



EVOLUCIÓN & TENDENCIAS

# Europa

Enfoques estratégicos para  
mejorar la seguridad social

2016



# Europa: enfoques estratégicos para mejorar la seguridad social

## Evolución y tendencias 2016

### Índice

---

<b>ii</b>	<b>▶ PRÓLOGO</b>	
<b>iii</b>	<b>▶ RESUMEN</b>	
<b>1</b>	<b>▶ CAPÍTULO 1</b>	La cobertura de seguridad social en Europa
<b>13</b>	<b>▶ CAPÍTULO 2</b>	La excelencia en la administración: condición fundamental para la seguridad social de la población en Europa
<b>23</b>	<b>▶ CAPÍTULO 3</b>	Fortalecimiento de los efectos sociales y económicos positivos de los sistemas de seguridad social en Europa
<b>38</b>	<b>▶ REFERENCIAS</b>	

---

## Prólogo

El presente informe de *Evolución y tendencias* se ha elaborado con motivo del tercer Foro Regional de la Seguridad Social para Europa, organizado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), auspiciado por la Agencia de Pensiones Sueca y a celebrarse en Estocolmo (Suecia) del 18 al 20 de abril de 2016. Este informe regional dedicado a Europa, constituye una aportación a los continuos esfuerzos que se están realizando para comprender y abordar mejor los principales desafíos que afrontan las organizaciones miembros de la AISS en las diferentes regiones del mundo.

En el informe se señalan tres temas importantes para el debate: los desafíos relacionados con el suministro de una seguridad social sostenible y adecuada; la incorporación de mejoras administrativas en los programas y sistemas de seguridad social; y el valor añadido que las intervenciones en materia de seguridad social representan para las agendas económicas y sociales a nivel nacional.

Este informe tiene dos objetivos: el primero es resumir e interpretar la evolución y las tendencias recientes más importantes de la región y el segundo es proporcionar un documento de apoyo fundamental para la sesión sobre evolución y tendencias que tendrá lugar en el marco del Foro Regional de la Seguridad Social para Europa. Los debates previstos durante el Foro, nos brindarán a todos la oportunidad de trabajar a partir de las conclusiones de este informe y debatir su contenido.

Espero que este documento sirva de estímulo e inspiración para nuestros debates e invito a todos a contribuir de forma activa antes, durante y después del Foro Regional de la Seguridad Social para Europa que se celebrará en Estocolmo. El resultado de estos debates se retomará en el Foro Mundial de la Seguridad Social que tendrá lugar en Panamá.

*Hans-Horst Konkolewsky*  
Secretario General

## Resumen

En el presente informe de *Evolución y tendencias*, se examinan los avances realizados y los desafíos que se han de afrontar en el diseño, la financiación y el suministro de una seguridad social adecuada y sostenible en la región de Europa<sup>1</sup>. Los responsables de las políticas y los administradores de la seguridad social de Europa, región donde se encuentran algunos de los sistemas de seguridad social más antiguos del mundo, están respondiendo activamente a un entorno exterior cada vez más complejo, que sufre presiones sociales, como el envejecimiento de la población, el aumento de las enfermedades crónicas y la evolución de los modelos laborales, que vienen a agravar los efectos duraderos de la crisis financiera y económica del período 2008/09. Las respuestas nacionales destacadas en este informe muestran el carácter innovador de los enfoques adoptados para diseñar y poner en práctica regímenes de prestaciones que tienen por objetivo abordar los complejos desafíos que se plantean. Gracias a la aplicación de reformas estructurales y paramétricas, respaldadas por una gestión y administración profesionales, los sistemas de seguridad social de la región siguen desempeñando un papel fundamental en la mitigación de los riesgos que se presentan a lo largo de la vida, así como en el apoyo a los objetivos de cohesión social y crecimiento económico.

La información que se presenta en los diferentes capítulos del informe, confirma la relación que existe entre una cobertura de la seguridad social de amplio alcance, los efectos sociales y económicos positivos de los regímenes de seguridad social y la necesidad de una administración y gestión eficaz y eficiente de los organismos de seguridad social. Estos tres aspectos son elementos fundamentales que muchas organizaciones miembros de la AISS han adoptado para reforzar el vínculo entre las prestaciones que proporcionan los regímenes de seguridad social y la satisfacción de las diferentes y cambiantes necesidades de las poblaciones cubiertas a lo largo de su ciclo de vida.

En el caso de los países de la región europea de la AISS, que se sienten muy orgullosos de sus sistemas integrales de seguridad social, los debates de política en torno a la cobertura de la seguridad social, reflejan cada vez más esa percepción de la necesidad de adaptar los sistemas existentes a las cambiantes necesidades de las personas. En el informe se exponen las principales tendencias que pone de manifiesto esta reevaluación de los objetivos de los sistemas de seguridad social, la cual requiere una mayor sensibilización respecto de

---

1. La región europea de la AISS es idéntica a la región de Europa y Asia central de la Organización Internacional del Trabajo.

las necesidades identificadas de los diferentes grupos de población y la elaboración de respuestas dinámicas para abordarlas de la manera más idónea. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- Centrar la atención en la **adecuación de las prestaciones** mediante la asignación de un papel más amplio a la seguridad social y una conceptualización más extensa de la adecuación. Ello implica analizar qué elementos de una prestación o de un servicio se evalúan, por ejemplo, el valor monetario de las prestaciones y otros aspectos administrativos más generales en los que se basa el suministro de las prestaciones, como la accesibilidad, la flexibilidad, la simplicidad y la información, y en qué medida los diferentes aspectos del suministro de las prestaciones, por ejemplo, las medidas relativas al regreso al trabajo o a la promoción de la salud, tienen en cuenta e influyen positivamente en la capacidad individual de afrontar los riesgos que surgen a lo largo del ciclo de vida.
- Utilizar la **focalización inteligente**, dentro de un sistema universal, como respuesta a las necesidades específicas de los grupos de población vulnerables. Estas respuestas reflejan el reconocimiento por parte de los responsables de las políticas de las crecientes desigualdades en los “recursos”, a saber, la riqueza de los hogares, la situación laboral, el estado de salud y los ingresos de los hogares, entre otras, que los sistemas de seguridad tienen que abordar cada vez más en el marco de un enfoque integrado que ofrezca oportunidades y garantice la protección social durante toda la vida.
- **Propiciar la intervención** en varias etapas adaptadas a las diferentes fases del ciclo de vida. Este enfoque integrado de la protección social y del desarrollo individual, requiere la participación de diversas partes interesadas y la concesión de una mayor prioridad política a las medidas de prevención y de reintegración. Entre estas medidas se encuentran las relativas al envejecimiento activo encaminadas a aumentar el nivel de participación laboral de las personas de mayor edad, la aplicación temprana y específica de medidas en materia de empleo para los trabajadores más jóvenes y otros grupos prioritarios, como las personas con discapacidades, la promoción de mecanismos para mejorar el estado de salud de los ciudadanos de edad avanzada, una mejor gestión de la carga asociada a los cuidados de larga duración, y la adopción de medidas proactivas para reducir la exposición a riesgos y mejorar el bienestar de las personas y de las familias.
- **Introducir una flexibilidad** en el suministro de las prestaciones como reflejo de las diferentes necesidades reconocidas en materia de ingresos y atención de salud, la situación de los hogares y la situación laboral de la población. Un ejemplo es la promoción de la flexibilidad en la edad de jubilación, que permite combinar los ingresos de las pensiones con los ingresos de una actividad laboral continuada. Otro ejemplo es la elaboración de un sistema de prestación de servicios mediante múltiples canales.

- **Articular medidas de activación de la fuerza de trabajo**, que tienen por objetivo facilitar la participación estable y adaptada de la fuerza de trabajo a lo largo de la vida y que se vienen combinando con medidas proactivas destinadas a facilitar el regreso al trabajo de las personas desempleadas que perciben prestaciones de la seguridad social. Se está prestando especial atención a las necesidades de los jóvenes desempleados y de los desempleados de larga duración.

Las bajas tasas de crecimiento de muchas economías europeas, en las que el PIB per cápita se mantiene en general al mismo nivel que el del período 2009/2010, implican no solo que las necesidades siguen siendo elevadas, sino también que los recursos financieros son cada vez más limitados. En el informe se indica que la cuestión relativa a la sostenibilidad financiera del suministro de prestaciones sigue planteándose e incluso se toma más en consideración que antes. Si bien el concepto de sostenibilidad económica sigue siendo fundamental, el respaldo político y público también representa una medida de sostenibilidad a largo plazo, que solo puede garantizarse con el suministro de una seguridad social adecuada. Por lo tanto, cada vez más, las decisiones de política relativas al diseño y la financiación de las prestaciones se toman una vez considerados sus efectos en la equidad tanto entre las generaciones como dentro de las mismas.

Por consiguiente, las medidas a que hace mención este informe en relación con el suministro de la seguridad social, suelen incorporar la necesidad de equilibrar el inseparable doble objetivo a largo plazo de la adecuación y la sostenibilidad. Al mismo tiempo, las prestaciones monetarias y los sistemas de salud han mostrado por lo general su capacidad para adaptarse a las presiones a corto plazo, por ejemplo, para responder al aumento de las corrientes migratorias hacia Europa occidental de 2015 y 2016 y, en algunos países, para cumplir las medidas de austeridad en relación con determinadas prestaciones y mecanismos de apoyo.

Tanto los responsables de las políticas como los ciudadanos reconocen cada vez más que el hecho de reforzar el papel social y económico de los sistemas de seguridad social entraña efectos positivos para la sociedad. Estos efectos positivos pueden incluir la mejora de la empleabilidad, una mayor productividad, el alivio de la pobreza, la reducción de la desigualdad, el incremento del consumo, la reducción de la gravedad de las crisis mediante políticas anticíclicas, un mejor funcionamiento del mercado de trabajo, la mejora del estado de salud y el apoyo a la estabilidad y cohesión social. Además, tienden a generar resultados positivos adicionales: el aumento exitoso de la edad efectiva de jubilación en varios países ha tenido consecuencias financieras inmediatas y positivas para los sistemas y también ha mejorado los futuros ingresos en concepto de jubilación de los trabajadores, su

inclusión social y su bienestar personal. Esto puede a su vez tener repercusiones positivas en los sistemas de salud mientras que el acceso al empleo y a las redes sociales es un factor fundamental del estado de salud de las personas de edad avanzada.

A pesar de este reconocimiento, quedan dos problemas fundamentales por resolver: la necesidad de evaluar con mayor exactitud esos efectos positivos y cuantificarlos, y diseñar y poner en práctica sistemas de seguridad social que permitan obtener el máximo provecho de dichos efectos. Todo ello ha de llevarse a cabo en un contexto de tendencias externas cambiantes, en particular, de mercados de trabajo relativamente más fragmentados en muchos países, de envejecimiento de la población, de problemas de salud (como la mayor incidencia de las enfermedades no transmisibles), de un desempleo de los jóvenes persistentemente alto y, tal como advirtió recientemente la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de mayores niveles de desigualdad.

Los sistemas de seguridad social invierten de manera más consciente en el capital humano, protegiéndolo y fomentando su desarrollo, sobre todo para apoyar la mejora de la productividad y capacidad económicas de los países. Ello reviste particular importancia en el contexto del envejecimiento de la población. Un ejemplo son las características del diseño de los regímenes de desempleo parcial gracias a los cuales se consigue mantener el empleo de los trabajadores en tiempos de desaceleración económica evitando los despidos, y que también pueden abarcar iniciativas en materia de salud, de apoyo al cuidado de los hijos y a los cuidados de larga duración, que facilitan y ofrecen la posibilidad a los cuidadores no remunerados de buscar y mantener un empleo remunerado.

Las cambiantes estructuras de trabajo, el aumento de la incidencia de las enfermedades no transmisibles, las corrientes migratorias y las cambiantes estructuras familiares requieren la adaptación de los sistemas de seguridad social. A este respecto, los sistemas de seguridad social afrontan el desafío de lograr que la función que desempeñan se considere integral, lo que conlleva la necesidad de garantizar que las personas más vulnerables de la sociedad reciban un apoyo adecuado. La focalización es pertinente en determinados casos e, idealmente, este concepto debería aplicarse en forma de prestaciones y beneficios adaptados “de forma inteligente”; por ejemplo, asignando los recursos donde sean más necesarios al tiempo que se lucha contra la exclusión.

El papel de los regímenes de seguridad social de facilitadores de mejores condiciones de empleo y salud de seguridad social, viene considerándose de forma cada vez más sistemática como apoyo a la labor fundamental de garantizar la seguridad de los ingresos.

Esta estrategia no solo es más sostenible a largo plazo desde el punto de vista financiero, sino que es muy probable que fortalezca las ayudas públicas a todos los grupos de diferente nivel de ingresos.

Al desarrollar un sistema de intervención más amplio, se hace más necesario administrar y comunicar de forma eficaz todos los derechos a percibir prestaciones. También hacen falta procesos de gestión ágiles que permitan optimizar la coordinación y colaboración con otras partes interesadas y garantizar un uso eficiente de los recursos. Gracias a la innovación, que se traduce en la mejora de los servicios y la reducción de los costos de funcionamiento, las instituciones pueden mostrar claramente a los responsables de la adopción de decisiones su compromiso con la excelencia en la gestión de las operaciones y reforzar más aún la efectividad y eficiencia de las instituciones de seguridad social modernas. Un ejemplo específico es la elaboración de plataformas de servicios electrónicos integrados que ofrezcan servicios más accesibles y adaptados a los afiliados y que al mismo tiempo faciliten los procesos, reduzcan los costos administrativos y prevengan el fraude y el error (véase el capítulo 2).

Las estructuras de gestión racionalizadas, que colaboran con otras instituciones y que son innovadoras, pueden lograr que se produzcan cambios que sean percibidos positivamente por los afiliados. Los estudios revelan que el público considera particularmente positivas las medidas encaminadas a facilitar información de manera interactiva, utilizar Internet y los medios sociales de forma efectiva e involucrar directamente a los beneficiarios. Este proceso, junto con el uso inteligente del análisis de los datos, fomenta la focalización inteligente de las prestaciones y los servicios.

Los beneficiarios de la seguridad social han experimentado directamente los resultados de estas iniciativas mediante el diseño de servicios y plataformas “centrados en los ciudadanos”. Sin embargo, hay tres puntos que merecen especial atención. En primer lugar, es importante que el volumen de datos de que disponen los administradores de la seguridad social se utilice de forma efectiva. En segundo lugar, las cuestiones relacionadas con la privacidad y la seguridad de los datos revisten cada vez mayor importancia para la población y requieren, por lo tanto, estructuras de gobernanza y gestión adecuadas. En tercer lugar, a pesar del alto nivel de utilización de Internet en la región, sigue habiendo una parte importante de la población que prefiere el contacto personal, es decir, acudir a los mostradores de atención o llamar a una línea telefónica directa, para solucionar algunas o todas sus necesidades en materia de seguridad social. En general, el uso ampliado de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), no solo proporciona información importante, sino que mejora las condiciones de vida, por ejemplo las condiciones de empleo, ya que permite vincular la oferta y la demanda mediante una información en tiempo real.

En conclusión, en los últimos años, el entorno en que funcionan los sistemas de seguridad social se ha vuelto más complejo y difícil. La incertidumbre se mantiene respecto de las perspectivas económicas y el período se ha caracterizado por la volatilidad a corto plazo de los precios de los activos. Los problemas relativamente más recientes, como el alto nivel de desempleo de los jóvenes, los máximos registrados en relación con las corrientes de migrantes y refugiados y las bajas tasas de crecimiento económico, se están convirtiendo en un fenómeno a largo plazo. Este contexto significa que los sistemas de seguridad social han tenido que innovar y responder a la situación de forma proactiva y reactiva para reducir los riesgos en la mayor medida posible. La elección juiciosa de medidas a corto plazo y de respuestas a largo plazo ha dado lugar a reformas paramétricas y estructurales. Por lo tanto, los sistemas de seguridad social han demostrado ser flexibles ante la rápida evolución de la sociedad europea. La alineación de la adaptabilidad administrativa con el análisis de datos y la buena gobernanza, ha permitido definir el carácter evolutivo de los riesgos a que se enfrenta la población a lo largo del ciclo de vida y abordarlos de forma efectiva. Gracias al apoyo del Centro para la Excelencia y de las Directrices de la AISS para la Administración de la Seguridad Social, las administraciones de la seguridad social disponen de medios y de conocimientos técnicos para abordar los desafíos del futuro con confianza.

## La cobertura de la seguridad social en Europa

*En el anterior informe de Evolución y tendencias en Europa (AISS, 2013a), se abordó el período posterior a los años 2008 y 2009, cuando los principales efectos de la crisis empezaban a afectar considerablemente a los sistemas de seguridad social. El informe se centró en la necesidad y la importancia de las prestaciones universales de seguridad social para responder a los efectos de la crisis a nivel social y en el mercado de trabajo, así como a la evolución y las tendencias cambiantes a corto y largo plazo. En este capítulo se realiza un análisis más detallado de los cambios observados desde la crisis en materia de cobertura. Mientras que en el informe de 2013 se destacaban modificaciones en los parámetros de los sistemas, el período actual se caracteriza también por sufrir cambios estructurales y por un debate sobre los niveles de cobertura presentes y futuros, en un momento en que los sistemas de seguridad social tratan de elaborar respuestas que sigan siendo efectivas incluso a largo plazo. Es probable que el nivel relativamente alto de las tasas de desempleo y el nivel relativamente bajo de las tasas de crecimiento se mantengan por lo menos a medio plazo, y es necesario que las instituciones de seguridad social se adapten a esta realidad al tiempo que se enfrentan a difíciles cuestiones relacionadas con la sostenibilidad, que también están vinculadas al envejecimiento de la población.*

*Actualmente, el debate en torno a la cobertura que tiene lugar en Europa, región que se ve asociada a la prestación de servicios de seguridad social integrales, se caracteriza por cuestiones relacionadas con la adecuación de las prestaciones y con el modo en que se suministran las diferentes prestaciones durante el ciclo de vida. Este debate adopta varias formas, entre ellas la cuestión de si debería o no darse mayor prioridad a la focalización inteligente de las prestaciones en lugar de un suministro uniforme de las prestaciones y cuál es la mejor forma de evaluar la adecuación del “sistema” en lugar de la adecuación del “régimen”. La definición más amplia de la adecuación adquiere mayor importancia, y ya no se limita a una evaluación unidimensional de las prestaciones basada en criterios exclusivamente monetarios y limitados en el tiempo, sino que integra el papel cada vez más predominante de las políticas de inversión social y abarca un análisis de la adecuación en función de la distribución social. Este debate se inscribe en el marco de la creciente desigualdad de resultados, que se ve agravada por condiciones más precarias del mercado de trabajo y afecta a las personas que perciben salarios inferiores a la media. Como parte de la respuesta en Europa, se está haciendo mayor hincapié en las medidas de prevención y en*

*las medidas centradas en el ciudadano, así como en una mayor coordinación de las acciones de las partes interesadas, lo que se considera un requisito indispensable para solucionar de forma eficaz y eficiente los problemas relacionados con la adecuación de la cobertura.*

### **Situación actual de la cobertura**

En Europa, la cuestión de la cobertura, y, más concretamente, de la adecuación de la cobertura, se presenta de forma más matizada que en otras regiones. Teniendo en cuenta el alto nivel del gasto social y la amplia cobertura de las principales contingencias de riesgo comunes a la mayor parte de los países de la región europea, se está haciendo cada vez más hincapié en el análisis de los efectos sociales y económicos de las prestaciones y los servicios. Para ello, es necesario disponer de mejores datos que permitan llevar a cabo un seguimiento más estrecho de los efectos positivos de las intervenciones en materia de seguridad social. Las evaluaciones de los niveles de cobertura se vinculan ahora más que nunca, por un lado, a la gestión de la información, a la coordinación con otras partes interesadas y al diseño de herramientas de planificación efectivas y, por el otro, al análisis de los efectos de las diferentes intervenciones. Además, se tiende a prestar mayor atención a las medidas preventivas que permiten reducir los riesgos, mitigar las crecientes desigualdades y que son eficaces en términos de costos para garantizar que las instituciones de seguridad social cumplan sus objetivos a largo plazo.

### **Adaptación constante de la cobertura**

El último Informe Mundial sobre la Protección Social de la Oficina Internacional del Trabajo, confirma la rica tradición y el liderazgo de Europa en relación con el nivel de acceso a las prestaciones monetarias de la seguridad social y a la asistencia y servicios médicos en comparación con otras regiones del mundo (OIT, 2014a).

Habida cuenta del carácter integral de los sistemas de seguridad social europeos, es poco frecuente que se introduzcan nuevos regímenes en la región. Sin embargo, las reformas estructurales fundamentales y el cambio de mentalidad respecto de los objetivos más amplios de los regímenes de seguridad social que han tenido lugar en los últimos años, ponen de manifiesto que, en muchos casos, los sistemas han reevaluado sus enfoques para hacer frente a los riesgos.

Una de las tendencias está relacionada con el diseño de estrategias de intervención en varias etapas con enfoques diferentes en la aparición y la posterior evolución de determinados riesgos. Por ejemplo, en lo referente al problema que plantea el desempleo de los jóvenes, se han identificado los factores de riesgo en todas las etapas y se han adoptado medidas específicas, entre las que figuran el apoyo familiar adaptado a las necesidades de los hogares vulnerables y la vinculación de las prestaciones de desempleo al apoyo a la

reconversión profesional. Muchas instituciones de seguridad social contribuyen cada vez más a la consecución de los objetivos de la política del mercado de trabajo. Un ejemplo está relacionado con las consideraciones de política más amplias que acompañan el diseño de los sistemas de prestaciones de jubilación: en los casos en que la edad efectiva de jubilación es más baja que la edad legal de jubilación, es evidente que el aumento de la edad de jubilación debe realizarse junto con medidas para apoyar el envejecimiento activo en el lugar de trabajo. Además, una edad de jubilación flexible, como en el caso de Finlandia y Suecia, puede constituir un enfoque eficaz para fomentar el aplazamiento de la jubilación completa cuando va acompañado de mecanismos idóneos relativos al mercado de trabajo.

Este período también ha estado caracterizado por los mayores esfuerzos realizados para mejorar la protección social de los trabajadores que cuentan con una cobertura relativamente baja. Ejemplos de estos esfuerzos son el suministro o aumento de las prestaciones a las personas activas en el ámbito del teletrabajo (Polonia), a las que cuentan con un trabajo por cuenta propia (Malta) y a las que han tenido interrupciones en su trayectoria laboral. En el capítulo 2 de este informe, se abordan las medidas administrativas y de comunicación que es necesario aplicar para apoyar este tipo de medidas en materia de política.

También se han revisado las condiciones de elegibilidad de algunos programas contributivos con el fin de reflejar la trayectoria laboral incompleta de muchos trabajadores (debido, por ejemplo, a períodos de desempleo o de suministro de cuidados no remunerados), y es posible que otros regímenes deban adaptarse al aumento de los flujos de trabajadores migrantes. También hará falta abordar el incremento considerable de los flujos de refugiados hacia Europa que tuvo lugar en 2015 y la necesidad de una protección social adecuada para las poblaciones de refugiados, para lo cual se deberá establecer una coordinación centralizada y, con toda probabilidad, formas innovadoras de colaboración entre los diferentes actores (véase el recuadro 1.1).

El propósito de otras medidas estructurales y paramétricas ha sido abordar otra difícil realidad: debido a la creciente fragmentación de las carreras profesionales y a la evolución del mercado de trabajo, se observa un desajuste entre el nivel de cotizaciones necesario para poder acceder a prestaciones “completas” y la capacidad de los trabajadores para alcanzar ese nivel. Esta situación se debe a varias razones, entre ellas el estancamiento de los salarios reales de las personas con ingresos por debajo de la media, las interrupciones en la trayectoria laboral, sobre todo en el caso de las mujeres (debido a la crianza de los hijos y a las responsabilidades que asumen respecto del cuidado de miembros de la familia), el deterioro relativo del estado de salud de los grupos con un nivel socioeconómico más bajo y la creciente precariedad de la situación laboral de muchos trabajadores.

### Recuadro 1.1. *Los refugiados y el seguro social: experiencias en Alemania*

La integración de los refugiados es una tarea que incumbe al conjunto de la sociedad a la que se ha sumado el Instituto Federal de Alemania del Seguro de Pensiones (*Deutsche Rentenversicherung Bund*). Tan solo en 2015, Alemania acogió a un millón de refugiados, cifra que en el continente europeo solo ha superado en los últimos años Turquía, que ha recibido a más de 2 millones de refugiados principalmente procedentes de Siria e Iraq.

Concretamente, el Instituto Federal de Alemania del Seguro de Pensiones ha cedido a miembros de su personal para facilitar la tramitación de las solicitudes de asilo, ha ofrecido equipamiento de oficina a las administraciones afectadas y ha creado un equipo de especialistas para todas las cuestiones relacionadas con los refugiados. El cometido de este equipo consiste en estructurar los principales temas en este ámbito, idear opciones de actuación junto a las demás instituciones del seguro de pensiones y coordinar la cooperación con otros servicios. Las instituciones del seguro de pensiones en Alemania se proponen crear oportunidades profesionales para los jóvenes migrantes a través de la formación y las pasantías. Además ofrecen a los refugiados un acceso adecuado a las estructuras de reinserción ya existentes.

Si bien es cierto que de momento no es posible prever totalmente las consecuencias financieras que todo ello tendrá para las instituciones de la seguridad social, los proveedores del seguro de pensiones no cuentan con incurrir en gastos adicionales a corto plazo pese a la continua afluencia de refugiados. Que la emigración se convierta a largo plazo en algo positivo para el sistema de la seguridad social y la economía alemana dependerá de la medida en que se logre integrar a los refugiados en la sociedad y en el mercado de trabajo.

En parte, la situación actual puede entenderse algo mejor a la luz de las respuestas en materia de políticas que se adoptaron en los años siguientes a la crisis, entre las que se encuentran no solo las políticas de seguridad social sino también políticas públicas más amplias. El impacto inmediato de la crisis en muchos países provocó un endurecimiento de los criterios que permiten el acceso a los derechos, por ejemplo el número de años de cotización necesarios para percibir una pensión completa, como es el caso en España. Este endurecimiento de los criterios ha provocado diferencias más importantes en lo que se refiere a los resultados.

En los últimos años, varios sistemas han tratado de invertir la tendencia y eliminar la falta de cobertura, y mejorar la adecuación general de las prestaciones, sobre todo para las familias en edad de trabajar, mediante una serie de medidas entre las que figuran las siguientes:

- Mejora de las prestaciones familiares y de las disposiciones en materia de cuidado de los hijos. Como ejemplos de ello cabe mencionar las nuevas inversiones en el cuidado de los hijos y las medidas de prevención en Bulgaria, la introducción de un subsidio de natalidad para el segundo hijo en la República Checa, un marco de apoyo para los padres tras la separación en Francia, un suplemento por hijo para las familias de bajos ingresos

en Malta, almuerzos gratuitos subvencionados en Eslovenia, y apoyo al cuidado de los hijos en el hogar para las madres trabajadoras en Turquía.

- Introducción de prestaciones de desempleo que reflejan la realidad del mercado de trabajo. Entre los ejemplos se encuentran las medidas para facilitar la presentación de las solicitudes de empleo en Finlandia, el aumento del nivel de los pagos en Hungría y Suecia, y la introducción de incentivos para los empleadores que contraten a trabajadores desempleados en Polonia. Conviene mencionar especialmente las medidas destinadas a los jóvenes y a los desempleados de larga duración.
- Mejora del nivel mínimo de los ingresos en concepto de jubilación e introducción de regímenes de ingresos mínimos. Mientras que Finlandia tiene previsto poner a prueba la introducción de un ingreso básico mínimo universal e incondicional destinado a los ciudadanos, independientemente de su trayectoria laboral, y la ciudad holandesa de Utrecht puso en marcha en enero de 2016 un proyecto piloto más limitado basado en la misma idea, otros países han elaborado estructuras para garantizar unos ingresos mínimos a los hogares que cumplan determinados criterios y condiciones (por ejemplo, en Malta y Rumania).

## Adecuación de las prestaciones

Se ha prestado mayor atención a la ampliación de la adecuación de las prestaciones, debate que aborda decisiones fundamentales relativas a las medidas que las instituciones de seguridad social de Europa deberían adoptar, y cómo adoptarlas, para cumplir sus objetivos. Teniendo en cuenta las estrictas restricciones fiscales que se suelen imponer a las finanzas públicas, la preocupación que plantea la sostenibilidad a largo plazo de algunos regímenes de seguridad social contributivos, el difícil entorno económico exterior y la creciente demanda del público de prestaciones de seguridad social, y sus elevadas expectativas al respecto, una pregunta que cabe plantearse seriamente es si no debería prestarse mayor atención a la adaptación de las prestaciones a las necesidades específicas de los beneficiarios. Otra pregunta es si debería otorgarse una prestación mínima a todos los ciudadanos. El aumento de la focalización inteligente basada en el análisis de datos y en una visión más integral del riesgo, ha resultado ser efectiva en determinadas situaciones para facilitar la formulación de políticas y el diseño de las prestaciones.

Todavía quedan decisiones difíciles por adoptarse en relación con la asignación de los recursos limitados. Al mismo tiempo, a nivel político, se reconoce cada vez más la importancia de proporcionar prestaciones adecuadas a todos los ciudadanos y que la función de los sistemas de seguridad social no puede ser la de facilitar únicamente prestaciones mínimas: un sistema de seguridad social que proporciona prestaciones insuficientes y solo a los pobres, siempre será un sistema de seguridad social deficiente. Si bien las medidas de adecuación varían

de un país a otro, cabe señalar que el gasto relativo a las prestaciones monetarias sujetas a la comprobación de recursos como porcentaje del gasto público total en prestaciones monetarias, sigue siendo relativamente limitado en los países de Europa continental y más común en Islandia, Irlanda, Israel y el Reino Unido (OCDE, 2014).

Del debate se desprenden dos observaciones sobre el modo de garantizar una cobertura adecuada. La primera es la necesidad de demostrar el efecto positivo y dinamizador del suministro de prestaciones adecuadas (véase el capítulo 3). La segunda es que, dado que la adecuación es un concepto complejo y dinámico que depende de múltiples parámetros, los responsables de las políticas y las instituciones de seguridad social deben hacer esfuerzos para garantizar la mejora de todos los aspectos de la adecuación.

En el proyecto de adecuación de la AISS, en que se define y se evalúa la adecuación en función de múltiples parámetros, se presenta esta creciente tendencia hacia una visión más integral de las prestaciones y de los servicios proporcionados por las administraciones de la seguridad social (Brimblecombe, 2013; AISS, 2015). No cabe duda de que la población cubierta sigue percibiendo el valor monetario de las prestaciones como un elemento fundamental de la adecuación. Sin embargo, no existe ningún indicador de la adecuación del nivel de prestaciones (que puede además variar con el tiempo) que sea comparable a nivel internacional. Además, los beneficiarios también valoran la adecuación de otros elementos del suministro de prestaciones, aunque esta apreciación sea a menudo implícita. Como ejemplos de otros aspectos de la adecuación cabe mencionar los siguientes: la efectividad y calidad de las administraciones de la seguridad social; la capacidad para seguir trabajando y percibir prestaciones al mismo tiempo; la posibilidad de recibir información para contribuir a la planificación de la jubilación y a la adopción de decisiones, de estar bien informado y de poder acceder a la información relativa a los diferentes derechos a prestaciones; disponer de apoyo para la búsqueda de trabajo; y el acceso a oportunidades de empleo adecuadas en caso de discapacidad. Es importante abordar estas y otras consideraciones; los datos, cuando los hay, demuestran que el apoyo público a los programas podría ser más sólido.

Varias instituciones de Europa ya tienen en cuenta esta realidad, puesto que examinan todos los aspectos del suministro de prestaciones y, en particular, la interacción de la concesión de estas prestaciones con otras y con las partes interesadas, en especial con los empleadores.

Garantizar una cobertura adecuada a los grupos de población vulnerables plantea una serie de retos. A fin de abordar las necesidades especiales de los grupos de población vulnerables varias reformas recientes hacen hincapié en la importancia de mejorar la adecuación de las prestaciones y de los servicios, junto con medidas de activación, como las relativas a la activación del mercado de trabajo, a la rehabilitación y a la formación. Ello se debe a que el principal obstáculo que suele impedir el logro de una inclusión social satisfactoria

es el acceso al mercado de trabajo. Ejemplos de ello son los programas de promoción de la salud para los trabajadores de edad avanzada en Austria, un apoyo más individualizado en materia de búsqueda de empleo en Dinamarca, la determinación de objetivos de desempeño por los centros de empleo en Alemania, el aumento de las prestaciones familiares para las trabajadoras por cuenta propia en Malta y los incentivos a los empleadores que contraten a trabajadores de edad avanzada en Rumania.

## **Reformas de los sistemas de jubilación y de salud**

La reforma de los sistemas de jubilación sigue siendo una de las principales esferas de atención en materia de políticas, ya que existe la percepción de que es la que tiene una repercusión más directa e inmediata en las finanzas de la seguridad social: nueve países de la Unión Europea (UE) han limitado el acceso a la jubilación anticipada y seis han aumentado la edad normal de jubilación en los últimos tres años. Entre otras medidas recientes figuran cambios en las pensiones mínimas y el aumento de las pensiones. Durante el período posterior a la crisis, se han podido observar importantes re-reformas de algunos sistemas de pensiones de segundo pilar privados (en Polonia y en la Federación de Rusia (en adelante Rusia) por ejemplo, pero sobre todo en Hungría) que han reducido el papel de las pensiones de cotización definida. Estas reformas específicas ponen de manifiesto que, en general, un desafío importante para todos los países es garantizar la adecuación de todos los “niveles” o “pilares”, y sobre todo apoyar a la sostenibilidad de sus políticas.

Las reformas en la atención de salud también se han realizado de forma generalizada. Casi todos los países han realizado cambios estructurales en la gestión y la prestación de servicios de salud y algunos de ellos, como la República Checa, Estonia y Finlandia, han mejorado el acceso a los servicios para determinados grupos vulnerables, como los discapacitados, los migrantes y los pobres. Otros países han ampliado los derechos de los pacientes, por ejemplo, Polonia, Portugal y Suecia. Irlanda ha garantizado que los niños menores de seis años y los adultos mayores de 70 años tengan acceso a una atención gratuita a cargo de un médico generalista. La cuestión de la adecuación de la cobertura de la atención de salud se plantea constantemente cuando se han de adoptar decisiones relativas al reembolso de los gastos originados por la utilización de las tecnologías de salud. Además, la mayor parte de los países han establecido procesos que incluyen la evaluación de las pruebas clínicas y una evaluación económica.

En un contexto de reducción del gasto público en salud, que no se había observado desde hacía 30 años, se considera necesario hacer mayor hincapié en la aplicación de medidas proactivas y preventivas para abordar de forma más idónea las cuestiones de salud pública y las cuestiones de salud relacionadas con el trabajo. Por ejemplo, un estudio realizado en Suiza sobre los fallecimientos en el lugar de trabajo indica que más del 60 por ciento podrían

haberse evitado de haberse aplicado determinadas normas de seguridad y salud en el trabajo. Los datos obtenidos tras la ejecución de la mitad de un programa de diez años de duración encaminado a promover la aplicación de este tipo de normas, muestran una alentadora tendencia a la baja de los accidentes mortales registrados en el lugar de trabajo, lo que ilustra una mejora de la adecuación de la cobertura preventiva. En términos más generales, la influencia positiva de la estrategia europea en materia de seguridad y salud en el trabajo para los trabajadores y las empresas, se está convirtiendo en una realidad cuantificable.

### **Equilibrio entre la universalidad y la focalización de la cobertura**

La aparición de mayores desigualdades es un problema fundamental para las sociedades europeas (OCDE, 2015) y para la adecuación de la cobertura. En general, se observa una correlación positiva entre el nivel de gasto público y el PIB. Asimismo, se observa una correlación positiva entre la mayor igualdad social y los mayores niveles de crecimiento económico (OIT, OCDE, Banco Mundial y otros). Sin embargo, puede que el aumento del gasto social no se traduzca necesariamente en la disminución de las desigualdades; es más probable que se alcance este objetivo mediante el suministro de prestaciones universales.

8 Más allá de las desigualdades o de la discriminación positiva que se observa en el diseño de algunos programas de seguridad social, puede que las desigualdades en los resultados de la seguridad social reflejen de forma más general las desigualdades más importantes a las que se enfrentan las personas, en particular en el mercado de trabajo (no solo los salarios, sino también la situación laboral), y en lo que se refiere al estado de salud y las condiciones laborales, y a la exposición a factores de riesgo. Se reconoce cada vez más que para que las respuestas de la seguridad social sean efectivas, han de tener en cuenta las desigualdades de la sociedad y, de ser posible, contribuir a corregirlas y apoyar de forma proactiva a los grupos de población vulnerables.

Una respuesta posible es aumentar los salarios reales de las personas con ingresos inferiores a la media y fomentar al mismo tiempo el incremento de empleo, que contribuye a mejorar los resultados de las prestaciones. Se ha observado que varios países han aumentado el salario mínimo en los tres últimos años. Los sistemas de seguridad social, junto con otras partes interesadas, desempeñan un papel fundamental en estas esferas y son particularmente efectivos cuando colaboran estrechamente con los empleadores, con otras ramas de la seguridad social y en diferentes niveles de gobierno. También es necesario adoptar medidas específicas de forma coordinada a nivel de la comunidad y de los hogares, por ejemplo, el apoyo al regreso al trabajo.

En términos prácticos, para elaborar respuestas específicas es necesario adoptar decisiones que tengan en consideración el diseño y los mandatos de las instituciones, ya sean de carácter

universal o sectorial, financiados con cargo a los impuestos o a las cotizaciones, nacionales o locales, así como las diferentes necesidades de los diferentes grupos de población a lo largo del ciclo de vida. Las respuestas pueden darse en forma de regímenes específicos que tengan en cuenta las características de determinados grupos de población o de trabajadores, lo que permite centrarse en los grupos de población vulnerables identificados y evaluar los objetivos más fácilmente. Los sistemas de seguridad social integrales permiten establecer una mejor coordinación nacional entre las ramas de la seguridad social, las autoridades fiscales nacionales (sobre todo para calcular el derecho a percibir prestaciones supeditadas a una comprobación de recursos) y mejorar la igualdad en el acceso a las prestaciones y los servicios en todo el territorio.

### **Desafíos futuros**

Los sistemas de seguridad social deben ser capaces de responder de forma efectiva a los desafíos a corto plazo y de adaptarse a las tendencias nuevas y a largo plazo. No obstante, en la actualidad, muchas presiones a corto plazo se vienen convirtiendo en tendencias a medio y largo plazo y, solo recientemente, el PIB de numerosas economías volvió a situarse en los niveles anteriores a 2009, y los niveles de desempleo de los jóvenes siguen siendo persistentemente altos. Otros desafíos a corto plazo, como las migraciones, son impredecibles a medio y largo plazo, por lo que las medidas anticipatorias y reactivas de las instituciones (administración, gestión, financiación y suministro de prestaciones y servicios) son importantes. En 2015, el aumento significativo de los migrantes y los refugiados que llegaron a Europa hizo que se planteara la cuestión relativa a la asignación de fondos presupuestarios a corto plazo a los programas de asistencia social. Una cuestión que convendría prever es la posible futura adecuación de la cobertura de las prestaciones de seguridad social contributiva concedidas a trabajadores refugiados o migrantes, en particular a los que no disponen de ningún registro oficial de antecedentes laborales en su país de origen y que cotizan por primera vez en uno o más sistemas de seguridad social europeos después de haber trabajado durante años. Por consiguiente, debido al período de cotización mínimo exigido, en todos los países donde se exige este tipo de período mínimo, habrá trabajadores que no cumplirán los criterios necesarios para percibir una pensión contributiva mínima.

Otra cuestión fundamental es que se pueda proporcionar cobertura de seguridad social a los migrantes y los refugiados que se incorporan al mercado laboral formal y se pueda responder de forma idónea a sus preguntas relacionadas, por ejemplo, con la totalización de los derechos, la portabilidad de las prestaciones y la cobertura de los miembros de la familia. Kirguistán ha puesto en marcha una estrategia de información pública para que los nacionales conozcan sus derechos en materia de seguridad social cuando trabajan en el extranjero, sobre todo en la vecina Rusia. Estas cuestiones son, por supuesto, igualmente pertinentes para los nacionales de países de la UE que gozan de la libertad de circulación dentro de los Estados

de la UE. A pesar de que esta última dispone de un excelente marco multilateral por el que se rige la movilidad de los trabajadores y los derechos acumulados en los Estados miembros, de cara a garantizar una cobertura más adecuada, es importante seguir elaborando acuerdos bilaterales con Estados que no forman parte de la UE y con países fuera de Europa.

El envejecimiento de la población en Europa (el número de personas de más de 65 años de edad aumentará del 18 al 28 por ciento para 2060), sigue siendo un problema a largo plazo, a pesar de que las políticas innovadoras en materia de envejecimiento activo pueden ayudar a proporcionar respuestas de política eficaces. Puede que uno de los grandes obstáculos que haya que superar sean los problemas de salud que planteará una esperanza de vida más larga. El aumento de una esperanza de vida saludable no ha sido tan significativo como el aumento de la esperanza de vida, lo que ha dado lugar a que la población viva un mayor número de años en mal estado de salud. Esta situación afecta al gasto total en salud, en particular a los costos de los cuidados de salud y a la planificación de los recursos humanos del sector de la salud (véase el recuadro 1.2). Es probable que la cobertura de los cuidados de larga duración prestados a la creciente población de edad avanzada se convierta en una dificultad cada vez mayor debido al incremento de los costos y a los cambios en las estructuras familiares, que limitan la disponibilidad de las redes de apoyo tradicionales (en el capítulo 3 se presenta un análisis de las cuestiones de género y de las reformas de las prestaciones familiares). En la actualidad, tan solo tres países de la región de Europa, a saber, Alemania, Israel y Luxemburgo, han puesto en marcha programas de seguro de asistencia de larga duración. Sin embargo, otros países han incorporado este tipo de medidas a los regímenes contributivos de prestaciones de discapacidad para ofrecer ayuda a las personas que necesitan atención de salud y a sus cuidadores (por ejemplo, en Reino Unido y en la Isla de Man, territorio autónomo dependiente de la Corona británica). En general, los cuidados de larga duración constituyen una esfera de la política que ofrece grandes posibilidades para la extensión de la cobertura de la seguridad social en Europa.

Entre los desafíos futuros se encuentra también la cuestión de la baja tasa media de fecundidad de Europa, donde el nivel medio es inferior a 2,1 hijos por mujer. Las consecuencias de las bajas tasas de fecundidad es que la atención familiar informal a los miembros de la familia de edad avanzada es cada vez más difícil de brindar; otros cambios sociales, como la mayor dispersión de los miembros de la familia y el desplazamiento de la población de zonas rurales a zonas urbanas, agravan el problema y hacen más necesario que los sistemas de seguridad social y de salud solucionen la falta de cobertura y financien y proporcionen atención de salud y prestaciones. En resumen, la disparidad entre la oferta, tanto formal como informal, y la demanda de ese tipo de apoyo será cada vez mayor. Por lo tanto, es importante dar mayor prioridad a medidas proactivas en favor de un envejecimiento saludable y una vida autónoma en la vejez.

**Recuadro 1.2. Problemas y soluciones en materia de salud y empleo durante el ciclo de vida**

La evolución de los patrones de salud y el aumento de las enfermedades no transmisibles y de los problemas que afectan a la salud mental, la evolución de la familia y las crecientes necesidades de cuidados de larga duración, constituyen importantes desafíos para las instituciones de seguridad social. Si bien en muchos países se están realizando reformas paramétricas para mejorar la sostenibilidad de los sistemas de jubilación, el enfoque que se aplica a estas cuestiones de salud ha impulsado la creación de una estrategia más integral en la que intervienen diversas partes interesadas para abordar las causas y los síntomas. Los esfuerzos realizados para reducir la dependencia y la exclusión, las medidas adoptadas para apoyar los mecanismos de atención formales e informales (por ejemplo, mediante el aumento de las ayudas a la jubilación concedidas a los cuidadores) y las medidas preventivas para mejorar la salud (por ejemplo, dietas más saludables), han tenido efectos positivos. La focalización inteligente de grupos de población vulnerables específicos mediante la mejora de las prestaciones de invalidez (por ejemplo, en Finlandia), las medidas de lucha contra la pobreza infantil y la falta de vivienda, y las medidas de lucha contra la discriminación, han tenido en general una repercusión positiva en la salud a lo largo del ciclo de vida. La desigualdad en materia de mortalidad parece haber disminuido en algunos países (por ejemplo, en el Reino Unido), debido en parte a esas medidas. Teniendo en cuenta el costo de los cuidados de larga duración y de las consecuencias directas e indirectas de las enfermedades no transmisibles, es probable que esta esfera de la política se convierta en una prioridad cada vez más importante para las instituciones de seguridad social. También es necesario otorgar una mayor prioridad en el ámbito de las políticas a la planificación estrategia de los futuros trabajadores del sector de la salud.

**Conclusión**

Las tendencias observadas en los últimos años ponen de manifiesto que los responsables de las políticas y las instituciones de seguridad social están tratando de obtener resultados más efectivos en materia de cobertura disponiendo de los mismos recursos, o incluso menores, según los casos. En algunos países, esta situación ha llevado a la adopción de decisiones difíciles que han dado lugar a la disminución del valor monetario de determinadas prestaciones, mientras que en otros países, se ha dado mayor prioridad a un despliegue más efectivo de medidas preventivas ex ante o de medidas de rehabilitación, como la inversión social en capacidades, mediante un mejor análisis de los datos y la colaboración con otras partes interesadas. La ampliación de la función de la seguridad social y el valor de los diferentes tipos de intervenciones destinadas a proteger, prevenir y capacitar son alentadores, ya que permitirán alcanzar un mayor nivel de interacción entre las diferentes ramas de la seguridad social y con otras partes interesadas, y seguir desarrollando una “cultura de seguridad social”. El proyecto “clases con la Institución del Seguro Social (ZUS)” de Polonia, destinado a los alumnos de la enseñanza secundaria, es un ejemplo de apoyo a la consecución de este último objetivo. Un mayor compromiso de los empleadores

es fundamental para lograr los objetivos de activación laboral, que están vinculados con las políticas en materia de envejecimiento activo y con las iniciativas de reconversión profesional que capacitan a las personas y que, a más largo plazo, hacen posible el aumento de los ingresos fiscales y de las cotizaciones a la seguridad social.

No obstante, sigue habiendo dificultades, y teniendo en cuenta la limitación de los recursos financieros y, en muchos casos, su estancamiento, puede que sea necesario adoptar decisiones difíciles en relación con la distribución de los gastos, en particular en lo referente a la focalización inteligente de las prestaciones. La aplicación de medidas preventivas, especialmente en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo y de las enfermedades no transmisibles, puede contribuir a mejorar la adecuación de la cobertura de la protección social. Al mismo tiempo, las medidas que garantizan la sostenibilidad financiera a largo plazo de los sistemas de seguridad social que comparten la visión común de la equidad intergeneracional y ofrecen una protección adecuada a lo largo de la vida, deberían seguir constituyendo la base de las decisiones adoptadas en materia de políticas.

## La excelencia en la administración: una condición fundamental para la seguridad social de la población en Europa

*La evolución de los sistemas de seguridad social que se observa en todos los países y regiones, incluidos los de Europa, se caracteriza actualmente por un firme compromiso para mejorar el aspecto administrativo de los mecanismos de suministro de prestaciones y servicios. Esta evolución es consecuencia, por una parte, del aumento de las exigencias respecto de los recursos disponibles, con evidentes restricciones en muchos ámbitos de la administración pública. Por otra parte, se debe al reconocimiento de que sistemas de seguridad social sólidos y bien administrados son imprescindibles para garantizar la confianza y el cumplimiento de las obligaciones por parte de todas las partes. En general, el uso eficiente de los recursos y el afianzamiento de organizaciones sólidas basadas en los principios de la “buena gobernanza” se consideran elementos fundamentales para poner en práctica las políticas de forma satisfactoria. La capacidad de suministrar las prestaciones y los servicios de seguridad social, con independencia de la voluntad política, está estrechamente relacionada con la capacidad de gestión y con la calidad de la administración. Esta es la razón por la que la excelencia en la administración es vista como una obligación, no como una opción. En este sentido, los datos relativos a la reciente evolución y tendencias muestran que muchos países están innovando para elaborar soluciones administrativas basadas en la transparencia y la participación, principios fundamentales de todo sistema de seguridad social sostenible.*

La AISS define la excelencia en la administración de la seguridad social en función del logro de una buena gobernanza, un alto rendimiento y la mejora de la calidad de los servicios. Las Directrices de la AISS, que son normas profesionales para la administración de la seguridad social, ayudan a las instituciones de seguridad social en su trabajo hacia la consecución de este objetivo. En Europa, como en cualquier otra región, los esfuerzos para mejorar la administración de los sistemas y los programas de seguridad social dependen de los siguientes tres factores principales:

- el contexto nacional y regional;
- las crecientes expectativas de los ciudadanos y los trabajadores;
- el mandato operacional, la reforma de las políticas y la capacidad de la administración de la seguridad social.

A su vez, todas las administraciones de la seguridad social tienden cada vez más a adoptar una orientación de valores similar, según la cual:

- la “excelencia” se considera cada vez más una forma de pensar de carácter orientador;
- la “excelencia” se entiende como un fin en la gestión de los recursos administrativos, y también como un “medio” para lograr una prestación de los servicios centrada en el ciudadano y alcanzar los objetivos de las políticas en el ámbito social.

### **Cuestiones fundamentales para las administraciones de la seguridad social**

En el “camino hacia la excelencia” se han de tomar en cuenta varios objetivos, desde el diseño de los programas de seguridad social hasta el suministro final de las prestaciones y los servicios. Entre estos objetivos figuran los siguientes:

- salvaguardar la calidad de la información y la integridad de los datos;
- mejorar la comunicación y ofrecer unos servicios centrados en el cliente;
- promover la educación para impulsar el cumplimiento de las obligaciones;
- suministrar información y servicios accesibles.

Estos objetivos conforman el concepto y los principios de “buena gobernanza”. La buena gobernanza es fundamental para el desarrollo efectivo de la administración pública y adquiere especial importancia cuando se trata de la administración de la seguridad social, que es uno de los puntos de interacción más importantes entre los Estados y sus ciudadanos. Según la definición de las *Directrices de la AISS sobre la Buena Gobernanza*, la administración de la seguridad social debe regirse por los principios de responsabilidad, transparencia, previsibilidad, participación y dinamismo, factores fundamentales para alcanzar el respeto y la confianza de las partes interesadas y, de manera más general, la sostenibilidad social, política y financiera de los sistemas de seguridad social.

Los altos directivos y los responsables de la adopción de decisiones de las administraciones de la seguridad social en Europa han adoptado estos principios, y son estos los principios que definen en la actualidad las decisiones estratégicas.

### **La complejidad de los desafíos que plantea la “excelencia administrativa” en Europa**

En un contexto en que la necesidad de cambio es una de las pocas constantes de las administraciones de la seguridad social, sobre todo para aportar flexibilidad a las

operaciones, las reformas recientes llevadas a cabo en la región ponen de manifiesto las mejoras sistemáticas realizadas en el ámbito de la gobernanza, la prestación de servicios, la planificación estratégica y la gestión del desempeño de las administraciones.

A este respecto, las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) desempeñan un papel esencial para lograr mejoras en términos de eficiencia y facilitar el diseño y el suministro de servicios centrados en el ciudadano (véase el recuadro 2.1). Las TIC tienen múltiples aplicaciones, entre ellas la elaboración de programas informáticos de extracción de datos que ayudan a detectar el fraude y evitar los errores en las solicitudes de prestaciones de seguridad social (por ejemplo, en Albania e Irlanda); el pago de cotizaciones y la declaración de empleados (por ejemplo, en Francia); la mejora de los servicios centrados en el ciudadano, personalizados y rentables (por ejemplo, en la República de Moldova y los Países Bajos); y la puesta a disposición a nivel nacional de plataformas de gestión de datos normalizadas y con capacidades de interoperabilidad (por ejemplo, en Uzbekistán).

Las medidas adoptadas recientemente por las administraciones de la seguridad social europeas para mejorar los procesos y los servicios ponen de manifiesto que muchos países

*Recuadro 2.1. En Finlandia, la Institución del Seguro Social ofrece acceso a los servicios a través de videoconferencia en varios idiomas*

La Institución del Seguro Social de Finlandia (KELA), brinda igualdad de acceso a los afiliados y una vía cómoda para resolver las preguntas que se planteen sobre sus necesidades en materia de seguridad social, gracias a la combinación de la mejora de las competencias lingüísticas de los administradores, un mayor acceso público a los ordenadores personales mediante cámaras de vídeo y una demanda de mayor diversidad lingüística para atender a diferentes grupos de afiliados.

La prestación de servicios a distancia en varios idiomas (inglés, ruso, sami y kurdo sorani) incluye los siguientes puntos fundamentales:

- Un especialista en atención al afiliado de la KELA atiende a los clientes mediante videoconferencia, con lo que se elimina la necesidad de trasladarse a una oficina de la KELA.
- El servicio, que ha tenido una buena acogida, ha impulsado la igualdad de acceso entre los afiliados.
- Se han asignado franjas horarias para el servicio en función del idioma; por ejemplo, el servicio en kurdo sorani está disponible los jueves por la tarde.
- El uso del servicio es gratuito para los afiliados y no requiere conocimientos técnicos; la única condición es tener acceso a un ordenador con cámara de vídeo y capacidad suficiente de banda ancha.

*Fuente:* <[www.kela.fi](http://www.kela.fi)>.

otorgan prioridad a por lo menos una de las siguientes tres amplias esferas de actividad: la primera aborda los problemas debidos a los errores, la evasión y el fraude, la segunda se centra en la evolución de una nueva generación de servicios electrónicos y la tercera está relacionada con las actividades destinadas a elaborar servicios más centrados en el ciudadano.

### *Abordar los errores, la evasión y el fraude en la seguridad social*

Desde 2010, en el marco de la UE se han llevado a cabo varios proyectos en materia de lucha contra el fraude y se han tratado cuestiones más amplias asociadas al trabajo no declarado, sobre la base de una primera generación de sistemas de control. Estos proyectos han dado lugar a medidas coordinadas entre las instituciones de seguridad social, que han permitido intercambiar experiencias y abordar de forma más eficaz los casos transfronterizos.

- Croacia: mejoras en el intercambio de datos relativos a personas fallecidas recientemente.
- Francia: colaboración entre los distintos organismos a nivel nacional en relación a la aplicación de tecnologías de la información y de las comunicaciones avanzadas (extracción de datos) para detectar casos complejos de fraude en diversas ramas, entre ellas la recaudación de cotizaciones por parte de la Agencia Central de Organismos de Seguridad Social (*Agence centrale des organismes de sécurité sociale* – ACOSS) y la solicitud de prestaciones familiares por parte de la Caja Nacional de Asignaciones Familiares (*Caisse nationale des allocations familiales* – CNAF).
- Italia: el Instituto Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo (INAIL) está elaborando un sistema de inteligencia empresarial para afrontar la evasión y la elusión del pago de las cotizaciones y ofrece apoyo al incremento de la vigilancia para evitar las prácticas fraudulentas en el cumplimiento del pago de las cotizaciones.
- Rumania: reducción de los errores, el fraude y la corrupción mediante una correlación de datos más efectiva.
- España: se utilizan TIC avanzadas (extracción y análisis de datos) para detectar los casos complejos de fraude en los ámbitos de la recaudación de cotizaciones y de la solicitud de prestaciones.

### *La nueva generación de servicios electrónicos*

En muchos países, se ha puesto en práctica una nueva generación de servicios electrónicos, con una o más de las siguientes funcionalidades: la utilización de plataformas y servicios de administración electrónica (por ejemplo, la gestión y el control de la identidad), la cooperación entre organismos, la habilitación de sistemas de pago seguro, la creación de mecanismos de autenticación sólidos (por ejemplo, certificados digitales) y la introducción de espacios personalizados para los afiliados. Varios países no pertenecientes a la UE y de

Eurasia, entre ellos Azerbaiyán (véase el recuadro 2.2) y Turquía, han realizado mejoras considerables en estos ámbitos, y todos ellos ofrecen apoyo a las personas a lo largo de su vida y fomentan la mejora de la seguridad y la privacidad de los datos.

Kazajstán destaca por su enfoque nacional estratégico, “Kazajstán – 2050”, que está reuniendo y ampliando progresivamente todos los sistemas de información estatales para

#### Recuadro 2.2. Fondo Estatal de Protección Social de Azerbaiyán

El Fondo Estatal de Protección Social de Azerbaiyán (SSPF) garantiza la gestión efectiva de sus regímenes mediante la aplicación de las TIC a los siguientes ámbitos:

- la recaudación de cotizaciones;
- la gestión de la financiación y la supervisión del pago de las pensiones y las prestaciones laborales;
- la gestión de un sistema de cuentas personales.

El SSPF ha puesto en práctica una nueva generación de servicios electrónicos aprovechando la infraestructura del Gobierno, mediante una intranet de administración electrónica y una plataforma operativa. Estos servicios electrónicos destinados a los asegurados y a los beneficiarios abarcan los siguientes aspectos:

- suministro de información a los asegurados y ofrecerles la oportunidad de seguir y controlar sus cuentas personales sin restricciones;
- presentación de las solicitudes de la tarjeta de seguro social;
- suministro a los pensionistas de una información exhaustiva sobre las pensiones;
- utilización de una calculadora de pensiones para determinar la cuantía de la pensión. Los registros personales se basan en números de seguridad social individuales únicos;
- disponibilidad de servicios electrónicos para que los ciudadanos pueden presentar solicitudes y documentos relativos al pago de las pensiones y cambiar el tipo de pensión.

Otro avance consiste en poner a disposición de los asegurados servicios electrónicos que incluyen principalmente los siguientes:

- registro en línea de aseguradores y asegurados;
- servicios electrónicos para la presentación de informes sobre el seguro social estatal obligatorio;
- informes sobre las prestaciones (maternidad, cuidado infantil, parto, enfermedad y fallecimiento);
- pago de cotizaciones mediante el servicio en línea.

Estos servicios se basan en sistemas de información que cubren al 45 por ciento de la población de Azerbaiyán. Además, el Ministerio de Trabajo y Protección Social tiene en marcha un proyecto para la automatización de los procesos de validación de las condiciones para acceder a la asistencia social.

que proporcionen servicios públicos durante todo el ciclo de vida, incluidos los servicios de seguridad social (véase el recuadro 2.3). En otros países de Europa, como Bulgaria, Finlandia, Francia, Lituania, Polonia y Rusia, también se observa una evolución de los servicios electrónicos con valor añadido basados en tecnologías avanzadas.

España ha creado la plataforma “Tu Seguridad Social”, en la que se ofrece un espacio privado a cada ciudadano a fin de que proporcione información completa sobre su situación personal en materia de seguridad social. Las extensas consultas y pruebas realizadas a y por los usuarios sobre acceso y contenido han contribuido al desarrollo de esta plataforma, que también ofrece la posibilidad de enviar mensajes personalizados a los ciudadanos. Esto refleja la importancia del diseño de plataformas que tengan en cuenta las necesidades reales y el nivel de educación de los usuarios, con arreglo a la tendencia a crear servicios centrados en el ciudadano.

*Recuadro 2.3. El objetivo nacional estratégico de Kazajstán de crear una sociedad de la información moderna*

Mediante la estrategia “Kazajstán – 2050”, se está poniendo en práctica de forma progresiva en todo el país una infraestructura moderna de TIC que promueve la eficiencia en la administración pública, impulsa el desarrollo socioeconómico y cultural y posibilita la interoperabilidad y la conectividad mediante un sistema de administración electrónica establecido en todo el país. El sistema proporciona un portal de servicios públicos centrales y locales que ofrece apoyo específico a empleadores, solicitantes de empleo, trabajadores y familias, e incluye el acceso a las prestaciones contributivas y no contributivas, a la atención primaria de salud, a los servicios del mercado de trabajo y a la información relativa a la seguridad y salud en el trabajo.

A fin de garantizar una mejor protección social de la población, una base de datos centralizada y actualizada de forma constante facilita el intercambio de datos y proporciona el acceso en línea a la información y a los servicios que los administradores locales necesitan para tramitar las solicitudes de prestaciones de los ciudadanos durante toda su vida.

El sistema de información del Centro Estatal de Pago de Pensiones (SCPP), que está integrado en el sistema nacional de pago bancario para facilitar la transferencia de prestaciones, ofrece cerca de 40 servicios públicos diferentes en materia de prestaciones sociales y pensiones.

Cuando los ciudadanos solicitan prestaciones, todos los pedidos se tramitan mediante flujos de información completamente automatizados, que tienen en cuenta la identificación individual única, la comprobación de la afiliación al sistema, los registros de las cotizaciones, los derechos a percibir prestaciones, el cálculo y la indexación de las prestaciones y el suministro de las mismas.

Dado el uso creciente y generalizado de las TIC en todos los ámbitos de la administración de la seguridad social y la existencia de bases de datos interconectadas a nivel nacional que contienen cantidades considerables de datos personales, es fundamental garantizar la gestión idónea de la integridad de la información, la comprobación de la fecha, el control del acceso y la identificación personal a efectos de aplicar la estrategia nacional.

Muchos países de Europa se consideran líderes mundiales en lo que respecta a varios aspectos de la administración de la seguridad social y se muestran favorables al uso de nuevas tecnologías para seguir apoyando la mejora de la prestación de servicios y alcanzar los objetivos de eficiencia. No obstante, la opinión pública parece estar menos satisfecha con la capacidad de los organismos de servicios públicos en esta materia (Falk, 2015). Los ciudadanos que se han beneficiado de un rápido acceso a diversos productos y servicios en línea en otros sectores esperan cada vez más que las instituciones públicas, incluidas las administraciones de la seguridad social, ofrezcan condiciones similares en relación con la facilidad de acceso y la calidad de los servicios. La brecha entre las elevadas expectativas y algunas experiencias relacionadas con la prestación de servicios plantea un desafío en materia de comunicación en muchos países.

### *Servicios centrados en el ciudadano y nuevos modelos de desarrollo de servicios*

El desarrollo de herramientas basadas en las (TIC), también facilita la aplicación de servicios más integrados y centrados en el ciudadano. Estos enfoques, al no verse afectados por la fragmentación institucional y administrativa, pueden suministrar servicios integrados basados en las necesidades específicas de las personas. Un ejemplo de ello es el enfoque adoptado en Suecia en materia de comunicaciones y prestación de servicios basada en la elaboración de situaciones fundamentales de la vida real, que permite ofrecer información específica a los afiliados y elaborar servicios más eficaces. En Irlanda, se ha llevado a cabo la integración de los servicios de empleo y de bienestar social a fin de superar la anterior situación en la que las personas desempleadas tenían que ponerse en contacto con diversos puntos de servicio y organizaciones. Gracias a esta iniciativa se ha mejorado la calidad de los servicios específicos y los resultados en materia de empleo, y ha aumentado la eficiencia. Los avances logrados recientemente en Suiza se basan en motivos similares, ya que varias instituciones que proporcionan servicios de seguro de accidentes y de regreso al trabajo han modificado sus procesos para ofrecer un servicio centrado en el afiliado, lo que ha incrementado la satisfacción de los afiliados y ha mejorado la eficiencia y la eficacia.

La perspectiva centrada en el afiliado como punto de partida para el desarrollo de servicios y de procesos de prestación de servicios también está dando lugar a enfoques de innovación social que favorecen la colaboración de los afiliados en el diseño de los servicios. Este importante avance se refleja en dos ejemplos en Francia. La Caja Nacional de Asignaciones familiares (*Caisse nationale des allocations familiales* – CNAF), ha organizado reuniones entre la sociedad civil y empleados de la Caja que se presentaron con carácter voluntario, para abordar cuestiones relativas a los datos abiertos y formular propuestas de mejora e innovación de los servicios. En el Régimen de Seguro Social de los Trabajadores por Cuenta Propia (*Régime social des indépendants* – RSI), los representantes de los asegurados

en la junta directiva han desarrollado un nuevo servicio para responder a las necesidades específicas de los trabajadores por cuenta propia que están en riesgo de perder la cobertura debido a dificultades económicas.

Esta tendencia hacia unos servicios centrados en el ciudadano y una mayor participación de los afiliados en la prestación de servicios, pone de manifiesto transformaciones más amplias en las funciones de las administraciones de la seguridad social y de sus relaciones con el público.

Las mejoras continuas que se observan en otros países en el diseño y la aplicación de los programas de seguridad social, en particular respecto de los procesos internos y la calidad de los servicios, son sin duda factores indispensables para brindar prestaciones y servicios de seguridad social más eficientes y eficaces centrados en el ciudadano (por ejemplo, el proyecto “My Pension” en Bélgica).

Estas tendencias actuales muestran también una mejor coordinación entre los ministerios, los programas sociales y los sistemas fiscales (por ejemplo, la iniciativa “France Connect” en Francia y la reforma fiscal “Tax Shift” en Bélgica), una mayor interconectividad entre los organismos públicos a nivel nacional y regional (por ejemplo, el sistema informático “rvDialog” del Instituto Federal de Alemania del Seguro de Pensiones) y con los empleadores en materia de recaudación de cotizaciones (por ejemplo, la intranet del Gobierno de Azerbaiyán y las nuevas funciones de la Tesorería General de la Seguridad Social en España), así como un avance progresivo hacia un modelo basado en el ciclo de vida en que los sistemas de seguridad social formen parte de una estrategia nacional de inversión social para promover la capacidad de elección y la actividad e independencia de las personas a lo largo de su vida (por ejemplo, la ampliación de la licencia parental en Suecia o la propuesta de poner a prueba el ingreso básico en Finlandia).

El apoyo que brindan las administraciones para promover una vida más activa e independiente durante el ciclo de vida tiene múltiples objetivos. No solo pretende reducir las posibilidades de la llamada “dependencia de la asistencia social” mediante la promoción de una actividad adecuada en el mercado de trabajo para aquellos que tienen capacidad para trabajar, sino que también busca reforzar la adecuación de la seguridad de los ingresos. Un mayor esfuerzo contributivo derivado de la actividad económica fortalece el equilibrio financiero y la sostenibilidad de los regímenes contributivos y refuerza las prestaciones basadas en los ingresos. Un nivel más alto de renta imponible y de ingresos disponibles aumenta los ingresos fiscales del gobierno y permite el gasto social financiado con cargo al presupuesto.

Al complementar los ingresos en concepto de prestaciones del seguro social y de las transferencias sociales con la mayor capacidad de los ingresos personales procedentes del trabajo, lo que suele ir acompañado de mecanismos de impuesto progresivo negativo sobre la renta (Gottlieb, 2015), se ofrece a las personas la posibilidad de destinar parte de sus ingresos personales a seguros complementarios y planes de ahorro, impulsando así una mayor seguridad financiera de los hogares.

Es obvio que el logro de muchos de estos objetivos relativos a unos servicios más adecuados y de mayor calidad depende de que las personas tengan acceso a un empleo decente. Esta es la paradoja y el desafío a que se enfrentan las administraciones de la seguridad social europeas.

Si no se aumentan los bajos niveles actuales de creación de empleo de manera sostenida, no podrán lograrse completamente las posibles mejoras en términos del bienestar que se espera alcanzar en gran parte gracias al aumento de la eficiencia y la eficacia de las administraciones y los regímenes de seguridad social (véase el recuadro 2.4).

Continúan los esfuerzos encaminados a mejorar la eficacia y la eficiencia de los regímenes de seguridad social en Europa, para “hacer las cosas bien”, como el proyecto “Emploi Store” de Francia, que ofrece un único punto de servicio digital que presta múltiples servicios relativos al mercado de trabajo y cuyo diseño se basa en las experiencias previas de los Países Bajos y de Suecia en relación con la prestación en línea de servicios de seguridad social centrados en el afiliado. Sin embargo, la consolidación fiscal que tiene repercusiones en algunos presupuestos públicos, incluidos los presupuestos destinados a la política social, conlleva un posible riesgo para la reputación de las administraciones de la seguridad social.

Si bien en los últimos años la proporción del gasto social en relación con el gasto público se ha mantenido generalmente alta y estable, el nivel de gasto social ha disminuido en algunos

#### Recuadro 2.4. *La administración de la seguridad social en el Reino Unido: desafíos y oportunidades*

Las administraciones de la seguridad social se enfrentan a los desafíos que plantean las restricciones fiscales. En el Reino Unido, al igual que en muchos países, se ha tratado de reducir el tamaño de la función pública nacional y de disminuir los costos administrativos mediante reformas y el aumento de la eficiencia. Muchos ministerios se han visto afectados, en particular el Ministerio de Trabajo y Pensiones (*Department for Work and Pensions* – DWP). Esta reestructuración de la función pública del Reino Unido coincide con la introducción de servicios públicos digitales en línea que, según el DWP y otras instituciones, tiene el importante doble objetivo de mejorar la calidad de los servicios y generar ahorro económico (Freeguard y otros, 2015).

países. Los datos de la OCDE muestran la disminución del gasto social como porcentaje del PIB tras el punto máximo de la recesión reciente en Alemania, Estonia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia y el Reino Unido (OCDE, 2014).

## **Conclusión**

El compromiso de las administraciones de la seguridad social en Europa de continuar trabajando hacia lo que la AISS denomina “excelencia” en la administración responde a la necesidad constante de innovar y desarrollar buenas prácticas adaptadas a las dificultades específicas y cambiantes a que se enfrentan los sistemas de seguridad social y las poblaciones que estos cubren.

Gracias al apoyo que brindan 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 la eficacia y la eficiencia en la gestión de recursos y la capacidad general de las administraciones de la seguridad social para suministrar prestaciones y servicios continúen mejorando.

## Fortalecimiento de los efectos sociales y económicos positivos de los sistemas de seguridad social en Europa

*Al igual que los países de otras regiones, los países de la región de Europa de la AISS, se enfrentan a una serie de importantes desafíos económicos, sociales, geopolíticos, demográficos, del mercado de trabajo, del ámbito de la salud y de las finanzas públicas. En Europa, y en particular en los países de la UE, el acceso a los datos necesarios para analizar esos desafíos es mucho mayor de lo que suele ser en otras regiones. Esos datos, y el análisis de los mismos, a menudo se elaboran como parte de un proceso estratégico de supervisión del desempeño de las políticas sociales. Varios estudios comparativos muestran que, a pesar de los desafíos comunes, los sistemas de seguridad social dependen de las políticas a nivel nacional y, por tanto, se adoptan diferentes enfoques para abordar el desafío de reajustar los objetivos de las políticas públicas a los cambios significativos a largo plazo en función de los recursos y las necesidades. Estos elementos, que sirven para definir las características nacionales propias de lo que se denomina Estado de bienestar europeo, influyen en el modo en que los distintos sistemas de seguridad social de la región de Europa impulsan el desarrollo social y económico.*

A pesar de la mayor disponibilidad comparativa de datos y análisis en Europa, el primer desafío esencial en la evaluación de los efectos sociales y económicos positivos de las políticas sociales, es la falta de indicadores precisos de los mismos. El segundo desafío es la dificultad de aislar los efectos de una sola variable (los regímenes de seguridad social) en las tendencias de la pobreza y la desigualdad, los mercados de trabajo y el crecimiento económico, por ejemplo, cuando entran en juego otras variables, como los sistemas fiscales, las políticas públicas en materia de salud y de educación, y los constantes cambios geopolíticos. Independientemente de ello, es indiscutible que los sistemas de seguridad social tienen repercusiones sociales y económicas positivas para las personas, las familias, las comunidades y las sociedades. Por citar solo algunos ejemplos, los sistemas de seguridad social contribuyen a:

- Aliviar la pobreza mediante el suministro de un piso de protección social.
- Proporcionar ingresos de sustitución en los períodos de desempleo o inactividad, a menudo como parte de medidas anticíclicas, a fin de apoyar el consumo diario de los hogares de bienes y servicios, y promover de este modo la actividad económica y el empleo a nivel local y nacional.

- Facilitar el regreso al empleo o al trabajo activo mediante subvenciones, prestaciones monetarias y cuidados de rehabilitación, a fin de aumentar la tasa de actividad y reducir el riesgo de un recurso prolongado a las prestaciones, así como incrementar los ingresos fiscales y por cotizaciones de los regímenes.
- Apoyar a los empleadores y a los trabajadores mediante subvenciones, prestaciones monetarias y servicios, así como mediante la inversión en capital humano, con el fin de aumentar las oportunidades, prevenir el desempleo, reducir los costos de formación y de reconversión profesional, impulsar la adecuación entre la oferta y la demanda de empleo, facilitar las transiciones económicas estructurales y promover la “confianza del mercado”.
- Ayudar a las familias con hijos pequeños mediante prestaciones monetarias y servicios, ofreciéndoles así mejores oportunidades de desarrollo durante la primera infancia, y promover la igualdad de género y un mejor equilibrio entre el trabajo y la vida privada tanto para las mujeres como para los hombres.
- Brindar cuidados de salud preventivos, curativos y de rehabilitación, que favorezcan un mejor estado de salud de la población, la empleabilidad de la población en edad de trabajar y un uso más racional del presupuesto asignado a la salud.
- Ofrecer una infraestructura adaptable, que suele incluir a los interlocutores sociales, para administrar y aplicar medidas sociales y económicas protectoras, proactivas, preventivas, que promuevan el desarrollo del capital humano y el bienestar de las personas a lo largo de su vida, sobre todo para facilitar una mayor empleabilidad y una vida más activa en todas las edades.
- Permitir, mediante el aumento de las cotizaciones y las reservas financieras procedentes de los programas de seguridad social, el acceso a los fondos para la inversión en infraestructuras, viviendas subvencionadas, servicios sociales y otros bienes públicos. La inversión de los fondos de la seguridad social también promueve el desarrollo de los servicios y mercados financieros nacionales, así como las estrategias y los productos de inversión basados en la inversión socialmente responsable.
- Contribuir a la estabilidad social poniendo a disposición seguros contra los riesgos que permitan una redistribución de la riqueza entre y dentro de los grupos de población.

La mayoría de estos resultados positivos tienen mayores efectos en las economías más ricas y desarrolladas, con tasas de gasto público social en relación con el PIB más altas y con sistemas de seguridad social integrales. Ahora bien, los datos relativos al papel que han desempeñado los sistemas de seguridad social en Europa desde 2008, especialmente en los

primeros años de la crisis financiera y económica, indican que la relación positiva entre los niveles de gasto público social y la obtención de resultados inmediatos y a largo plazo de las políticas de los sistemas de seguridad social, es más matizada.

Los sistemas de seguridad social desempeñan un papel fundamental tanto en momentos de crecimiento económico como en los de desaceleración. No obstante, con frecuencia, esta realidad solo se reconoce plenamente en tiempos de crisis<sup>2</sup>. Esta visión estrecha puede ser problemática. Recientemente se ha vuelto a evidenciar que las economías nacionales con sistemas de seguridad social integrales que promueven el mantenimiento y el crecimiento del empleo tienen mayor capacidad para poner en práctica respuestas a la crisis efectivas y duraderas, capaces de amortiguar los efectos sociales y económicos negativos de las recesiones económicas. Dicho de otro modo, el aumento del gasto en medidas de seguridad social, en particular las prestaciones a los trabajadores y las subvenciones a los empleadores, que resulta necesario en tiempos de depresión económica es probablemente más efectivo en la prevención y el alivio de las dificultades y en el apoyo proactivo a la recuperación económica a largo plazo, cuando tal crecimiento se basa en una infraestructura completa de instituciones, administraciones y regímenes de seguridad social integrados de manera coherente.

No hay duda de que el desarrollo y el crecimiento sostenible de los sistemas de seguridad social durante los “buenos tiempos”, en períodos de crecimiento económico, es lo que permite adoptar medidas protectoras y proactivas ágiles y efectivas para responder a las conmociones personales y covariantes, especialmente en períodos de crisis económica.

### **Tendencias y desafíos en Europa**

Las sociedades europeas se enfrentan a varios desafíos fundamentales e interconectados, y las posibles respuestas a todos ellos se ven afectadas, de un modo u otro, por las restricciones en las finanzas públicas.

Durante el período de crisis inmediatamente posterior a 2008 hubo respuestas comprometidas por parte de los sistemas de seguridad social, lo que resultó en aumentos considerables en el gasto público social en Europa (véase AISS, 2013a). Sin embargo, desde entonces, la respuesta política de los gobiernos europeos para impulsar la recuperación de la débil economía ha sido dar prioridad a la consolidación de las finanzas públicas. En la

---

2. En tiempos de desaceleración económica, los mayores niveles de gasto social en relación con el PIB pueden ser, en parte, una ilusión estadística: cuando aumenta el gasto en, por ejemplo, desempleo y atención de salud, esto coincide con una reducción de la tasa de crecimiento económico.

práctica, esto ha causado reducciones relativas, incluso absolutas en algunos países, de los presupuestos públicos, incluso de los regímenes de seguridad social, que, en ocasiones, ha tenido efectos negativos para las personas que dependen de las prestaciones sociales.

Las tendencias demográficas, epidemiológicas, del mercado de trabajo y del empleo, así como los crecientes niveles de pobreza y desigualdad, son algunos de los problemas importantes. Si bien es cierto que cada país tiene un margen de actuación distinto, los sistemas de seguridad social desempeñan un papel fundamental en las estrategias sociales diseñadas para enfrentarse a tales problemas. El gasto en seguridad social es, una importante inversión, más que un costo.

### *Tendencias y desafíos demográficos*

En 2016, la población de la región europea cuenta con más de 740 millones de personas, lo que representa el 10 por ciento de la población mundial que es de cerca de 7.400 millones de personas. La población de Europa es la que más envejece, con una media de edad de 42 años y el 24 por ciento de la población mayor de 60 años. Además, actualmente, el 28 por ciento de la población mundial mayor de 80 años es de nacionalidad europea, aunque este porcentaje disminuirá a medida que otras regiones muy pobladas empiecen a envejecer más rápidamente. Como se indicó en el capítulo 1, el envejecimiento de la población europea está ejerciendo una presión cada vez mayor en las pensiones y las prestaciones de salud, lo que lleva a los países a plantear reformas, mientras la creciente demanda de cuidados de larga duración representa una de las áreas menos desarrolladas de las políticas de la seguridad social en Europa.

En los próximos 30 años, varios países europeos, como Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Hungría, Letonia, la República de Moldova, Rumania, Serbia y Ucrania, experimentarán una disminución de su población de más del 15 por ciento. Uno de los factores más importantes es la tasa de fecundidad, que en todos los países europeos está por debajo del nivel total de reproducción de 2,1 hijos por mujer (ESA, 2015). Rusia es uno de los países que más fomenta el incremento de la tasa de fecundidad a través de medidas de políticas públicas, como la ayuda económica a las madres con dos o más hijos (Programa de Capital de Maternidad; estaba previsto que esta emblemática iniciativa finalizara en 2016, pero se ha ampliado hasta 2018). Ciertamente, durante los tres últimos años, Rusia ha registrado un crecimiento natural reducido, como consecuencia de la aplicación de un enfoque global dirigido a mejorar la protección social en diversas esferas, entre ellas la maternidad, la seguridad de las pensiones, la vivienda y la educación.

Un argumento a favor de mantener unos mayores niveles de migración hacia Europa es que así se compensará la pérdida esperada de población debida a la baja natalidad (y en

algunos países, también a la emigración), y contribuirá, por lo tanto, a mejorar la actividad del mercado de trabajo y a hacer frente a la escasez de mano de obra en ciertos sectores de la economía. Ahora bien, las Naciones Unidas señalan que las tasas actuales de migración internacional hacia Europa no son suficientes para mantener un nivel de población estable: según las previsiones, en 2050, la población en Europa disminuirá en 32 millones de personas (ESA, 2015), ya que el número de fallecimientos será mayor que el de nacimientos en 63 millones y la población de migrantes internacionales será de 36 millones.

Otra cuestión a que se enfrentan los sistemas de seguridad social y los sistemas de salud es la relativa a las consecuencias financieras a corto plazo de las necesidades de protección social del elevado número de refugiados sirios y de otras nacionalidades que se están asentando en diversos países europeos. El Instituto Federal de Alemania del Seguro de Pensiones (*Deutsche Rentenversicherung Bund*) es un importante ejemplo: a pesar de ser una caja del seguro social contributiva, el Gobierno federal le ha encomendado que se ocupe de atender las necesidades de los nuevos refugiados. Además, Alemania pone a su disposición servicios de atención de salud, de prevención y de cuidados de larga duración.

Los efectos a largo plazo de las respuestas de Alemania a los desafíos actuales y la forma en que se financiará esta ampliación del mandato de los organismos encargados de las políticas sociales, podrán resultar instructivos para otros países europeos en los próximos meses y años. Los debates en Europa se enmarcan cada vez más en consideraciones de equidad, entre las que se encuentra la prueba de recursos para tener acceso a la asistencia social. No obstante, en algunos países se adoptan posturas políticas más estrictas en relación con el reconocimiento de los derechos a la seguridad social de los no nacionales.

Independientemente de la magnitud de los flujos migratorios actuales y también de los flujos de refugiados hacia la región europea, y de las cuestiones geopolíticas y económicas subyacentes que los producen, las tendencias migratorias actuales en Europa ponen de manifiesto la creciente necesidad de elaborar acuerdos de seguridad social, a fin de proteger y hacer transferibles los derechos acumulados en materia de seguridad social de los trabajadores y de las personas a su cargo. Esto es importante tanto para los países de origen de los trabajadores migrantes fuera de Europa como para los que no son miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo. Igualmente importante es la elaboración y el fortalecimiento de los acuerdos de seguridad social entre los países de Europa oriental y Asia central. Otro desafío al que se enfrentan todos los países europeos es, por supuesto, que la circulación de trabajadores requiere la disponibilidad de trabajos idóneos que coincidan con las habilidades, las competencias y las ambiciones de los trabajadores.

*Tendencias y problemas relativos al empleo y al mercado de trabajo*

Los países de la eurozona salieron de la recesión económica a principios de 2013 (OIT, 2014b). A pesar de ello, la recuperación es lenta en la mayoría de las economías europeas y los niveles de desempleo se mantienen altos: cerca del 5 por ciento de la mano de obra de la UE (12 millones de personas) ha estado desempleado durante más de un año (CE, 2015). Grecia sigue siendo el país con la tasa de desempleo más alta, de aproximadamente el 25 por ciento. La Oficina Internacional del Trabajo pone de manifiesto que los trabajadores jóvenes (de 25 a 34 años) se han visto más afectados por la pérdida de empleo respecto de otros grupos (es decir, los trabajadores más jóvenes (de 15 a 24 años) y los trabajadores de edad avanzada). El desempleo de los jóvenes en los países más perjudicados por la crisis se mantiene en niveles sin precedentes: del 51,8 por ciento en Grecia y del 48,6 por ciento en España (EurActiv, 2015). Estas cifras ponen de manifiesto que a pesar de que la pérdida de empleo se ha estabilizado, todavía deben producirse importantes mejoras en la creación de empleo y la contratación en los mercados de trabajo europeos (OIT, 2014b). Suscitan especial preocupación las consecuencias sociales y en materia de seguridad social a largo plazo, especialmente la futura adquisición de plenos derechos a pensiones contributivas debido a la amplia exclusión del empleo decente sufrida por un número significativo de jóvenes y de trabajadores más jóvenes.

Los mercados de trabajo europeos se enfrentan a otros importantes retos que los sistemas de seguridad social están dispuestos a abordar. Entre ellos se encuentran el incremento del desempleo de larga duración y la inadecuación de las cualificaciones de los trabajadores a las exigencias de los empleadores, lo que indica la necesidad apremiante de adoptar medidas de intervención temprana y de fomentar la formación, la reconversión profesional y la educación a lo largo de la vida; el aumento de los niveles de pobreza en el trabajo, de los que se deriva la necesidad de una coordinación más efectiva entre las diferentes prestaciones monetarias a nivel nacional, los mecanismos fiscales como los impuestos negativos sobre la renta y la estructura de los sistemas fiscales (Gottlieb, 2015); y una mano de obra que envejece con la capacidad de ofrecer a los empleadores habilidades sociales y competencias profesionales muy valiosas que con frecuencia están infrautilizadas, lo que subraya la necesidad de diseñar lugares de trabajo para una mayor diversidad de edades, especialmente en el sector de los servicios.

En cuanto al problema del envejecimiento de la mano de obra, una posible solución integrada es el acercamiento a la actividad profesional, la vida más saludable y activa y el aprendizaje permanente desde un enfoque que abarque la totalidad del ciclo de vida. A este respecto, son igualmente importantes para las generaciones más jóvenes las iniciativas encaminadas a conciliar la vida familiar y la laboral. En varios países, entre ellos Austria,

Irlanda, Suecia y el Reino Unido (véase el recuadro 3.1), se está dando prioridad al aumento de la inversión en los servicios y las prestaciones destinada a proteger a los niños, los padres y los tutores.

Las políticas basadas en un enfoque de ciclo de vida tienden a ponerse en práctica de forma más completa en los Estados de bienestar europeos. Tales políticas pretenden crear y facilitar oportunidades de forma efectiva y desarrollar plenamente el potencial humano en lugar de centrarse en las incapacidades relativas de las personas, al tiempo que tratan de cambiar la visión y el diseño de los programas respecto de las personas con discapacidades. Esto es más patente en el caso de los Países Bajos, Suecia, Suiza y el Reino Unido, donde se incentiva a las personas con discapacidades que mantienen cierta capacidad residual para trabajar a retomar una actividad económica apropiada (OCDE, 2015, pág. 40).

Es probable que el desarrollo de nuevas tecnologías y materiales, y los cambios en los modelos de producción y de trabajo, a los que se hace referencia como “cuarta revolución industrial” cuando se consideran en su conjunto, ofrezcan a los empleadores, los empleados y los sistemas de seguridad social tanto nuevas oportunidades como riesgos. Uno de los resultados que se espera obtener en las economías europeas es el aumento de las posibilidades para mejorar la salud y la seguridad en el trabajo, lo que disminuiría las enfermedades y los accidentes relacionados con el trabajo. Cabe señalar que los accidentes del trabajo y las lesiones mortales experimentan ya una tendencia a la baja, especialmente gracias a la mayor atención prestada a las medidas de prevención, que se concreta en la realización más frecuente de las evaluaciones de los riesgos para la salud y la seguridad en el lugar de trabajo.

### *Tendencias y problemas epidemiológicos*

Las tendencias epidemiológicas en la región de Europa muestran una disminución de la mortalidad prematura por enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes y enfermedades respiratorias crónicas. Sin embargo, según la Organización Mundial de la Salud (OMS),

#### *Recuadro 3.1. Suecia: un indicador de tendencia en materia de igualdad de género*

En 2016, Suecia amplió de 60 a 90 días el período mínimo de su innovadora “daddy cuota” (licencia parental para los padres), de carácter opcional. El objetivo de este cambio reciente en la política, que se introdujo por primera vez en 1974, es seguir promoviendo la igualdad de género en el papel que desempeñan ambos progenitores en el cuidado de los hijos, al permitir a más mujeres permanecer en su lugar de trabajo y motivar a los padres a hacer uso de la licencia de paternidad. A veces se dice de este enfoque que contribuye a la construcción de la igualdad de derechos de las mujeres en el trabajo y a la igualdad de derechos de los hombres en el hogar.

los efectos negativos en la salud del consumo inmoderado de alcohol, el tabaquismo y la obesidad siguen siendo problemas importantes (OMS, 2015). Teniendo en cuenta el enfoque del ciclo de vida en el ámbito de la seguridad social, es evidente que las medidas preventivas y la educación pueden contribuir en mayor medida a luchar contra las enfermedades no transmisibles, entre ellas los trastornos de salud mental y los riesgos psicosociales, y contra otros problemas de salud relacionados con el estilo de vida en las sociedades europeas a través de los organismos de seguridad social y de salud. Actualmente, las enfermedades crónicas son la causa de cerca del 90 por ciento de todos los fallecimientos en Europa, y normalmente consumen más del 70 por ciento de los presupuestos de salud. En una Europa que envejece, donde la mayor parte de la población mayor de 65 años se ve afectada por enfermedades crónicas, la sostenibilidad financiera de los sistemas de salud puede convertirse en una gran preocupación.

Ante un problema de tales características, las enseñanzas de la economía del comportamiento podría ofrecer a los responsables de las políticas y a las administraciones de la seguridad social información útil sobre cómo diseñar los incentivos para impulsar un cambio cultural que propicie un estilo de vida más saludable, mediante, por ejemplo, las *Directrices de la AISS sobre la Promoción de la Salud en el Lugar de Trabajo*. Desafortunadamente, las externalidades continúan siendo un obstáculo importante, ya que las administraciones de la seguridad social no pueden abordar solas cuestiones como el acceso asequible a una dieta saludable o las oportunidades para realizar más actividad física, para las que son necesarias respuestas estratégicas que abarquen toda la sociedad.

En general, el incremento del costo de los cuidados de salud es un problema común a todos los países. Ante las numerosas presiones asociadas al aumento de los costos médicos, relacionadas, por ejemplo, con las nuevas tecnologías y los productos farmacéuticos; con la desaceleración económica, que ha aumentado la demanda de servicios de salud y ha reducido la recaudación de impuestos (los presupuestos públicos de salud se redujeron ligeramente en muchos países entre 2007 y 2012) y con el impacto del desempleo en la capacidad para pagar las cotizaciones al seguro social de salud y las cuotas de los afiliados; y con el envejecimiento de la población, que refuerza la necesidad de cuidados urgentes y de larga duración, la cuestión de cómo financiar de forma sostenible y adecuada los sistemas de salud y cómo desarrollar estratégicamente los recursos humanos del sector de la salud, se ha situado como una prioridad en las agenda públicas.

Según datos de la OMS, los países recurren cada vez más a los ingresos fiscales para complementar la cobertura financiada por las cotizaciones y garantizar un mejor acceso a unos cuidados de salud adecuados y unos resultados positivos en materia de salud. Todo ello plantea la cuestión de si un uso proporcionalmente mayor de los ingresos fiscales en

un período de restricciones fiscales puede garantizar el suministro efectivo de cuidados de salud de calidad a todas las personas y ser financieramente equitativo para todos los grupos de población.

### *Pobreza y desigualdad*

Los crecientes niveles de pobreza y desigualdad que se observan en muchos países europeos (OCDE, 2015, págs. 24 a 25) son preocupantes. Las estimaciones indican que en los países de la UE más de 120 millones de personas, lo que representan cerca de una cuarta parte de la población total, viven en riesgo de pobreza o exclusión social<sup>3</sup>. Esto explica la importancia de uno de los objetivos fundamentales de la estrategia “Europa 2020” de la UE: sacar a 20 millones de personas de la situación de riesgo de pobreza y exclusión social. Los datos de la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat), también hacen referencia al riesgo de pobreza tras las transferencias sociales, que afecta al 17,2 por ciento de la población de la Europa de los 28. Sin embargo, estos datos enmascaran diferencias significativas entre los países, los umbrales de pobreza nacionales y los grupos de población afectados. Además de las implicaciones inmediatas de estas cifras en la esfera del bienestar de las personas, preocupa cada vez más la posibilidad de que el diseño y la adecuación de muchos “Estados de bienestar” europeos contemporáneos, así como la manera en que se alcanzan los niveles actuales de redistribución mediante los salarios, las prestaciones y los servicios públicos, y la estructura de los sistemas fiscales, no resulten efectivos para una parte de la población.

Según el informe de la OCDE (2015), un factor importante que ha contribuido al aumento de la desigualdad y la pobreza reside en las decisiones en materia de políticas. A pesar de la eficacia de las administraciones de la seguridad social y de las “respuestas a las crisis” iniciales de los gobiernos, el clima actual de consolidación fiscal en muchos países ha debilitado la redistribución mediante el sistema fiscal y las prestaciones y servicios. Esta disminución de la redistribución, que afecta también a las prestaciones de desempleo, educación e inversión (OCDE, 2015, pág. 24), se suma a las pérdidas de ingresos que los hogares han sufrido desde finales de 2007, especialmente como resultado de la pérdida del empleo.

A pesar de que se reconoce cada vez más el potencial positivo de los sistemas de seguridad social universales para promover un desarrollo económico y social inclusivo y más equitativo, en muchos países europeos se está dando mayor importancia política a una estrategia más centrada en aliviar la pobreza mediante la asignación directa de recursos a aquellos que más los necesitan. Teniendo en cuenta que el objetivo consiste en hacer mejor uso del dinero de los contribuyentes y de los recursos limitados del gobierno, la posible

---

3. Véanse los datos de Eurostat en: <[ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion)>.

residualización del Estado de bienestar, que estimula y, como sucede en ciertas áreas de política como las pensiones y la atención de salud, permite a las personas con mayores ingresos, pertenecientes a la clase media, optar por prestaciones y servicios privados, comporta el riesgo de debilitar el contrato social y, por consiguiente, los valores colectivos de distribución de riesgos, redistribución y solidaridad. Según las investigaciones basadas en datos europeos realizadas en Suecia, el incremento de la asignación de prestaciones monetarias a los grupos de ingresos bajos no es una medida efectiva para reducir las desigualdades, observación contraria a la lógica denominada “paradoja de la redistribución” (Korpi y Palme, 2008). La inversión social universal es parte de la respuesta necesaria.

Cualquier debilitamiento del contrato social tendría consecuencias negativas en la percepción de la cohesión social y la estabilidad, objetivos que los sistemas de seguridad social inclusivos supuestamente deben ayudar a lograr. Otro motivo de inquietud es que esto ocurre en un momento en que la cohesión social y la estabilidad ya no están tan firmemente arraigadas en muchas sociedades europeas.

Por lo tanto, las administraciones de la seguridad social europeas deben desempeñar la importante función de comunicación que consiste en pronunciarse más claramente en apoyo a sistemas de seguridad social integrales que tengan por objeto conservar los valores universales fundamentales y ser inclusivos, teniendo especialmente en cuenta a la clase media. Las investigaciones de la OCDE demuestran, por ejemplo, que los sistemas de cuidado infantil que contribuyen en mayor medida a reducir la pobreza son de carácter universal, con una cuota ajustada a los ingresos y a la estructura de los hogares (OCDE, 2015, pág. 46).

### **El modelo basado en el ciclo de vida**

En general se considera que los países de Europa son los líderes mundiales en el diseño y la administración de los sistemas de seguridad social al tratar de elaborar medios innovadores que garanticen la sostenibilidad y la efectividad de las administraciones y los programas mediante prestaciones y servicios centrados en el ciudadano y adaptados a sus necesidades. A pesar de ello, en la práctica, la realidad europea es más compleja.

Actualmente, se considera importante desarrollar modelos de protección social basados en el ciclo de vida, ya que aplican y equilibran de forma más eficaz las medidas protectoras, proactivas y preventivas. Sin embargo, los sistemas de seguridad social se suelen caracterizar por el predominio de medidas protectoras y reactivas en materia de sustitución de los ingresos. Las orientaciones proporcionadas en 2013 por la Comisión Europea relativas al “paquete sobre inversión social”, mediante la cual se insta a los Estados miembros a promover una relación más coherente entre la educación, la calidad de los cuidados

infantiles, los cuidados de salud, la formación, la ayuda a los solicitantes de empleo y la rehabilitación, deberían ayudar a fomentar la elaboración de modelos basados en el ciclo de vida (Frazer y otros, 2014).

Ese “paquete sobre inversión social” reconoce también la necesidad de ampliar la contribución de las medidas en materia de seguridad y salud en el trabajo a la inversión en salud, la protección del bienestar de los trabajadores (véase el recuadro 3.2) y en el ámbito de la sensibilización en materia de prevención acerca de los factores determinantes de las lesiones relacionadas con el trabajo y las no relacionadas con el mismo. Finlandia se considera correctamente pionera en este ámbito. En Turquía se han incorporado las actividades básicas de protección de la salud en el trabajo de un proyecto piloto a los servicios de atención primaria de salud y a los servicios comunitarios de atención de salud.

Las amplias iniciativas promovidas por la Comisión Internacional de Medicina del Trabajo y la Red Europea de Promoción de la Salud en el Trabajo, entre otras, muestran la actual tendencia creciente a adoptar enfoques integrales. Las *Directrices sobre la Prevención de Riesgos Profesionales*, las *Directrices sobre la Promoción de la Salud en el Lugar de Trabajo* y las *Directrices sobre el Regreso al Trabajo y la Reintegración* de la AISS también contribuyen a estos enfoques integrales en materia de trabajo y salud centrados en la persona.

Varios países, sobre todo del norte de Europa, han avanzado en el desarrollo de modelos de protección social basados en el ciclo de vida. Es interesante destacar que el motivo por el que muchos países no han logrado grandes avances en la misma dirección se debe en parte a la evaluación de las tendencias por la opinión pública: en la mayor parte de los casos, las necesidades expresadas por la población asegurada siguen centradas en el papel de la sustitución de ingresos en riesgos “tradicionales”, como el desempleo y la vejez (Diamond y Lodge, 2014).

**Recuadro 3.2. La seguridad y la salud en el trabajo para mejorar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones**

En Rusia, el enfoque integrado que se ha aplicado para mejorar la seguridad y la salud de los trabajadores y proteger la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones de vejez consiste en limitar los tipos de trabajo que conceden a los trabajadores la posibilidad de optar por la jubilación anticipada, así como en aumentar la cuantía de las cotizaciones que los empleadores pagan por los trabajadores que legalmente tienen derecho a la jubilación anticipada, ya que trabajan en condiciones consideradas perjudiciales o peligrosas. El resultado esperado es que el incremento de las cotizaciones incentive a los empleadores a mejorar las condiciones de trabajo y a reducir el número de trabajadores con derecho a la jubilación anticipada, lo que tendría un efecto positivo en las tasas de actividad y en los ingresos procedentes de las cotizaciones a la seguridad social.

Además, la consolidación fiscal que ha caracterizado las políticas de los gobiernos de muchos países europeos en los últimos años, es un arma de doble filo para los enfoques de inversión social basados en el ciclo de vida. Los objetivos de las medidas proactivas y preventivas son el empoderamiento, la rehabilitación y la empleabilidad (principalmente de los trabajadores de edad avanzada y de las personas con una invalidez evaluada que mantienen cierta capacidad residual para trabajar). Estas medidas se consideran positivas para evitar o reducir costos futuros y para promover la vida independiente y la actividad económica. Ahora bien, no todas las administraciones de la seguridad social cuentan con una amplia experiencia en estas esferas y lograr esos objetivos requiere inversiones nuevas o adicionales y conjuntos de reformas sustentados por presupuestos públicos ya con problemas. Cómo conciliar estas dos fuerzas opuestas sigue constituyendo un desafío.

Un estudio elaborado por la Suva en Suiza sobre esta cuestión ha dado peso a los argumentos a favor de este tipo de intervenciones. El estudio de la Suva muestra que la intervención temprana, respaldada por la intervención de especialistas de la salud en el trabajo, propicia la rehabilitación profesional de los trabajadores incapacitados y permite lograr considerables ahorros: la reintegración satisfactoria del trabajador dos años después del tratamiento hospitalario supone un considerable ahorro neto en prestaciones, según la relación costo-beneficio de 1:15.5. A su vez, un estudio actualizado llevado a cabo en Francia por el Organismo Profesional de Prevención de la Construcción y Obras Públicas, ha reafirmado la idea cada vez más extendida de que las medidas preventivas también son beneficiosas para las empresas, con una relación costo-beneficio de 1:2.2. Esta cifra confirma las conclusiones fundamentales del informe de la AISS titulado *Calculating the international return on prevention for companies* (2013b), resultado que se enmarca positivamente en el objetivo de la iniciativa de la UE sobre la reducción de los accidentes en el lugar de trabajo

### **Perspectivas de las políticas relativas a los resultados sociales y económicos**

El desafío que plantea el reajuste de los objetivos de las políticas públicas a los cambios relevantes a largo plazo en materia de recursos y necesidades es un motor importante para las reformas. Como se ha indicado anteriormente, los sistemas de seguridad social de la región de Europa son integrales y generosos, y están bien dirigidos y administrados (véase el capítulo 2). Sin embargo, también están sometidos a la presión de tener que adaptarse a la cambiante realidad socioeconómica. Los parámetros de muchos programas de prestaciones están cambiando a pesar de que las estructuras fundamentales de la mayoría de los sistemas nacionales permanecen intactas. En algunos países de Europa central y oriental, las reformas de los sistemas de pensiones han dado lugar a transformaciones más

profundas, con la introducción de cuentas de ahorro individuales privadas. Sin embargo, recientemente, esta tendencia a la privatización se ha invertido total o parcialmente en Hungría y Polonia.

Este reajuste, o “re-reforma”, de los regímenes de pensiones llevado a cabo en Europa central y oriental, ha puesto de manifiesto los objetivos sociales y económicos declarados de las reformas de las pensiones orientadas a los mercados, aparentemente para mejorar la adecuación de las prestaciones y la sostenibilidad financiera de los regímenes, aumentar las tasas de ahorro e impulsar los sectores financieros y el desarrollo económico (Altiparmakov, 2015). Más recientemente, en 2014, Armenia introdujo un pilar obligatorio de cuentas individuales de pensiones; no obstante, una decisión del Tribunal Constitucional ha suspendido su introducción hasta 2017. Los objetivos establecidos en la reforma de las pensiones en Armenia, son similares a los que abanderaron las reformas realizadas anteriormente en la región, entre ellas las de los países que desde entonces han revertido sus reformas.

Desde un punto de vista más general, se pueden plantear varias observaciones sobre las tendencias actuales al reajuste. Se está haciendo especial hincapié en la necesidad de centrar las prestaciones y los servicios en las personas con mayores necesidades, mientras que, al mismo tiempo, se atribuye mayor importancia a los mecanismos de financiación basados en los impuestos, así como a la subvención de los programas contributivos. Se ha estrechado el vínculo entre el valor de las cotizaciones pagadas y las prestaciones monetarias percibidas, aunque los derechos de pensión acumulados en el marco de muchos regímenes contributivos son cada vez menos generosos. Al mismo tiempo, también se puede observar el creciente compromiso de los sistemas de seguridad social con la mejora de las capacidades y el empoderamiento de las personas. Este compromiso se refleja sobre todo en el recurso a medidas proactivas y preventivas orientadas a crear mayores oportunidades socioeconómicas que faciliten la autonomía individual mediante el fomento de una mayor responsabilidad individual. Sin embargo, esto puede distraer la atención de los objetivos de universalidad y de la adecuación de la protección de los ingresos. Por lo tanto, en todas estas tendencias se observan fuentes de tensión a las que se debe hacer frente.

## Conclusión

El concepto estratégico de seguridad social dinámica de la AISS promueve la idea de mejorar la seguridad social mediante la excelencia en la administración. Teniendo en cuenta los acontecimientos relevantes de la historia europea, esta visión estratégica persigue el objetivo más ambicioso de contribuir a la creación de sociedades socialmente inclusivas y productivas desde el punto de vista económico. Los datos del desarrollo de la seguridad

social en Europa sirvieron de inspiración en la elaboración del concepto de seguridad social dinámica y, ahora, Europa se enfrenta a dos desafíos. El primero es cómo garantizar la futura suficiencia financiera de los numerosos regímenes de seguridad social de la región y el segundo cómo garantizar mejor que las medidas protectoras, proactivas y preventivas se utilicen tanto para impulsar un crecimiento económico inclusivo y más equitativo como para satisfacer las necesidades sociales de las poblaciones a lo largo de su vida.

Para avanzar en esta agenda, es indispensable que las administraciones de la seguridad social, de acuerdo con sus mandatos, promuevan activamente medidas de seguridad social que contribuyan de manera coherente a mejorar los resultados sociales y económicos. En este sentido, las Directrices de la AISS para la Administración de la Seguridad Social son herramientas prácticas de gran utilidad para generar confianza en los sistemas de seguridad social.

Para concluir este capítulo, cabe señalar que la evolución y tendencias de la seguridad social en Europa muestran sin duda una situación compleja. La información que se presenta en este capítulo muestra que los responsables de las políticas y las administraciones de la seguridad social deben hacer frente, y dar sentido, a varias dicotomías relacionadas con los siguientes aspectos:

- La recesión económica y las restricciones fiscales, que pueden afectar negativamente a la consecución de los objetivos sociales y económicos de los sistemas de seguridad social, y actuar al mismo tiempo como mecanismo de presión para mejorar la suficiencia financiera y el acceso a las prestaciones en el empleo, elementos especialmente importantes en tiempos de desaceleración económica.
- La incertidumbre con respecto a la estabilidad de la economía mundial, por ejemplo, frente a la certidumbre de la tendencia al envejecimiento demográfico.
- La necesidad de responder a los desafíos en materia de políticas a corto y largo plazo, en un entorno en el que algunas cuestiones inmediatas como el desempleo de los jóvenes, se inscriben en una duración más prolongada.
- La evidencia de la continuidad de los regímenes de seguridad social, pero también los cambios en los objetivos que estos regímenes deben alcanzar, por ejemplo, la activación y el desempleo, y el seguro de invalidez.
- Las tendencias recientes en la reforma de las pensiones de vejez: algunos países han optado por reformas estructurales, mientras que otros han preferido una adaptación de los parámetros.

- La re-reforma y, en ocasiones, la re-nacionalización de las reformas estructurales de privatización de las pensiones llevadas a cabo en algunos países respecto de las medidas adoptadas por otros países para fortalecer el papel del sector privado en materia de pensiones.
- La constante demanda de la población de prestaciones monetarias que garanticen una inmediata seguridad de los ingresos, que contrasta con la creciente demanda política de medidas más proactivas, especialmente intervenciones preventivas durante todo el ciclo de vida que tengan en cuenta los cambios de comportamiento de las poblaciones cubiertas.

Habida cuenta de estos y otros factores múltiples, los sistemas de seguridad social de Europa no podrán contribuir activamente a mejorar los resultados sociales y económicos si se abordan sus objetivos de forma aislada, es necesario promoverlos de forma estratégica junto con un amplio conjunto de medidas políticas aplicadas de forma coherente en el ámbito de la política social, la salud, la educación, la macroeconomía y el mercado de trabajo, entre otros. Un comentario final es que un enfoque político coherente e integrado permite garantizar el éxito cuando se basa en una firme voluntad política, un liderazgo adecuado e intervenciones oportunas, y cuando lo llevan a la práctica administraciones eficaces y eficientes.

La labor constante del Centro para la Excelencia de la AISS y la puesta en práctica y aplicación de un amplio y creciente conjunto de las Directrices de la AISS para la Administración de la Seguridad Social por parte de las organizaciones miembros, permiten hacer un buen pronóstico del futuro en la consecución de estos objetivos.

## Referencias

- AISS.** 2013a. *Europa: mejorando la sostenibilidad de los regímenes integrales de seguridad social* (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- AISS.** 2013b. *Calculating the international return on prevention for companies: Costs and benefits of investments in occupational safety and health*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- AISS.** 2015. *Measuring multivariable adequacy and the implications for social security institutions: Retirement benefit provision* (Adequacy in social security). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Altiparmakov, N.** 2015. “A call for more elaborate and transparent pension data to inform policy-making: A critical examination of World Bank data for Eastern Europe”, en *International Social Security Review*, vol. 68, núm. 2.
- Brimblecombe, S.** 2013. “Una definición de la suficiencia de múltiples variables: desafíos y oportunidades”, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 66, núm 3-4.
- CE.** 2015. “Employment and social situation: EU economy continues its moderate but consistent growth”, en *Noticias*, 9 de octubre.
- Diamond, P.; Lodge, G.** 2014. “Dynamic Social Security after the crisis: Towards a new welfare state?”, en *International Social Security Review*, vol. 67, núm.4.
- ESA.** 2015. *World population prospects: The 2015 revision – Key findings and advance tables*. Nueva York, NY, Naciones Unidas – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales – División de la Población.
- EurActiv.** 2015. “Eurozone unemployment lowest for three years”, en *News*, 1 de septiembre.
- Falk, S.** 2015. *Human resources management – The way ahead* (informe de conferencia, seminario técnico de la La Red Europea de la AISS (IEN) Technical Seminar on strategic human resource policies issues and good governance, Izmir, 6-7 de octubre). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Frazer, H. y otros.** 2014. *Putting the fight against poverty and social exclusion at the heart of the EU agenda: A contribution to the mid-term review of the Europe 2020 Strategy* (OSE research paper, núm. 15.). Bruselas, European Social Observatory.

- Freeguard, G. y otros.** 2015. *Whitehall Monitor 2015: The coalition in 163 charts*. Londres, Institute for Government.
- Gottlieb, D.** 2015. “The multidimensional adequacy of social insurance benefits and insurability”, en *International Social Security Review*, Vol. 68, núm. 3.
- Korpi, W.; Palme, J.** 1998. “The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries”, en *American Sociological Review*, vol. 63, núm. 5.
- OCDE.** 2014. *Social spending is falling in some countries, but in many others it remains at historically high levels: Insights from the OECD Social Expenditure database (SOCX), November 2014* (Social Expenditure Update, noviembre). París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- OCDE.** 2015. *In it together: Why less inequality benefits all – Overview of inequality trends, key findings and policy directions*. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. También disponible en francés.
- OIT.** 2014a. *World social protection report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT.** 2014b. *Global employment trends 2014 – Snapshot of Europe*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OMS.** 2015. *The European health report 2015 – Targets and beyond: Reaching new frontiers in evidence – Highlights*. Copenhague, Organización Mundial de la Salud – Oficina regional para Europa. También disponible en alemán y francés.

Se agradece sumamente la información y los datos nacionales proporcionados por las organizaciones miembros de la AISS de la región de Europa.

Esta publicación se difunde bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObra Derivada 4.0 Unported (CC 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](http://www.issa.int).

También publicado en alemán, francés e inglés.

ISBN 978-92-843-3223-6

ISSN (impreso) 2071--3940

ISSN (en línea) 2071-3959

© Asociación Internacional de la Seguridad Social 2016

### Europa: 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.*