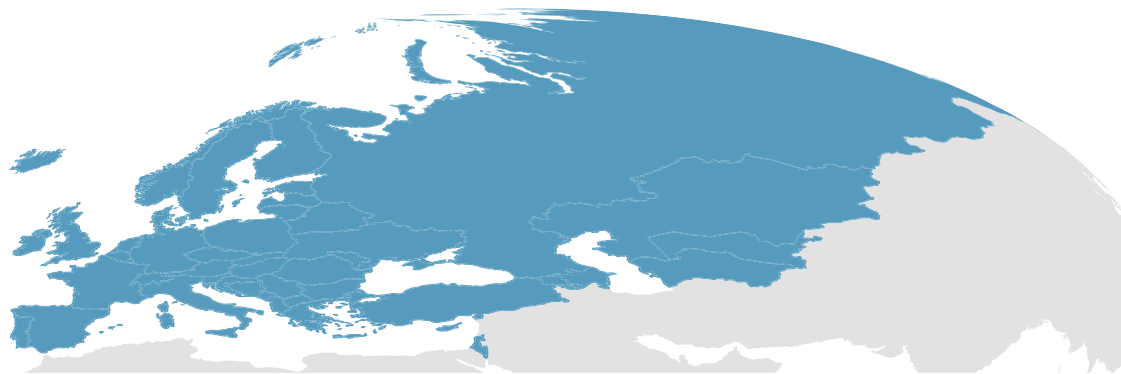




issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Perspectivas 04



Enfoques estratégicos para una seguridad social sostenible y adecuada adoptados en Europa

En un nuevo informe regional de la AISS de la serie Evolución y Tendencias en la Seguridad Social – Europa: Enfoques estratégicos para mejorar la seguridad social – se analizan oportunamente los principales desafíos a los que se enfrentan los regímenes de seguridad social en la región, y se señalan buenas prácticas fundamentales para dar respuesta a los mismos. También se examina con detenimiento el modo en que los regímenes de seguridad social en Europa se vienen reajustando de manera estratégica con el fin de garantizar una amplia cobertura, e innovando con miras a concebir soluciones más avanzadas para mejorar las prácticas administrativas y prestar servicios centrados en los ciudadanos. Este reajuste tiene por objeto propiciar unas repercusiones socioeconómicas positivas continuas para los países europeos, incluido el apoyo al empoderamiento inclusivo de las personas a lo largo de su vida.

En el informe, que se redactó con el fin de acompañar el Foro Regional de la Seguridad Social para Europa de 2016, que se celebrará en Estocolmo del 18 al 20 de abril, se analizan los progresos realizados en la creación, financiación y establecimiento de regímenes de seguridad social adecuados y sostenibles, y los desafíos que esto conlleva.

Los países de la región de Europa¹ están muy orgullosos de sus regímenes de seguridad social integrales. Sin embargo, en tiempos recientes, el entorno en el que los regímenes de seguridad social funcionan es cada vez más complejo y difícil. Por este motivo, ha sido necesario reajustar dichos regímenes en función de las necesidades cambiantes de la población y de las sociedades europeas.

La persistencia de las bajas tasas de crecimiento pone de relieve que la necesidad de intervenciones en el ámbito de la seguridad social sigue siendo considerable en muchas economías europeas. Además, esto coincide con la creciente restricción de los recursos financieros. Como consecuencia, en algunos países se ha cuestionado la sostenibilidad financiera y política a largo plazo del suministro de prestaciones y servicios adecuados de seguridad social. Con el fin de responder a este cuestionamiento, las decisiones de política relativas a la concepción y financiación de las prestaciones se adoptan con mayor frecuencia solo después de considerar las repercusiones en la equidad tanto intergeneracional como intrageneracional.

A lo largo del siglo XX, las intervenciones en materia de seguridad social fueron fundamentales para mejorar el llamado estado de bienestar europeo; en todos los países, la seguridad social se ha convertido en un elemento esencial del contrato social contemporáneo. Con el fin de seguir cumpliendo este contrato, los países vienen modificando el énfasis puesto en las funciones protectora, preventiva y de empoderamiento que desempeñan los regímenes de seguridad social. Ante todo, estos regímenes están invirtiendo conscientemente en la protección y el desarrollo continuo del capital humano, con el fin de apoyar la inclusión social y la mejora de la productividad económica de los países, que constituyen los cimientos económicos para la creación y redistribución de la riqueza en la sociedad.

En la actualidad, los regímenes de seguridad social, además de desempeñar una función primordial al garantizar la protección de los ingresos, brindan con carácter más sistemático mejores oportunidades de empleo y permiten obtener mejores resultados en materia de salud. El objetivo es fortalecer la sostenibilidad financiera y, hacer posible mediante una focalización inteligente una mejor respuesta a las necesidades en continua evolución de las personas a lo largo de la vida y además fortalecer el apoyo público a la seguridad social en todos los grupos de ingresos y generaciones.

Este importante cambio de perspectiva en Europa ha sido posible gracias a los esfuerzos deliberados para pensar con amplitud de miras. En términos de novedad, las nuevas soluciones administrativas que se destacan en el informe de la AISS son, por necesidad, integrales, y son propiciadas por una coordinación más óptima entre los ministerios y organismos gubernamentales, por una mayor coherencia en la aplicación de políticas en múltiples etapas en los planos nacional y subnacional, y por una mejor capacidad de respuesta de las instituciones de seguridad social en lo que respecta a los procesos internos, el establecimiento de regímenes y el intercambio de datos.

Además de las mejoras en materia de gobernanza, los progresos realizados recientemente han sido posibles gracias a una nueva generación de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), que pone a disposición análisis de datos, herramientas y plataformas para controlar todos los aspectos del desempeño interno de las administraciones, coordinar las acciones encaminadas a la consecución efectiva y eficiente de los objetivos de los regímenes, y comunicar información y datos de una manera interactiva e interconectada. Reviste una gran importancia la marcada tendencia hacia servicios centrados en los ciudadanos.

Europa: Complejidad e incertidumbre

Tal como señala el informe de la AISS, el contexto externo de las instituciones de seguridad social en Europa sigue estando marcado por una serie de elementos complejos: la elevada tasa de desempleo en general y entre los jóvenes en particular, el envejecimiento demográfico, la creciente incidencia de enfermedades no transmisibles, la precaria situación en el empleo de muchos trabajadores, el aumento de los movimientos de la población en algunos países, los crecientes niveles de pobreza y de desigualdad, y los efectos duraderos de la crisis económica y financiera de 2008/2009 en las finanzas públicas, que en algunos países adopta la forma de medidas de austeridad.

Aunque, en general, el gasto social como porcentaje del gasto público ha continuado siendo elevado y estable en toda la región, el gasto social ha caído en algunos países como porcentaje del PIB tras aumentar el nivel de gasto en el periodo inmediatamente posterior a la crisis.

En términos generales, el contexto puede caracterizarse como de una mayor complejidad, entre otras razones por la continua incertidumbre en torno a la economía mundial. También son fuente de incertidumbre otros desafíos relativamente más recientes, tales como los altos niveles de desempleo de los jóvenes y los repentinos incrementos de los movimientos de migrantes y refugiados, que están convirtiéndose en fenómenos prolongados de más larga duración. Normalmente, los regímenes de seguridad social han demostrado celeridad al responder a estos fenómenos.

Principales avances y tendencias

En los diferentes países de Europa se observan una serie de avances y tendencias fundamentales. En el informe se indica que las medidas adoptadas por muchas organizaciones miembros de la AISS en Europa, se centran en los objetivos interconectados de la garantía de una amplia cobertura de la seguridad social, la excelencia en la administración y gestión de las instituciones de seguridad social, y el mantenimiento de las repercusiones sociales y económicas positivas de los regímenes de seguridad social.

Al desplegar estos esfuerzos, las organizaciones miembros de la AISS se vienen apoyando en las Directrices de la AISS, unas normas profesionales para la administración de la seguridad social proporcionadas a través del Centro para la Excelencia de la AISS. En tiempos recientes, se ha prestado atención a tres grandes categorías de avances y tendencias.

Garantizar prestaciones y servicios adecuados

A escala mundial, Europa se asocia con altos niveles de gasto social y con el amplio acceso a prestaciones monetarias de la seguridad social, atención de salud y servicios. Con demasiada frecuencia, sin embargo, los logros alcanzados en materia de cobertura en Europa se reducen incorrectamente solo a la cuantía monetaria de las prestaciones.

Tal como subraya la AISS, la adecuación debería considerarse con amplitud de miras – es preciso alejarse de una evaluación de las prestaciones unidimensional y basada exclusivamente en criterios monetarios para tener en cuenta, entre otros aspectos, el valor añadido de una administración eficaz y los resultados de una política de inversión social más integral.

En el contexto de esta perspectiva más amplia, el debate sobre la adecuación en Europa se caracteriza por una serie de respuestas comunes que pretenden apoyar la cobertura, fortalecer la eficacia y eficiencia de las prestaciones, y facilitar también la inclusión y la actividad (véase el recuadro).

Al fortalecer de esta manera una cobertura adecuada se favorece la empleabilidad, una mayor productividad, la reducción de la pobreza y la desigualdad, el incremento del consumo, un menor impacto a través de intervenciones anticíclicas, el mejor funcionamiento de los mercados laborales, la mejora del estado de salud, y la mayor estabilidad y cohesión sociales. La coherencia en la formulación y coordinación de políticas interministeriales contribuye a la consecución de estos efectos positivos, entre otros.

Aunque el debate sobre la cobertura que tiene lugar en Europa está dominado de manera positiva por cuestiones relativas a la adecuación de las prestaciones a lo largo de la vida, persisten una serie de desafíos en términos de cobertura, algunos de los cuales se vieron exacerbados durante los años inmediatamente posteriores a la crisis.

En muchos países, el impacto inmediato de la crisis se tradujo en el endurecimiento de los criterios que debían cumplirse para percibir algunas prestaciones. En los últimos tiempos, muchos sistemas procuran revertir esta tendencia y aumentar la cobertura de los trabajadores vulnerables, y mejorar asimismo la adecuación general de las prestaciones, fundamentalmente para las familias con miembros en edad de trabajar. Entre las medidas adoptadas se cuentan el fortalecimiento de las prestaciones familiares y por hijos a cargo (por ejemplo, en Bulgaria, República Checa, Eslovenia, Francia, Malta, Suecia y Turquía), la adaptación de los regímenes y las prestaciones de desempleo a las realidades del mercado laboral (por ejemplo, en Alemania, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Polonia y Suecia), y el refuerzo de la protección del ingreso mínimo (por ejemplo, en Malta y Rumania).

Diseño de plataformas basadas en las TIC y de servicios centrados en los ciudadanos

En los últimos tiempos se han adoptado soluciones basadas en las TIC, no sólo para propiciar la mejora de la eficiencia, sino también para ofrecer plataformas interactivas y accesibles para el suministro de prestaciones y servicios. En muchos países, otro objetivo importante es superar la fragmentación institucional y administrativa, lo que permite una mejor coordinación nacional entre las ramas de la seguridad social y entre las autoridades fiscales nacionales (en particular para el cálculo de las prestaciones sujetas a la comprobación de recursos), y lograr la igualdad a escala nacional en términos de acceso a las prestaciones y servicios. Además, la extracción y el análisis de datos a través de las TIC también permiten subsanar en mayor grado los errores, y encarar mejor el fraude y los problemas más generales asociados con el trabajo no declarado (por ejemplo, en Albania, Alemania, Croacia, España, Francia, Irlanda, Italia y Rumania).

Otro avance son los servicios electrónicos de nueva generación que suelen recurrir a plataformas y servicios gubernamentales regulados por medios electrónicos, los enfoques interinstitucionales, la habilitación de sistemas de pago seguros, la creación de mecanismos de autenticación sólidos y entornos personalizados para los afiliados (por ejemplo, en Azerbaiyán, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Kazajstán, Lituania, República de Moldova, Países Bajos, Polonia y Uzbekistán).

Respuestas comunes para apoyar la cobertura y la actividad

- La utilización de la **focalización inteligente** – en el marco de un sistema universal – como respuesta para satisfacer las necesidades concretas de los grupos de población vulnerables que los regímenes de seguridad social deben atender cada vez más como parte de un enfoque integral, a fin de brindar oportunidades para la actividad y la protección social durante el ciclo de vida.
- La **intervención en múltiples etapas**, adaptada a diferentes fases de la vida. Este enfoque integral de la protección social y del desarrollo individual implica adoptar medidas de colaboración más temprana con una serie de partes interesadas, y conceder una mayor prioridad estratégica a las medidas de prevención y reintegración.
- La **flexibilidad en la concesión de las prestaciones**, ha surgido para reflejar las diferentes necesidades reconocidas de la población en materia de ingresos y de atención de salud, las diversas situaciones en los hogares y las distintas situaciones en el empleo de la población, todas ellas reconocidas.
- Las **medidas de activación de la fuerza de trabajo**, encaminadas a facilitar la participación estable y adaptada de la fuerza de trabajo a lo largo de la vida, vienen armonizándose con medidas proactivas destinadas a favorecer el regreso al trabajo de las personas que perciben prestaciones de seguridad social.

En términos de resultados positivos, el uso generalizado de las TIC permite el acceso en tiempo real de todas las partes interesadas legitimadas a información pertinente; mejora la capacidad de respuesta de las administraciones, por lo que son más eficaces y eficientes al utilizar y asignar recursos; contribuye al logro de los objetivos de comunicación y permite que la población cubierta tenga unos mejores resultados en aspectos de su vida, por ejemplo, al mejorar la correspondencia entre los perfiles de los solicitantes de empleo y las oportunidades de empleo.

Teniendo en cuenta las posibilidades de mejorar los servicios prestados por las TIC, las necesidades y expectativas cambiantes de los clientes en lo que respecta a la utilización de herramientas y plataformas basadas en las TIC, y las restricciones operativas a las que se enfrentan las administraciones de la seguridad social, el surgimiento de servicios integrados centrados en los ciudadanos constituye una de las características más destacadas de lo que se podría denominar el nuevo rostro de la seguridad social europea. En algunos casos, este proceso ha sido impulsado por la participación activa de los afiliados en el diseño conjunto de los servicios públicos (en España y Francia).

Con el fin de seguir ahondando en estos avances, es preciso centrarse en tres aspectos. En primer lugar, el conjunto de datos a disposición de los administradores de la seguridad social debería utilizarse eficazmente. En segundo lugar, las cuestiones relativas a la privacidad y la seguridad de los datos deben respetarse, lo que exige unas estructuras apropiadas de gestión y gobernanza. En tercer lugar, a pesar del alto nivel de penetración de Internet en la región, sigue habiendo una parte considerable de la población que desea tener un contacto personal en lo que respecta a algunas de sus necesidades en materia de seguridad social o a todas ellas.

Inversión en capacidades durante el ciclo de vida

Un requisito común para las administraciones de la seguridad social es utilizar mejor el “dinero” de los contribuyentes y los limitados recursos del gobierno. Otro objetivo es tratar de hallar formas de contribuir de manera coherente a los esfuerzos encaminados a adaptar mejor el apoyo prestado a las personas a lo largo de la vida.

Estos enfoques de la seguridad social centrados en el ciclo de vida pueden tener como objetivo promover la actividad profesional, un estilo de vida más activo y saludable y el aprendizaje permanente, brindando asimismo una protección contra los riesgos del ciclo de vida y del mercado laboral. Las medidas proactivas y preventivas son elementos importantes en este sentido, y entre ellas destacan las intervenciones en materia de salud pública y de salud relacionada con el trabajo, cuyo propósito común es alcanzar las metas del empoderamiento, la rehabilitación y la empleabilidad (también para los trabajadores de edad y para las personas que tienen una discapacidad evaluada, pero una capacidad residual para trabajar). Dada su importancia social, cabe destacar que casi todos los países de Europa han introducido cambios estructurales en la gestión y prestación de los servicios de atención de salud. Naturalmente, los enfoques centrados en el ciclo de vida también deberían tratar de mejorar la conciliación entre la vida profesional y familiar, con una mayor inversión en servicios y prestaciones que apoyen a los niños, los padres y los tutores.

Desafíos continuos

En términos de desafíos, las principales cuestiones que suscitan preocupación son el aumento del desempleo de larga duración y los desajustes entre las competencias profesionales de los trabajadores y las exigencias de los empleadores, que ponen de relieve la necesidad apremiante de intervenciones más tempranas y de medidas de reconversión profesional y educación. Otro motivo de preocupación es el incremento de los niveles de pobreza en el trabajo, lo que muestra la necesidad de coordinar de manera más eficaz las prestaciones monetarias, los regímenes de impuesto negativo sobre la renta y los sistemas fiscales y, por último, preocupa asimismo el envejecimiento de la fuerza de trabajo, y la frecuente infrautilización de las competencias profesionales y calificaciones de los trabajadores de edad, lo que pone de relieve la necesidad de crear lugares de trabajo que contemplan la diversidad de edades.

Con independencia de la escala de los flujos actuales de migrantes y refugiados hacia la región europea, los movimientos de la población demuestran la importancia que reviste celebrar acuerdos en materia de seguridad social, brindar protección y hacer transferibles los derechos de seguridad social adquiridos por los trabajadores y por las personas a su cargo. Como primera medida, las campañas de información son una manera de informar mejor a los trabajadores migrantes sobre sus derechos (por ejemplo, en República Kirguisia).

El envejecimiento de la población europea sigue constituyendo un problema. En Europa, la edad promedio es de 42 años, el 24 por ciento de la población tiene más de 60 años de edad, y la región alberga al 28 por ciento de la población mundial de más de 80 años de edad. Lógicamente, los costos de los regímenes de pensiones de vejez continúan siendo una cuestión prioritaria. Al igual que en otras regiones, las reformas de las pensiones en Europa muestran unas tendencias que distan de ser coherentes, concretamente en lo que respecta a la función que desempeñan los fondos de pensiones privados de cotizaciones definidas.

Cabe destacar los retos para la salud derivados de una mayor esperanza de vida: el incremento de la esperanza de vida no ha estado acompañado de un crecimiento análogo de la esperanza de vida saludable. Esto tiene consecuencias para el gasto total en salud que ya está aumentando, incluidos los costos del suministro de cuidados y de atención médica de larga duración, y

para la planificación de los recursos humanos en el sector de la salud. A pesar de que las tasas de fecundidad son inferiores a la tasa de sustitución en los países de la región, y de que una serie de países prevén un descenso de la población para 2050, Rusia ha utilizado políticas sociales para propiciar un incremento natural de la población.

Las tendencias epidemiológicas en la región muestran una caída de la tasa de mortalidad prematura debida a enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes y enfermedades respiratorias crónicas, pero el consumo excesivo de alcohol, el consumo de tabaco y la obesidad siguen teniendo unos efectos negativos considerables en la salud. Sobre la base de un enfoque del ciclo de vida, es preciso que las intervenciones preventivas y la educación desempeñen una función más importante – este cambio de orientación se fomenta activamente, por ejemplo, en las *Directrices de la AISS sobre la Promoción de la Salud en el Lugar de Trabajo*.

En términos de posibles nuevos desafíos, el desarrollo de nuevas tecnologías y materiales y la continua evolución de los modelos de producción y de trabajo, probablemente planteen tanto nuevas oportunidades como riesgos. Un resultado para las economías europeas puede ser el mayor potencial para mejorar la seguridad y salud en el trabajo. En particular, en lo referente a los accidentes del trabajo y las lesiones mortales, en la actualidad se observa ya una tendencia a la baja, lo que constituye una contribución positiva a la iniciativa emprendida en toda la Unión Europea destinada a reducir los accidentes en el lugar de trabajo.

Conclusión

Una de las pocas constantes operativas para las administraciones de la seguridad social es la necesidad de cambio. Sin duda alguna, con el fin de garantizar una cobertura adecuada a través de diseños de regímenes centrados en los afiliados, las reformas recientes llevadas a cabo en toda la región de Europa confirman las mejoras sistemáticas en la gobernanza, la prestación de servicios, la planificación estratégica y la gestión del desempeño de las administraciones.

Aunque aún deben tomarse decisiones difíciles, existe un creciente reconocimiento político de la importancia que reviste proporcionar prestaciones adecuadas a todas las personas durante el ciclo de vida. Al mismo tiempo, el empeño de las instituciones de seguridad social en Europa por lograr lo que la AISS denomina “excelencia” en la administración, responde a la necesidad constante de innovar y de concebir respuestas adaptadas a los desafíos a los que se enfrentan los regímenes de seguridad social y las poblaciones cubiertas.

Tal como se concluye en el informe de la AISS, con el apoyo del Centro para la Excelencia de la AISS y de las Directrices de la AISS para la Administración de la Seguridad Social, las instituciones de seguridad social en Europa disponen de los medios y de los conocimientos necesarios para encarar con confianza los desafíos que se planteen en el futuro.

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

Fuente

AISS. 2016. *Europa: enfoques estratégicos para mejorar la seguridad social* (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Más informaciones en: www.issa.int/europe/introduction

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)

es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne organismos e instituciones de seguridad social. La AISS promueve la excelencia en la administración de la seguridad social a través de directrices profesionales, conocimientos expertos, servicios y apoyo para que sus miembros construyan políticas y sistemas de seguridad social dinámicos en todo el mundo.

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

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