issa | ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Perspectivas de Política Social 29

Europa: Mejorando la sostenibilidad de los regímenes integrales de seguridad social

En la región de Europa, el difícil entorno económico y demográfico afecta a las administraciones y a los sistemas de seguridad social de diferentes maneras. En los últimos cinco años han cambiado las perspectivas de muchos países. Los desafíos actuales incluyen el aumento de la demanda de prestaciones, en especial de protección contra el desempleo, una disminución de los ingresos en concepto de cotizaciones a raíz de la disminución de las tasas de empleo y el estancamiento de los ingresos salariales, un aumento relativo en el número de beneficiarios jóvenes y de sexo femenino y la mayor demanda de ahorros y de mejora de la eficiencia administrativa. Al mismo tiempo, persisten los desafíos financieros de largo plazo en los sistemas de atención médica y de pensiones generados por el envejecimiento de la población europea. Pese a ello, las pruebas con que cuenta la AISS sobre la evolución y las tendencias en la región sugieren que las administraciones de la seguridad social están bien posicionadas para ofrecer respuestas efectivas, dinámicas y sostenibles. Como concluye este número de ***Perspectivas de Política Social***, la perspectiva global es de optimismo razonable de que se salvaguardará la sólida tradición de sistemas integrales y sostenibles de seguridad social en Europa.

Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS

Este número

- Destaca los desafíos cambiantes a los que se enfrentan los sistemas de seguridad social de Europa
- Analiza innovaciones para apoyar la excelencia administrativa y salvaguardar la seguridad social en Europa
- Describe cómo las políticas de seguridad social y de mercado laboral pueden complementarse a fin de generar resultados coherentes
- Promueve una combinación más efectiva de los roles de protección, «proacción» y prevención de los sistemas de seguridad social

Enfrentando los desafíos

En toda la región de Europa, las condiciones económicas, financieras, demográficas y del mercado laboral plantean importantes desafíos para las administraciones de la seguridad social. No obstante, las administraciones de la región siguen caracterizándose por su dinamismo y su capacidad de respuesta efectiva. Ante todo, el periodo reciente revela que se han realizado muchos esfuerzos por salvaguardar el carácter integral y sostenible de los sistemas de seguridad social. Esta es una de las principales conclusiones de un nuevo informe de la AISS titulado *Europa: Mejorando la sostenibilidad de los regímenes integrales de seguridad social.*

©AISS 2013
ISSN en línea 1818-5967
Primera publicación en mayo de 2013
Fotos: iStockphoto, Henrik Johansson, Pavel Lunkin

Como lo precisa el informe, en los tres últimos años se han observado en la región cuatro series de evoluciones distintas pero interdependientes:

– Se han adoptado respuestas efectivas ante las repercusiones negativas de la gran desaceleración económica en las funciones y capacidades de las administraciones de la seguridad social.
– Se ha buscado una mayor convergencia de las políticas de seguridad social y de mercado laboral para alcanzar objetivos de políticas nacionales coherentes en este contexto.
– Se ha observado una mayor tendencia a combinar de modo más eficaz y sostenible los roles de protección, «proacción» y prevención de los sistemas de seguridad social, en especial, para reforzar los efectos positivos de la seguridad social en la salud, el empleo y la capacitación de las personas.
– Las administraciones de la seguridad social han adoptado medidas específicas para facilitar la aplicación de estas disposiciones y para avanzar hacia la excelencia administrativa.

La seguridad social en el contexto de la crisis

Un elemento importante del contexto reciente de Europa es, sin duda, la crisis. Cuando hablamos de crisis en el contexto europeo, no nos referimos específicamente a los hechos de 2008 en adelante, sino a una desaceleración económica dinámica y duradera de la cual es difícil predecir la salida. En este contexto, los regímenes nacionales de seguridad social siguen sufriendo efectos negativos pero no uniformes debido a las distintas influencias y consecuencias de los factores a corto y largo plazo.

En general, estos factores han contribuido a fragilizar la salud financiera de los regímenes de seguridad social y a dificultar aún más la plena consecución de sus objetivos. Las reformas emprendidas, a veces como parte de una serie de medidas de austeridad (para cumplir requisitos de estabilidad fiscal de la Unión Europea (UE) o, en un sentido más general, para reducir el nivel de la deuda soberana en respuesta a las exigencias del mercado), han transformado las expectativas del público con respecto a los roles de los sistemas de seguridad social y a la capacidad de algunos de ellos de proporcionar prestaciones adecuadas.

Las administraciones de la seguridad social perciben el espectro de la crisis de dos maneras. Primero, para muchas administraciones, el periodo reciente ha agravado los desafíos financieros a corto plazo que se están combinando con desafíos a largo plazo, como el envejecimiento de la población, el creciente costo de las pensiones, de las prestaciones de enfermedad y de los cuidados de larga duración, la falta de correspondencia entre las cualificaciones de los trabajadores y los requisitos de mano de obra de los empleadores y los cambios en las estructuras familiares.

Segundo, los regímenes de seguridad social han debido adaptarse y modificar sus métodos de funcionamiento, a menudo de maneras innovadoras, para responder a las necesidades cambiantes de las poblaciones y a sus crecientes expectativas de servicios públicos de calidad. En efecto, de modo positivo, la difícil coyuntura actual viene instando a las administraciones de la seguridad social a reevaluar sus resultados. Las restricciones financieras, los nuevos desafíos en materia de políticas y organización y la mayor demanda de recursos para subsanar la pobreza y la inseguridad social y satisfacer las necesidades de los trabajadores y las poblaciones migrantes, envían a muchas administraciones de la seguridad social el mensaje general de que son necesarios cambios adicionales. Las preguntas que se plantean son las siguientes: ¿cuáles son los papeles y los objetivos cambiantes de los sistemas de seguridad social? y, tal vez más importante, ¿cómo deberían alcanzarse estos objetivos de manera eficiente y rentable?

Cifras y datos clave

– En 2010, la población de la región Europa de la AISS era de casi 800 millones, de los cuales, más de dos tercios viven en zonas urbanas.

– En 2010, más del 20 por ciento de la población de Europa era mayor de 60 años. En 2030, esta cifra será de casi el 30 por ciento. En Europa occidental, la región de mayor edad del mundo, las cifras son respectivamente de más del 24 por ciento y de más del 32 por ciento. En 2010, el 4,2 por ciento de la población europea era mayor de 80 años.

– El nivel de cobertura de la seguridad social y de la asistencia médica en general, se considera universal. Las políticas relativas a las prestaciones de seguridad social generan preocupaciones en cuanto a su suficiencia y al nivel creciente de desigualdad de ingresos y de pobreza en algunos países de Europa.

– En promedio, los países de Europa occidental gastan en la seguridad social pública alrededor del 25 por ciento del PIB, en su mayor parte (alrededor del 18 por ciento) en regímenes de prestaciones en efectivo y el resto en salud. Las cifras respectivas para los países de la Comunidad de Estados Independientes, son de alrededor del 14 por ciento del PIB, el 10 por ciento para los regímenes de prestaciones en efectivo y el resto para salud.

– En algunos países europeos miembros de la OCDE, el nivel de gasto social total en proporción del PIB aumentó entre 2007 y 2012, y en muchos de ellos los gastos reales aumentaron en al menos el 6 por ciento. Parte de la explicación de este aumento se encuentra en la desaceleración del crecimiento del PIB, combinada con una mayor demanda de prestaciones de desempleo. El gasto social real ha disminuido sólo en dos países europeos de la OCDE: en Grecia el 14 por ciento y en Hungría el 13 por ciento.

– En la zona euro, empleo total es de 3,5 millones de puestos de trabajo menos que antes de la crisis, con casi 19 millones de personas oficialmente desempleadas. Los desempleados de larga duración (es decir, quienes han estado buscando empleo durante más de 12 meses) representan el 42 por ciento de los desempleados. En algunos países de Europa central y oriental (no miembros de la UE) y en la Comunidad de Estados Independientes, las tasas de desempleo han disminuido pero en muchos casos aún son cifras de dos dígitos. Alrededor del 12,7 por ciento de todos los jóvenes (de entre 15 y 24 años) de Europa, no tienen en la actualidad empleo ni siguen una formación.

Mayor hincapié en el empleo y en las intervenciones proactivas precoces

Una cuestión que infunde gran preocupación es el desempleo. Muchos países europeos registran, por un lado, tasas de desempleo de larga duración obstinadamente altas y, por otro, un nivel de desempleo juvenil sin precedentes y, en muchos casos, catastrófico. La crisis ha exacerbado este problema estructural de largo plazo pero han surgido respuestas exitosas: los sistemas de seguridad social colaboran cada vez más con otros grupos interesados para garantizar que las respuestas, además de ofrecer protección contra la inseguridad económica, incorporen medidas proactivas y preventivas a fin de ayudar a las personas a encontrar o retomar un empleo y a acceder a servicios de formación y de reorientación profesional.

Las respuestas positivas de las administraciones de la seguridad social y de los diseñadores de políticas en respaldo a las familias trabajadoras, han contribuido al aumento de las tasas de actividad femenina en muchos países de la región. Al fomentar y facilitar el empleo a tiempo parcial así como un mayor equilibrio entre vida profesional y vida familiar, se pueden perseguir objetivos de empleo más amplios que también respaldan la sostenibilidad del sistema mientras se atienden otras demandas de los trabajadores, como por ejemplo más tiempo para pasar en familia, oportunidades de formación, licencias sabáticas y en algunos casos actividades recreativas.

El periodo reciente ha puesto de manifiesto que las prestaciones y servicios de la seguridad social no son simplemente respuestas reactivas *ex-post* a los riesgos. Los sistemas de seguridad social también asumen papeles proactivos y preventivos *ex-ante*. Hoy se constata que todos estos papeles deben ser objeto de mucho más énfasis y combinarse de modo más equilibrado y efectivo.

Paradójicamente, esta constatación tiene lugar cuando la recesión en algunos países amenaza con provocar recortes, entre ellos en las medidas de prevención. Esto podría ejercer consecuencias negativas en la seguridad y la salud en el trabajo en un momento en que la intensidad del trabajo y la presión en el lugar de trabajo tienden a aumentar, lo cual puede acrecentar la frecuencia de ciertos tipos de accidentes y empeorar la situación psicosocial y el bienestar de los trabajadores. Por otro lado, debido a los altos niveles de desempleo, los trabajadores pueden estar menos dispuestos a formular demandas en cuanto a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Respaldo de los sistemas de seguridad social a la actividad productiva no remunerada

En apoyo a las personas que desempeñan actividades de cuidado no remuneradas, los sistemas de pensiones de vejez de Guernsey, Irlanda, Jersey, Malta, Noruega y el Reino Unido, acreditan cotizaciones al sistema de pensiones durante periodos específicos de cuidados o no consideran esos periodos en el cálculo de la tasa de cotización media anual aplicada al cálculo de las pensiones. Las disposiciones, como en Alemania, para extender los servicios de guardería a fin de facilitar a los padres de niños pequeños el regreso al trabajo, ofrecen una medida proactiva adicional para respaldar las opciones de equilibrio entre vida profesional y vida familiar.

Sin embargo, no cabe duda de que un aumento de las intervenciones proactivas no sólo reduce los riesgos sanitarios y ocupacionales, sino también la magnitud y las consecuencias de dichos riesgos cuando se concretizan. Las pruebas cada vez más numerosas de la incidencia positiva cuantificable de estas actividades, que la AISS denomina «rendimiento de la prevención» en referencia a la prevención de accidentes del trabajo, los programas de reinserción profesional, los entornos de trabajo saludables y el fomento de estilos de vida más sanos, indican que cunde una mayor aceptación de la aplicación plena y coherente de los papeles de protección, «proacción» y prevención de los sistemas de seguridad social.

Excelencia administrativa: Hacer más con menos

El mayor escrutinio de las funciones desempeñadas y de los objetivos cuantificables alcanzados por los regímenes de seguridad social, es una consecuencia natural de la difícil coyuntura económica: se presta más atención a la necesidad de que las administraciones de la seguridad social hagan «más con menos». Algunos ejemplos específicos incluyen el uso de servicios electrónicos, la reestructuración institucional y la mayor coordinación o integración de los organismos públicos. Esta coordinación también se da con mayor asiduidad entre las instituciones de seguridad social de diferentes países, a fin de satisfacer mejor las necesidades de las poblaciones migrantes, cada vez más numerosas.

La adopción de servicios electrónicos (e-services) para la administración de la seguridad social permite una mayor eficacia y eficiencia de los mismos y puede contribuir a la capacitación de los usuarios de los sistemas de seguridad social. Sin embargo, el desarrollo estratégico de servicios web no debe perder de vista el hecho de que el acceso personal a Internet en Europa

La seguridad social para los trabajadores migrantes en Eurasia

En Eurasia, que abarca principalmente a los países de la ex Unión Soviética, casi el 10 por ciento de la población (24 millones de personas) nació en el extranjero. Los trabajadores migrantes componen una proporción aún más elevada de la mano de obra. En Kazajstán, casi el 21 por ciento de la población nació en el extranjero. En los países de Eurasia, más del 60 por ciento de la población migrante nacida en el extranjero se encuentra en edad de trabajar (entre 20 y 64 años), menos en Armenia (el 54 por ciento). En la Federación de Rusia la cifra asciende al 78 por ciento.

La importancia de la seguridad social para los migrantes en esta parte de la región de Europa se destacó, por primera vez, en 2005 en la Declaración Conjunta de la AISS y la Asociación Internacional de Fondos Sociales y de Pensiones *(AIFSP)* sobre la Protección Social de los Trabajadores Migrantes y la Mundialización. En mayo de 2012, se finalizó el Documento Marco de Orientación sobre la Seguridad Social para los trabajadores migrantes de Eurasia que define los principios y las orientaciones necesarias para mejorar la cobertura de la seguridad social de los trabajadores migrantes.

está aún lejos de ser universal. Muchos afiliados, entre ellos los más vulnerables, a menudo prefieren las vías de comunicación tradicionales.

Para respaldar los esfuerzos de cara a ofrecer servicios de calidad y cumplir las expectativas del público al respecto, es preciso capacitar e informar mejor a las poblaciones. Implícitamente, estas medidas también reflejan una nueva repartición de los riesgos entre los sectores público y privado y el requisito de que las personas asuman una mayor responsabilidad en la gestión del riesgo durante el ciclo de vida. La dificultad que se presenta cuando se intenta capacitar a las personas es que el régimen de seguridad social facilite toda la información necesaria y permanezca accesible para todas las poblaciones por medio de plataformas proveedoras de servicios dotadas de recursos suficientes y acordes a las necesidades de todos los afiliados. La mejora de la información suministrada también brinda oportunidades de capacitación para el personal de la seguridad social, con efectos positivos en el suministro de servicios.

La situación actual de la seguridad social en Europa

Si bien los países de la región de Europa difieren de muchas maneras, se observa desde 2010, una notable variación en el desempeño de la economía y del mercado laboral. Por ejemplo, las tasas de desempleo, y en particular de desempleo juvenil, difieren significativamente y el éxito percibido de los enfoques de políticas para tratar este asunto particular se traduce en una amplia serie de intervenciones a largo plazo en diversos sectores de políticas. Por lo tanto, globalmente, las diferencias políticas, demográficas, económicas, sociales y culturales tienen su importancia. Pese a las diferencias, se observan cuatro temas comunes en las acciones actuales de las administraciones de la seguridad social de la región:

1. Tras haber demostrado su eficacia en la atenuación de muchos de los efectos negativos inmediatos de la crisis, tanto sociales como económicos, los sistemas de seguridad social siguen cumpliendo un rol de «amortiguadores». No obstante, para salvaguardar la capacidad de los sistemas de seguridad social de desempeñar este papel de modo sostenible y efectivo, se está llevando a cabo o considerando la reforma de muchos regímenes europeos de seguridad social.

2. Al dirigirse a los más afectados por la crisis, como por ejemplo los jóvenes desempleados, los sistemas de seguridad social no sólo ayudan a preservar el capital humano, sino que ofrecen un conducto para invertir en el desarrollo del capital humano futuro. En todo momento, los sistemas de seguridad social ayudan a reforzar la cohesión social combatiendo los efectos negativos de la exclusión social. Son necesarios enfoques integrales y hechos a medida para abordar las diversas cuestiones complejas a las que se enfrentan los diferentes sectores de la población, tanto en el lugar de trabajo como en entornos no laborales.

3. Al introducir medidas proactivas y preventivas apropiadas que acompañen las prestaciones y servicios de la seguridad social, se espera que el mayor hincapié en las intervenciones precoces mejore la prevención y atenúe los riesgos. Si bien dichas medidas exigen inversiones a corto plazo en recursos, las evidencias recientes sugieren que generan ganancias cuantificables a largo plazo para los trabajadores, los empleadores, el sistema de seguridad social y la sociedad.

4. En la medida en que las administraciones de la seguridad social se encaminan a revisar el modo en que realizan todas sus operaciones en pro de la excelencia administrativa, el uso adecuado de las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación) de última generación puede aprovecharse para mejorar la calidad de la información y de los servicios prestados a los asegurados y ciudadanos.

Perspectivas

Muchos de los desafíos a los que se enfrentan los sistemas de seguridad social seguirán vigentes en los años venideros. Las restricciones financieras aún pesarán mucho en las administraciones de la región. Los problemas estructurales de empleo y de envejecimiento de la población exigen reformas adecuadas, incluidas respuestas administrativas y de gestión hechas a medida, en especial para quienes requieren apoyo a fin de permitir su participación activa en actividades remuneradas y no remuneradas. Sin embargo, las evidencias de la región muestran que las administraciones de la seguridad social están cada vez más preparadas y mejor dirigidas para responder con eficiencia a estos desafíos. El trabajo en colaboración con otras entidades y el amplio respaldo político y del público genera optimismo en que se salvaguardará la fuerte tradición de los regímenes de seguridad social integrales y sostenibles de Europa.

Fuentes

AISS. 2013. *Europa: Mejorando la sostenibilidad de los regímenes integrales de seguridad social* (Evolución y tendencias). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

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**