



EVOLUCIÓN & TENDENCIAS

Las Américas

Enfoques estratégicos para
mejorar la seguridad social

2016



Las Américas: enfoques estratégicos para mejorar la seguridad social

Evolución y Tendencias 2016

Índice

ii ▶ PRÓLOGO

iii ▶ RESUMEN

1 ▶ CAPÍTULO 1 Continuidad de la extensión de la cobertura de seguridad social en las Américas

12 ▶ CAPÍTULO 2 Excelencia en la administración: condición fundamental para la seguridad social de la población en las Américas

24 ▶ CAPÍTULO 3 Potenciación de los efectos sociales y económicos positivos de los sistemas de seguridad social en las Américas

35 ▶ REFERENCIAS

Prólogo

El presente informe de *Evolución y Tendencias* ha sido elaborado con ocasión del tercer Foro Regional de la Seguridad Social para las Américas, organizado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y que se celebrará del 11 al 13 de abril de 2016 en Ciudad de México (México). Este informe regional para las Américas se inscribe dentro de los esfuerzos continuos por comprender y abordar mejor los principales obstáculos a que se enfrentan las organizaciones miembros de la AISS en las diversas regiones del mundo.

En el informe se abordan tres temas principales, a saber: los progresos continuos en la extensión de la cobertura de seguridad social; la adopción de mecanismos de mejora administrativa para los programas y sistemas de seguridad social, y el valor añadido de las intervenciones en la seguridad social para las agendas nacionales de desarrollo social y económico.

El objetivo de este informe es doble: por un lado, sintetizar e interpretar las recientes evoluciones y tendencias más importantes en la región y, por el otro, proporcionar el documento principal de antecedentes de la sesión sobre evolución y tendencias del Foro Regional de la Seguridad Social para las Américas. Los debates que tendrán lugar durante el foro regional nos brindarán a todos la oportunidad de aprovechar las conclusiones de este informe y analizar sus mensajes.

Espero que este informe sirva de estímulo y de inspiración para nuestros debates e invito a todos ustedes a contribuir activamente antes, durante y después del Foro Regional de la Seguridad Social para las Américas que se celebrará en Ciudad de México. El resultado de estos debates servirá de aportación al Foro Mundial de la Seguridad Social que se celebrará del 14 al 18 de noviembre en Panamá.

Hans-Horst Konkolewsky
Secretario General

Resumen

En el presente informe de *Evolución y Tendencias* se analizan los avances realizados y los retos que es preciso afrontar en el diseño, la financiación y la provisión de una seguridad social adecuada en las Américas. El desarrollo económico, social, cultural y demográfico de la región de las Américas es muy diverso. A pesar de ello, existe una serie de tendencias comunes a la mayoría de los países de la región. Las lecciones aprendidas de las experiencias y los desafíos afrontados por los diversos países no solo tienen interés para otros países de la región, sino que también ofrecen ejemplos útiles de enfoques innovadores adoptados por las administraciones de la seguridad social en respuesta a los diversos retos a los que probablemente tendrán que hacer frente cada vez más administraciones en los próximos decenios.

Los tres temas tratados en este informe, a saber, la extensión de la cobertura, la excelencia en la gestión y administración, y los efectos sociales y económicos positivos de la seguridad social, están interrelacionados y son interdependientes. De hecho, en el informe se pone de relieve que la excelencia en la administración y gestión es un prerrequisito para el éxito de las iniciativas en materia de extensión de la cobertura. Para que las medidas de extensión cuenten con financiación de forma sostenida se requiere apoyo político, el cual, a su vez, depende de que los efectos sociales y económicos positivos de los programas de seguridad social sean claros, demostrables y cuantificables.

Principal evolución en la extensión de la cobertura

Los principales progresos realizados en los últimos años en la extensión de la cobertura son los impresionantes resultados que muchas instituciones de seguridad social han obtenido en esta esfera a pesar del entorno externo cada vez más complicado. En muchos países de la región, se ha logrado superar el 50 por ciento de cobertura para los trabajadores de la economía formal en lo que se refiere a las pensiones y a la atención de salud. La Argentina, el Brasil y el Uruguay han experimentado un aumento de la cobertura de los trabajadores del sector privado de entre el 60 y el 80 por ciento entre 2003 y 2013. Al mismo tiempo, también resulta alentador que los esfuerzos para aumentar el número de personas cubiertas se hayan acompañado del reconocimiento de la importancia de la adecuación y de las medidas conexas para mejorar el nivel de las prestaciones.

En el capítulo 1 del informe se analiza, no obstante, lo que no dejan ver los promedios y se señalan tanto las tendencias alentadoras como los futuros retos que las administraciones de

la seguridad social deben afrontar para velar por que los avances logrados recientemente se consoliden y sean de utilidad. Los progresos en el acceso a la cobertura de las prestaciones de pensiones y de salud para los trabajadores de la economía formal han venido acompañados de un importante desarrollo de los regímenes no contributivos de pensiones y de prestaciones familiares, y de regímenes específicos de prestaciones monetarias para grupos especiales. La región cuenta con más de 15 países con pensiones sociales no contributivas, entre ellos Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México y Panamá. El Perú es un ejemplo de país que ha consolidado su régimen no contributivo de pensiones y ha extendido la cobertura y elevado los niveles de prestaciones; de igual modo, el Estado Plurinacional de Bolivia (en lo sucesivo, Bolivia) y Trinidad y Tabago también han incrementado los niveles de prestaciones de sus regímenes no contributivos. Además, las respuestas adaptadas para mejorar la cobertura de determinados grupos de difícil cobertura, como los trabajadores domésticos en el Brasil, han obtenido resultados alentadores.

A pesar de los positivos avances mencionados, en el informe se señala una serie de desafíos actuales y futuros que será necesario afrontar. Entre ellos cabe destacar el envejecimiento de la población, que genera problemas de sostenibilidad, un cambio en el tipo de población a la que hay que dar cobertura –por ejemplo, en razón del aumento de la migración y la urbanización– y una rápida modificación del mercado de trabajo, caracterizado por una economía informal significativa y por la importancia económica de las pequeñas empresas. En este contexto, los avances mencionados anteriormente son impresionantes y reflejan el hecho de que las respuestas dadas por las instituciones de seguridad social abordan esas realidades de forma específica. Por ejemplo, se han establecido en la región diversos regímenes para los trabajadores por cuenta propia y las pequeñas empresas informales, como en el Uruguay, que no solo facilitan la afiliación al sistema de seguridad social, sino que también la incentivan. Además de los países que adaptan las respuestas administrativas y de política a las características de sus poblaciones, en el informe se señalan cinco factores fundamentales que han contribuido al éxito de las iniciativas en materia de extensión:

- Aumento de la voluntad política en muchos países en pro de un mayor apoyo a la seguridad social. Se han aprobado importantes leyes y reglamentos para mejorar la cobertura de salud y pensiones, por ejemplo en los Estados Unidos, respecto de la cobertura universal de salud.
- Búsqueda de mecanismos de financiación estables y sólidos para modificar los entornos externos. Por ejemplo, el Consorcio Colombia Mayor establecido en Colombia en 2013 se financia mediante las cotizaciones de los trabajadores de ingresos elevados y los impuestos, y ha extendido la cobertura a 1,25 millones de personas en su primer año de funcionamiento.

- Reconfiguración y mejora del diseño de los sistemas contributivos, por ejemplo en Chile, México y el Perú. Entre las reformas figuran la mejora de los efectos redistributivos de las pensiones y la reducción de los costos administrativos.
- Iniciativas de comunicación innovadoras e inclusivas para promover el conocimiento sobre los derechos de seguridad social, alentar una mayor educación financiera y apoyar el desarrollo de una cultura de seguridad social.
- Excelencia en la administración y gestión para conseguir mejoras en la calidad de los servicios, en particular en apoyo de una cobertura adecuada y sostenible.

De cara al futuro, probablemente los principales desafíos consistirán en no cejar en los esfuerzos para prestar una atención mejor y más eficaz y eficiente a los grupos vulnerables, tratar los problemas de sostenibilidad relativos a las prestaciones financieras y, en este contexto, proporcionar vías claras e incentivos adecuados en lo que se refiere a las funciones y los objetivos de las prestaciones no contributivas financiadas con cargo a los impuestos y de la seguridad social contributiva. Para ello se necesitarán soluciones innovadoras, habida cuenta de los niveles de desigualdad existentes en la región y de los ya de por sí elevados niveles de gasto directo incurrido en atención de salud en muchos países.

v —

Excelencia en la administración y gestión

En el capítulo 2 del informe se subraya que cada vez es más necesario introducir mejoras en la gobernanza, la administración y la gestión y que dichas mejoras estén directamente vinculadas a las medidas de extensión. Se señala que, si bien la excelencia en la administración siempre ha sido importante, los motivos de esa importancia se han multiplicado en los últimos años y ahora abarcan múltiples objetivos, entre ellos los siguientes:

- La utilización más eficiente de los recursos es especialmente importante para los países sujetos a limitaciones financieras. El declive en los precios de los productos básicos ha tenido una repercusión directa en las finanzas de muchos países exportadores de la región y les ha obligado a racionalizar más la financiación existente. La mejora de la coordinación entre los organismos y los interesados (por ejemplo en el Ecuador) y la normalización y el intercambio de información (por ejemplo en la República Dominicana) han tenido efectos positivos.
- La mejora de la calidad de los servicios y, en términos más generales, la experiencia como “cliente” de la población cubierta para garantizar el apoyo público y político a la seguridad social. Por ejemplo, en el Canadá y los Estados Unidos, se pueden pedir en línea nuevas tarjetas del seguro de enfermedad. En El Salvador, los empleadores pueden hacer un seguimiento en línea de los pagos de las cotizaciones, y en San Vicente y las Granadinas,

los pagos de las cotizaciones se hacen ya en línea, reduciendo así el papeleo y los gastos administrativos, y mejorando al mismo tiempo la calidad de los datos suministrados.

- La facilitación de las reformas –por ejemplo, el replanteamiento y rediseño de los sistemas de jubilación exigen excelentes herramientas de administración y gestión para velar por la regulación eficaz y el análisis en profundidad de los costos y el desempeño (por ejemplo, en Costa Rica, donde, tras la evaluación, se han reducido los cargos máximos admisibles en concepto de gastos administrativos para los fondos de pensiones, alentando así a los fondos a seguir reflexionando sobre el modo de mejorar el desempeño).
- Una relación más estrecha con los beneficiarios, los miembros afiliados y los posibles miembros mediante el uso de los medios sociales y otros canales de comunicación adaptados, lo que aporta una serie de beneficios añadidos para las instituciones, a saber, permite obtener información sobre los servicios prestados de forma rápida y efectiva, mejora la reputación de las instituciones de seguridad social y, con frecuencia, es un mecanismo de comunicación más eficaz que otros medios tradicionales. Cabe mencionar como ejemplos los casos de Panamá, que utiliza una herramienta virtual para permitir que sean las empresas las que autoevalúen el nivel de riesgos profesionales de sus trabajadores, y facilita con ello las medidas preventivas; y de Costa Rica, que ha facilitado el registro de los accidentes de trabajo y mejorado la calidad de la información.

Los enfoques innovadores adoptados, y aplicados con éxito, demuestran que las respuestas que se dan ante un entorno externo complejo deben estar adaptadas y ser de ámbito local, pero también deben coordinarse con las medidas de política adoptadas en otras esferas, como la educación. De hecho, algunas medidas, como las iniciativas para mejorar el acceso a los servicios bancarios y financieros mediante el uso de la tecnología móvil (por ejemplo, a través de “carteras móviles” en Colombia), tienen repercusiones en muchos otros ámbitos distintos de la seguridad social.

Las iniciativas de éxito también han tenido que considerar las limitaciones internas y externas en lo tocante a su alcance y objetivos: asegurar la privacidad de los datos y la seguridad de la información es cada vez más importante; racionalizar las prácticas de gestión en aras de la eficiencia no debería menoscabar la efectividad de los servicios básicos. Un tema particular que se subraya es que las instituciones de seguridad social utilizan cada vez más el análisis de datos para comprender mejor a sus poblaciones, pero también para evaluar con más exactitud los efectos de las intervenciones. Ello es particularmente importante para las instituciones y los responsables de las políticas, ya que les permite velar por que los sistemas de seguridad social cumplan sus objetivos y tengan efectos sociales y económicos positivos.

Efectos sociales y económicos positivos de la seguridad social

El informe pone de relieve una paradoja. Si bien cada vez se reconoce más que la seguridad social es un actor positivo, sus efectos precisos a nivel macro y micro son generalmente difíciles de cuantificar. A menudo, ello se debe a la falta de datos, pero a veces también a las variadas y complejas interacciones de otros elementos que intervienen cuando se miden factores como la pobreza, los resultados de salud y el regreso al trabajo. Con todo, la situación está mejorando gracias a unos modelos de evaluación más perfeccionados y a un mejor conocimiento de la interdependencia de los factores. En el capítulo 3 del informe se muestran ejemplos sobre el particular.

El mensaje fundamental que se transmite en el capítulo 3 es que la visión tradicional de que, un país necesita un cierto nivel de desarrollo económico antes de desarrollar la seguridad social, ha quedado obsoleta y se ha sustituido por una realidad basada en pruebas: un sistema de seguridad social bien diseñado es un ingrediente esencial del desarrollo social y económico de un país. A nivel micro, una mayor seguridad de los ingresos y una mejor gestión del riesgo a lo largo del ciclo de vida, mediante sistemas de prestaciones monetarias y de atención de salud, es un primer paso hacia el desarrollo social y económico. A nivel macro, los programas de seguridad social, especialmente los que están concebidos como apoyo a la redistribución, constituyen un mecanismo eficiente para reducir las desigualdades, entre otras razones porque mejoran la seguridad de los ingresos de los grupos vulnerables de difícil cobertura. Por último, la creciente integración de medidas proactivas y preventivas, en apoyo de los objetivos de políticas en materia de salud, empleo y empoderamiento de los ciudadanos, fortalece la consecución de los objetivos de inversión social.

En los casos en que se ha extendido el acceso asequible a una cobertura de salud, ello ha coadyuvado a mejorar el bienestar y a evitar gastos sanitarios catastróficos y, por ende, a reducir el riesgo de pobreza y de conflicto social, ya que las personas vulnerables cuentan con los servicios que necesitan y la población en edad de trabajar puede seguir económicamente activa o regresar al trabajo lo antes posible. Las recientes reformas de las pensiones en la región, encaminadas a una transición desde los sistemas de prestaciones ligadas únicamente a la cotización hacia enfoques más redistributivos, también están teniendo efectos positivos, en algunos casos con una importante dimensión de género. Otras repercusiones que también se mencionan en el presente informe comprenden el apoyo a la actividad económica local mediante transferencias monetarias, mejores opciones para las mujeres al extender las prestaciones familiares, la facilitación a los hogares de prestaciones anticíclicas (por ejemplo, prestaciones de desempleo), el apoyo al desarrollo del capital

humano durante todo el ciclo de vida y una mejor materialización de las posibilidades que tienen los fondos de reserva de la seguridad social de invertir en determinados sectores de la economía.

Si bien el mensaje es positivo, el camino no está exento de dificultades. Aún queda por recoger pruebas y analizarlas, y los resultados deben ser consistentes. Los niveles de desigualdad en la región a menudo siguen siendo altos y plantean retos a los importantes avances ya realizados, y además se necesita abordar seriamente la posible fractura intergeneracional; en muchos casos los jóvenes son más vulnerables que las personas de edad avanzada y el desempleo juvenil es especialmente alto. Al mismo tiempo, los altos niveles de informalidad del mercado de trabajo, la baja proporción de los impuestos respecto del producto interno bruto (PIB) y las limitaciones fiscales significan que los procesos de financiación cada vez serán más complicados en el futuro.

Por todo ello, se deben satisfacer las siguientes condiciones para velar por que continúen los efectos sociales y económicos positivos para las sociedades de la región de las Américas:

- Priorizar los esfuerzos innovadores dirigidos a aumentar la cobertura de seguridad social, en particular los que se dirigen a la economía informal.
- Velar por que las prestaciones y los servicios lleguen a quienes los necesitan, con la administración como herramienta esencial para lograrlo y, como parte de ese proceso, establecer una relación más estrecha entre la institución de seguridad social y el beneficiario.
- Diseñar y reformar las políticas con inteligencia: las recientes reformas de las pensiones señaladas en el informe ofrecen importantes ejemplos de buenas prácticas.
- Tender un puente claro y eficiente entre la provisión de seguridad social no contributiva y la contributiva. Esto está vinculado a la necesidad fundamental de disponer de mecanismos de financiación estables y sólidos.
- Por último, las intervenciones en la seguridad social deben realizarse en conjunción y en colaboración con otras partes interesadas y, lo que es más importante, con otras políticas. Permitir que la población en edad de trabajar entre y permanezca en el mercado de trabajo regulado es una condición fundamental para la cohesión social y el desarrollo económico, y las instituciones de seguridad social cada vez colaboran más con los empleadores para conseguirlo.

Si se tienen en cuenta los progresos realizados hasta la fecha, hay motivos para ser optimistas. Hay dos factores que muestran el camino a seguir: una fuerte voluntad política y una mejor colaboración con otros actores de las políticas, especialmente los del mercado de trabajo. Los tres temas que se abordan en el informe, a saber la extensión de la cobertura, la excelencia en la administración y los efectos sociales y económicos positivos de la seguridad social, están interrelacionados y son interdependientes, lo que pone de manifiesto la íntima relación existente entre las políticas y la administración.

Continuidad de la extensión de la cobertura de seguridad social en las Américas

En los anteriores informes regionales de la AISS sobre evolución y tendencias en las Américas (AISS, 2012) se señalaron progresos alentadores en la extensión de la cobertura en toda la región. El período reciente confirma que esos progresos continúan. En muchos países, y a lo largo del último decenio, se han realizado avances importantes en la extensión de la cobertura a un conjunto de riesgos cada vez más amplio y a un colectivo de personas cada vez mayor, y en la inclusión de grupos de población que, por lo general, anteriormente estaban excluidos de la cobertura de seguridad social (trabajadores por cuenta propia, trabajadores rurales, trabajadores domésticos, amas de casa, familias con niños y otras personas a cargo). Ahora bien, esos progresos traen consigo nuevos retos para los responsables de las políticas y los administradores en lo concerniente a la integración, la sostenibilidad y la adecuación de los sistemas nacionales de seguridad social.

Los debates relativos a la evolución y las tendencias en la extensión de la cobertura en las Américas actualmente se caracterizan por elementos comunes que revelan que, aunque el progreso en la extensión de la cobertura es tangible y medible, quedan importantes retos que se deben abordar de forma más completa:

- Los países han mantenido la extensión de la cobertura dando acceso a las pensiones y a la atención de salud, especialmente entre los trabajadores asalariados. En América Latina y el Caribe, la afiliación de los trabajadores asalariados a los regímenes contributivos de pensiones aumentó del 46,1 por ciento al 55,4 por ciento entre 2002 y 2011 (CEPAL, 2013). La afiliación al seguro de salud aumentó del 54,4 por ciento al 66,4 por ciento en el mismo período. No obstante, sigue habiendo diferencias entre los países, y la cobertura de atención de salud, así como la calidad del acceso, varían considerablemente a lo largo y ancho de las Américas. Mientras que la atención de salud universal es un objetivo común en toda la región, en Haití y Honduras, más del 80 por ciento de la población carece de acceso a la cobertura de atención de salud. En América Latina y el Caribe, en promedio, casi la mitad del gasto de los hogares en salud son pagos directos (OIT, 2014). Respecto de las prestaciones monetarias, los países que ya contaban con unos niveles altos de cobertura a principios del decenio de 2000, a saber la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay, han seguido extendiendo la cobertura de las pensiones con mayor eficacia.

- Los enfoques que han dado mejores resultados en cuanto a la extensión de la cobertura han combinado un decidido apoyo político, una mejor ejecución de la recaudación de las cotizaciones mediante un mejor gobierno de las instituciones, una mayor flexibilidad en cuanto a la afiliación de grupos de población vulnerables y del sector informal, una cobertura más amplia de los trabajadores asalariados mediante sistemas contributivos, y una cobertura más amplia de los trabajadores del sector informal y otros grupos vulnerables mediante programas no contributivos o subsidiados. De ahí que para extender la cobertura, el debate se haya desplazado hacia el modo de combinar de forma óptima sistemas contributivos con sistemas financiados con cargo a los impuestos.
- Los países se han centrado no solo en la extensión horizontal de la cobertura a un número mayor de personas, como parte de los pisos nacionales de protección social, sino también en mejorar la adecuación mediante el aumento de los niveles de las prestaciones (extensión vertical). Muchas reformas se han aprobado sin más por ley o por decreto, o han sido respaldadas por decisiones del Tribunal Supremo, como en Colombia.
- A pesar de los avances, aún persisten importantes lagunas de cobertura. Incluso en los países en que la cobertura se ha extendido de forma satisfactoria a algunos grupos de trabajadores de la economía informal, los trabajadores más vulnerables y pobres de esta por lo general siguen estando excluidos. Una importante cuestión en materia de políticas que queda por resolver es la identificación de los medios más efectivos para vincular a los beneficiarios que no cotizan con los sistemas de seguridad social contributivos.
- Hay una preocupación perceptible por la sostenibilidad a largo plazo de las estrategias de cobertura. Las reformas dirigidas a extender la cobertura generalmente incluyen subsidios públicos explícitos o implícitos. Por consiguiente, los países tienen que sopesar cuidadosamente la necesidad de la sostenibilidad financiera con la posibilidad de desincentivar a los trabajadores del sector informal (por ejemplo, si las cotizaciones se establecen a un nivel muy alto).

Extensión de la cobertura a los trabajadores de las economías formal e informal

La mayor salud de los mercados de trabajo y el mayor cumplimiento, gracias al fortalecimiento de las instituciones, han contribuido en los últimos decenios a que la Argentina, el Brasil y el Uruguay ampliaran el acceso a la cobertura de seguridad social. En el Brasil, en 2003, había 22,7 millones de trabajadores asalariados que cotizaban a la seguridad social; en 2013, esa cifra casi se había duplicado, llegando a 41,7 millones (cuadro 1.1). Mientras que a principios del decenio de 2000 en Brasil solo cotizaba el 72,9 por ciento de los trabajadores asalariados de empresas con cinco o más empleados, en 2011, el 84 por ciento cotizaba de forma activa (CEPAL, 2013). En el Uruguay, en 2003, había 522.365 trabajadores del sector privado que cotizaban al Banco de Previsión Social (BPS); en 2013, esa cifra se había

Cuadro 1.1 *Brasil: Cobertura de seguridad social*

	Trabajadores que cotizan/Población económicamente activa (en porcentaje)	Número de trabajadores asalariados	Trabajadores independientes	Trabajadores domesticos	Grupos vulnerables (programa Facultativo)
2003	41,85	22.721.877	5.011.060	1.681.741	623.237
2007	46,60	29.050.535	5.410.787	1.449.423	506.287
2009	49,08	33.024.579	6.170.102	1.467.843	675.775
2011	54,56	38.205.283	7.417.188	1.476.968	805.927
2013	57,06	41.683.908	8.478.413	1.457.874	1.345.127

Fuente: Boletins Estatísticos da Previdência Social <www.previdencia.gov.br/estatisticas>.

elevado a más de un millón. El cumplimiento de los pagos de las cotizaciones también había aumentado (cuadro 1.2). De igual modo, en la Argentina, en 2003, había 3,8 millones de empleados del sector privado que cotizaban a la seguridad social; en 2013 esa cifra era de 6,4 millones. En el pasado decenio, las tasas de cumplimiento del colectivo de funcionarios argentinos aumentaron de forma acusada del 70 al 92,6 por ciento, mientras que, entre los trabajadores del sector privado, aumentaron del 67,5 al 77,2 por ciento.

En paralelo a los esfuerzos desplegados para llevar a cabo la extensión de la cobertura entre los trabajadores asalariados, la Argentina, el Brasil y, más recientemente, el Uruguay se han propuesto mejorar la cobertura de las empresas y de los trabajadores del sector informal. A finales del decenio de 1990, el Brasil y la Argentina introdujeron los regímenes SIMPLES y Monotributo, respectivamente, con el objetivo de simplificar y reducir los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores por cuenta propia y de las empresas del sector informal. El Uruguay aprobó su propia ley sobre el régimen del Monotributo en 2001.

Cuadro 1.2 *Uruguay: Cobertura de seguridad social*

	Trabajadores que cotizan/Población económicamente activa (en porcentaje)	Total cotizantes	Trabajadores asalariados	Trabajadores domesticos
2007	71,53	1.166.716	983.166	47.393
2010	81,09	1.350.196	1.155.494	57.403
2013	85,67	1.482.933	1.281.389	66.531

Fuente: Banco de Previsión Social <www.bps.gub.uy>.

En la Argentina, el sistema del Monotributo establece para los negocios informales 11 categorías de ingresos anuales para el pago de impuestos y para un sistema de contribución a la seguridad social de tasa fija (157 USD mensuales) y una prima de seguro voluntario de salud (otros 146 USD mensuales). Los monotributistas que cotizan al seguro de salud tienen acceso al Programa Médico Obligatorio, es decir a prestaciones médicas generales, incluidos servicios de hospitalización, maternidad, inmunización, tratamiento dental, tratamiento del VIH/SIDA, tratamiento de la toxicomanía y otros servicios de salud. Tras la jubilación, los monotributistas tienen derecho a una pensión mínima. En 2003, había 379.630 cotizantes; en 2013, esa cifra se elevó a 1.723.815.

El Brasil tiene un marco eficaz para atraer a las empresas pequeñas y las microempresas a los sistemas tributarios y de seguridad social. En 2006, los diferentes arreglos regionales se agruparon en el régimen nacional SIMPLES. Además, el Gobierno definió más claramente las responsabilidades y logró una mejor integración de las instituciones, especialmente en materia de recaudación de cotizaciones, supervisión y registro de la propiedad. El nuevo régimen puesto en marcha en julio de 2009 permitió que los microempresarios individuales cotizaran un 5 por ciento del salario mínimo al Instituto Nacional de Seguridad Social, quedando exentos de los impuestos sobre la renta. En junio de 2015, había más de 5 millones de microempresarios que cotizaban activamente y está previsto que, para finales de 2015, coticen más de 10 millones de empresas pequeñas y microempresas.

El Uruguay también ha desarrollado un sistema de Monotributo. Sin embargo, hay investigaciones recientes que indican que, si bien es cierto que casi el 80 por ciento de los trabajadores independientes en el decil superior de ingresos cotizaron al sistema de seguridad social como resultado del Monotributo, menos del 5 por ciento de los trabajadores independientes de los dos deciles inferiores lo hicieron. En respuesta, en 2011, el Gobierno estableció el Monotributo Social MIDES, un régimen separado dirigido a los hogares vulnerables y pobres con negocios individuales sin empleados aparte de la propia familia. El sistema permite que los beneficiarios programen sus cotizaciones con flexibilidad. Además, no es necesario que las personas que empiezan a cotizar al Monotributo Social MIDES abonen las cotizaciones completas hasta el cuarto año de cobertura. En el Brasil, los análisis efectuados indican una pauta similar respecto de los trabajadores pobres del sector informal: el 63,9 por ciento de los microempresarios pertenecen a las categorías media alta y alta; el 16,9 por ciento, a la categoría media; y solo el 19,2 por ciento, a las categorías media baja y baja. De hecho, solo el 1,4 por ciento de todos los microempresarios son pobres.

Por consiguiente, a pesar del éxito de estos enfoques, la afiliación de los microempresarios más pobres ha sido complicada en muchos países de América Latina. En consecuencia,

conseguir una mejor atención a los trabajadores más pobres sigue siendo un reto para cumplir el objetivo de los sistemas de seguridad social de la región de extender una cobertura eficaz a los grupos de difícil cobertura.

Los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay muestran que la conjunción de unas instituciones sólidas, voluntad política y una combinación equilibrada de regímenes contributivos, subsidiados y no contributivos puede ayudar a superar la falta de cobertura (véase el recuadro 1.1). También muestran que sigue habiendo dos desafíos importantes. En primer lugar, aunque esos países hayan logrado atraer a las empresas informales a los sistemas tributarios y de seguridad social mediante regímenes como SIMPLES y Monotributo, generalmente son muy pocos los trabajadores del sector informal que cotizan activamente. Más en general, existe en América Latina una preocupación creciente sobre el modo de dirigirse a los mercados de trabajo informales y de crear los incentivos correctos para que los beneficiarios de los regímenes de asistencia social se incorporen a la economía formal y al sistema de seguridad social contributivo. Y en segundo lugar, a largo plazo, es necesario que los países ajusten los parámetros de los sistemas especiales para los trabajadores del sector informal y otras políticas específicas a fin de garantizar la sostenibilidad financiera sin desincentivar las cotizaciones.

5 —

A la luz de las agendas internacionales de extensión de la cobertura, los países de América Latina y el Caribe se encuentran en diferentes fases en lo concerniente a la aplicación de los pisos nacionales de protección social. Si bien algunos están más avanzados que otros a este respecto, el desafío común consiste en extender progresivamente la cobertura de un modo que no solo resulte adecuado y sostenible, sino también que no cree incentivos negativos para la actividad del mercado de trabajo formal.

Recuadro 1.1. Brasil: Extensión de la seguridad social a los trabajadores domésticos y las amas y amos de casa de bajos ingresos

En 1991, el Brasil aprobó la Ley N° 8.212 que estableció un sistema para que las personas sin ingresos cotizaran al sistema de seguridad social. Recientemente, en 2011, se aprobó una enmienda en virtud de la cual se creó un subsistema especial para las amas y los amos de casa de bajos ingresos. Los beneficiarios no debían percibir ingreso alguno, sus hogares debían tener un ingreso global inferior al doble del salario mínimo y debían estar inscritos en el Cadastro Único para Programas Sociales. Al objeto de recibir prestaciones de seguridad social, las amas y los amos de casa deben cotizar el 5 por ciento del salario mínimo mensual. Al final de 2013, había en el Brasil 592.090 amas(os) de casa que cotizaban activamente, de los cuales el 93 por ciento eran mujeres.

En un esfuerzo por extender la cobertura a los trabajadores domésticos, en junio de 2015, el Gobierno brasileño aprobó la Ley N° 150. La principal reforma consistió en reducir la tasa de cotización del 12 al 8 por ciento.

Expansión de la cobertura en el marco de las prestaciones no contributivas

Mediante la amplia adopción de las pensiones no contributivas en las Américas se pretende luchar contra la pobreza en la vejez y contribuir a la creación de pisos nacionales de protección social. Por ejemplo, la Argentina, Bolivia, el Brasil, el Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, los Estados Unidos, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, Trinidad y Tabago, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela (en lo sucesivo, Venezuela) tienen programas no contributivos de pensiones. En toda la región, siguen existiendo diferencias importantes en cuanto a la cobertura de esos programas y los niveles de las prestaciones. Por ejemplo, Bolivia y Trinidad y Tabago dependen de las pensiones no contributivas para proteger a la mayoría de los adultos de edad avanzada. La Argentina, el Brasil y Panamá dan cobertura a entre el 30 y el 50 por ciento de la población de edad avanzada, con lo que solucionan la mayor parte de la falta de cobertura. El Salvador y el Paraguay dan cobertura a menos del 15 por ciento de la población de edad avanzada. No obstante, la mayoría de los países dirigen sus esfuerzos progresivamente a nuevos grupos, con lo que se relajan las condiciones de admisibilidad y se eliminan con eficacia límites fiscales para cubrir a todos los beneficiarios admisibles. Los niveles de las prestaciones también difieren entre los países. Mientras que en Trinidad y Tabago la pensión universal es equivalente al 30 por ciento del PIB per cápita, en Bolivia esta equivale a menos del 15 por ciento. Muchos países han ido aumentando progresivamente sus prestaciones de pensiones.

Colombia recientemente puso a punto su programa no contributivo de pensiones, el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM). El programa proporcionaba ingresos adicionales a 700.000 beneficiarios, a saber hombres de 57 años o más y mujeres de 52 años o más, cuyos ingresos fueran inferiores al umbral regional de pobreza extrema. La cobertura del programa se había limitado con eficacia mediante recursos fiscales. Al establecer Colombia Mayor en 2013, que se financia con las cotizaciones de los empleados de ingresos altos y con impuestos, el Gobierno dejó de aplicar las cuotas anuales que anteriormente determinaban la extensión de la cobertura para los nuevos beneficiarios de pensiones y comenzó a extender la cobertura a todas las personas de edad avanzada que estuvieran inscritas en función de determinadas categorías socioeconómicas. Como consecuencia, en diciembre de 2013, Colombia Mayor tenía 1,25 millones de beneficiarios.

El Perú ha consolidado su régimen no contributivo de pensiones mediante la extensión de la cobertura y el aumento de los niveles de las prestaciones. El programa piloto Bono Gratitude se puso en marcha en octubre de 2010 y ofrecía el equivalente de 36 USD mensuales a personas de más de 75 años de edad. Este programa fue sustituido en noviembre de 2011 por uno nuevo, Pensión 65, mediante el cual se proporcionaba el equivalente de 125 USD mensuales a las personas de 65 años o más extremadamente pobres que no tuvieran derecho

a una pensión contributiva u otras prestaciones. En 2014, había 450.000 beneficiarios, con lo que el número de beneficiarios aumentó un 46 por ciento con respecto al año anterior. El Gobierno del Perú calcula que el número de beneficiarios llegará al medio millón en 2015.

Bolivia y Trinidad y Tabago han mejorado la adecuación de sus regímenes no contributivos de pensiones. Bolivia aumentó en 2013 y 2014 su pensión no contributiva, la llamada Renta Dignidad, que benefició a más de 900.000 personas. Al mismo tiempo, Trinidad y Tabago amplió en 2014 el programa de Pensiones para los Adultos Mayores (*Senior Citizen's Pension*), que benefició a casi 85.000 personas.

Cabe destacar que el diseño institucional de los programas no contributivos de pensiones en las Américas está muy influido por dos consideraciones principales (Rofman, Apella y Vezza, 2015):

- o bien el objetivo del diseño es extender la cobertura únicamente a un público específico, pasando progresivamente hacia la universalidad, o bien este es universal;
- o bien el diseño elige para administrar y proporcionar las prestaciones del programa utilizar las instituciones de seguridad social existentes, o bien elige hacerlo por conducto de otros nuevos organismos de seguridad social o nuevas instituciones no relacionados con el sistema convencional de seguridad social.

La opción de utilizar o no las instituciones de seguridad social existentes vendrá en gran parte determinada por las capacidades administrativas de la administración existente, así como por el diseño de su infraestructura y los recursos disponibles para cumplir adecuadamente los nuevos retos en materia de suministro.

La variedad de diseños institucionales posibles para extender la cobertura a los grupos vulnerables y a los grupos de difícil cobertura ofrece importantes lecciones, y prueba de ello es la experiencia de las Américas. Es significativo que los distintos programas no se limiten a extender la cobertura a las personas de edad avanzada. El programa de Bolivia Bono Madre Niño - Niña Juana Azurduy de Padilla, por ejemplo, ofrece prestaciones condicionales dirigidas a las mujeres pobres que están embarazadas o a cargo de niños. De igual modo, la Argentina ha logrado extender la cobertura con éxito a las madres y los niños (véase el recuadro 1.2.).

Recuadro 1.2. *Argentina: Asignación universal por hijo*

La Argentina ha progresado en la extensión de la cobertura mediante regímenes de prestaciones por maternidad e hijos, como la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Actualmente, 3,5 millones de familias se benefician de la asignación y el Gobierno ha elevado el nivel de la prestación en 2014 y 2015, hasta el equivalente de 99 USD mensuales.

Los esfuerzos desplegados para extender la cobertura a las mujeres de la región son importantes, especialmente en América Latina y el Caribe, puesto que las desigualdades estructurales en el mercado de trabajo generalmente hacen que la mujer quede excluida de la protección del seguro social que se ofrece a las poblaciones en edad de trabajar. Por ejemplo, habida cuenta de que la probabilidad de que la mujer trabaje en el sector informal, trabaje en el seno familiar sin percibir remuneración o trabaje por cuenta propia es mayor con respecto a la del hombre, existe una tendencia mayor a que la mujer quede excluida de los programas contributivos, como los de desempleo, lesiones profesionales o seguro social de salud.

Muchas personas en edad de trabajar de la región cuentan con una limitada cobertura del seguro social. A este respecto, México está considerando la posibilidad de reformar la Ley del Seguro Social para establecer un régimen de seguro de desempleo. Los trabajadores del sector formal tendrían derecho a percibir hasta el 60 por ciento de su último salario y el plazo máximo de duración de la prestación sería de seis meses.

Reconsideración del sistema de seguridad social para mejorar la extensión de la cobertura

En paralelo a los diversos esfuerzos desplegados para extender la cobertura mediante la atención específica a los trabajadores y las empresas del sector informal, como es el caso en la Argentina, el Brasil o el Uruguay, o mediante programas no contributivos de prestaciones, otros países de las Américas están tratando de introducir reformas sistémicas en sus regímenes contributivos de pensiones como medio de extender la cobertura. En muchos países de América Latina, menos del 40 por ciento de la población económicamente activa está cubierta por la seguridad social contributiva (cuadro 1.3). Ante este panorama, también se está estudiando la posibilidad de realizar reformas paramétricas.

En 2012, el Perú reformó su legislación en materia de pensiones a fin de fomentar la competencia entre los gerentes de los fondos privados y de extender la cobertura de seguridad social. El objetivo era apoyar la extensión de la cobertura permitiendo que los trabajadores independientes menores de 40 años cotizaran a fondos de pensiones privados o públicos. A su vez, se estableció un sistema de cotización definida para fomentar las cotizaciones de los empleados de las pequeñas y medianas empresas. Si bien la reforma resultó ser efectiva para reducir los cargos de gestión, los progresos en la extensión de la cobertura fueron menos notables. Es significativo que en agosto de 2014 el Congreso revocara la obligación de cotizar de los trabajadores independientes.

Cuadro 1.3 Cobertura de seguridad social: Porcentaje de cotizantes respecto de la población económicamente activa

< 25 por ciento	25-40 por ciento	41-60 por ciento	> 60 por ciento
Guatemala	Bolivia	Argentina	Chile
Honduras	Colombia	Brasil	Costa Rica
Perú	República Dominicana		Panamá
	Ecuador		Uruguay
	El Salvador		
	México		
	Nicaragua		

Fuente: Datos procedentes de las estimaciones de población económicamente activa del Banco Mundial y de las estimaciones de contribución activa de los organismos nacionales de seguridad social.

México y Chile están llevando a cabo procesos de reforma sistémica. En 2014, el Congreso de México aprobó la Ley de Pensión Universal, que actualmente se encuentra en el Senado. Con el texto actual se solucionaría la falta de cobertura de las pensiones –el 43,5 por ciento de las personas de edad avanzada no reciben ninguna pensión, ya sea contributiva o no contributiva– al conceder una pensión mensual a todas las personas de edad avanzada, sean o no ciudadanos de México, que hayan vivido al menos 25 años en el país.

En Chile, la Presidenta Bachelet estableció en abril de 2014 una Comisión de Pensiones mediante un Decreto Presidencial al objeto de que estudiara y analizara el sistema de pensiones de Chile y propusiera reformas dirigidas a mejorar su efecto redistributivo, y de que examinara la posibilidad de introducir un sistema combinado. El informe final de la Comisión se programó para el segundo semestre de 2015.

El Salvador y Honduras, como parte de sus estrategias nacionales de protección social, aprobaron leyes para reorganizar sus sistemas de seguridad social en 2014 y 2015, respectivamente. El Salvador aprobó la Ley de Desarrollo y Protección Social con el objetivo de reforzar el enfoque de ciclo de vida en la seguridad social. Un rasgo importante del sistema es la estrecha coordinación que existe entre los numerosos ministerios gubernamentales y la instauración de medidas de gobernanza para asegurar su ejecución gradual y efectiva (Miranda Baires, 2015). De igual modo, Honduras aprobó en mayo de 2015 la Ley de Protección Social, en virtud de la cual se reestructura el sistema de protección social en cinco regímenes: Piso de Protección Social, Seguro de Previsión Social, Seguro de Atención de la Salud, Seguro de Riesgos Profesionales y Seguro de Cobertura Laboral.

Hacia la “Cobertura Universal de Salud”

En el período reciente, una serie de países ha adoptado medidas positivas para extender el acceso a la protección de atención de salud. Por ejemplo, en los Estados Unidos se han realizado continuos progresos en el marco de la Ley de Protección al Paciente y Cuidado de Salud Asequible, que ha dado cobertura a más de 16,4 millones de personas en 2015, bien mediante planes privados especiales de atención de salud o bien mediante la renovación de la cobertura existente (ASPE, 2015). A pesar de los progresos realizados, aún quedan cuestiones por resolver: según las estimaciones, en los Estados Unidos hay 31 millones de residentes que en 2016 seguirán sin contar con un seguro de salud (Rice T. y otros, 2014).

Normalmente, los progresos hacia la cobertura universal son lentos y graduales. Por ejemplo, en Colombia, el sistema de seguro de salud ha experimentado un crecimiento lento en la tasa de afiliación desde el 25 por ciento a principios del decenio de 1990. Las importantes reformas jurídicas emprendidas y el apoyo financiero del Estado allanaron el camino. A raíz de una decisión de la Corte Constitucional, a partir de 2010, el Gobierno incluyó a los niños menores de 18 años de edad. Posteriormente, decidió que las personas aseguradas debían tener los mismos derechos en el marco de los sistemas contributivos y subsidiados, de conformidad con el Plan Obligatorio de Salud, gracias al cual se aumentó la cobertura del seguro de salud hasta el 90,8 por ciento en 2012. Desde que se promulgó la nueva Ley Estatutaria de Salud en febrero de 2015, la cobertura del seguro de salud es universal. El Gobierno tendrá que proporcionar subsidios para velar por que todos los ciudadanos estén cubiertos. La Ley también erradicó los obstáculos administrativos a la atención de salud de urgencia.

En términos generales, la agenda de la Cobertura Universal de Salud parece ser menos controvertida en las Américas que el debate sobre la reforma de las pensiones. Cada vez es mayor el consenso regional acerca del derecho a la atención de salud. Como consecuencia, diversos países han adoptado importantes medidas para reducir la segmentación de sus sistemas de atención de salud, entre ellos Colombia. Existe una tendencia común a separar la financiación del sector de salud de la prestación de los servicios. Según el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud, el gasto total en salud per cápita casi se duplicó entre 2001 y 2012 en América Latina, mientras que el gasto directo disminuyó en 7 puntos porcentuales (Dmytraczenko y Almeida, 2015).

Conclusiones

Los países de las Américas continúan mejorando la cobertura. Los programas de seguro de salud han extendido la cobertura con más rapidez gracias al fuerte apoyo proporcionado por los gobiernos nacionales y por una hoja de ruta para las políticas más clara: los países

han implantado de forma decidida subsidios de seguro de salud parciales o totales para los ciudadanos sin cobertura y regímenes de salud integrados contributivos y subsidiados. En lo que respecta a las pensiones, el consenso regional es menos claro. Si bien las economías más avanzadas de América Latina, incluidas las economías argentina, brasileña y uruguaya, han conseguido extender la cobertura en lo referente a las prestaciones monetarias mediante una combinación de regímenes contributivos, no contributivos y específicos para grupos especiales (trabajadores del sector informal, empresas del sector informal, amas de casa, trabajadores rurales, etc.), otros países van a la zaga. Las pensiones no contributivas se han utilizado para superar parcial o totalmente la falta de cobertura, pero aún quedan problemas por resolver. Incluso en los países donde la cobertura se ha extendido de forma significativa, los pobres y los trabajadores vulnerables del sector informal a menudo siguen excluidos de los sistemas de seguridad social contributivos y están particularmente expuestos a los riesgos del ciclo de vida y del mercado de trabajo. En lo tocante a las prestaciones monetarias, el proceso de integración entre los regímenes contributivos y no contributivos sigue siendo más lento que en el caso de los sistemas del seguro de salud. En conjunto, y a pesar de los obstáculos, la región se dirige activamente hacia el fortalecimiento de los sistemas de seguridad social, en muchos casos realizando progresos hacia la realización de pisos nacionales de protección social, y más en general para extender la cobertura y mejorar la adecuación a lo largo del ciclo de vida y en todas las ramas.

Excelencia en la administración: condición fundamental para la seguridad social de la población en las Américas

La evolución de los sistemas de seguridad social en todos los países y regiones, incluido el conjunto de las Américas, actualmente se caracteriza por la firme determinación de potenciar la dimensión de gestión de los mecanismos de suministro de prestaciones y servicios. Por un lado, ello se debe a la mayor demanda de recursos disponibles y a las limitaciones identificables en muchas esferas de la administración pública. Por otro lado, ello se debe al reconocimiento de que disponer de sistemas de seguridad social sólidos y bien gobernados es esencial para asegurar la confianza y el cumplimiento de todas las partes interesadas. En general, el uso eficiente de los recursos y el afianzamiento de organizaciones sólidas en los principios de “buena gobernanza” se consideran decisivos para la aplicación con éxito de la política, no solo en los países con los sistemas de seguridad social más completos, sino también para los que tratan de desarrollar y fortalecer más los sistemas nacionales. La capacidad para suministrar prestaciones y servicios de seguridad social, independientemente de la voluntad política, cada vez se considera más estrechamente vinculada a la capacidad de gestión y a la calidad de la administración. Ese es el motivo de que el objetivo de la “excelencia en la administración” haya dejado de considerarse una opción para pasar a ser una obligación. El cumplimiento de esa obligación es por ende más importante para los sistemas de seguridad social de las Américas, donde hace falta fortalecer la cobranza de las cotizaciones y la confianza del público. En este contexto, los indicios de la reciente evolución y tendencias muestran que muchos países que se han comprometido a extender y mejorar la cobertura de seguridad social están realizando grandes inversiones en recursos humanos, en soluciones de tecnologías de la información y de la comunicación, en iniciativas de comunicación y, sobre todo, en el desarrollo de soluciones de gestión sólidas basadas en la transparencia y la participación, subyacentes a los principios de sostenibilidad de los sistemas de seguridad social.

La AISS define la excelencia en la administración de la seguridad social en función de la consecución de la buena gobernanza, un alto rendimiento y una mayor calidad de los servicios. En otras palabras, se considera que la búsqueda de la excelencia en la administración se ve comprometida en contextos de gobernanza deficiente, desempeño organizativo ineficiente e inefectivo y falta de calidad de los servicios prestados a las partes

interesadas. En las Américas, y en otros lugares, los conjuntos clave de factores que influyen en el contexto de los esfuerzos por mejorar la administración de los programas y sistemas de seguridad social son dos:

- el contexto nacional y regional; y
- el mandato operativo y las capacidades de la administración de la seguridad social.

A su vez, existe una tendencia cada vez más amplia de todas las administraciones de la seguridad social a adoptar una orientación de valor similar, en la cual:

- la “excelencia” se vea cada vez más como una mentalidad directora y no como un marco constrictivo de obligado cumplimiento; y
- la “excelencia” se entienda como un “fin” administrativo en la gestión de los recursos, y también como un “medio” de crear una prestación de servicios centrada en el ciudadano y de lograr objetivos de políticas en el plano social.

Con independencia de esos aspectos comunes, es preciso tener cautela en relación con cualquier intento de comparar la relativa consecución de la “excelencia” entre las distintas organizaciones y jurisdicciones nacionales. Ante todo, el logro de la excelencia en la administración, a pesar de ser un objetivo común a todas las administraciones de la seguridad social, depende de los contextos nacionales y regionales que, en el caso de las Américas, pueden ser muy diversos. Además, los respectivos mandatos operativos de todas y cada una de las organizaciones de seguridad social deberían ser, en todas las circunstancias, los principales puntos de referencia para evaluar la excelencia administrativa. Por consiguiente, un mandato operativo claro y bien centrado es el punto de partida de la mejora, que permite que todas las operaciones se desarrollen de un modo coherente con respecto a un conjunto común de principios y objetivos.

A su vez, en las administraciones de la seguridad social, la búsqueda de la excelencia administrativa se debe considerar una mentalidad global y un factor permanente que propicie la acción, en lugar de un marco restrictivo con normas y procedimientos coercitivos. El fomento de una cultura de excelencia en las organizaciones es una pieza clave de la mejora y el éxito. Ello requiere la implicación de todos los actores de la organización, al igual que de todas las demás partes interesadas legítimas, pero sobre todo significa que todos los procesos deben pasar por un proceso de evaluación de la calidad con respecto al uso adecuado y eficiente de los métodos y las herramientas.

Por último, la excelencia en la administración tiene que seguir permanentemente centrada no solo en la gestión de los recursos, sino también en la defensa y promoción de los intereses generales de los ciudadanos y en los objetivos de políticas más amplios de la sociedad en materia de seguridad social.

Cuestiones básicas para las administraciones de la seguridad social de las Américas

Desde el diseño de los programas de seguridad social hasta la entrega final de las prestaciones y los servicios, hay una serie de objetivos que es necesario abordar en el “camino hacia la excelencia”. Por solo mencionar unos pocos, estos incluyen:

- proteger la calidad de la información;
- garantizar que los sistemas de recaudación de cotizaciones se centren en los intereses de los beneficiarios y los afiliados;
- fomentar la educación en apoyo del cumplimiento;
- suministrar servicios e información accesibles.

Esos objetivos conforman de forma concreta el concepto y los principios de la “buena gobernanza”, la cual es fundamental para el desarrollo eficaz de la administración pública, y reviste una importancia particular al abordar la administración de la seguridad social, punto de interacción fundamental entre los Estados y sus ciudadanos. Tal como se define en las *Directrices de la AISS sobre la Buena Gobernanza*, principios como los de transparencia, responsabilidad, participación, previsibilidad y dinamismo deben constituir los pilares de la administración de la seguridad social y son factores esenciales para conseguir el respeto y la confianza de las partes interesadas y, más en general, de la sostenibilidad social, política y financiera de los sistemas de seguridad social.

Los responsables de las políticas y los gerentes superiores de un número creciente de administraciones de la seguridad social de las Américas adoptan cada vez más los principios mencionados, y ahora sustentan las opciones estratégicas que adoptan.

Labor en pro de la “excelencia” administrativa en las Américas

Las mejoras sistemáticas introducidas en la gobernanza, la planificación estratégica y la gestión del desempeño de las administraciones de la seguridad social han tenido una importancia fundamental en las recientes reformas realizadas en toda la región. A este respecto, las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) han desempeñado un papel fundamental. Es interesante hacer notar que son muchos los datos que muestran las repercusiones positivas de las TIC.

TIC: Algo más que una mera herramienta de ejecución

En los últimos años, se ha observado un importante despliegue de esfuerzos por parte de las administraciones de la seguridad social dirigidos a aumentar el número y tipo de servicios suministrados en línea y a modernizar los programas informáticos en los que se ejecutan sus programas de TIC.

Los servicios en línea permiten aumentar la eficiencia. Por un lado, reducen los gastos administrativos, puesto que disminuye la carga de trabajo de las oficinas locales de seguridad social, al tiempo que el funcionamiento “sin papel” genera importantes economías y puede incluso apoyar objetivos de políticas medioambientales. Por otro lado, posibilitan una mayor autonomía y sencillez en las tramitaciones de los beneficiarios de la seguridad social.

Por lo que respecta a los ejemplos, el Instituto Venezolano de Seguro Social (IVSS) ha emprendido reformas para aumentar la disponibilidad de los servicios en línea, y ahora ya hay acceso a los registros de las pensiones y a la información relativa a las cotizaciones abonadas. En el ámbito de la protección de la salud, los adelantos tecnológicos introducidos por el Seguro Social de Salud (EsSalud) del Perú han facilitado los trámites administrativos y de registro, como el Registro de Información Laboral (T-Registro) y la Planilla Mensual de Pagos (PLAME). Cabe asimismo destacar que esos cambios han seguido favoreciendo el importante aumento de las cotizaciones recaudadas, fruto de las mejoras de cobertura.

La Caja de Seguro Social (CSS) de Panamá ha lanzado el Sistema de Información de Salud y Seguridad Ocupacional (SISSO), herramienta virtual que permite a las empresas realizar autoevaluaciones del nivel de riesgo profesional de sus empleados y tomar medidas preventivas en consecuencia. La herramienta también permite a los empleadores notificar los accidentes en el lugar de trabajo a la Caja de Seguro Social. En Costa Rica se están implantando procesos de TIC para facilitar el registro de los accidentes de trabajo y mejorar las respuestas del Gobierno mediante una mejor información, al tiempo que se aumenta la eficiencia gracias al menor uso del papel. La Asociación Chilena de Seguridad (ACHS) recientemente ha perfeccionado su mecanismo de supervisión de las TIC mediante la introducción de un nuevo programa informático para mejorar la gestión de su plataforma tecnológica. La Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) de la Argentina, que ahora tramita la mayoría de las reclamaciones por medios electrónicos, ha logrado importantes reducciones en los tiempos de tramitación para las reclamaciones relativas a las enfermedades profesionales o los accidentes de trabajo.

El acceso a la información en relación con las cotizaciones, los pagos y la petición de documentos y tarjetas de seguridad social en línea también ha experimentado una amplia expansión en toda la región. En el Canadá y los Estados Unidos, las personas

cubiertas pueden solicitar una nueva tarjeta del seguro de salud en línea, mientras que la Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos ha ampliado la información que ofrece en su plataforma en línea (my Social Security) de las cuentas personales, que ahora incluye la carta de verificación de beneficios y el historial de pagos.

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de la Argentina ha tratado de aumentar la capacidad presupuestaria individual y promover una mayor autonomía de los beneficiarios de la seguridad social permitiéndoles hacer un seguimiento en línea de los gastos que realizan mediante su tarjeta de prestaciones de la seguridad social, al tiempo que se pone a disposición de los beneficiarios de pensiones y de los beneficiarios de servicios bancarios en línea a través de su sitio web.

El Salvador puso en marcha en 2015 una Oficina Virtual polivalente para el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), a través de la cual los empleadores pueden planificar y abonar cotizaciones de la nómina al régimen de seguro de salud, al tiempo que los beneficiarios pueden comprobar cuándo hay disponibilidad de consultas en sus centros de salud locales.

De igual modo, el Banco de Previsión Social (BPS) del Uruguay también ha realizado importantes progresos en el número de servicios en línea que ofrece y ha ampliado el número de procedimientos y regiones atendidos mediante su servicio Agenda Web, sistema en línea que ofrece a los usuarios la posibilidad de concertar citas para realizar gestiones en la correspondiente oficina regional del Banco. Los beneficiarios también pueden ahora consultar en línea el estado de su expediente médico para tramitar la incapacidad permanente. Asimismo, los afiliados en las Bahamas actualmente pueden consultar en línea los estados de cuenta de sus cotizaciones de la Oficina del Seguro Nacional.

Las plataformas integradas basadas en las TIC han posibilitado la implantación de grandes programas transversales a varios organismos a través del intercambio de datos y de la capacidad de procesamiento. Así ha ocurrido, por ejemplo, en la Argentina, el Brasil, México y el Uruguay. Y, lo que es significativo para el diseño de los sistemas de seguridad social, con este enfoque no es necesario cambiar las jurisdicciones institucionales, lo que implicaría fusionar instituciones separadas para construir programas integrados.

Tecnología móvil

El uso de la tecnología móvil también se está adoptando como medio de mejorar la eficiencia de los pagos de las prestaciones. De hecho, actualmente, hay dos corrientes en la esfera de las pensiones y otros pagos de prestaciones monetarias. Una tiene que ver con nuevas estrategias para utilizar los pagos de la seguridad social como medio de incorporar a los

ciudadanos de todas las edades en el sistema bancario. Estas iniciativas permiten que los beneficiarios tengan acceso (a través de instituciones oficiales) a servicios financieros como el crédito, el ahorro y transacciones electrónicas, que están adaptadas a las necesidades de los hogares de bajos ingresos y contribuyen a facilitar el consumo.

El uso de la tecnología móvil en apoyo de la inclusión financiera tiene importantes consecuencias para la seguridad social; no solo ayuda a reducir los gastos administrativos de las instituciones de seguridad social y a aumentar la transparencia, sino que también reduce en una disminución de los tiempos de entrega de los servicios, lo que favorece a los beneficiarios.

La segunda corriente se refiere al hecho de que los pagos de las prestaciones en cuentas bancarias puede no ser la mejor solución para algunos hogares, dado que muchos bancos no tienen sucursales en las zonas rurales, lo que hace que los beneficiarios tengan que recorrer largas distancias para acceder a los servicios financieros. Por ejemplo, el programa del Gobierno peruano Juntos ofrece pagos mediante cuentas de ahorro, aunque solo el 18 por ciento de los beneficiarios disponen de sucursales bancarias en su distrito. En consecuencia, existen muchas iniciativas cuyo objetivo es facilitar la disponibilidad de los servicios financieros a todos los ciudadanos, en particular mediante el uso de la tecnología móvil.

En el plano legislativo, se han llevado a cabo muchas reformas, por ejemplo en Bolivia, Colombia y el Perú, para mejorar el acceso a los servicios financieros a través de instituciones no bancarias, como operadores de telecomunicaciones o establecimientos de venta al por menor. Los programas de Colombia Más Familias en Acción y Jóvenes en Acción también han sido innovadores; han establecido una asociación con un banco para que los pagos de la seguridad social se realicen mediante el servicio del banco de “billetera móvil”. Actualmente, el 30 por ciento de los beneficiarios de la seguridad social reciben pagos en efectivo por este medio.

La mejora del proceso de pago ha sido igualmente un objetivo fundamental del Gobierno de Honduras en el contexto de su programa de transferencias monetarias Bono 10.000 (también conocido como Bono Vida Mejor). El Gobierno probó tres procesos alternativos de desembolso de prestaciones, entre ellos pagos a sucursales del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Banadesa), pagos a entidades de ahorro rurales y cooperativas de crédito y pagos en cooperación con una empresa de telecomunicaciones, notificando por mensajes de texto a los beneficiarios dónde y cuándo podían cobrar sus transferencias. Tras las pruebas, el Gobierno anunció en 2015 que los pagos del programa Bono 10.000 se realizarían a cuentas de ahorro básicas de dos bancos.

Por último, en Venezuela, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) ha ofrecido a los beneficiarios de pensiones la posibilidad de recibir nuevas tarjetas de débito (DébitoClave), lo que facilita la manera en que pueden cobrar sus pensiones y ofrece a esas personas nuevos servicios móviles y en línea. Los usuarios de las tarjetas pueden acceder a los diversos servicios que ofrece el Banco de Venezuela, entre ellos la notificación a través de mensajes de texto de las transferencias hacia y desde sus cuentas, un servicio bancario en línea y una línea telefónica a través de la cual pueden realizar diversas transacciones bancarias.

En el ámbito de la telefonía móvil, el Banco de Previsión Social (BPS) del Uruguay también ha iniciado recientemente su nueva aplicación para smartphone y tableta denominada Trabajo Doméstico, que permite a los empleadores de trabajadores domésticos acceder a la información de facturación y actualizar la situación de sus empleados. El Banco también tiene como objetivo mejorar la comunicación con los beneficiarios de pensiones y los trabajadores por medio de mensajes de texto. La Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos ha creado una versión de su sitio web para dispositivos móviles, lo que permite que los beneficiarios accedan a información importante y puedan solicitar el cambio de número de la tarjeta de seguro social.

La tecnología móvil también es de gran utilidad para los administradores. En el Perú, se evaluará a los ciudadanos con derecho a las nuevas prestaciones de invalidez no contributivas (Pensión 65) mediante un equipo móvil de evaluación de la invalidez que identificará y ofrecerá cobertura a las personas de las zonas remotas que anteriormente habían sido excluidas. Se estima que unas 87.000 personas cumplen los requisitos para acceder al programa. Se utilizará tecnología innovadora que simplifica la incorporación de la información recogida durante las visitas a los hogares en el sistema informático y, gracias a esa información, los directores del programa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, podrán hacer un seguimiento en tiempo real de la labor realizada por el personal local.

Mejora del desempeño de los regímenes de pensiones

Los regímenes de pensiones son elementos fundamentales de los sistemas de seguridad social y es esencial asegurar su sostenibilidad y efectividad a largo plazo. En Colombia, el antiguo Instituto de Seguros Sociales fue sustituido por Colpensiones en 2012 para gestionar y administrar el régimen estatal de pensión. Entre los objetivos de la reforma estaba la racionalización del proceso de aprobación de solicitudes y la aceleración y agilización de la prestación de servicios mediante la automatización de más de 118 procesos.

En los últimos años también se ha experimentado la llamada “re-reforma” de algunos regímenes privados de pensiones de cotización definida en América Latina. Independientemente, los pilares de los regímenes de cotizaciones definidas siguen siendo importantes en varios países. A este respecto, recientemente, la atención se ha centrado en la cuestión de tratar de aumentar los rendimientos de las inversiones de los fondos de pensiones, reducir los costos y aumentar los niveles de las prestaciones.

En Bolivia, la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo (Gestora), nueva entidad pública formada para hacerse cargo de la administración de las cuentas personales de jubilación de gestión privada y mejorar su eficiencia, se estableció por decreto en 2015 para que fuera funcional en un plazo de 18 meses. La Gestora se creó para mejorar los rendimientos de los activos en los que se había invertido como medio de elevar los niveles de las prestaciones. La tasa de rendimiento de entre el 5 y el 8 por ciento lograda por el régimen de pensión privado se consideró insuficiente, y el nuevo organismo público contará con una cartera de inversión más amplia que su predecesor.

Los fondos de la seguridad social, cuando se invierten con eficacia, también pueden desempeñar papeles positivos más amplios. El Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de la Argentina es un fondo de reserva que realiza inversiones en diferentes sectores como la infraestructura (energía y carreteras), y también ofrece hipotecas y préstamos. Es interesante resaltar que este fondo se creó con los fondos acumulados del régimen de cuentas individuales tras la nacionalización del régimen de pensión privado.

Varios países están actualmente considerando la posibilidad de introducir reformas importantes en sus sistemas de pensiones basándose en la evaluación que indica que los gastos administrativos de las estructuras existentes son demasiado elevados y que los sistemas han resultado ineficaces para extender la cobertura. Chile estudia introducir una reforma importante en su actual régimen de pensión privado. Para mejorar el rendimiento administrativo global, así como para reducir los cargos administrativos y extender la cobertura, se propone introducir una gestión de los fondos de pensiones administrada por el Estado en combinación con los fondos privados existentes. También en Chile, como parte de sus esfuerzos por reducir los costos para los titulares de las cuentas, el proceso de licitación destinado a seleccionar una nueva empresa de gestión de los fondos de pensiones que cubriera a todas las personas que se incorporaban a la fuerza de trabajo concluyó con la selección por el Superintendente de Pensiones de la administradora de fondos de pensiones (AFP) que ofrecía los cargos administrativos más bajos.

De igual modo, con miras a mejorar el desempeño administrativo y apoyar los niveles de las pensiones, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero de Costa Rica ha reducido el valor de los cargos administrativos máximos cobrados por las empresas de gestión de los fondos de pensiones.

Coordinación, transparencia y accesibilidad

La mejora del desempeño administrativo se puede lograr mediante una mejor coordinación entre los programas de seguridad social y otros organismos, y muy especialmente los departamentos de política laboral. Los objetivos fundamentales de la colaboración son tratar de evitar la duplicación de tareas entre los departamentos y mejorar la recopilación de datos estadísticos mediante un mayor intercambio de información. Por ejemplo, la coordinación entre las diferentes ramas de protección social en el Ecuador se mejorará mediante la instalación de una Plataforma Gubernamental de Desarrollo Social centralizada que contará con 3.000 funcionarios públicos que anteriormente trabajaban en ministerios separados. Está previsto que con esa plataforma se consiga una mayor eficiencia y eficacia en la toma de decisiones y una mayor productividad en la gestión pública.

En el Uruguay, el Sistema Integrado de Información del Área Social supervisa y coordina la información entre los diferentes programas de protección social. Se observan experiencias similares en otros países, como la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y México (véase el recuadro 2.1).

Más en general, la mejora de la disponibilidad de la información es esencial para generar confianza en la administración del sector público, en particular en la administración de la seguridad social. Por ejemplo, unas mejores corrientes de información pueden ser un modo

Recuadro 2.1. Coordinación interinstitucional en la Argentina

Los progresos realizados en los servicios en línea y automatizados a menudo han venido acompañados de medidas de coordinación interinstitucional. Por ejemplo, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de la Argentina, en colaboración con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y todos los demás agentes que intervienen en los servicios de seguridad social, han establecido un sistema global, unificado y consolidado para el registro seguro y la divulgación de información dirigido a todas las organizaciones de empleadores que cotizan y a los organismos que ofrecen prestaciones de seguridad social. Este portal es la ventanilla única a través de la cual los empleadores pueden actualmente comunicarse con diversas instituciones de seguridad social. Por ejemplo, el sistema busca simplificar la registración de los trabajadores comprendidos en el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, además de darle a los empleadores la herramienta para que realicen los pagos correspondientes de contribuciones y aseguradoras de riesgos del trabajo.

importante de hacer que aumenten las tasas de afiliación a los regímenes de pensiones y de extender la cobertura, y al mismo tiempo de contribuir a un mejor cumplimiento. De hecho, el principio de “gobierno abierto” para crear corrientes de información entre los gobiernos y sus ciudadanos ha sido adoptado por muchas administraciones de la seguridad social, que han establecido herramientas de transparencia en sus sitios web para publicar información fiscal o estadística detallada relativa a la administración de los programas de seguridad social.

En la República Dominicana, un comité técnico sobre seguridad social (compuesto, entre otros, por el Consejo Nacional de Seguridad Social, el Ministerio de Salud Pública y la Superintendencia de Pensiones), se encarga de la normalización de la producción de datos estadísticos y de su facilitación a los ciudadanos para permitir una participación más amplia en los procesos de adopción de decisiones. En México, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) ha intensificado los vínculos con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales con el mismo propósito. Para mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información, y aumentar la sensibilización entre la población acerca de sus derechos, el Ministerio de Desarrollo Social de Chile ha dado acceso a toda la información relativa a los servicios prestados por el sistema de protección social.

21 —

Además de divulgar más información sobre la gestión interna de las administraciones de la seguridad social, los datos mejorados pueden redundar en mejores análisis de los efectos de la seguridad social en cuestiones como las tasas de pobreza, la capacidad de empleo y los resultados de la inversión social. La recopilación de esos datos y su posterior análisis son fundamentales para la elaboración de una política social adaptada a las necesidades de los distintos grupos de población, así como para la planificación futura de las administraciones de la seguridad social y la asignación de recursos a las mismas.

Generalmente, la tendencia visible hacia la coordinación más integrada de los actores en los sistemas nacionales de seguridad social de las Américas crea una nueva necesidad de evaluación del desempeño global del sistema nacional. Se trata de una prioridad que merece tener más relevancia en las Américas. Un primer desafío es determinar a qué organismo se le encargará la realización de las evaluaciones. Los organismos nacionales de seguridad social son claramente buenos candidatos para desempeñar esa función.

Apoyo a la prestación local de servicios adaptados

Además de las medidas adoptadas para mejorar la comunicación entre las administraciones de la seguridad social y los beneficiarios, existe también una tendencia a la mejora de la calidad de los servicios a distintos niveles y para diferentes servicios.

Dentro de este marco, la Secretaría de Salud de México ha establecido recientemente una asociación con CASALUD para mejorar el diagnóstico temprano de las personas en situación de riesgo de contraer enfermedades no transmisibles mediante actividades de divulgación en los hogares y las comunidades. CASALUD ofrece un modelo de prevención que utiliza tecnologías de la información para evaluar el riesgo, pero también proporciona un mecanismo de seguimiento en forma de asesoramiento sobre vida saludable para prevenir la aparición de diabetes o hipertensión. Los pacientes considerados en situación de riesgo pueden utilizar una aplicación móvil que les permite vigilar su estado y transmite datos vitales a los médicos que llevan su caso.

También en el contexto de la salud, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) de El Salvador ha ampliado recientemente su Programa de Medicamento Domiciliario a nuevas regiones del país. Este programa, establecido en 2011, permite que los beneficiarios con una incapacidad física que les impide desplazarse hasta las farmacias locales a recoger los medicamentos prescritos puedan recibir esos medicamentos en sus hogares. En Costa Rica, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, junto con la Dirección Nacional de Pensiones, ha transferido, por ejemplo, las competencias de registro de las pensiones a las autoridades locales, a fin de facilitar el acceso a los beneficiarios de pensiones que no tienen conexión a Internet. Es importante que los avances procedentes de las tecnologías de la información y de la comunicación para dar cobertura a las poblaciones de difícil cobertura apoyen medidas más generales para ampliar la disponibilidad de la protección social a las personas que viven en zonas geográficas remotas. En lo relativo a la atención de salud, por ejemplo, esas tecnologías son muy necesarias, habida cuenta de la diferencia entre los niveles de acceso efectivo a los servicios proporcionados en las zonas rurales y en las urbanas.

Mejora de la calidad de los servicios

Muchas administraciones de la seguridad social han puesto en marcha reformas para potenciar métodos de evaluación y vigilancia de la calidad de los servicios. En este sentido, se presta especial atención a fomentar y fortalecer los canales de comunicación y la interacción entre las instituciones y sus beneficiarios, y en particular a medir la satisfacción de los usuarios en relación con la calidad de los servicios.

Como ejemplo, la Administración de Pensiones de Quebec en el Canadá ha actualizado su mecanismo de medición de la satisfacción del cliente para mejorar la especialización sectorial y proporcionar un panorama más claro de las necesidades de los clientes de mejora de los servicios. El desarrollo del sistema de pago de las cotizaciones en línea ha sido otra herramienta fundamental que se ha adoptado ampliamente en toda la región. Por ejemplo, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias (CJPB) del Uruguay reestructuró completamente el mecanismo de recaudación de cotizaciones y estableció un sistema de

telecomunicación a distancia para permitir que los empleadores y los empleados abonaran sus cotizaciones en línea, con lo que se suprimieron las transferencias monetarias, se aumentó la seguridad de la información sensible y se elevó la calidad del servicio. El Servicio Nacional de Seguro de San Vicente y las Granadinas puso en marcha el pago de cotizaciones en línea mediante su servicio emblemático eSubmit+, con lo que redujo el papeleo y los gastos administrativos, y mejoró la calidad de los datos presentados.

Tan importante como lo anterior para los objetivos de calidad de los servicios, la mayor eficacia en el suministro de las prestaciones y en la recaudación de cotizaciones, en particular mediante la promoción del cumplimiento voluntario, también ha permitido que las administraciones de la seguridad social reduzcan los niveles de error, evasión y fraude.

Conclusiones

Las Américas desempeñan actualmente un papel destacado en la adopción de métodos y prácticas innovadores, lo cual es reflejo del gran compromiso adquirido por las administraciones de la seguridad social para mejorar la gestión y dirigir a sus organizaciones hacia la “excelencia”, y en especial para apoyar el desarrollo de sistemas nacionales de protección social sostenibles y más completos. No cabe duda de que un factor fundamental del éxito de las políticas aplicadas en las Américas en los últimos años han sido las medidas adoptadas por las administraciones de la seguridad social para mejorar la eficacia y eficiencia de su gestión de los recursos.

El mencionado compromiso adquirido por las administraciones de la seguridad social de las Américas de trabajar en pro de la “excelencia” en la administración responde a la necesidad de innovar y elaborar buenas prácticas que se adapten a los retos específicos y diversos que afrontan los sistemas de seguridad social y las poblaciones. Gracias al desarrollo de las herramientas prácticas proporcionadas por el Centro para la Excelencia de la AISS, como las Directrices de la AISS para la Administración de la Seguridad Social, cabe esperar que aún mejoren más la eficacia y eficiencia de la gestión de los recursos y las capacidades generales de las administraciones de la seguridad social.

Potenciación de los efectos sociales y económicos positivos de los sistemas de seguridad social en las Américas

Los sistemas de seguridad social tienen efectos sociales y económicos positivos para las personas, familias, comunidades, empresas y sociedades. Esta afirmación, cada vez más aceptada a nivel político, es válida con independencia del nivel de desarrollo económico que tenga un país. Si bien la cobertura efectiva de seguridad social es mejorable en muchos Estados, la mayoría de los países pueden permitirse proporcionar de forma sostenible al menos algunas formas de seguridad social básica a toda la población. En el entendimiento de que una serie de factores implicados (relativos a la política, la población, el mercado de trabajo, las estructuras económicas y los procesos de producción, las estructuras institucionales, el medio ambiente, etc.) seguirán poniendo obstáculos de política a los sistemas de seguridad social, incluso en lo que se refiere a la generación de ingresos fiscales y objetivos de redistribución pública, los desafíos fundamentales que afrontan muchos países en las Américas se refieren al modo de mantener de forma sostenible y de extender una cobertura de seguridad social eficaz y de materializar mejor el inherente potencial social y económico positivo de sus sistemas nacionales de seguridad social en beneficio de todos.

Uno de los principales desafíos que afrontan los analistas para determinar los efectos sociales y económicos positivos de los sistemas de seguridad social es la inexistencia de datos que ofrezcan medidas precisas de esos efectos y la dificultad de aislar el efecto de una sola variable (como los programas de seguridad social) en los niveles de pobreza, desigualdad y crecimiento económico en los casos en que también influyen otras variables, como el entorno externo y las políticas públicas.

Con independencia de ello, se reconoce que los sistemas de seguridad social tienen realmente efectos sociales y económicos positivos en las personas, familias, comunidades, empresas y sociedades. Por citar solo unos pocos ejemplos, los sistemas de seguridad social:

- Apoyan el consumo diario de bienes y servicios en los hogares y, por tanto, apoyan la actividad económica y el empleo locales, por medio de prestaciones monetarias.
- Apoyan a las familias con niños pequeños mediante prestaciones monetarias y servicios, ofreciéndoles la posibilidad de una mejor elección en el equilibrio entre la vida personal

y laboral para las mujeres y los hombres, y facilitándoles el acceso a la educación y a la atención de salud.

- Proporcionan atención de salud preventiva, curativa y de rehabilitación en apoyo del estado de salud de la población, la empleabilidad de la población en edad de trabajar y el uso más eficaz de los gastos de salud.
- Ofrecen sustitución de ingresos en tiempos de desempleo o inactividad, a menudo de manera anticíclica, y en respuesta a “desastres naturales”, como apoyo al consumo de los hogares, sustentando así la actividad económica y el empleo locales y nacionales.
- Apoyan el regreso al trabajo activo mediante subsidios y prestaciones monetarias y atención de salud de rehabilitación, con lo que se aumenta la tasa de actividad, se reduce el riesgo de uso a más largo plazo de las prestaciones y se aumentan los ingresos en concepto de cotizaciones de los programas.
- Apoyan a los empleadores y trabajadores mediante subsidios y prestaciones monetarias y servicios, con lo que se previene el desempleo, se reducen los costos de (re)formación, se respalda la adecuación a las ofertas de empleo, se facilita la transición económica estructural y se refuerza la “confianza del mercado”.
- Fomentan el desarrollo del capital humano y el bienestar y empoderan a las personas, en particular mediante una mayor empleabilidad y un mejor acceso a la educación, la formación, la rehabilitación, los servicios de salud y la nutrición.
- Posibilitan, mediante la acumulación de las cotizaciones y reservas financieras de los programas de seguridad social, el acceso a financiación para inversiones en infraestructura, hogares subvencionados, servicios sociales y otros bienes públicos. La inversión nacional de los fondos de la seguridad social también sustenta el desarrollo de los servicios y mercados financieros nacionales.
- Contribuyen a la estabilidad política y económica mediante la reducción de las desigualdades y la insatisfacción de las personas con su estado económico mediante la redistribución de los ingresos.

Durante demasiado tiempo, sin embargo, se asumía a menudo que muchos de los anteriores resultados positivos no eran aplicables a las economías en desarrollo, en que la cobertura de la población en el marco de los programas de seguridad social era baja (en muchos países de América Latina la cobertura efectiva de la población de edad avanzada que recibe prestaciones monetarias es inferior al 50 por ciento).

Generalmente se aducía que, para obtener los amplios beneficios sociales y económicos derivados de los sistemas de seguridad social, los países debían primero alcanzar un cierto

nivel de desarrollo económico. Sobre la base de ese desarrollo, los países podían entonces, y solo entonces, permitirse desarrollar progresivamente sistemas de protección completa de seguridad social.

Esa argumentación ha sido rebatida. La observación y el estudio de la evolución y las tendencias en muchos países de las Américas revelan que todos los países pueden disfrutar de los beneficios sociales y económicos positivos de los sistemas de seguridad social.

Se argumenta que, concretamente en el caso de América Latina y el Caribe, la región genera progresivamente ciudadanía social tanto en términos de protección como de promoción del desarrollo humano y la inversión social (Cecchini, Filgueira y Robles, 2015). A su vez, la evolución observada en América del Norte, como la Ley de cuidado de salud asequible en los Estados Unidos, que tiene el múltiple objetivo de mejorar el acceso a un seguro de salud asequible, aumentar la calidad de la atención de salud y el seguro de salud, reglamentar el sector del seguro de salud y reducir el gasto de atención de salud, muestran que la búsqueda del progreso social y económico también se aplica a la economía más rica de la región.

Mayor seguridad de ingresos: un primer paso hacia el desarrollo social y económico

Mucho se ha escrito en los anteriores informes de Evolución y Tendencias de la AISS acerca de las reformas de las pensiones y el desarrollo de programas de transferencias monetarias condicionadas en las Américas. En general, las numerosas iniciativas de reforma emprendidas en América Latina y el Caribe para extender la cobertura de prestaciones monetarias durante el decenio de 1990 y los primeros años del nuevo milenio presentan un legado variopinto.

Los esfuerzos realizados en los últimos años para adoptar políticas de reforma de los sistemas de pensiones existentes han tratado de mejorar la sostenibilidad financiera de esos sistemas, mejorar su gobernanza, ajustar el diseño de los programas contributivos y extender la cobertura a los grupos de difícil cobertura, especialmente de las economías rurales e informales. Más recientemente, en una serie de países se ha producido una evolución de los modelos contributivos tradicionales de cobertura hacia modelos combinados en que ahora hay elementos no contributivos que ocupan un lugar destacado sin precedentes en América Latina (Rofman, Apella y Vezza, 2015).

Un factor de esta reciente evolución ha sido la evaluación del efecto de las anteriores reformas de los regímenes de pensiones. Mientras que las reformas de los regímenes de pensiones llevadas a cabo a finales del siglo XX pueden haber mejorado la sostenibilidad a medio plazo de los regímenes nacionales, no han tenido un importante efecto positivo en

los niveles de cobertura o en la adecuación de las prestaciones (Rofman, Apella y Vezza, 2015). Tampoco los regímenes de prestaciones de capitalización total introducidos en sustitución de los programas de seguro social han aumentado las tasas nacionales de ahorro como se esperaba: bajos niveles de cobertura se traducen en que son pocos los trabajadores que consiguen ahorros, y además estos son limitados (Levy y Schady, 2013). Estas son, en conjunto, las principales deficiencias de las reformas, que no han logrado garantizar mejor la seguridad social y económica de la población.

Por otro lado, a pesar de las importantes reducciones de los niveles de pobreza y de las desigualdades en buena parte de las Américas durante el primer decenio del milenio (Levy y Schady, 2013), sigue siendo un gran reto conseguir mayores reducciones de la pobreza y la desigualdad: América Latina sigue siendo la región del mundo con el mayor nivel de igualdad de ingresos (Ortiz y Cummins, 2011). Existe la preocupación común de que una mayor expansión de los modelos contributivos de seguridad social siga estando limitada por los elevados niveles de actividad económica informal, que afecta al 48 por ciento de la población empleada de la región (OIT, 2015). En este contexto, la agenda política internacional para realizar el acceso universal a la protección social durante todo el ciclo de vida ha contribuido a que los responsables de las políticas de América Latina especialmente, y en ciertos aspectos en mayor medida que en otras regiones, traten de aplicar enfoques innovadores alternativos para mejorar el acceso a la seguridad social.

Tomando en consideración la capacidad de las instituciones y administraciones de la seguridad social, los países o bien han tratado de conferir responsabilidad a los organismos de seguridad social existentes para la ejecución de nuevos programas de prestaciones, o bien, cuando ha procedido, y en ausencia de una organización de acogida adecuada, crear nuevos órganos administrativos. La decisión sobre este particular normalmente ha radicado en el desarrollo de una perspectiva holística del sistema nacional, con el objetivo de evitar duplicidades e ineficiencias y promover al mismo tiempo una mayor efectividad y eficiencia. En última instancia, el objetivo es integrar y coordinar estratégicamente todos los componentes de los sistemas nacionales de protección social.

Al considerar los sistemas de seguridad social de forma holística, las últimas tendencias sugieren que los recientes esfuerzos desplegados en la región se han dirigido a lograr mejoras en el acceso a la cobertura y al alcance y la calidad de esa cobertura no solo para los adultos mayores, sino también para las familias con niños y las personas en edad de trabajar. Al mismo tiempo, también se ha tratado de obtener un mejor acceso para todos a la atención de salud (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014). Mientras que en la mayoría de los países de la región la proporción de la población afiliada a servicios nacionales de salud o regímenes de protección de salud sociales, privados o mediante microseguros es del 50 por

ciento o más, en algunos países, por ejemplo, Haití y Honduras, esa proporción es inferior al 20 por ciento (OIT, 2014), comparable a los niveles más bajos de cobertura de algunos países de África subsahariana y Asia meridional.

El desafío de mejorar la cobertura de atención de salud se refiere igualmente a la calidad de la atención y de los servicios prestados. Una vez más, un país de bajos ingresos como Haití es una clara muestra de lo difícil que puede resultar responder a ese desafío de la calidad de los servicios para los sistemas de atención de salud con recursos insuficientes: en Haití, en promedio, hay cinco o menos trabajadores sanitarios por cada 10.000 habitantes. La Organización Internacional del Trabajo sugiere que 41,1 trabajadores sanitarios es el mínimo número necesario para suministrar servicios esenciales (OIT, 2014).

Tendencias políticas en apoyo del desarrollo social y económico

Merece la pena analizar el contexto político en América Latina como factor principal de influencia de las tendencias y la evolución de la protección social. A la luz de los cambios observados en los últimos decenios, cabe hacer una mención especial no solo de la democratización de las sociedades de América Latina, sino también de la durabilidad y estabilidad de sus democracias (Filgueira, 2014). Esa estabilidad ha demostrado ser propicia para el desarrollo de políticas sociales, en particular para la expansión de las transferencias monetarias derivadas de las prestaciones no contributivas destinadas a las personas de edad avanzada y sus familias (con una atención compartida en los niños más pequeños), la ampliación del acceso a la atención de salud y el seguro de salud, un mejor acceso a la educación y la búsqueda del objetivo de universalidad en la protección social. Esas tendencias sectoriales también muestran la importancia transversal de la promoción de las medidas proactivas y preventivas en los sistemas de seguridad social de la región.

Es muy significativo que los últimos decenios del siglo pasado a menudo se caracterizaran por un período marcado por un papel reducido de la intervención estatal en la política social y un gasto social congelado o recortado, unos servicios sociales privatizados y unas políticas dirigidas específicamente a dar un apoyo limitado solo a los muy pobres. En comparación, la coyuntura actual se caracteriza por ser el Estado quien vuelve a la política social, con una tendencia a la regresión de la provisión privada en algunos casos, con una extensión de la cobertura y la priorización cada vez mayor del objetivo de la universalidad, y con un aumento en el gasto público social (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014).

Como resultado de lo anterior, en el período reciente se ha observado un mayor apoyo político que ha permitido una modificación del paradigma que venía siendo habitual de transferencias monetarias con carácter especial, y limitadas en el tiempo, para el alivio de la

pobreza, a un paradigma de instauración de programas financieramente estables y basados en derechos ajustados para la consecución de objetivos de desarrollo social y económico más amplios y a más largo plazo.

Extensión de los beneficios sociales y económicos de la seguridad social a más personas

El Canadá puede considerarse un ejemplo regional en cuanto a acceso completo y universal a prestaciones monetarias y protección de la salud. Pero fuera de ese caso, en cualquier otra parte de la región donde la cobertura puede ser menos completa según la “rama”, el desafío de extender la cobertura ocupa un lugar importante en la agenda política. Como se ha dicho anteriormente, existe la preocupación de que los enfoques contributivos convencionales de la seguridad social hayan llegado al máximo de sus posibilidades en América Latina y el Caribe. Como respuesta, los enfoques no contributivos y los enfoques contributivos modificados han ido progresando en algunos países de América Latina (por ejemplo, el Brasil y el Uruguay), a menudo considerados líderes mundiales en este aspecto.

El valor de esos enfoques como medio de abordar la exclusión y la pobreza está ampliamente aceptado. Sin embargo, el diseño de las políticas y los factores de ejecución de los programas siguen siendo fundamentales. Cada día es más patente que los elementos del diseño de los regímenes no contributivos innovadores en particular pueden presentar incentivos negativos para que los trabajadores pasen al mercado de trabajo formal o permanezcan en él. En muchos países, está en proceso el debate sobre el diseño adecuado de los programas no contributivos de prestaciones y el modo en que estos se interrelacionan con los programas contributivos.

Este desafío del diseño va más allá de diferenciar adecuadamente los niveles de prestaciones contributivas y no contributivas. También implica cuestiones conexas en relación con el sistema tributario incluido el papel que desempeña el impuesto negativo sobre la renta. Por ejemplo, en ausencia de determinados elementos de diseño, como un impuesto negativo sobre la renta, que solo es pagadero de facto con respecto a los ingresos procedentes de la actividad económica formal, es probable que sea más difícil alentar a los trabajadores a que permanezcan “visibles” en la economía formal regulada y a que se afilien a la seguridad social contributiva.

También es necesario elaborar bases de datos nacionales integradas o establecer un registro nacional único, como el Registro Único del Brasil, el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) y el Registro de Información Social (RIS) de Chile, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales SISBEN de Colombia, el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO)-Sistema de Atención de Beneficiarios

(SABEN) de Costa Rica, y el Sistema Integrado de Información del Área Social del Uruguay. Apoyadas por TIC avanzadas, esas bases de datos deben ser capaces de actualizarse en tiempo real para posibilitar la identificación exacta de todos los beneficiarios que cumplen los requisitos y el pago oportuno y correcto de las prestaciones. La coordinación eficaz de los organismos responsables de la seguridad social y de la recaudación de impuestos es especialmente importante en el caso de las prestaciones no contributivas supeditadas a la comprobación de los ingresos o a la verificación de recursos para determinar qué personas u hogares cumplen los requisitos de afiliación.

Por consiguiente, en la búsqueda de los regímenes innovadores de seguridad social que pueden contribuir positivamente a objetivos de políticas sociales y económicos más amplios, incluido el fortalecimiento del mercado de trabajo formal, el desarrollo del diseño integrado óptimo del conjunto de los sistemas nacionales de seguridad social presenta una serie de problemas. No obstante, ya existen respuestas de políticas basadas en un número creciente de experiencias prácticas nacionales registradas en la región. En contraste con las conclusiones más sólidas de los estudios publicados en América del Norte, los resultados de las investigaciones realizadas en América Latina con respecto al modo en que el diseño del sistema de prestaciones puede alentar la formalización de la actividad económica no ofrecen una definición clara de lo que se debe considerar una “buena práctica”.

En un estudio del programa Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) del Uruguay (Amarante V. y otros, 2011) se ofrecen resultados que sugieren que se produjo un declive de beneficiarios en lo que respecta a la participación en el empleo formal y también respecto de los niveles de ingresos, principalmente en el caso de los hombres. Sin embargo, otros estudios no muestran pruebas significativas (Alzúa, Cruces y Ripani, 2013) de programas no contributivos que creen incentivos negativos para la actividad del mercado de trabajo formal o que influyan en niveles descendentes de ingresos declarados. En comparación con los casos de América del Norte, se sugiere que pueden ser factores influyentes la concentración de los programas de América Latina en las poblaciones “muy pobres”, combinada con el uso de condicionalidades relativas a la asistencia escolar de los niños y el acceso a la atención de salud preventiva (Amarante y otros, 2011).

El problema radica en que los factores culturales y del mercado de trabajo parecen influir en los resultados de forma dispar según el entorno nacional. Además, hay datos claros de que las repercusiones de género de las intervenciones de políticas sociales son diversos, y algunos estudios sugieren que las mujeres de las zonas urbanas suelen estar más favorecidas en cuestiones de empoderamiento que las mujeres de la economía rural (de Brauw y otros, 2014).

Perspectiva de políticas de mejora de los resultados sociales y económicos

Tal como se ha explicado, como base de la evolución de las innovaciones regionales de los regímenes no contributivos o contributivos modificados, en la región, la cobertura, la adecuación y la sostenibilidad en materia de seguridad social ocupan un lugar importante. Se trata de objetivos fundamentales, tanto para los responsables de las políticas y las administraciones de la seguridad social, como para la población cubierta. No obstante, y con independencia de algunos indicios de mejoras medibles respecto de la consecución de esos objetivos, se va implantando la noción de que las dificultades más profundas y persistentes a que se enfrenta la región para reducir los elevados niveles de pobreza y desigualdad no se pueden abordar únicamente mediante los sistemas de seguridad social. Las intervenciones mediante políticas públicas para mejorar los resultados sociales y económicos exigen programas de seguridad social, pero la evaluación del impacto sugiere que no basta solo con ellos.

La realización de mejoras en los sistemas nacionales de educación de la región a menudo se destaca como una prioridad principal (Levy y Schady, 2013). Si bien algunos programas de transferencias monetarias condicionadas que han vinculado derechos con la asistencia escolar pueden haber contribuido a mejorar en gran medida el acceso a la educación básica, esos programas no son capaces de abordar la cuestión de la calidad de la educación ofrecida. Si no se mejora la calidad de la educación, incluida la calidad de la enseñanza, y si no se producen mejoras duraderas en los niveles educativos que potencien las capacidades y redunden en mayores oportunidades de mantener a familias y niños permanentemente fuera de la pobreza, el objetivo a más largo plazo de inversión social y económica en la población será difícil de alcanzar. Sin una población con mayor educación, es difícil predecir cambios estructurales significativos en los mercados de trabajo nacionales, incluido un crecimiento sostenido en los niveles de empleo formal.

La importancia de esta observación reside en la noción de que el empleo es el vínculo más importante entre el desarrollo económico y el desarrollo social (Sojo, 2011). Las dificultades encontradas para afrontar los altos niveles de empleo precario no indican que se vayan a lograr niveles más altos de productividad o un desarrollo social y económico más inclusivo y equitativo. Además, las previsiones para 2015 sugieren que las tendencias generales a corto plazo en los mercados de trabajo de América Latina no proporcionarán las mayores tasas de creación de empleo necesarias, y que el desempleo aumentará ligeramente hasta el 6,2 por ciento, lo que afectará a las iniciativas de reducción de la desigualdad y la pobreza (CEPAL y OIT, 2015).

A este respecto, y tal como ha ocurrido en otras regiones del mundo, el desempleo de los jóvenes es una preocupación dominante. De los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad de América Latina y el Caribe, la mitad de ellos están desempleados y más del 55 por ciento de los jóvenes que trabajan lo hacen en empleos informales (OIT, 2015). En algunas partes de América del Norte, el problema puede no ser tan grave, pero no es menos abrumador. En Ontario (Canadá) por ejemplo, el desempleo de los jóvenes se sitúa en torno al 20 por ciento (Shum, 2015), superior a la tasa nacional de desempleo de los jóvenes del Canadá, del 13,6 por ciento en abril de 2015.

Se prevé que la transición demográfica en las Américas tenga un efecto dispar entre las regiones. Mientras que la tendencia mundial es que el envejecimiento de la población (esto es, aumenta la edad mediana debido al aumento de la esperanza de vida o a la disminución de las tasas de natalidad) está teniendo repercusión en las Américas, está previsto que, para 2030, América del Norte experimente un crecimiento de alrededor del 10 por ciento en el número de niños en edad escolar. En cambio, en los países de América Latina y el Caribe se prevé una disminución promedio del 6 por ciento de la población en edad escolar. Esas diferencias afectan a las futuras reservas de capital humano y las opciones presupuestarias relativas a la asignación de financiación pública a los jóvenes y a las generaciones de más edad. Un factor demográfico positivo del “envejecimiento” de América del Norte y la renovación de su reserva de capital humano es que es más probable que los inmigrantes que llegan a esa región provengan de otras regiones. Por el contrario, en América Latina y el Caribe, la mayoría de los migrantes internacionales provienen de la propia región.

Una vez más, en apoyo del desarrollo social y económico, también se requiere un reexamen de la respectiva interacción de los papeles redistributivos de los programas de seguridad social y los subsidios públicos ofrecidos para sostener el consumo periódico de los hogares. Los subsidios públicos pueden representar una mayor proporción del esfuerzo redistributivo nacional que la de los programas no contributivos de prestaciones, medido en función del PIB. Paradójicamente, puesto que esos subsidios se ofrecen a los hogares, los hogares que más consumen se benefician más con ellos. Los subsidios a la energía, por ejemplo, suelen beneficiar más a los hogares más acomodados. Por ejemplo, en 2013, el subsidio ofrecido al consumo eléctrico doméstico en México fue mayor que el valor del gasto de asistencia social para la lucha contra la pobreza del programa estatal Oportunidades, y más de la mitad del subsidio benefició al 40 por ciento de los hogares más ricos (Levy y Schady, 2013). Las preocupaciones sobre la obtención de financiación pública por parte de las clases medias se solapan con la cuestión política sensible que se plantea en algunos países de la reforma de las pensiones del sector público, relativamente generosas.

A fin de promover los objetivos de desarrollo social y económico, y el importante papel que en él desempeñan los sistemas de seguridad social, una primera medida que se puede adoptar es crear el espacio político necesario para permitir una consideración más estrecha de las opciones existentes en relación con la recaudación y asignación de ingresos públicos. La salud de las finanzas públicas ha mejorado en muchos países de la región en los últimos años. Con todo, hasta hace poco, en América Latina y el Caribe específicamente, la carga impositiva global en la mayoría de los países ha sido un tercio menor en promedio de lo que debería haber sido teniendo en cuenta los niveles de ingresos per cápita (Sojo, 2011). Debe tenerse presente que la ineficiencia en la recaudación de ingresos, especialmente si viene aparejada de una ausencia de responsabilidad fiscal, tiene consecuencias en la financiación sostenible de todas las políticas públicas, incluida la social. Claramente, la cuestión de la sostenibilidad irá adquiriendo mayor importancia conforme vayan arraigando en profundidad las expectativas del público en cuanto al cada vez más preponderante papel de los programas no contributivos en los sistemas de protección social, y será así especialmente en los casos en que haya un acceso amplio a programas no contributivos de prestaciones de vejez en las sociedades que envejecen.

Aunque existen fuertes indicios recientes de mejores políticas monetarias, menores déficits fiscales y mejor gestión de la deuda en América Latina, y de que todos estos factores han facilitado que diversos gobiernos hayan introducido políticas macroeconómicas anticíclicas (Levy y Schady, 2013), varias economías caribeñas anglófonas han quedado más vulnerables como consecuencia de la crisis mundial que comenzó en 2008. Sectores económicos nacionales que eran clave, como el turismo y la construcción, resultaron muy afectados (Perez Montas, 2013). Habida cuenta de que muchos de esos mismos países también poseen sistemas públicos de seguro social de pensiones en proceso de maduración y poblaciones que envejecen, es probable que las presiones en la financiación pública aumenten al punto de necesitar opciones sobre la asignación de fondos. Por consiguiente, a pesar del progreso, la incertidumbre macroeconomía asociada a la futura evolución de la economía mundial sigue siendo un problema.

Conclusión

El concepto estratégico de la AISS de Seguridad Social Dinámica promueve la realización de mejoras de la cobertura de seguridad social y el desempeño administrativo con el objetivo de más alto nivel de contribuir a la creación de sociedades socialmente inclusivas y económicamente productivas. Sobre la base de la experiencia internacional, las mejoras emprendidas en el diseño y la provisión de sistemas de seguridad social en las Américas ya se traducen en resultados sociales y económicos más positivos.

A fin de seguir impulsando esta agenda aún más, existen sólidos fundamentos que avalan el fomento proactivo por parte las administraciones de la seguridad social, de acuerdo con sus mandatos, de medidas de apoyo de políticas de seguridad social que contribuyan de forma coherente a la potenciación de resultados sociales y económicos. A este respecto, las Directrices de la AISS para la Administración de la Seguridad Social constituyen herramientas prácticas, que no solo refuerzan la influencia de las medidas de promoción social de las autoridades públicas, sino que también apoyan los esfuerzos conexos dirigidos a generar confianza en los sistemas de seguridad social.

Como conclusión de este capítulo, para que los sistemas de seguridad social de las Américas contribuyan de forma activa a obtener mejores resultados sociales y económicos, los objetivos de las políticas de seguridad social no se pueden alcanzar de manera aislada: deben promoverse en coherencia con un amplio abanico de medidas, como política macroeconómica, laboral, social y educativa.

Referencias

- Alzúa, M. L.; Cruces, G.; Ripani, L.** 2013. “Welfare programs and labor supply in developing countries: Experimental evidence from Latin America”, en *Journal of Population Economics*, vol. 26, núm. 4.
- Amarante, V. y otros.** 2011. *Social assistance and labor market outcomes: Evidence from the Uruguayan PANES* (Technical note, núm. IDB-TN-453). Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo Social.
- ASPE.** 2015. *Health insurance coverage and the Affordable Care Act* (Issue brief). Washington, DC, US Department of Health & Human Services – Assistant Secretary for Planning and Evaluation.
- Cecchini, S.; Filgueira, F.; Robles, C.** 2014. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada* (Políticas sociales, núm 202). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cecchini, S.; Filgueira, F.; Robles, C.** 2015. “Social protection systems in Latin America and the Caribbean: A comparative perspective”, en *One Pager*, núm. 284.
- CEPAL.** 2013. *Panorama social de América Latina: 2013*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL; OIT.** 2015. *Universal social protection in labour markets with high levels of informality* (Employment situation in Latin America and the Caribbean, núm. 12). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina Internacional del Trabajo.
- De Brauw, A. y otros.** 2014. “The impact of Bolsa Família on women’s decision-making power”, en *World Development*, vol. 59, julio.
- Dmytraczenko, T.; Almeida, G. (eds).** 2015. *Toward universal health coverage and equity in Latin America and the Caribbean: Evidence from selected countries* (Directions in development: Human development). Washington, DC, Banco Mundial.
- Filgueira, F.** 2014. *The politics and policies of social incorporation in Latin America* (informe de conferencia, conferencia del UNRISD *New directions in social policy: Alternatives from and for the Global South*, Geneva, 7-8 de abril). Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

- Levy, S.; Schady, N.** 2013. “Latin America’s social policy challenge: Education, social insurance and redistribution”, en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, núm. 2.
- Miranda Baires, D.** 2014. *Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador: Seguimiento de un proceso de construcción de consensos* (Políticas sociales, núm. 206). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- OIT.** 2014. *World social protection report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT.** 2015. *Juventud e informalidad: Formalizando la informalidad juvenil: experiencias innovadoras en América Latina y el Caribe*. Lima, Ofina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Ortiz, I.; Cummins, M.** 2011. *Global inequality: Beyond the bottom billion – A rapid review of income distribution in 141 countries* (UNICEF Social and economic policy working paper). Nueva York, NY, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Perez Montas, H.** 2013. *Synopsis of the English-speaking Caribbean social security systems, 2013* (Research coordination). México, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.
- Rice, T. y otros.** 2014. “Challenges facing the United States of America in implementing universal coverage”, en *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 92, núm. 12.
- Rofman, R.; Apella, I.; Vezza, E.** 2015. “Expanding economic protection to the elderly in Latin America”, en *International Social Security Review*, vol. 68, núm. 1.
- Shum, D.** 2015. “Mayor Tory challenging employers to hire youths through PAYE program”, en *Global News*, 13 de abril.
- Sojo, A.** 2011. *Social protection as redistribution: The evidence for Asia from Latin America* (Informe de conferencia, *Seminar on Economic Growth and Social Protection in Asia*, Salzburgo, 7-12 de noviembre). Salzburgo.

El presente informe ha sido elaborado por la Secretaría General de la AISS y preparado por Nathalie Both, Simon Brimblecombe, Carlos Galian Barrueco y Roddy McKinnon. Frédérique Bocquet ha prestado apoyo editorial. Se agradece sumamente la información y los datos nacionales proporcionados por las organizaciones miembros de la AISS de la región de las Américas.

Esta publicación se difunde bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObra Derivada 4.0 Unported ([CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)).

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

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

El informe está disponible en formato electrónico:

www.issa.int

También publicado en inglés:

The Americas: Strategic approaches to improve social security

ISBN 978-92-843-9188-2

ISSN (impreso) 2071-3940

ISSN (en línea) 2071-3959

© Asociación Internacional de la Seguridad Social 2016

Las Américas: enfoques estratégicos para mejorar la seguridad social

El propósito de los informes regionales sobre evolución y tendencias es brindar información en los Foros Regionales de Seguridad Social de la AISS que tendrán lugar durante el trienio 2014-2016. El formato regional de esta serie presenta un nuevo enfoque para documentar mejor, comprender mejor y aprender de los desafíos clave a que hacen frente las organizaciones miembros de la AISS en las diferentes regiones del mundo.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que agrupa departamentos gubernamentales, administraciones de la seguridad social y organismos encargados de la administración de la seguridad social. En términos globales, la AISS cuenta con 320 organizaciones miembros en más de 150 países.