboración entre la institución de la seguridad social que administra las prestaciones de enfermedad y de invalidez, y los servicios públicos de empleo. Aunando esfuerzos, el personal responsable de los servicios de primera línea elabora planes institucionales conjuntos para cada cliente en común. Esta colaboración se ha promovido a través de un mecanismo de financiación, en cuyo marco se han proporcionado medios financieros a la institución de seguridad social para su inversión en medidas de rehabilitación profesional destinadas a los beneficiarios de prestaciones monetarias de enfermedad. Sin embargo, dichos medios sólo pueden invertirse en colaboración con los servicios públicos de empleo y se exige a las instituciones que planifiquen conjuntamente sus medidas en todos los niveles y que presenten informes sobre su cooperación dos veces al año.
- *Combinación en una sola institución de regímenes y servicios sociales tradicionalmente separados:* En Noruega, se ha llevado a cabo una extensa reorganización que dio lugar al establecimiento de la Dirección General del Trabajo y del Bienestar (NAV) mediante la fusión de la institución nacional de la seguridad social, el servicio nacional de empleo y el sistema municipal de bienestar social. El objetivo de esta reforma es crear un sistema más coordinado que permita obtener mejores resultados a la hora de lograr que las personas se reincorporen al mercado de trabajo a través de medidas personalizadas que tengan en cuenta de manera global las necesidades y requisitos de cada persona.

La reciente evolución de los enfoques proactivos y preventivos, como la tendencia a una intervención más temprana, un enfoque más general para hacer frente a la situación específica de las personas y medidas para abordar los problemas causados por una falta de cooperación, ha conducido a la introducción de grandes cambios tanto en el mandato como en los servicios prestados por las instituciones de seguridad social. A este respecto, sin embargo, las diferencias entre los países siguen siendo notorias y los cambios generales introducidos en Noruega, los Países Bajos y Suecia aún no han tenido lugar en otros países, en los que la fragmentación dificulta la adopción más efectiva de enfoques proactivos y preventivos. Sin embargo, puede observarse una serie de elementos de reforma en casi todos los países que invierten en enfoques proactivos y preventivos en las diferentes ramas de la seguridad social.

En primer lugar, la relación con los usuarios (empleadores y personas cubiertas) está cambiando, para incluir servicios de asesoramiento y otros servicios más personalizados. En segundo lugar, las instituciones de seguridad social colaboran más estrechamente con otras ramas de la seguridad social e instituciones públicas y privadas. En tercer lugar, las necesidades en materia de recursos humanos de las instituciones de seguridad social están cambiando, alejándose de los perfiles más administrativos para centrarse en perfiles más técnicos y de asesoramiento. En cuarto lugar, todos los cambios anteriores están conduciendo al surgimiento de nuevas tareas y desafíos en materia de TIC, datos y gestión administrativa.

Conclusiones

En vista de los mayores costos administrativos que conlleva la adopción de unos enfoques más personalizados de las prestaciones de seguridad social, y debido a los estrictos límites presupuestarios que se imponen a muchas instituciones de seguridad social, es probable que las medidas proactivas y preventivas sigan orientándose a las personas más expuestas a riesgos. Si bien la intervención temprana es de vital importancia para gestionar todos los riesgos, es fundamental orientar las intervenciones, a menudo costosas, a aquellas personas cuya salud o empleabilidad corren un mayor riesgo. Esta identificación y orientación específica de las medidas proactivas y preventivas hacia las

personas más necesitadas con miras a su aplicación efectiva y eficiente, será uno de los desafíos clave para la seguridad social en el futuro.

Las tendencias descritas de los enfoques proactivos y preventivos conducen a una serie de resultados principales (véase el recuadro 5.4.)

5.4. Resultados principales

- La importancia de la salud como factor clave para la actividad, el empleo y la participación a lo largo del ciclo de vida está cada vez más reconocida en el diseño de regímenes de seguridad social.
- Cada vez se comprende mejor que toda ausencia del trabajo es perjudicial para la persona. Esto ha conducido a que se acelere la tendencia a adoptar unos enfoques más proactivos y preventivos, a que las intervenciones tengan lugar en una fase más temprana y a que se realicen llamamientos para la adopción de unos enfoques proactivos y preventivos en todas las ramas de la seguridad social.
- Los enfoques proactivos y preventivos suelen tener por objeto atribuir competencias a las personas para que puedan gestionar los riesgos ellas mismas y ofrecer opciones más diversas. Esta inversión en las personas trae aparejada cada vez más una discusión sobre los roles que desempeñan la responsabilidad individual, así como los incentivos y sanciones financieras.
- Se percibe con creciente claridad que las medidas proactivas para lograr que las personas se reincorporen al trabajo conllevan un enfoque multidimensional e individualizado de la integración social. Más allá de las evaluaciones puramente médicas o de los niveles de educación formal, la definición de la capacidad de trabajo y los esfuerzos desplegados para aumentar la empleabilidad tienen cada vez más en cuenta las circunstancias más generales de la persona. Esto implica que la coordinación y cooperación de las medidas de seguridad social con otras instituciones de seguridad social, servicios sociales locales, etc., son cada vez más necesarias y frecuentes.
- A menudo, es preciso realizar adaptaciones administrativas importantes para que las instituciones de la seguridad social consigan transformarse de organismos que ofrecen prestaciones monetarias basadas en criterios objetivos a organismos que evalúan los riesgos individuales con miras a elaborar un plan de asesoramiento personalizado.

CAPÍTULO.6

Conclusiones

Los sistemas de seguridad social deben adaptarse, y hacerlo continuamente, para responder a un mundo en permanente cambio. Por supuesto que no hay nada nuevo en esta observación: los sistemas de seguridad social siempre han demostrado una importante capacidad de evolución.

No obstante, tras la reciente crisis financiera y económica, el mundo ha cambiado y lo ha hecho de manera muy abrupta. Los impactos negativos de la crisis se representan con frecuencia primero en términos económicos, mientras que los impactos sociales y políticos más amplios no han sido menos importantes. Además, estos impactos afectan a todas las regiones del mundo y no tan sólo a aquellos países que se supone son los más sólidamente integrados en la economía global.

Como consecuencia, aspectos importantes del progreso social alcanzado a escala global a lo largo de las dos últimas décadas, han sido revertidos de manera espectacular. Por ejemplo, la pobreza estaba descendiendo en el mundo, y como consecuencia de la crisis ha aumentado nuevamente de forma significativa, especialmente en muchos países en desarrollo. Los regímenes de pensiones que se habían reformado para hacer frente a los desafíos proyectados de la sostenibilidad financiera que plantea el cambio demográfico, pero ahora deben enfrentarse a una baja tasa de crecimiento económico, a niveles más elevados de desempleo y de déficits financieros públicos excesivos, encontrándose otra vez en situación de riesgo. En los países de ingresos más altos que pusieron en marcha regímenes ambiciosos de reinserción laboral y que desarrollaron unos planes integrados para impulsar que los trabajadores de más edad estuvieran más tiempo en el empleo, estas medidas se ven ahora amenazadas, debido a unas tasas más elevadas de desempleo en los trabajadores de todas las edades.

A su vez, se ha producido una evolución en los valores de la sociedad en torno a la seguridad social. En el decenio de 1990 y a principios del decenio de 2000, la legitimidad de la noción de solidaridad y de regímenes públicos de seguridad social como los medios institucionales para alcanzarla, se vio a menudo cuestionada, cuando no desafiada directamente. Como consecuencia, tal cuestionamiento condujo a que los regímenes de seguridad social de algunos países fuesen radicalmente reformados, a través de la individualización del riesgo que implica la privatización de algunos regímenes. En 2010, en los albores de la crisis, el papel desempeñado por la seguridad social pública en la sociedad se revisa en la actualidad de manera mucho más positiva. Es indiscutible que se la considera (otra vez) como una herramienta colectiva esencial para mitigar los efectos de la creciente desigualdad social y económica.

Más allá de estas observaciones preliminares, es demasiado pronto para evaluar con precisión los impactos de más largo plazo del reciente período de turbulencias económicas. Ante todo, existe una incertidumbre acerca de los futuros niveles de crecimiento económico y no está claro si la economía podrá continuar su reciente recuperación o si se espera una próxima fase de recesión (double dip). A pesar de los signos positivos de recuperación durante el último año, permanecen interrogantes en cuanto a la estabilidad del sistema financiero global (FMI, 2010). Si fuese a darse un nuevo declive, podría esperarse que los regímenes de seguridad social –muchos de los cuales

han sido financiera-mente debilitados por los acontecimientos ocurridos desde 2008–volvieron a responder. Con toda probabilidad, y especialmente en los casos en los que esto coincide con elevados niveles de deuda pública, algunos regímenes de seguridad social serían menos capaces de hacer frente a las subsiguientes mayores demandas de prestaciones y de servicios que podría crear un regreso a la recesión.

Además de la actual perspectiva de desafío económico, el mundo sigue enfrentándose a los retos de múltiples crisis. Como se informara en 2010 durante la Conferencia Internacional de Política e Investigación en Seguridad Social²⁸, los orígenes de estas otras crisis proceden de desarrollos tales como la innovación tecnológica, el cambio climático, las tensiones geopolíticas, así como los movimientos poblacionales. Otro ha sido el acelerado desplazamiento hacia el envejecimiento demográfico en casi todas las regiones del mundo.

En consecuencia, la actual situación puede representarse como de creciente incertidumbre e inestabilidad. La naturaleza en evolución de los patrones laborales, de las estructuras familiares, de las tendencias demográficas, de las condiciones medioambientales, de los cambios tecnológicos y de los valores de la sociedad, generan tensiones a las que deben adaptarse nuevamente, de una u otra manera, los regímenes de seguridad social. Para tal efecto, los regímenes de seguridad social deben mostrarse innovadores en sus respuestas. Como se resaltara a lo largo de este informe, el camino sugerido para abordar estos desafíos múltiples, es a través de la construcción de sistemas de seguridad social de más alto rendimiento y sostenibles, y a través de una adopción más amplia de respuestas de políticas integradas y proactivas que apunten a extender el acceso a la protección, que apoyen la readaptación y que estimulen la prevención. En otras palabras, las respuestas de las políticas deberían consistir en una Seguridad Social Dinámica.

²⁸ Para más información, véase <<http://www.issa.int/rc2010>>.

6.1. Mensajes clave

- Primero: se entiende que las instituciones de seguridad social respondieron bien a los desafíos que plantearon las recientes crisis financieras y económicas y que se había logrado un mayor apoyo público a la seguridad social. Aunque hubo un costo financiero, la sostenibilidad política y social de la seguridad social se ha visto fortalecida en algunos lugares.
- Segundo: los países que mejor pudieron gestionar los impactos de la crisis fueron aquellos que ya tenían implantados unos regímenes de seguridad social integrales, confirmándose el cometido vital de la seguridad social como amortiguador social y estabilizador económico. Con toda probabilidad, estos países son los que estarán mejor situados para hacer frente a las posibles crisis futuras.
- Tercero: enfrentarse a los retos que plantea una incertidumbre y una inestabilidad cada vez mayores, requiere un nuevo pensamiento. Por una parte, la inspiración para un nuevo pensamiento puede recibirse de la reciente evolución de las políticas en algunos países de economías emergentes. Es cada vez más frecuente que esta evolución mire más allá del diseño convencional del otorgamiento de la seguridad social. Por otra parte, el nuevo pensamiento también implica la adopción de nuevos patrones de comportamiento, incluso una mayor consideración del potencial, en buena medida sin explotar, de una perspectiva proactiva y preventiva.
- Cuarto: se está verificando con más frecuencia que los regímenes de seguridad social dependan, tanto de los ingresos en concepto de cotizaciones como de los ingresos en concepto de impuestos, para su financiamiento. Con el fin de garantizar la futura sostenibilidad financiera, es esencial el diseño integrado y la reforma de los regímenes de seguridad social y de los sistemas tributarios.
- Quinto: en el marco de un entorno político de complejidad creciente, se está ampliando el papel de las instituciones de seguridad social. Cada vez más, este papel conlleva brindar un apoyo explícito al proceso de adopción de políticas, poniendo un mayor acento en un enfoque holístico para la gestión de los casos relacionados con las necesidades de los beneficiarios, y trabajando en alanzas con otros organismos y servicios de los sectores público y privado.
- Sexto: la Seguridad Social Dinámica se ha revelado como un concepto convincente para ayudar a entender el papel de los regímenes de seguridad social integrales como respuesta a la crisis reciente y, de manera más general, para la gestión de los riesgos sociales y económicos. La presión para hacer que los regímenes de seguridad social sean más eficientes y efectivos—que tengan un mejor desempeño—ha ido en aumento. La coyuntura actual viene a subrayar que se requiere, con mayor urgencia que antes, un mayor movimiento hacia la Seguridad Social Dinámica, a efectos de contribuir a garantizar unas sociedades más igualitarias.

En este sentido, pueden identificarse seis mensajes clave para una seguridad social a escala mundial (véase el recuadro 6.1.).

Mirando más allá del impacto de la crisis, y en busca de las lecciones que puedan extraerse de las evoluciones y tendencias de las instituciones de seguridad social en los años recientes, puede presentarse un conjunto de observaciones finales.

De cara al logro de un acceso universal a la cobertura de seguridad social, debe darse un mayor reconocimiento al hecho de que la seguridad social es un derecho humano. Al perseguir este objetivo, que implica, necesariamente, un papel estratégico del Estado, las instituciones de seguridad social se situarán a la vanguardia de todos los esfuerzos dirigidos a la aplicación de las políticas. Los responsables de las decisiones deberían apuntar a que los procesos de las políticas incluyan a las instituciones de seguridad social, para recabar y beneficiarse de los conocimientos que proceden de su experiencia. Por su parte, y cuando es posible, las instituciones de seguridad social deberían procurar comprometerse de manera proactiva con el proceso de las políticas.

Garantizar que los regímenes de seguridad social sean sostenibles financiera y socialmente son dos requisitos para un sólido desarrollo de la seguridad social. De forma continua, la seguridad social debe contar con unas finanzas que cumplan necesariamente con sus objetivos, y deben ser capaces, cada vez más, de adaptar sus acciones a las necesidades sociales, heterogéneas y en evolución de las poblaciones. Junto con la sostenibilidad financiera y social, la sostenibilidad política de la seguridad social requiere la realización de constantes mejoras en la gobernanza de las operaciones de las instituciones de seguridad social. Es de esperar que, con un mayor profesionalismo y una mayor transparencia operativa, se produzca un crecimiento de los niveles de confianza del público

en las instituciones de seguridad social. La confianza también debería facilitar una discusión más abierta e inclusiva en torno a la posible necesidad de que una futura reforma mejore los regímenes de seguridad social.

La mejora de los resultados en el ámbito de la salud, es esencial para el bienestar de los individuos y constituye una medida de eficacia de los regímenes nacionales de asistencia sanitaria. A través de la reducción de los niveles de incapacidad y de los requisitos de asistencia y apoyo, también contribuye a la estabilidad financiera de muchos regímenes de seguridad social y, de manera más general, ayuda a sostener niveles de crecimiento económico nacionales. Por tal razón, son necesarias medidas proactivas y preventivas en materia de políticas que impliquen unos enfoques multidimensionales e individualizados, que enfatizan la necesidad de un cambio de comportamiento para que se eviten o reduzcan los riesgos de salud identificados. Esto es especialmente así en un contexto de envejecimiento de la población. Cada vez es más probable que tal evolución requiera que las instituciones de seguridad social trabajen junto con otros organismos y que demanden una nueva reconsideración de muchos de sus tradicionales roles y tareas, requiriéndose que el personal de seguridad social desarrolle un nuevo conjunto de aptitudes y competencias. Ya es posible apreciar los primeros signos de estos cambios en algunos países de ingresos más elevados.

En los años venideros, es probable que se produzcan nuevos cambios en esta dirección en un creciente número de países. Sin embargo, esta evolución futura no debería desviar la atención de los grandes desafíos que siguen existiendo respecto de unos elevados y crecientes niveles de vulnerabilidad y de pobreza crónicas en todo el mundo.

Para afrontar todos los desafíos actuales que van surgiendo en materia de políticas de seguridad social, este informe ha argumentado de modo convincente a favor de las políticas que están en consonancia con los amplios objetivos de la Seguridad Social Dinámica. El informe también ha destacado que la Seguridad Social Dinámica sólo pasará a ser –y permanecer– una prioridad de las políticas sociales, si los objetivos que la misma representa siguen adelante mediante una voluntad política sostenida en los ámbitos nacionales.

A tal fin, las instituciones de seguridad social –las organizaciones miembros de la AISS– tienen dos roles importantes que desempeñar. El primero, abogar por el apoyo de los objetivos de la Seguridad Social Dinámica en el marco de las discusiones nacionales en materia de políticas. El segundo, aplicar las políticas con el objetivo de lograr mejoras mensurables en su propio desempeño administrativo y en términos de la escala y del alcance de la protección de la seguridad social otorgada a las poblaciones.

En una economía cada vez más globalizada e inestable, nunca ha sido más grande la necesidad de una voluntad política concertada para garantizar que la seguridad social se sitúe en un lugar más destacado de la agenda de las prioridades de las políticas globales.

Los muchos millones de personas vulnerables que recibieron prestaciones sociales en el período reciente, constituyen un testimonio del cometido esencial de la seguridad social. Aguardando con interés los próximos años, como medio de complementar y acompañar los efectos más amplios de la Organización Internacional del Trabajo, y a efectos de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, existe un desafío aún más apremiante que es garantizar que la seguridad social se extienda a esos muchos más millones de personas que siguen viviendo en situación de pobreza crónica.

Referencias

AISS. 2007. Evolución y tendencias: Una seguridad social dinámica (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2008. Dynamic social security for Africa: An agenda for development (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2009. Dynamic social security for Asia and the Pacific: Integrated responses for more equitable development (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2010a. Una seguridad social dinámica para Europa: Elección y Responsabilidad (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2010b. Una seguridad social dinámica para las Américas: Cohesión Social y Diversidad Institucional (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2010c. Directrices de la AISS para la buena gobernanza de las instituciones de seguridad social: Una herramienta de autoevaluación. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Annycke, P. 2009. Extension of social insurance cover-age: A review of statistics and some country experiences (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 13). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Ansiliero, G.; Paiva, L. H. 2008. «La reciente evolución de la cobertura de la seguridad social en el Brasil», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 61, no 3.

Asher, M. 2009a. Extending social security coverage in Asia-Pacific: A review of good practices and lessons learnt (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security cover-age. Working paper, no 6). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Asher, M. 2009b. Pension coverage and linkages in low- and middle-income countries (LMICs) (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 11). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Berger, S.; Compston, H. 2002. «The Politics of Policy Concertation in the 1990s: the Role of Ideas», en S. Berger y H. Compston (eds.), Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century. Oxford, Berghahn Books.

Bloom, D. et al. 2010. «Arreglos de seguridad económica en el contexto del envejecimiento de la población de la India», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 3-4.

Bonnet, F.; Ehmke, E.; Hagemeyer, K. 2010. «La seguridad social en tiempos de crisis », en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 2.

Brandt, N. 2008. Moving towards more sustainable healthcare financing in Germany (Economics department working paper, no 612). Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.

<[http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP\(2008\)20&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=ECO/WKP(2008)20&doclanguage=en)> (visitado el 03.09.2010).

CE. 2009. 2009 ageing report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060). Bruselas, Comisión Europea – Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros.

Cichon M.; Hagemeyer, K. 2007. «Cambios en el paradigma de las políticas de desarrollo: inversión en una seguridad social mínima para todos», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 60, no 2-3.

Euzéby, A. 2010. «Crisis económica y protección social en la Unión Europea: más allá de lo evidente», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 2.

FMI. 2010. Global financial stability report: Sovereigns, funding, and systemic liquidity (World economic and financial surveys). Washington, DC, Fondo Monetario Internacional.

Ginneken, W. van. 2010. «Extensión de la cobertura de la seguridad social: examen de datos recientes», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 1.

Lagomarsino, G. 2009. A new social protection framework for Uruguay (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 5). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Merrien, F-X. 2009. Extending and maintaining social security coverage: Challenges facing high-income countries (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 8). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

McCord, A. 2010. «El impacto de la crisis financiera global en la protección social de los países en desarrollo», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 2.

McKinnon, R. 2007. «Seguridad social dinámica: un marco para liderar el cambio y extender la cobertura», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 60, no 2/3.

McKinnon, R. 2009. «The ISSA and dynamic social security: Global social governance and local social action», en Global Social Policy, vol. 9, no 1.

McKinnon, R. 2010. «Una fuerza de trabajo que envejece y la gestión estratégica de los recursos humanos: los desafíos en materia de dotación de personal para las administraciones de la seguridad social», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 3-4.

OIT. 2010a. World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT. 2010b. Tendencias mundiales del empleo. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Olivier, M. 2009. Informality, employment contracts and extension of social insurance coverage (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 9). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Orton, I. 2010. «El impacto de la crisis sobre las administraciones de seguridad social: revisión de las conclusiones de la encuesta de la AISS», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 2.

Pino, A.; Yermo, J. 2010. «Los efectos de la crisis de 2007-2009 en los fondos de pensiones privados y de la seguridad social: ¿una amenaza para su solidez financiera?», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 2.

Ron, A. 2010. «La atención médica como prestación de seguridad social: enfoques institucionales para la extensión de la cobertura», en Revista Internacional de Seguridad Social, vol. 63, no 1.

Sabates-Wheeler, R. 2009. Social security for migrants: Best practice and ways forward (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 12). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Samson, M. 2009. Good practice review: Extending social security coverage in Africa (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 2). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Sigg, R. 2007. «Introducción: Una seguridad social dinámica», en Evolución y tendencias: Una seguridad social dinámica. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Thiam, B. 2009. Study on extending social protection in Senegal (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 3). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Uthoff, A. 2009. Social security for all in Latin America and the Caribbean will require integration of schemes and solidarity financing (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 4). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Zhu, Y. 2009. A case study on social security coverage extension in China (ISSA Project on examining the existing knowledge of social security coverage. Working paper, no 7). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.