



Perspectivas de Política Social

11



Seguridad Social Dinámica para Europa: un modelo social de recuperación y rendimiento.

Una observación clave respecto de la experiencia reciente en Europa es que la reforma de la seguridad social es cada vez más compleja. No solo debería garantizar la protección adecuada a todos contra los riesgos cubiertos, sino que, además, debería tratar de mejorar la calidad de sus servicios. En el caso de algunos regímenes específicos, se están llevando a cabo, además, esfuerzos tendentes a permitir mayores posibilidades de elección. Realizar estos objetivos exige dar mayor importancia a la contribución de quienes se encargan de la aplicación de las políticas: los administradores de la seguridad social. También hay que tener en cuenta los papeles que desempeñan otros actores institucionales, así como la influencia de factores supranacionales como la globalización, el envejecimiento de la población y la situación económica. En la coyuntura económica actual, que de por sí plantea un desafío, el «modelo social» europeo ha demostrado, por una parte, su robustez y, por otra, su flexibilidad. Sin embargo, para garantizar mejor la prestación sostenible de servicios de regímenes de seguridad social y para contribuir de mejor manera a la recuperación económica y al crecimiento futuro, será necesario un esfuerzo todavía mayor de adaptación. Como esta edición de Perspectivas de Política Social concluye, en este sentido es responsabilidad de los administradores de seguridad social dar el ejemplo.

Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS

Generadores del cambio

En la región Europa (equivalente aquí a la región Europa y Asia Central de la Organización Internacional del Trabajo) existen altas expectativas respecto a la naturaleza institucional y a la mera necesidad de la seguridad social. Estas expectativas significan que las reformas de políticas y regímenes tienen que ir más allá de la necesaria tarea primordial, que es garantizar una protección adecuada de los ingresos. Efectivamente, y cada vez más, las reformas deben tratar de lograr mejoras en la calidad de las prestaciones y los servicios que se ofrecen. Ciertos regímenes podrían también considerar ofrecer a sus beneficiarios mayor capacidad de elección. Como consecuencia de estos ambiciosos objetivos, ha aumentado la complejidad de los

Este número investiga:

- la evolución y tendencias recientes de la seguridad social en Europa
- las áreas claves de reforma de políticas y regímenes de seguridad social
- la influencia de fuerzas supranacionales sobre la reforma
- los desafíos que se plantean a los administradores
- mensajes políticos clave para el desarrollo de la seguridad social en Europa

desafíos a que se enfrentan los administradores de la seguridad social. Estas observaciones son parte de las conclusiones del informe de la AISS: seguridad social Dinámica para Europa.¹

Para garantizar la adecuación de las prestaciones y permitir la entrega de servicios y prestaciones apropiados y de calidad, y tomando en cuenta el creciente costo de la seguridad social, otra de las conclusiones del informe es que todos los interesados deben cambiar sus comportamientos. En este sentido, durante estos últimos años hemos presenciado reformas de las pensiones cuyo objeto es que los trabajadores de mayor edad pospongan su jubilación y sigan trabajando más tiempo.

Las reformas de las prestaciones familiares alientan actualmente a las mujeres a trabajar y a tener hijos y, a los hombres, a compartir de forma más justa el trabajo doméstico. Finalmente, las reformas recientes de los cuidados de salud alientan, tanto a los proveedores como a los pacientes, a utilizar menos los hospitales y servicios de urgencias y a concentrarse más en la prevención y cuidados básicos de salud que pueden recibir de servicios comunitarios.

Existen fuerzas sociales supranacionales que también dan forma a la naturaleza de los cambios de la seguridad social en Europa. Ejemplos específicos de ello que este informe considera importantes son la influencia de la globalización, el envejecimiento de la población y los impactos social y económico de la crisis.

Estadísticas claves de la región Europa

- La población total de esta región es de casi 1.000 millones de personas, 500 millones de los cuales viven en los 27 estados miembros de la Unión Europea (UE).
- Alrededor de un 16 por ciento de la población tiene 14 años de edad, o menos.
- Alrededor de un 22 por ciento de la población tiene 60 años de edad, o más.
- En promedio, los países de la UE gastan casi un 27 por ciento del PIB en protección social, incluidos los cuidados de salud.
- En los países que no pertenecen a la UE el gasto por concepto de protección social alcanza, en promedio, un 13 por ciento del PIB.
- En los países de la UE la protección social se financia, principalmente, mediante cotizaciones sociales (59 por ciento) e ingresos provenientes de los impuestos (38 por ciento).
- La mayoría de los países de Europa occidental han logrado la cobertura casi universal de su población. En otros lugares de la región, la cobertura es menor, muchas veces como resultado del trabajo informal de amplios sectores y de la gravísima falta de información respecto de salarios en la economía formal.
- La mayoría de los países de la región posee servicios desarrollados de salud. Sin embargo, algunos países tienen lagunas en la calidad de sus servicios y suministros insuficientes, y todos ellos enfrentan problemas de financiación. En la región, los gastos por concepto de salud van desde un 11 por ciento del PIB en Francia y Suiza hasta menos de un 4 por ciento en Kazajstán.

Globalización

La globalización ha puesto a muchos países bajo un gran estrés en el campo de la competitividad. Con una circulación del capital más libre, dirigida a aquellos lugares donde existen costos de producción inferiores, muchos gobiernos han sufrido presiones tendientes a simplificar sus leyes laborales, de manera que las empresas puedan emplear y despedir más fácilmente a los trabajadores, pagarles menos y utilizar sus servicios de forma más flexible. El resultado de esta evolución es un aumento en el trabajo temporario y a tiempo parcial. En la UE-15, de 1995 a 2006, el trabajo temporario se incrementó en un 25 por ciento y el trabajo a tiempo parcial representa ahora más de un empleo de cada cinco. Una evolución similar ha tenido lugar en Europa central y oriental. Esta evolución acrecienta el riesgo del trabajo informal y el del pago de cotizaciones sociales inferiores a aquellas que deberían ser realmente pagadas.

La globalización plantea generalmente a los regímenes de seguridad social el riesgo de una disminución de la cobertura y de la adecuación de las prestaciones, a medida que los gobiernos se esfuerzan por crear entornos económicamente atractivos, limitando o reduciendo las tasas de cotización a la seguridad social. Al mismo tiempo, la globalización crea una necesidad mayor de garantizar la cobertura de seguridad social para trabajadores que tienen empleos precarios. En el caso de los países de la UE, este complejo desafío contribuye a evoluciones enmarcadas por el concepto de la flexiseguridad – necesidad de promover una combinación de mercados de trabajo flexibles con un alto nivel de seguridad social – y, no menos importante, a los esfuerzos para utilizar el empleo y la política social a fin de colaborar activamente con el mercado laboral creando no solamente más, sino también mejores empleos. En todos los países, la creación de mejores empleos debería incluir la creación de condiciones de trabajo cualitativamente mejores. Lo que es importante es que las mejoras de los indicadores de salud y seguridad profesionales tengan también impacto positivo en las medidas de salud y bienestar general, así como sobre la competitividad y productividad económicas.

Envejecimiento poblacional

Entre 1960 y el año 2000, la esperanza de vida promedio en la UE aumentó en cuatro años; en contraste, en los países de Europa central y oriental y en la ex Unión Soviética, hubo una tendencia opuesta durante los años noventa, a saber, una disminución de la esperanza de vida, especialmente masculina. Sin embargo, esta tendencia ha comenzado a invertirse en la mayoría de dichos países.

Entre los años 2000 y 2060, se prevé un aumento en la esperanza de vida de 8,5 años para los hombres y de 6,9 para las mujeres. Sin embargo, las tasas de fertilidad han caído muy por debajo de la tasa de reemplazo que es igual a 2,1 nacimientos por mujer. En los países de la UE con mayor fertilidad, Francia e Irlanda, las tasas se hallan en 2,0 nacimientos por mujer, o justo debajo de dicha cifra. Sin embargo, en la mayor parte de los países de Europa estas tasas son de un 1,4, o se hallan bajo esta cifra. Por otro lado, Tayikistán tiene una tasa de nacimientos de 3,3, mientras de Kazajstán, Kirguistán, Turkmenistán y Uzbekistán tienen tasas de alrededor de 2,5.

La Comisión Europea (CE) prevé que el efecto combinado de una mayor esperanza de vida y de tasas de natalidad inferiores reducirá el ratio de personas activas respecto a personas inactivas en la UE, desde un 2,7 a 1 en 2009, hasta un 1,4 a 1 en 2060. Así, el día de mañana, una población activa más pequeña deberá mantener a una población inactiva mucho mayor. Frente a este cambio y si se mantienen constantes las tasas actuales de productividad del trabajo, la edad de jubilación actual, los niveles de cotización y de prestaciones no podrán mantenerse. Serán necesarios importantes ajustes en el gasto social que, de hecho, ya han comenzado a darse en muchos países.

Además el envejecimiento de la población hará aumentar el número de personas con problemas crónicos de salud que requieran cuidados a largo plazo, así como el costo de estos cuidados. En la mayoría de los países, el costo de los cuidados de salud está aumentando como consecuencia de la innovación tecnológica, de la mayor prosperidad y del envejecimiento demográfico. En general, y a pesar de múltiples esfuerzos destinados a fortalecer el financiamiento de las pensiones mediante el aumento en la edad de jubilación, y estableciendo un vínculo más estrecho entre las prestaciones y las cotizaciones pagadas durante la vida activa, así como la introducción de mecanismos para estabilizar automáticamente las finanzas de los regímenes de pensión, los costos de estos últimos siguen incrementándose.

A causa del envejecimiento demográfico, la CE² estima que será necesario aumentar el gasto por concepto de protección social en la Unión Europea en un 4,7 por ciento del PIB en 2060 (Véase el cuadro 1). Como respuesta a esta situación, la «Estrategia de Lisboa» de la UE trata, entre otras cosas, de enfrentar el mayor costo fiscal generado por el envejecimiento, aumentando las tasas nacionales de empleo y la productividad.

Costo del envejecimiento en la UE-27 en 2060, cambio en puntos porcentuales del PIB

Pensiones	Cuidados de Salud	Cuidados a largo plazo	Prestaciones por desempleo	Educación	Total
+2,4	+1,5	+1,1	-0,2	-0,2	+4,7

Fuente: CE, 2009a.

Nota: Cifras redondeadas.

Como parte de este enfoque estratégico en la UE y en países que no pertenecen a ella, se están utilizando las prestaciones familiares para alentar mayores niveles de empleo entre las mujeres. Más generalmente, la reforma de las prestaciones familiares tiene por objeto que estas respondan mejor a las cambiantes necesidades familiares que resultan de empleos más precarios y de estructuras familiares que evolucionan. En grados diferentes, tratan también de responder al problema de la baja fertilidad.

En el futuro, y a pesar de estas diferentes reformas, los costos fiscales del envejecimiento de la población exigirán que los miembros de los regímenes de seguridad social paguen más por esta y, en ciertos casos, deban aceptar recortes en sus prestaciones.

La crisis

La crisis financiera y económica que se inició a mediados de 2007 debilitó significativamente las economías de la región. Un resultado inmediato fue la pérdida de valor de la mayoría de los fondos de pensiones públicos y privados europeos. Esta evolución ha permitido percibir problemas ligados exclusivamente a los regímenes privados de pensiones, a saber, problemas de gobernabilidad, altos costos de gestión y ausencia de obligaciones legales respecto del cálculo de las prestaciones.

A pesar de la aparición de signos de recuperación de los mercados financieros a mediados de 2009, continúa la presión pública a favor de una acción gubernamental que mitigue los riesgos de los regímenes privados de pensiones. Los gobiernos responden dando información más clara sobre los riesgos a los asegurados, así como elaborando o mejorando opciones por defecto, y tratando de lograr mejoras en el buen gobierno y en los costos administrativos. Igualmente, a medida que las prestaciones de los regímenes de pensiones de la región dependen cada vez más de los ingresos y que dichos regímenes se privatizan, la importancia de pensiones mínimas y su posible impacto en los incentivos para trabajar exigen nuestra atención.

En 2009 se prevé que la zona del euro se contraiga en un 4,2 por ciento; los países de Europa central y oriental sufrirán una contracción de un 3,7 por ciento y los de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), una contracción de un 5,1 por ciento.³ Si bien algunos indicadores sugieren actualmente que lo peor de la crisis ha pasado, el desempleo sigue aumentando y constituye una grave amenaza para la fuerza de trabajo de la región. Por ejemplo, se prevé que el desempleo de la UE alcance un 10 por ciento en 2010.

En este contexto, los regímenes de seguridad social de Europa occidental que cubren todos los riesgos, y sobre todo los programas de prestaciones por desempleo, están funcionando con estabilizadores económicos automáticos, brindando recursos financieros a quienes perdieron sus empleos o a aquellos cuyos ingresos se redujeron. También están incurriendo en amplios déficits que requerirán el aumento del subsidio procedente de los ingresos del Estado, cuya deuda también aumenta rápidamente. En los países de menores ingresos de Europa del sudeste y de la CEI, las prestaciones de desempleo fueron disminuidas significativamente en los años noventa, tanto en lo relativo a los montos pagados como a las personas elegibles. Estas carencias hacen que los trabajadores de ambas regiones carezcan de esta importantísima primera línea de defensa contra las dificultades económicas.

Desde esta perspectiva, la duración de la recesión mundial – y de sus consecuencias, incluido el ritmo de creación de empleos durante la recuperación – es de crucial importancia. Esta duración determinará si los montos actualmente pagados por concepto de prestaciones de desempleo pueden mantenerse, así como hasta qué punto el déficit a largo plazo que enfrentan los regímenes de pensiones habrá empeorado por esta crisis económica. Fuera de la UE, una larga recesión tendría consecuencias aún peores, planteando amenazas tales como una espiral de la pobreza, la disminución de la cohesión social y la inestabilidad política.

El desafío planteado a las administraciones de la seguridad social

En estos últimos tiempos, muchos países han permitido la participación de empresas privadas en la entrega de prestaciones, sobre todo en el marco de las pensiones y los cuidados de salud. En el campo de las pensiones, esto se lleva a cabo a través de cuentas individuales administradas por el sector privado; y en el de los cuidados de salud, por seguros de salud privados y tratamientos médicos que llevan a cabo prestatarios también privados. Los dos tipos de reforma permiten la aparición de prestatarios múltiples y, en ciertos casos, permiten a sus beneficiarios la elección. Más aún: algunos regímenes sociales de cuidados de salud han organizado licitaciones similares a las del mercado privado en donde los prestatarios públicos tienen que competir por los recursos. En las prestaciones familiares, los gobiernos están flexibilizando las reglas del pago en concepto de cuidados infantiles privados. Algunos gobiernos se hallan, incluso, tratando de sustituir los ahorros individuales por prestaciones familiares del tipo de las del seguro social, y dan así a los asegurados mayor posibilidad de elección respecto a la manera de emplear sus ahorros, para emprender una nueva formación profesional, por ejemplo, como para tomar un período sabático u obtener un permiso por cuidar de los hijos.

En el caso de los asegurados, darles una mayor elección sobre los prestatarios de prestaciones y las prestaciones individuales que pueden percibir exige que se les dote de más y mejor información. En el caso de quienes elaboran las políticas de seguridad social y de los administradores de esta última, las reformas que permiten proveedores múltiples y que dan una mayor elección sobre la provisión de seguridad social plantean un conjunto de preguntas de difícil respuesta:

- ¿Cómo brindar a los individuos elecciones válidas y correctamente reglamentadas y mantener, al mismo tiempo, la protección necesaria contra los riesgos que los regímenes de seguridad social tienen por objeto prevenir?
- ¿Cómo preservar las economías de escala inherentes a un único régimen nacional unificado?
- ¿Cómo evitar la erosión de la adecuación de las prestaciones, que es resultado de los mayores costos administrativos asociados con la evolución hacia una prestación de servicios de seguridad social institucionalmente más fragmentada?
- ¿Cómo garantizar que los individuos tengan la capacidad y la información necesarias para hacer elecciones que resulten en una mejora del bienestar?

Las administraciones de la seguridad social orientadas hacia sus clientes deben, más que nunca antes, proveer servicios públicos mejorados y coordinar sus esfuerzos con contrapartes provenientes de otros organismos públicos y de organismos privados. También deben informar a los encargados de la elaboración de las políticas sobre cualquier problema que se haya encontrado en la aplicación de las reformas. Todos estos elementos hacen que las tareas de los administradores de la seguridad social sean técnicamente cada vez más exigentes.

Una mirada al futuro: mensajes políticos claves

Actualmente hay un mayor reconocimiento de que las reformas de la seguridad social en Europa deben seguir ancladas en las tradiciones sociales europeas mientras, al mismo tiempo,

han de adaptarse mejor a los cambiantes entornos nacionales. Tal situación supone utilizar la experiencia, perspectivas y percepciones de los administradores como contribuciones al debate político. A su vez, esto exige de los administradores que no esperen a que se les pregunte, sino que compartan sus puntos de vista con quienes elaboran las políticas, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de dichas políticas – posición que corresponde totalmente al marco de la AISS para una Seguridad Social Dinámica y al énfasis que esta pone en la necesidad de previsión de las administraciones de seguridad social.–

Al mirar hacia el futuro, tomando en cuenta los papeles y objetivos en evolución de los encargados de elaborar las políticas y administrar la seguridad social en Europa, presentamos cuatro mensajes clave:

Primero, las reformas son cada vez más complejas y deben llevarse a cabo de forma coordinada y adaptada a los múltiples objetivos perseguidos (por ejemplo, cobertura adecuada, calidad de los servicios, mejora de la relación costo-eficacia, existencia de diferentes mecanismos de entrega de prestaciones, buena reglamentación y buen gobierno, adaptación al cambio demográfico) que son cada vez más ambiciosos.

Segundo, la evolución hacia elaboraciones de políticas basadas en evidencias necesita una recopilación sistemática de los datos y que se respete más la contribución que pueden hacer las administraciones de la seguridad social. Esta exigencia puede variar de acuerdo con el nivel de desarrollo económico del país y la capacidad de sus gobiernos.

Tercero, para garantizar la solvencia financiera de todos los regímenes y la adecuación de las prestaciones en un contexto de envejecimiento demográfico y de cambiantes mercados del trabajo, así como para mejorar la calidad de los servicios, ofreciendo, al mismo tiempo una mayor elección en las prestaciones y servicios, es necesario que todos los interesados asuman la responsabilidad de cambiar sus comportamientos.

Cuarto, el «modelo social» europeo ha demostrado ser un instrumento sólido y útil para enfrentar los desafíos planteados por la reciente crisis económica. Su papel para ayudar a estimular la recuperación de la región será no menos importante. Sin embargo, en un contexto de limitación fiscal, el desafío financiero a largo plazo de los regímenes de la seguridad social será determinado por la duración de la crisis y por sus consecuencias más duraderas, especialmente en lo referente al impacto sobre los niveles de empleo y al ritmo de la creación de empleos. Sin embargo, la reafirmación de la confianza en la seguridad social, así como el crecimiento del apoyo político a su favor que hemos presenciado estos últimos tiempos permiten ser optimistas.

Para concluir, a fin de progresar aún más hacia lo que la AISS llama una «Seguridad Social Dinámica», decisiones políticas bien pensadas y una administración de la seguridad social de alta calidad son elementos necesarios, aunque no suficientes para lograrlo. Hay que repetir que es necesaria una adaptación del comportamiento de todos los interesados. Para conseguirlo, las administraciones de la seguridad social y las organizaciones miembros de la AISS, tienen el deber de dar ejemplo.

Fuentes

- ¹ **AISS.** 2010. *Una Seguridad Social para Europa: Elección y responsabilidad (Evolución y Tendencias)*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- ² **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.
- ³ **FMI.** 2009. «Global economy contracts, with slow recovery next year», en *IMF Survey Magazine*, 22 Abril. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/res042209a.htm>> (última conexión 18.01.2010).

La **Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)** es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a instituciones y entidades de seguridad social. La AISS brinda servicios de información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a escala mundial.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int