



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Perspectivas de Política Social

26



Las Américas: mejorando la cobertura a través de transformaciones innovadoras en la seguridad social

Las Américas tienen una trayectoria ampliamente reconocida en lo que respecta al diseño y suministro innovador de los programas de seguridad social. El nivel de compromiso político para construir una cultura de la seguridad social y ofrecer enseñanzas tanto regionales como nacionales a nivel mundial es un factor clave de éxito.

A pesar de las considerables diferencias nacionales que se observan en los indicadores económicos, sociales, demográficos y del mercado de trabajo, los datos de la AISS sugieren que hay cuatro importantes evoluciones y tendencias regionales que han influido positivamente en los recientes resultados. Estas engloban, en su conjunto, la adopción de medidas destinadas a garantizar la financiación sostenible y el suministro más amplio de prestaciones y servicios, el papel de la seguridad social en la reducción de las desigualdades, los esfuerzos desplegados para transformar positivamente los procedimientos administrativos y las prácticas de organización que permiten hacer frente a la fragmentación del suministro de prestaciones y servicios, y la inversión en medidas preventivas y proactivas. Como concluye este número de *Perspectivas de Política Social*, aún hay varios desafíos por enfrentar. Una de las prioridades es cómo extender de forma significativa la cobertura de la seguridad social en el marco de los programas contributivos de la región.

Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS

Extensión de la cobertura en un contexto de austeridad económica

En las Américas, los últimos años han dado fe de la necesidad de planificar y poner en marcha los esfuerzos orientados a extender la cobertura en un contexto de amplias diferencias en la situación fiscal de los países. Tanto si estos esfuerzos han permitido extender la cobertura a una mayor proporción de la población, si han introducido nuevos sistemas universales o específicos o si han servido para mejorar la suficiencia del suministro de prestaciones, las administraciones de la seguridad social han realizado avances significativos a pesar de los limitados recursos fiscales nacionales.

Este número

- Confirma que en las Américas son líderes en el diseño innovador de programas de prestaciones y en la promoción de la cultura de la seguridad social
- Pone de manifiesto los avances de la región hacia la reducción de la pobreza y las desigualdades mediante la extensión de la cobertura de la seguridad social
- Define la extensión de la cobertura en el marco de los programas contributivos como un desafío y una prioridad para las administraciones de la seguridad social
- Subraya que los sistemas tradicionalmente fragmentados pueden poner en riesgo la eficiencia y la eficacia operativa

Esta es una de las principales conclusiones del nuevo informe de la AISS titulado *Las Américas: mejorando la cobertura a través de transformaciones innovadoras en la seguridad social*.

A pesar del contexto de austeridad económica, los recientes avances se han realizado gracias a enfoques fiscales y financieros innovadores y a que algunos países han contado con mecanismos de financiamiento anticíclicos. En varios países, por ejemplo, el gasto en seguridad social ha de tener en cuenta las nuevas leyes de responsabilidad fiscal. Por otra parte, desde el punto de vista político, es cada vez más necesario confirmar los efectos sociales y económicos positivos de las aportaciones de la seguridad social.

Datos y cifras fundamentales

- En 2010, con cerca del 14 por ciento de la población mundial, las Américas contaban con casi 950 millones de personas. Tan solo tres países representaban las dos terceras partes del total, a saber, Brasil, Estados Unidos y México, con 194,9 millones, 310,4 millones y 113,4 millones, respectivamente. Sin embargo, más de 20 países de la región contaban con una población inferior a 10 millones.
- El alcance de la cobertura de la seguridad social varía considerablemente entre los países de las Américas. Algunos ofrecen una amplia cobertura, como Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos y Uruguay.
- En América Latina y el Caribe, los países de menores ingresos cuentan con menos del 30 por ciento de la población ocupada afiliada al seguro social. En los países de ingresos medios, esta cifra se aproxima al 50 por ciento y alcanza el 60 por ciento en los países con ingresos relativamente altos.
- El alcance de la cobertura de la asistencia médica varía ampliamente entre los diferentes países de las Américas, desde un nivel bajo situado entre el 10 y el 40 por ciento en algunos países hasta una cobertura casi universal en otros.
- El gasto público en salud y en seguridad social, como porcentaje del PIB, se estima en un 10,2 por ciento en América Latina y el Caribe, y en un 16 por ciento en América del Norte.
- En América del Norte, cerca del 85 por ciento de los trabajadores son empleados asalariados. En América Latina y el Caribe, esta cifra se sitúa alrededor del 60 por ciento. El sector informal de la región es importante; en América Latina, cerca del 50 por ciento de la mano de obra urbana trabaja en la economía informal.
- Se prevé que durante los próximos cuatro decenios los principales países receptores netos de migración internacional sean Estados Unidos y Canadá.
- Tras un crecimiento medio anual del PIB de entre el 4 y el 6 por ciento durante el período 2004-2008, en 2009, América Latina sufrió una brusca desaceleración debido a la contracción de la economía. A pesar de una breve recuperación, que alcanzó cifras de crecimiento positivas en 2010, los datos más recientes indican una disminución de las tasas de crecimiento en 2012.

A este respecto, los programas de prestaciones condicionadas suelen presentarse como prueba de estos efectos positivos, e incorporan mecanismos que garantizan que los pagos no solo

están bien focalizados, sino que también apoyan los objetivos más amplios de desarrollo social. Si bien estos programas se suelen evaluar positivamente, su éxito a largo plazo dependerá de los recursos disponibles, de la adecuada interacción y coordinación con otros programas sociales y de que su diseño incluya un “mecanismo de salida” creíble que ofrezca incentivos y un camino claro hacia el sector formal, un modo de vida independiente y una afiliación a la seguridad social para los que abandonan el programa.

La financiación de la extensión de la cobertura de la atención médica, en particular la atención primaria preventiva, se reconoce como un factor prioritario en la consecución de los objetivos más amplios de los sistemas de seguridad social. En cuanto a las prestaciones monetarias, el éxito de los recientes esfuerzos para ampliar la atención médica ha permitido que se considere la cuestión de la financiación desde un punto de vista más holístico e incorporar tanto los ingresos provenientes de las cotizaciones como los ingresos fiscales generales, reducir al mínimo las superposiciones y mejorar la coordinación entre estas dos fuentes de financiación.

A pesar de los retos financieros que plantea la extensión de la cobertura, los datos recientes muestran que las repercusiones de la seguridad social en las Américas son positivas; da fe de ello la reducción de los niveles de pobreza y de las desigualdades, en particular en lo que respecta a los indicadores de atención primaria.

Reducción de la desigualdad

En el pasado, la distribución de los ingresos en América Latina y el Caribe era una de las más desiguales del mundo. Sin embargo, durante los últimos diez años, la situación ha mejorado en la mayoría de los países, aunque no en todos. Esta mejora ha estado a menudo acompañada de un aumento significativo del gasto social.

La seguridad social desempeña un papel importante en la reducción de los efectos de una gran variedad de factores asociados con la desigualdad. A corto plazo, actúa para mitigar la brecha de la pobreza y amortiguar las consecuencias de las crisis, al contrarrestar las reducciones de ingresos mediante transferencias financieras. A largo plazo, apoya el desarrollo del capital humano al facilitar el acceso al empleo y a las oportunidades de formación y servicios de salud.

Para muchos países, la tarea que tienen ante sí sigue siendo difícil. Los elevados niveles de actividad del sector informal siguen frenando los esfuerzos de extensión de la cobertura a los más vulnerables, que a menudo son las mujeres. Para satisfacer las necesidades de los jóvenes, es probable que sea necesario invertir más en educación y subsidios a la atención médica, mientras que en el caso de las personas de edad avanzada, las desigualdades causadas por la falta de protección formal no merecen menos atención.

Los programas de transferencias monetarias condicionadas son una respuesta común a estas cuestiones, cuyo objetivo es proporcionar una ayuda específica a los que la necesitan y proteger a los grupos que a menudo han estado excluidos de la seguridad social. Aunque la evaluación de estos programas ha sido en

general positiva, entre las dificultades que aún hay que resolver está, por ejemplo, la necesidad de garantizar que el diseño de este tipo de programas ofrezca los incentivos adecuados para buscar empleo (formal) – y, por lo tanto, cotizar a la seguridad social – y evitar que aumenten las desigualdades de género a pesar de que se preste más apoyo a las mujeres de los hogares.

En el futuro, el papel que desempeña la seguridad social en la reducción de las desigualdades dependerá en gran medida de que siga siendo capaz de brindar protección a las personas del sector informal. Dependerá también de lo capaz que sea de aprovechar los aumentos de los niveles de empleo formal en el mercado de trabajo para extender la cobertura de los programas contributivos.

Una intervención efectiva supone hacer frente a la fragmentación

La región se caracteriza por niveles altos de fragmentación en la ejecución de programas sociales, a nivel nacional se utilizan a menudo diferentes programas para perseguir objetivos similares. Esto ha tenido como consecuencia la duplicación de recursos, incongruencias en el suministro de las prestaciones y en la elegibilidad y, en definitiva, en ineficiencias que aumentan el riesgo de no cumplir los objetivos y de que las poblaciones vulnerables no reciban una protección adecuada. En consecuencia, un factor importante en los avances realizados en la extensión de la cobertura y la reducción de las desigualdades es la mejor coordinación de los diferentes actores de las políticas sociales, entre los que se encuentran las administraciones de la seguridad social.

Para que las políticas sociales sean efectivas es necesaria una coordinación política al más alto nivel, así como una mayor definición de las funciones de los diferentes organismos y de la forma en que se pueden satisfacer los intereses y cumplir los objetivos de cada uno. Dado que es probable que las administraciones se enfrenten a mayores limitaciones financieras, es posible que se intente aumentar cada vez más la integración del suministro, teniendo en cuenta los mayores beneficios y sinergias en términos de eficiencia que se pretenden alcanzar mediante una mayor coordinación.

En la práctica, las transformaciones innovadoras del diseño y aplicación de las políticas, especialmente las que están centradas en mejorar el acceso para grupos de personas de ingresos bajos, representan un notable caso de éxito de las políticas de seguridad social. Este éxito ha sido posible gracias a la reorientación de los objetivos de las prestaciones y los servicios, y mediante cambios organizativos más amplios. Por ejemplo, muchos programas de transferencias monetarias condicionadas brindan, gracias a su diseño, un apoyo proactivo para mejorar el acceso a los servicios de salud y de educación y a las oportunidades de empleo, por lo que es necesaria una estrecha coordinación entre los actores en estas esferas de política. Aunque existen diversas estrategias de coordinación según el país, una característica frecuente es el nombramiento de un departamento o ministerio gubernamental como autoridad encargada de la coordinación.

Los programas integrados a menudo se diseñan y se aplican a nivel central, lo que mejora la coordinación horizontal

intersectorial, y adoptan un enfoque de ciclo de vida para las necesidades individuales. Algunos programas de Chile y México, por ejemplo, ofrecen políticas basadas en una serie de necesidades para ciertas poblaciones vulnerables, a medida que van avanzando en la vida y van cambiando los riesgos a los que se enfrentan. Esto requiere, entre otros aspectos, la coordinación de los actores implicados en los ámbitos de la salud, la educación y el empleo.

Se consigue una mejor coordinación mediante el uso efectivo de las plataformas administrativas y de las tecnologías de la información y la comunicación, ya que proporcionan un punto de contacto para gestionar toda la información relativa a los casos individuales. En Chile y Uruguay se pueden encontrar ejemplos de sistemas unificados y holísticos de tecnologías de la información que aseguran la coordinación entre proveedores de servicios de salud públicos y privados.

Las soluciones adoptadas mediante tecnologías de la información y la comunicación requieren cuidado y atención. Dado que en algunos países las prestaciones y los servicios están cada vez más adaptados a las necesidades individuales y a las realidades locales, esto podría favorecer un enfoque más descentralizado para la prestación de servicios, por ejemplo, en aquellos lugares en que se hayan aplicado sistemas de gestión de casos. Por lo tanto, se hace más urgente la necesidad de una coordinación estrecha entre los diferentes organismos implicados. Los sistemas de información integrada constituyen una herramienta útil para este fin.

Apoyo a la seguridad social mediante actividades de comunicación personalizadas

Tal como se subraya en el informe de la AISS sobre las Américas, el potencial de la seguridad social para apoyar los objetivos de desarrollo económico y de mayor igualdad se puede reforzar mediante actividades de comunicación efectivas y personalizadas que informen y eduquen a la población general sobre la función de la seguridad social. Hay cada vez más datos provenientes de la región que sugieren que promover actitudes positivas entre la población y afrontar las negativas acerca de la importancia de la seguridad social puede crear un círculo virtuoso. En concreto, concienciar a la población sobre sus derechos y responsabilidades puede facilitar los esfuerzos de extensión de la cobertura, especialmente en poblaciones que son difíciles de alcanzar.

Una particularidad es que la difusión de la información a menudo está orientada a niños y jóvenes, en gran parte para inculcar desde una edad temprana la importancia de la solidaridad, los comportamientos de ahorro individuales y el trabajo en el sector formal. Al aplicar este enfoque se tiene en cuenta que los jóvenes son a menudo importantes proveedores de información en sus hogares, al informar a los padres y parientes de sus derechos y responsabilidades en lo relativo a la seguridad social. Hay enfoques muy variados dentro de la región. Algunas campañas de información realizadas a nivel estatal informan a las poblaciones acerca de los derechos y promueven la afiliación, mientras que otros enfoques se centran en llegar a las altas esferas del gobierno y de la administración de la seguridad social, e incluyen la promoción de la necesidad de una perspectiva más proactiva y preventiva, como parte de los principios del trabajo diario de las administraciones de la seguridad social.

Se considera que una vez que los trabajadores se afilian al sistema de seguridad social, sigue siendo necesario un esfuerzo educativo para mantener su adhesión. Entre las iniciativas se incluye el envío frecuente de estados de cuenta personalizados en algunos programas de pensiones de vejez – por ejemplo, envíos periódicos de estados de cuenta de las pensiones que muestran diferentes escenarios para el valor proyectado de los futuros ingresos de las pensiones individuales – y campañas de educación para la salud que promueven el diagnóstico precoz y las medidas preventivas. Estas campañas de sensibilización sobre la salud a menudo comienzan en edad escolar, como el programa *Escuelas Saludables* de Colombia y el *Programa Nacional de Salud y Nutrición Escolar* de Costa Rica. Además de las iniciativas llevadas a cabo a nivel nacional, otras iniciativas de comunicación de apoyo a la seguridad social son cada vez más comunes en América Latina.

Proyectos panamericanos para proteger a los trabajadores

En el plano panamericano, se están realizando esfuerzos para ampliar los conocimientos y extender la cooperación entre los países en los asuntos relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo, especialmente en el caso de los trabajadores migrantes. Partiendo de la base de un acuerdo entre Estados Unidos y México que resalta la importancia de promover e incentivar los programas de educación y formación en seguridad y salud en el trabajo (SST), la lista de signatarios se ha extendido para incluir a Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú. Estos acuerdos para extender las iniciativas orientadas a compartir información y, de hecho, la aplicación de las reglamentaciones en materia de SST para los trabajadores migrantes en las Américas, representa un paso adelante significativo en los esfuerzos para extender el derecho a la cobertura de la seguridad social a grupos de trabajadores que están habitualmente excluidos de la protección y ocupados en trabajos vulnerables y a menudo peligrosos.

Hacia una cultura de la seguridad social en las Américas

En el futuro, independientemente de la evolución positiva que se ha observado durante los últimos años, el modo de extender los sistemas sostenibles de seguridad social y cuidados de la salud que proporcionen cobertura adecuada durante toda la vida seguirá siendo un desafío importante de las políticas nacionales y regionales.

En 2012, año en que la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT adoptó la recomendación núm. 202 relativa a los pisos nacionales de protección social, la experiencia de la región

sugiere y pone de manifiesto la forma en que la extensión de la cobertura horizontal puede lograrse en la práctica. En este ámbito, las medidas aplicadas en la región pueden considerarse precursoras en lo que respecta a la iniciativa de los pisos de protección social. Sin embargo, las expectativas políticas que acompañaron a la adopción de la recomendación núm. 202 esconden una preocupación más pragmática de las administraciones de la seguridad social, a saber, la manera de conciliar la extensión de la cobertura horizontal con mejoras sostenibles en lo que respecta a la extensión de la cobertura vertical en el marco de programas contributivos.

Por lo tanto, puede que algunos de los mayores desafíos a los que se enfrente la seguridad social en la región surjan más adelante. En varios países, se han puesto a disposición recientemente recursos financieros para establecer o extender los regímenes de protección social financiados con impuestos. Sin embargo, ahora que la situación financiera es relativamente favorable, es importante construir sobre este éxito y facilitar e incrementar el número de personas protegidas por la seguridad social contributiva. Si no se hace frente a este desafío, no solo se añadirá presión al objetivo de extender la cobertura de la seguridad social, sino que, frente a un eventual deterioro futuro de las finanzas públicas, es probable que la estructura actual de los programas de protección social financiados con impuestos se vea amenazada.

En su favor está el hecho de que las Américas cuentan con un balance positivo en lo que se refiere a su capacidad para transformar la seguridad social de manera innovadora. En el futuro se espera que la región mantenga esta tendencia. Las inversiones actuales que apoyan una cultura de la seguridad social, que trata de fomentar la adopción de una perspectiva más proactiva y preventiva con respecto a la gestión de los riesgos del ciclo de vida, son una señal positiva de esta perspectiva innovadora y vanguardista. Es importante el hecho de que la adopción de una perspectiva más proactiva y preventiva en lo que se refiere a la gestión de riesgos se esté extendiendo también a las personas empleadas en las administraciones de la seguridad social. En conjunto, es realista esperar que, en el futuro, estos elementos influyan positivamente en el diseño, la financiación y la concesión de servicios y prestaciones sostenibles, para fomentar una Seguridad Social Dinámica en toda la región.

Fuente

AISS. 2012. *Las Américas: mejorando la cobertura a través de transformaciones innovadoras en la 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