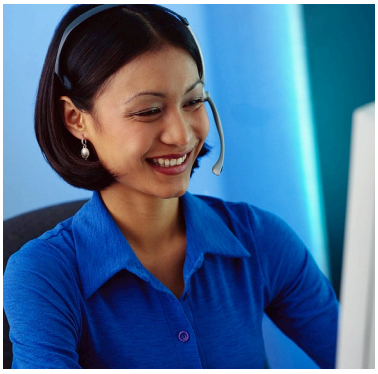
issa | ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

# Perspectivas de Política Social 08



## Seguridad social: ¿Inculcar una cultura de prevención?

Como se afirma en la Declaración de Seúl del XVIII Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo: la prevención es una prioridad de las políticas de seguridad social. En términos prácticos, tiene un gran potencial, tanto para mejorar el bienestar como para afrontar algunos de los retos estructurales de la seguridad social. Haciéndose eco de un mensaje clave del marco conceptual de la Seguridad Social Dinámica de la AISS, este número de *Perspectivas de Política Social* analiza las razones por las que cada vez se presta más atención a la prevención y esboza los aspectos específicos que intervienen para que el papel de la seguridad social en la protección y en la promoción de la salud sea lo más eficaz posible.

*Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS*

### Construir en base a la experiencia: la prevención y los accidentes laborales y enfermedades profesionales

La prevención es una manera de proteger y promover la salud evitando las lesiones y las enfermedades. En consecuencia, cabe prever que la prevención ocupará un lugar importante en la práctica de la seguridad social. Ahora bien, hasta la fecha, su aplicación con éxito se ha limitado a la prevención de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales, considerada, por otro lado, como la aplicación más adecuada.

Actualmente existe consenso general en que la promoción y la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores son un recurso rentable para evitar el sufrimiento y contribuir al progreso en los planos individual, empresarial y de la sociedad. El éxito de la prevención en el lugar de trabajo demuestra que la "prevención vale la pena".

**Este número**

- esboza el papel tradicional que desempeña la prevención en los programas de seguridad y salud en el trabajo
- examina la tendencia a que la prevención desempeñe un papel más importante en la seguridad social
- destaca la importancia creciente que tiene la realización de mejoras en la salud para los sistemas de seguridad social
- define los retos administrativos y legales que afronta la creación de una cultura de la prevención

©AISS 2009
ISSN 1818-5916
ISSN en línea 1818-5967
Primera publicación en enero de 2009
Fotos: Government of Alberta; OIT.

Es lógico que la prevención esté asociada sobre todo a las instituciones de seguridad y salud, así como a los organismos que administran el seguro de accidentes: la protección de la salud de los trabajadores es parte de su mandato y tiene un impacto directo e inmediato en los gastos en prestaciones. Un enérgico mensaje surgido del Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo de 2008, celebrado en la República de Corea –que culminó con la firma de la Declaración de Seúl[1] (recuadro 1)– es que la salud de los trabajadores es una responsabilidad de toda sociedad y que la creación y el mantenimiento de una cultura nacional de prevención deben ocupar un lugar destacado en las agendas nacionales. Las instituciones de seguridad social están llamadas a convertirse en los motores fundamentales de la creación de culturas nacionales de prevención.

### 1. La Declaración de Seúl

- fue adoptada el 29 de junio de 2008 por aproximadamente 50 representantes de gobiernos, empresas multinacionales, instituciones de seguridad social, organismos de seguridad y salud, empleadores y trabajadores
- es un anteproyecto para la creación de una cultura global de seguridad y salud en el trabajo
- enfatiza que un entorno laboral seguro y saludable debería ser reconocido como un derecho humano fundamental
- reconoce el papel importante que desempeñan las organizaciones de seguridad social en la promoción de la prevención y en la prestación de servicios de tratamiento, apoyo y rehabilitación

En general, y con excepción de las instituciones especializadas en seguridad y salud en el trabajo, la protección y la promoción de la salud han tenido una menor prioridad en la mayoría de las ramas de la seguridad social. Ello tal vez se deba a que la mayoría de las ramas de la seguridad social apenas concede importancia al vínculo existente entre el estado de salud de las personas cubiertas y las evoluciones en los gastos en prestaciones. Además, desde una perspectiva institucional, en general se ha considerado que la promoción y la protección de la salud son la principal responsabilidad de los organismos de salud pública. Sin embargo, las mentalidades están cambiando.

## La prevención: una estrategia para la seguridad social

Los sistemas de seguridad social de todo el mundo hacen frente, en la actualidad, a una serie de desafíos comunes, muchos de los cuales tendrán un impacto en la estabilidad financiera de estos sistemas. Por ejemplo, el envejecimiento demográfico –que influirá negativamente en el equilibrio entre la población activa y la población inactiva– es una realidad en muchos países y una amenaza para muchos otros. Una conclusión extraída de esta evolución es que la seguridad social debe administrar mejor sus recursos financieros. Así pues, como elemento importante de la reforma, la cuestión de una mejor protección y promoción de la salud es crecientemente considerada no sólo como una inversión social esencial para ayudar a salvar vidas, reducir lesiones no mortales y aumentar el bienestar, sino también como un factor de ahorro de los gastos a largo plazo.

Igualmente importante, la promoción y la protección de la salud también apoyan los esfuerzos encaminados a estimular la productividad nacional. Por tanto, las estrategias actuales persiguen objetivos como la promoción de la actividad en el mercado laboral, la rehabilitación de los trabajadores con discapacidades y la prolongación de la vida laboral.

Ahora bien, para que todas estas estrategias tengan éxito en el futuro, es indispensable alimentar el capital humano. Aunque el capital humano consta de algunos componentes básicos, como la educación o la motivación, éstos se asientan en primer lugar y sobre todo en la salud (recuadro 2). En ausencia de un buen estado de salud, la capacidad de trabajar puede verse perjudicada y conducir frecuentemente a una mayor necesidad de acceso a servicios de asistencia médica y a prestaciones de la seguridad social.

La creciente prevalencia mundial de las enfermedades crónicas genera desafíos adicionales para el capital humano, con repercusiones negativas en los regímenes de seguridad social. El peso de las enfermedades crónicas ejerce una gran presión en la financiación de la asistencia médica, sobre todo porque los pacientes con enfermedades crónicas consumen en promedio más servicios de asistencia médica que las personas con enfermedades contagiosas. Las enfermedades crónicas, incluidos los trastornos mentales, constituyen también una causa fundamental de discapacidad y contribuyen a aumentar la carga que representan los casos de discapacidad. En consecuencia, se ha establecido un vínculo por el cual la garantía de la solidez financiera de la seguridad social también deberá entrañar un mejor enfoque del problema de las enfermedades crónicas.

### 2. La salud es clave para la seguridad

La protección y la promoción de la salud pueden sustentar los esfuerzos dirigidos a:
- extender la vida laboral
- reducir el número de nuevas pensiones de invalidez concedidas
- fortalecer las medidas para reintegrar a las personas con discapacidad en el trabajo
- contener los costos de asistencia médica y los gastos de las prestaciones de enfermedad en metálico
- impulsar políticas activas de empleo
- prestar mejor asistencia para que las familias concilien las responsabilidades familiares y laborales

## La prevención: una tendencia creciente

La investigación muestra que se está produciendo un aumento de la inversión en salud en los regímenes de asistencia médica de la seguridad social.[2] Como consecuencia, se presta más atención a la detección precoz de las enfermedades, por ejemplo, en Austria y en Japón, mediante chequeos médicos más frecuentes, para afrontar mejor los factores de riesgo de las enfermedades crónicas. También existen actividades reforzadas de promoción de la salud en el lugar de trabajo y en la comunidad, por ejemplo, en México y Alemania, centradas en la reducción de las desigualdades en materia de salud asociadas

a las desigualdades sociales. También se puede observar que se presta una creciente atención a la salud en las medidas relativas a las políticas de empleo y a las de reintegración laboral, mediante programas de desempleo y de discapacidad, por ejemplo, a través de la gestión de la asistencia personalizada, como ocurre en países como Nueva Zelandia o Canadá.

A efectos de abordar mejor los factores sociales subyacentes determinantes de la salud y de la compleja naturaleza multisectorial de los factores de riesgo de la salud, han surgido nuevas asociaciones institucionales y conceptos de prevención más integrados. Así han surgido alianzas entre las instituciones de seguridad social que a menudo se ocupan de diferentes riesgos sociales o entre instituciones de seguridad social y otros interlocutores gubernamentales o de la sociedad.

Estas iniciativas, a menudo centradas en la protección y promoción de la salud de los trabajadores, tienen por objeto prevenir las enfermedades y las lesiones a través de un enfoque integrado del impacto acumulativo de los factores de riesgo de tipo laboral y no laboral. Un ejemplo concreto es la "Iniciativa Salud y Trabajo" conjunta de las instituciones de seguro obligatorio de salud y de accidentes de Alemania, que incluye actividades compartidas en materia de prevención de accidentes y promoción de la salud en el lugar del trabajo. En la República de Corea, la Agencia Coreana para la Seguridad y Salud en el Trabajo y la Institución Nacional del Seguro de Enfermedad, han ejecutado proyectos piloto de colaboración en la promoción de la salud en el lugar de trabajo. Teniendo como objetivo las pequeñas empresas, estos proyectos se han traducido en mejores condiciones de salud y en una menor predominancia de los principales factores de riesgo entre los trabajadores.

## Retos para lograr una prevención eficaz

Para muchas instituciones de seguridad social, un enfoque más proactivo de la prevención amplía los principales objetivos de la seguridad social. La prevención es considerada como un elemento complementario de su función tradicionalmente protectora y esencialmente reactiva. Sin embargo, todo esto implica que se precisan nuevos enfoques administrativos.

Por lo general, es preciso analizar una serie de cuestiones para que las inversiones de la seguridad social en la promoción y la protección de la salud sean lo más eficaces posibles.

## Definición de la posición de la seguridad social

La seguridad social debería definir su posición con el fin de explotar su valor añadido específico. Las organizaciones de seguridad social han sido sumamente eficaces en términos de aprovechar las relaciones con sus respectivos grupos de población cubiertos y con otros grupos de interés. Algunos ejemplos prioritarios incluyen: la mejora de los conocimientos sobre la salud y el comportamiento en materia de salud de los afiliados al régimen, los incentivos para que los proveedores de asistencia médica integren la promoción de la salud en sus sistemas de asistencia médica, las medidas aplicadas en el lugar de trabajo y en las estructuras educativas, y el tratamiento de las desigualdades en el ámbito de la salud.

## Coordinación y nuevas alianzas

La protección y la promoción de la salud están en la agenda de un número creciente de actores sociales. Con el fin de reflejar esta multiplicidad de actores, se requieren esfuerzos para coordinar las actividades y crear nuevas alianzas que revolucionen las tradicionales fronteras institucionales y tengan un gran potencial para establecer sinergias. Esto puede traer consigo una colaboración fructífera entre las instituciones de seguridad social que cubren diferentes riesgos y entre estas instituciones y los organismos de salud pública, municipios u organizaciones no gubernamentales.

## Creación de un entorno favorable

Las políticas gubernamentales responsables de establecer las políticas o los objetivos de salud nacionales que reconocen la importancia de la protección y la promoción de la salud, facilitan el compromiso de las instituciones de seguridad social en la prevención. Los cometidos de las instituciones de seguridad social deberían ser considerados como parte integrante de esas estrategias. Los gobiernos pueden contribuir asimismo a la coherencia de las actividades con la creación de mecanismos de coordinación como las redes de prevención, siguiendo el ejemplo de Suiza y Tailandia.

## Garantía de una base legal

Los gobiernos establecen la base legal y el mandato para que las instituciones de seguridad social lleven a cabo actividades de prevención e incentiven enfoques integradores. Sin embargo, muchos países todavía no han establecido los cimientos legales de las actividades de prevención de las instituciones de seguridad social. Además, en algunos países, está prohibido utilizar las cotizaciones destinadas a las prestaciones para financiar medidas de promoción de la salud. Si bien algunas instituciones pueden recurrir a cubrir ese gasto con cargo a su presupuesto administrativo, otras se ven obligadas a recortar la aplicación de medidas proactivas.

## Cumplimiento de los requisitos institucionales

Los enfoques preventivos requieren enfoques administrativos, recursos humanos, aptitudes y mentalidades diferentes de los exigidos para el pago de prestaciones. Por ejemplo, el reembolso de los gastos de asistencia médica requiere unas capacidades administrativas diferentes de las necesarias para realizar una campaña sobre la actividad física o de asesoramiento a pacientes con enfermedades crónicas sobre su comportamiento médico. Las instituciones deberán tener en cuenta estas nuevas necesidades a la hora de planificar el aumento de sus inversiones en salud.

## Estímulo de la responsabilidad individual

Buena parte de la promoción de la salud se encamina a facultar a los individuos para que asuman la responsabilidad de su propia salud. Sin embargo, ¿se debería responsabilizar a las personas por ignorar los consejos en materia de prevención? Si bien en algunos países se interrumpe el pago de las prestaciones de desempleo cuando las personas no buscan un empleo de manera activa, la ética prohibiría tal enfoque en el caso de

las prestaciones de asistencia médica. No obstante, la importancia de la responsabilidad individual está aumentando. En Alemania, por ejemplo, esto se logra principalmente mediante incentivos o sanciones financieras con pagos conjuntos más elevados por aquellos servicios médicos que necesitan las personas con enfermedades crónicas que no hayan realizado los chequeos médicos ofrecidos por el régimen de seguridad social.

## ¿Se están sustituyendo las medidas de prevención por una cultura de la prevención?

Tomando como modelo las estrategias de una intervención prematura eficaz en el lugar de trabajo, una amplia variedad de regímenes de seguridad social adopta medidas orientadas a proteger y promover la salud. Es significativo que la aplicación del principio básico de la prevención (es decir, evitar que se produzca un evento no deseado gracias a una intervención prematura) esté también surgiendo respecto a otros riesgos de la seguridad social, determinando que las instituciones de seguridad social se conviertan cada vez más en actores proactivos y preventivos.

La lucha contra el riesgo de desempleo mediante medidas de formación específica mientras las personas aún trabajan o la intervención para reducir los niveles de pobreza infantil a través de una identificación temprana de las familias en situación de riesgo, son sólo dos ejemplos. Además de contribuir a su propia sostenibilidad, la seguridad social se ha convertido ahora más que nunca en un activo inversor en capital humano y en un contribuyente cada vez más importante al progreso social y económico en un mundo en proceso de globalización.

Esta cultura emergente de la prevención constituye un importante paso positivo para la realización de lo que la AISS denomina Seguridad Social Dinámica. Es más, posiciona a las instituciones de seguridad social como los motores clave de la aplicación de la Declaración de Seúl en el plano nacional. Por ultimo, también destaca la adaptabilidad de la seguridad social y el papel vital en continua evolución que desempeña la seguridad social en la consecución del desarrollo económico y del progreso social.

## Fuentes


[1] AISS; OIT; KOSHA. 2008. *La Declaración de Seúl sobre Seguridad y Salud en el Trabajo.* Disponible en: www.issa.int/aiss/Resources/Conference-Reports/Seoul-Declaration-on-Safety-and-Health-at-Work (accedida el 05/01/2009).

[2] AISS; OMS. 2007. *Invertir en la salud de los ciudadanos. Un paso hacia el fortalecimiento de la promoción de la salud y la prevención en los sistemas de seguro social de salud* (Informe Técnico de la AISS, no 10). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social. Disponible en: www.issa.int/esl/Recursos/Informes-Técnicos/lInvertir-en-la-salud-de-los-ciudadanosa-salud-de-los-ciudadanos (accedida el 05/01/2009).


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**