

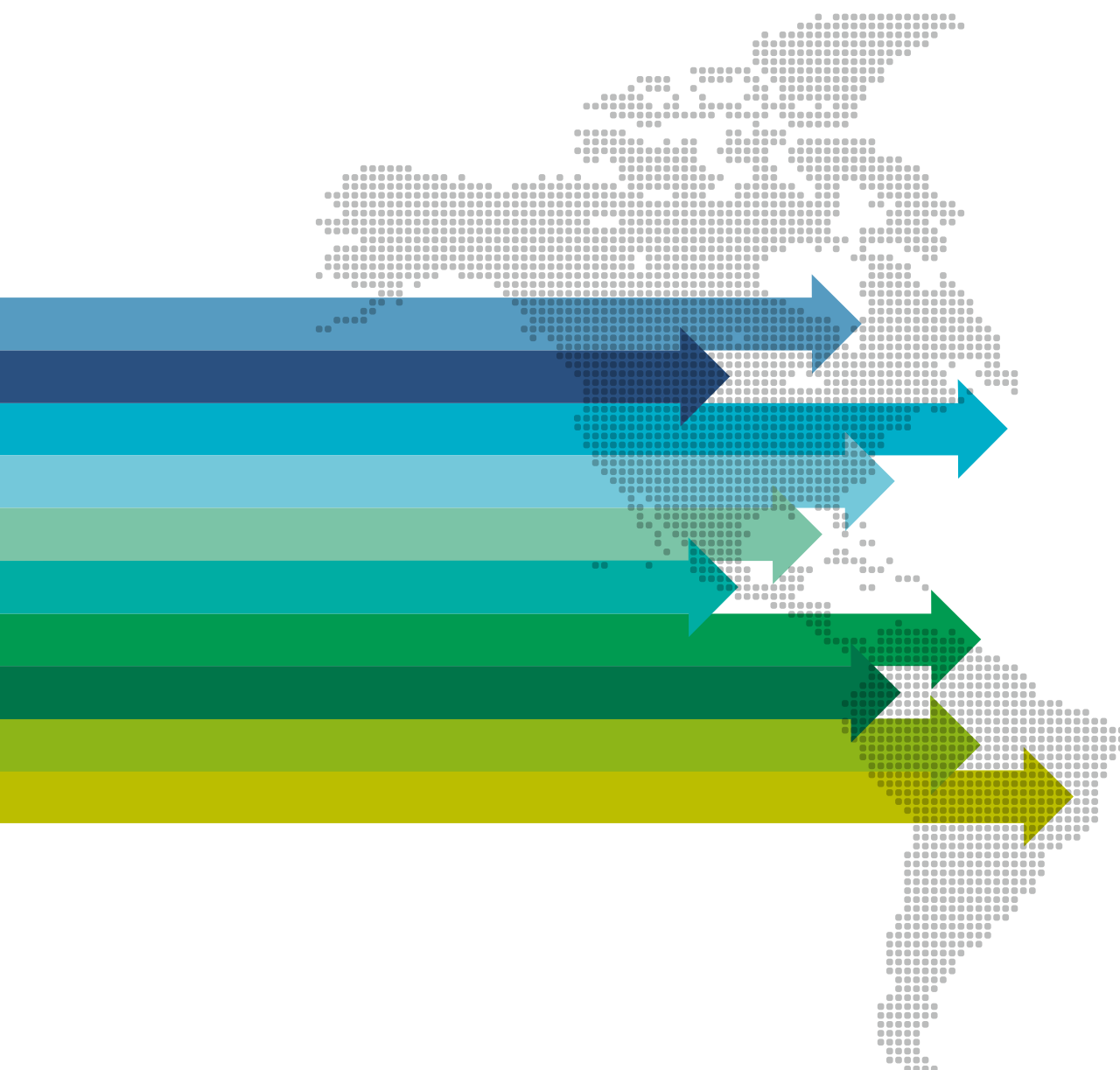


issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

10 DESAFÍOS MUNDIALES PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

AMÉRICAS



10

DESAFÍOS MUNDIALES

PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

AMÉRICAS

La **Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)** es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a instituciones de seguridad social, ministerios y entidades gubernamentales. La AISS promueve la excelencia en la administración de la seguridad social a través de normas profesionales, conocimientos de expertos, servicios y apoyo para permitir que sus miembros desarrollen políticas y sistemas de seguridad social dinámicos en todo el mundo. La AISS fue creada en 1927 bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo.

Esta publicación está disponible conforme a la licencia Creative Commons de Atribución-NoComercial-NoDerivadas Internacional 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Las denominaciones empleadas en este documento, en concordancia con la práctica de las Naciones Unidas, no suponen, por parte de la AISS, opinión alguna sobre la condición jurídica de los países, territorios, ciudades o regiones o de sus autoridades, o sobre la delimitación de sus fronteras.

Si bien se ha tenido cuidado al preparar y reproducir los datos publicados en el presente documento, la AISS no acepta responsabilidad alguna por la inexactitud, la omisión u otro error en los datos, y, en general, por cualquier pérdida o daño financiero o de otro tipo que resulten del uso de esta publicación.

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

Fótos: iStockphoto.

Design: www.paprika-annecy.com

Se ha publicado también en inglés.

ISBN 978-92-843-9189-9

© Asociación Internacional de la Seguridad Social 2017

ÍNDICE

PRÓLOGO		3
INTRODUCCIÓN		4
DESAFÍO 1	Envejecimiento de la población	7
DESAFÍO 2	Los cuidados de salud y de larga duración	13
DESAFÍO 3	Colmar las brechas en la cobertura	19
DESAFÍO 4	La transición tecnológica	25
DESAFÍO 5	Empleo de los trabajadores jóvenes	31
DESAFÍO 6	Desigualdades durante las etapas de la vida	37
DESAFÍO 7	Las crecientes expectativas del público	43
DESAFÍO 8	Los mercados laborales y la economía digital	49
DESAFÍO 9	Nuevos riesgos, crisis y acontecimientos extremos	55
DESAFÍO 10	Protección de los trabajadores migrantes	61

PRÓLOGO

El nivel de protección mundial de la seguridad social nunca fue tan elevado y la cobertura sigue aumentando. Gracias a un firme compromiso político y a la excelencia en la administración, la seguridad social está transformando vidas y forjando sociedades en todas las regiones del mundo.

La comunidad mundial de profesionales y expertos en seguridad social que son los miembros de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), está dedicada a mantener y ampliar la protección de la seguridad social en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para 2030. A fin de alcanzar este ambicioso objetivo, precisamos comprender mejor los desafíos a los que nos enfrentamos para desarrollar respuestas adecuadas.

Por este motivo, la AISS preparó este informe que destaca los diez desafíos más importantes a los que se enfrentan los sistemas de seguridad social. El informe considera estos desafíos desde la perspectiva de las instituciones miembros de la AISS de las Américas.

Las instituciones miembros de la AISS de las Américas determinaron el orden de importancia de los diez desafíos de este informe. Agradezco a todos por haber dedicado tiempo a responder a la encuesta que permitió obtener estos y otros valiosos datos.

Para las instituciones miembros de las Américas, el envejecimiento de la población representa el mayor desafío, seguido de los cuidados de salud y, en tercer lugar, las brechas en la cobertura.

Estas altas prioridades de acción indican ante todo una demanda generalizada de acceso a programas de seguridad social y cuidados de salud adecuados y sostenibles en el contexto del envejecimiento de la población.

Uno de los temas importantes abordados durante la edición de 2017 del Foro Regional de la Seguridad Social para las Américas será determinar la mejor manera de que los países satisfagan esta demanda.

Además de facilitar la comprensión del contexto de rápidas transformaciones en torno a la seguridad social, este informe contiene interesantes ejemplos de soluciones innovadoras que las instituciones miembros de la AISS han encontrado para adaptarse con éxito a los desafíos observados.

Si bien las perspectivas para la seguridad social son alentadoras, es evidente que para responder a los desafíos actuales y futuros, las instituciones de seguridad social deberán seguir desarrollando y compartiendo innovaciones, buenas prácticas y soluciones. Para ello, la AISS es su plataforma y su socio privilegiado.

Espero que este informe le resulte estimulante, que sea una fuente de inspiración y que reforzará su participación en nuestra singular Asociación.

Hans-Horst Konkolewsky
Secretario General

INTRODUCCIÓN

En 2016, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) publicó el novedoso informe Diez Desafíos Mundiales para la Seguridad Social, preparado para el Foro Mundial de la Seguridad Social en Panamá. El análisis presentado en este informe se centra en las Américas e incluye comentarios recibidos de las instituciones miembros de la AISS de la región sobre los principales desafíos a los que se enfrentan.

RECOGIENDO LA OPINIÓN DE LAS ORGANIZACIONES MIEMBROS DE LA AISS

Para comprender mejor la relevancia de los diez desafíos mundiales para las instituciones miembros de la AISS de las Américas, la Asociación realizó una encuesta entre los miembros de la región. El orden de presentación de los diez desafíos mundiales en este informe a los que se enfrentan los sistemas nacionales de seguridad social en las Américas, se deriva de las respuestas de las instituciones a la encuesta. Los encuestados también aportaron valiosas contribuciones en relación con los principales desafíos internos y externos que les plantea la emergente economía digital.

La encuesta, cuya tasa de respuesta entre las instituciones miembros de la AISS de las Américas asciende al 60 por ciento, ofrece una visión única de la realidad de la administración de la seguridad social en la región y la naturaleza de los desafíos a los que hacen frente las instituciones. Obviamente, la relevancia específica de cada desafío y la prioridad que se le confiere en las políticas depende de las particularidades y limitaciones de cada región y/o país.

CLASIFICACIÓN DE LOS DESAFÍOS PRIORITARIOS

Los resultados de la encuesta colocan en primer lugar al “envejecimiento de la población”, seguido de “los cuidados de salud y de larga duración” y luego “colmar las brechas en la cobertura”. En cuarto, quinto y sexto lugar se ubican, respectivamente, “el empleo de los trabajadores jóvenes”, “la transición tecnológica” y “las desigualdades durante las etapas de la vida”. Luego vienen, en séptimo, octavo, noveno y décimo lugar “los mercados laborales y la economía digital”, “las crecientes expectativas del público”, los “nuevos riesgos, crisis y acontecimientos extremos” y la “protección de los trabajadores migrantes”.

La población mundial envejece. En casi todos los países del mundo se observa un aumento del número y de la proporción de personas mayores en la población. El aumento de la esperanza de vida combinado con la disminución de las tasas de fecundidad tendrá una profunda incidencia en los sistemas de seguridad social. El impulso político en las Américas, no sólo a favor de un nivel de vida mínimo aceptable para la población que envejece, sino también en pro de la extensión a todos de una seguridad social adecuada, exigirá innovar la administración de la seguridad social. En muchos países esto requerirá nuevas estrategias para mejorar la calidad de los servicios y consolidar la financiación de los programas. Así, los tres mayores desafíos identificados por los encuestados de las Américas confirman la prioridad de garantizar un acceso universal a una cobertura sostenible y adecuada de seguridad social y cuidados de salud.

El aumento de la esperanza de vida no siempre se acompaña de un aumento equivalente de la esperanza de vida en buena salud. Aunque la región se dirige hacia una cobertura de

salud universal, los costos de la salud siguen aumentando. A la luz del compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para 2030 (Objetivo 3: Salud y bienestar) y de la mejora progresiva del acceso a servicios de salud asequibles como parte de los pisos nacionales de protección social, la financiación de los sistemas de cuidados de salud y de larga duración tendrán que competir cada vez más con otras prioridades presupuestarias. También se necesitarán políticas para responder a la creciente demanda de la sociedad de proveedores de cuidados profesionales e informales.

A pesar de la cobertura legal (casi) integral en muchos países de la región, ciertos grupos de la población siguen siendo difíciles de cubrir. Un desafío particular consiste en satisfacer mejor las necesidades de muchos trabajadores de la economía informal y rural. En ciertos países, los mecanismos financiados por los impuestos y los enfoques innovadores para la recaudación de las cotizaciones, han desempeñado un papel fundamental en la reducción de las brechas en la cobertura aunque aún persisten las desigualdades y la inseguridad de los ingresos. La extensión de una seguridad social sostenible y adecuada en la región requiere una estrategia más completa que tenga en cuenta las realidades demográficas, sociales y laborales de cada país.

| LOS EFECTOS DE LA ECONOMÍA DIGITAL EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Las respuestas a la encuesta resaltan los efectos de la economía digital en los sistemas de seguridad social de las Américas. No queda totalmente claro cuáles serán las repercusiones de una mayor automatización y robotización para los diversos mercados laborales de toda la región. Sin embargo, el riesgo de distorsión del mercado laboral es real. En cuanto a los efectos externos, la encuesta revela que la transformación de los mercados laborales y el aumento de las formas de empleo atípicas podrían erosionar la base financiera de los programas contributivos de seguridad social. A este respecto, muchos programas de seguridad social de la región seguirán dependiendo en gran medida de los recursos fiscales. Se anticipan cambios en las necesidades y las expectativas de los asegurados y beneficiarios y los programas de seguridad social deben evolucionar para satisfacerlas.

En cuanto a los efectos internos de la economía digital en las administraciones de la seguridad social, el desafío prioritario es la necesidad de automatizar los procesos institucionales. Otras prioridades son el desarrollo de recursos humanos capaces de responder a los cambios en las exigencias profesionales, la adopción de nuevos modelos de prestación de servicios y la búsqueda de nuevas tecnologías y sistemas operativos y la inversión en las mismas.

Esta nueva visión de los desafíos que se plantean para las administraciones de la seguridad social de las Américas es importante, ya que ayudará a orientar la búsqueda y la elaboración de respuestas apropiadas. Las futuras encuestas regionales a las instituciones miembros de la AISS permitirán a la Asociación observar la progresión y el éxito de las respuestas nacionales y regionales a los diez desafíos a los que se enfrenta la seguridad social en todo el mundo.

Cada capítulo de este informe examina un desafío. Todos los capítulos se estructuran de manera a presentar en primer lugar el contexto regional general, para luego explicar la naturaleza del desafío para los sistemas de seguridad social y luego ofrecer ejemplos concretos de buenas prácticas que las instituciones miembros de la AISS aplican para responder de modo innovador al desafío. Cada capítulo concluye con infografías de datos.

DESAFÍO 1





Envejecimiento de la población

El envejecimiento de la población es una realidad en las Américas, aunque con variaciones nacionales y subregionales. Para garantizar la sostenibilidad financiera de los programas de seguridad social y satisfacer las necesidades de todas las personas en sociedades que envejecen, los sistemas nacionales de seguridad social deben complementar su función de protección por medio de mayores inversiones en salud, empleo y empoderamiento. La solución exige sistemas de seguridad social mejor coordinados que protejan y apoyen a los individuos por medio de medidas personalizadas durante toda la vida.

La población de los países de la heterogénea región de las Américas (Caribe, América Central, América del Norte y América del Sur) está envejeciendo. Las tasas de fecundidad disminuyen y aumenta la proporción de personas mayores de 60 años. Además, la estructura de la población mayor está cambiando como lo demuestra el continuo aumento de la proporción de personas mayores de 80 años. De acuerdo con las proyecciones demográficas, la fecundidad en las Américas seguirá disminuyendo para acercarse a la tasa de sustitución de alrededor de 2,1 nacimientos por mujer, necesaria para mantener el nivel de población actual en todas las subregiones hasta 2040 aproximadamente. Para dar una idea de lo que significan estas tendencias, en Canadá la población mayor de 65 años de edad ya supera en tamaño a la población menor de 15 años.

En América Latina y el Caribe, la rapidez del envejecimiento demográfico será sin precedentes. En 2030, en América Central y América del Sur, la población mayor de 60 años de edad será de 2,5 a 3,5 veces más numerosa que en 2000. Las proyecciones sugieren que la proporción de la población mayor de 65 años de edad en América Latina se triplicará para mediados del siglo, pasando del 6,3 por ciento en 2005 al 18,5 por ciento en 2050. Mientras tanto, el promedio de edad en América Latina subirá de 26 a 40 años. En 2050, Brasil, Chile y México probablemente tengan una población más anciana que la de Estados Unidos.

Comparativamente, el proceso de envejecimiento en América Latina y el Caribe es dos a cinco veces más rápido que el de Estados Unidos. En cierta medida, ►►

en los últimos años en Estados Unidos los patrones de inmigración han ejercido una influencia positiva en el ritmo de envejecimiento demográfico, relativamente más lento. Específicamente, el promedio de edad de los migrantes tiende a ser menor que el de la población local y la inmigración positiva neta ha ayudado a contrarrestar la baja tasa de fecundidad del país.

LOS DESAFÍOS DEL ENVEJECIMIENTO

El envejecimiento de la población incidirá en la demanda de seguridad social y de cuidados de salud y resultará en una relativa reducción de las cotizaciones y un aumento del gasto social. Para mantener los niveles de financiación pública necesarios para sufragar muchos programas de protección social, es necesario que las autoridades públicas apoyen la producción económica nacional, el aumento de la productividad y el incremento de la participación en el mercado laboral formal.

Ante el envejecimiento de la población, el desafío consiste en establecer sistemas de seguridad social con una financiación sostenible que sigan proporcionando servicios y niveles adecuados de seguridad del ingreso. A su vez, para responder al desafío de satisfacer la demanda del público de equidad intergeneracional y de servicios de alta calidad, los esfuerzos para proporcionar la seguridad del ingreso y los cuidados necesarios a un creciente número de personas mayores deben equilibrarse con una inversión en las generaciones más jóvenes.

Todo ello debe lograrse al tiempo que los sistemas de seguridad social se adaptan a las necesidades cambiantes de todos los grupos de la población. Los ciclos de vida cada vez más flexibles y la creciente movilidad en el mercado laboral son desafíos para la adecuación, en particular, de muchos regímenes de jubilación, diseñados en muchos casos para trayectorias laborales estables y lineales y estructuras de familia nuclear.

En muchas economías, se está reduciendo la brecha entre hombres y mujeres empleados en la economía formal. El aumento de las tasas de empleo femenino debería contribuir a un mayor rendimiento laboral en las sociedades que envejecen y proporcionar una base para un mayor crecimiento económico y para el empoderamiento de la mujer. Este aumento también contribuirá en gran medida a la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, entre ellos los regímenes de pensiones. En lo relativo a estos desafíos, la experiencia internacional muestra que los

sistemas de seguridad social pueden respaldar activamente a las familias para obtener un equilibrio más productivo entre vida profesional y vida privada.

A pesar del compromiso político y del resultante aumento de la cobertura en toda la región, el acceso a una protección de seguridad social adecuada no es universal ni se reparte equitativamente. En algunas de las economías menos desarrolladas de la región, el envejecimiento de la población se produce en ausencia de prestaciones integrales de seguridad social y de acceso universal a cuidados de salud. El riesgo de pobreza en la tercera edad sigue siendo un desafío importante para algunos países de las Américas. En todos los países es probable que se intensifiquen los problemas de prestación de cuidados, tanto de cuidados familiares informales como de cuidados formales.

RESPUESTAS PARA UN MUNDO QUE ENVEJECE

Las actuales reformas en respuesta al envejecimiento muestran una evolución de los parámetros básicos de los sistemas de seguridad social.

Sistemas de pensiones. Habida cuenta de los problemas de sostenibilidad relacionados con el envejecimiento que se plantean a los sistemas de pensiones, varios países han anunciado recientemente aumentos de la edad de jubilación (por ejemplo, Barbados, Colombia, Cuba, Dominica y Santa Lucía). Si bien en Canadá en la actualidad no se prevé elevar la edad de jubilación por encima de 65 años, Estados Unidos está aumentando progresivamente su edad de jubilación de 66 a 67 años. Brasil está considerando reformas más amplias del sistema de pensiones, que también incluyen un aumento de la edad de jubilación. En términos más generales, algunas prestaciones y servicios de seguridad social se están focalizando mejor para proteger a las personas mayores al tiempo que se desarrolla el capital humano y se mejoran las oportunidades futuras de los jóvenes.

Preocupa que las tasas de pobreza en la tercera edad aumenten a medida que más y más trabajadores con carreras atípicas en empleos de bajos salarios o irregulares se acercan a la jubilación. Otro factor central es la importancia del empleo informal en los mercados laborales de muchos países de las Américas. Una respuesta común es proporcionar al menos un ingreso básico a todas las personas en edad de jubilarse. Se podrían considerar más soluciones universales,

como en Canadá, donde la tasa de pobreza en la tercera edad solía ser muy elevada y es hoy una de las más bajas de los países de la OCDE. En 2016, Argentina creó la Pensión universal para el adulto mayor para las personas mayores de 65 años.

Sistemas de cuidados de salud. Además de respaldar el bienestar de todas las generaciones, las inversiones destinadas a reducir los factores de riesgo para la salud y mejorar el acceso a los cuidados de salud son esenciales para crear sociedades más saludables, inclusivas y productivas. Muchos países están intensificando las medidas para apoyar la promoción de la salud y la detección precoz de factores de riesgo y optimizar el acceso a servicios de salud bien estructurados y coordinados.

Los avances específicos en los sistemas de atención de salud que ayudan a responder a los complejos desafíos del envejecimiento incluyen la simplificación de los programas para reducir las ineficiencias, un mayor hincapié en la prevención y la promoción de la salud y la oferta de servicios adaptados para personas con enfermedades crónicas, enfermedades no transmisibles o necesidades de cuidados de larga duración. Brasil y México, por ejemplo, han elaborado estrategias para concienciar, en particular a las personas mayores, acerca de los efectos de la hipertensión en la salud. Se espera que esta concienciación incremente la demanda de tratamientos de la población mayor. México también ha mejorado el acceso al tratamiento de la diabetes, una necesidad común para las personas mayores. Estas respuestas a la creciente incidencia de las enfermedades crónicas son esenciales para el bienestar durante

toda la vida y para garantizar sistemas de cuidados de salud accesibles y sostenibles.

Suministro de cuidados. Un número creciente de personas mayores necesitarán cuidados a tiempo completo. En respuesta, se podría considerar la concesión de créditos de cotización a los proveedores de cuidados no remunerados. El sistema de pensiones de Chile otorga un crédito a las mujeres que crían a sus hijos, lo cual sugiere que el diseño de un mecanismo similar para el suministro de cuidados a personas mayores es factible. Aunque las decisiones en materia de finanzas públicas serán determinantes, este enfoque podría ayudar a satisfacer las necesidades de cuidados y afianzar la seguridad del ingreso del proveedor de cuidados cuando se jubile. Las buenas prácticas sugieren que se deben promover los cuidados a domicilio ya que reducen la carga del suministro de cuidados para las instituciones y pueden engendrar beneficios psicológicos significativos.

Equidad intergeneracional, prioridades de las políticas familiares y de género. Las respuestas a los desafíos de equidad intergeneracional, es decir la manera en que se distribuye el gasto público entre los diferentes grupos de edad, varían. No existe, en toda la región, un modelo único para el papel distributivo de los programas de seguridad social. En Estados Unidos, la distribución del gasto público se orienta más hacia las necesidades de los niños que de los ancianos, mientras que en Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, se asigna una mayor proporción del gasto público a las personas mayores. Estas decisiones están supeditadas a las ►►



“ La protección debe complementarse con un apoyo a las personas, las economías y las sociedades mediante inversiones efectivas en salud, empleo y empoderamiento ”

prioridades políticas nacionales y al diseño general del sistema de seguridad social.

Cabe mencionar el caso de Brasil. Muchos países de América Latina conceden transferencias monetarias condicionadas a las familias con niños pequeños en los deciles de ingresos más bajos. A pesar de su importancia para el alivio de la pobreza y el apoyo al capital humano de las generaciones más jóvenes, los costos de estos programas, en proporción del gasto total, pueden ser relativamente bajos. En Brasil, la cuantía del presupuesto de Bolsa Família comparada con la del sistema de pensiones significa que este programa incide poco en el carácter regresivo general del gasto social total, que ofrece una ayuda relativamente mayor a los hogares de la economía formal.

La dimensión de género del envejecimiento exige respuestas específicas. Algunos países, como Chile, ya han adoptado medidas de discriminación positiva en el sistema de pensiones. Las mujeres se encuentran con una serie de dificultades durante su vida laboral que pueden ejercer repercusiones negativas en sus ingresos futuros en concepto de pensión. Algunas de estas dificultades son niveles de empleo más bajos que los de los hombres, salarios más bajos, más interrupciones en su trayectoria laboral, un acceso limitado a ciertas oportunidades de empleo (independientemente de su formación universitaria) debido a factores estructurales y culturales, mayores responsabilidades familiares, el diseño de algunos sistemas de pensiones basado en un único sostén de la familia, la ausencia de prestaciones neutras desde el punto de vista del género y mayores tasas de divorcio.

Empleabilidad y envejecimiento activo. Más que simplemente ajustar los parámetros del régimen, las soluciones para la seguridad social deben contemplar de modo integral el empoderamiento de las personas, de manera a reducir la necesidad de prestaciones y servicios al tiempo que se respalda la participación en el mercado laboral, la actividad

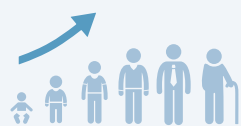
y la productividad. Para hacer frente a los desafíos del envejecimiento de la población, los sistemas de seguridad social deben poner más de relieve las medidas proactivas y preventivas. La protección debe complementarse con un apoyo a las personas, las economías y las sociedades mediante inversiones eficaces y sostenidas en salud, empleo y empoderamiento.

Los enfoques de seguridad social pueden ayudar a las personas a gestionar el riesgo por sí mismas y a transitar por un ciclo de vida cada vez menos lineal. La inversión en educación y el fomento de acciones que permitan controlar mejor los factores de riesgo para la salud optimizan la empleabilidad y reducen los riesgos de pobreza. Las medidas de seguridad social que promueven el desarrollo de conocimientos y competencias pueden facilitar la actividad productiva y una mayor seguridad del ingreso, lo cual puede ayudar a romper los patrones de pobreza intergeneracional.

La naturaleza de los sistemas de seguridad social está cambiando. Las administraciones de la seguridad social asumen un papel importante en el desarrollo y la puesta en práctica de medidas de inversión social que permiten a las personas atenuar los riesgos para la salud, los ingresos y el empleo. Esto no significa abandonar a las personas a su suerte. Por el contrario, el objetivo es promover la sostenibilidad y la adecuación del sistema en sociedades que envejecen y respaldar a las personas durante toda la vida.

Las lecciones de políticas de las administraciones nacionales de la seguridad social, cuyas poblaciones cubiertas están más avanzadas en la transición demográfica, ayudarán a los países con perfiles demográficos más jóvenes a escoger buenas prácticas para elaborar respuestas de cara al envejecimiento de la población. ■

ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN



+ 21 años

Incremento medio de la esperanza de vida de 1950 a 2010 en América Latina y el Caribe



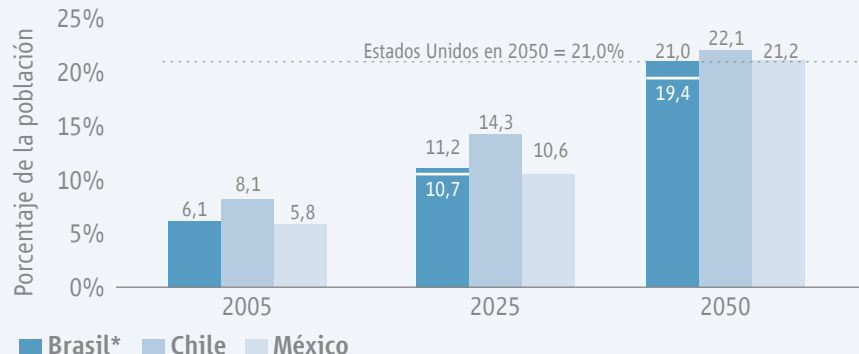
x3

El número de personas de edad en América Latina se triplicará para 2050

Fuente: Population Reference Bureau

LA DEPENDENCIA EN LA VEJEZ ESTÁ AUMENTANDO

El ratio entre personas mayores dependientes y la población en edad de trabajar (15-64 años) está en aumento



*La proyección más baja para Brasil corresponde a la variante media de las Naciones Unidas; la proyección más alta se basa en los cálculos del CSIS y supone una tasa de fecundidad de 1,8.

Fuentes: Naciones Unidas (2007); CSIS

PRIORIDADES DE LOS MIEMBROS DE LA AISS

Instituciones miembros que consideran la evolución demográfica un desafío prioritario

Mundo **61%**
 África **79%**
 Américas **71%**
 Europa **70%**
 Asia y el Pacífico **55%**

Fuente: Encuesta mundial a los miembros de la AISS (2015)

DESAFÍO 2





Los cuidados de salud y de larga duración

En el sector de los cuidados de salud, los riesgos y desafíos a los que se enfrentan los sistemas de seguridad social y de cuidados de salud en las Américas siguen cambiando. A pesar de las mejoras en la salud, las desigualdades en la situación de la salud siguen siendo un reto. Si bien la población de la región está envejeciendo, el alcance y la naturaleza de este proceso son irregulares.

En cuanto a la situación de la salud, los años de vida ganados no necesariamente son en buena salud. Para alcanzar los objetivos básicos de los sistemas de protección social, se deben anticipar los desafíos relacionados con la salud, adoptar respuestas preventivas y proactivas y proporcionar prestaciones y servicios adecuados.

En su conjunto, la población de las Américas suele vivir más y en mejor salud. La esperanza de vida al nacer aumentó de 69,2 años en 1980 a 76,1 años en 2011. Sin embargo, la aparición de enfermedades crónicas asociadas con el envejecimiento implica que una mayor esperanza de vida no necesariamente significa una vida más larga en buena salud.

En toda la región, se observan diferencias significativas en la esperanza de vida. Por ejemplo, Chile y el Estado Plurinacional de Bolivia (en adelante, Bolivia), que son limitrofes, registran una diferencia de longevidad de diez años: en 2010, la esperanza de vida media era, respectivamente, de 79,2 años y de 69,1 años. En el caso de la República Dominicana y Haití, a pesar de situarse en la misma isla caribeña, sus cifras en 2010 eran, respectivamente, de 76,3 años y 63,5 años.

La pobreza es omnipresente. Se estima que el 20 por ciento de la población de la región vive con menos de 2,00 USD por día. La pobreza afecta en cierta medida a todas las subregiones. En Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, se estima que el 15 por ciento y el 11 por ciento de la población, respectivamente, vive por debajo del umbral de pobreza nacional. La persistencia de las desigualdades se traduce directamente en resultados de salud divergentes. Los grupos socioeconómicos ricos viven más y en mejor salud que los pobres. Los costos de la salud al final de la vida son significativos para muchas personas y a menudo incluyen una mayor necesidad de cuidados a tiempo completo.

Las desigualdades de género agravan aún más las desigualdades en la salud. Las mujeres siguen viviendo más tiempo que los hombres y brindan más cuidados no remunerados que los hombres. Sin embargo, muchas necesidades de salud de las ►►

mujeres no son satisfechas. Viven más tiempo que los hombres pero en mala salud y tienden a pagar entre el 16 y el 40 por ciento más por los cuidados de salud. El acceso a anticonceptivos sigue siendo un problema puesto que entre el 9 y el 39 por ciento de las adolescentes de la región quedan embarazadas o son madres. Las desigualdades en los cuidados de salud comprenden también la discriminación y la exclusión de la comunidad LGBT en los servicios de salud.

Además de influir en el creciente número de años en mala salud, las enfermedades no transmisibles son la principal causa de enfermedad y defunción y representan el 75 por ciento de los casos. En un tercio de los casos los primeros síntomas aparecen entre los 30 y los 69 años de edad. Una nueva y gran preocupación en el sector de la salud pública es el reciente gran aumento en el número de decesos por sobredosis como consecuencia del uso de potentes opiáceos sintéticos, en especial en América del Norte.

DESAFÍOS PARA LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL Y DE ATENCIÓN DE SALUD

Globalmente, la situación de la salud en las Américas ha mejorado frente a la triple amenaza de las enfermedades transmisibles, no transmisibles e infecciosas. En muchos casos, las intervenciones de salud pública abordan mejor la incidencia de las enfermedades transmisibles e infecciosas, aunque las urgencias sanitarias y las epidemias siguen siendo un importante problema de salud pública. En México, América Central y América del Sur, un desafío para la salud pública es la enfermedad de Chagas, enfermedad tropical parasitaria propagada principalmente por picaduras de insectos. La creciente carga que representan las enfermedades no transmisibles confiere aún más importancia a los programas de detección precoz y prevención.

Emergencias y epidemias. La epidemia de zika y los recientes brotes de dengue y chikungunya ponen de relieve los riesgos que plantean los mosquitos para la región y la necesidad de prolongar e integrar la vigilancia, la prevención y el control.

Las campañas de prevención y control contra la malaria, el cólera y la helmintiasis incluyen programas de inmunización y desparasitación para niños, como en Belice, República Dominicana, Haití, Honduras, México y Nicaragua. Estas afecciones aumentan la carga en términos de salud que representan las enfermedades no transmisibles, las enfermedades infantiles y los problemas de salud materna.

Las enfermedades transmisibles, viejas enemigas. La región está obteniendo resultados notables en la lucha contra el VIH gracias a un mayor acceso a la terapia antirretroviral. Un objetivo actual es la extensión de las estrategias preventivas, como la eliminación de la transmisión de madre a hijo. La tuberculosis sigue siendo un problema en los países latinoamericanos, en especial en las comunidades suburbanas más pobres. A pesar de las medidas para detener y revertir la incidencia de la tuberculosis, la frecuente y catastrófica combinación del VIH y la tuberculosis, la aparición de una tuberculosis resistente a los medicamentos y la insuficiente capacidad de diagnóstico prolongan la lucha contra la enfermedad. La reaparición de algunas enfermedades contagiosas ha revigorizado las campañas de vacunación.

Las enfermedades no transmisibles, nuevas enemigas. Las enfermedades cardiovasculares, el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas y la diabetes son las cuatro principales causas de deceso y discapacidad en las Américas. Estos desafíos relativos a la salud se intensificarán en las próximas décadas, a medida que aumente la población mayor de 60 años. La obesidad es otro factor de salud que afecta a todas las regiones. Las enfermedades no transmisibles también suponen un importante costo económico en vista de las pérdidas en la productividad nacional.

SOLUCIONES PARA ADAPTAR LOS SISTEMAS DE SALUD Y DE CUIDADOS

Muchos sistemas de salud dedican la mayoría de sus recursos a los cuidados intensivos, en lugar de asignarlos a los cuidados crónicos. Del mismo modo, muchos sistemas de seguridad social privilegian las indemnizaciones de contingencias evaluadas, en lugar de centrarse en los factores subyacentes que hicieron necesario el suministro de prestaciones. Se han obtenido reducciones en las tasas de mortalidad materna, neonatal e infantil como resultado de una mejor educación, mejores programas de atención de salud materna e infantil, la creación de capacidades comunitarias y el acceso a atención especializada durante el parto.

Una nueva tendencia en los establecimientos de salud y en las instituciones de seguridad social consiste en adoptar medidas innovadoras para anticipar los desafíos futuros. Cada vez se toma más conciencia de que los enfoques de prevención que incluyen a la sociedad civil, el sector privado, los dirigentes comunitarios, los medios de comunicación y otras partes interesadas, permiten abordar mejor los desafíos sanitarios, en particular las enfermedades no transmisibles.

La reducción de la escalada de costos es indispensable para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de salud. Para gestionar el aumento de los costos, las administraciones de la seguridad social y los ministerios de salud están adaptando su uso de tecnologías de salud y medicamentos estratégicos de alto costo, por ejemplo mediante la negociación de mejores acuerdos para la compra de productos farmacéuticos y suministros médicos. Además, las medidas de prevención pueden reducir la necesidad de costosas intervenciones y medicamentos.

La formación y el desarrollo de personal médico para colmar las brechas de empleo es una cuestión estratégica fundamental. A diferencia del suministro de prestaciones monetarias, muchas tareas médicas y paramédicas no se pueden automatizar y exigirán un aumento de la dotación de personal. Dado que la gran mayoría de los cuidados, tanto formales como informales, son prestados por mujeres, es probable que las cuestiones relativas a la dotación de personal promuevan medidas para reducir las desigualdades de género y de ingresos. La creciente demanda de cuidados de larga duración ofrecerá una oportunidad para la creación de empleos, en particular para los trabajadores jóvenes.

Las enfermedades no transmisibles exigen respuestas proactivas y reactivas. Muchas enfermedades no transmisibles son prevenibles porque los factores de riesgo son conocidos, como la adicción al tabaco, el alcohol y las drogas, la inactividad física y la mala alimentación. Por consiguiente, las administraciones de la

seguridad social y los actores de la salud pública ejercen un papel central en la promoción de cambios de comportamiento para mejorar la salud, como la buena alimentación en todas las edades, y en la formación de profesionales de la salud en la gestión de las enfermedades crónicas. Los actores de la salud también deben ayudar a controlar mejor el aumento de los gastos de salud social.

En general, para abordar los factores de riesgo para la salud relacionados con el estilo de vida, son necesarios nuevos enfoques y campañas de prevención e intervención precoz en diferentes entornos. En Chile, el Plan AUGE (Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas) tiene por objetivo facilitar el acceso a los cuidados de salud.

Si bien ha mejorado el acceso a intervenciones costosas, aún deben perfeccionarse otras intervenciones importantes para promover la salud y prevenir enfermedades y factores de riesgo.

Los gobiernos están dirigiendo campañas educativas para promover estilos de vida sanos y destinar ingresos fiscales a la financiación de actividades que reducen los factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles. México tiene uno de los índices más altos del mundo de decesos por diabetes y el mayor consumo de refrescos *per capita*. En 2013, el gobierno gravó impuestos a las bebidas azucaradas. También se impusieron requisitos más estrictos para el etiquetado de alimentos y la publicidad de productos alimenticios, en especialmente los que no se consideran saludables para la niñez. Para proteger contra los peligros del tabaquismo pasivo, países como Argentina, Brasil, Canadá, ►►

“ Los enfoques de prevención permiten abordar mejor los desafíos en materia de salud ”

Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay están adoptando leyes para que los espacios públicos y los lugares de trabajo estén exentos de humo de tabaco.

Promoción del bienestar. Muchos países de la región promueven la salud declarando un día nacional del bienestar. Las actividades organizadas en las comunidades locales de algunos Estados caribeños incluyen concursos de atletismo, clases de cocina, puestos de control para medir el peso, el nivel de glucemia y la presión arterial, así como derivaciones médicas.

Otros ejemplos de promoción de la salud incluyen la iniciativa de salud multisectorial ActNowBC de la provincia canadiense de Columbia Británica, la Estrategia Nacional para la Prevención y Control de Enfermedades no Transmisibles de Argentina y las iniciativas comunitarias para mejorar la alimentación y promover el ejercicio en la ciudad de Nueva York. El papel de las autoridades gubernamentales en colaboración con la sociedad civil a fin de alcanzar y mantener resultados positivos en términos de salud es importante para estas y otras iniciativas similares.

Las TIC y las tecnologías móviles para promover la igualdad de acceso a los cuidados de salud. El uso de dispositivos móviles mejora la igualdad de acceso a los cuidados de salud y aumenta el alcance de las campañas de salud.

Los mensajes de texto se están convirtiendo en una parte omnipresente de los servicios de salud, en particular para supervisar la asistencia clínica y la salud materna y neonatal, y para contactar con personas en zonas remotas. En Haití y República Dominicana, los mensajes de texto permiten que las áreas de difícil acceso reciban en tiempo real información sobre la seguridad y la desinfección del agua. Costa Rica está poniendo en marcha el Programa Sistema Mensajes Saludables que envía mensajes de texto para ayudar a las personas a dejar de fumar.

México utiliza una plataforma de telemedicina que ha demostrado su eficacia, en particular para alcanzar a las poblaciones vulnerables. En Argentina, Guatemala y Perú, los teléfonos celulares permiten acceder a estrategias de prevención para reducir la presión arterial y prevenir la agravación del estado de salud de los pacientes con riesgos de hipertensión. En Paraguay, un sistema móvil asistido por bases de datos y tecnología web permite al personal de salud supervisar y priorizar los posibles casos de enfermedades tales como el dengue, la fiebre amarilla y la malaria. La reciente adopción de plataformas de salud electrónicas en la región

facilita la coordinación interinstitucional y mejora el acceso a los cuidados de salud y los diagnósticos clínicos.

Para hacer frente a la escasez de profesionales de la salud, muchos países utilizan tecnologías de formación en línea. Argentina, Bolivia, Colombia, Panamá y Paraguay, han experimentado con clínicas educativas virtuales que incluyen módulos de aprendizaje por cuenta propia y estudios de casos.

Los problemas de salud mental no son un obstáculo para la vida activa. Las iniciativas regionales para abordar las causas subyacentes del aumento de los casos de enfermedad mental forman parte del objetivo más amplio de inversión social, vida activa e inclusión.

Se alienta a los países a considerar el tratamiento de los problemas de salud mental como una cuestión de derechos humanos. El Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y la República Dominicana, han establecido un Observatorio de Suicidios en línea para recopilar información sobre comportamientos suicidas. El objetivo es que las intervenciones para hacer frente a los factores de riesgo observados sean más eficaces.

Las respuestas de cuidados de larga duración deben ser efectivas. La seguridad social y los sistemas de cuidados de salud comienzan a apoyar soluciones ante los desafíos que plantean los cuidados de larga duración que priorizan la adopción de nuevas disposiciones legales y nuevos métodos de financiación. En la actualidad, los cuidados de larga duración se prestan por canales formales e informales. Si bien el suministro de cuidados informales se mantendrá, el suministro de cuidados formales por medio del sistema de salud representa costos significativos y supone la reasignación de recursos que serían mejor empleados para cuidados intensivos. Es necesario elaborar soluciones innovadoras en respuesta a los mayores costos de la atención informal (incluida la salud, la productividad, el bienestar mental y las oportunidades de empleo de los proveedores de cuidados) y a la falta de conocimientos de los proveedores de cuidados informales.

Como orientación para las administraciones de la seguridad social que intentan abordar las desigualdades en los resultados de salud, no sólo son necesarias las acciones coordinadas de diversos actores, sino también el diseño coherente de soluciones proactivas, prestaciones y servicios apropiados que anticipen y prevengan los riesgos, además de satisfacer correctamente las necesidades de las personas. ■

LA SALUD MUNDIAL ESTÁ MEJORANDO

Evolución de la esperanza de vida desde 2006

	2006	2010	2016
Américas	74,8	76,2	77
América Latina y el Caribe	72,5	73,7	75,2
América del Norte	78,1	79,7	79,7

La mortalidad infantil ha disminuido en los últimos 10 años en general en las Américas, de 19/1000 a 13/1000

Tasa de mortalidad infantil (1000 lb)	2006	2010	2016
Américas	19	15,6	13,0
América Latina y el Caribe	23,8	19,6	15,8
América del Norte	6,7	6,6	5,9

Fuente: Indicadores de la OPS (varios años)

CRECIENTE NECESIDAD DE CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN

\$3 730

Gasto en salud *per cápita* en las Américas en 2014

77 años

La esperanza de vida es en general de 77 años en las Américas (2016)

Fuentes: OMS (2014); OPS (2016)

ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES EN LAS AMÉRICAS

3,9 millones

de muertes al año causadas por enfermedades no transmisibles

3 de cada 4

personas mueren debido a enfermedades no transmisibles



de las muertes prematuras causadas por enfermedades cardiovasculares se producen en las poblaciones más pobres

Fuente: OPS (2016)

DESAFÍO 3





Colmar las brechas en la cobertura

En un mundo caracterizado por crecientes desigualdades, muchos países de las Américas han experimentado mejoras en los indicadores sociales debido a un mayor acceso a la seguridad social. Esto es esencial para el desarrollo socioeconómico, el crecimiento inclusivo y la estabilidad política. Muchos países de la región han optado por un cambio de paradigma: en lugar de esperar a que los mercados laborales creen un mayor número de empleos formales y extiendan así la cobertura de la seguridad social, los esfuerzos para reducir la economía informal se centraron en extender el derecho humano fundamental a la cobertura de la seguridad social. En este proceso, es necesario garantizar la sostenibilidad de la cobertura y lograr que los sistemas de seguridad social resistan mejor a las crisis. Los países deben aprovechar sus compromisos políticos con los programas de seguridad social y buscar estrategias innovadoras para ampliar y fortalecer la base de financiación de los programas, a la vez que adaptan los programas para satisfacer las necesidades de todos durante el ciclo de vida.

En las últimas décadas, la región de las Américas ha sido testigo de muchas reformas importantes y se la considera con razón como la vanguardia en lo relativo al desarrollo de enfoques innovadores para la extensión de la cobertura. A pesar de los desafíos

que plantean los grandes sectores económicos informales en una buena parte de la región, la voluntad política ha permitido a las Américas avanzar hacia la extensión de la cobertura de la seguridad social. Otro desafío, en particular para los países de la región que ya han ▶▶

establecido sistemas integrales de seguridad social, consiste en garantizar la adecuación de las prestaciones y servicios y la sostenibilidad de los regímenes.

En su conjunto, la región ofrece la importante cobertura de pensiones y atención de salud a más del 50 por ciento de la población y sigue extendiendo el alcance de la cobertura legal. Este progreso puede atribuirse en gran parte a la voluntad política de alcanzar una cobertura universal y de acelerar las mejoras administrativas, en especial en lo relativo a los mecanismos innovadores de recaudación de cotizaciones.

| **DESAFÍOS PARA LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA**

Un desafío para la cobertura en las Américas sigue siendo la financiación sostenible de programas de seguridad social integrales para todos. En los primeros años de este siglo, el compromiso político y un entorno económico relativamente favorable en las Américas resultaron en un aumento del nivel de cobertura.

Sin embargo, en muchos países la predominancia constante de la economía informal ha constituido un obstáculo para la extensión de los programas contributivos nacionales. Frente a ello, varios países priorizaron los programas de atención de salud no contributivos (por ejemplo, Argentina y Colombia) y las prestaciones universales (por ejemplo, el acceso a establecimientos de salud públicos y gratuitos en Argentina), mientras que otros consideraron las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones sociales como herramientas para colmar las brechas en la cobertura. En otras palabras, la manera en que los gobiernos reparten los recursos fiscales resulta esencial para financiar la extensión de la cobertura. Por lo tanto, en toda la región es común recurrir en gran medida a las finanzas públicas para sostener la extensión de la cobertura, priorizándose a menudo las políticas de cuidados de salud, la seguridad de los ingresos y las necesidades de las familias vulnerables.

No obstante, en la actualidad los objetivos de extensión de la cobertura y la necesidad de garantizar la sostenibilidad y la adecuación de las prestaciones contributivas y no contributivas existentes compiten con otras prioridades gubernamentales. Las finanzas públicas hoy están sujetas a más presiones. En este contexto, se han

buscado alternativas para consolidar y mejorar la salud financiera de los regímenes contributivos de seguridad social.

Afortunadamente para los programas contributivos de seguridad social, los países latinoamericanos han reducido el trabajo informal en ciertos sectores (por ejemplo, el trabajo doméstico). A título de ejemplo, el empleo informal no agrícola en estos países descendió del 50 por ciento en 2009 al 47,7 por ciento en 2012, aunque con diferencias nacionales.

Si esta tendencia coincide con un crecimiento del empleo formal, favorecerá la extensión gradual de los regímenes contributivos de seguridad social, mejorando así la sostenibilidad financiera y política del sistema de seguridad social en su totalidad. Sin embargo, los mercados laborales de la región siguen planteando importantes desafíos. El advenimiento de la economía digital y la aparición de nuevas prácticas y relaciones laborales destacan el carácter evolutivo del desafío de la extensión a los “grupos difíciles de cubrir”.

Las tendencias demográficas indican que seguirá aumentando la población mayor. Esto afectará a los mercados laborales y las economías asistenciales, creará un nuevo desafío financiero para la sostenibilidad y la adecuación de los servicios existentes y ejercerá más presión sobre los mecanismos de apoyo. Según el contexto nacional, tal vez sea necesario llegar a un compromiso en lo relativo a las prioridades de cobertura y se deba modificar la distribución intergeneracional de los gastos, transfiriéndolos de las familias jóvenes a las personas mayores. Además, podría ser necesario un compromiso en cuanto a la distribución de los recursos entre las distintas ramas de la seguridad social (prestaciones monetarias, prestaciones en especie y servicios).

| **RESPUESTAS PARA LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA**


La región ha elaborado un amplio repertorio de respuestas para extender la cobertura de la seguridad social. Los resultados de la extensión de la cobertura han sido tanto verticales como horizontales: hay más personas cubiertas contra una gama de riesgos más amplia. En países como Argentina, Brasil y Uruguay, el número de trabajadores del sector privado ha aumentado entre el 60 y el 80 por ciento en la última década.

Diseño de programas. Los programas contributivos complementados con programas no contributivos se han convertido en una forma común de ampliar la cobertura, mejorar la adecuación, hacer frente a las desigualdades y asignar recursos a los grupos de la población priorizados. Por ejemplo, muchos países de las Américas ofrecen programas de pensiones sociales no contributivas junto con programas de jubilación contributivos. Esto es común en las economías más desarrolladas de la región, que disponen de mayores recursos institucionales y financieros para colmar las brechas observadas en la cobertura y la adecuación.

Alivio de la pobreza. Los programas de transferencias monetarias condicionadas, establecidos inicialmente en Brasil y México a finales de la década de 1990, hoy se han generalizado. Estos programas suelen destinarse en particular a las poblaciones en edad de trabajar y a las familias. En las últimas décadas, las transferencias monetarias condicionadas se han extendido a más de 20 países de la región para cubrir a más de 130 millones de personas. Las transferencias monetarias condicionadas han demostrado su eficacia como herramientas para reducir los índices de pobreza y las desigualdades sociales, empoderar a las mujeres y extender la cobertura de la seguridad social. El programa Bolsa Familia en Brasil, por ejemplo, ha ayudado a reducir las tasas de pobreza y la desigualdad de ingresos del país y, al mes de junio de 2016, cubría a más de 50 millones de ciudadanos.

Financiación El uso de estrategias innovadoras para financiar la seguridad social en la región ha facilitado la extensión de la cobertura. Un ejemplo es la estrategia de reestructuración de la deuda adoptada en Ecuador en 2008. Otro enfoque, aplicado en Bolivia, es la utilización de los ingresos fiscales procedentes de la explotación de los recursos nacionales. En Bolivia y en Brasil, la decisión de recurrir a las reservas fiscales, aumentar los ingresos fiscales y adoptar un marco macroeconómico más propicio han permitido impulsar la extensión de la cobertura.

Accesibilidad. Los programas contributivos pueden rediseñarse para mejorar su accesibilidad. El uso del sistema de Monotributo en Argentina, el Monotributo Social MIDES en Uruguay y el sistema SIMPLES en Brasil, son tres ejemplos de innovación en los programas para simplificar el pago de impuestos y cotizaciones de seguridad social de pequeños empleadores y trabajadores independientes. Estas iniciativas buscan específicamente incluir a los trabajadores informales y sirven así de apoyo a la formalización del trabajo y a la extensión de la cobertura de la seguridad social. Mediante un acuerdo entre sindicatos y empleadores validado por la Secretaría de Seguridad Social, Argentina permite a los trabajadores agrícolas posponer el pago de sus cotizaciones hasta después de la venta de su cosecha. ▶▶



“ Los resultados de la extensión de la cobertura en las Américas han sido tanto verticales como horizontales ”

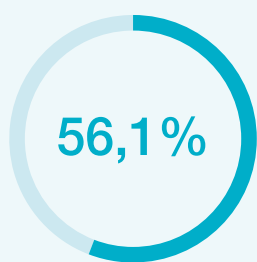
Diseño administrativo. Las innovaciones administrativas y el uso de modernas herramientas de las TIC desempeñan un papel central en la extensión de la cobertura y la mejora de los niveles de acceso a la seguridad social. Entre estas medidas se encuentran el establecimiento de ventanillas únicas que suministran información, inscriben a posibles beneficiarios, recaudan cotizaciones y abonan prestaciones, el diseño de una estrategia de gobernanza electrónica de la seguridad social que acompaña la creación de bases de datos nacionales de seguridad social, las estrategias para reforzar la interoperabilidad entre bases de datos y la desmaterialización sistemática de los procesos y operaciones de seguridad social.

Información al público. El conocimiento de las funciones y los objetivos de los sistemas de seguridad social aumenta el compromiso público hacia ellos. En 2007, Uruguay lanzó el programa “Conoce tus derechos y obligaciones en seguridad social”. El programa se diseñó para divulgar conocimientos sobre seguridad social a alumnos y estudiantes y se preveían efectos indirectos en toda la sociedad. De 2007 a 2014, el número de personas afiliadas en el sistema de seguridad social del país aumentó en 22 por ciento.

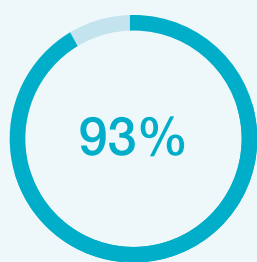
Del mismo modo, las iniciativas para construir un compromiso hacia una “cultura” de la seguridad social en la región deberían generar mayor confianza pública y mayores niveles de cumplimiento. Esto debería resultar en una mayor cobertura. ■

COBERTURA MUNDIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Beneficiarios de las pensiones de vejez

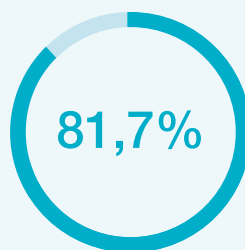


América Latina y el Caribe

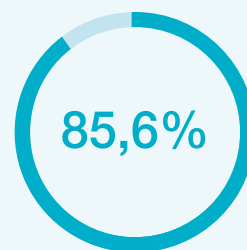


América del Norte

Extensión de la cobertura de la atención de salud

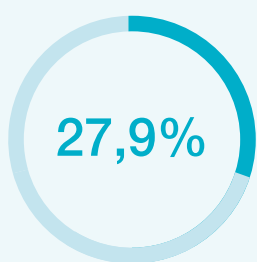


América Latina y el Caribe

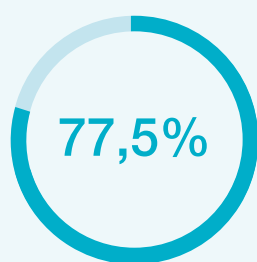


América del Norte

Cotizantes activos, población en edad de trabajar



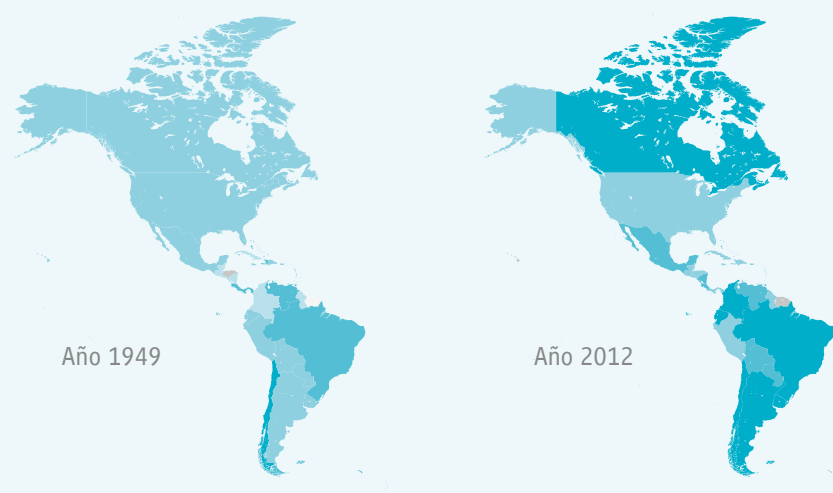
América Latina y el Caribe



América del Norte

Fuente: OIT (2015)

HACIA UNA COBERTURA UNIVERSAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL



- Ninguno
- Alcance muy limitado (1 a 4 ramas)
- Alcance limitado (5 a 6 ramas)
- Alcance casi total (7 ramas)
- Alcance total (8 ramas)
- Datos no disponibles

Fuentes: Administración de la Seguridad Social de Estados Unidos / AISS. *Social security programs throughout the world*. Datos consolidados por la Oficina Internacional del Trabajo.

PRIORIDADES DE LOS MIEMBROS DE LA AISS
Instituciones miembros que consideran la evolución demográfica un desafío prioritario

Mundo **56%**
África **87%**
Américas **52%**
Europa **30%**
Asia y el Pacífico **55%**

Fuente: Encuesta mundial a los miembros de la AISS (2015)

DESAFÍO 4



La transición tecnológica

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) desempeñan un papel estratégico en el funcionamiento de los programas de seguridad social en las Américas ya que permiten mejorar el desempeño y la calidad del servicio de la administración de la seguridad social. Las TIC no sólo permiten la automatización de procesos específicos, sino también la transformación de las operaciones y servicios, razón por la cual se convierten en un facilitador estratégico de soluciones innovadoras para responder a las transformaciones y los desafíos sociales. Los tres ejes principales de la innovación en las Américas son las tecnologías analíticas y de macrodatos, las tecnologías móviles y el gobierno electrónico.

El Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas muestra que el nivel de adopción de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en las instituciones gubernamentales y la “inclusión digital” en las Américas supera el promedio mundial. Además de los altos y muy altos niveles de desarrollo del gobierno electrónico en los países de América del Norte y la mayoría de los de América del Sur, también se han registrado avances importantes en los países centroamericanos y caribeños. Estos avances engloban a las organizaciones públicas de seguridad social y la forma en que interactúan con las poblaciones cubiertas.

Las soluciones basadas en las TIC facilitan el funcionamiento de sistemas de seguridad social

cada vez más completos y fiables y permiten coordinar mejor cada programa y adoptar mecanismos avanzados de prestación de servicios. Para optimizar los resultados, las innovaciones en las TIC extienden el alcance y la incidencia de las políticas sociales al tiempo que simplifican la prestación de servicios y mejoran su calidad.

Las TIC respaldan los servicios centrados en el usuario que satisfacen las crecientes expectativas de los clientes y confieren una mayor autonomía a los usuarios gracias al “autoservicio” en cualquier momento y lugar. También facilitan la adopción de programas sociales a gran escala, como los que reúnen a diferentes instituciones y se coordinan con otras, incluso más allá de las fronteras nacionales. Las TIC mejoran el bienestar de la ▶▶

población al fomentar la aplicación efectiva de las leyes relativas a la protección social.

En las Américas, las TIC permiten que las instituciones realicen grandes progresos ya que facilitan la adopción a gran escala de políticas sociales avanzadas. Así, las TIC facilitan de modo estratégico soluciones innovadoras, en particular basadas en la integración interinstitucional, los servicios móviles y las tecnologías analíticas y de macrodatos. Las TIC ofrecen herramientas para la integración de políticas y promueven el desarrollo sostenible ya que fortalecen la capacidad de los gobiernos de formular y aplicar políticas integrales.

| DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS TIC

La aplicación intensiva de las TIC presenta una serie de desafíos para las administraciones de la seguridad social. Uno de ellos es garantizar la calidad y la rentabilidad de los sistemas de seguridad social basados en las TIC. Un riesgo del desarrollo de grandes proyectos de TIC es la subestimación de la complejidad de los proyectos de seguridad social a gran escala y una gestión de proyectos ineficiente que puede conducir a retrasos y gastos por encima del presupuesto.

Un segundo riesgo es la creciente complejidad de los sistemas de seguridad social y la necesidad de garantizar una prestación de servicios de calidad, y la manera en que estos factores influyen a su vez en la complejidad de los sistemas de TIC. Por ello, es menester una buena gestión de las tecnologías y los sistemas complejos, en especial de las tecnologías de interoperabilidad y seguridad, esenciales para la interconexión segura de sistemas e instituciones. Esto es de particular relevancia en los grandes sistemas integrados de información social y los sistemas interoperables interinstitucionales que sostienen los programas de transferencias monetarias condicionadas o los acuerdos internacionales de seguridad social.

Los riesgos de seguridad cibernética afectan a todos los países y crecen con la intensificación del uso de datos en plataformas web. Los riesgos de piratería, extorsión y robo de datos personales son universales y constantes. Además, la adopción de soluciones basadas en las TIC exige que las administraciones de la seguridad social garanticen su compatibilidad con las plataformas existentes, gestionen correctamente los sistemas heredados y establezcan a nivel interno conocimientos sobre el uso de las nuevas herramientas,

al tiempo que proporcionan servicios de calidad y generan rentabilidad.

Un tercer desafío es la falta de soluciones de TIC estandarizadas para la seguridad social. Su desarrollo ayudaría a reducir los riesgos antes mencionados. Para las administraciones de la seguridad social y otros organismos públicos, son esenciales normas comunes relativas a las TIC pero las que existen son incompletas.

El cuarto desafío es colmar la brecha digital, en especial en beneficio de las personas vulnerables y los grupos marginales que suelen estar excluidos del acceso efectivo a la cobertura. A pesar de los avances en la región, aún quedan grandes brechas en las zonas rurales y remotas. Como en otras regiones, también existe una brecha generacional: las personas mayores utilizan menos los servicios en línea.

Otro conjunto de desafíos tiene que ver con la manera de garantizar la calidad y la protección de los datos. Estas condiciones son necesarias para el uso fiable y conforme de un creciente volumen de datos volátiles y detallados. A medida que crece el uso de herramientas analíticas y macrodatos, la protección de la privacidad se convierte en un factor crucial. La privacidad debe garantizarse por medio de mecanismos adecuados de privacidad que hagan cumplir la reglamentación en materia de protección de datos que ya existen en la mayoría de los países de América. La gestión de los datos es hoy una disciplina esencial para las instituciones de seguridad social modernas. Los avances en este ámbito consisten en la adopción de sistemas de datos maestros y de apoyo a las decisiones.

| TIC: RESPUESTAS ESTRATÉGICAS

Herramienta administrativa. Las TIC son indispensables para la administración de los sistemas de seguridad social. Para la población cubierta, la evolución de las TIC genera mayor autonomía, flexibilidad y facilidad para acceder a la información, verificarla y comunicar con las administraciones de la seguridad social. Para los que no cuentan con una cobertura adecuada, las plataformas móviles de TIC facilitan el acceso a la cobertura.

Las TIC han mejorado el desempeño de las administraciones de la seguridad social gracias a una reducción de los costos administrativos mediante la racionalización de las cargas de trabajo, la reducción de los errores y la detección

de fraudes, así como la mayor adecuación de las prestaciones mediante el apoyo a la recaudación de las cotizaciones, el cálculo y el suministro de prestaciones. El avance progresivo hacia una administración “sin papel” genera economías significativas y puede incluso favorecer los objetivos de política ambiental.

Facilitador estratégico. Las TIC son el principal facilitador estratégico de soluciones innovadoras para la administración de la seguridad social. El aumento de los recursos de información y las plataformas operativas compartidas permiten diseñar nuevos modelos de organización basados en configuraciones de múltiples actores.

Las TIC permiten aprovechar plenamente las grandes bases de datos generadas por las transacciones de la seguridad social. El uso cada vez más generalizado de tecnologías móviles mejora el diseño y la calidad de los servicios.

El crecimiento exponencial del uso de datos en todo el mundo ha dado lugar a los macrodatos. Se utilizan tecnologías avanzadas de procesamiento y análisis de datos para crear “perfiles de clientes”, realizar análisis predictivos y extraer información adicional de los macrodatos.

La llamada innovación basada en datos, combinada con Internet y los avances en las tecnologías móviles, puede mejorar los productos, los procesos y los métodos de organización. También puede hacer frente a desafíos mundiales en materia de política social, como las necesidades de salud y protección social de las poblaciones

vulnerables. A su vez, los avances de la inteligencia artificial podrían proporcionar una base para automatizar más aún los servicios electrónicos de seguridad social e implementar grandes estrategias de prevención.

Suministro de servicios móviles. Los servicios móviles están transformando la prestación de servicios de seguridad social en las Américas. En varios países se han diseñado servicios personalizados por telefonía móvil, que a menudo incluyen opciones de pago.

En México, la aplicación de salud IMSS Digital fue descargada por más de 540 000 afiliados del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Esta aplicación permite fijar citas con médicos, ejecutar procesos y suministrar servicios que anteriormente requerían la presencia del usuario. El 60 por ciento de los usuarios tiene entre 18 y 40 años de edad y el 21 por ciento entre 41 y 65 años, lo cual muestra una brecha generacional.

En Uruguay, el Banco de Previsión Social (BPS) ofrece una aplicación para abonar las cotizaciones de los trabajadores domésticos. En Argentina, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) desarrolló la aplicación “Mi ANSES Móvil” que cubre las operaciones relacionadas con las prestaciones, mientras que la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) ofrece aplicaciones para administrar la inscripción al régimen de Monotributo y el pago de las cotizaciones. ▶▶

“Las TIC generan mayor autonomía, flexibilidad y facilidad para acceder a la información, verificarla y comunicar con las administraciones de la seguridad social”

Una aplicación desarrollada por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) permite a los clientes gestionar su información de salud personal. Las instituciones de seguridad social de Brasil, Canadá, Estados Unidos, Panamá, Perú y otros países también han desarrollado servicios móviles.

Políticas basadas en pruebas. El uso de tecnologías analíticas y de macrodatos, es decir, de herramientas y metodologías que ayudan a transformar grandes cantidades de datos brutos en conocimientos útiles gracias a la detección de patrones, tendencias y correlaciones, es un éxito para muchas administraciones de la seguridad social.

Como herramienta de integración de políticas, las ideas derivadas de los macrodatos pueden ayudar a evaluar la incidencia de las políticas sectoriales y apoyar el desarrollo de enfoques intersectoriales que exigen abordar cuestiones más complejas que en un único sector. La elaboración de modelos predictivos y las simulaciones por medio del ordenador con macrodatos pueden ayudar a realizar este tipo de análisis. Además, las soluciones de análisis de datos son cada vez más asequibles debido a la disminución de los costos de almacenamiento y procesamiento (por ejemplo, infraestructuras en nube) y al ancho de banda cada vez más disponible y barato.

En Brasil, Dataprev, proveedor público de servicios de TIC para las instituciones de seguridad social, ha elaborado una estrategia para mejorar los servicios sociales que utiliza las capacidades de las tecnologías de análisis y macrodatos en las bases de datos.

En Estados Unidos, la Administración de la Seguridad Social (SSA) ha creado un Centro para la Excelencia Analítica, cuyo objetivo es promover una cultura de políticas basadas en pruebas y de toma de decisiones mediante análisis avanzados en toda la SSA.

Un objetivo importante y complejo es la detección del fraude en las prestaciones de invalidez.

Muchas otras instituciones utilizan herramientas de análisis para abordar la evasión y el fraude. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha ejecutado un completo plan de innovación, IMSS Digital, que comprende la explotación de enormes bases de datos de seguridad social para hacer frente a la evasión y el fraude y mejorar la calidad de los servicios. En Uruguay, el sistema

SISCA del Banco de Previsión Social utiliza el análisis predictivo en enormes bases de datos institucionales para detectar la evasión y el fraude en las cotizaciones a la seguridad social y correlacionar los hallazgos con las inspecciones en el terreno. Se han adoptado iniciativas similares en Argentina y Canadá.

Administración digital. Es evidente que los procesos de trabajo digitales y las tecnologías móviles ofrecen a las administraciones de la seguridad social nuevas oportunidades para mejorar el diseño, la accesibilidad y la calidad de los servicios y las prestaciones.

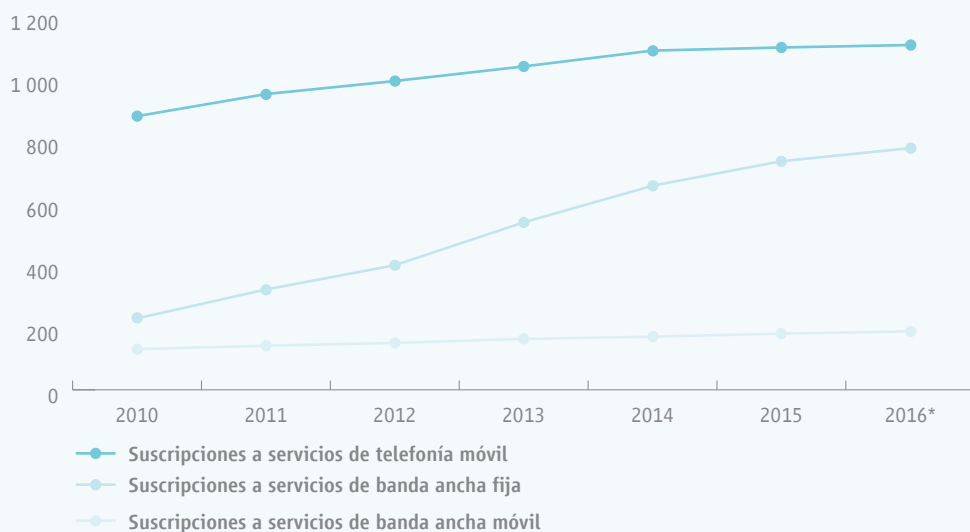
Las oportunidades incluyen procesos de gestión más eficientes, una mejor comunicación y una mayor flexibilidad para el diseño y la financiación de las prestaciones. En el futuro, la clave será cómo las tecnologías de la información pueden emplearse inteligentemente para añadir valor a los procesos nacionales existentes. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSTE) de México ha racionalizado los procedimientos de nombramientos, de prestación de servicios de salud y de verificación de la elegibilidad en línea, lo cual redujo los tiempos de espera y generó otras ventajas como una mejor base de datos de contactos de emergencia. La coordinación internacional de la administración de la seguridad social también se beneficia de estos avances.

Gestión de recursos humanos. La evolución de las TIC incide en la gestión y la planificación estratégica de los recursos humanos de la seguridad social. Las TIC han reducido las necesidades de personal de seguridad social, principalmente mediante la adopción de sistemas automatizados y posibilidades de autoservicio. Sin embargo, una buena aplicación de las TIC exige recursos humanos calificados no sólo para gestionar la cartera de TIC, sino para definir nuevos procesos y servicios que aprovechen mejor las TIC.

La toma de decisiones en materia de formulación de políticas y programas, así como la gestión de casos y los servicios al afiliado, exigen la intervención de expertos. Hay otras tareas, funciones y decisiones, por ejemplo en el sector de la atención de salud, que no pueden reemplazarse fácilmente por las TIC y es improbable que a corto plazo los avances tecnológicos lo permitan. Las características socioculturales hacen que el contacto humano también siga siendo importante para la prestación de servicios. ■

TRANSICIÓN TECNOLÓGICA

Evolución mundial de las TIC 2007–2016



Fuente: UIT (2016)

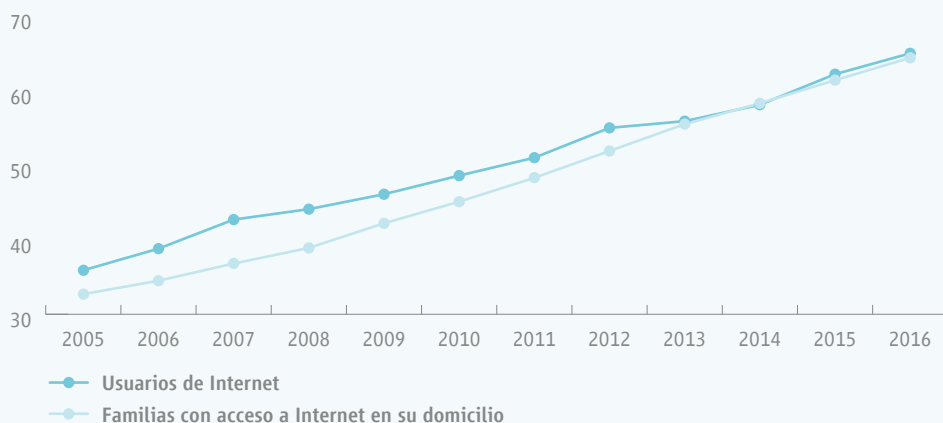
PRIORIDADES DE LOS MIEMBROS DE LA AISS

Instituciones miembros que consideran que la gestión de la innovación y los avances tecnológicos constituyen una alta prioridad

Mundo **76%**
 África **80%**
 Américas **79%**
 Europa **75%**
 Asia y el Pacífico **68%**

Fuente: Encuesta mundial a los miembros de la AISS (2015)

TRANSFORMACIÓN DIGITAL



Fuente: ITU Facts and Figures (2016)

APROVECHAMIENTO DE LOS MACRODATOS Y DE LOS SISTEMA INTEGRADOS DE INFORMACIÓN



11 países

Al menos 11 países de las Américas están desarrollando más de 44 proyectos de macrodatos de utilidad para las estadísticas oficiales, los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y otras estadísticas necesarias

Fuente: UNSTATS (2016)



5 países

5 países de las Américas han adoptado políticas o estrategias para regular el uso de los macrodatos (es decir, conjuntos de datos muy grandes) en el sector de la salud

Fuente: OMS (2015)



8 países

Al menos 8 países de las Américas han puesto en marcha sistemas nacionales integrados de información en el ámbito de la seguridad social

Fuente: RISS (2016)

DESAFÍO 5





Empleo de los trabajadores jóvenes

Las altas tasas de desempleo y de subempleo de los jóvenes constituyen un importante desafío. Las respuestas coordinadas de las administraciones de la seguridad social, los servicios públicos de empleo y las instituciones de educación y formación pueden contribuir a mejorar la empleabilidad y reducir los niveles de desempleo, subempleo e inactividad. Para alcanzar estos objetivos, los sistemas de seguridad social están explorando más allá de su papel tradicional de proveedores de protección del ingreso. Algunas estimaciones sugieren que sólo el 28 por ciento de la mano de obra norteamericana y apenas el 5 por ciento de la latinoamericana tiene acceso a una protección en caso de desempleo, por lo cual persisten los desafíos de extensión de la cobertura de la seguridad social y de expansión de los mercados laborales formales.

En muchos países, los jóvenes (de 15 a 24 años) constituyen el 40 por ciento del total de desempleados y suponen desafíos complejos para los sistemas de seguridad social. Los trabajadores jóvenes tienen más dificultades que otros grupos de edad para encontrar un empleo formal estable. Además, las tasas de desempleo de las mujeres jóvenes en América Latina y el Caribe suelen ser más altas que las de los hombres jóvenes. Seis de cada diez jóvenes latinoamericanos que encuentran trabajo lo hacen en empleos informales, sin contrato, prestaciones o derechos a la seguridad social. En Brasil y México, alrededor del 40 por ciento y el 60 por

ciento, respectivamente, de los jóvenes empleados trabajan en la economía informal.

En América Latina, una de cada cinco personas de 15 a 24 años, o más de 20 millones de jóvenes, no estudian, ni trabajan, ni siguen una formación. En Estados Unidos en 2015, un promedio del 12,3 por ciento de las personas de 16 a 24 años, o casi 5 millones de jóvenes adultos, no estudiaban, ni trabajaban, ni seguían una formación, en particular en las zonas rurales.

Pese a estos desafíos, la pobreza de los trabajadores jóvenes se ha reducido en más de la mitad en América Latina y el Caribe en las últimas décadas, lo cual ha colmado efectivamente la brecha ►►

anterior entre jóvenes y adultos. Sin embargo, en los últimos años se han desacelerado los continuos avances en este ámbito.

LOS DESAFÍOS DEL MERCADO LABORAL Y LOS JÓVENES TRABAJADORES

En todos los países, las prioridades en materia de políticas para los trabajadores desempleados varían. En situaciones de alto desempleo y envejecimiento de la población puede ser necesario un compromiso por parte de los sistemas de seguridad social. El desafío de la sostenibilidad financiera al que hacen frente varios sistemas de pensiones puede favorecer a los trabajadores mayores que permanecen activos más tiempo.

En las economías con perfiles demográficos más jóvenes, el número de nuevos empleos dignos creados es a menudo insuficiente para el gran número de recién llegados al mercado laboral. En algunos países de América Latina y el Caribe, las oportunidades de empleo para los trabajadores jóvenes más instruidos siguen siendo muy escasas y ello puede llevar a aceptar empleos mal remunerados en la economía informal. Algunos pueden optar por emigrar, lo cual supone una enorme pérdida de potencial para las economías en desarrollo.

En cuanto a la voluntad general de emigrar expresada por los jóvenes, América Latina y el Caribe registran una de las tendencias más altas del mundo. Por el contrario, los jóvenes de América del Norte muestran una menor propensión a mudarse al extranjero definitivamente.

Aún se habla relativamente poco de las consecuencias a largo plazo de las altas tasas de desempleo y subempleo juvenil para la seguridad social. Las interrupciones en la carrera y los periodos de actividad informal inciden en la adquisición del derecho a una pensión contributiva para todos los trabajadores.

Otro desafío para los trabajadores con salarios bajos es que muchos regímenes de pensiones han reducido su función redistributiva y han estrechado el vínculo entre las cotizaciones y las prestaciones. Los periodos contributivos cortos y las cotizaciones abonadas a partir de salarios bajos resultan en derechos a pensiones menos generosas. Además, los jóvenes son importantes consumidores para las economías nacionales y sus patrones de consumo son factores económicos importantes.

El número constante de jóvenes subempleados o desempleados limita la actividad económica y el crecimiento.

ATENDER LAS NECESIDADES DE LOS TRABAJADORES JÓVENES

Los trabajadores suelen cofinanciar las prestaciones para la población en edad de trabajar y la mayoría de las prestaciones de desempleo. Si bien es importante fomentar la actividad en la economía formal y ampliar la cobertura, el enfoque de cofinanciación penaliza a aquellos con trayectorias laborales interrumpidas, en especial, si han pasado a menudo de la actividad a la inactividad. Una respuesta común a todas las formas de inseguridad económica consiste en proporcionar complementos de ingresos financiados por los impuestos. Sin embargo, la práctica muestra que este tipo de apoyo se destina poco a los trabajadores y más a las poblaciones vulnerables jóvenes y mayores de las sociedades.

En las Américas, como en otras regiones del mundo, la cobertura de la seguridad social suele ser más alta en las economías más desarrolladas, aunque los recortes en los presupuestos sociales también han fragilizado algunas medidas de protección contra el desempleo en los últimos años. Si bien esto puede incitar a buscar empleo, presupone la disponibilidad de empleos adecuados. Por otro lado, las respuestas políticas deben adoptar un enfoque más integral para abordar las necesidades de los trabajadores en materia de mercado laboral y protección social. A tal efecto, todos los programas modernos de desempleo y de promoción del empleo deben tener en cuenta las necesidades específicas de los diferentes grupos de trabajadores, en particular los hombres y las mujeres jóvenes.

Las acciones de las administraciones de la seguridad social en coordinación con los servicios públicos de empleo, educación y formación pueden ayudar a los jóvenes a finalizar sus estudios y facilitar la transición de los jóvenes trabajadores hacia la formación profesional, la educación complementaria o un trabajo digno.

Aumento de las tasas de escolarización gracias a las transferencias monetarias condicionadas. Los programas de transferencias monetarias condicionadas han aumentado efectivamente la tasa de inscripción al primer ciclo de enseñanza secundaria en varios países,

como México. Del mismo modo, en varios países los programas escolares para prevenir el embarazo han logrado reducir las tasas de deserción escolar de los estudiantes del segundo ciclo de enseñanza secundaria.

Intervenciones precoces y activas. Para luchar contra el desempleo y hacer concordar las cualificaciones de los trabajadores y las exigencias de los empleadores, los sistemas de seguridad social pueden propiciar intervenciones precoces y activas, como la formación y la educación durante toda la vida.

En Canadá, el Consejo Nacional de Investigación puso en marcha en 2017 un programa de empleo juvenil para trabajadores de 15 a 30 años. El programa ofrece 6 a 12 meses de apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas para cubrir los costos salariales de los pasantes recién egresados que trabajan en ciertos proyectos tecnológicos.

En Estados Unidos, el programa anual de Empleo Juvenil Estival adoptado por algunos gobiernos locales ofrece a los estudiantes que tienen la intención de regresar a la escuela secundaria una experiencia laboral de hasta 8 semanas durante el periodo de vacaciones. Estos puestos temporales ofrecen a jóvenes estudiantes, antes de graduarse y de buscar empleo, una valiosa experiencia administrativa, de oficina, de proyectos o de mantenimiento.

Regímenes de cuentas individuales de

desempleo. En los últimos años, algunos países latinoamericanos como Chile, Colombia y Ecuador han introducido regímenes en los que la protección del ingreso se basa en cuentas individuales de desempleo. En estos regímenes, los trabajadores acumulan ahorros en una cuenta individual a la que pueden acceder cuando comienza un periodo de desempleo involuntario. Se pueden proporcionar componentes solidarios que completan los ahorros individuales a medida que se van agotando los fondos personales.

Como ocurre con el diseño de todos los programas de prestaciones monetarias de desempleo, estos regímenes exigen equilibrar los desincentivos a la búsqueda de empleo activa con los incentivos de apoyo a los medios de subsistencia de los trabajadores y sus hogares en su transición de un puesto de trabajo a otro. Algunas debilidades importantes de los regímenes de ahorro individual son que no implican la puesta en común de riesgos ni la solidaridad y para acumular prestaciones significativas se requieren altos niveles de cotizaciones individuales. Para los trabajadores de bajos ingresos, siempre será difícil que el nivel de las prestaciones de estos programas sea adecuado y a menudo precisarán una ayuda pública suplementaria.

Ecuador cuenta con un fondo de desempleo (cuentas individuales) y un programa de desempleo solidario financiado por el Estado que subsidia a los trabajadores asegurados despedidos ►►



cuando el saldo de su cuenta individual es inferior al doble de su salario en el mes anterior al despido.

Existen diferentes enfoques para financiar las prestaciones de desempleo en las Américas. En Brasil, el seguro de desempleo es un programa no contributivo financiado con los ingresos generales a través del Fondo de Protección al Trabajador, mientras que en Argentina y Uruguay el seguro se financia con una cotización general a la seguridad social.

Inversión en políticas activas del mercado laboral. Más allá de la protección de los ingresos, los trabajadores jóvenes a menudo necesitan la ayuda de medidas de activación, como la formación, que deben integrar una dimensión de género. La región atribuye cada vez más importancia a las políticas activas del mercado laboral que pueden actualizar las calificaciones de los trabajadores, mejorar la correspondencia entre las calificaciones de los trabajadores y los puestos de trabajo disponibles y promover la creación de empleo productivo. Varios regímenes de seguro de desempleo condicionan el acceso a las prestaciones a la participación de los beneficiarios en diversos programas de formación y activación.

En países como Argentina, Brasil y Chile, los gastos en políticas activas del mercado laboral en proporción del PIB son comparables a los de los países de altos ingresos. Además, Argentina, Colombia y México, han establecido redes nacionales para apoyar la empleabilidad, la capacitación y la formación de los jóvenes trabajadores en la Red Mundial de Aprendizaje (GAN). Para que estos esfuerzos tengan éxito, es importante que participen activamente las empresas y los empleadores interesados en la contratación de trabajadores jóvenes calificados.

Adopción de un enfoque integral. Las buenas prácticas de las economías desarrolladas sugieren que los programas coordinados de prestaciones monetarias, medidas de activación, instrumentos de imposición negativa sobre la renta y sistemas impositivos progresivos ofrecen una vía para combatir el desempleo y la pobreza. Los desafíos del desempleo y el subempleo en los mercados laborales de los países en desarrollo suelen ser mayores y, por su naturaleza estructural, algunos de ellos son más intrincados, en especial en las economías con grandes mercados laborales informales.

Una gran preocupación es la mano de obra cada vez más numerosa, marginada y vulnerable que trabaja en condiciones precarias sin la mínima protección social. Un creciente número de jóvenes subempleados pero instruidos plantea desafíos particulares. En estas circunstancias, las iniciativas que promueven el espíritu empresarial, entre ellas el acceso simplificado a regímenes de microcrédito, podrían desempeñar un papel positivo. El objetivo debe ser crear oportunidades de empleo digno que ofrezcan un salario mínimo vital a los trabajadores jóvenes (como a todos) que carecen de un empleo o formación que responda a sus necesidades y aspiraciones.

La experiencia de muchas administraciones nacionales de la seguridad social sugiere que las intervenciones deben ser múltiples y organizadas de manera a reconocer la naturaleza dinámica de los riesgos. Las administraciones de la seguridad social no pueden afrontar solas los desafíos. Los sistemas de aprendizaje, que en algunos países funcionan como un elemento integral de los mercados laborales, se consideran un factor en la reducción de las tasas de desempleo de los trabajadores jóvenes ya que facilitan la transición entre educación y trabajo, al tiempo que proporcionan un trabajo valioso y conocimientos para toda la vida. Estos sistemas exigen una colaboración a nivel nacional entre empleadores, sindicatos y gobiernos, así como el establecimiento de niveles salariales y la reglamentación del mercado laboral.

Muchos hombres y mujeres jóvenes carecen de esa ayuda y muchos no reciben ningún apoyo para su búsqueda de empleo y dependen de sus redes de contactos personales. Es probable que las oportunidades lleguen a quienes poseen mejores redes de contacto, independientemente de sus aptitudes profesionales y humanas o de su nivel de estudios. La rentabilidad de las inversiones realizadas en la coordinación de la seguridad social y los servicios públicos de empleo será mayor para los trabajadores sin apoyo.

Dejando a un lado las incertidumbres de los ciclos económicos mundiales y regionales, para aumentar el empleo juvenil, son necesarias políticas públicas que creen una mano de obra calificada y condiciones favorables a la creación de empleo. También es necesaria una estrecha colaboración y coordinación entre las diferentes instituciones públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. ■

DESEMPLEO JUVENIL



20 millones

Alrededor de 20 millones de jóvenes en América Latina y el Caribe ni trabajan ni estudian.

Fuentes: OIT (2014); Fundación Rockefeller (2015)

6,7 millones

De jóvenes han abandonado la escuela y están sin trabajo en Estados Unidos (2015)

Tasas de empleo juvenil a tiempo parcial (15 a 24 años de edad) por categoría de empleo, 2012/13

	Trabajadores asalariados	Trabajadores por cuenta propia	Trabajadores familiares
América Latina y el Caribe	9,3	34,7	51,4

Fuentes: OIT (2015)

NECESIDAD DE NUEVOS EMPLEOS



449 152

América Latina carecerá de cerca de medio millón de trabajadores en el ámbito de las tecnologías

Fuentes: WEF (2017); OIT (2014)



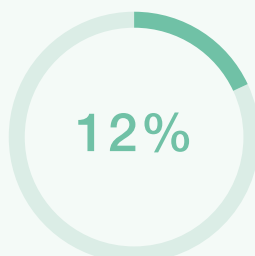
La informalidad entre la población joven de América Latina y el Caribe

TENDENCIAS DEL DESEMPLEO JUVENIL



En América Latina y el Caribe el desempleo juvenil aumentó en 2016

Fuente: OIT (2016)



Tasa de desempleo juvenil en los Estados Unidos (2015)

DESAFÍO 6





Desigualdades durante las etapas de la vida

Las desigualdades en las Américas son muchas y limitan el desarrollo social y económico. Existen desigualdades, por ejemplo, en los ingresos, en el acceso a los mercados laborales, a los cuidados y a los servicios de salud, a veces acentuadas por el género, el origen étnico o grupo indígena y la residencia en zonas rurales o urbanas. Los sistemas de seguridad social tienen efectos positivos ya que inciden en los mecanismos que generan desigualdades estructurales en la sociedad y atenúan los resultados dispares. Cuando trabajan con otras partes interesadas, los sistemas de seguridad social son instrumentos importantes para fortalecer la cohesión social, facilitar el crecimiento económico, promover la inclusión activa y reducir las desigualdades en la sociedad.

A pesar de la pequeña reducción de las desigualdades entre 2000 y 2010, la región de las Américas sigue siendo la menos equitativa del mundo, aunque con diferencias según la subregión. Las desigualdades generan consecuencias negativas para el crecimiento económico y la inclusión social y dificultan el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. Es notable que aunque las desigualdades entre países en general han disminuido, las desigualdades a nivel nacional parecen estar creciendo.

Un factor clave que genera desigualdades relativamente altas es que una elevada proporción de la recaudación fiscal procede de los impuestos

al consumo y una proporción relativamente baja proviene del impuesto sobre la renta. La estrecha base imponible y la dificultad de garantizar altas tasas de recaudación tienen repercusiones en la financiación de los programas de seguridad social.

| DESAFÍOS PARA LA COHESIÓN SOCIAL

Una causa y también un efecto de las desigualdades es la creciente brecha en la situación de la salud y la mortalidad de la población de la región. En Estados Unidos, por ejemplo, en el caso de los hombres nacidos en 1930, el 20 por ciento con mayores salarios ►►

tiene una esperanza de vida 5 años más larga que la del 50 por ciento con salarios inferiores. En el caso de las personas nacidas en 1960, la diferencia es de unos 13 años.

El aumento de la precariedad es otro desafío que surge de las desigualdades. En efecto, los grupos más vulnerables quedan cada vez más marginados. Las generaciones más jóvenes están particularmente expuestas al riesgo. A menudo, los trabajadores jóvenes no cuentan con suficientes oportunidades laborales, los índices de embarazo en la adolescencia son elevados y los niveles de educación bajos. Entre 1990 y 2012, los niveles de pobreza infantil disminuyeron menos que los del resto de la población. Además, las mujeres muchas veces son víctimas de discriminación continua y sus oportunidades de acceso al mercado laboral no son las mismas. Los altos niveles de pobreza, en particular en las comunidades indígenas y de descendientes africanos, exacerban esas desigualdades.

| SOLUCIONES PARA PROMOVER LA COHESIÓN SOCIAL

Los sistemas de seguridad social pueden ayudar a reducir las desigualdades pero los programas y servicios deben diseñarse y financiarse de manera a abordar mejor las desigualdades tanto en lo relativo a los aportes como a los resultados.

Esto resulta más evidente en el contexto de los grandes mercados laborales informales de la región. Para los programas de seguridad social ha sido difícil, pero no imposible, cubrir efectivamente a los trabajadores de la economía informal. Para extender la cobertura, es preciso un doble enfoque. Por un lado, es necesario diseñar sistemas de prestaciones universales que ofrezcan prestaciones adecuadas sostenidas por mecanismos de financiación apropiados. Por otro lado, es necesario adaptar los enfoques que garanticen que las prestaciones se destinen a los grupos más vulnerables, a quienes más están expuestos a condiciones desiguales. Los grupos más vulnerables de la sociedad son los pobres, las mujeres, los grupos indígenas y los discapacitados.

A su vez, si bien los programas de seguridad social universales y específicos son medios eficaces para reducir las desigualdades, sólo forman parte de una respuesta más amplia. Las instituciones de seguridad social suelen trabajar con otras partes interesadas en una

amplia variedad de áreas de políticas públicas, desde la prestación de servicios de salud hasta la formación profesional, la educación y el suministro de cuidados. Las instituciones de seguridad social también pueden desempeñar un papel directo en la mejora de la infraestructura nacional mediante la inversión directa en proyectos de vivienda, por ejemplo. En los países de las Américas, muchas intervenciones sectoriales y específicas intentan reducir las desigualdades y fortalecer la cohesión social.

Seguridad de los ingresos para los desempleados y las familias con hijos.

El Proyecto de Protección Básica en Argentina tiene diversas finalidades, entre ellas el aumento de la efectividad de los programas de transferencias monetarias del país para los trabajadores desempleados y las familias con niños. Para ello, fue necesario mejorar el diseño de los programas, su transparencia y la responsabilidad por los mismos. De 2008 a 2015, el número de participantes se duplicó, mientras que el número de servicios casi se triplica. Además, desde 2016, los trabajadores temporales con al menos tres meses de cotización en los últimos 12 meses tienen derecho a percibir las asignaciones familiares contributivas del país.

Suministro de cuidados. En virtud de la Ley de Cuidados de 2015, en Uruguay todas las niñas y niños, las personas con discapacidad y las personas mayores tienen derecho a recibir atención. El Estado no sólo proporciona servicios de atención, sino que garantiza su calidad mediante la formación y la reglamentación. En México, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) ofrece terapia equina como terapia complementaria a las técnicas comunes de rehabilitación para un gran número de enfermedades crónicas, entre ellas las discapacidades físicas como la parálisis cerebral, lesiones de la médula espinal, apoplejía, esclerosis múltiple, así como trastornos psiquiátricos y psicológicos como el autismo y los problemas cognitivos. Se han obtenido importantes ahorros a mediano y largo plazo.

Pagos contra la pobreza. En Costa Rica, donde el 6 por ciento de la población vive en extrema pobreza, el programa gubernamental Puentes al desarrollo otorga subsidios para que las familias tengan acceso a condiciones de vida dignas. El programa no sólo otorga subsidios en efectivo (que en los últimos 30 años han beneficiado a casi 300 000 hogares), sino que asigna a cada familia

un trabajador social encargado de establecer objetivos para la familia, por ejemplo, en el ámbito de la salud, la educación y la formación.

Medidas para la población indígena.

Las comunidades indígenas son las más reticentes a acceder a los programas de seguridad social en general, y a las clínicas de salud en particular, debido a la discriminación de la que suelen ser víctimas. El Sistema de Medicina Indígena en Chile forma a enfermeras y médicos indígenas para que tengan más en cuenta las características culturales de estas poblaciones. Bolivia cuenta con un Registro de Médicos Tradicionales y Terapeutas Naturales, cuyos servicios pueden resultar más atractivos para los grupos indígenas de la población.

Salud. El Ministerio de Salud de Argentina es responsable del Plan SUMAR, que ofrece un seguro médico público a las embarazadas no aseguradas y a los niños menores de 6 años. El objetivo es mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de salud priorizando a los grupos de la población que sólo tienen acceso a servicios de salud pública. Desde su creación, el Plan, vinculado a un programa de transferencias monetarias condicionadas, ha incorporado a 2 millones de niños menores de 5 años y a aproximadamente 13 millones de personas menores de 65 años. El programa proporciona incentivos financieros para que los centros de salud realicen intervenciones de seguimiento que permitan el acceso gratuito a servicios de salud provinciales.

Programas de transferencias monetarias condicionadas.

Estos programas están muy extendidos en América Latina y el Caribe y muchas veces han colmado vacíos en el suministro de servicios o complementado los programas existentes. Si bien los efectos a corto plazo sobre la pobreza tienden a ser positivos, varían según el nivel de cobertura, la cuantía de las prestaciones y los servicios complementarios de salud, formación y empleo disponibles para los hogares cubiertos.

En Paraguay, por ejemplo, el programa Tekopora se ha extendido rápidamente para cubrir a 120 000 familias en un corto plazo pero se estima que aún 230 000 familias permanecen sin cobertura. En cuanto a los resultados a más largo plazo, existen pruebas no concluyentes de mejoras significativas en el capital humano. Para que estos programas sean efectivos, deben prever vías de transición pertinentes para cuando se suprima la prestación, proporcionar una puerta de ingreso a la seguridad social más accesible, relacionarse coherentemente con otros elementos de las políticas de formación y destinarse más específicamente a quienes los necesitan (en general, las familias jóvenes y las poblaciones indígenas).

El Plan Brasil Sem Miséria, que lidia con la pobreza extrema, reúne intervenciones interconectadas en tres áreas: la inclusión productiva, los ingresos garantizados (Bolsa Família) y el acceso a los servicios sociales. Permite a los beneficiarios de Bolsa Família abandonar progresivamente ▶▶



“ Los sistemas de seguridad social pueden realizar una importante contribución para reducir las desigualdades ”

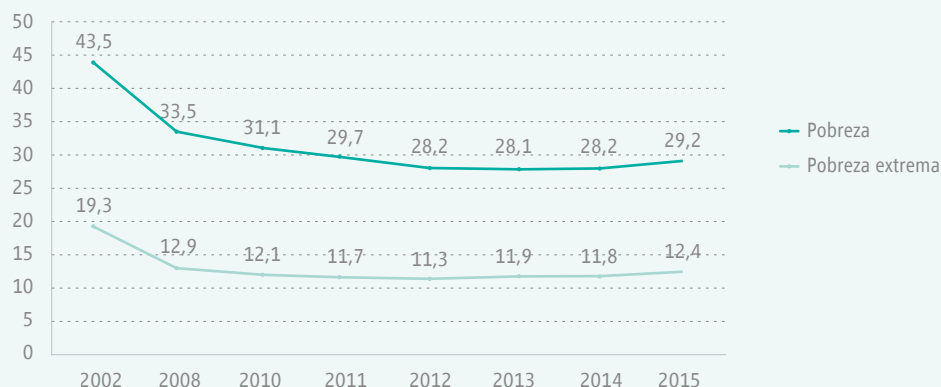
el programa de transferencias a medida que se van incorporando a programas de formación e intermediación laboral de diseño específico y permite observar la evolución de cada persona durante mucho tiempo. La forma en que se acompaña a las personas en el tiempo es importante ya que permite evaluar los efectos duraderos de las medidas diseñadas para reducir las desigualdades.

Para abordar las desigualdades en la sociedad de manera efectiva, los programas de seguridad social deben tener en cuenta los diferentes riesgos del ciclo de vida y trabajar con las diferentes partes interesadas para diseñar respuestas.

En Colombia, por ejemplo, Compensar trabaja con entidades públicas y privadas a fin de establecer una red para promover el acceso a los servicios y programas sociales, con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población. Dichas iniciativas de múltiples actores exigen medidas para evitar la repetición de los esfuerzos y optimizar los recursos a largo plazo, a la vez que se orientan con éxito hacia diferentes grupos de la población y diferentes tipos de necesidades. Si bien las cuestiones relativas al diseño de programas son muy importantes, para tener éxito a largo plazo, deben abordarse las causas de las desigualdades y sus múltiples efectos. ■

LA POBREZA ESTÁ DECRECIENDO

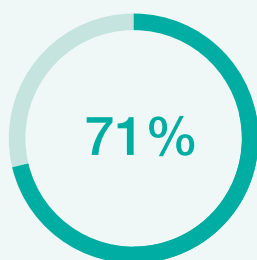
La pobreza está decreciendo en un contexto de desigualdad persistente



Fuente: CEPAL (2015)

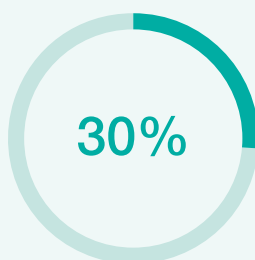
AUMENTO DE LA DESIGUALDAD

Desigualdad en la distribución de la riqueza

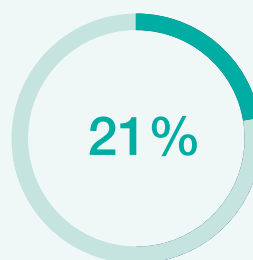


En 2014, el 71% de la riqueza de América Latina y el Caribe pertenecía al **10%** más rico de la población

Desigualdad en el acceso a la atención de salud



Porcentaje de la población de América Latina y el Caribe que no tiene acceso a la atención de salud por razones económicas

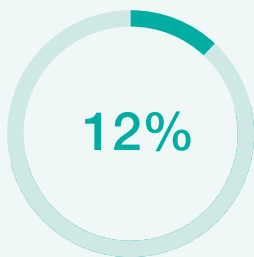


Porcentaje de la población de América Latina y el Caribe que no tiene acceso a la atención de salud debido a barreras

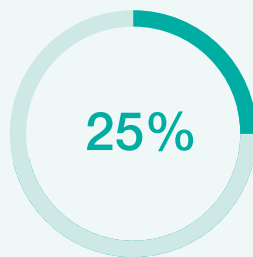
Fuentes: WEF (2016); openDemocracy (2016)

DESIGUALDAD DE GÉNERO

Desigualdad de género en los salarios



La desigualdad de remuneración entre hombres y mujeres se ha reducido en América Latina (1990-2014).



Las mujeres siguen ganando una cuarta parte menos que los hombres en América Latina (1990-2014).

Fuente: WEF (2016)

DESAFÍO 7





Las crecientes expectativas del público

La percepción pública de la seguridad social es un barómetro importante para la administración pública. Las administraciones de la seguridad social son un aspecto importante del gobierno, en especial durante los períodos cruciales de la vida. La aparición de las redes sociales, la opinión cada vez más presente de las nuevas clases medias en muchos países, el mayor impulso político a favor del derecho humano a la seguridad social y el mayor escrutinio público de la calidad de los servicios llevan a las administraciones de la seguridad social a centrarse más en el usuario y la calidad.

En las Américas, como en otros lugares, muchas administraciones de la seguridad social se enorgullecen de figurar entre los mejores proveedores de servicios públicos de calidad de su país. Esto es posible gracias a las nuevas tecnologías y a las innovaciones en los procesos institucionales.

Para responder mejor a las percepciones y expectativas del público en materia de calidad del servicio, las administraciones de la seguridad social están explorando nuevas vías para mejorar la calidad del servicio y centrarse en el usuario, al tiempo que siguen siendo realistas en cuanto a los recursos limitados para la prestación de servicios públicos. El hilo conductor es que el usuario sea el centro, el punto focal de todos los servicios.

| DESAFÍOS FRENTE A LAS EXPECTATIVAS DEL PÚBLICO

Teniendo en cuenta que las redes sociales se utilizan cada vez más para comunicar e informar sobre asuntos públicos de interés general, las administraciones de la seguridad social deben estar atentas a la necesidad de responder rápidamente para satisfacer las expectativas del público. Una cuestión importante puede ser la percepción de la equidad del sistema. Otra es la protección y el control del acceso a la información personal, requisito para establecer servicios personalizados centrados en el usuario. En última instancia, una percepción pública negativa de la calidad del servicio puede constituir un importante riesgo para la reputación de una administración de seguridad social. ►►

Un desafío más amplio y complejo para las administraciones de la seguridad social es la obtención simultánea de mejores servicios, ahorros en los costos de organización, más comentarios positivos y una mayor confianza del público. La consecución de estos múltiples objetivos debería contribuir en gran medida a satisfacer las mayores expectativas del público.

RESPUESTA A LOS DESAFÍOS

Conozca a sus afiliados. Para las administraciones de la seguridad social, el primer requisito para satisfacer las expectativas del público es disponer de buena información sobre los “usuarios” actuales y eventuales del servicio. Algunos países cuentan con plataformas de datos que proporcionan un registro civil completo y estadísticas de vida. Muchos otros realizan estudios, encuestas, diálogos y consultas periódicas para sondear la opinión del público y conocer las expectativas en cuanto a los servicios de seguridad social.

En Argentina y Uruguay, los registros de seguridad social incluyen a los trabajadores domésticos, lo cual simplifica a los empleadores el pago de cotizaciones en nombre de sus trabajadores domésticos. En Perú, la adopción de un registro estándar para los cuidados de enfermería permitió reducir significativamente los tiempos de espera en el Instituto Nacional de Cardiología.

Converse con sus afiliados. Otra estrategia importante consiste en centrarse en la persona asegurada y en otros afiliados como punto de partida para el desarrollo de los procesos de diseño y suministro de servicios. El objetivo es fomentar el compromiso e incluso el diseño de los servicios públicos compartido con los afiliados.

La región de América del Sur es bien conocida por la participación de los afiliados. A fines de la década de 1990, Argentina, Brasil y Uruguay introdujeron los sistemas SIMPLES y Monotributo para simplificar el pago de impuestos y cotizaciones de seguridad social de los trabajadores por cuenta propia y de los negocios informales. Los trabajadores independientes de ingresos más altos consideran que esta evolución es favorable. Un desafío mayor para estos países ha sido interactuar con los trabajadores más pobres y satisfacer sus necesidades.

En Argentina, se introdujo el Programa Intercosecha para respaldar a los trabajadores azucareros entre una cosecha y otra. Además del apoyo financiero,

el acceso a empleos relacionados con otros cultivos y el apoyo educativo para los menores a cargo condujo a la inclusión en el registro de seguridad social de trabajadores no cubiertos hasta entonces. Del mismo modo, el Programa de Recuperación Productiva del país forma parte de una política activa de empleo, que asume la responsabilidad de abonar parte de los salarios mensuales de los trabajadores en nombre de las empresas que se consideran en una situación financiera delicada.

En Belice, el paso de un entorno transaccional basado en programas a un nuevo entorno de servicios centrados en las personas se refleja en el aumento del uso de servicios electrónicos, mientras que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de Argentina ha creado un nuevo canal de comunicación directa con los ciudadanos a través de las redes sociales, con el objeto de responder rápida y sencillamente a las consultas sobre los programas y las prestaciones de seguridad social.

A pesar del atractivo inherente a los servicios digitales, la prestación de servicios y las comunicaciones de la seguridad social deben recurrir a una amplia variedad de medios de comunicación.

Innovación y reingeniería. Una estrategia importante para lograr mejoras en la calidad de los servicios consiste en innovar y reorganizar los procesos de actividad. Para los fondos de pensiones, el certificado de vida es importante para verificar el mantenimiento del derecho al pago de pensiones. En México, los pensionistas antes debían acudir en persona dos veces al año a las oficinas para demostrar que estaban vivos y tenían derecho a las pensiones. Los sistemas interoperables ahora permiten verificar que los beneficiarios siguen en vida, cotejando la información con la de los registros nacionales. Cuando se registra un certificado de defunción, se bloquea automáticamente el pago de las pensiones, lo cual evita errores de pago y fraudes.

En Perú, la carga administrativa y la burocracia demoraban y entorpecían la atribución de subsidios de lactancia materna para el cuidado y el bienestar de los recién nacidos. Gracias al enlace entre las bases de datos y el registro de nacimientos, ahora se puede percibir el pago en un plazo de 72 horas hábiles tras la presentación de la solicitud. Anteriormente, el procesamiento de las solicitudes tardaba 76 días.

En Belice, el cambio de paradigma, de un entorno de procesamiento transaccional a un entorno centrado en el afiliado, ha generado eficiencias administrativas y reducciones de costos. Para hacer participar a los afiliados en el proceso de servicio, fueron necesarios cambios en la cultura de trabajo, la infraestructura, los procesos de actividad y las tecnologías a fin de simplificar la administración. De modo significativo, los afiliados dejaron de ser beneficiarios de servicios en persona para transformarse en usuarios emancipados de servicios electrónicos. Se han observado mejoras similares en Argentina, Chile y Colombia.

Empoderar a la mano de obra de la organización. Una mano de obra empoderada es otra estrategia para satisfacer al afiliado. Se sabe que la satisfacción del afiliado y el empoderamiento de los empleados son objetivos que se refuerzan mutuamente. Los principales factores que influyen en el desempeño de los empleados son los programas de formación, la formación de directivos, los programas de gestión del desempeño, las recompensas y el reconocimiento, la auditoría de las aptitudes y la comunicación interna.

El Plan Confianza del Seguro Social de Salud (EsSalud) del Perú gira en torno al despliegue efectivo de recursos humanos y de TIC para respaldar la prestación de servicios. Antes, los pacientes cubiertos debían esperar en promedio 432 días para una intervención

quirúrgica. En muchos casos, el estado de salud de los pacientes empeoraba durante la espera, los costos de la intervención subían y el riesgo de complicaciones aumentaba. El trabajo en equipo, sumado a la infraestructura médica y tecnológica adecuada, resultó en una reducción de los tiempos de espera a 90 días y un aumento del índice de confianza del 50 por ciento a alrededor del 70 por ciento.

Otro ejemplo es un software flexible que en México facilita a los profesionales de la salud el registro de información médica vital sobre los pacientes con sobrepeso y obesos que participan en programas de prevención y curación. El software contiene herramientas de diagnóstico nutricional y un calculador de la distribución de proteínas y carbohidratos y controla el régimen de los pacientes, lo cual simplifica considerablemente las tareas de supervisión del programa.

Servicios electrónicos, móviles y en línea.

La implementación de plataformas web electrónicas a cargo de personal formado facilita la adopción de servicios más integrados y centrados en el usuario. En un número de países cada vez mayor, se observa el creciente uso de aplicaciones que ofrecen servicios fáciles de usar y accesibles por medio de tecnologías móviles. En todos los casos, el objetivo es reducir los costos administrativos, mejorar el control de los datos y aumentar la satisfacción de los usuarios. En Canadá, la calculadora de ingresos de jubilación se transformó en una aplicación ▶▶

“ Los contactos en línea permitieron ahorrar 70 millones de horas de trabajo, más o menos equivalentes a un año de trabajo de 28 000 personas, ocho horas al día, seis días por semana ”

móvil que ofrece al público acceso a información actualizada para la planificación de su jubilación.

Hasta 2008, los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela) utilizaban documentos impresos y correo convencional para los trámites relativos a las prestaciones de seguridad social. Estos procedimientos comprometían la eficiencia y la seguridad y engendraban altos costos de funcionamiento. Desde entonces, un sistema de TIC permite el intercambio electrónico de información con certificación digital entre los países miembros. Este sistema ha reducido progresivamente el uso de documentos impresos, acortado los tiempos de procesamiento e incrementado la fiabilidad, la seguridad y confidencialidad de la información. Se está poniendo en marcha un sistema similar para el Convenio Iberoamericano, actualmente aplicable a 11 países y que podría incluir a cuatro países más en el futuro.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es la mayor organización de seguridad social de las Américas y atiende a más de 70 millones de personas por medio de 6 000 unidades médicas y sucursales. Como consecuencia de la creciente insatisfacción del público y de la complejidad de las operaciones, se lanzó la Estrategia IMSS Digital como complemento de sus oficinas físicas convencionales y servicios presenciales por canales alternativos que utilizan servicios digitales. Los 56 procedimientos de registro y recolección anteriores se redujeron a 25, de los cuales 10 se digitalizaron. El sitio web del IMSS ahora es el principal canal de servicio. Desde 2014, se procesaron 25,2 millones de solicitudes

de servicios por Internet (17%) y por teléfono (29%). Los contactos en línea permitieron ahorrar 70 millones de horas de trabajo, más o menos equivalentes a un año de trabajo de 28 000 personas, ocho horas al día, seis días por semana. Según las estimaciones, se liberaron 5,3 millones de horas de asistencia directa y estos recursos se reorientaron hacia los servicios presenciales. Se espera que la nueva aplicación, IMSS Digital, mejore la velocidad y la calidad de los servicios.

Las administraciones de la seguridad social siguen cumpliendo con su mandato de calidad del servicio. Las buenas prácticas compartidas por la comunidad global de la seguridad social promueven una cultura optimista de la innovación. Una pregunta práctica para las administraciones de la seguridad social es si es posible innovar constantemente. La respuesta es probablemente afirmativa. Las crecientes expectativas del público sugieren que la inmovilidad no es una opción. Los recursos limitados en muchas administraciones de la seguridad social también sirven de oportunidad para las mejoras continuas.

Para satisfacer las expectativas de servicios de calidad centrados en el usuario, los administradores de la seguridad social deben utilizar sus conocimientos colectivos y su experiencia. Las administraciones de la seguridad social deberían medir y evaluar sistemáticamente la eficacia de los avances realizados y ajustar sus acciones en consecuencia. Una serie final de acciones consiste en comunicar al público lo que se ha logrado y lo que se logrará. ■

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO AVANZA EN LAS AMÉRICAS

Inclusión digital y grupos vulnerables



2003

13 países cuentan con una plataforma centralizada y solo 4 países ofrecen transacciones en línea



2016

32 países ofrecen uno o varios portales centralizados de acceso a información pública o a servicios en línea

Fuentes: UNPACS (2016); UN e-government survey (2016)

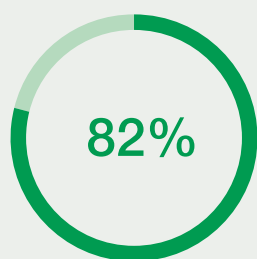
PARTICIPACIÓN ELECTRÓNICA

Servicios en línea destinados a los grupos vulnerables de las Américas

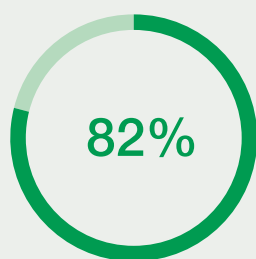
	Personas de edad	Inmigrantes	Mujeres	Jóvenes
Oceanía	3	4	3	3
Europa	26	27	22	30
Asia	19	24	17	20
Américas	13	14	12	23

Fuente: UN e-government survey (2016)

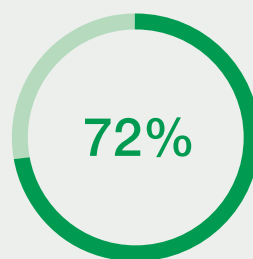
PRIORIDADES DE LOS MIEMBROS DE LA AISS EN LAS AMÉRICAS



Priorizan la mejora de la calidad y el acceso a los servicios



Priorizan las respuestas a las demandas cambiantes del público/afiliados



Priorizan el fortalecimiento de la confianza del público en la institución

Fuente: Encuesta mundial a los miembros de la AISS (2015)

DESAFÍO 8



Los mercados laborales y la economía digital

Muchas economías están asistiendo a una creciente desregulación de los patrones de empleo que implica una mayor flexibilidad en el tiempo de trabajo, cambios en los arreglos de trabajo y una ruptura con la trayectoria profesional tradicional. Se estima que el paso hacia la economía digital acelerará estas tendencias y que muchas categorías de puestos de trabajo correrán el riesgo de ser reemplazadas por la tecnología. Frente a esta perspectiva, la financiación, el suministro y los marcos legales para el otorgamiento de prestaciones deben ser apropiados y sostenibles.

Los desafíos del mercado laboral a los que se enfrentan los países de las Américas difieren. En un sentido muy general, en gran parte de América del Norte el empleo formal se ha vuelto más precario, mientras que en muchos países de América Latina y el Caribe la actividad en la economía informal es preocupante. En este contexto, el creciente uso de robots y otras tecnologías que resultan en una mayor automatización de los procesos de trabajo plantea a los mercados laborales una serie de riesgos, como también de oportunidades.

Independientemente del proceso de transformación tecnológica que está modificando a muchas economías, en la actualidad en toda América las tasas de desempleo y los niveles de actividad en el mercado laboral informal están aumentando. En 2016, la tasa de desempleo en América Latina y el Caribe llegó al 8,1 por ciento, el nivel más

alto en una década, y la tasa de desempleo de los trabajadores jóvenes supera en más de tres veces la de los adultos mayores de 25 años. Además, los salarios medios reales en la región disminuyeron en el 1,3 por ciento en 2015. Si este retroceso se convierte en una tendencia prolongada, se fragilizará la adecuación de las prestaciones contributivas y la financiación de los programas contributivos de seguridad social.

Otra cuestión contextual es el envejecimiento de la población. La región de las Américas envejece con relativa rapidez, lo cual plantea una serie de desafíos políticos. Por ejemplo, se estima que la población en edad de trabajar en porcentaje de la población total se estancará en América Latina entre 2015 y 2040, y más de 100 millones de personas ya son mayores de 65 años. Dejando de lado las cuestiones relacionadas con la economía digital emergente, se aconsejan políticas ►►

para fortalecer la actividad del mercado laboral en respuesta al envejecimiento de la población. Los países deben procurar que aumenten las tasas de actividad femenina, apoyar el envejecimiento activo e introducir medidas preventivas de salud.

LOS DESAFÍOS DE LOS CAMBIOS EN EL MUNDO DEL TRABAJO

Una serie de desafíos seguirá afectando, tal vez en mayor medida, a los mercados laborales de las Américas en los próximos años, entre ellos la automatización de las tareas, la incidencia de los robots en los procesos de producción, la transformación de los patrones de trabajo, el aumento de las formas de trabajo atípicas y la obstinada resiliencia de los altos niveles de empleo en la economía informal. Para los programas de seguridad social, ya surgen interrogantes en cuanto a la incidencia de estos acontecimientos en la financiación adecuada de las prestaciones.

Para los sistemas de seguridad y salud en el trabajo, es necesario garantizar la protección continua de los trabajadores y adaptar las estrategias de seguridad y salud en el trabajo a las nuevas formas de trabajo, los nuevos lugares de trabajo y las nuevas profesiones.

Por un lado, las nuevas tecnologías permiten que el trabajo sea más seguro ya que disminuyen o incluso erradican la exposición a ciertos riesgos. Por otro lado, el trabajo con nuevas tecnologías, nuevas máquinas y procesos automatizados puede crear nuevas formas de estrés físico y mental para los trabajadores. Por supuesto, los nuevos flujos de trabajo digital también ofrecen a las administraciones de la seguridad social nuevas oportunidades de mejorar el diseño, la accesibilidad y la calidad de los servicios y las prestaciones.

La *gig economy*, las plataformas digitales y el trabajo por cuenta propia. Ha habido un crecimiento sustancial de la llamada *gig economy* (que podría traducirse por economía de los pequeños encargos) en varios países de las Américas. Si bien los modelos comerciales de la *gig economy* varían (puede ser colaborativa y compartida, recurrir a intermediarios, etc.) y cuestionan los modelos comerciales existentes (por ejemplo taxis, bibliotecas, etc.), estas plataformas crean importantes oportunidades de empleo y de ingresos mediante nuevas formas de trabajo y pueden incluso superar obstáculos personales (por ejemplo, problemas de movilidad)

y limitaciones geográficas. Se estima que el trabajo independiente es el componente de empleo de más rápido crecimiento en el cambiante mercado laboral de la *gig economy*, en particular en Estados Unidos.

RESPUESTAS FRENTE A LA ECONOMÍA DIGITAL

Las perspectivas económicas y de empleo basadas en los posibles efectos de la digitalización son diversas. Si bien pueden surgir oportunidades de mayor crecimiento económico y bienestar social, otras consecuencias pueden ser la pérdida de empleos y la creciente fragmentación de los mercados laborales.

En América del Norte, la expansión del uso de robots y de la automatización ha resultado en una disminución del empleo en algunos sectores. En este período de transición económica, el objetivo de los sistemas de seguridad social debe ser garantizar que el seguro de desempleo y el apoyo a los solicitantes de empleo sean lo suficientemente flexibles para reflejar la evolución de los patrones de empleo. Es más necesario trabajar estrechamente con otros organismos y empleadores para garantizar la formación y otras formas de apoyo a los solicitantes de empleo.

Financiación sostenible de la seguridad social. Los programas de seguridad social deben examinar la manera en que se financiarán los programas sociales en el futuro. Por ejemplo, la proporción del trabajo en el ingreso nacional de Estados Unidos ha disminuido desde principios de los años ochenta. Durante el mismo período, la proporción del capital en el ingreso nacional aumentó. Se está considerando seriamente la cuestión de la recaudación de impuestos sobre los robots y otros procesos automatizados para ayudar a financiar programas de seguridad social, formar y apoyar activamente a los trabajadores a fin de que se reincorporen a la fuerza de trabajo. De manera más general, debido al envejecimiento de la población es necesario un debate más exhaustivo sobre el buen equilibrio en el uso de las cotizaciones y los ingresos fiscales para financiar los programas de seguridad social de manera adecuada y sostenible.

Se estima que los robots y otros procesos automatizados reemplazarán los empleos de la economía más formal, en particular la industria pero también los servicios. En consecuencia, la estructura del trabajo seguirá cambiando.

Si bien en algunos países se ha registrado una pequeña disminución del empleo formal recientemente, el trabajo por cuenta propia ha aumentado ligeramente. Cabe destacar que se ha deteriorado la calidad del empleo de muchos trabajadores. En total, alrededor de 134 millones de trabajadores de América Latina y el Caribe trabajan en el sector informal, casi la mitad de la población en edad de trabajar. En los próximos años, las consecuencias podrán ser una mayor precariedad, el deterioro de la situación de la salud y mayores desigualdades. Estas posibles consecuencias muestran por qué se ha reconocido también la necesidad de inversiones más importantes en intervenciones de cuidados de salud preventivas.


Apoyo al empleo. Las instituciones de seguridad social deben adaptar el diseño, el otorgamiento y la financiación de las prestaciones a las realidades del empleo cambiante de la región. También pueden asumir un papel más proactivo y acompañar los cambios en el mercado laboral por medio de un apoyo a la formación profesional y de una colaboración más estrecha con los empleadores para satisfacer la demanda del mercado laboral con una mano de obra calificada. En ciertos sectores, por ejemplo el de las energías renovables, la prestación de cuidados y otros servicios, escasean los trabajadores calificados.

En la región de las Américas, se ha observado una escasez de proveedores de cuidados de larga duración para personas mayores y una

insuficiencia de proveedores de cuidados para niños. Por lo tanto, es significativo que si bien está principalmente destinado al cuidado de niños de mujeres que desean trabajar, el programa de Estancias infantiles en México ha generado 38 000 puestos de cuidador en la última década.

El diseño de los programas de seguridad social debe adaptarse a mercados laborales cada vez más fragmentados. Para ello debe incluir reglamentaciones de seguridad social que faciliten la formalización del mercado laboral e impidan que los empleadores eludan sus responsabilidades hacia sus empleados. Es esencial una mayor colaboración entre los ministerios y una aplicación más estricta de la reglamentación. De este modo es posible identificar a los trabajadores que han sido incorrectamente declarados por sus empleadores como trabajadores independientes, a menudo para aumentar la competitividad de la empresa eludiendo las cargas sociales y la reglamentación. En este sentido, varias ciudades de Estados Unidos hoy fijan requisitos de protección social mínimos para los empleados de un omnipresente servicio de taxi basado en aplicaciones.

Otros programas pueden destinarse a los trabajadores jóvenes y vulnerables para mejorar su inserción y su actividad en el mercado laboral. El Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) en El Salvador es uno de ellos. Adoptado en 2009, ofrece complementos de ingreso y formación, en especial a los jóvenes de 16 a 24 años y a las jefas de familia que viven en zonas urbanas pobres ►►



“La mayor flexibilidad de los modelos de trabajo en que se encuentran algunos trabajadores puede contrarrestarse con un diseño de prestaciones de seguridad social más flexible”

afectadas por la violencia. Para favorecer las tasas de empleo futuras, las políticas deben mantener el objetivo de seguir promoviendo el aumento de las tasas de actividad femenina. Si esta medida puede complementarse con políticas para facilitar a los hogares un sano equilibrio entre vida profesional y privada, se podrán mantener mejor los niveles de productividad nacional, en especial en las economías con mano de obra que envejece. También debe fortalecerse la sostenibilidad financiera de los programas sociales.

Apoyo a las familias. Una política de apoyo para ofrecer a los hogares un sano equilibrio entre vida profesional y vida privada es la licencia parental. En lo que a esto atañe, Canadá ha aumentado la flexibilidad de su régimen de licencia parental. Los beneficiarios ahora pueden optar entre una licencia de 12 meses de duración con una prestación equivalente al 55 por ciento del salario o una licencia de 18 meses de duración con una prestación equivalente al 33 por ciento del salario.

Sin duda, la mayor flexibilidad de los modelos de trabajo en que se encuentran algunos trabajadores puede contrarrestarse con un diseño de prestaciones de seguridad social más flexible. Otra política de apoyo es el suministro de servicios públicos de cuidado infantil accesibles y asequibles. En América Latina, los programas Estancias infantiles en México y Brasil sem Miséria en Brasil constituyen un apoyo para el cuidado

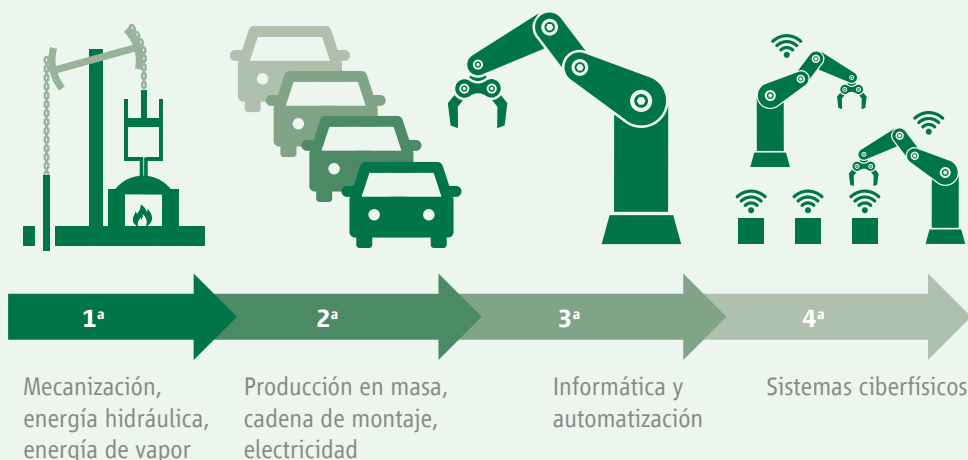
de los niños, el empleo de los proveedores de cuidados y el empoderamiento de las mujeres en el mercado laboral.

Las medidas deberían reflejar la brecha digital de la región. En las Américas, alrededor de un tercio de la población no tiene acceso a internet y en 12 países, menos de la mitad de la población dispone de una conexión a internet.

Existen varios ejemplos de coordinación de las políticas de inclusión digital con las políticas de seguridad social que ofrecen orientación a este respecto. Un ejemplo es el de Uruguay, donde el programa Ceibal de “una computadora por niño” funciona junto a programas de educación sobre seguridad social. Otro ejemplo es el programa Conectar igualdad de Argentina.

La creciente digitalización de la economía, como muchas tendencias, conlleva aspectos positivos y negativos y es sólo uno de los factores externos que afectan a los medios de subsistencia. Para las administraciones de la seguridad social, un aspecto positivo obvio es la posibilidad de establecer nuevas y rápidas plataformas de prestación de servicios. Sin embargo, el desafío consiste en seguir ofreciendo una protección sin interrupciones a todas las poblaciones trabajadoras en un periodo de transformación significativa del mercado laboral. ■

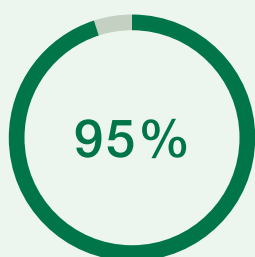
LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL



Fuente: WEF (2016)

EL FUTURO DEL TRABAJO

Las tecnologías digitales y la automatización están transformando el mundo del trabajo



El 95% de la población de Estados Unidos considera que necesita nuevas competencias para seguir siendo útil en el trabajo

Fuente: Accenture (2017)



El trabajo independiente está aumentando en las plataformas digitales

PRIORIDADES DE LOS MIEMBROS DE LA AISS

Instituciones miembros que consideran que la situación del mercado laboral es un desafío prioritario

- Mundo **65,8%**
- África **79%**
- Américas **71%**
- Europa **70%**
- Asia y el Pacífico **55%**

Fuente: Encuesta mundial a los miembros de la AISS (2015)

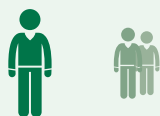
TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA E INDEPENDIENTES



53 millones

Más de 53 millones de personas en los Estados Unidos obtienen hoy ingresos realizando un trabajo distinto del trabajo de oficina tradicional

Fuente: Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos (2015)



1 de cada 3

Los trabajadores son empleados por cuenta propia o son independientes en Estados Unidos

DESAFÍO 9





Nuevos riesgos, crisis y acontecimientos extremos

En un contexto mundial incierto, las sociedades y las economías están expuestas a distintos eventos extremos y crisis económicas, sociales, políticas y ambientales, a menudo imprevisibles. Los sistemas de seguridad social pueden absorber y atenuar las peores consecuencias de estos eventos e intervenir para reducir la frecuencia y la gravedad de estos riesgos. Por lo tanto, los sistemas de seguridad social permiten a las sociedades recuperarse más rápidamente de los efectos negativos y prepararse para futuros eventos. En un mundo de creciente incertidumbre, el papel de los programas de seguridad social en la gestión del riesgo se extiende más allá del mercado laboral y del ciclo de vida.

La región de las Américas está particularmente expuesta a determinadas crisis ambientales, sociales, de salud y económicas. Estas crisis pueden sobrevenir rápida e inesperadamente o ser lentas y duraderas. Si bien existen ejemplos de sistemas de seguridad social que anticipan y responden a estos riesgos, aún son pocos. Sin embargo, debido a que las crisis externas exacerbaban cada vez más las incertidumbres derivadas de los riesgos del ciclo de vida, es probable que esta tendencia se confirme y cobre fuerza en los países de las Américas.

Para responder con eficacia a estas crisis, las instituciones de seguridad social deben elaborar un enfoque estratégico. Este tipo de estrategia debería incluir, en primer lugar y de

modo progresivo, un periodo de planificación y prevención para detectar las posibles crisis y reducir su posible incidencia. Las siguientes etapas deben ser la delimitación del papel de la institución durante la crisis propiamente dicha y, posteriormente, su función de seguimiento. El seguimiento es importante porque aunque las crisis pueden ser de corta duración, sus efectos negativos pueden ser duraderos.

| NUEVOS DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

El número de desastres naturales ha aumentado rápidamente en la región. En América Latina y el Caribe, se producían en promedio 19 desastres ►►

naturales por año en la década de 1960 mientras que en la década de 2000 esta cifra era de 68 al año. Catástrofes como los huracanes y las inundaciones pueden agravar considerablemente la situación económica y de salud de poblaciones que ya son vulnerables.

La degradación del medio ambiente, como consecuencia de una actividad humana excesiva o inapropiada, puede combinarse con eventos climáticos naturales y crear situaciones de crisis. Algunos ejemplos son las inundaciones y los desprendimientos de tierras que pueden afectar gravemente a los hogares y los medios de subsistencia. Las crisis económicas y de salud también pueden afectar los medios de subsistencia y exigir la rápida movilización de intervenciones específicas. Si bien los orígenes de las crisis de salud y la distribución de los riesgos para la salud a menudo se originan en el entorno local, la creciente circulación mundial de bienes y personas agrava el riesgo de desplazamiento de virus y parásitos. La globalización económica también exacerba el riesgo de contagio mundial de crisis económicas.

RESPUESTA FRENTE A LOS NUEVOS RIESGOS

Pese a las restricciones y a las presiones externas, las administraciones de la seguridad social han demostrado su capacidad de adaptación a los nuevos riesgos.

Desastres naturales. SIUBEN en la República Dominicana es una base de datos utilizada para focalizar la asistencia social e incluye un “índice de vulnerabilidad ante choques climáticos”, que evalúa la probabilidad de que un evento climático afecte a un hogar. Se cartografía el país en función de la vulnerabilidad climática para orientar mejor las acciones futuras. Como posible medida de emergencia, el Instituto Nacional de Seguridad Social de Brasil puede abonar ciertas prestaciones en caso de crisis provocada por un desastre natural.

En Chile, se pagó una cuantía fija a los beneficiarios del programa Chile Solidario afectados por el terremoto de 2010. En Argentina, en ciertos casos se duplicó la cuantía de los subsidios familiares para hacer frente a desastres naturales, como inundaciones y, en 2011, a la erupción volcánica en Chile que produjo una persistente lluvia de cenizas en toda la Argentina. Una vez más en Argentina, se abonaron

prestaciones adicionales a los beneficiarios de la asignación por hijo y de las pensiones sociales tras la sequía de 2015. En Nicaragua, se sirvieron menús escolares gratuitos durante la sequía de 2014-16. En Trinidad y Tobago, los beneficiarios de pensiones sociales son elegibles para percibir una ayuda a la vivienda para reconstruir los hogares afectados por eventos climáticos. En Guatemala, en las zonas afectadas por una catástrofe reconocida, se abona un subsidio de emergencia a los beneficiarios del programa de transferencias monetarias condicionadas.

Riesgos ambientales. El gobierno de Brasil inauguró el programa Bolsa Verde en 2011 con la finalidad de erradicar la pobreza extrema mediante un complemento de ingreso condicionado a medidas de preservación de los importantes ecosistemas de Brasil. Los beneficiarios que viven en zonas vulnerables del país perciben un pago adicional a condición de no emprender actividades perjudiciales para los ecosistemas locales, como la tala ilegal. El programa también fomenta la participación de los beneficiarios en una formación social ambiental.

Brasil también atiende las necesidades sociales y ambientales con sus programas Bolsa Foresta y Bolsa Verde que promueven la extensión de la cobertura de la seguridad social. A fines de 2014, el programa Bolsa Verde cubría a más de 73 000 brasileños que percibían ingresos a cambio del mantenimiento y el uso sostenible de los recursos naturales. Brasil utilizó la base de datos de Bolsa Família para implementar el programa Bolsa Verde.

Crisis de salud. La región está sujeta a crisis de salud cortas y graves, así como a riesgos cambiantes de más larga duración (el creciente brote de enfermedades no transmisibles, como la diabetes). Como parte de las respuestas nacionales, las instituciones de seguridad social están cada vez más solicitadas. Si bien el virus zika en 2016 afectó enormemente a varios países, las lecciones aprendidas (priorizar la destrucción de los sitios de proliferación de mosquitos, buscar alternativas a los plaguicidas y facilitar el acceso a consejos de planificación familiar) deberían conformar la base para reflexionar sobre la planificación de emergencias y las medidas para prevenir crisis de salud futuras.

Debido a que el control del virus zika supuso un costo económico elevado, se debe estudiar la experiencia de los países que aplicaron medidas preventivas eficaces. Un primer paso debería ser

extender la cobertura de salud para que todas las personas accedan a información, a las vacunas necesarias y a consejos de planificación familiar. Por ejemplo, Santa Lucía está elaborando un nuevo plan estratégico para extender la cobertura de salud a todos y ha implementado sistemas electrónicos de registros de salud que contienen registros de vigilancia e inmunización sindrómica.

Conmociones económicas. Muchas economías de la región están expuestas a las fluctuaciones en el precio de los recursos naturales y la situación económica de los países puede deteriorarse rápidamente y provocar rápidos aumentos del desempleo. La crisis financiera mundial de 2007-2009 se abatió con particular intensidad en la región pero varias instituciones de seguridad social reaccionaron con medidas efectivas. En México, por ejemplo, Prospera aumentó las prestaciones y la cobertura de su programa Vivir Mejor. Esta intervención logró proteger a las personas del decil más pobre que sin ella habrían visto desmoronarse sus ingresos.

Acontecimientos personales. También es importante evaluar cómo responden los sistemas a los eventos que transforman las vidas a nivel individual. La Ficha de protección social de Chile identifica a los hogares vulnerables y les otorga ayudas para ciertas contingencias (por ejemplo, enfermedad o accidente) para garantizar que los ahorros del hogar no se agoten cuando disminuyen los ingresos. El gobierno de Haití, en colaboración con un consorcio de ONG, ha establecido un

sistema de red de seguridad reproducible para reducir la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad de los hogares, al tiempo que construye resiliencia.

La cuestión de cuándo orientar los subsidios a destinatarios específicos y cuándo imponer condiciones es importante. Muchas instituciones de la región utilizan bases de datos integradas y un elemento que contiene todos los requisitos de datos e información, como la Ficha CAS en Chile o SASBEN en Colombia. Sin embargo, en tiempos de crisis estos mecanismos pueden funcionar mal debido a las dificultades de evaluar correctamente la situación presente de cada hogar.

Los pagos extraordinarios realizados a raíz de un detonante incluyen la Pensión de Solidaridad Básica de Discapacidad de Chile, que autoriza dos pagos adicionales durante periodos de alto desempleo, específicamente cuando la tasa de desempleo nacional es 1 punto porcentual más alta que la media de los últimos cuatro años.

Las administraciones de la seguridad social tal vez precisen adaptar sus prácticas de trabajo pero también deben centrarse más en alcanzar los objetivos centrales de su actividad. Son esenciales sistemas de suministro eficaces y sólidos ya que el evento extremo o la conmoción puede afectar la infraestructura tradicional. Si bien los servicios electrónicos son importantes y a menudo pueden ampliarse en caso de crisis, dependen del ►►



suministro de electricidad. En caso de cortes de energía eléctrica, son necesarias otras vías y otras redes. En México, el Programa de Empleo Temporal aplica enfoques públicos, privados y comunitarios para realizar los pagos.

Para atenuar los riesgos relacionados con las crisis, es importante desarrollar y expandir las redes nacionales de salud, sociedad y educación. A menudo, las zonas más aisladas son las más remotas y con infraestructuras menos desarrolladas, por ejemplo con una escasez de profesionales de la salud. Cuando se producen desastres, es importante que se coordinen las respuestas a través de las redes para evitar la duplicación de esfuerzos y el uso innecesario de los recursos. Se deben determinar las responsabilidades y los objetivos desde el principio.

La respuesta ante las crisis y los nuevos riesgos debe incluir una serie de diferentes medidas y la participación de diversas partes interesadas. Se necesitarán medidas adaptadas a las circunstancias para contrarrestar determinados efectos de las crisis. Sin embargo, cabe reiterar que una medida de prevención efectiva para atenuar los “nuevos” riesgos y los riesgos convencionales es simplemente extender la cobertura de la seguridad social. Una cobertura adecuada y sostenible es, por definición, un amortiguador eficaz a largo plazo. Por ejemplo, en México, tras el alza en el precio de los alimentos y los disturbios de 2007, el gobierno mexicano aumentó el presupuesto de Prospera y el número de beneficiarios aumentó en 1 millón. ■

LOS CUATRO PRINCIPALES DESASTRES NATURALES, 1960-2015



Fuente: EM-DAT (2017)

EL IMPACTO DE LOS DESASTRES NATURALES EN LAS AMÉRICAS

Media anual del número de desastres naturales	Desastres naturales relacionados con el clima	Todos los desastres naturales
1960-1969	15,0	18,6
1985-2000	63,4	73,8
2000-2015	82,8	93,4

Source: EM-DAT (2017)

NÚMERO DE PERSONAS AFECTADAS POR LOS DESASTRES NATURALES EN LAS AMÉRICAS

1990 → 1999

25 millones

(8 millones de afectados por desastres relacionados con el clima)

2000 → 2015

145 millones

(128 millones de afectados por desastres relacionados con el clima)

Fuente: EM-DAT (2017)

DESAFÍO 10





Protección de los trabajadores migrantes

Las estimaciones sugieren que en América del Norte, América Latina y el Caribe hay más de 40 millones de trabajadores migrantes, contando los más de 20 millones de inmigrantes latinoamericanos en Estados Unidos. Las principales rutas migratorias internacionales de la región son de Sur a Sur y, desde una perspectiva mundial, de Sur a Norte. La definición de Sur en general abarca América Central, el Caribe, América del Sur y México, mientras que el Norte abarca Estados Unidos, Canadá y Europa. En las Américas, el acceso a la protección de la seguridad social sigue siendo limitado para los trabajadores migrantes teniendo en cuenta que muchos trabajan en la economía informal o en empleos precarios. Las migraciones internas de zonas rurales a urbanas también es importante y plantea serias interrogantes que exigen respuestas en materia de políticas de salud pública, vivienda, educación y mercados laborales informales. El éxito de las políticas públicas y de seguridad social para todos los trabajadores migrantes es un componente importante de la consecución de la seguridad social para todos.

Los trabajadores migrantes en las Américas corren el mismo tipo de riesgos que otros trabajadores, riesgos que requieren protección en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, vejez, maternidad y supervivencia. Sin embargo, los trabajadores migrantes se enfrentan además a riesgos inherentes al hecho de migrar. Estos riesgos pueden hacerlos más

vulnerables. Las autoridades nacionales también deben considerar la dimensión de género de los trabajadores migrantes de acuerdo con el sector económico, la calidad del trabajo, el nivel de remuneración, la exposición a riesgos de salud y seguridad y la adecuación de la protección de la seguridad social. ►►

| INCIDENCIA Y DESAFÍOS DE LAS MIGRACIONES

Los trabajadores migrantes representan un recurso económico importante ya que traen conocimientos y aptitudes que pueden escasear en el país. Su integración efectiva en el mercado laboral debe considerarse una inversión. Aparte de los beneficios económicos que confieren, el promedio de edad de los migrantes suele ser más bajo que el de la población general. Esto reduce el promedio de edad de la población, ejerce repercusiones positivas a corto plazo para la financiación de los sistemas de seguridad social y para las finanzas públicas e influye en la estrategia de inversión de los fondos de reserva de la seguridad social, lo cual puede resultar en una mayor inversión en activos a largo plazo.

Los efectos a largo plazo para los sistemas de seguridad social dependen de la proporción de trabajadores migrantes que permanecen en el país de acogida. Si por ejemplo, el 100 por ciento permanece, los efectos son una desaceleración del envejecimiento de la población. Si un número cualquiera de trabajadores migrantes regresa a su país de origen, la incidencia financiera en el sistema de seguridad social dependerá de las prestaciones acumuladas por los trabajadores migrantes y de las cuantías abonadas en concepto de prestaciones.

Para el país de origen de los migrantes, las ventajas en el bienestar suelen girar en torno a las remesas enviadas, que tienen efectos positivos indirectos en la economía. En algunos casos, las remesas del país de acogida pueden superar el nivel de ayuda internacional directa abonado por el país de acogida al país de origen. Las remesas desempeñan un importante papel estabilizador en el desarrollo económico de los países de origen y pueden ser la principal fuente de divisas.

Sin embargo, las remesas a menudo suponen contrapartidas para los países de origen. Una de ellas se deriva de la evolución de las cadenas mundiales del suministro de cuidados y de la manera en que afectan a las mujeres en particular. A raíz del envejecimiento de la población, la creciente actividad de las mujeres en el mercado laboral y el insuficiente suministro de cuidados por el sector público en los países desarrollados, ha aumentado la demanda de trabajadores domésticos y proveedores de cuidados para niños, ancianos y personas con problemas de salud o discapacidad. En consecuencia, muchas mujeres

de economías en desarrollo dejan a las personas a su cargo para aceptar un trabajo como empleadas domésticas y cuidadoras en economías más desarrolladas. Esto genera un “déficit de cuidados” en los países de origen.

Por supuesto, los trabajadores migrantes también plantean desafíos de políticas para los países de acogida. Los salarios pueden disminuir debido a la oferta de mano de obra migrante competitiva y se deben gestionar las cuestiones relacionadas con las diferencias culturales y la integración social. En cuanto a las migraciones internas, las autoridades municipales también deben gestionar el aumento de los flujos de población de zonas rurales hacia zonas urbanas.

Para las administraciones de la seguridad social, son muchos los desafíos prácticos que plantean los trabajadores migrantes pero no son insuperables. El uso creciente de las TIC en la administración de la seguridad social refleja su carácter práctico para el intercambio de información y datos. Sin embargo, para algunos países los costos de las TIC pueden ser prohibitivos. Otros desafíos para la cobertura de los migrantes incluyen las diferencias entre países en cuanto al concepto la terminología y las prácticas de seguridad social, los obstáculos políticos y legales y la disponibilidad de datos.

| RESPUESTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA SATISFACER LAS NECESIDADES DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES

Además de reafirmar un derecho humano fundamental y ofrecer igualdad de trato, la extensión de la cobertura a los trabajadores migrantes presenta muchas ventajas para los programas de seguridad social y la economía.

Requisitos de elegibilidad, acceso y cobertura. La extensión de la cobertura garantiza el acceso a prestaciones y servicios esenciales para contribuir a la atenuación de diversos riesgos. Una respuesta inmediata para satisfacer las necesidades de los trabajadores migrantes consiste en flexibilizar los requisitos de elegibilidad (por ejemplo, cambiar los requisitos de ciudadanía por criterios de residencia).

Esto debería contribuir a mejorar la cohesión social, facilitar el crecimiento económico y fortalecer el apoyo público a los programas

de seguridad social. En términos generales, se intensifican los esfuerzos por formalizar los mercados laborales, se reducen las posibilidades de explotación y se refuerza la movilidad. Es importante destacar que cuando su actividad en el mercado laboral está debidamente reglamentada, los trabajadores migrantes a menudo realizan una contribución neta al sistema de seguridad social.

Las autoridades nacionales elaboran de manera proactiva respuestas apropiadas. El gobierno de Argentina introdujo una serie de medidas para promover el empleo declarado y luchar contra la evasión de cotizaciones. El Plan Nacional de Regularización del Trabajo de Argentina permite reducir temporalmente las cotizaciones de los empleadores por los trabajadores migrantes y promueve la inscripción de los trabajadores. Las autoridades brasileñas promueven canales de migración reglamentados para los trabajadores de Haití y otorgan alrededor de 2000 visas de inmigración por mes. Costa Rica exige que todos los extranjeros residentes en el país estén inscritos en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Reconociendo el hecho de que muchos trabajadores migrantes son mujeres, las autoridades chilenas han adoptado medidas para mejorar la protección de la maternidad de las trabajadoras migrantes. Las migrantes embarazadas que residen en Chile tienen acceso a servicios de salud. Los hijos de los trabajadores migrantes pueden inscribirse en escuelas primarias y secundarias.

Acuerdos internacionales. La principal solución en términos de políticas para proteger a los trabajadores migrantes internacionales son los acuerdos internacionales bilaterales y multilaterales de seguridad social que establecen mecanismos transfronterizos para extender la portabilidad de la cobertura. Para las organizaciones de seguridad social, estos acuerdos refuerzan la cooperación, consolidan las capacidades administrativas y ayudan a intercambiar buenas prácticas. A nivel mundial existen cientos de acuerdos de este tipo, también en las Américas.

Los acuerdos de seguridad social se basan en principios de coordinación y abarcan la igualdad de trato, la determinación de la legislación aplicable, el mantenimiento de los derechos adquiridos, el mantenimiento de los derechos que se están adquiriendo y el pago de prestaciones en el extranjero.

Los acuerdos de seguridad social garantizan la portabilidad de los derechos a la seguridad social y evitan, por tanto, la exclusión de los trabajadores de la cobertura de la protección social tanto en el país de origen como en el de acogida, eliminan el doble pago de cotizaciones y el cúmulo de años de cotización ayuda a los trabajadores a cumplir con los requisitos de elegibilidad. No obstante, muchos migrantes, por lo general los trabajadores de la economía informal y rural, no se benefician con este tipo de acuerdos, ya que no abonan ninguna cotización en sus países de origen. ►►

“La principal solución en materia de políticas para proteger a los trabajadores migrantes internacionales son los acuerdos internacionales bilaterales y multilaterales de seguridad social”

La mayoría de los países de la región han concluido acuerdos bilaterales de seguridad social con sus vecinos y con países fuera de la región. Brasil, por ejemplo, ha firmado acuerdos bilaterales de seguridad social con Cabo Verde, Chile, España, Grecia, Italia, Luxemburgo y Portugal.

El acuerdo multilateral emblemático de la región es el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR (Mercado Común del Sur), firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este acuerdo reconoce derechos, obligaciones y cotizaciones a los sistemas de pensiones de los trabajadores que trabajan o han trabajado en uno de los países del MERCOSUR. Los derechos a la cobertura también se extienden a las familias de los trabajadores. La puesta en marcha del Acuerdo del MERCOSUR exigió el desarrollo de una base de datos conjunta para las instituciones de seguridad social del MERCOSUR que incorpora un Sistema de Transferencia y Validación de Datos.

A su vez, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social de 2007 abarca a países de América Central y del Sur, España y Portugal. El Convenio se aplica a las prestaciones contributivas de vejez, invalidez y supervivencia, así como a los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales.

El Acuerdo sobre Seguridad Social de CARICOM (Comunidad del Caribe) protege el derecho de los ciudadanos de la CARICOM a las prestaciones y garantiza la igualdad de trato cuando se trasladan de un país a otro. El acuerdo confiere a las personas aseguradas que trabajan en más de un país de la CARICOM el derecho a prestaciones de larga duración a las cuales no hubiesen podido

acceder anteriormente. El Acuerdo, válido en Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago, garantiza el pago de pensiones de vejez, invalidez y supervivencia y prestaciones de fallecimiento.

Otro acuerdo subregional para garantizar el derecho a la seguridad social de los trabajadores migrantes (mientras residen en otro Estado miembro) es el Instrumento Andino de Seguridad Social que se aplica a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Para que las administraciones de seguridad social puedan satisfacer las necesidades de seguridad social de los migrantes, es esencial una excelente gestión de la identidad y se requieren medidas administrativas y de gestión adecuadas que se consiguen más fácilmente a través de un acuerdo bilateral. Para garantizar su eficacia, puede ser necesario trabajar en colaboración con otras partes interesadas para facilitar la identificación y la afiliación de los trabajadores migrantes. Pese a los avances, a nivel mundial sólo uno de cada cinco trabajadores migrantes goza de una plena protección y de la portabilidad de sus derechos a la seguridad social consagrados por un acuerdo entre su país de origen y el país de destino.

La extensión de la cobertura de la seguridad social a todos los trabajadores migrantes en las Américas garantizará que los sistemas de seguridad social contribuyan mejor al objetivo internacional de proporcionar seguridad social a todos, al tiempo que se refuerza la cohesión social y se apoya el crecimiento económico nacional. ■

FLUJOS MIGRATORIOS



63 722 714
personas

Corriente internacional
de migrantes (ambos
sexos) en 2015

Caribe		1 367 407
América Central		2 040 151
América del Sur		5 826 431
América del Norte		54 488 725

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2016)

MIGRACIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL



87+

Acuerdos bilaterales de
seguridad social en las
Américas



20+

Los países de las Américas cuentan
con disposiciones jurídicas que
garantizan la igualdad de trato
entre nacionales y no nacionales



4

Grandes acuerdos
multilaterales de
seguridad social que
cubren a los trabajadores

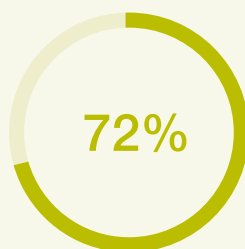
Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2015)

LOS MIGRANTES REALIZAN UNA CONTRIBUCIÓN ECONÓMICA SIGNIFICATIVA



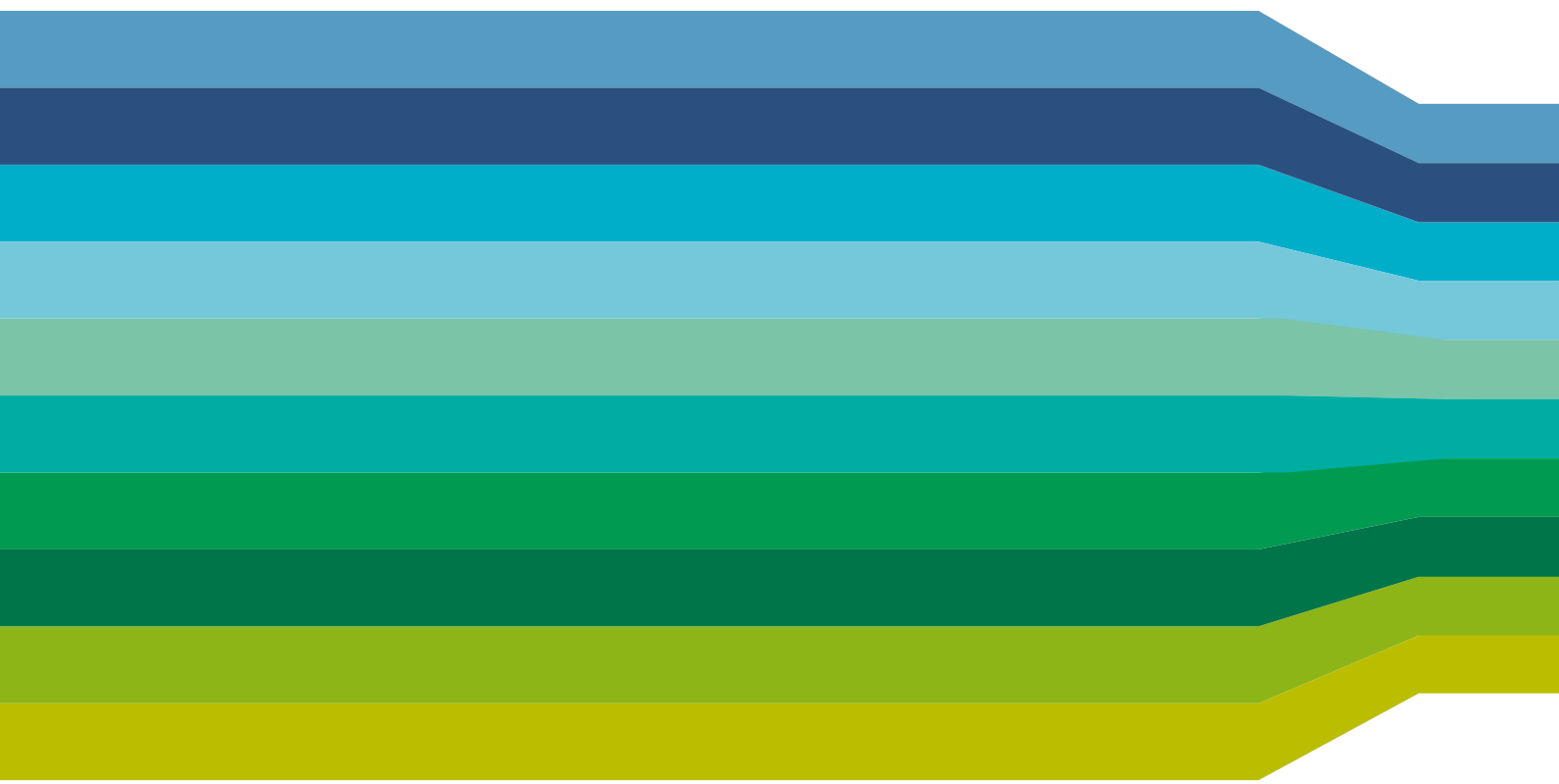
+ \$70 mil millones

Remesas de los migrantes a
América Latina y el Caribe



Porcentaje de migrantes
en edad de trabajar (20 a
64 años de edad)

Fuentes: Banco Mundial (2015); Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2016)



Asociación Internacional de la Seguridad Social
4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

www.issa.int