



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Perspectivas 03



Las Américas muestran cómo la innovación en la administración de la seguridad social es un motor de cambios positivos en las sociedades

El nuevo informe regional de la AISS sobre Evolución y Tendencias, *Las Américas: Enfoques estratégicos para mejorar la seguridad social*, analiza en detalle los temas centrales de la extensión de la cobertura, la excelencia en la administración y los efectos sociales y económicos positivos de la seguridad social. Una de las principales conclusiones es que la excelencia en la administración en la región es un requisito previo para el éxito de los esfuerzos de extensión de la cobertura que respaldan el desarrollo social y económico.

Redactado con motivo del Foro Regional de la Seguridad Social para las Américas, que se celebrará en la Ciudad de México del 11 al 13 de abril de 2016, el informe examina los progresos realizados y los desafíos pendientes en toda la región en lo referente al diseño, la financiación y el establecimiento de regímenes de seguridad social adecuados y sostenibles.

Pese a los distintos niveles de desarrollo económico, social, cultural y demográfico de la región, se observan algunas tendencias comunes a la mayoría de los países. Las respuestas a los desafíos subyacentes a estas tendencias, de muchas de las administraciones y de los responsables de las políticas nacionales de seguridad social de la región, ofrecen lecciones importantes a los países de las Américas y del mundo. En muchos aspectos fundamentales y como una característica bien definida de la región, los países de las Américas siguen a la vanguardia de la innovación en materia de seguridad social.

El informe, basado en datos regionales recientes, analiza los diversos desafíos interrelacionados de las políticas que dificultan la extensión sostenible de la seguridad social. Una conclusión importante es que la financiación estable y equitativa de medidas continuas de extensión de la cobertura exige un apoyo político que, en gran parte, depende de los efectos sociales y económicos positivos demostrables y cuantificables de los regímenes de seguridad social. Ante todo, el informe afirma que la excelencia en la administración y la gestión es un motor de los esfuerzos exitosos en la extensión de la cobertura.

Evolución en la extensión de la cobertura en las Américas

En los últimos años, muchas instituciones de seguridad social de las Américas han alcanzado impresionantes resultados en la extensión de la cobertura, pese a un entorno externo cada vez más difícil en materia de políticas. En muchos países de la región, se encuentran registros de niveles de cobertura superiores al 50 por ciento respecto de las pensiones y de la atención de salud para los trabajadores de la economía formal. De 2003 a 2013, Argentina, Brasil y Uruguay experimentaron un aumento de entre el 60 y el 80 por ciento en el número de trabajadores del sector privado cubiertos. Es alentador que los esfuerzos para aumentar el número de personas cubiertas a menudo se haya acompañado del reconocimiento de la importancia de la adecuación y de las medidas relacionadas para mejorar la calidad de las prestaciones.

El informe de la AISS, que va más allá de los promedios regionales, identifica las historias de éxito, así como los desafíos futuros que las administraciones nacionales de la seguridad social precisan abordar para que los progresos realizados recientemente se consoliden y generen nuevos avances.

Por ejemplo, los avances en el acceso a la cobertura de pensiones y de atención de salud para los trabajadores de la economía formal se han acompañado del desarrollo significativo de los regímenes no contributivos de pensiones y de prestaciones familiares y de prestaciones monetarias para grupos específicos. Más de 15 países de la región cuentan con pensiones sociales no contributivas, entre ellos Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Panamá. Perú es un ejemplo de país que ha consolidado su régimen de pensiones no contributivo con la extensión de la cobertura y el aumento del nivel de las prestaciones, mientras que el Estado Plurinacional de Bolivia y Trinidad y Tabago, también han aumentado el nivel de las prestaciones de sus regímenes no contributivos. Además, las soluciones a medida destinadas a mejorar la cobertura de determinados grupos difíciles de cubrir, como los trabajadores domésticos en Brasil, se han traducido en resultados alentadores.

A efectos de extender aún más la cobertura, el debate en las Américas se ha trasladado decididamente a la manera de crear los incentivos correctos para combinar óptimamente los regímenes contributivos y los financiados con cargo a los impuestos de manera financieramente sostenible. Con una firme voluntad política, los factores relativos al diseño de una exitosa extensión de la cobertura incluyen:

- una recaudación más eficaz de las cotizaciones gracias a instituciones con una mejor gobernanza;
- una mayor flexibilidad respecto de la afiliación de los grupos informales y vulnerables de la población;
- una cobertura más amplia de los trabajadores asalariados por medio de sistemas contributivos y un mercado de trabajo formal más saludable;
- una cobertura más extensa de los trabajadores informales y otros grupos vulnerables por medio de regímenes subsidiados o no contributivos.

Los países de la región no sólo se han centrado en la extensión horizontal de la cobertura a un mayor número de ciudadanos como parte del establecimiento de pisos de protección social nacionales, sino también en la mejora de la adecuación gracias a un aumento del nivel de las prestaciones (extensión vertical de la cobertura). Es notable que muchas reformas se hayan consagrado en leyes, decretos o que hayan sido avaladas por decisiones de la Corte Suprema, como en Colombia. Pese a los avances, aún persisten importantes brechas en la cobertura. Incluso en los países que han extendido con éxito la cobertura a algunos grupos de trabajadores de la economía informal, los trabajadores más vulnerables y pobres por lo general aún están excluidos.

Datos esenciales: Las Américas

- Los países han mantenido la extensión de la cobertura, en especial para los trabajadores asalariados. En América Latina y el Caribe, la afiliación de trabajadores asalariados en regímenes de pensiones contributivos aumentó del 46,1 por ciento al 55,4 por ciento entre 2002 y 2011.
- En cuanto a las prestaciones monetarias, los países que ya habían alcanzado altos niveles de cobertura a principios de la década de 2000, a saber, Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, siguieron extendiendo la cobertura con mayor efectividad.
- La afiliación al seguro de atención de salud aumentó del 54,4 por ciento al 66,4 por ciento entre 2002 y 2011. Sin embargo, la calidad del acceso varía considerablemente de un país a otro.
- La atención de salud universal es un objetivo común en la región. No obstante, en Haití y Honduras, más del 80 por ciento de la población no dispone de acceso a una cobertura de atención de salud.
- En promedio, en América Latina y el Caribe, casi el 50 por ciento de los gastos en salud de los hogares consisten en pagos directos.

Como respuesta, se han establecido en la región una serie de regímenes para los trabajadores por cuenta propia y de pequeñas empresas informales, como por ejemplo en Uruguay. Estos regímenes no sólo facilitan la afiliación y el pago de cotizaciones de seguridad social sino que ofrecen además incentivos para seguir cumpliendo con los pagos.

Aparte de las evidencias específicas de cómo los países están adaptando sus políticas y sus respuestas administrativas a las características y las capacidades contributivas de sus poblaciones, el informe identifica cinco factores más amplios que han reforzado el papel de la seguridad social en las Américas:

- Aumento de la voluntad política en muchos países a favor de un mayor apoyo a la seguridad social. Se han adoptado importantes leyes y reglamentos para mejorar la cobertura en materia de atención de salud y de pensiones, por ejemplo en Estados Unidos, respecto de la cobertura universal de salud.
- Búsqueda de mecanismos de financiación estables resistentes a los cambios en los entornos. Por ejemplo, el Consorcio Colombia Mayor, establecido en Colombia en 2013, se financia con las cotizaciones de los trabajadores de elevados ingresos y con cargo a los impuestos, lo cual ha permitido extender la cobertura a 1,25 millones de personas en su primer año de funcionamiento.
- Reconfiguración y mejora del diseño de los sistemas contributivos, por ejemplo en Chile, Perú y México. Las reformas incluyen la optimización de los efectos redistributivo de las pensiones y la reducción de los costos administrativos.
- Iniciativas de comunicación innovadoras e inclusivas para promover el conocimiento sobre los derechos a la seguridad social, incentivar una mayor educación financiera y apoyar el desarrollo de una cultura de seguridad social.
- Excelencia en la administración y la gestión a fin de obtener mejoras en la calidad de los servicios, en particular en apoyo a una cobertura adecuada y sostenible.

A pesar de los resultados globalmente positivos, aún quedan desafíos presentes y futuros por abordar, entre ellos, el envejecimiento de la población que genera preocupaciones en cuanto a la sostenibilidad, un cambio en el tipo de población que hay que cubrir, por ejemplo, debido al aumento de las migraciones y la urbanización, y la evolución del mercado laboral caracterizada por una economía informal significativa y por la importancia económica de las pequeñas empresas. La incertidumbre en la economía mundial es otro reto, en especial para los países que dependen en gran medida de los mercados de exportación y cuyos ingresos proceden de productos básicos. La disminución de los ingresos fiscales incide en las finanzas públicas y en el apoyo que puede ofrecerse a los regímenes no contributivos y subsidiados de seguridad social y de atención de salud.

Excelencia en la administración y gestión

Las mejoras en la administración, la gestión y la gobernanza son cada vez más necesarias y están vinculadas directamente con las medidas de extensión. El informe subraya que la excelencia en la administración siempre ha sido de primordial importancia pero que se han multiplicado los motivos y ahora abarca múltiples objetivos.

En lo que a esto atañe, se han identificado cuatro prioridades de acción:

La utilización más eficiente de los recursos, es especialmente importante para los países que se enfrentan a restricciones financieras. Cabe destacar que la caída mundial de los precios de los productos básicos ha incidido directamente en las finanzas de muchas naciones exportadoras de la región. Como parte de soluciones más amplias para economizar recursos, la mejor coordinación entre los organismos y las partes interesadas (por ejemplo, en Ecuador) y la normalización y el intercambio de información (por ejemplo, en la República Dominicana), han tenido efectos positivos.

- La mejora de la calidad de los servicios, incluida la experiencia como “cliente” de la población cubierta, para garantizar el apoyo político y público a los regímenes de seguridad social. Por ejemplo, en Canadá y Estados Unidos, las nuevas tarjetas del seguro de atención de salud pueden solicitarse en línea. En El Salvador, los empleadores pueden hacer un seguimiento en línea del pago de las cotizaciones, mientras que en San Vicente y las Granadinas, el pago de las cotizaciones ahora se efectúa en línea, lo cual reduce los costos al tiempo que mejora la calidad de los datos presentados.
- La facilitación de las reformas, por ejemplo, el replanteamiento y rediseño de los sistemas de jubilación exigen excelentes herramientas de administración y gestión para garantizar la regulación eficaz y un análisis minucioso de los costos y del desempeño (por ejemplo en Costa Rica, donde se han reducido los cargos máximos en concepto de costos administrativos admisibles para los fondos de pensiones).
- Una relación más estrecha con los beneficiarios, los afiliados y los afiliados potenciales, a través del uso de las redes sociales y de otras vías de comunicación adaptadas. Esto aporta una serie de beneficios añadidos para las instituciones, a saber, permite que se trasmitan rápida y efectivamente comentarios y sugerencias, mejora la “imagen de marca” y la reputación de las instituciones de seguridad social y, con frecuencia, es un mecanismo de comunicación más eficiente que otros medios tradicionales. Algunos ejemplos incluyen la mayor disponibilidad de los servicios en línea en la República Bolivariana de Venezuela, la herramienta virtual de Panamá que permite a las empresas autoevaluar el nivel de riesgos profesionales de sus empleados y adoptar así medidas preventivas, y la racionalización del registro de accidentes del trabajo y la mejora de la calidad de la información en Costa Rica.

Los enfoques innovadores adoptados y aplicados con éxito, demuestran que las respuestas proporcionadas ante un entorno complejo deben ser adaptadas y ser de ámbito local aunque también deben coordinarse con las medidas de políticas públicas adoptadas en otras áreas, como la educación. En efecto, algunas medidas, como las iniciativas para mejorar el acceso a servicios bancarios y financieros por medio del uso de la tecnología móvil (por ejemplo, “carteras móviles” en Colombia), tienen repercusiones mucho más amplias que la sola mejora del acceso a la seguridad social.

El hecho de sopesar las restricciones internas y externas relativas al alcance y los objetivos de las iniciativas de reforma se considera cada vez más como un factor para el éxito. Por ejemplo, la garantía de la privacidad de los datos y de la seguridad de la información cobra una importancia cada vez mayor. Por ello, la racionalización de las prácticas de gestión por razones de eficiencia no debe realizarse en detrimento de los servicios de atención al público. Un tema resaltado es el uso cada vez mayor de datos analíticos por las instituciones de seguridad social para comprender mejor y trazar los perfiles de sus poblaciones y para evaluar con más exactitud los efectos de las intervenciones. Esto reviste una importancia particular para las instituciones y los responsables de las políticas puesto que les permite garantizar que sus sistemas de seguridad social cumplan sus objetivos y tengan efectos sociales y económicos positivos.

Otro tema recurrente es la necesidad de desarrollar mecanismos institucionales que evalúen la eficacia del sistema nacional de seguridad social coordinado para alcanzar metas coherentes en términos de políticas, en particular en el caso de los sistemas nacionales que a veces integran a actores de políticas sociales en un entorno fragmentado de políticas, lo cual sugiere que el mandato de evaluación debe atribuirse a los organismos nacionales de seguridad social.

Efectos sociales y económicos positivos de la seguridad social

El informe pone de manifiesto una paradoja. Al tiempo que la seguridad social se reconoce cada vez más como un elemento positivo, sus efectos precisos a nivel macro y micro son a menudo difíciles de cuantificar. Esto se debe a menudo a la falta de datos, como también a las múltiples y complejas interacciones con otros elementos que intervienen cuando se miden factores como la pobreza, los resultados en salud y en el regreso al trabajo. Sin embargo, se han realizado progresos gracias a modelos de evaluación más sofisticados y a una mejor comprensión de la interdependencia de los factores.

Un mensaje central de los años recientes es que la visión tradicional de que un país necesita cierto nivel de desarrollo económico para poder desarrollar la seguridad social ha sido descartada y sustituida por una realidad basada en las evidencias: un sistema de seguridad social bien diseñado es un ingrediente esencial para el desarrollo social y económico progresivo de un país. A nivel micro, una mayor seguridad del ingreso y la gestión mejorada del riesgo del ciclo de vida gracias a las prestaciones monetarias y los sistemas de atención de salud constituyen una primera etapa. A nivel macro, los regímenes de seguridad social, en especial los diseñados para promover la redistribución, constituyen un mecanismo eficiente para reducir las desigualdades, en particular gracias a la mejora de la seguridad del ingreso de los grupos vulnerables y difíciles de cubrir.

Allí donde se ha extendido el acceso asequible a la cobertura de salud, ha mejorado el bienestar y se ha contribuido a evitar gastos de salud catastróficos por enfermedades graves y a reducir así el riesgo de pobreza. También ha reducido el potencial de conflictos sociales al permitir que las poblaciones vulnerables accedan a los servicios que precisan y que la población en edad de trabajar pueda permanecer económicamente activa o regrese al trabajo lo antes posible. Las recientes reformas de las pensiones en la región, que han transformado el enfoque de los sistemas de prestaciones totalmente vinculadas con las cotizaciones en un enfoque más redistributivo, también están produciendo efectos positivos, en algunos casos con una importante dimensión de género.

Otros efectos mencionados en el informe incluyen el apoyo a la actividad económica local gracias a las transferencias monetarias, la ampliación de las opciones para las mujeres por medio de la extensión de la cobertura de las asignaciones familiares, el suministro de complementos de ingresos a los hogares durante los ciclos negativos (por ejemplo, prestaciones de desempleo), el apoyo al desarrollo del capital humano durante el ciclo de vida y el mayor aprovechamiento del potencial de los fondos de reserva de la seguridad social para invertir en sectores estratégicos de la economía.

El informe identifica algunas áreas para futuras acciones prioritarias. En general, es necesario recopilar y analizar resultados de políticas más sólidas. Entre las principales preocupaciones, los niveles de desigualdad en la región siguen siendo altos y plantean retos a los importantes avances realizados, al tiempo que cabe considerar seriamente la potencial fractura generacional, puesto que los jóvenes en muchos casos son más vulnerables que los ancianos (el desempleo juvenil es particularmente elevado y fuente de descontento). Al mismo tiempo, en algunos países, los altos niveles de empleo en el sector informal, la baja relación entre fiscalidad y PIB y las restricciones impositivas, significan que los esfuerzos de financiación serán cada vez más difíciles en el futuro.

El entorno económico mundial y regional plantea un gran desafío contextual para la región. Después de muchos años de crecimiento basado en el aumento de la demanda de materias primas, muchos países de la región se ven gravemente afectados por la caída de las exportaciones y la disminución de los precios de productos como por ejemplo el petróleo y el cobre, debido a que la tasa mundial de crecimiento económico se ha desacelerado. Una preocupación es la medida en que puede incidir negativamente en las finanzas públicas y por ende en la capacidad de seguir ampliando la cobertura de la seguridad social y en la adecuación de las prestaciones.

Teniendo en cuenta todos estos elementos, el informe enumera cinco condiciones que deben cumplirse para garantizar los efectos sociales y económicos positivos de la seguridad social en los países de las Américas:

- Deben priorizarse los esfuerzos innovadores para incrementar la cobertura de la seguridad social, en particular los destinados a la economía informal que facilitan la formalización del empleo.
- La administración es una herramienta esencial para garantizar que las prestaciones y los servicios afecten a quienes los necesitan y parte de ese proceso debería implicar una colaboración más estrecha entre la institución de seguridad social y el beneficiario.
- Un diseño inteligente de políticas y reformas: las recientes reformas de las pensiones puestas de relieve en el informe ofrecen importantes ejemplos de buenas prácticas.
- El establecimiento de un puente eficiente y claro entre el suministro de seguridad social no contributiva y contributiva. El papel central de los mecanismos de financiación estables y sólidos se relaciona con ello.
- Las intervenciones de seguridad social deben llevarse a cabo en asociación y colaboración con otras adaptaciones de las políticas y partes interesadas y deben incorporar mecanismos para evaluar los resultados en todo el sistema. Una condición clave para la cohesión social y el desarrollo económico es permitir que la población en edad de trabajar ingrese y permanezca en el mercado laboral regulado. Las instituciones de seguridad social trabajan cada vez más con los empleadores para lograrlo.

Una perspectiva positiva

Sobre la base de los progresos alcanzados hasta la fecha, hay motivos para el optimismo. El sólido compromiso político y la mayor colaboración con otros actores, en especial los del mercado laboral, son dos elementos que muestran el rumbo a seguir. Otro elemento es el papel desempeñado por las herramientas prácticas suministradas a través del Centro para la Excelencia de la AISS, como las Directrices de la AISS para la administración de la seguridad social.

Fuente

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

Más informaciones en: www.issa.int/americas/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