issa | ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Perspectivas de Política Social 09

Seguridad Social Dinámica para Asia y el Pacífico: el papel esencial que desempeña la seguridad social

Las recientes experiencias de Asia y el Pacífico han emitido el mensaje clave de que para que los sistemas de seguridad social y asistencia médica tengan éxito, se precisará un firme compromiso estatal. No obstante, los limitados recursos fiscales restringen frecuentemente dicho compromiso estatal. Por consiguiente, es fundamental mejorar la gestión de los recursos – tal y como también confirma la presión ejercida por la inestabilidad del mercado mundial y los cambios demográficos. Pese a estos desafíos, la buena noticia es que progresivamente se empieza a aceptar que la seguridad social es esencial para conseguir el desarrollo nacional. Como se concluye en este número de Perspectivas, tanto en Asia y el Pacífico como en el resto del mundo, la seguridad social deberá complementar e integrarse en objetivos más generales de desarrollo nacional para poder desempeñar plenamente esta función.

Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS

El Estado, la seguridad social y el desarrollo

El análisis de la evolución satisfactoria de algunas economías en Asia y el Pacífico durante las últimas décadas da a entender que un mayor crecimiento económico conduce a incrementar más rápidamente los niveles de ingresos y de seguridad de un porcentaje de población que no cesa de aumentar.

No obstante, y pese a las buenas tendencias generales en los índices de crecimiento económico, un análisis más detenido revela que salvo que se distribuyan equitativamente los beneficios del crecimiento entre todos los grupos de población y se amplíe el acceso a los programas de seguridad social, las mejoras en términos de ingresos y seguridad social serán restringidas.

En este número:

- Se resumen las últimas evoluciones y tendencias en Asia y el Pacífico
- Se destaca el papel del Estado en la extensión de la cobertura
- Se discuten los esfuerzos de los países para extender la cobertura y la asistencia médica
- Se exploran los principales desafíos políticos que afrontan las organizaciones de seguridad social
- Se destaca que la seguridad social es un motor necesario, proactivo y estabilizador en periodos de crisis

©AISS 2009
ISSN 1818-5916
ISSN en línea 1818-5967
Primera publicación en octubre de 2009
Fotos: Getty images; istockphoto; stockvault.net.

Esta observación es una de las principales conclusiones presentadas en el informe de la AISS Seguridad Social Dinámica para Asia y el Pacífico.[1]

Como se señala en el informe, aunque el crecimiento económico es necesario, el papel que desempeña la intervención estatal sigue siendo fundamental para aumentar los ingresos y mejorar la extensión de la seguridad social.

Otra conclusión fundamental del informe es que los poderes públicos han cambiado de actitud respecto a los sistemas de seguridad social y que ya no los consideran como meros instrumentos (aunque sean importantes) para mitigar los impactos negativos de la materialización de los riesgos. Progresivamente estos países, desde los Estados del Golfo hasta el Asia Oriental, también han empezado a reconocer que los sistemas de seguridad social son motores económicos y sociales proactivos de la sociedad. Sobre la base de las anteriores experiencias de las economías más desarrolladas de la región, actualmente mucha gente reconoce que la seguridad social es esencial para el desarrollo sostenible de un país.

Estadísticas fundamentales de Asia y el Pacífico

- La región tiene una población total de más de 4.100 millones de personas, o de más del 60 por ciento de la población mundial.
- La República Popular de China y la India son los países más poblados del mundo, con 1.300 millones y 1.200 millones de personas, respectivamente. En 2009, su población total representa el 37 por ciento de la población mundial.
- En esta región también se encuentran algunos de los países más pequeños y menos poblados del mundo, incluida una serie de Estados insulares con poblaciones inferiores a 15.000 personas.
- Un 10 por ciento de la población tiene 60 años o más.
- Un 25 por ciento de la población tiene 14 años o menos.
- La cobertura de la seguridad social en la región fluctúa entre la universalidad vigente en los Estados miembros de la OCDE con altos ingresos y estimaciones que oscilan entre el 5 y el 10 por ciento de los asalariados en algunos países con bajos ingresos.
- Sólo una persona de cada cinco tiene acceso a una asistencia médica adecuada.
- En algunos países, cerca del 10 por ciento de la población padece hambre y vive en condiciones de extrema pobreza.

El desafío de extender la cobertura

La región de Asia y el Pacífico se caracteriza por una heterogeneidad considerable en la naturaleza institucional de sus sistemas nacionales de seguridad social (programas de seguro social, fondos nacionales de previsión, programas financiados fiscalmente, planes profesionales obligatorios) y en el contenido de las prestaciones y la envergadura de la cobertura ofrecida.

Aunque la extensión de la cobertura de los programas existentes y nuevos ha mejorado bastante en la región, en numerosos países siguen quedando muchas cuentas pendientes. Este es, en particular, el caso de los países con bajos ingresos de la región, donde sólo entre un 5 y un 10 por ciento de la población tiene cobertura de la seguridad social. En el caso de la asistencia médica, la cobertura representa un desafío igualmente importante. Sólo el 20 por ciento de los 4.100 millones de personas que forman la población de la región tiene una cobertura adecuada de asistencia médica.

A pesar de estas cifras, una serie de países ha extendido recientemente la cobertura a trabajadores que anteriormente no tenían una cobertura adecuada, incluidos los trabajadores autónomos (Jordania y la República Islámica del Irán), los trabajadores migrantes y expatriados (Sri Lanka y los Emiratos Árabes Unidos), y la población rural (República Popular de China – China). Además, se han acometido otras reformas con el fin de mejorar la cobertura de todos los ciudadanos, incluidas las personas de edad avanzada (Maldivas). Cabe destacar que en China, Filipinas, República de Corea (Corea) y Tailandia se han adoptado importantes medidas para convertir en realidad la cobertura universal de la asistencia médica.

En estos últimos casos, importantes elementos de diseño utilizados para extender la cobertura de la asistencia médica fueron la aplicación de sistemas pluralistas y modelos de financiación combinada. La importancia de estos elementos estriba en el hecho de que las necesidades de asistencia médica y las expectativas de servicio varían considerablemente entre los diferentes grupos de ingresos y que no hay un método único de prestación y financiación de la asistencia médica que pueda satisfacerlas todas.

Los recientes avances logrados en China con la extensión de la cobertura a todas las ramas de la seguridad social merecen una mención especial en este informe (véase el Cuadro)[2]. No obstante, China también afronta sus propios desafíos políticos. Uno de ellos consiste en desarrollar programas unificados de seguridad social que puedan satisfacer equitativamente las necesidades del alto número de trabajadores migrantes internos del país.

Cobertura de la seguridad social en China

Rama de la seguridad social	Cobertura en 2003 (millones)	Cobertura en 2008 (millones)	Aumento de la cobertura entre 2003 y 2008 (porcentaje)
Pensiones	116	165	42
Asistencia médica	189	1,123	494
Desempleo	103	124	20
Accidentes laborales	46	138	200
Maternidad	37	93	151

Fuente: Zhu (2009)

La seguridad social responde a la crisis

Como consecuencia de las repercusiones que está teniendo la reciente recesión económica mundial, el desafío que entraña la extensión de la cobertura se ha vuelto más urgente y complejo. Aunque los niveles de actividad económica parecen estar mejorando en algunas economías asiáticas, las últimas pérdidas de empleo, con el consecuente aumento de la pobreza y la inseguridad, han tenido un impacto en la población que sigue

haciéndose sentir. Así pues, persiste la necesidad de aumentar la protección de la seguridad social. En consecuencia, se puede calificar de oportuna y adecuada la reciente introducción del seguro de desempleo para los trabajadores del sector formal en Bahréin y Vietnam. Lo mismo se puede decir de ciertas medidas específicas como la muy reciente reducción de las tasas de cotización en Tailandia o la introducción en diversos países de medidas complementarias de paliación de la pobreza.

En particular, los trabajadores de la economía informal son quienes han sufrido el impacto más inmediato y severo de la recesión económica. Antes de la irrupción de la crisis en muchos países con ingresos bajos y medios en la región, la mano de obra informal ya representaba entre el 40 y el 80 por ciento de la población activa total. En la mayoría de los países, una elevada proporción de esos trabajadores son mujeres. La afirmación de que es bastante probable que los trabajadores del sector informal no tengan cobertura de la seguridad social o carezcan de una cobertura adecuada recalca otro de los motivos por los que sigue siendo necesario intensificar los esfuerzos para extender la cobertura.

Hasta la fecha, las respuestas de la política social a la recesión han dependido en gran medida de la financiación fiscal. Esta presión creciente en los recursos presupuestarios, sobre todo cuando es probable que las tasas de crecimiento sean moderadas a medio plazo y cuando algunos gobiernos se han comprometido a establecer paquetes de incentivos fiscales para estimular la recuperación económica, seguramente aumentará las demandas de una mayor eficacia operativa en la entrega de las prestaciones.

El envejecimiento en Asia y el Pacífico

La región de Asia y el Pacífico es la más poblada del mundo. Los problemas demográficos, y en particular el envejecimiento de la población, presentan desafíos muy específicos para las organizaciones de seguridad social y asistencia médica de la región.

Con una mayor longevidad, el principal desafío estriba en cómo financiar y ofrecer protección a un número total proyectado muy elevado de personas con 60 años o más (incluidas las personas de edad muy avanzada, con 80 años o más). Por ejemplo, en China, está previsto que el número de personas mayores de 60 años aumente, pasando de unos 166 millones de personas en 2008 a 342 millones en torno a 2030. En la India, se prevé que el número de personas mayores de 60 años en 2030 ascenderá a 180 millones.

Entre las economías más desarrolladas de Australia, Corea, Hong Kong (China), Japón, Nueva Zelandia, Singapur y Taiwán (China), el porcentaje de personas con 65 años o más ya tiene dos dígitos. No obstante, incluso en países con poblaciones relativamente jóvenes, el incremento de los recursos deberá ser consagrado a las personas de edad avanzada.

Los cambios en las estructuras familiares, modelos laborales y valores culturales tradicionales dan a entender que la política pública precisa urgentemente soluciones innovadoras, integradas y coherentes para satisfacer las necesidades de seguridad social y asistencia médica de las poblaciones en proceso de envejecimiento. En Japón y Corea se utilizan, como posible solución, sistemas de seguro público de cuidados prolongados. No obstante, esta solución institucional puede ser inviable o inadecuada en otros países. Nuevamente, en general se espera que el envejecimiento de la población intensifique aún más la competencia existente en el acceso a los limitados recursos fiscales.

La financiación de las prestaciones de jubilación

En Asia y el Pacífico, al igual que en el resto del mundo, a la política de seguridad social le preocupa en particular la necesidad de ofrecer prestaciones adecuadas durante periodos más largos de jubilación.

Al determinar la adecuación de las prestaciones se debería tener en cuenta todo tipo de fuentes de ingresos de jubilación, pero también se debería prestar atención a todos los posibles gastos, incluidos los costes de la asistencia médica. Por este motivo, muchos de los cambios que se están produciendo en Asia y el Pacífico enfatizan que en primer lugar es importante prestar atención a las complementariedades entre todos los sistemas de prestaciones de vejez, incluidos los planes contributivos públicos y privados obligatorios, las pensiones financiadas fiscalmente, los planes profesionales obligatorios y los sistemas de pensiones de la función pública.

Otro elemento que es preciso tener en cuenta es el posible impacto que pueden tener las reformas de las prestaciones públicas de vejez en la financiación y el funcionamiento de todos los programas de jubilación. Dos aspectos comunes de una serie de reformas nacionales ponen de manifiesto que se está evolucionando hacia un mayor uso de sistemas de pensiones "basados en pilares" o "basados en niveles" (que incluyen enfoques contributivos y financiación fiscal, así como componentes obligatorios y voluntarios) y que cada vez se acuerda mayor importancia a la mejora de los rendimientos procedentes de invertir los ahorros de la jubilación.

Sobre la base de las pruebas procedentes de las reformas encaminadas a garantizar una financiación más adecuada de las prestaciones de jubilación en Asia y el Pacífico, el informe de la AISS identifica los siguientes problemas y desafíos:

- La creciente longevidad media en todos los países de Asia y el Pacífico requiere más recursos financieros para garantizar el pago de prestaciones de vejez adecuadas durante periodos más largos.
- La necesidad de aumentar los recursos financieros de los programas existentes debe mantener un equilibrio razonable con las peticiones de que se extienda la cobertura y se ofrezcan prestaciones más adecuadas.
- En muchos países, el papel que desempeñan las prestaciones financiadas fiscalmente está adquiriendo importancia y sus costes reducen el espacio fiscal de otros gastos. Al asignar unos recursos limitados, el diseño de disposiciones equitativas para las prestaciones de vejez debe tener en cuenta todos los sistemas de prestaciones de vejez, incluidos los de los funcionarios públicos.
- La financiación de periodos más largos de jubilación y la extensión de la cobertura implica una serie de posibles soluciones, incluido el aplazamiento del acceso a las prestaciones

y ahorros, la prolongación del periodo de contribución activa, la mejora de la eficacia de las inversiones y la administración, la limitación de la generosidad de las prestaciones definidas, la identificación de las prioridades en el gasto fiscal y la complementación de los ingresos de jubilación con fuentes de ingresos innovadoras y voluntarias.

Desafíos operativos que afrontan las organizaciones de seguridad social

Además de identificar los desafíos asociados a la financiación de la extensión de la cobertura de la seguridad social y la asistencia médica, Seguridad Social Dinámica para Asia y el Pacífico también determina los desafíos administrativos, de inversión y gobernanza que afrontan los sistemas de seguridad social de la región.

Adecuación y calidad de las prestaciones y servicios
La mejora de la adecuación y calidad de las prestaciones no sólo está asociada al valor monetario de los pagos en metálico, sino también a la oportunidad, periodicidad e importancia de las prestaciones y servicios prestados.

Políticas de inversión y rendimientos
Puesto que muchos países de la región tienen programas de seguridad social plena o parcialmente capitalizados, es fundamental proteger los valores del fondo y su inversión eficaz para financiar apropiadamente las futuras prestaciones. Independientemente de que sea el sector público o el privado quien gestione los fondos, es esencial que se establezcan, y se revalúen regularmente, estructuras adecuadas de gobernanza y regulación.

Gobernanza y gestión
Para garantizar la legitimidad continua de la administración y los programas, las organizaciones de seguridad social y asistencia médica tienen que intentar mejorar continuamente, de manera competente y eficaz, todos los aspectos de su rendimiento operativo y métodos de comunicación respecto a todas las partes interesadas y socios.

Perspectivas futuras: Principales mensajes políticos

Los regímenes de seguridad social tienen que ser accesibles y sostenibles. También tienen que contribuir de manera proactiva a conseguir sociedades socialmente inclusivas y económicamente productivas. Estos elementos forman el núcleo del marco conceptual de la Seguridad Social Dinámica de la AISS.

Sobre esta base, y teniendo en cuenta los últimos avances y tendencias en Asia y el Pacífico, se pueden identificar cuatro mensajes políticos para la región.

En primer lugar, crecientemente se considera que los sistemas de seguridad social son esenciales para la gestión social, económica y política de los países. Por consiguiente, está previsto que adquiera peso el papel que desempeña el Estado en la financiación, gestión y supervisión de la seguridad social. En todos los países, una cuestión pendiente es cómo originar y asignar adecuadamente los recursos disponibles para cumplir ese papel.

En segundo lugar, es preciso complementar la reforma eficaz de los sistemas de seguridad social con reformas más generales de la política pública. Esta reforma más general representa un desafío, pero las experiencias innovadoras de los avances en la seguridad social pueden ayudar a mostrar el camino que conviene seguir. Por ejemplo, una función ampliada de las prestaciones de seguridad social financiadas fiscalmente debería ir acompañada de reformas de los sistemas de prestación de servicios públicos y medidas para desarrollar una base fiscal más sostenible.

En tercer lugar, una reforma de las principales instituciones de seguridad social debe ir acompañada de medidas encaminadas a desarrollar y mejorar la incorporación de las funciones complementarias que desempeñan otros actores legítimos de la protección social en los sectores público, privado y privado sin ánimo de lucro. Sobre esta base, se podrían conseguir mejores niveles de protección social, incluso en el caso de aquellos grupos de población de difícil acceso.

En cuarto lugar, es fundamental que exista una voluntad política y una gobernanza y gestión sólidas para desarrollar organizaciones de seguridad social sostenibles y de gran rendimiento. A pesar de que las organizaciones de seguridad social pueden contribuir activamente a mejorar sus propios rendimientos, sólo una autoridad de tipo ejecutivo puede garantizar que existirá la voluntad política necesaria. Estas observaciones son igualmente válidas para que todos los actores legítimos de la protección social funcionen debidamente.

Tal y como concluye el informe, con el fin de seguir avanzando hacia una Seguridad Social Dinámica en Asia y el Pacífico será necesario que todas las partes interesadas cooperen de manera coherente en la aplicación de programas sostenibles, específicos y hechos a medida para cubrir las necesidades de seguridad social y asistencia médica de la población. Igualmente importante, estas políticas y programas deberán integrarse en objetivos nacionales de desarrollo más generales, y complementarlos.

Lecturas adicionales

[1] Asociación Internacional de la Seguridad Social. 2009. *Seguridad Social Dinámica para Asia y el Pacífico: Respuestas integradas para un crecimiento más equitativo.* Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra. Disponible en: www.issa.int

[2] Zhu, Y. 2009. *A case study on social security coverage extension in China (Un estudio de caso sobre la extensión de la cobertura de la seguridad social en China)*. Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra.

La **Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)** es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a instituciones y entidades de seguridad social. La AISS brinda servicios de información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a escala mundial.

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**