issa | ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Perspectivas de Política Social 25

Asia y el Pacífico: Atendiendo las necesidades complejas mediante una seguridad social innovadora y proactiva

Los sistemas de seguridad social de Asia y el Pacífico se destacan por su capacidad para adoptar medidas específicas encaminadas a mitigar los riesgos y que, al estar pensadas para el futuro, son fácilmente adaptables a un entorno operacional en evolución. De manera positiva, las pruebas que tiene la AISS de la evolución y las tendencias recientes en todos los sistemas de seguridad social de la región, brindan una perspectiva de confianza. La extensión de la cobertura, que a menudo está orientada a las personas más vulnerables, se está logrando y cada vez se están realizando más esfuerzos proactivos para prevenir y paliar los efectos de fenómenos peligrosos, como los desastres naturales. Dicho esto, el carácter cada vez más complejo e incierto de los cambios sociales, demográficos y medioambientales está generando nuevos desafíos que requieren respuestas no solo sostenibles sino también innovadoras. Este número de *Perspectivas* concluye que el hecho de que las administraciones de seguridad social adopten de forma más amplia técnicas de gestión avanzadas representa un paso fundamental en la plena consecución de los objetivos de la Seguridad Social Dinámica en toda la región.

Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS

La importancia de intervenciones más tempranas y con visión de futuro

Cada vez hay más indicios de que los sistemas nacionales de seguridad social de Asia y el Pacífico tienden a tomar medidas que les permitan responder de manera anticipada a los riesgos y la incertidumbre. Esta es una de las principales conclusiones del nuevo informe de la AISS titulado «Asia y el Pacífico: Atendiendo las necesidades complejas mediante una seguridad social innovadora y proactiva». Como se destaca en el informe, este cambio positivo entre las administraciones de seguridad social de la región se debe en gran medida a la necesidad de abordar tres problemas contextuales.

Este número

- Confirma que la seguridad social en Asia y el Pacífico tiene la capacidad de extender la cobertura a los grupos vulnerables
- Apoya las medidas preventivas y con visión de futuro de los sistemas regionales de seguridad social
- Muestra cómo los sistemas de seguridad social están respondiendo a una amplia gama de perturbaciones, crisis y desastres naturales
- Identifica el modo en que las TIC, así como las técnicas modernas de gestión, mejoran la prestación de servicios de las administraciones de seguridad social

©AISS 2012
ISSN en línea 1818-5967
Primera publicación en octubre de 2012
Fotos: Charles Pieters, iStockphoto.

La fragmentación del mercado de trabajo

La rápida transformación de las economías en un entorno caracterizado por la globalización, ha dado como resultado un aumento de la flexibilidad del mercado de trabajo, contratos de trabajo más cortos y mayores flujos migratorios. Uno de los resultados observados es la mayor precariedad del empleo, que se ha traducido en un aumento de la proporción de mano de obra de la región que trabaja en la economía informal desde la década de 1990. En respuesta a esta situación, muchos sistemas de seguridad social han transformado exitosamente sus procedimientos y procesos administrativos y han adoptado nuevas medidas de política para ampliar la cobertura efectiva a las personas afectadas por estos cambios.

Datos y cifras fundamentales

- La diversa región de Asia y el Pacífico alberga más del 60 por ciento de la población mundial, e incluye Estados miembros de la OCDE de altos ingresos, como la República de Corea y Japón, y países de bajos ingresos, como Camboya y Myanmar. La región se caracteriza por sus grandes diferencias en parámetros fundamentales, como las estructuras del mercado de trabajo, los niveles de desarrollo económico y la madurez de los sistemas de seguridad social.
- Cerca de 1.100 millones de personas, o el 60 por ciento de los trabajadores de Asia y el Pacífico, tienen un trabajo precario que suele ofrecer oportunidades de empleo de baja calidad, son poco productivas y mal remuneradas, y tienen acceso escaso o nulo a sistemas de protección social.
- Los niveles de cobertura de la seguridad social y de la asistencia médica varían considerablemente en toda la región, desde el acceso universal en los países de altos ingresos hasta una cobertura de alrededor del 5 al 10 por ciento de la población en algunos países de bajos ingresos.
- Se estima que el gasto en seguridad social y en salud pública es tan solo del 5,3 por ciento del PIB (excluyendo Asia occidental), en comparación con el 10,2 por ciento de América Latina y el Caribe.
- Varios países están ampliando la cobertura a sus poblaciones, incluidos los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores rurales, migrantes y expatriados.
- Si bien la población urbana creció en un 2 por ciento medio anual en Asia y el Pacífico entre 2005 y 2010, la tasa de urbanización en 2010 varía ampliamente en toda la región, desde una media del 75 por ciento en los países de altos ingresos hasta el 27 por ciento en los países menos desarrollados.
- De los 4.200 millones de personas que viven en Asia y el Pacífico, el 57 por ciento vive en zonas rurales, en comparación con la media mundial correspondiente al 49 por ciento.

Un objetivo de creciente importancia para la seguridad social es proteger mejor a los trabajadores con empleos irregulares. Por ejemplo, los cambios relativos a las normas de elegibilidad, la relajación de los requisitos para la concesión de prestaciones y el tiempo de servicios mínimos para acceder a las mismas, han facilitado la extensión de la cobertura a un mayor número de trabajadores. Unas normas y unos cálculos más sencillos de las prestaciones y la vinculación de los requisitos de recaudación de las cotizaciones a los patrones de ingresos de estos trabajadores, también tienen efectos positivos. Está claro que para que los regímenes contributivos sean exitosos, se necesita que existan mecanismos eficaces de inspección y de control del cumplimiento.

En 2010, la región acogía a 53 millones de migrantes, lo que representaba el 1,3 por ciento de la población total de la región y el 25 por ciento del total de la población migrante mundial. En algunos países, como India y China, los trabajadores migrantes internos plantean desafíos administrativos importantes, como hallar soluciones para evitar que los trabajadores se afilien más de una vez a la seguridad social, o ninguna, cuando migran de una circunscripción administrativa a otra. Otro problema es garantizar que los miembros de la familia que los trabajadores afiliados dejan atrás cuando migran para buscar trabajo también estén cubiertos. A su vez, el flujo creciente de migrantes transfronterizos supone problemas administrativos y de protección social a nivel bilateral y regional.

Aumento de las enfermedades no transmisibles

La incidencia de enfermedades no transmisibles (a saber, diabetes, cáncer, obesidad y el estrés relacionado con el trabajo), aumenta rápidamente en la región, lo que plantea una serie de problemas para los sistemas de seguridad social. En primer lugar, los gastos médicos y los vinculados con la discapacidad afectan los niveles del gasto en seguridad social y en asistencia médica. En segundo lugar, los niveles de actividad y de productividad del mercado de trabajo se ven afectados, lo que tiene repercusiones negativas en los ingresos de la seguridad social. Las respuestas de muchos sistemas de seguridad social a este problema se centran, como en el caso de Malasia, en fortalecer el papel de las medidas preventivas en materia de salud y las medidas proactivas orientadas al retorno al trabajo.

Envejecimiento de la población

Desde la década de 1970, la tasa de natalidad ha disminuido drásticamente en muchos países de la región y esta tendencia es muy pronunciada en Asia oriental. Al mismo tiempo, la esperanza de vida sigue aumentando, lo que refleja un mejor acceso a la asistencia médica y a la seguridad social, así como una disminución significativa de los niveles de pobreza. Si bien el aumento de la esperanza de vida es un avance positivo, supone problemas para la seguridad social (sobre todo en lo que respecta a las pensiones de vejez y las pensiones de discapacidad) y para la financiación de la asistencia médica.

El envejecimiento de la población plantea interrogantes particulares en cuanto al diseño y la financiación sostenible de las prestaciones de vejez, en particular debido al empeoramiento de las tasas de dependencia del sistema. En respuesta a esta situación, muchos países han adoptado reformas de los sistemas de pensiones centradas en el aumento de la edad de jubilación que, a menudo, se introducirán de forma gradual. Sin embargo, las implicaciones de estos cambios son complejas y plantean cuestiones de equidad intergeneracional relacionadas con la financiación de las prestaciones y los niveles de prestaciones que deberán pagarse.

Principales logros en la extensión de la cobertura

La proporción de trabajadores de la economía informal está aumentando en la región. Estos trabajadores a menudo no están inscritos o no están cubiertos por los sistemas de seguridad

social. No solo existe el imperativo de los derechos humanos de ampliar la protección social de estos trabajadores, sino que este suministro de prestaciones y servicios debe proporcionar una base sólida para fomentar el crecimiento económico y la cohesión social.

En los últimos años se han observado ejemplos notables de rápida extensión de la cobertura en todas las ramas de la seguridad social, incluida la cobertura de los trabajadores migrantes y de los trabajadores de la economía informal y rural. Entre estos ejemplos figuran los siguientes:

– Ampliación de las condiciones de elegibilidad y facilidades para el pago de las cotizaciones. En China, por ejemplo, la tasa de cotización de los trabajadores independientes es inferior a la de los empleados asalariados y la base de cotización es flexible según las provincias.
– Mayor reconocimiento de las dificultades a las que se enfrentan los trabajadores a la hora de inscribirse, entre otras cosas debido a la lejanía de su lugar de trabajo y a la falta de acceso a los servicios financieros. Estos problemas se han solucionado gracias a una mayor presencia de la administración mediante la puesta a disposición de oficinas móviles y de las TIC o mediante la colaboración con los representantes de los trabajadores. Jordania y Sri Lanka, por ejemplo, han puesto en funcionamiento sistemas voluntarios orientados a sus nacionales que trabajan en el extranjero.
– Mejor coordinación estratégica entre los organismos gubernamentales a nivel local y nacional para garantizar el suministro coherente de las prestaciones, como en el caso de Viet Nam.
– Una clara tendencia hacia la cobertura universal, con una prioridad común de extender el acceso a la asistencia médica (China, Indonesia, Viet Nam y Tailandia). Estos esfuerzos han requerido a menudo acompañarse de medidas administrativas, como el uso de tarjetas de identificación.

Respuesta efectiva a las perturbaciones, las crisis y los desastres naturales

La seguridad social en la región es considerada cada vez más como un actor importante en la respuesta a los complejos efectos de perturbaciones, crisis y desastres naturales difíciles de predecir y que con frecuencia son de carácter extremo. En muchos países, la seguridad social cumple este papel innovador junto con el papel más tradicional de proporcionar respuestas colectivas ante los riesgos relacionados con el ciclo de vida y el mercado de trabajo.

Perturbaciones económicas y respuestas orientadas al empleo

Aunque se podría decir que, en menor medida que en Europa y Norte América, la crisis mundial también ha tenido repercusiones en Asia y el Pacífico, generando el estancamiento de las tasas de empleo, sobre todo entre los trabajadores jóvenes, y afectando significativamente en muchos casos a los trabajadores de la economía informal. En respuesta a esta situación, los sistemas de seguridad social de la región han adaptado el diseño y mejorado la coordinación de los programas de prestaciones, y se han centrado también en alcanzar objetivos de empleo más amplios.

Los sistemas de seguridad social han respondido a los problemas relativos al empleo de diferentes maneras. Varios países, entre los que figuran Filipinas, han vinculado las medidas de seguridad social a los programas de empleo y formación para la reconversión profesional. En China, se ha autorizado a las empresas que atraviesan dificultades a retrasar o reducir el pago de las cotizaciones de seguridad social para las prestaciones de salud, invalidez y desempleo. En Japón, se ha ampliado el seguro de desempleo a los trabajadores temporales, se han reducido las tasas de cotización, se ha incrementado la duración del pago de las prestaciones y se ha desarrollado el sistema de seguro parcial de desempleo. En Jordania, se han aumentado las prestaciones de desempleo para los trabajadores que perciben ingresos bajos y las prestaciones familiares destinadas a las familias pobres. En Tailandia, las oficinas provinciales de seguridad social han acelerado el pago de las prestaciones a las familias pobres.

Desastres naturales

Los efectos del cambio climático y el creciente número y gravedad de los fenómenos meteorológicos extremos, junto con la repercusión cada vez mayor de la actividad humana, ha hecho que la región sea particularmente vulnerable a los desastres naturales. Las administraciones de seguridad social han reaccionado de forma eficaz ante los desastres gracias, a menudo, a una previsión anticipada, a una preparación adecuada y a la gestión del riesgo, lo que les ha permitido garantizar que podían responder rápidamente a las necesidades generadas por el fenómeno. Se espera que un compromiso más proactivo de los sistemas de seguridad social en la anticipación de futuros fenómenos extremos sea un elemento cada vez más importante de las estrategias de protección social nacionales en toda la región. Varios países están mostrando el camino.

En Nueva Zelandia, el sistema de seguridad social reaccionó de forma efectiva y rápida al terremoto de Christchurch. En Filipinas, las extensas inundaciones ocurridas en el norte del país requirieron la participación activa que los organismos de seguridad social. Tras las inundaciones de principios de 2012 que tuvieron lugar en muchos Estados australianos, el Pago de Recuperación de los Desastres del Gobierno de Australia, gestionado por el Ministerio de Servicios Humanos, realizó pagos de cuantía fija a las personas afectadas.

La seguridad social de Japón y el sismo y tsunami de 2011

En respuesta al sismo de 2011, el sistema de seguridad social japonés introdujo más de 200 medidas diferentes. Algunas de estas respondían a las necesidades a corto plazo, como el despliegue de un mayor número de personal médico, el suministro de material médico, pagos especiales relacionados con el seguro de desempleo, la revisión y mejora de las medidas de seguridad en el trabajo, la prórroga del plazo para el pago de las cotizaciones a la seguridad social y la apertura de ventanillas únicas para facilitar información. Entre las medidas a más largo plazo se incluían reducciones en el pago de las cotizaciones, la ampliación del seguro de desempleo y la flexibilización de las normas por las que se rigen las solicitudes de pensiones de supervivencia en caso de desaparición de un miembro de la familia.

Si bien el momento y la magnitud de los desastres naturales puntuales son difíciles de predecir, hay un consenso cada vez más amplio sobre los efectos a largo plazo de otros fenómenos, como el cambio climático y el aumento del nivel del mar. Este consenso está permitiendo a las administraciones de seguridad social, como en el caso de Kiribati, elaborar planes estratégicos para mitigar los futuros efectos sociales y económicos de los cambios ambientales.

Las TIC y las técnicas de gestión modernas para mejorar los servicios

Para proporcionar servicios sostenibles y eficaces, los sistemas de seguridad social necesitan acompañarse de medidas administrativas y un apoyo técnico avanzado y adecuado. No es de extrañar que, en una época de restricciones financieras y escrutinio público, la excelencia administrativa se considere cada vez más como un aspecto fundamental. A este respecto, se han observado ocho tendencias importantes en la región:

1. Lograr una mayor coordinación y eficiencia mediante una reforma organizativa centrada en la agrupación de determinados servicios y avanzar hacia un nivel uniforme en la calidad de los servicios.
2. Centrarse en los procesos de trabajo para mejorar la gestión de los procesos y la «Metodología Lean», con el objetivo de mejorar la gestión y la eficacia administrativas.
3. El uso de indicadores de desempeño para mejorar la gestión, incluidas las normas sobre la calidad de los servicios que permiten a una organización hacer un seguimiento de su desempeño y determinar en qué ámbitos debe seguir mejorando.
4. La capacitación de los empleados y los códigos de conducta son elementos fundamentales para el desempeño, la capacidad de adaptación y el dinamismo de una organización. Se requieren políticas de recursos humanos adecuadas para atraer, desarrollar y retener un equipo competente y transmitir un sentimiento de lealtad a la organización.
5. La gestión del riesgo ofrece a las administraciones una herramienta de gestión proactiva y preventiva, que permite comprender los riesgos, evaluarlos y mitigarlos, aceptarlos y, cuando sea posible, transferirlos.
6. El uso de tarjetas inteligentes para mejorar el acceso y hacer un seguimiento de los afiliados está llevando a una mejora de la eficiencia y una reducción de la duplicación del otorgamiento de prestaciones.
7. Las TIC están ayudando a mejorar la cobertura, la recaudación de las cotizaciones y la distribución de las prestaciones.
8. Los servicios electrónicos que permiten realizar operaciones en cualquier momento y en cualquier lugar están revolucionando el suministro de servicios sociales, ya que permiten ofrecer respuestas personalizadas a las necesidades individuales a un costo más bajo.

Crecer para abordar los desafíos

Una de las principales observaciones que se desprenden del informe de la AISS sobre Asia y el Pacífico es que el entorno en el que actúan las administraciones de seguridad social es cada vez más complejo. Sin embargo, la evaluación del informe, dividido en cuatro puntos, sobre el futuro de las administraciones de seguridad social es positiva.

En primer lugar, las intervenciones tempranas y con visión de futuro de los sistemas de seguridad social para responder al riesgo y la incertidumbre se ha convertido en una necesidad. En segundo lugar, ampliar la cobertura de la seguridad social para incluir a los grupos vulnerables, como los que trabajan en las economías informal y rural, es posible y tiene efectos positivos. En tercer lugar, los sistemas de seguridad social se consideran cada vez más como elementos fundamentales para lograr una respuesta nacional coordinada y coherente frente a las perturbaciones, crisis y desastres naturales, lo que contribuye a mejorar la visibilidad de los sistemas y fortalecer el apoyo público que reciben. En cuarto lugar, la mejora del suministro de servicios por parte de las administraciones de seguridad social está estrechamente relacionada con la adecuada aplicación de las TIC y de las técnicas de gestión modernas.

Con una perspectiva futura, se desprenden del estudio cinco temas principales con objeto de que las organizaciones miembros de la AISS de Asia y el Pacífico sigan investigando.

1. A efectos de cumplir las nuevas funciones existentes e innovadoras de los sistemas de seguridad social, es necesario disponer de mecanismos de financiación adecuados y sólidos.
2. El objetivo de la innovación en el ámbito de la seguridad social debe ser el de adaptarse a diferentes situaciones externas y satisfacer las necesidades complejas. Esta debe también hacer posible el suministro de prestaciones y servicios uniformes a diferentes grupos de la población e incluir a los trabajadores de las economías informal y rural. El uso efectivo de las TIC facilita la adopción de soluciones a medida pero se requiere asimismo una gestión flexible con un adecuado nivel de descentralización, delegación y formación del personal de la seguridad social.
3. Un enfoque cada vez más idóneo puede conducir a la fragmentación de las prestaciones y los servicios. Un diseño coherente de los regímenes evitaría la duplicación de las prestaciones, un desfase de los incentivos y el uso ineficiente de los recursos.
4. Un requisito previo fundamental para hacer frente a los problemas de la fragmentación es la coordinación con las otras partes interesadas. La coordinación es también fundamental en la medida en que las administraciones de seguridad social actúan en nuevos ámbitos en los que se puede aprender de los conocimientos externos, especialmente en lo que respecta a las perturbaciones económicas y los desastres naturales.
5. Si bien se reconoce cada vez más el papel progresivo de la seguridad social en la sociedad, es necesario seguir trabajando para evaluar plenamente sus efectos positivos. Por ejemplo, es necesario un mayor esfuerzo para contribuir a elaborar medidas que permitan anticipar, mitigar y, de ser posible, prevenir, los efectos perjudiciales de los fenómenos que implican riesgos.

Fuentes

AISS. 2012. *Asia and the Pacific: Addressing complex needs through innovative and proactive social security* (Developments and trends). 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