

Perspectivas 02



La seguridad social en Asia y el Pacífico sigue el rápido ritmo de cambio

Tal vez más que en otras regiones, el rápido ritmo de cambio en el entorno socioeconómico de Asia y el Pacífico plantea desafíos particulares a los sistemas de seguridad social. En este contexto, un nuevo informe regional de la AISS sobre evolución y tendencias: *Asia and the Pacific: Strategic approaches to improve social security* (Asia y el Pacífico: enfoques estratégicos para mejorar la seguridad social), que se publicará en ocasión del Foro Regional de la Seguridad Social para Asia y el Pacífico de 2015, que se celebrará en Mascate, Omán, del 2 al 4 de noviembre, presenta un análisis detallado de los recientes avances en materia de diseño, financiación y suministro de una seguridad social adecuada en Asia y el Pacífico.

La región de Asia y el Pacífico, donde reside la mitad de la población mundial, se caracteriza por un desarrollo económico, social y demográfico muy diverso. Pese a ello, la mayoría de los países de la región comparten ciertas tendencias y evoluciones importantes. A partir de un análisis de estas tendencias y puesto que ellas se relacionan con los sistemas de seguridad social, el informe de la AISS sobre evolución y tendencias de 2015 en Asia y el Pacífico, destaca tres temas de investigación: la extensión de la cobertura, la excelencia en la administración y los efectos económicos y sociales de la seguridad social.

Tal y como revela el informe, estos temas presentan una interconexión y una interdependencia intrínseca. Por ejemplo, la extensión efectiva de la cobertura, en tanto que derecho humano y necesidad socioeconómica, exige, además de una financiación y una administración sostenibles, un apoyo político que, a su vez, depende de los efectos sociales y económicos positivos, comprobables y cuantificables de los regímenes de seguridad social.

Extensión de la cobertura en Asia y el Pacífico

Impulsadas por el notable crecimiento económico de la región desde al menos la década de 2000, las capacidades nacionales de financiación, diseño y suministro de la protección de la seguridad social a un número creciente de personas han mejorado. Sin embargo, los procesos regionales simultáneos (por ejemplo, el envejecimiento demográfico, el aumento de los flujos migratorios, la transición epidemiológica, la desigualdad de ingresos, el surgimiento de nuevas clases medias, los inflexiblemente altos niveles de empleo en la economía informal y los diversos y múltiples efectos de las catástrofes naturales y el cambio climático), también representan desafíos

Hechos y cifras: Asia y el Pacífico

- La región comprende los dos países más poblados del mundo (1 400 millones de habitantes en China y 1 250 millones en India). En ella vive alrededor del 60 por ciento de la población mundial. La población urbana se aproxima a la cifra media mundial del 53,6 por ciento.
- La población de edad avanzada (más de 65 años de edad), casi se ha duplicado de 1990 a 2014 (de 173 millones a más de 330 millones) y se estima que se duplicará nuevamente para 2045. En la actualidad, la tasa de dependencia de la tercera edad en Asia Oriental y Nororiental es de casi 11 personas mayores por cada 100 personas en edad de trabajar. Esta cifra corresponde al doble de la registrada en Asia del Sur y Sudoccidental.
- La tasa de desempleo de la región, del 4,6 por ciento en 2013, es la más baja de todas las regiones, siendo la de Europa, del 10,7 por ciento, la más alta. Sin embargo, el desempleo juvenil regional, del 11,3 por ciento en 2013, presenta una tendencia al alza.
- La proporción de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares que cotizan, es decir, formas muy vulnerables de empleo independiente, supera el 54 por ciento del total de los empleados, lo que puede considerarse una medida aproximativa del empleo informal en la región. La proporción de la población en edad activa que trabaja en la economía informal se ha mantenido constante a pesar del notable crecimiento económico.
- Se prevé que la tasa de pobreza extrema disminuya del 12,7 por ciento en 2015 a alrededor del 5,8 por ciento en 2020 y al 2,5 por ciento en 2025.
- En Asia y el Pacífico, el 47 por ciento de las personas mayores perciben una pensión de vejez, frente al 16,9 por ciento en el África Subsahariana, el 36,7 por ciento en el África del Norte, el 56,1 por ciento en América Latina y el Caribe y más del 90 por ciento en América del Norte y Europa.
- La tasa de cobertura efectiva en los regímenes de desempleo contributivos y no contributivos es del 5 por ciento en Asia y el Pacífico, frente al 3 por ciento en África, 5 por ciento en América Latina, el 64 por ciento en Europa Occidental y un promedio mundial del 12 por ciento.
- La cobertura legal en virtud de los programas regímenes obligatorios de accidentes del trabajo está disponible para el 30 por ciento de la mano de obra total en Asia y el Pacífico, frente al 20 por ciento en África, más del 50 por ciento en América Latina y entre el 70 y el 80 por ciento en Europa y América del Norte.
- En promedio, los gobiernos de Asia y el Pacífico asignan el 0,2 por ciento del PIB a las prestaciones por hijo y familiares, frente a un nivel similar en África y al 2,2 por ciento en Europa Occidental y a un promedio mundial del 0,4 por ciento.
- El gasto público en protección social no relacionada con la salud para las personas en edad de trabajar de la región, representa el 1,5 por ciento del PIB, frente al 0,5 por ciento en África, el 5,1 por ciento en América Latina y el Caribe, el 5,9 por ciento en Europa Occidental y un promedio mundial del 2,3 por ciento.
- La cobertura de salud en Asia y el Pacífico es del 58 por ciento, frente al 24,7 por ciento en África, más del 90 por ciento en Europa Occidental y América del Norte y un promedio mundial del 52 por ciento.

complejos para los responsables de políticas y los administradores a cargo del diseño y del establecimiento efectivo de regímenes de seguridad social.

Además de los numerosos esfuerzos nacionales continuos por llegar a las poblaciones difíciles de cubrir de las economías informales y rurales, los recientes esfuerzos de extensión de la cobertura se han centrado en el acceso a cuidados de salud y programas que promueven la seguridad de los ingresos. En lo que a esto atañe, como lo indica el informe de la AISS, se están redoblando los esfuerzos a fin de establecer pisos de protección social. También se observa una tendencia a desarrollar progresivamente una cobertura de seguridad social integral por medio de estrategias nacionales de protección social más integradas y efectivas.

Si bien la atención internacional se ha centrado en los esfuerzos de extensión de la cobertura en China, la mayoría de los países de la región han realizado avances. Dos observaciones de la región son de particular interés.

La primera es que el éxito de la extensión de la cobertura no sólo se observa en los sistemas de prestaciones de vejez, sino también en otras ramas de la seguridad social. El informe destaca el cambio radical en la cobertura de salud, puesto que varias economías desarrolladas y emergentes lograron o están por lograr una cobertura universal. Mientras que China, la República de Corea, Malasia, Omán, Sri Lanka y Tailandia han alcanzado ambiciosas metas de cobertura, otros países, como Camboya, Indonesia y Viet Nam están encaminados a alcanzarlas en la próxima década. Algunos países han introducido prestaciones de maternidad (Jordania) y prestaciones por hijos a cargo (Mongolia), mientras que otros han adoptado nuevos regímenes de desempleo (Arabia Saudita, Kuwait, la República Democrática Popular Lao, Myanmar y Viet Nam), a menudo con medidas de acompañamiento en el mercado laboral.

La segunda observación es el reconocimiento implícito de que el crecimiento económico de la región no ha estado acompañado de las mejoras correspondientes en la formalización de los mercados de trabajo. Por consiguiente, los esfuerzos

de cobertura deben reflejar esta realidad en el diseño, la financiación y el suministro de las prestaciones. Existen diversos ejemplos positivos de administraciones públicas y organizaciones de seguridad social que responden de manera adaptada y orientada a la realidad de las grandes economías informales y de los empleos precarios (por ejemplo, Viet Nam), teniendo en cuenta las necesidades de la economía nacional (Bahréin, India, Singapur, Tailandia y Viet Nam) y de la economía rural (China e India). Los ejemplos positivos también se observan en relación con los esfuerzos por satisfacer las necesidades de seguridad social de los crecientes flujos de trabajadores migrantes internos e internacionales. Del mismo modo, el diseño de programas de seguridad social, se está adaptando a los cambios en las estructuras familiares y en los sistemas de apoyo tradicionales. El informe pone de relieve una serie de ejemplos importantes de pensiones sociales no contributivas que han permitido aliviar la pobreza.

La extensión de las pensiones sociales financiadas en su totalidad o en su mayor parte con cargo a los presupuestos públicos, plantea tres cuestiones que se deberán supervisar y abordar a medida que los programas se desarrollen. La primera, es comprobar que la actual expansión de la cobertura sigue siendo financieramente sostenible. La segunda, en apoyo al desarrollo de regímenes más completos y un suministro de prestaciones adecuado, consiste en incentivar y facilitar una mayor preponderancia de las cotizaciones de los empleados y de los empleadores en la financiación de las prestaciones de seguridad social. Esto probablemente también sea esencial para subsanar las importantes brechas de cobertura que quedan en la región, por ejemplo, en lo relativo a las prestaciones de invalidez y desempleo. La tercera, es la necesidad de evaluar la incidencia de las pensiones sociales y garantizar la coordinación efectiva de todos los programas sociales, funciones que puede realizar la principal administración nacional de la seguridad social

Excelencia en la administración

Para respaldar una extensión de la cobertura adecuada y sostenible, se están realizando importantes inversiones a fin de mejorar el desempeño de las administraciones de la seguridad social. Como lo afirma el informe, la excelencia en la administración y la gestión es un requisito previo para la extensión de la cobertura.

De manera significativa, para mejorar los resultados cuantificables, los países han adoptado enfoques innovadores y adaptados que reflejan su situación de manera que se garantice el cumplimiento de los objetivos de las políticas. En algunos países, se ha ampliado el mandato tradicional de los sistemas de seguridad social, principalmente para atender mejor las necesidades de los grupos vulnerables. Para ampliar la cobertura de los grupos vulnerables, teniendo en cuenta la importancia del empleo informal en la región, es esencial infundir confianza en las instituciones de seguridad social y proporcionar mayor información a las personas cubiertas o susceptibles de cotizar a la seguridad social.

Para mejorar el nivel de desempeño administrativo, que debe vincularse con una mayor transparencia en la gestión y la gobernanza, el informe menciona los cambios en el diseño de las prestaciones y las mejoras en el suministro de las prestaciones y en la comunicación sobre las mismas. El informe cita ejemplos de reformas nacionales, como el de Australia, y señala metas comunes, como un mejor mantenimiento de registros, una coordinación interinstitucional más eficaz, el uso de las TIC para administrar los datos y mejorar el acceso a las prestaciones, los esfuerzos a nivel comunitario para mejorar la percepción y el suministro de prestaciones, la difusión de información personalizada, la recaudación efectiva de cotizaciones y el pago de las prestaciones a los beneficiarios con mayor puntualidad y exactitud.

Aunque se han obtenido logros importantes, aún queda mucho por hacer. Un desafío que debe abordarse en muchos países es que amplios sectores de la población siguen sin figurar en los registros oficiales gubernamentales. Las poblaciones no registradas, por lo general, están activas en las economías rurales e informales y a menudo no disponen de acceso a las prestaciones no contributivas y a las prestaciones en especie. Por ejemplo, en toda la región, más de 135 millones de niños menores de 5 años no figuran en los registros. La utilización de las TIC para mejorar la administración debe promoverse pero existe el riesgo de que estos esfuerzos se realicen en detrimento de la mejora de otros canales de comunicación. Pese a la cuadruplicación del porcentaje de hogares con acceso a Internet en la última década, casi dos tercios de los hogares aún no tienen acceso a la red. En consecuencia, las inversiones adecuadas en recursos humanos, sobre todo para la prestación de servicios de atención al público, siguen siendo cruciales. En particular, la prestación diaria de servicios de atención de salud en la región hoy se caracteriza por un déficit de personal estimado en más de 7 millones de puestos.

Efectos sociales y económicos positivos

Una motivación de los importantes esfuerzos de extensión de la cobertura en la región, es el creciente reconocimiento público y político de los efectos socioeconómicos positivos generados por las intervenciones de seguridad social. A este respecto, se han identificado cuatro elementos específicos.

En primer lugar, se reconoce cada vez más ampliamente que la seguridad social es una inversión y no un costo, en particular en Asia y el Pacífico donde muchos países están pasando del modelo económico de “menor costo” a un modelo económico basado en el “valor añadido”. La inversión proactiva en capital humano, que incluye educación, formación y apoyo para el regreso al trabajo, como en Malasia e Indonesia, es la piedra angular de este enfoque.

En segundo lugar, se reconoce que los sistemas de seguridad social ejercen un fuerte efecto de apalancamiento ya que los gastos nominales tienen efectos multiplicadores en la economía en general. Gracias al suministro de ingresos de sustitución en la jubilación, un mayor apoyo financiero en caso de enfermedad o desempleo o asignaciones de maternidad, las prestaciones de seguridad social atenúan los riesgos del mercado laboral y del ciclo de vida y generan oportunidades económicas para toda la comunidad.

En tercer lugar, los sistemas de seguridad social han demostrado que son instrumentos esenciales tanto para responder a los cambios en el entorno externo como para anticipar dichos cambios y sus riesgos inherentes y reducir su incidencia negativa por medio de medidas de prevención. Estas intervenciones pueden combinar los cuidados de salud curativos y de rehabilitación o los programas públicos de empleo y de reconversión profesional de manera a promover una vida activa y saludable.

Sin embargo, esta función preventiva también se produce a más largo plazo y de modo más generalizado. El informe contiene ejemplos de organizaciones de seguridad social que están formulando respuestas estratégicas frente al rápido envejecimiento de las poblaciones, los mercados de trabajo precarios, los eventos relacionados con el cambio climático, la urbanización, los flujos de migratorios internos e internacionales (China, Filipinas, Sri Lanka) y la pobreza. Gracias a enfoques cada vez más integrales y eficaces, los sistemas de seguridad social son capaces de proteger a todos, incluidos los más vulnerables, de reforzar la cohesión social y de sustentar el crecimiento económico. Algunos ejemplos notables de la región son las políticas de envejecimiento activo (Japón) y la extensión de los acuerdos bilaterales (República de Corea) para proteger los derechos a la seguridad social de los trabajadores migrantes y de las personas a su cargo.

Por último, debido a su alcance nacional, a la estabilidad política y a la eficiencia operativa, las organizaciones de seguridad social cuentan con un potencial inherente para ejercer efectos positivos en la sociedad. Además de los objetivos sociales, sus acciones pueden repercutirse en las economías nacionales. Un ámbito en el que esto se observa cada vez más es en la inversión de los activos de los fondos de reserva y de los fondos de previsión, que suelen ser de magnitud considerable. A su vez, el hecho de que los administradores de fondos privilegien cada vez más las inversiones socialmente responsables, tiene efectos sociales positivos y directos (por ejemplo, la inversión en proyectos de infraestructura).

Aún es necesario reconocer y estimar mejor los efectos positivos de los sistemas de seguridad social. Aunque se conoce bien el importante efecto de apalancamiento de las transferencias monetarias a hogares de bajos ingresos, también es importante que se reconozcan los efectos del diseño del sistema de seguridad social en las familias de ingresos medios y altos, en especial si han de desarrollarse de modo sostenible los modelos contributivos de suministro de prestaciones. Habida cuenta de las restricciones financieras a las que podrían estar sujetos los presupuestos públicos y los programas de seguridad social en el futuro, este punto cobra cada vez más importancia para las administraciones de seguridad social.

El éxito futuro exige excelencia

A pesar de los recientes avances, la próxima década será crucial para las administraciones de la seguridad social de la región. En muchos países, una “ventana demográfica” favorable (que en algunos países ya se está cerrando), confluye con el crecimiento económico y una firme voluntad política. Sin embargo, es probable que el futuro contexto económico, social y ambiental sea más complejo. Se esperará de los sistemas de seguridad social un papel más activo en el fomento del desarrollo socioeconómico, lo cual exigirá una mayor coordinación con otras partes interesadas, el diseño de prestaciones personalizadas y excelencia en sus actividades y en la manera de ejecutarlas. La respuesta a nuevos desafíos, como los fenómenos climáticos extremos ya comienza a formularse en Asia y el Pacífico (por ejemplo, en Filipinas) y seguirá ampliándose a medida que las organizaciones de seguridad social crezcan y se desarrollen en una región en rápida transformación.

Un mensaje importante del informe es que las organizaciones de seguridad social siempre deben tener en cuenta la evolución de las políticas y de las megatendencias externas (por ejemplo, los mercados laborales, la demografía, el medio ambiente natural) para garantizar que sus acciones aún sean pertinentes y que se cumplan los objetivos de las políticas. En el primer caso, se trata de una cuestión de voluntad política. Las numerosas restricciones socioeconómicas sugieren que los enfoques convencionales para extender la cobertura tienen límites concretos. Entre estas restricciones se encuentran las grandes economías informales y rurales, el aumento de las desigualdades (en particular en los mercados de trabajo), los cambios demográficos, la densidad de las poblaciones, los crecientes niveles de migración y las distintas dificultades logísticas de la

Flexible, reactivo e interconectado

El programa de transferencias monetarias condicionales *Pantawid* de Filipinas, beneficia a las familias en situación de pobreza y, de ser necesario, a las familias afectadas por catástrofes naturales, como el tifón Yolanda. La colaboración emprendida por medio de la utilización de la base de datos del *National Household Targeting System for Poverty Reduction*, fue esencial como parte de la respuesta del Instituto de Seguridad Social frente al desastre, lo cual recalca la importancia del acceso a datos completos que respalden los múltiples objetivos de las administraciones de la seguridad social.

prestación de servicios en zonas urbanas, periurbanas y rurales. A todo ello se suman las megatendencias de la creciente urbanización, las repercusiones del cambio climático y la evolución de las estructuras sociales que denotan un debilitamiento de los mecanismos de apoyo tradicionales.

En el futuro, el éxito exigirá excelencia en todos los aspectos de las actividades de las administraciones de la seguridad social, esfuerzos eficientes de extensión de la cobertura y un reconocimiento de que los sistemas de seguridad social generan efectos sociales y económicos positivos más fácilmente si se realizan intervenciones reactivas, proactivas y preventivas de modo coordinado y oportuno y se las acompaña de prestaciones personalizadas, amplios mecanismos de financiación y enfoques innovadores para cubrir a los diferentes grupos de la población. En este sentido, se espera que las herramientas prácticas que actualmente proporciona el Centro para la Excelencia de la AISS, como las *Directrices de la AISS sobre la Buena Gobernanza*, así como la elaboración de nuevas directrices para otras áreas esenciales de la administración de la seguridad social, permitan mejorar aún más la eficacia y la eficiencia de la gestión de los recursos y las capacidades generales de las administraciones de la seguridad social.

Fuente

AISS. 2015. *Asia and the Pacific: Strategic approaches to improve social security* (Developments and Trends). Ginebra, International Social Security Association.

Más informaciones en: www.issa.int/asia-pacific/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