

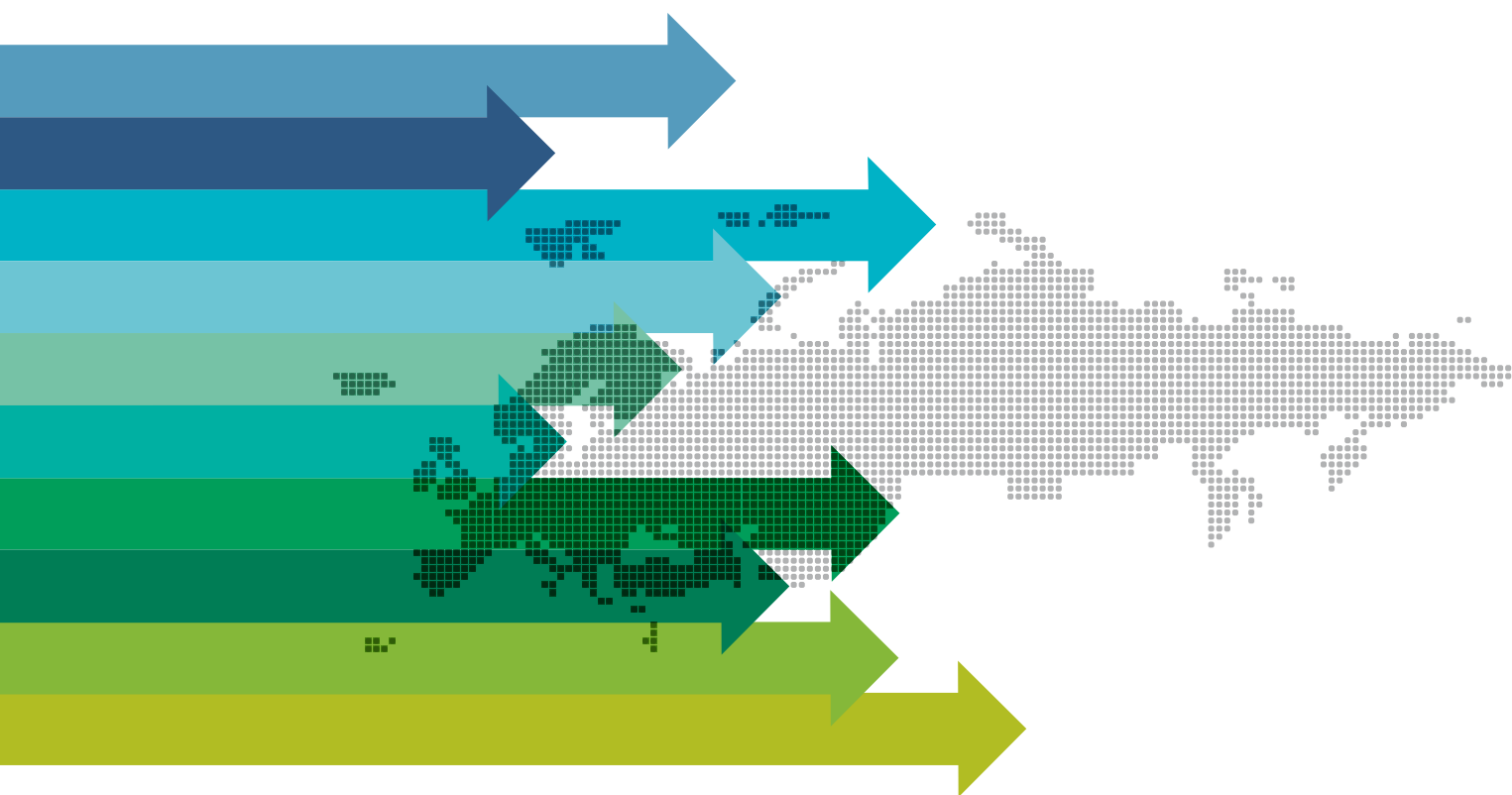


issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

10 DESAFÍOS MUNDIALES PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

EUROPA



10 DESAFÍOS MUNDIALES PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

EUROPA

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a instituciones de seguridad social, ministerios y entidades gubernamentales. La AISS promueve la excelencia en la administración de la seguridad social a través de normas profesionales, conocimientos de expertos, servicios y apoyo para permitir que sus miembros desarrollen políticas y sistemas de seguridad social dinámicos en todo el mundo.

Esta publicación está disponible conforme a la licencia Creative Commons de Atribución-NoComercial-NoDerivadas Internacional 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Las denominaciones empleadas en este documento, en concordancia con la práctica de las Naciones Unidas, no suponen, por parte de la AISS, opinión alguna sobre la condición jurídica de los países, territorios, ciudades o regiones o de sus autoridades, o sobre la delimitación de sus fronteras.

Si bien se ha tenido cuidado al preparar y reproducir los datos publicados en el presente documento, la AISS no acepta responsabilidad alguna por la inexactitud, la omisión u otro error en los datos, y, en general, por cualquier pérdida o daño financiero o de otro tipo que resulten del uso de esta publicación.

El informe está disponible en formato electrónico: www.issa.int

Fotos: iStockphoto.

Design: www.paprika-annecy.com

Se ha publicado también en alemán, francés, inglés y ruso.

ISBN 978-92-843-3231-1

© Asociación Internacional de la Seguridad Social 2019

Í N D I C E

PRÓLOGO	3	
INTRODUCCIÓN	4	
DESAFÍO 1	Los mercados laborales y la economía digital	7
DESAFÍO 2	Envejecimiento de la población	13
DESAFÍO 3	La transición tecnológica	19
DESAFÍO 4	Los cuidados de salud y de larga duración	25
DESAFÍO 5	Desigualdades en el ciclo de vida	31
DESAFÍO 6	Las crecientes expectativas del público	37
DESAFÍO 7	Colmar las brechas en la cobertura	43
DESAFÍO 8	Empleo de los jóvenes trabajadores	49
DESAFÍO 9	Protección de los trabajadores migrantes	55
DESAFÍO 10	Nuevos riesgos, crisis y acontecimientos extremos	61

PRÓLOGO

La protección de la seguridad social en el mundo ha alcanzado el nivel más alto de la historia y la cobertura se sigue extendiendo. Sobre la base de un fuerte compromiso político y de la excelencia en la administración, la seguridad social está transformando vidas y forjando sociedades en todas las regiones del mundo.

La comunidad mundial que compone la membresía de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) se compromete a mantener y extender la protección de la seguridad social, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para 2030. Para alcanzar estos ambiciosos objetivos, debemos comprender mejor los desafíos que afrontamos y encontrar respuestas adecuadas.

Por esta razón, la AISS ha redactado el presente informe que describe diez de los desafíos más importantes a los que se enfrentan los sistemas de seguridad social. El informe considera estos desafíos desde la perspectiva de las instituciones europeas miembros de la AISS.

Las instituciones miembros de la AISS de Europa han determinado el orden de importancia de los diez desafíos del informe. Agradezco a todos por haberse tomado el tiempo de responder a la encuesta que ha generado esta información y otros valiosos datos.

Los mercados laborales y la economía digital constituyen el mayor desafío para las instituciones miembros de Europa y el envejecimiento de la población el segundo en importancia. El tercer lugar lo ocupa la transición tecnológica, seguida de cerca por los cuidados de salud y de larga duración.

Estas prioridades indican que la región de Europa se encuentra en una etapa avanzada de la transición tecnológica, demográfica, epidemiológica y del mercado laboral, lo cual supone desafíos en cuanto a las prioridades de diseño, de financiación y de políticas de los sistemas de seguridad social. Estas cuestiones exigen una atención urgente. Un punto de discusión importante durante el Foro Regional de la Seguridad Social para Europa de 2019 será la mejor manera en que los países respondan a estos desafíos.

Además de facilitar la comprensión del contexto de la seguridad social en rápida transformación, este informe contiene interesantes ejemplos de respuestas innovadoras adoptadas por las instituciones miembros de la AISS para adaptarse a los desafíos observados.

El contexto internacional de incertidumbre reafirma la necesidad de contar con sistemas de seguridad social integrales. Sin embargo, para responder a los desafíos actuales y futuros es necesario que las instituciones de seguridad social sigan desarrollando y compartiendo innovaciones, buenas prácticas y soluciones. Para acompañar el avance hacia estos objetivos, la AISS es su plataforma y su socio privilegiado.

Espero que este informe le resulte estimulante e inspirador y que fortalezca aún más su participación en nuestra Asociación única.

Marcelo Abi-Ramia Caetano
Secretario General

INTRODUCCIÓN

En 2016, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) publicó, en ocasión del Foro Mundial de la Seguridad Social en Panamá, el informe inicial *Diez desafíos mundiales para la seguridad social*. El análisis presentado en el presente informe se centra en Europa e incluye observaciones hechas por las instituciones miembros de la AISS de la región sobre los principales desafíos a los que se enfrentan.

EL PUNTO DE VISTA DE LAS INSTITUCIONES MIEMBROS DE LA AISS

Para comprender mejor la relevancia que confieren las instituciones miembros de la AISS de Europa a los diez desafíos mundiales para los sistemas nacionales de seguridad social, la AISS realizó una encuesta ante sus miembros de la región. El orden de presentación de los diez desafíos mundiales en este informe regional se deriva de las respuestas de las instituciones a la encuesta. Los encuestados también proporcionaron valiosa información sobre los principales desafíos internos y externos relacionados con la economía digital naciente.

Las respuestas a la encuesta de las instituciones miembros de la AISS de Europa ofrecen una perspectiva única de la realidad de la administración de la seguridad social en la región y las características de los desafíos con los que lidian las instituciones.

CLASIFICACIÓN DE LOS DESAFÍOS PRIORITARIOS

Los resultados de la encuesta colocan en primer lugar a “los mercados laborales y la economía digital”, luego al “envejecimiento de la población” y luego “la transición tecnológica”. “Los cuidados de salud y de larga duración”, las “desigualdades en el ciclo de vida” y “las crecientes expectativas del público” ocupan respectivamente el cuarto, quinto y sexto lugar. En séptimo lugar, se encuentra “colmar las brechas en la cobertura”, mientras que en octavo, noveno y décimo se ubican respectivamente el “empleo de los jóvenes trabajadores”, la “protección de los trabajadores migrantes” y “nuevos riesgos, crisis y acontecimientos extremos”.

En un contexto de incertidumbre y de cambios económicos, demográficos y tecnológicos, los tres mayores desafíos de acuerdo con la encuesta confirman la continua prioridad de proteger a las personas durante todo el ciclo de vida. La expectativa es que las instituciones miembros de la AISS sigan aprovechando nuevas oportunidades para extender de modo adecuado y sostenible la cobertura y los servicios de calidad a las poblaciones con o sin actividad económica. Es importante destacar que estas respuestas ya se están adaptando a las necesidades de los trabajadores de la economía digital emergente.

La población mundial está envejeciendo. Tanto el número como la proporción de personas mayores están creciendo. El aumento de la esperanza de vida, combinado con la disminución de las tasas de fertilidad, tendrá repercusiones de gran alcance para los sistemas de seguridad social. En Europa, la voluntad política de garantizar niveles de vida mínimos aceptables para la población que envejece y de extender a todos el acceso a servicios de salud y cuidados de larga duración de calidad requerirá innovaciones en la administración de la seguridad social.

El aumento de la esperanza de vida no siempre viene acompañado de un aumento de la misma en buena salud. Esta situación a menudo refleja las desigualdades subyacentes en las sociedades.

Para hacer frente a estas desigualdades es necesario cumplir con las expectativas del público de una mejora en la prestación de servicios y en el bienestar.

A pesar de la amplia cobertura legal en la mayor parte de los países de la región, algunos grupos de la población aún carecen de acceso efectivo a una cobertura adecuada. En algunos países, un desafío en particular es atender mejor las necesidades de los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores de plataformas digitales y los trabajadores de las economías rurales e informales. Un desafío adicional son las necesidades de los trabajadores jóvenes que transitan de la educación al mundo del trabajo. El mayor riesgo de crisis externas y acontecimientos extremos sugiere que los sistemas de seguridad social deberían considerar el riesgo de manera más amplia.

| LAS REPERCUSIONES DE LA ECONOMÍA DIGITAL EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Las respuestas a la encuesta destacan las repercusiones de la economía digital en los sistemas de seguridad social. En la actualidad, no queda totalmente claro cuáles serán las consecuencias de las plataformas digitales y de la creciente automatización y robotización en los diversos mercados laborales de la región. Sin embargo, el riesgo de distorsión del mercado laboral es real.

En lo que atañe a las repercusiones en los sistemas de seguridad social, los cambios en los mercados laborales y el aumento de las formas de empleo atípicas pueden erosionar la base financiera de los programas contributivos de seguridad social y generar más presión sobre los recursos fiscales limitados. No obstante, las nuevas plataformas digitales también ofrecen medios alternativos para crear nuevas formas de empleo y permiten ofrecer servicios de calidad, controlar mejor los antecedentes de cotización de empleadores y trabajadores, identificar e inscribir a los trabajadores, lo cual extiende y garantiza una cobertura de seguridad social efectiva.

El paso a la economía digital cambiará las necesidades y expectativas de los asegurados y beneficiarios. Los programas de seguridad social deben evolucionar sin dejar de proteger los derechos de los trabajadores y de las poblaciones cubiertas.

Al analizar las repercusiones internas de la economía digital en las administraciones de la seguridad social, los desafíos prioritarios son automatizar los procesos administrativos y aprovechar los datos para proveer una cobertura coherente y coordinada. Otras prioridades son la capacitación de los recursos humanos en respuesta a las cambiantes exigencias del empleo, la adopción de nuevos modelos de prestación de servicios, la inversión en nuevas tecnologías y la integración de nuevas tecnologías.

Esta nueva percepción de los desafíos a los que se enfrentan las administraciones de la seguridad social de Europa ayudará a encontrar y elaborar respuestas adecuadas. Las futuras encuestas regionales permitirán a la AISS seguir la evolución y el éxito de las respuestas nacionales y regionales a los diez desafíos que se plantean a la seguridad social en todo el mundo.

Cada capítulo de este informe aborda un desafío. Los capítulos están estructurados de manera a presentar en primer lugar el contexto regional para luego explicar la naturaleza del desafío para los sistemas de seguridad social y seguir con ejemplos concretos de buenas prácticas que las instituciones miembros de la AISS aplican para responder al desafío de manera innovadora. Cada capítulo concluye con infografías de datos.

DESAFÍO 1





Los mercados laborales y la economía digital

La economía digital emergente está transformando el mundo del trabajo. La aparición de plataformas digitales de trabajo, la inteligencia artificial, la creciente automatización de la producción, la informatización de los procesos de trabajo y la expansión del Internet de las cosas están transformando las economías de Europa. Las nuevas oportunidades y riesgos plantean desafíos a los marcos jurídicos de la seguridad social y ponen en duda los modelos de financiación y de suministro de los sistemas de seguridad social.

El desarrollo de una red de alta velocidad, junto con la *Big Data* y los dispositivos móviles, han llevado al rápido crecimiento de la economía de plataformas, término con el que se designa la economía del trabajo esporádico, la economía colaborativa, el trabajo a-pedido y otras formas diversas de trabajo atípico. Los servicios prestados por estas plataformas hacen coincidir la oferta y la demanda, imponen escasos obstáculos de ingreso y bajos costos de transacción, lo cual genera nuevas oportunidades para los trabajadores dentro y fuera del mundo digital.

Estas oportunidades sin precedentes acarrearán nuevos desafíos. Se producirán importantes trastornos a medida que evolucionen o desaparezcan las actividades profesionales y de negocios y aparecerán nuevos sectores. El futuro requiere una mano de obra más educada, más capacitada y más conocedora de las tecnologías digitales. En la actualidad, existe cierta

incertidumbre acerca de las nuevas necesidades de protección social que generará esta evolución pero no cabe duda de que los sistemas de seguridad social deberán adaptarse.

| LOS DESAFÍOS DEL MUNDO DEL TRABAJO EN TRANSFORMACIÓN

Aún no existen suficientes datos precisos sobre las repercusiones de la economía digital emergente en el empleo, en la cobertura y en la financiación de la seguridad social. Sin embargo, los desafíos son reales.

Muchas legislaciones nacionales consideran a los trabajadores de plataformas digitales como trabajadores por cuenta propia. Por consiguiente, la seguridad social no siempre cubre de forma ▶▶

obligatoria el trabajo en plataformas digitales, sino que la cobertura puede ser voluntaria, a menudo en regímenes privados. La situación de los trabajadores de plataformas digitales no se ajusta fácilmente a la diferenciación convencional entre trabajo por cuenta propia y trabajo por cuenta ajena. Por un lado, el trabajo en plataformas digitales es similar al trabajo por cuenta propia ya que el trabajador decide cuándo trabajar y si desea aceptar o rechazar una tarea pero por otro lado se asemeja al trabajo por cuenta ajena ya que el trabajador depende de la infraestructura de la plataforma que genera las tareas y gestiona los aspectos administrativos. Por lo tanto, debido a que la legislación laboral a menudo no se actualiza al ritmo de la evolución del mercado laboral, nos encontramos ante la aparición de una categoría híbrida de trabajadores que no entra en la mayor parte de los marcos convencionales de reglamentación laboral. En algunas legislaciones nacionales, esta brecha permite a los actores económicos eludir los códigos del trabajo nacionales, la legislación de seguridad y salud en el trabajo, los salarios mínimos y la seguridad social.

A falta de un estatuto claro, la interpretación de cada caso se ha dejado en manos de los tribunales, lo cual no propicia el suministro de un acceso equitativo a la protección para todos los trabajadores. Sólo cuando se ha determinado legalmente la relación de empleador y empleado, es posible proveer la cobertura obligatoria de los programas de seguridad social.

La mayoría de los trabajadores de plataformas digitales ven con buenos ojos la creciente flexibilidad en las horas de trabajo, aunque ello se contrarresta con la menor seguridad del empleo y la incertidumbre de los ingresos. Aparentemente, muy pocos trabajadores pueden ganarse la vida exclusivamente con el trabajo en plataformas digitales. Además, las numerosas micro-tareas realizadas por los trabajadores de plataformas digitales pueden representar un volumen de cotizaciones insuficiente para generar un historial de empleo que cumpla con los requisitos de elegibilidad del programa de seguridad social o permita acumular derechos a prestaciones futuras.

La disminución del empleo formal asalariado y el correspondiente aumento de las formas de trabajo flexibles y personalizadas podría poner en jaque el marco financiero de los programas de seguridad social financiados con cotizaciones. Si bien la incidencia en la base de financiación del

régimen es inmediata, puede haber repercusiones secundarias posteriores. La creciente brecha en la cobertura podría resultar en una mayor demanda futura de asistencia social financiada con los impuestos, lo cual en la práctica transfiere el problema de financiación a la próxima generación de contribuyentes, que de por sí ya debe cargar con una mayor tasa de dependencia de los jubilados sobre los trabajadores.

Además, la residencia fiscal de la plataforma puede ser imprecisa, lo cual dificulta la evaluación y la recaudación de eventuales cotizaciones extraterritoriales y la aplicación de la legislación nacional de trabajo y seguridad social.

RESPUESTAS A LA ECONOMÍA DIGITAL

Una cuestión fundamental, aunque no genera consenso, es el esclarecimiento del estatuto legal de los trabajadores de plataformas digitales ya que incide en el acceso a la protección de la seguridad social. Algunos países europeos han tomado medidas prácticas para aumentar la cobertura efectiva de los trabajadores de plataformas, en particular el intercambio de información entre la autoridad fiscal y las instituciones de seguridad social. Esto ocurre en Bélgica y en Eslovaquia en el caso de algunos trabajadores por cuenta propia. En Francia, el organismo de recaudación de cotizaciones (ACOSS) puede solicitar datos sobre los ingresos de los trabajadores de plataformas. Se pueden establecer colaboraciones oficiales con la propia plataforma. En Suiza, por ejemplo, una plataforma digital ha optado por recaudar y transferir las cotizaciones al seguro social de sus trabajadores.

A nivel institucional, es necesario encontrar formas de recaudar cotizaciones y proporcionar una cobertura adecuada en los regímenes contributivos que dependen de descuentos por nómina. Las administraciones de la seguridad social deben exigir activamente el pago total de las cotizaciones de seguridad social. Las *Directrices de la AISS sobre la Recaudación y Cobranza de Cotizaciones* y las *Directrices de la AISS sobre los Errores, la Evasión y el Fraude*, que se publicarán próximamente, son herramientas útiles que contienen buenas prácticas y abundantes ejemplos de las últimas técnicas en esta área.

Otro enfoque consiste en considerar fuentes de financiación más amplias y diversificadas, como los impuestos generales o el IVA. El Parlamento Europeo

está discutiendo un proyecto de moción según la cual los robots autónomos más sofisticados se clasificarían como “personas electrónicas”. De acuerdo con el proyecto, se establecería un fondo vinculado con estos robots para cubrir sus responsabilidades legales y sus propietarios deberían abonar cotizaciones de seguridad social por ellos.

Estos enfoques de financiación, más amplios que los mecanismos contributivos tradicionales, podrían permitir a los programas de seguridad social redistribuir mejor los ingresos y cubrir las brechas. A su vez, ello podría dar lugar a la creación del ingreso básico universal, política que ha suscitado el interés de todo el espectro político, aunque por diferentes razones. Para la izquierda, el ingreso básico universal es una herramienta de igualdad social, mientras que la derecha lo considera como un posible mecanismo para reducir el rol del Estado, al transferir al individuo cierta responsabilidad por sus ingresos y el riesgo del mercado laboral. Pese a una serie de proyectos piloto con el ingreso básico universal en Europa, aún quedan pendientes problemas como la asequibilidad y la sostenibilidad de este enfoque o las posibles repercusiones en la productividad, el empleo y el comportamiento empresarial.

Es necesario mejorar el acceso de todos los trabajadores a la cobertura de la seguridad social y se deben flexibilizar los criterios para facilitar e incentivar la afiliación de los trabajadores independientes, autónomos y atípicos. Estos desafíos no son nuevos en sí pero la necesidad de

abordarlos correctamente es ahora más urgente. La iniciativa de la Unión Europea (UE) sobre el acceso a la protección social para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores por cuenta propia, forma parte del pilar europeo de derechos sociales y pretende resolver el desafío de que casi 50 por ciento de los trabajadores atípicos y por cuenta propia de la UE no disponen de un acceso adecuado a la seguridad social y a los servicios públicos de empleo.

Fuera de la UE, la Caja Nacional Suiza de Seguro de Accidentes (SUVA) y el Fondo Federal de Pensiones de Suiza (PUBLICA) han decidido que las empresas que prestan servicios de taxi basados en aplicaciones deben considerarse empleadores y abonar cotizaciones de seguridad social debido a que en Suiza un conductor de taxi que depende por completo de los trabajos propuestos por la sede operativa de una empresa no es, desde un punto de vista legal, un trabajador por cuenta propia.

Como suele ocurrir con los trabajadores por cuenta propia, varios países han optado por regímenes voluntarios para extender la cobertura de la seguridad social a los trabajadores atípicos. Sin embargo, todos los regímenes voluntarios presentan el riesgo de selección adversa de los miembros. Los trabajadores con mayores riesgos tienen más incentivos para adherir y ello dificulta la agrupación de riesgos. Todo indica que la cobertura voluntaria sólo puede constituir una respuesta parcial. ▶▶



Además, la creación de regímenes de seguridad social paralelos para diferentes tipos de trabajadores podría llevar a los empleadores a reducir los costos modificando los contratos de trabajo para afiliar a los trabajadores a regímenes menos costosos y con niveles de protección más bajos. En este sentido, la categorización de las nuevas formas de trabajo como empleo estándar, como en Austria e Italia, pone de relieve que las respuestas legales pueden ayudar a controlar el aumento de las formas de trabajo atípicas y extender la seguridad social.

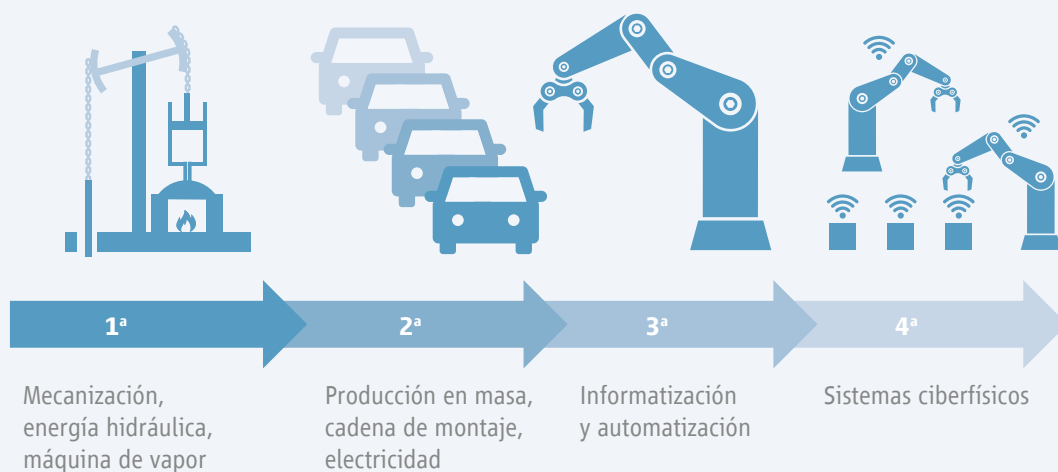
En Italia, los contratistas por cuenta propia que prestaban servicios a un número limitado de clientes abonaban cotizaciones más bajas al régimen de pensiones de cotizaciones nacionales definidas. Ello daba lugar a prestaciones de pensión más bajas y no ofrecía una cobertura en caso de desempleo o enfermedad. Estos costos profesionales no salariales más bajos condujeron a un aumento de los contratistas por cuenta propia. En la actualidad, Italia aplica tasas de cotización más elevadas (que permiten financiar prestaciones más adecuadas) y el número de contratistas por cuenta propia ha disminuido.

Las nuevas formas de trabajo, organizadas en torno a las plataformas digitales, revelan

que el trabajo en la economía moderna a menudo es personalizado. Es necesario un marco reglamentario sólido e instrumentos de coordinación internacional para atenuar el riesgo de falta de representación colectiva en este nuevo entorno y evitar una carrera hacia el abismo, garantizando a todos una protección adecuada. Para aprovechar las oportunidades y atenuar los riesgos, los trabajadores deben adaptarse, ser más creativos y adquirir más conocimientos.

Las nuevas tecnologías permiten automatizar un gran número de tareas repetitivas, lo cual deja más margen al criterio humano y a la destreza de los trabajadores para ejecutar tareas complejas. Este mensaje es positivo pero a su vez subraya que las personas deben ser capaces de adaptarse a un mundo cambiante. Para los trabajadores, esto supone mejorar sus competencias durante toda su carrera. La coordinación de la educación general y profesional es esencial en este sentido. En Bélgica, el gobierno ha destinado 18 millones de euros durante un periodo tres años a proyectos de capacitación en conocimientos informáticos. En toda la UE, la agenda de capacidades es un elemento central de la mejora de las competencias. ■

LA CUARTA INDUSTRIAL



Fuente: Willis Towers Watson (2017)

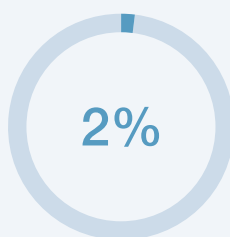
OPORTUNIDADES DEL MERCADO LABORAL EN EUROPA



1 millón

Proyección de la demanda de especialistas en TI en el mercado laboral de la UE para 2020

Fuente: Friedrich-Ebert-Stiftung (2016)



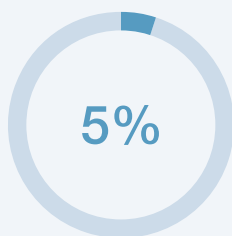
Una pequeña proporción de la población adulta de la UE gana la mayor parte de sus ingresos trabajando en plataformas digitales

PRIORIDADES DE LOS MIEMBROS DE LA AISS
Instituciones miembros que consideran que la situación del mercado laboral es un desafío prioritario

Mundo **65,8%**
África **79%**
Américas **71%**
Europa **70%**
Asia y Pacífico **55%**

Fuente: Encuesta mundial a los miembros de la AISS (2015)

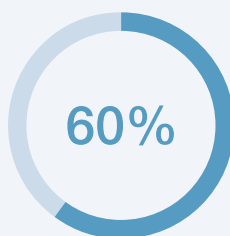
EL FUTURO DEL TRABAJO



de los puestos actuales

Sólo uno de cada veinte puestos de trabajo existentes podría automatizarse por completo con las tecnologías actuales

Fuente: www.mckinsey.com (2017)



de las ocupaciones

Para mediados de siglo, se habrán automatizado alrededor de 30% de las tareas vinculadas con el 60% de las ocupaciones

DESAFÍO 2





Envejecimiento de la población

La población de Europa está envejeciendo, aunque en distintas medidas según el país y la región. Para garantizar la sostenibilidad financiera de los programas de seguridad social y satisfacer las necesidades de todas las personas en sociedades que envejecen, los sistemas nacionales de seguridad social están completando sus funciones de protección con mayores inversiones en salud, empleo, prestaciones familiares y empoderamiento. Un objetivo paralelo es adoptar medidas de seguridad social coordinadas y personalizadas que brinden un apoyo continuo a las personas en todas las etapas de la vida.

Las poblaciones de Europa están envejeciendo. Las tasas de fertilidad son bajas y decrecen mientras que la proporción de personas mayores de 60 años aumenta. Además, la estructura de la población mayor está cambiando puesto que la proporción de personas mayores de 80 años aumenta continuamente. En Europa del sur y del este, el ritmo del envejecimiento demográfico será sin precedentes. Las proyecciones demográficas dan por sentado que la fertilidad en toda Europa seguirá disminuyendo en las próximas décadas e irá hacia una tasa de reemplazo promedio de entre 1,5 y 1,7 nacimientos por mujer, muy por debajo de los 2,1 nacimientos por mujer necesarios para mantener el nivel de población actual.

En algunos países se prevé una disminución de la población, debido en parte a la emigración de una parte de la población más joven. Como resultado, la media de edad en Europa aumentará de 38 a casi 50 años. Sin embargo, en algunos países, como Francia y Alemania, el ritmo de envejecimiento de la población es relativamente más lento, en parte como consecuencia de la inmigración positiva neta. Además, al menos en Francia, las prestaciones y las políticas familiares explican en parte el perfil demográfico relativamente bueno.

Como ejemplo de las repercusiones de estas tendencias demográficas, en Italia, donde la tasa es de 1,35 nacimientos por mujer, la población mayor de 65 años ya supera a la población menor de 15 años. En general, las proyecciones sugieren que la proporción de la población europea ►►

mayor de 65 años seguirá aumentando al menos hasta mediados de siglo, de 20 por ciento en 2005, a 30 por ciento en 2050.

LOS DESAFÍOS DEL ENVEJECIMIENTO

El envejecimiento de la población alterará la demanda de seguridad social y de cuidados de salud adecuados y sostenibles y llevará a una reducción relativa de las cotizaciones y a un aumento del gasto social. Para garantizar la financiación pública cada vez más necesaria para solventar muchos programas contributivos de seguridad social, las autoridades nacionales deberán promover iniciativas de políticas que respalden la producción económica nacional, el aumento de la productividad, la mejora de los indicadores de salud pública y mayores niveles de participación en el mercado laboral formal.

Por lo tanto, los sistemas de seguridad social deben adaptarse a las necesidades cambiantes de todos los grupos de la población. Los ciclos de vida cada vez más flexibles y el aumento de la movilidad en el mercado laboral presentan desafíos para la futura adecuación de muchos regímenes de jubilación.

A su vez, para enfrentar el desafío de satisfacer la demanda pública de equidad intergeneracional y servicios de alta calidad, el suministro de una seguridad del ingreso y la atención necesaria para un número de personas mayores en aumento debe equilibrarse con una inversión en las generaciones más jóvenes.

En muchos mercados laborales nacionales, se está reduciendo la brecha en las tasas de empleo formal entre hombres y mujeres. Esto debería incrementar la producción de la mano de obra en sociedades que envejecen y generar la base para un mayor desarrollo y crecimiento económico y un mayor empoderamiento de las mujeres. También contribuye a la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, incluidos los regímenes de pensiones. Por estos motivos, es importante aumentar el tamaño de la población económicamente activa.

En toda la región, el envejecimiento de la población, sumado a las bajas tasas de crecimiento económico, los mercados laborales cada vez más precarios, los bajos niveles de crecimiento salarial y las restricciones presupuestarias, probablemente amplifique el riesgo de pobreza

en la vejez. A su vez, el acceso a una atención médica de calidad no siempre es universal ni se extiende equitativamente. El envejecimiento de la población probablemente intensifique los desafíos relacionados tanto con los cuidados familiares informales como con los sistemas de atención formal. Como respuesta estratégica, la atención primaria de salud y los cuidados curativos deben combinarse con una estrategia de prevención y rehabilitación.

RESPUESTAS AL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN MUNDIAL

Sistemas de pensiones. En 2019, habida cuenta de los desafíos a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones que plantea el envejecimiento, se aumentó la edad de jubilación en Rusia y se anunciaron medidas similares en Armenia e Italia. Las condiciones nacionales influyen en estas decisiones. Si bien en los Países Bajos por el momento no se prevé elevar la edad de jubilación por encima de los 65 años, Francia está aumentando progresivamente su edad de jubilación de 62 a 67 años de edad.

Otro factor determinante en algunos países europeos y ciertas jurisdicciones es la importancia del empleo informal y la incertidumbre acerca del carácter legal de la relación laboral por las tareas realizadas a través de plataformas digitales. La naturaleza de la extensión de la cobertura a los trabajadores por cuenta propia es un problema de larga data. En Alemania, por ejemplo, la mayoría de los trabajadores por cuenta propia no están cubiertos por regímenes de pensiones obligatorios. En los Países Bajos, la mayoría de los trabajadores por cuenta propia se oponen a su inclusión obligatoria en la cobertura de jubilación de la seguridad social.

Para resolver el problema de la pobreza de los jubilados, una respuesta común consiste en proporcionar al menos un ingreso básico a todas las personas en edad de jubilación. Se podrían considerar cada vez más soluciones universales, como en la República Checa, donde la tasa de pobreza en la vejez es ahora una de las más bajas de Europa. Noruega ha aumentado las tasas de cotización, aparentemente para garantizar pensiones adecuadas y sostenibles.

Sistemas de salud. Las inversiones destinadas a reducir los factores de riesgo para la salud y

mejorar el acceso a los cuidados de salud son esenciales. Muchos países están intensificando sus acciones para promover la salud, detectar tempranamente los factores de riesgo y mejorar el acceso a servicios de salud estructurados y coordinados.


En los sistemas de salud, entre los avances que permiten aportar respuestas a los complejos desafíos del envejecimiento, se encuentran la optimización de los programas para reducir las ineficiencias, un mayor hincapié en la prevención y la promoción de la salud y la oferta de servicios adaptados para personas con enfermedades crónicas, enfermedades no transmisibles y necesidades de cuidados de larga duración. Bélgica y Dinamarca, por ejemplo, han ideado estrategias para acrecentar la conciencia acerca de los efectos de la hipertensión en la salud, en especial en las personas mayores. Se espera que esta concienciación aumente la demanda de tratamientos de la población mayor. Polonia también ha facilitado el acceso a los tratamientos contra la diabetes, enfermedad común de las personas mayores.

Sistemas de cuidados. Cada vez más personas mayores requerirán cuidados. En respuesta, se podría considerar la posibilidad de ofrecer créditos de cotización a los proveedores de cuidados no remunerados. El sistema de pensiones francés otorga un crédito a las mujeres que cuidan de tres o más niños, lo cual sugiere que es posible establecer un mecanismo similar para el cuidado de las personas

mayores. Este modelo podría ayudar a satisfacer las necesidades de cuidados de las personas y reforzar la seguridad del ingreso del proveedor de cuidados al jubilarse. Las buenas prácticas sugieren que deben respaldarse las políticas de atención domiciliar y de envejecimiento en su propio espacio.

Prioridades de equidad intergeneracional, género y políticas familiares. Las respuestas a los desafíos de distribución de los gastos públicos entre los diferentes grupos etarios varían. No existe un modelo único en toda la región relativo al papel distributivo de los programas de seguridad social. Estas decisiones y sus resultados dependen de las prioridades de las políticas nacionales. En el Reino Unido, la distribución de las finanzas públicas se orienta más hacia las necesidades de los niños que de las personas mayores y pese a ello el nivel de pobreza infantil está aumentando. En España, Grecia, Italia y Portugal se destina una mayor proporción de las finanzas públicas a las personas mayores.

El caso de Rusia es digno de mención. Se abona una prestación de maternidad de monto fijo para ayudar a las familias rusas por el nacimiento o la adopción de cada hijo a partir del segundo. Muchos países europeos realizan transferencias monetarias principalmente destinadas a las familias de bajos ingresos con niños pequeños. A pesar de su importante papel redistributivo que ayuda a aliviar la pobreza y promover el capital humano de las generaciones más jóvenes, los costos de dichos programas en proporción ►►



“Las soluciones de seguridad social deben contemplar de manera integral el empoderamiento de las personas”

al gasto total pueden ser relativamente bajos. De modo más general, en la región, varias prestaciones y servicios de seguridad social ahora se orientan mejor hacia el desarrollo del capital humano durante el ciclo de vida. La buena práctica de “servicios familiares integrales” de la Caja Nacional de Asignaciones Familiares de Francia (*Caisse nationale des allocations familiales* – CNAF) constituye un buen ejemplo.

El impacto de la dimensión de género en el envejecimiento exige respuestas particulares. Algunos países, como el Reino Unido, están examinando medidas de discriminación positiva en el sistema de pensiones. Debido a factores estructurales y culturales, a elementos del diseño de los programas y a mayores responsabilidades familiares, las mujeres enfrentan durante su vida activa una serie de desafíos específicos que pueden ejercer consecuencias negativas en sus futuros ingresos de pensión, entre ellos niveles de empleo más bajos, salarios inferiores, más interrupciones en su carrera profesional, un acceso limitado a ciertas oportunidades de empleo (independientemente de sus cualificaciones académicas).

Empleabilidad y envejecimiento activo.

Las soluciones de seguridad social deben contemplar de manera integral el empoderamiento de las personas, limitando la necesidad de prestaciones y servicios al tiempo que apoyan la participación, la actividad y la productividad en el mercado laboral.

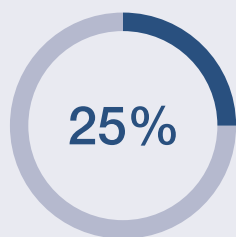
En la Unión Europea (UE), la participación de los trabajadores mayores en el mercado laboral está aumentando. Esto tal vez se deba a la necesidad de aumentar los derechos de pensión y lo facilitan los entornos de trabajo adaptados a las personas mayores y las posibilidades de jubilación escalonada. En Portugal, se están eliminando los obstáculos al mantenimiento de los trabajadores de edad en el mercado laboral.

Para hacer frente a los desafíos del envejecimiento de la población en el mercado laboral son necesarias más medidas proactivas y preventivas. La protección debe completarse con inversiones efectivas y sostenidas en salud, empleo y empoderamiento. Una buena práctica es la iniciativa del Seguro Social Alemán de Accidentes de Trabajo (*Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung* – DGUV) de diseño y adopción de un programa de rehabilitación musculoesquelética para el lugar de trabajo. Bélgica ofrece dos buenas prácticas: el programa de regreso al trabajo del Instituto Nacional del Seguro de Enfermedad e Invalidez (*Institut national d'assurance maladie-invalidité* - INAMI) y el programa de gestión activa de la reestructuración organizacional de la Oficina Nacional de Empleo (*Office national de l'emploi* – ONEM).

Además de proporcionar protección para todos, las medidas de seguridad social pueden ayudar a las personas a gestionar por sí mismas el riesgo y navegar por un ciclo de vida cada vez menos lineal. Las inversiones en educación y el apoyo a acciones para controlar mejor los factores de riesgo para la salud mejoran la empleabilidad y reducen los riesgos de pobreza. Las medidas que respaldan la adquisición de conocimientos y competencias pueden generar una actividad productiva y una mayor seguridad del ingreso.

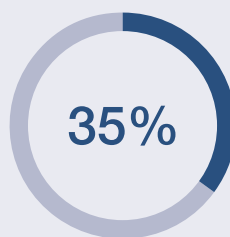
Independientemente de los cambios demográficos, las administraciones de la seguridad social cumplen un rol importante en el establecimiento de buenas prácticas que ofrecen medidas adaptables para atenuar mejor los riesgos de salud, ingresos y empleo de las personas. El objetivo es apoyar a las personas según sus necesidades durante el ciclo de vida. Esto requiere un grado de coordinación sin precedentes entre las partes interesadas. ■

TENDENCIA DEL ENVEJECIMIENTO EN EUROPA



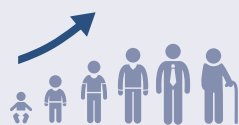
Proporción de la población de Europa mayor de 60 años en 2017

Fuente: UN-DESA (2017)



Proporción de la población de Europa mayor de 60 años en 2050

MAYORES Y MENOS NUMEROSOS



+6 años

La esperanza de vida al nacer en la UE aumentó de 75 años en 1990 a 81 años en 2016

Fuente: Indicadores del Banco Mundial



-25 millones

Se prevé una disminución de la población de Europa para 2050

Fuente: UN-DESA (2017)

DISMINUCIÓN DE LA FERTILIDAD



1,6

Número medio de nacimientos por mujer en la UE en 2016

Fuente: Indicadores del Banco Mundial

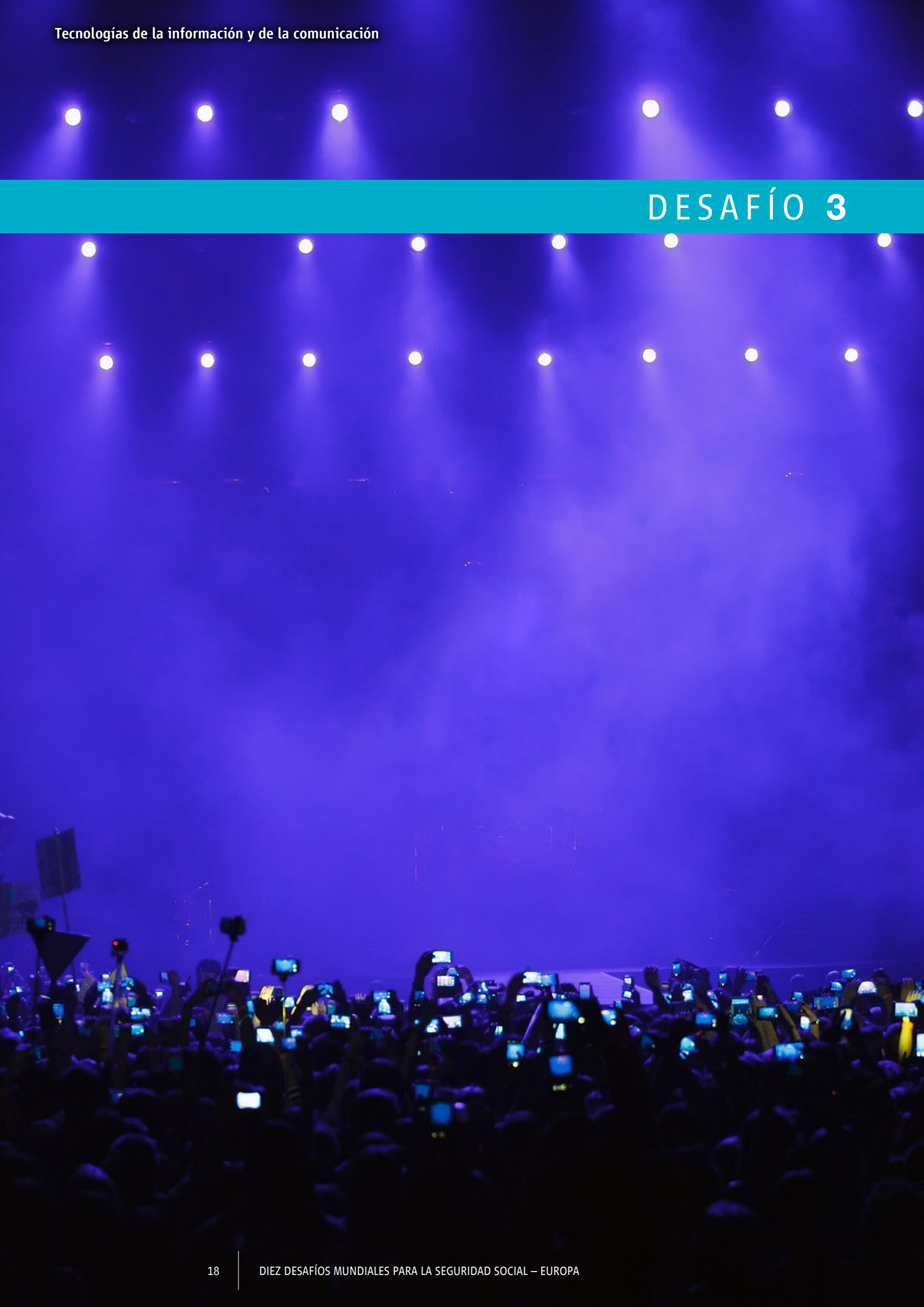


4

Sólo cuatro países europeos han experimentado tasas de fertilidad por encima del índice de sustitución durante cualquier quinquenio desde la década de 1990

Fuente: UN-DESA (2017)

DESAFÍO 3





La transición tecnológica

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) cumplen un rol estratégico en el despliegue de los programas de seguridad social en Europa, ya que permiten mejorar el desempeño y la calidad de los servicios de la administración de la seguridad social. Las TIC no sólo permiten la automatización de procesos específicos, sino también la transformación de operaciones y servicios, lo cual las convierte en un catalizador estratégico de soluciones innovadoras. Los ejes principales de la innovación tecnológica en la seguridad social europea son los portales web avanzados con sistemas de identidad digital y servicios al cliente personalizados basados en la web, el gobierno electrónico (e-Government) y la coordinación interinstitucional, la tecnología *Blockchain*, las tecnologías de análisis de datos y de *Big Data* y la inteligencia artificial.

Europa se encuentra a la vanguardia mundial de la adopción de TIC en las instituciones gubernamentales. Consecuentemente, las TIC son un catalizador estratégico para la administración de los sistemas de seguridad social europeos. Entre las soluciones de TIC importantes para la seguridad social se encuentran las plataformas de gobierno electrónico (*e-Government*) para facilitar la integración interinstitucional, el suministro de servicios de múltiples socios por medio de la tecnología de *Blockchain*, el uso de tecnologías de análisis de datos sobre *Big Data* para identificar y predecir fenómenos así como el desarrollo de servicios al público prestados por medio de sistemas de inteligencia artificial.

Las TIC facilitan la adopción de sistemas de seguridad social cada vez más integrales y fiables que permiten optimizar la calidad de los servicios gracias a una mejor coordinación interinstitucional y a mecanismos avanzados de prestación de servicios. El despliegue de programas sociales a gran escala, con la posible integración de diferentes instituciones, se vuelve más viable, al igual que la coordinación interinstitucional, incluso con jurisdicciones transnacionales.

Al simplificar el suministro de servicios y mejorar su calidad, las innovaciones en las TIC facilitan respuestas centradas en el usuario que ofrecen la posibilidad de ampliar el alcance y, por lo tanto, los efectos positivos esperados de las políticas ▶▶

sociales. Los servicios centrados en el usuario y asistidos por las TIC tienen una mayor capacidad para satisfacer las expectativas de calidad del público, al tiempo que ofrecen autonomía a los usuarios al permitir el acceso al autoservicio en cualquier momento y lugar.

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS TIC

Si bien es muy prometedor, el intenso uso de las TIC acarrea desafíos y riesgos en relación con el costo y la complejidad de la aplicación de tecnologías emergentes. Ello exige evaluar los riesgos operacionales, financieros y para el prestigio.

Desde una perspectiva operacional, todos los sistemas son vulnerables a los riesgos de ciberseguridad que crecen con la intensificación del uso de datos en las plataformas web. Las amenazas de piratería informática y particularmente de ataques de “pedidos de rescate” (*ransomware*), como ocurrió en el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido, y el robo de datos personales son preocupaciones universales permanentes.

En la actualidad, faltan soluciones de TIC normalizadas para la administración de la seguridad social. Si bien la Unión Europea está diseñando estándares y marcos generales de TIC, aún están incompletos o ausentes de los sistemas de seguridad social.

Garantizar la calidad y la protección de los datos resultan objetivos cada vez más importantes, a medida que crece el uso de la identificación electrónica, la *Big Data* y las tecnologías de análisis. Estos objetivos respaldan el uso fiable y compatible de un volumen creciente de datos volátiles y detallados. Los avances tecnológicos permiten administrar y extraer datos con mayor facilidad. A su vez, esta capacidad impulsa la innovación.

El problema de la protección de los datos personales debe sanearse por medio de mecanismos apropiados de privacidad de los datos. El Reglamento General de Protección de Datos de la UE de 2018 (RGPD) tiene por finalidad armonizar las reglamentaciones de protección de datos de la UE, proteger la privacidad de los datos de los ciudadanos de la UE y reformular la manera en que las organizaciones de la región consideran la privacidad de los datos.

La relevancia más amplia del RGPD se observa en el hecho de que las redes sociales también se enfrentan a problemas de seguridad de los datos y violación de la protección de los datos. En Francia, por ejemplo, la Caja Nacional del Seguro de Vejez de los Trabajadores Asalariados (*Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés* - CNAV) desactivó expresamente su página en las redes sociales para proteger los datos de los usuarios.

A pesar de los importantes avances en la región, la brecha digital sigue siendo un desafío. Una directiva de la UE (UE, 2016/2102) sobre la accesibilidad de los sitios web y las aplicaciones móviles de las administraciones públicas intenta hacerlas más accesibles a todos los usuarios, en particular a las personas con discapacidad.

TIC: RESPUESTAS ESTRATÉGICAS

Portales web avanzados. Las TIC son indispensables para la administración moderna de la seguridad social. Por ejemplo, el uso de portales web avanzados con sistemas de identidad digital y servicios personalizados basados en la web permite mejorar los procesos administrativos y los servicios al cliente.

En varios países, se han diseñado portales web accesibles desde dispositivos móviles que autentican identidades digitales. La Institución del Seguro Social de Polonia (ZUS) utiliza un sistema de este tipo para gestionar los servicios al cliente de registro de certificados de enfermedad. La Administración Noruega del Trabajo y Bienestar Social (NAV) dispone de un sistema para facilitar la administración de las solicitudes de prestaciones de enfermedad. En Azerbaiyán, el Ministerio de Trabajo y Protección Social de la Población ha implementado servicios en línea personalizados para la evaluación de la discapacidad y la rehabilitación. En Bélgica, la Caja Auxiliar de Prestaciones de Desempleo (*Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage* – CAPAC) administra un sistema avanzado de transacciones seguras en línea, en el que la identificación y la autenticación del cliente se lleva a cabo por medio de un identificador personal alojado en las tarjetas SIM.

Gobierno electrónico (e-Government) y coordinación interinstitucional. Muchos países están desarrollando sistemas de gobierno electrónico (*e-Government*). En Polonia,

la iniciativa nacional de gobierno electrónico está integrando activamente los servicios de seguridad social, mientras que la ZUS ha diseñado servicios integrados con instituciones y ministerios externos.

Azerbaiyán cuenta un sistema simplificado de ventanilla única, el subsistema unificado de solicitud y asignación electrónica de ayuda social estatal (VENTAS) en el que intervienen diversas instituciones que asisten a las familias de bajos ingresos que solicitan prestaciones de asistencia social. La Caja Estatal del Seguro Social de Kazajstán cuenta con servicios interinstitucionales para las prestaciones de desempleo, de enfermedad y discapacidad, así como para la notificación de decesos y cambios en el estado civil de los beneficiarios.

Para mejorar los servicios digitales transnacionales e interinstitucionales, la UE ha adoptado una agenda integral de gobierno electrónico. Uno de los objetivos consiste en modernizar la administración pública mediante la adopción de TIC, incluido el intercambio electrónico de información sobre seguridad social (EESI). El objetivo del intercambio electrónico de información sobre seguridad social es reemplazar la administración de la seguridad social bilateral en soporte físico convencional (papel) por intercambios electrónicos transfronterizos, de manera a respaldar la coordinación en el Espacio Económico Europeo (EEE).

El EESI no cubre todos los intercambios de datos relevantes, en particular los datos sobre decesos.

Para evitar el uso indebido de los programas de seguridad social, el Banco del Seguro Social de los Países Bajos (SVB) está poniendo a prueba tecnologías de reconocimiento facial y vocal para realizar la constancia de vida de los beneficiarios.

Blockchain. Se están diseñando servicios a gran escala con múltiples socios utilizando la tecnología de *Blockchain* que permite implementar sistemas distribuidos muy seguros sin un coordinador central, que conservan el historial completo de todas las transacciones en las que intervienen numerosas organizaciones.

En Bélgica, el flujo de información impresa en papel del seguro de enfermedad se está rediseñando como aplicación de *Blockchain*.

En Estonia, los nuevos registros médicos y las recetas se administrarán a escala nacional utilizando la tecnología de *Blockchain*.

Esta tecnología ayudará a dar más autonomía a los pacientes y más transparencia médica gracias a registros electrónicos de salud seguros, rastreables y accesibles sólo a personas autorizadas.

Para garantizar la integridad de los datos y mitigar los riesgos potenciales, la tecnología de *Blockchain* debe ponerse a prueba antes de implementarse.

Tecnologías de análisis y la Big Data.

La progresión de los recursos de información y las plataformas operativas compartidas han inspirado el diseño de nuevos modelos de organización basados en configuraciones de múltiples actores. Los objetivos relacionados consisten en aprovechar las grandes ▶▶



“ Las TIC son un catalizador estratégico para la administración de los sistemas europeos de seguridad social ”

bases de datos de los sistemas de la seguridad social y el uso cada vez más extendido de las tecnologías por parte de la población. El crecimiento de las fuentes de *Big Data* está impulsando una nueva revolución de las TIC basada en los datos.

El procesamiento avanzado de datos y las tecnologías de análisis se utilizan para crear perfiles de clientes y realizar análisis predictivos. La innovación basada en los datos, combinada con los avances de Internet y de los dispositivos móviles, puede mejorar la prestación de servicios, los productos, los procesos y los métodos de organización.

El uso de tecnologías de análisis aplicadas sobre *Big Data*, que transforman cantidades masivas de datos en bruto en información útil gracias a la detección de patrones, tendencias y correlaciones, ha sido de gran ayuda para las administraciones de la seguridad social. Como herramienta de integración de políticas, el análisis de *Big Data* ayuda a evaluar la incidencia de políticas sectoriales y a favorecer el desarrollo de enfoques intersectoriales más sofisticados. Para dicho análisis se pueden usar modelos predictivos y las simulaciones a partir de *Big Data*.

Las instituciones están utilizando tecnologías de análisis para combatir la evasión y el fraude. En particular, se están aplicando técnicas de descubrimiento en la Oficina Nacional de Empleo de Bélgica (*Office national de l'emploi – ONEM*) para luchar contra el fraude en las prestaciones por desempleo, en la Agencia Central de Organismos de Seguridad Social (*Agence centrale des organismes de sécurité sociale – ACOSS*) para luchar contra el fraude en la recaudación de cotizaciones, en el Instituto Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo de Italia (INAIL) para luchar contra el fraude en el seguro de accidentes y en la Tesorería General de Seguridad Social de España (TGSS) para detectar complejas operaciones de fraude.

Mediante la exploración en diferentes conjuntos de datos, el análisis de *Big Data* también puede proporcionar información para evaluar y diseñar programas sociales, lo cual permite comprender mejor las circunstancias personales de las personas y de sus necesidades.

Inteligencia artificial. El incipiente uso de las tecnologías de inteligencia artificial es crucial para la innovación y la transformación de las

instituciones. El objetivo de la inteligencia artificial es ofrecer medios automatizados para poner en funcionamiento servicios de seguridad social más proactivos y de mayor calidad. La Institución del Seguro Social de Finlandia (KELA) está transformando de manera estratégica su plataforma de TIC y su modelo operativo para mejorar la capacidad institucional.

La CAPAC de Bélgica y la KELA de Finlandia han lanzado el uso experimental de *chatbots* (software robot capaz de dialogar). Además, la CAPAC está explorando la manera de usar inteligencia artificial y sistemas de aprendizaje electrónico para ayudar al personal en la toma de decisiones relativas a solicitudes de prestaciones.

El uso de inteligencia artificial en los servicios de salud pública puede ayudar al personal clínico a mejorar la calidad de los servicios médicos y a reducir los costos gracias a la medicina personalizada y predictiva. La inteligencia artificial combinada con el potencial de la *Big Data* puede permitir el diagnóstico temprano y preventivo de enfermedades y la detección temprana efectiva de los riesgos para la salud.

Gestión de recursos humanos. La adopción estratégica de nuevas tecnologías debe ir acompañada de la gestión y el desarrollo de recursos humanos. El objetivo común debe ser el uso inteligente del capital humano en sinergia con la innovación tecnológica. Ciertas tareas, funciones y decisiones, tales como de atención médica por ejemplo, no pueden reemplazarse fácilmente por sistemas totalmente basados en TIC. La innovación tecnológica probablemente no cambie este hecho en el futuro próximo. Las características socioculturales aún hacen que el contacto humano sea importante para la prestación de servicios. La toma de decisiones, la gestión de casos y los servicios al cliente requieren la intervención de expertos humanos.

La aplicación intensa de TIC emergentes no está exenta de riesgos. No obstante, motivada por una cultura de la innovación profundamente arraigada, la creciente adopción y el uso innovador de las nuevas tecnologías, así como el continuo valor agregado que proporciona un personal bien formado, mejoran la prestación de servicios y ofrecen un enfoque inteligente para hacer frente a los nuevos desafíos. ■

TRANSICIÓN DIGITAL EN EUROPA



>70%

Hogares europeos con una computadora

Fuente: UIT (2018)



>70%

Hogares europeos con Internet

PRIORIDADES DE LOS MIEMBROS DE LA AISS

Instituciones miembros que consideran que la gestión de la innovación y los avances tecnológicos es una alta prioridad

Mundo **76%**

África **80%**

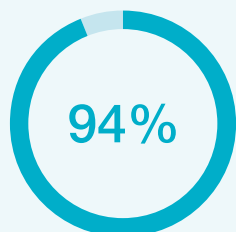
Américas **79%**

Europa **75%**

Asia y Pacífico **68%**

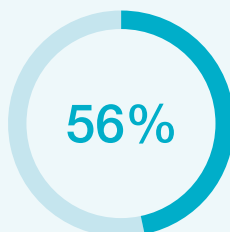
Fuente: Encuesta mundial a los miembros de la AISS (2015)

ACCESO DE BANDA ANCHA EN LA UE

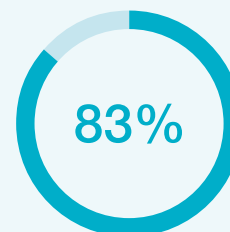


La mayor parte de la población de la UE tiene acceso

Fuente: Friedrich-Ebert-Stiftung (2016)



Más de la mitad de los hogares de la UE tienen acceso



La mayoría de las empresas de la UE tienen acceso

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EUROPA

Ventajas de la administración electrónica

- ✓ Mejor suministro de servicios al público
- ✓ Mayor acceso a la seguridad social
- ✓ Mejora de los conocimientos
- ✓ Mayor nivel de inclusión financiera y social



DESAFÍO 4



Los cuidados de salud y de larga duración

En Europa, los riesgos y desafíos relacionados con los cuidados de salud y de larga duración a los que se enfrentan los sistemas de seguridad social y de atención siguen evolucionando. A pesar de las mejoras en los indicadores de salud, las desigualdades en los resultados de salud siguen constituyendo un desafío. Si bien la población de la región está envejeciendo, el alcance y la naturaleza de este proceso son desiguales. En lo relativo a los resultados de salud, los años de vida adicionales obtenidos no son todos en buena salud. Para alcanzar los objetivos centrales de los sistemas de protección social, es necesario que se anticipen correctamente los problemas relacionados con la salud, que se establezcan soluciones proactivas y preventivas y que se suministren prestaciones y servicios apropiados. El desafío que plantea una población más numerosa de personas mayores frágiles requiere respuestas urgentes, entre ellas la consideración de políticas de envejecimiento en el propio espacio.

Los niveles de educación más elevados, las condiciones socioeconómicas más ventajosas, los estilos de vida más saludables y los avances de la atención médica y la medicina han aportado mejoras a la salud en la mayoría de los países de Europa. Pese a las importantes diferencias entre países, en 2016 la esperanza

de vida media en toda Europa era de 81 años (83,6 años para las mujeres y 78,2 para los hombres). En 2016 también se observaron mejoras en la esperanza de vida a los 65 años, en promedio de 20 años de vida adicionales. La esperanza de vida media en buena salud corresponde a la esperanza de vida sin discapacidad y era, según ▶▶

Las estimaciones de 2014, de 61,8 años para las mujeres y de 61,4 años para los hombres.

Los indicadores regionales de salud materna e infantil también señalan avances. En 2017, la tasa de mortalidad infantil promedio en Europa se estimaba en 4,7 por cada 1000 nacimientos en vida. La tasa de mortalidad de menores de cinco años fue en promedio de 5,6 por cada 1000 nacimientos en vida. La tasa de mortalidad materna fue en promedio de 11 por cada 100 000 nacimientos en vida en 2014. Si bien, en promedio, el nivel de vacunación infantil es alto, se considera que en nueve países el sarampión es endémico.

En total, el 30 por ciento de la carga general de las enfermedades en la región puede atribuirse a las enfermedades crónicas provocadas por conductas de riesgo relacionadas con el alcohol, el tabaco y el régimen alimenticio. A ello se añaden los problemas de salud derivados del uso de drogas ilícitas, la mayor disponibilidad de sustancias psicoactivas no reglamentadas y los opioides prescritos como analgésicos.

DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SISTEMAS DE ATENCIÓN DE SALUD

Las enfermedades no transmisibles, nuevas enemigas. Se estima que 50 millones de europeos padecen enfermedades no transmisibles (enfermedades circulatorias, cáncer y enfermedades respiratorias), principales causas de deceso en la Unión Europea. Entre las personas menores de 65 años, la mortalidad prematura atribuida a las enfermedades crónicas asciende a más de 550 000 por año. Esto representa una pérdida de alrededor de 3,4 millones de años de vida productiva o una pérdida económica potencial de 115 mil millones de euros al año. En 2012, el tratamiento de las enfermedades no transmisibles representó el 80 por ciento de los costos de atención médica.

Las enfermedades transmisibles, viejas enemigas. La incidencia del VIH es de alrededor de 30 000 nuevos casos diagnosticados al año. En 2017, residían en la región más de 2 millones de personas con VIH mayores de 15 años de edad. Pese a que, con 290 000 nuevos casos en 2016, la presencia de la tuberculosis en Europa es de las más bajas del mundo, el número de nuevos casos de tuberculosis multirresistente es el más alto.

Sistemas de atención de salud. Los sistemas de atención de salud en Europa se centran en la atención curativa y prestan menor atención a la prevención y la promoción de la salud. Los servicios, ya sean financiados por seguros públicos o privados, siempre cubren una lista de prestaciones definida y limitada. Se puede adquirir la cobertura complementaria de mutualidades y seguros privados para cubrir la parte de costos compartidos, obtener una cobertura con prestaciones adicionales o acceder a una mayor variedad de proveedores.

Financiación de la salud. Los gastos de salud de la región representan alrededor de 7,9 por ciento del PIB. En los Estados miembros de la UE, después de las pensiones, la salud representa la segunda mayor proporción del gasto público, con un promedio de 5,5 por ciento del PIB en 2015. Las medidas adoptadas para abordar la crisis financiera y económica de 2007/08 llevaron a un aumento del gasto directo en atención sanitaria de 27,6 por ciento de los gastos de salud totales en 2015.

Accesibilidad y eficacia. Los servicios de salud en los países de la región alcanzan diversos grados de cobertura. La población sin cobertura va de 5 por ciento en Hungría a 20 por ciento en Chipre. En el caso de la atención primaria de salud, no siempre se alcanza la cobertura universal debido a desafíos tales como la distancia de los centros médicos, los costos financieros o los tiempos de espera. En toda la región, el promedio de las necesidades de salud insatisfechas ascendió a 2,5 por ciento en 2016. El seguro de enfermedad contributivo para los jubilados es obligatorio en algunos países. Esto puede provocar un aumento de las necesidades insatisfechas de los jubilados insolventes.

Recursos humanos para el sector de la salud. La escasez de profesionales de la salud en los sistemas públicos es flagrante, en particular en el sector de los cuidados primarios y en las zonas rurales. Según las estimaciones, en 2014 el número de médicos en la región es en promedio de 3,5 por cada 1000 habitantes y la distribución es desigual entre las zonas urbanas y las zonas rurales. En el mismo año, el promedio de enfermeras fue de 8,4 por cada 1000 habitantes. Como parte de las políticas de reducción del gasto público en salud tras la crisis de 2007/08, el número de camas de hospital ha disminuido a un promedio de 5,2 camas por cada 1000 habitantes. Del mismo modo, el número y la duración de las hospitalizaciones han disminuido.

Emergencias de salud pública. La resistencia a los antimicrobianos es una amenaza grave que según las estimaciones se cobra 25 000 vidas al año, lo cual equivale en términos económicos a 1 500 millones de euros en costos de salud adicionales y pérdidas de productividad. La contaminación del aire es un importante riesgo para la salud pública en Europa, responsable, según las estimaciones, de unas 500 000 muertes al año. Los conflictos armados plantean otros desafíos, como la destrucción de las infraestructuras sanitarias y la carga adicional que suponen para los sistemas de salud la migración internacional de las personas desplazadas.

RESPUESTAS PARA ADAPTAR LOS SISTEMAS DE SALUD Y DE CUIDADOS

Reforma del sistema de salud. La crisis financiera y económica de 2007/08 influyó en la orientación de las reformas del sector de la salud de la región y redujo el gasto público. A raíz de ello, se ampliaron las variaciones en los indicadores de salud de los distintos países y surgieron importantes desigualdades en los determinantes sociales de la salud. En 2010, 29 países comenzaron a abordar estas desigualdades y desde entonces otros países han seguido el ejemplo, llegando a 42 países en 2016.

Los Estados miembros de la UE tienen programas de reforma destinados a fortalecer la gobernanza,

controlar la utilización inadecuada de los servicios, mejorar la eficiencia y garantizar la calidad de la atención. En muchos países de la UE, se han elaborado modelos de atención centrados en el paciente. Bélgica, por ejemplo, ha adoptado un enfoque de práctica grupal multidisciplinaria, en el que un médico de atención primaria ejerce de administrador de casos. Algunos países están evaluando el desempeño a partir de una dimensión centrada en las personas. Eslovenia ha establecido un enfoque multidisciplinario similar.

Atención primaria y preventiva. En muchos países, principalmente en los países de Europa Central y del Este, las reformas han intentado desarrollar y fortalecer la atención primaria para responder al desafío de crear sistemas de atención sanitaria más efectivos y receptivos. En alrededor de 15 países, entre ellos Croacia y Estonia, se ha establecido un sistema de remisiones en el que médicos de atención primaria controlan el acceso a cuidados especializados.

En respuesta a las recientes epidemias mundiales, se han tomado en la región muchas medidas para controlar la transmisión de infecciones y prevenir su propagación, como por ejemplo la aplicación de medidas de lucha contra los vectores del virus Zika durante el brote de 2016. Durante el brote de Ébola de 2018, Alemania, Bélgica, España e Italia recomendaron no viajar a las regiones infectadas de la República Democrática del Congo. Para la prevención del VIH, la región cuenta con la cobertura más alta ▶▶

“ Las respuestas nacionales a las crecientes necesidades de cuidados de larga duración varían ”

del mundo de detección del VIH, asesoramiento y uso de terapias antirretrovirales para mujeres embarazadas, así como diagnóstico precoz del lactante. Para promover activamente la acción mundial contra la resistencia a los antimicrobianos, los Estados miembros de la UE adoptaron en 2017 el Plan de Acción europeo “Una sola salud”.

Cuidados de larga duración. Las crecientes poblaciones de edad avanzada y el aumento de las tasas de incidencia de las enfermedades no transmisibles, están generando una mayor demanda de servicios, productos e infraestructura de salud personalizados. La región europea es aquella con la segunda más alta proporción de personas mayores de 65 años, a saber, 23 por ciento, de las cuales aproximadamente un tercio vive sola. Como consecuencia de la escasez de proveedores de cuidados de larga duración, casi 30 por ciento de la población mayor de 65 años de edad comunicó necesidades de cuidados de larga duración insatisfechas y se observan notables desigualdades de acceso a los servicios en los grupos socioeconómicos más bajos.

Las respuestas nacionales a las crecientes necesidades de cuidados de larga duración varían. Algunos países, como Bélgica, Dinamarca y Alemania, ofrecen una cobertura legal universal. En contraste, en Eslovaquia y Turquía existe una brecha del 100 por ciento en la cobertura legal de los cuidados de larga duración. Noruega y Suecia tienen acuerdos formales para las personas mayores y asignan más del 25 por ciento de sus gastos de salud a los cuidados de larga duración. Los Países Bajos cuentan con un sistema integral de cuidados de larga duración pero recientemente han introducido reformas para controlar el gasto. En los países de Europa meridional y central, los cuidados de larga duración representan una muy pequeña proporción de los gastos de salud y en su mayoría se proporcionan de manera informal. Algunos países, como la República Checa, España, Estonia, Finlandia y Hungría, asignan camas de hospital para los cuidados de

larga duración. Se está considerando con mayor atención el establecimiento de programas de cuidados de larga duración sostenibles en la región. Un requisito estratégico para satisfacer las necesidades cambiantes de una población que envejece es la adopción de un modelo de envejecimiento en el propio espacio que permita reducir el uso de instalaciones de atención médica y de cuidados institucionales.

Tecnología y salud. Se está extendiendo el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el sector de la salud. Ha aumentado rápidamente el acceso a tecnologías médicas para el diagnóstico y el tratamiento, en particular escáneres de tomografía computarizada y unidades de resonancia magnética. La prevalencia de la e-Salud está progresando: 70 por ciento de los países tienen una política o estrategia nacional de e-Salud que regula el uso de las TIC en el sector de la salud por medio de marcos éticos, estrategias de financiación y educación. Muchos países han comunicado cambios en sus sistemas de e-Salud. En 2016, casi 30 países de la región declararon contar con un sistema nacional de registros electrónicos de salud.

Francia está desplegando un sistema de telemedicina que facilita el examen médico a distancia por videoconferencia, en particular para las personas de zonas rurales, y está generalizando las prescripciones electrónicas en 2019. En Estonia, la tecnología de *Blockchain* se utiliza como componente de la infraestructura de e-Salud para garantizar la integridad de los datos con un seguimiento de auditoría.

En la UE, la Comisión Europea adoptó en 2018 una propuesta de reglamento sobre la evaluación de las tecnologías sanitarias para proporcionar un marco jurídico para las evaluaciones clínicas conjuntas, las consultas científicas conjuntas, la detección de tecnologías sanitarias emergentes y la cooperación voluntaria. ■

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LOS CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN



Proporción de la población mayor de 65 años que tiene necesidades insatisfechas de cuidados de larga duración

Fuente: Scheil-Adlung (2015)



2,3 millones

Falta de proveedores de cuidados de larga duración en Europa

RIESGOS PARA LA SALUD EN EUROPA



La proporción de adultos que fuman tabaco es mayor que en las demás regiones del mundo

Fuente: OMS (2018)



La cantidad de alcohol consumido por la población adulta es mayor que en las demás regiones del mundo



La preponderancia de la obesidad es alta en la región

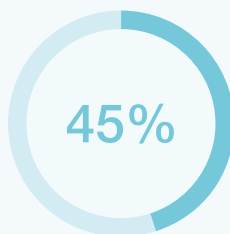
ENFERMEDADES CARDIOVASCULARES EN EUROPA



3,9 millones

Número de decesos provocados por las enfermedades cardiovasculares cada año

Fuente: European Heart Network (2017)



Proporción de decesos provocados por las enfermedades cardiovasculares en Europa



64 millones

Años de vida ajustados por discapacidad perdidos en Europa a causa de enfermedades cardiovasculares

DESAFÍO 5





Desigualdades en el ciclo de vida

Los sistemas de seguridad social son importantes para la cohesión social y ayudan a mitigar las desigualdades en la sociedad. Si bien la lucha contra la desigualdad en los ingresos por medio de la redistribución es un objetivo central, los sistemas de seguridad social también ayudan a abordar otras desigualdades, como la desigualdad de género, la desigualdad de oportunidades en el mercado laboral o las desigualdades de acceso a la atención y los servicios médicos. Al abordar las desigualdades, los programas de seguridad social permiten a las personas atenuar los riesgos y aprovechar mejor su potencial durante todo el ciclo de vida. Para hacer frente a todas las formas de desigualdad, las intervenciones deben orientarse a las diferentes etapas de riesgo, hacer participar a diferentes partes interesadas y ser lo más proactivas posible.

Europa puede considerarse la región donde las desigualdades son más bajas, en gran parte debido a los sistemas nacionales de seguridad social integral. La desigualdad de ingresos en Europa ha disminuido significativamente en los últimos 25 años, en gran parte debido a que los sistemas de seguridad social funcionan con políticas fiscales progresivas. No obstante, en los últimos años, en algunos países de la región las desigualdades han aumentado.

Este cambio trajo la percepción de que crecen las injusticias en la sociedad, que se observa claramente en la tendencia a una creciente concentración de las riquezas y del poder político. Esta tendencia acarrea un riesgo tanto para la cohesión social como para el futuro crecimiento económico. En algunos países, una consecuencia ha sido la aparición de una agenda política populista. ►►

| DESAFÍOS PARA LA COHESIÓN SOCIAL

Los factores que impulsan la desigualdad en la sociedad son variados. Para reducir y mitigar efectivamente su incidencia, es importante comprenderlos. Un factor central son los cambios en el mercado laboral, que han transformado cada vez más las trayectorias profesionales y los resultados del empleo. A pesar de un nivel relativamente bajo de empleo en la economía informal en comparación con otras regiones, ha surgido una tendencia que se aleja del trabajo asalariado tradicional a tiempo completo y se encamina hacia el trabajo a tiempo parcial, el trabajo por cuenta propia, el trabajo contractual y las ocupaciones de corta duración.

Esta tendencia afecta en particular a los jóvenes. Los datos recientes sugieren que si bien casi 15 por ciento de los empleados de entre 20 y 64 años de edad de la Unión Europea trabajan con un contrato de duración determinada, en el caso de los jóvenes (de 15 a 24 años), esta cifra asciende a casi 45 por ciento. Al mismo tiempo, los salarios reales se han estancado en la región y en algunos países son más bajos que en 2010. El resultado es una transferencia de riquezas de la mano de obra a los propietarios de capital, como lo expresa la disminución de la proporción del trabajo en el PIB. Este cambio plantea importantes repercusiones en la adecuada financiación de los programas de seguridad social. Además, los costos de la vivienda y los costos de salud directos han aumentado significativamente, razón por la cual los ingresos disponibles para muchos hogares de ingresos medios y bajos hoy son inferiores a los de hace diez años.

Otras formas de desigualdad son igual de preocupantes. Si bien la brecha de género se ha cerrado ligeramente, persisten diferencias injustificadas en el trato de las mujeres. En el lugar de trabajo, se mantienen prácticas discriminatorias, como salarios inferiores a los de los hombres por el mismo trabajo, contratos precarios y el predominio de los hombres en los puestos de alta jerarquía. Este sesgo a favor de los hombres se traduce para las mujeres por menores derechos a la pensión contributiva y peores resultados de salud mental. Del lado positivo, el diseño redistributivo de muchos sistemas de jubilación de la seguridad social desempeña un importante papel de reequilibrio, dada la alta proporción de mujeres en el número total de jubilados mayores

de 80 años. En la actualidad en Europa alrededor de 23 millones de mujeres y menos de 12 millones de hombres son mayores de 80 años.

Si bien se han realizado ciertos avances en el tratamiento de las personas con una discapacidad evaluada, todavía existe una discriminación generalizada contra las personas con problemas de salud mental. Pese a los avances, el vínculo reconocido entre discapacidad y riesgo de pobreza permanece. La discriminación racial (por ejemplo, contra las poblaciones gitanas y ciertos grupos de migrantes) persiste y los derechos previamente adquiridos de la comunidad LGBTQ+ están cada vez más amenazados.

| RESPUESTAS PARA PROMOVER LA COHESIÓN SOCIAL

Los sistemas de seguridad social contribuyen de modo importante a atenuar las desigualdades pero los programas y servicios deben diseñarse y financiarse de manera efectiva para tener en cuenta tanto las causas como las consecuencias de la desigualdad. La naturaleza de los riesgos está cambiando y las instituciones de seguridad social deben reflejar este cambio en sus formas de intervención.

Hincapié en las prestaciones universales.

Si bien algunos regímenes han introducido formas de focalización, de condicionalidad y de comprobación de recursos, se observa que centrarse en niveles razonables de prestaciones universales puede ser eficaz para cumplir con los objetivos de las políticas y eficiente desde el punto de vista administrativo. Por ejemplo, una pensión básica mínima de tasa fija proporciona un apoyo importante a todos y reduce las desigualdades. Las medidas específicas pueden completar un marco de este tipo y proporcionar un alivio adicional que no sería asequible si fuera universal. Las recientes experiencias de introducción del ingreso básico universal han sido instructivas. Si bien la asequibilidad de esta propuesta aún se debate extensamente, los resultados observados confirman el suministro de prestaciones sociales adecuadas y el abandono de las prestaciones con comprobación de los recursos, que a veces pueden acrecentar las desigualdades, en especial si el proceso administrativo es complejo, el estigma social es fuerte y los más vulnerables y quienes tienen más problemas personales quedan excluidos.

Mejorar las medidas de prevención, en especial en el sector de la salud.

Los orígenes de las intervenciones de salud pública en Europa se remontan principalmente a las medidas de prevención de salud pública (por ejemplo, saneamiento, vacunación masiva, medidas de higiene pública y contra la contaminación, como la Ley de Aire Limpio (1956) en el Reino Unido). Desde entonces, los sistemas de salud han evolucionado centrándose más en el tratamiento de los síntomas, pasando por alto las causas subyacentes, como ocurre con la diabetes. Además de ser insostenible, este enfoque no aumenta el bienestar social y exacerba las desigualdades.

Trabajar con otras partes interesadas.

En un mundo complejo, no sólo es importante evitar la repetición de esfuerzos, sino también hacer concordar los incentivos y que las partes interesadas asuman responsabilidades en los sectores donde disponen de las competencias requeridas. Esto significa que las administraciones de la seguridad social deben trabajar con los empleadores y con organizaciones no gubernamentales y coordinar sus acciones con otras instancias gubernamentales y con los gobiernos locales. Todos los enfoques nacionales y algunos enfoques transnacionales para resolver cuestiones de políticas de seguridad social deben ser coherentes y tratar a todas las personas de manera equitativa sobre la base de decisiones transparentes y basadas en derechos. Esto aumenta la confianza en el sistema de seguridad social,

lo cual fortalece las capacidades para abordar las desigualdades y respaldar la cohesión social.

Centrarse en las poblaciones vulnerables.

Los programas de seguridad social centrados en el cliente reconocen que todas las personas y todos los grupos de la población tienen necesidades específicas. Si se comprenden mejor los riesgos que enfrentan las personas y los grupos, así como sus necesidades, es posible diseñar respuestas apropiadas. Las decisiones legislativas nacionales y de la UE relativas, por ejemplo, al suministro de prestaciones a los trabajadores a tiempo parcial, las licencias y los subsidios de paternidad y maternidad, la protección de los derechos de seguridad social acumulados por los trabajadores migrantes y la garantía de movilidad de los empleados, tienen por finalidad superar muchas de las desigualdades estructurales que existen en la sociedad y desfavorecen a las poblaciones vulnerables. El acceso más amplio a esas formas de suministro de seguridad social hacen que la sociedad sea más inclusiva para todos los grupos de la población, lo cual fortalece la cohesión social.

Cuestiones de financiación. Sin una base de financiación sólida, seguirá siendo difícil suministrar prestaciones adecuadas a la población. Dado el estancamiento de los salarios reales, la importante transferencia de riquezas del trabajo al capital en las últimas dos décadas, la aparición de megaempresas digitales que pueden trasladar con facilidad sus ganancias a un entorno fiscal más ventajoso e incluso las discusiones sobre ►►



los derechos a la cobertura de los trabajadores de plataformas digitales, es importante ampliar la base de financiación. Se debe prestar mayor atención a la contribución que pueden realizar los impuestos, los impuestos sobre las ventas u otras medidas de afectación específica para compensar mejor el actual comportamiento de optimización fiscal de algunas grandes empresas, en particular de las megaempresas basadas en Internet. Las medidas impositivas deben diseñarse con cuidado para evitar que sean regresivas, en especial si el costo de la reducción de las ganancias se traslada al consumidor con un aumento en el costo de las necesidades básicas del hogar.

Guardería infantil, vivienda y otras áreas de apoyo. En muchos países, el objetivo de lograr un sistema de políticas sociales totalmente integradas, incluidas las políticas de seguridad social, es un trabajo en curso. A falta de tal integración, las prioridades de las políticas nacionales posiblemente dicten que ciertas políticas para grupos específicos de la población permanezcan relativamente descuidadas. Si está enmarcado por el derecho humano a la seguridad social, el relativo descuido de una o más áreas de políticas y, por ende, de uno o más grupos de la población se traduce por una desigualdad con respecto a la plena concretización del derecho a la seguridad social.

En otro nivel, ciertas políticas sociales son ineficientes e inadecuadas para las necesidades de una economía moderna. Por ejemplo, a falta de una guardería pública asequible, el alto costo de las guarderías privadas en algunos países no sólo es un obstáculo para que las madres regresen a un empleo productivo a tiempo completo, sino que exacerba las desigualdades. Ello puede resultar en menores ingresos, menores cotizaciones a la seguridad social y menores niveles de prestaciones contributivas en el futuro.

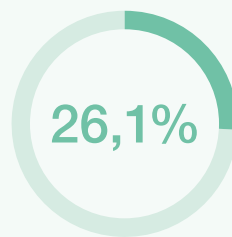
La vivienda es otra área de políticas donde, en ciertos países europeos, la seguridad social ha desempeñado un tímido papel pero que hoy se considera cada vez más como un catalizador del cambio. En efecto, dada la creciente atención conferida a la deficiente calidad de algunas viviendas privadas de alquiler, la inversión de los fondos de reserva de la seguridad social en viviendas sociales es un fenómeno creciente en la región. Para seguir reduciendo las desigualdades y permitir que las personas atenúen los riesgos y aprovechen más plenamente su potencial durante el ciclo de vida, conferir a todas las familias con niños acceso a una vivienda digna y asequible sería un gran paso. ■

DESIGUALDAD DE INGRESOS EN EUROPA



El decil más rico detiene la mitad de las riquezas totales

Fuente: OCDE (2017)



Tasa de riesgo de pobreza antes de las transferencias sociales

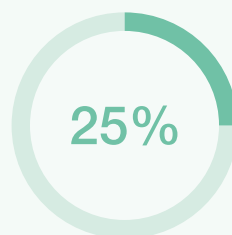
Fuente: Banco Europeo de Inversiones (2018)

DESIGUALDAD DE CAPITAL SOCIAL EN EUROPA



En promedio, los niños más ricos obtendrán mejores resultados en los exámenes que los niños de sectores desfavorecidos

Fuente: OCDE-COPE (2017)



Porcentaje de la población que vive al menos una forma de pobreza

Fuente: The Borgen Project (2018)

DESIGUALDAD DE GÉNERO



En promedio, las mujeres de la UE ganan menos que los hombres

Fuente: Eurostat (2018)



Porcentaje de mujeres de la UE que trabajan a tiempo parcial, frente a 8% de hombres

Fuente: Comisión Europea (2018)

DESAFÍO 6





Las crecientes expectativas del público

Las administraciones de la seguridad social son una faceta importante del gobierno, en especial en los períodos cruciales de la vida de las personas. Por lo tanto, la percepción que tiene el público de la seguridad social es importante. Como consecuencia del continuo movimiento estratégico hacia el gobierno electrónico (e-Government), el advenimiento de las redes sociales y una mayor vigilancia del público de la calidad de los servicios, las administraciones de la seguridad social se centran cada vez más en garantizar la calidad en todas las áreas de la prestación de servicios.

Muchas administraciones de la seguridad social se enorgullecen por encontrarse en su país entre los primeros proveedores de servicios públicos de calidad. Esto es posible gracias a la adopción de nuevas tecnologías y a la promoción de la innovación en los procesos de actividad. Se están utilizando estrategias de innovación social para solicitar la opinión de los beneficiarios y adaptar los servicios conforme a las necesidades de las personas.

Para satisfacer mejor las percepciones y expectativas de calidad del servicio del público, las administraciones de la seguridad social están buscando nuevas vías para mejorar la calidad de los servicios y colocan al usuario en el centro de todos los servicios. Esto se debe llevar a cabo teniendo en cuenta la limitación de los recursos destinados a la prestación de servicios públicos.

| DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS EXPECTATIVAS DEL PÚBLICO

Dado que las redes sociales se utilizan cada vez más para comunicar e informar sobre asuntos de interés público general, las administraciones de la seguridad social deben estar atentas a la necesidad de responder rápidamente para satisfacer las expectativas del público. Una cuestión importante es la percepción de la imparcialidad del sistema. Otra es el control de acceso y la protección de la información personal ya que se trata de un requisito para diseñar una experiencia verdaderamente personalizada y centrada en el usuario. A fin de cuentas, la percepción pública negativa de la calidad del servicio puede suponer ►►

un riesgo importante para la reputación de una administración de la seguridad social.

El desafío más amplio y complejo para las administraciones de la seguridad social es optimizar los servicios, aumentar la eficiencia de los costos de organización, mejorar la percepción y el nivel de confianza del público, todo ello al mismo tiempo. El cumplimiento de estos múltiples objetivos contribuirá en gran medida a satisfacer con las crecientes expectativas del público.

RESPUESTAS A LOS DESAFÍOS

Conozca sus clientes. Para las administraciones de seguridad social, un primer requisito para satisfacer las expectativas del público es disponer de información sobre los “usuarios” actuales y eventuales del servicio. Algunos países tienen plataformas de datos que proporcionan un registro civil completo y estadísticas de vida. Estonia se encuentra a la vanguardia mundial en este ámbito. Muchos otros realizan encuestas periódicas, sondeos, diálogos y consultas para evaluar la opinión pública y las expectativas en torno a los servicios de seguridad social.

En el marco de su plataforma de servicios electrónicos y sobre la base de consultas y respuestas a encuestas, la Institución del Seguro Social de Polonia (ZUS) ha introducido nuevos servicios, entre ellos un nuevo portal de información que permite el envío de documentos y solicitudes, el acceso a cuentas individuales, centros de atención al cliente que prestan servicios personalizados y ventanillas de autoservicio accesibles las 24 horas.

Dialogue con sus clientes. Otra estrategia importante consiste en centrarse en la persona asegurada y en otros clientes como punto de partida para el diseño de los servicios y procesos de suministro. El objetivo es fomentar la participación y, en algunos casos, compartir el diseño de los servicios públicos con los clientes.

En Francia se ha producido una serie de innovaciones interesantes en materia de diseño compartido. Por ejemplo, la Caja Nacional de Asignaciones Familiares (*Caisse nationale des allocations familiales* – CNAF) ha organizado reuniones con la sociedad civil y empleados voluntarios de la CNAF para abordar preguntas relativas a los datos abiertos, la optimización de los servicios y la innovación.

Los esfuerzos realizados en Francia para promover servicios centrados en el ciudadano, que incluyen una mayor participación de los clientes en el diseño de servicios, reflejan cambios más amplios en el rol que cumplen muchas administraciones nacionales de la seguridad social y sus relaciones con el público y los organismos públicos. Francia también muestra la importancia más general del aprendizaje de políticas basadas en las buenas prácticas internacionales. Su “*Emploi Store*”, que ofrece una ventanilla única de servicios digitales para múltiples servicios del mercado laboral, se inspira de las experiencias suecas y holandesas.

La Agencia de Pensiones Sueca envía a los contribuyentes del sistema de pensiones una declaración anual que resume sus créditos de pensión, ofrece una estimación de la pensión nacional a diferentes edades y contiene enlaces hacia servicios de sitios web que explican cómo optimizar las pensiones de jubilación.

Innovación y reingeniería. Otra estrategia para mejorar la calidad de los servicios reside en la innovación y el rediseño de los procesos de actividad. La administración pública de Finlandia se está sometiendo a una importante reforma sistémica que prioriza nuevos modelos de administración y funcionamiento, así como un cambio de enfoque destinado a abordar los principales eventos de la vida, como el alumbramiento, el desempleo, el divorcio, las enfermedades y el deceso.

Para hacer frente a las reducciones en su presupuesto de funcionamiento, la Oficina Nacional de Empleo de Bélgica (*Office national de l'emploi* – ONEM) ha adoptado técnicas de gestión Lean, soluciones de gobierno electrónico, una mayor digitalización, la optimización de la formación, la gestión del conocimiento y el teletrabajo. En Alemania, los servicios de salud se están digitalizando debido a que los pacientes prefieren cada vez más usar registros digitales y servicios en línea que permiten verificar las facturas médicas y enviarlas a los seguros.

En los últimos años, la CNAF de Francia ha estado desarrollando un servicio personalizado y sin soporte de papel que utiliza tecnologías de Internet. El público ahora tiene un acceso facilitado, entre otras cosas, a información sobre las guarderías, al intercambio automatizado de información con socios y a sus cuentas individuales.

En Rusia, se han racionalizado los servicios públicos, se ha facilitado el acceso de los ciudadanos y se han introducido ventanillas únicas que permiten realizar una sola solicitud para diversos trámites, desde certificados de nacimiento hasta formularios de pensiones.

Capacitación de la mano de obra de la organización. Otra estrategia para aumentar la satisfacción del cliente es contar con una mano de obra altamente capacitada. La satisfacción del cliente y el empoderamiento de los empleados son objetivos que se refuerzan mutuamente. Los factores cruciales que afectan el desempeño de los empleados son los programas de capacitación, la formación de directivos, los programas de gestión del desempeño, de recompensa y de reconocimiento, la auditoría de competencias y la comunicación interna.

Durante la recesión de 2008-2012 en Irlanda, el desempleo subió en 300 por ciento y ello provocó que el volumen de transacciones con los servicios de empleo se multiplicara por seis. La prestación de servicios era fragmentada y existían múltiples puntos de servicio en tres organizaciones separadas. Las restricciones fiscales imponían un aumento de la capacidad de servicio sin recursos adicionales. La reforma permitió fusionar las tres organizaciones, se racionalizaron las operaciones y se ofreció al personal y a los administradores locales la posibilidad de articular y participar en la concepción del servicio.

El Seguro Social Alemán de Accidentes de Trabajo (*Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung – DGUV*) supervisó un cambio de paradigma en la actitud del personal y los socios en el sector del seguro de accidentes obligatorio, lo cual permitió pasar de la reacción a la intervención, de los cuidados a la autodeterminación y de la dirección a la participación. Esto ha inspirado proyectos piloto de asesoramiento entre homólogos en los que, por ejemplo, las personas con un miembro amputado ayudan a otras personas amputadas. También ha dado lugar a proyectos de inclusión en los que intervienen personas con y sin discapacidad en el lugar de trabajo y en instituciones educativas como guarderías y escuelas.

El proyecto *ParaSuva* de Suva de Suiza ha mejorado las competencias del personal a cargo de la gestión de casos para atender a las víctimas de accidentes, en especial a aquellas con traumatismos parapléjicos, tetrapléjicos, craneales o cerebrales. Dado que estos tipos de lesión son poco frecuentes, para los pacientes era muy difícil recibir atención especializada. Al asignar el suministro de cuidados por tales accidentes a una red integral de expertos selectos y administradores de casos, Suva puede garantizar conocimientos y tratamientos especializados a quienes lo necesitan.

En Polonia, ZUS introdujo un sistema integrado de gestión de competencias cuyo objetivo es ampliar las competencias del personal en servicios centrados en el cliente, resolución de problemas y toma de decisiones. El sistema utiliza ▶▶

“ Las administraciones de la seguridad social colocan al usuario en el centro de todos los servicios ”



herramientas creativas de motivación adaptadas a las necesidades de la institución y de los clientes y a las expectativas del personal. Se han recibido comentarios positivos de los clientes y del personal. Este último ha acogido con satisfacción el peso que ahora se otorga a su opinión y a su trabajo, así como las oportunidades de desarrollo profesional que ahora forman parte integral del sistema.

Adopción de servicios electrónicos, móviles y en línea. La adopción de servicios más integrados y centrados en el usuario se ve facilitada por la adopción más amplia de plataformas electrónicas y web con la asistencia de personal capacitado. En 2017, la Comisión Europea introdujo una innovación para toda la región con el lanzamiento del sistema de intercambio electrónico de información sobre seguridad social, una nueva plataforma de TI que conecta electrónicamente a las instituciones de seguridad social de los Estados miembros de la UE más Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. El sistema reemplazará los actuales intercambios de información impresa entre instituciones de seguridad social y agilizará, simplificará y hará más seguro el intercambio de información en toda la región y más allá. La expectativa a corto plazo es el intercambio electrónico de datos completos de seguridad social de manera simple, rápida y segura en gran parte de Europa.

La digitalización está transformando la administración de la seguridad social en muchos países. El acceso electrónico a las cuentas de las personas aseguradas abre un canal de comunicación directo entre los ciudadanos y la administración de la seguridad social. El Instituto Nacional de la Seguridad Social de España (INSS) lanzó la plataforma de servicio en línea "Tu seguridad social", a través de la cual los ciudadanos pueden acceder a sus registros de cotización y a sus derechos adquiridos, así como a una simulación de las prestaciones futuras. La Oficina Nacional del Seguro Social de Moldova ha establecido una plataforma similar.

En Turquía, el envío en línea de los detalles bancarios a través de sistemas de gobierno electrónico permite a los beneficiarios recibir pagos por intermedio de sus bancos. Esto reduce los tiempos de espera y el trabajo administrativo y mejora la calidad del servicio a los beneficiarios.

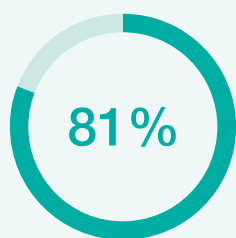
El intercambio electrónico de datos sobre decesos se introdujo recientemente en Alemania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Macedonia del Norte, Montenegro, Polonia y Serbia. Gracias a él, las instituciones de seguridad social pueden interrumpir el pago de prestaciones o proveer nuevos pagos, como prestaciones para sobrevivientes. El intercambio electrónico de datos también reduce costos en áreas como la impresión y la publicación de certificados de defunción.

En un número de países cada vez mayor, se está adoptando el uso de aplicaciones móviles que proveen servicios accesibles y fáciles de usar. En todos los casos, el objetivo es reducir los costos administrativos, mejorar el control de los datos y acrecentar la satisfacción del usuario.

Las administraciones de la seguridad social siguen cumpliendo con su mandato de servicios de calidad. El intercambio de buenas prácticas en la comunidad mundial de la seguridad social está levantando una cultura optimista de la innovación. Las crecientes expectativas del público exigen la búsqueda de nuevas respuestas para mejorar los servicios. Las restricciones presupuestarias que afectan a muchas administraciones de la seguridad social también representan una oportunidad para la innovación progresiva.

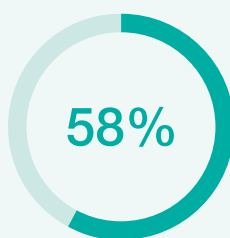
Para seguir ampliando los conocimientos y la experiencia institucional, las administraciones de la seguridad social deben medir y evaluar sistemáticamente los avances efectivos alcanzados y ajustar sus acciones. Una última serie de acciones consiste en comunicar al público qué se ha logrado y qué se logrará. En Suecia, la estrategia de comunicación de la Agencia del Seguro Social se diseñó específicamente para informar al público general. ■

NATIVOS DIGITALES

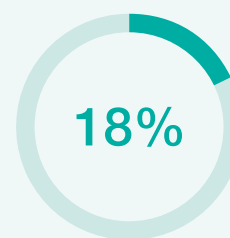


Ciudadanos de la UE que se conectan en línea al menos una vez por semana

Fuente: Comisión Europea (2018)



Ciudadanos de la UE que envían formularios en línea a su administración pública



Ciudadanos de la UE que usan servicios de salud en línea

DIGITALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Las instituciones miembros de la AISS suministran información por medio de servicios en línea

Fuente: AISS (2018)



Bélgica ha desarrollado servicios en tiempo real accesibles las 24 horas por 99,98 por ciento de la población.

Fuente: AISS (2019)

E-GOBERNANZA



La gobernanza electrónica está mejorando en la región

Fuente: Friedrich-Ebert-Stiftung (2016)

MEJORES RESULTADOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DE EUROPA



Dinamarca, Finlandia, Suecia

Fuente: Friedrich-Ebert-Stiftung (2016)

DESAFÍO 7





Colmar las brechas en la cobertura

Los sistemas de seguridad social que proporcionan una cobertura completa están bien arraigados en Europa. Si bien el alcance de la cobertura varía de un país a otro, los niveles efectivos de cobertura son generalmente muy altos. Sin embargo, aún persisten desafíos para la cobertura durante el ciclo de vida. Un desafío es la naturaleza de la cobertura extendida a la población no activa, que incluye los jóvenes, los ancianos y los desempleados. Otro desafío relacionado con la cobertura es el número creciente de trabajadores cuya actividad económica gira en torno al trabajo en plataformas digitales. También se debe prestar atención al trabajo informal y no declarado. El crecimiento del trabajo por cuenta propia con respecto al trabajo por cuenta ajena también presenta desafíos.

Casi 85 por ciento de la población de la región tiene acceso efectivo a al menos una prestación de seguridad social. Como componente fundamental del contrato social, los sistemas de la región basados en derechos contribuyen a la cohesión social, al crecimiento económico y a la estabilidad política. Estos programas, financiados por cotizaciones e impuestos y orientados a diversos objetivos como la equiparación de ingresos, los seguros, la redistribución y el alivio de la pobreza, generan la expectativa de un apoyo durante toda la vida.

Para garantizar el acceso efectivo a una protección de seguridad social adecuada para todos son necesarios programas financieramente sostenibles. También se requieren programas adaptados a los cambios demográficos, económicos y del mercado laboral. Los sistemas de seguridad social de la región están cada vez más preocupados por el desafío de la adecuación, definido no sólo en términos monetarios, sino también por la calidad de los servicios y por la cobertura de las necesidades cambiantes de los clientes durante el ciclo de vida. Es significativo que esté evolucionando lentamente la filosofía política ►►

sobre la cual se construyó en Europa gran parte del contrato social posterior a la segunda guerra mundial. Se está atribuyendo una mayor preponderancia a la responsabilidad individual, lo cual influye en la percepción de qué implica el derecho a la seguridad social. Frente a este panorama cambiante, las administraciones de la seguridad social consideran cada vez más los enfoques de cobertura centrados en el cliente que promueven como respuesta estratégica la importancia de los derechos y las obligaciones individuales y colectivas.

| DESAFÍOS PARA LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA

En Europa, a pesar del carácter integral de los sistemas de seguridad social, la Organización Internacional del Trabajo estima que alrededor del 15 por ciento de la población aún no goza del derecho fundamental a la seguridad social.

Las medidas de saneamiento fiscal, los cambios en los mercados laborales y, en algunos países, las políticas de austeridad, han erosionado algunos de los éxitos del modelo social europeo y limitado el alcance de ciertas coberturas existentes. En algunos casos, la reasignación de la financiación de algunas prestaciones de cuidados de salud ha resultado en mayores gastos directos, lo cual genera dificultades financieras y obstáculos de acceso y, por consiguiente, menores tasas de cobertura efectiva y una creciente desigualdad de acceso.

Dado que la región cuenta con sistemas integrales y sofisticados de prestaciones y servicios, la cobertura incompleta también se explica por los ciudadanos y trabajadores que no solicitan prestaciones a las que tienen derecho. En algunos casos, el estigma social asociado con la percepción de prestaciones presenta una influencia importante en tales comportamientos. Las prestaciones no percibidas se interponen en el camino hacia la mejora del nivel de cobertura efectiva. Este desafío administrativo generalmente recibe menos atención que la evasión y el fraude, que se consideran un obstáculo para la integridad financiera, en particular de los programas contributivos.

Los sistemas de seguridad social de Europa utilizan múltiples fuentes de financiación, que suelen incluir cotizaciones de empleadores

y trabajadores e ingresos fiscales generales. También pueden intervenir subsidios estatales. En muchos países de la región, los instrumentos de ahorro individual administrados por el sector privado operan de manera obligatoria y voluntaria, lo cual exige servicios financieros competentes y mercados eficientes. En la práctica, estos instrumentos constituyen un componente privado o complementario de la cobertura de la seguridad social. En el ámbito de la salud, Suiza se distingue por contar con un sistema de salud privatizado.

Se pueden entender los diferentes estados de bienestar europeos en relación con la importancia relativa otorgada a la financiación contributiva y fiscal y a los tipos de prestaciones que proporcionan estos mecanismos de financiación. Sin embargo, una serie de factores pone en jaque estos enfoques de financiación, entre ellos los cambios en el mercado laboral, el desempleo, la aparición de megaempresas mundiales, las jurisdicciones con baja imposición, las necesidades cambiantes de las poblaciones que envejecen, las nuevas tecnologías médicas y las restricciones en el gasto público. Si bien un control más estricto del gasto social puede ejercer repercusiones negativas en la adecuación monetaria de las prestaciones financiadas con los impuestos, en un contexto de bajo crecimiento salarial y de lento crecimiento económico, la adecuación de las prestaciones contributivas futuras, en especial las prestaciones de larga duración para los trabajadores de bajos ingresos, es otra inquietud relacionada con la cobertura.

| RESPUESTAS PARA LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA

Jóvenes. Los programas de seguridad social de Europa son importantes para la construcción de la sociedad del conocimiento. Esto implica la necesidad de que las economías nacionales garanticen una fuerza laboral bien educada, capacitada y suficiente. Por lo tanto, los programas de seguridad social desempeñan un papel importante al invertir tempranamente en la educación de los niños y facilitar la transición de los jóvenes hacia la educación superior y el empleo estable.

La cobertura extendida a las familias con niños tiene diferentes formas, como subsidios monetarios de monto fijo, asignaciones mensuales y prestaciones en especie. Las innovadoras

herramientas de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) facilitan cada vez más que todas las familias perciban efectivamente las prestaciones a las que tienen derecho. Por ejemplo, la Caja Nacional de Asignaciones Familiares de Francia (*Caisse nationale des allocations familiales* – CNAF) ha adoptado soluciones de extracción de datos para identificar a los beneficiarios elegibles que no han solicitado asignaciones familiares y prestaciones semejantes.

Población en edad de trabajar. Existen varias acciones posibles para mejorar la cobertura efectiva de la población en edad de trabajar. Para las personas económicamente inactivas, existen estrategias de innovación social que responden a las necesidades expresadas por los beneficiarios. Este objetivo de políticas muestra además cómo los programas de seguridad social han evolucionado más allá de su rol tradicional de proporcionar únicamente prestaciones en efectivo. Muchas administraciones de la seguridad social adaptan sus respuestas al individuo de manera a apoyar la rehabilitación proactiva y, de ser posible, la reinserción en la actividad económica de las personas excluidas del mercado laboral. En muchos países se hace hincapié en las intervenciones que respaldan el rápido regreso al trabajo de las personas que se consideran preparadas. Un gran desafío para las administraciones de la seguridad social es adaptar el apoyo efectivo a las personas con graves problemas personales y con menos posibilidades de volver al mercado laboral.

Las restricciones presupuestarias han llevado a muchas instituciones de seguridad social de Europa a recurrir a la contratación externa del sector privado para la ejecución de ciertas tareas. Si bien la externalización puede incrementar el nivel de cobertura efectiva y de servicios centrados en el cliente a escala nacional, la calidad de los servicios, y por lo tanto de la cobertura, puede fragmentarse y variar, en función del contratista externo.

Los sistemas de seguridad social pueden apoyar las políticas del mercado laboral facilitando el movimiento manifiesto y regulado de los trabajadores migrantes internacionales. Además de los acuerdos dentro de la UE, los acuerdos bilaterales de seguridad social son esenciales para garantizar la cobertura de los trabajadores migrantes internacionales que pueden proporcionar las competencias y los servicios no cubiertos por la mano de obra local. Más allá de las importantes consideraciones de derechos humanos y equidad, las medidas oficiales para extender la cobertura legal a los trabajadores migrantes internacionales ofrecen muchos beneficios para las economías de la región.

Población de edad avanzada. La adecuación de los programas de pensiones de vejez se ha convertido en una preocupación común de muchos países europeos. Un importante debate de políticas aún vigente es acerca del papel que deben desempeñar en la seguridad social los fondos privados de cuentas individuales de pensión. Los sistemas de pensiones de múltiples ►►



pilares con cuentas individuales privadas se han convertido en una característica de la seguridad social europea, en particular en Europa central y oriental. Sin embargo, ahora que algunos de estos sistemas han comenzado a abonar prestaciones, han surgido varias inquietudes, como la relativa adecuación monetaria de la cobertura suministrada, la dimensión de género de los derechos adquiridos, el seguro contra el riesgo de longevidad (mercados de rentas vitalicias) y el rol de la redistribución y la solidaridad, así como la sostenibilidad de los sistemas frente a los desafíos y las incertidumbres financieras y políticas.

Se puede mejorar la cobertura de la gente mayor sin reformar las políticas, por medio de una reorganización administrativa. En el Reino Unido, se observó que luego de la muerte del cónyuge, las prestaciones de pensión del cónyuge sobreviviente se suspendían. En respuesta, tras un programa piloto, se adoptó el sistema interinstitucional centralizado y nacional, *"Tell us once"*. El nuevo sistema considera que el deceso de un cónyuge genera un cambio en la situación del cónyuge sobreviviente, en lugar del final del derecho a la prestación que recibía al vivir en pareja. El nuevo servicio integrado mantiene así la continuidad de la cobertura de los sobrevivientes.

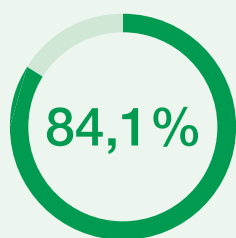
Si bien la mayoría de los países ha ajustado los programas de seguridad social para enfrentar los crecientes desafíos financieros, otra cuestión gira en torno a la evolución de las necesidades de cuidados y servicios de una población que envejece. En Israel y Suecia, por ejemplo, se observa una tendencia al desarrollo de una continuidad para el cuidado de los ciudadanos mayores. Como la población de Europa sigue envejeciendo y la cuestión de la cobertura

asequible de los cuidados de larga duración es cada vez más apremiante, la coordinación de los servicios y la adopción de políticas de envejecimiento en el propio espacio se tornan esenciales.

Diseño innovador de programas y el rol catalizador de las TIC. La colaboración estrecha entre las instituciones de seguridad social y las instituciones de salud y, a menudo, con otros organismos públicos, continúa en Europa. Esta tendencia se observa de Azerbaiyán hasta Noruega y se deriva de múltiples factores. Uno de ellos es la necesidad de proporcionar una cobertura adaptada y personalizada a las personas durante todo el ciclo de vida. Para ello tal vez sea necesario superar la inercia institucional y la compartimentación profesional y aprovechar mejor los recursos existentes. En todo caso, la evolución de las TIC hace que este proceso sea cada vez más factible.

Estonia se encuentra a la vanguardia mundial en cuanto al uso de TIC para mejorar la prestación de servicios públicos interconectados y disponibles las 24 horas. Sus resultados en materia de cobertura nacional efectiva son positivos y comprenden prestaciones familiares, prestaciones de invalidez, atención de salud y pensiones. En general, en la región, los avances de las TIC están ayudando a extender el acceso efectivo a la atención de salud, en especial a las personas que no viven en centros urbanos o cerca de instalaciones médicas. Los avances de la e-Salud pueden ayudar a superar las carencias de personal de atención médica que en algunas comunidades son un obstáculo para una cobertura de atención médica oportuna y efectiva. ■

COBERTURA EN EUROPA, POR GRUPO DE LA POBLACIÓN

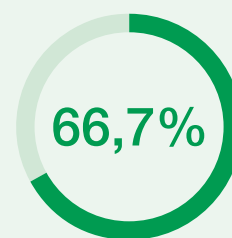


Población cubierta por al menos una prestación

Fuente: OIT (2017)



Personas mayores con cobertura efectiva



Personas vulnerables cubiertas por la asistencia social

INVIRTIENDO EN EL FUTURO



16,5% del PIB

Los gastos medios en protección social (con exclusión de la salud) en Europa son altos

Fuente: OIT (2017)



21

Número de países de Europa que garantizan una protección universal para la infancia

LISTA DE VERIFICACIÓN DE LA IDONEIDAD DE LAS PRESTACIONES MONETARIAS

- ✓ Población cubierta
- ✓ Suficiencia monetaria
- ✓ Sostenibilidad financiera
- ✓ Apoyo a la vida activa
- ✓ Apoyo a la cohesión social
- ✓ Idoneidad administrativa

Fuente: Brimblecombe (2013)

PRIORIDADES DE LOS MIEMBROS DE LA AISS

Instituciones miembros que consideran que la extensión de la cobertura es un desafío prioritario

Mundo 56%

África 87%

Américas 52%

Europa 30%

Asia y Pacífico 55%

Fuente: Encuesta mundial a los miembros de la AISS (2015)

DESAFÍO 8





Empleo de los jóvenes trabajadores

Los altos niveles de desempleo y subempleo de las mujeres y los hombres jóvenes son un desafío mundial que plantea riesgos para la salud y el bienestar personal, así como para la productividad y las tasas de crecimiento nacionales. Las respuestas coordinadas de los gobiernos, las administraciones de la seguridad social, los servicios públicos de empleo, los interlocutores sociales y las instituciones de educación y formación pueden ayudar a mejorar la empleabilidad y reducir los niveles de desempleo, subempleo e inactividad. La tendencia de los sistemas de seguridad social de la región es ir más allá de su papel tradicional de proveedores de ingresos de protección.

En muchos países, los jóvenes (de 15 a 24 años) presentan desafíos complejos para los sistemas de seguridad social. Los jóvenes trabajadores, más que otros grupos de edad, experimentan grandes dificultades de ingreso al empleo formal estable, lo cual representa altos costos para los individuos y la sociedad. En toda la región, los jóvenes tienen una mayor probabilidad de ser empleados en la economía informal que los trabajadores mayores. Más de un tercio de los trabajadores jóvenes (35,7 por ciento) están activos en la economía informal, mientras que la cifra correspondiente para toda la población activa de la región es de alrededor de un cuarto.

Las diferencias nacionales siguen siendo importantes. En algunos países, los jóvenes

trabajadores están principalmente activos en la economía informal, mientras que en otros a menudo no tienen actividad o están desempleados. Es preocupante que muchos jóvenes, en especial mujeres, no trabajan ni estudian ni siguen una formación. En los Estados miembros de la Unión Europea, la tasa de desempleo juvenil es más del doble de la tasa de desempleo general (15,2 por ciento frente a 6,7 por ciento en noviembre de 2018), con una variación del 36,6 por ciento en Grecia a 4,9 por ciento en República Checa.

La crisis mundial de 2007/08 se repercutió más en las tasas de empleo de los trabajadores jóvenes que en las de los trabajadores mayores. A pesar de la reciente evolución del mercado laboral, que ha sido positiva para los jóvenes de la región, ►►

en muchos países la tasa de empleo juvenil sigue siendo más baja que en 2008.

DESAFÍOS DEL MERCADO LABORAL Y JÓVENES TRABAJADORES

Las prioridades de las políticas nacionales producen diferentes respuestas a los desafíos comunes que plantea el desempleo. En caso de alto desempleo y envejecimiento de la población, puede ser necesario que los sistemas de seguridad social compensen la situación. Por ejemplo, cuando prioricen políticas para garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, podrán acompañarlas de medidas para alentar a los trabajadores mayores a permanecer empleados durante más tiempo. Por lo tanto, puede ser complejo equilibrar este enfoque con diferentes acciones que también ayuden a los trabajadores más jóvenes a ingresar y permanecer en el empleo.

Si bien la tasa de desempleo juvenil en la UE ha disminuido significativamente en los últimos años, acercándose a las tasas anteriores a la crisis, las tasas nacionales se mantienen altas en algunos Estados miembros. La tasa de la UE cayó por debajo de 15 por ciento a fines de 2018 y sin embargo sigue superando el 30 por ciento en Grecia, España e Italia. Además, algunos países han comenzado a experimentar una escasez de mano de obra, en particular en Europa Central y del Este. Un motivo de la creciente escasez de mano de obra es la emigración, en particular de los jóvenes con un buen nivel de educación.

En algunos países, los trabajadores jóvenes deben lidiar con numerosas dificultades para encontrar trabajo. Los principales motivos pueden ser la diferencia entre las cualificaciones y las aptitudes, la movilidad geográfica limitada y los niveles salariales insuficientes. Más preocupante aún es que las altas tasas de desempleo juvenil a menudo coexisten con las crecientes dificultades que enfrentan los empleadores para colmar las vacantes. En países como la República de Moldova, alrededor de 30 por ciento de los jóvenes no trabajan ni estudian ni siguen una formación. En 2016, 11 por ciento de las personas de 18 a 24 años de edad de toda la UE habían abandonado la escuela prematuramente.

Para que los jóvenes trabajadores ingresen con éxito al mercado laboral, la obtención de altos niveles de educación es más importante que

nunca, ya que a un alto nivel de educación suele corresponder una tasa de empleo más elevada. Cabe destacar que la experiencia laboral también es importante. En los Estados miembros de la UE, la tasa de desempleo de los jóvenes que abandonaron la educación sin experiencia laboral previa (remunerada o voluntaria) ascendió a 15,7 por ciento, mientras que para las personas que habían adquirido una experiencia laboral mientras estudiaban fue de 8,1 por ciento.

Si bien la formación académica y la experiencia laboral son factores necesarios en la oferta laboral, la evolución de los mercados laborales combinada con los cambios en la demanda de los empleadores puede dar lugar a una falta de correspondencia entre las calificaciones disponibles y las solicitadas. Los jóvenes trabajadores no siempre cuentan con las calificaciones y la experiencia necesarias para los puestos de trabajo ofrecidos. En otros casos, los jóvenes trabajadores pueden estar demasiado calificados para las ofertas de trabajo disponibles. A medida que la economía se convierte en una economía del conocimiento, estas observaciones subrayan la necesidad de coordinar y hacer más efectivas las políticas nacionales del mercado laboral y las funciones de los servicios públicos de empleo y los sistemas educativos. Es necesaria una política de reorientación de la educación para equipar a los trabajadores con las aptitudes adecuadas y fomentar el aprendizaje permanente y una mayor adaptabilidad al mundo del trabajo en rápida transformación.

Paralelamente a la transformación en una economía del conocimiento, se ha producido en la región un aumento del trabajo atípico propiciado por las nuevas tecnologías. Es probable que alrededor de uno de cada diez adultos en edad de trabajar haya provisto servicios en la economía colaborativa a través de una plataforma en línea. Sin embargo, solo una pequeña proporción de los trabajadores depende del trabajo regular en plataformas digitales como principal fuente de ingresos profesionales.

Un mecanismo observado para hacer frente a la naturaleza cambiante del trabajo es que los trabajadores trabajen por cuenta propia. Si bien esto puede ayudar a aliviar las necesidades inmediatas de ingresos de los hogares, una dificultad es que los sistemas de seguridad social suelen estar poco orientados a las necesidades de los trabajadores por cuenta propia. En más de dos tercios de los países de la UE, los trabajadores por cuenta propia no tienen

acceso a la protección por desempleo o sólo tienen un acceso voluntario.

La adecuación futura de las prestaciones de desempleo para los jóvenes trabajadores es una preocupación creciente. En la actualidad, la cobertura legal del desempleo se extiende a más de 80 por ciento de la mano de obra europea pero sólo alrededor de la mitad de estos trabajadores están cubiertos efectivamente. Los historiales de trabajo interrumpidos y las carreras fragmentadas, los períodos de desempleo recurrentes, los contratos a corto plazo, los bajos niveles salariales y las prácticas de trabajo flexible reducen la capacidad de los trabajadores de acumular derechos en el seguro de desempleo contributivo. Además, el aumento del empleo precario pone en riesgo el acceso a las medidas de seguridad y salud en el trabajo y al seguro de enfermedad y, a más largo plazo, la adecuación de las pensiones futuras de los trabajadores.

RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LOS JÓVENES TRABAJADORES

En comparación mundial, la región de Europa tiene el mayor porcentaje de trabajadores con acceso efectivo a prestaciones de desempleo (42,5 por ciento, en comparación con 21,8 por ciento a escala mundial). Es significativo que muchos países europeos también hayan intentado ampliar el alcance de la protección prevista por los regímenes

de prestaciones de desempleo combinando las prestaciones en efectivo con medidas como el desarrollo de competencias, la capacitación y las políticas activas del mercado laboral.

Las prestaciones para la población en edad de trabajar por lo general se financian parcialmente con las cotizaciones de los trabajadores, como la mayoría de las prestaciones de desempleo. Sin embargo, un número creciente de trabajadores desempleados, entre ellos trabajadores jóvenes, tienen dificultades para acceder a prestaciones contributivas debido a su historial incompleto e interrumpido de trabajo y cotizaciones. Una respuesta común consiste en aumentar la preponderancia del apoyo a la renta financiado con los impuestos. Italia se ha orientado recientemente en esta dirección.

Las prestaciones financiadas con los impuestos suelen ser menos generosas y los derechos legales que confieren no están tan firmemente arraigados como las prestaciones contributivas. La elegibilidad para estas prestaciones suele estar condicionada a cambios de comportamiento por parte del beneficiario, como el compromiso de buscar activamente un trabajo o de aceptar ofertas de trabajo. Se suele imponer un compromiso de este tipo bajo la amenaza de sanciones punitivas o de otras medidas disciplinarias. Se reconoce ampliamente que la amenaza de sanciones punitivas ejerce un efecto positivo que ayuda a los trabajadores más dispuestos y mejor formados a regresar al trabajo. Irónicamente, dichas sanciones ►►



“ Las sanciones resultan menos efectivas para las personas en edad de trabajar que más lo necesitan y que tienen mayores problemas para regresar al trabajo ”

resultan menos efectivas en el caso de las personas en edad de trabajar que más lo necesitan y que tienen mayores problemas para regresar al trabajo.

La necesidad de promover el empleo de los jóvenes trabajadores es un objetivo estratégico en toda la región. Si bien se ha iniciado un importante número de programas en toda la UE, las medidas nacionales también son corrientes.

Azerbaiyán, con sus antecedentes de apoyo al empleo juvenil reconocidos a nivel internacional, cuenta con una Estrategia Nacional de Empleo 2017-2030, y en 2018 adoptó una Ley de seguro de desempleo. En Francia, los jóvenes de entre 18 y 25 años de edad, que anteriormente estaban excluidos del programa de ingreso de solidaridad activa (*Revenu de solidarité active – RSA*), ahora tienen acceso a la protección en caso de desempleo.

Alemania ha extendido el acceso a la protección por desempleo a los trabajadores atípicos, mientras que Austria lo ha hecho al flexibilizar los períodos de trabajo que dan derecho a las prestaciones. Dinamarca ha aumentado la duración de las prestaciones de desempleo de dos a un máximo de tres años. Los Países Bajos, Portugal y la Federación de Rusia cuentan con estrategias para proporcionar a los solicitantes de empleo y a los beneficiarios de prestaciones de desempleo un acceso facilitado a la formación, la reconversión, la certificación y la equiparación de puestos de trabajo.

Muchos países han introducido empleos subsidiados y disposiciones de crédito para incentivar a los empleadores a contratar trabajadores desempleados y

crear puestos de trabajo. Otros países, como Estonia, han ampliado los servicios de asistencia al empleo y orientación profesional para ayudar a los trabajadores a conservar sus empleos.

Finlandia ha fusionado la administración de los servicios de protección social y de empleo en una ventanilla única que pone en relación el suministro de protección social y los servicios de empleo. Se espera que el sistema integrado permita abordar mejor el desempleo y la pobreza.

El aprendizaje y las prácticas de capacitación diseñadas para invertir en los jóvenes trabajadores son otro elemento de políticas importante. Los sistemas de aprendizaje, que funcionan como un elemento integral de los mercados laborales, se consideran como una de las causas de la reducción de las tasas de desempleo juvenil. Estos sistemas exigen una colaboración a nivel nacional entre gobiernos, empleadores y sindicatos, entre otras cosas para establecer los niveles salariales y la reglamentación del mercado laboral. Un acuerdo dentro de la UE reafirma el derecho a la seguridad social de los aprendices.

Para dar apoyo a las expectativas de empleo de los trabajadores jóvenes y satisfacer sus necesidades de aprendizaje continuo, las acciones combinadas del gobierno, las administraciones de la seguridad social, los servicios públicos de empleo, los interlocutores sociales y los servicios de educación y capacitación muestran un camino a seguir. Sobre esta base, se vuelve posible la exitosa transición de los jóvenes de la escolarización a la formación profesional o a la educación continua y el trabajo decente. ■

AUMENTO DEL EMPLEO POR CUENTA PROPIA



La tasa de desempleo juvenil era más del doble de la tasa de desempleo total

Fuente: tradingeconomics.com (2018)



Más de un tercio de los jóvenes trabajadores están ocupados en el sector informal, frente a un cuarto de todos los trabajadores

Fuente: OIT (2018)

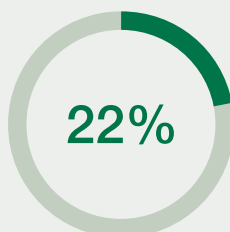
AUMENTO DEL EMPLEO A TIEMPO PARCIAL



45,3 millones

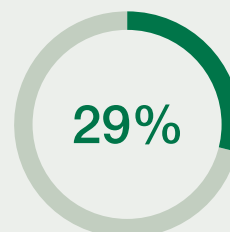
Número de personas en la UE que trabajaron a tiempo parcial en 2016

Fuente: Eurostat (2017)



Porcentaje de puestos de trabajo creados en la UE en 2015/16 que eran a tiempo parcial

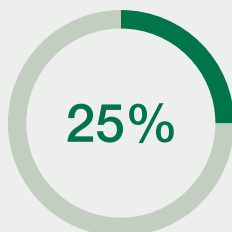
Fuente: OIT (2017)



Porcentaje de trabajadores empleados involuntariamente a tiempo parcial en la UE que eran trabajadores pobres en 2014

Fuente: Eurofound (2017)

AUMENTO DEL EMPLEO POR CUENTA PROPIA



Porcentaje de trabajadores por cuenta propia sin empleados de la UE que eran trabajadores pobres en 2014

Fuente: Eurofound (2017)



Porcentaje de trabajadores por cuenta propia de la UE en riesgo de no tener acceso a la protección por desempleo en 2014

Fuente: Commission européenne (2015)

DESAFÍO 9





Protección de los trabajadores migrantes

Los esfuerzos oficiales para resolver los desafíos de seguridad social que plantean los trabajadores migrantes tienen una larga historia en Europa. El primer acuerdo bilateral de seguridad social de la región se celebró entre Francia e Italia en 1904. El aumento del número de trabajadores móviles en la región ha acrecentado la demanda de acuerdos internacionales que reconozcan la necesidad de transferir y proteger los derechos adquiridos por los trabajadores. A pesar de ello, los debates sobre las migraciones con frecuencia giran en torno a las corrientes migratorias irregulares e ilegales y a la llegada de personas desplazadas por la fuerza, refugiadas y solicitantes de asilo. Para reorientar el debate y proteger los derechos de los trabajadores, las administraciones de la seguridad social de la región pueden desempeñar una importante función de promoción del derecho a la seguridad social para los trabajadores migrantes formales.

En todo el mundo, hay alrededor de dos mil millones de migrantes internos e internacionales. Como en otras regiones, en la actualidad la migración laboral en la región europea es muy alta. El diseño de mecanismos de seguridad social para los trabajadores migrantes ha avanzado en distintas direcciones y a diferentes ritmos en los países de Europa occidental, meridional y central y en Eurasia (incluidos los países de la antigua URSS de Europa oriental

y Asia central, excepto los Estados bálticos). La creación de bloques comerciales regionales, en particular la Unión Europea (UE), la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y la Unión Económica Euroasiática (UEEA), han aumentado las posibilidades de movilidad económica de los trabajadores. ►►

El extenso uso del idioma ruso como *lingua franca* de negocios en muchos países euroasiáticos también ha facilitado la migración de trabajadores. Durante la primera década de transición de la antigua economía bajo mando soviético, los rápidos cambios económicos provocaron un aumento del desempleo en algunos países euroasiáticos. A fines de la década de 1990, la contracción demográfica y el envejecimiento de la población combinados con la emigración de Bielorrusia, la Federación de Rusia y Ucrania provocaron una escasez de mano de obra que exigió la llegada de trabajadores extranjeros. En Kazajistán, el crecimiento económico de los últimos años ha superado la oferta nacional de mano de obra, lo cual lleva al país a recurrir a mano de obra migrante.

El derecho fundamental de los ciudadanos de la UE a la libre circulación para trabajar dentro de la UE ha eliminado las fronteras de migración interna. En Eurasia, la migración se controla y administra a nivel interestatal. La libertad de viajar sin visado, estipulada en el marco de la CEI (excepto por el requisito mutuo de visa entre Georgia y la Federación de Rusia) significa en la práctica la libre circulación para los ciudadanos de la CEI a través de la mayor parte de las fronteras de Eurasia. Sin embargo, las leyes nacionales exigen un permiso de residencia y empleo en casi todos los países de Eurasia. Los trabajadores migrantes internacionales procedentes de fuera de la región generan retos administrativos adicionales para los sistemas de seguridad social. En algunos países, un desafío para la extensión efectiva de la cobertura de la seguridad social es que muchos trabajadores migrantes están activos en la economía informal.

| DESAFÍOS Y REPERCUSIONES DE LAS MIGRACIONES

A nivel mundial, la mayoría de los trabajadores migrantes internacionales son hombres. Sin embargo, en toda Europa, las mujeres representan poco más de la mitad de todos los migrantes internacionales. Uno de los motivos es el envejecimiento de la población europea y el despliegue de las cadenas mundiales de atención. En consecuencia, muchas mujeres llegan a la región para aceptar trabajo como empleadas domésticas y proveedoras de cuidados. Si bien el trabajo de los migrantes genera flujos positivos de remesas en el país de origen, este tipo de migración puede generar carencias de proveedores

de cuidados en los países de origen. Un desafío para los sistemas de seguridad social son las trabajadoras domésticas, en su mayoría mujeres, que representan una proporción importante de la fuerza laboral mundial del sector informal y constituyen uno de los grupos de trabajadores más vulnerables.

El Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), afirma que los trabajadores domésticos deben gozar de condiciones no menos favorables que las de los demás trabajadores que están generalmente protegidos por sistemas de seguridad social, incluso en caso de maternidad. Siete países de la región de Europa han ratificado este instrumento jurídico, a saber, Alemania, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Italia, Portugal y Suiza.

Existe una firme justificación de derechos humanos para ampliar la cobertura y ofrecer igualdad de trato a los trabajadores migrantes. Al mismo tiempo, la extensión de la cobertura supone muchos resarcimientos positivos para los programas de seguridad social y la economía. La extensión de la cobertura no sólo garantiza el acceso a prestaciones y servicios esenciales, sino que mejora la cohesión social, facilita el crecimiento económico y fortalece el apoyo del público a los programas de seguridad social. Además, intensifica los esfuerzos por reglamentar los mercados laborales, reduce el potencial de explotación y acrecienta la movilidad.

| RESPUESTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA CUBRIR LAS NECESIDADES DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES

Los trabajadores migrantes a menudo son contribuyentes netos del sistema nacional de seguridad social. También contribuyen de manera significativa al desarrollo económico y a abordar los actuales desafíos demográficos y del mercado laboral. Por estos motivos, los países de la UE, no pertenecientes a la UE y euroasiáticos disponen de una serie de medidas para crear mecanismos de recepción flexibles.

En la región, los empleadores tienen una demanda de trabajadores cualificados y competentes. En respuesta, la UE está adaptando un régimen migratorio para emitir un permiso de residencia y trabajo especial para

trabajadores altamente calificados que no pertenecen a la UE, llamado tarjeta azul de la UE. Habida cuenta de la experiencia de la UE, varios países de Eurasia han introducido medidas similares para trabajadores altamente calificados. Azerbaiyán, Kazajstán y Rusia, por ejemplo, han simplificado los procedimientos para atraer mano de obra extranjera calificada.

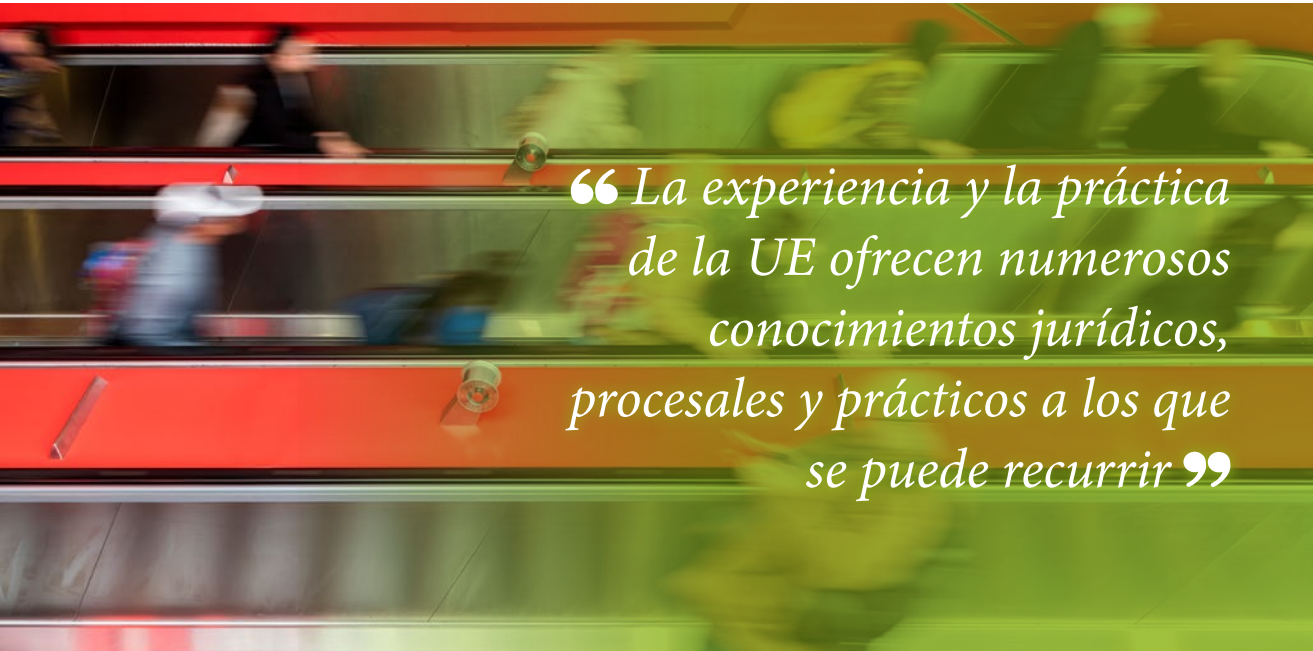
Los trabajadores de temporada, que generalmente se desempeñan en los sectores de la agricultura, la horticultura y el turismo, están activos en los mercados laborales de toda la región de Europa. La Federación de Rusia es el principal destino para los trabajadores migrantes de Eurasia, incluidos los trabajadores de temporada. Casi 9 millones de trabajadores provenían de países de la CEI a fines de 2018. Cada año, la economía de la UE contrata más de 100 000 trabajadores de temporada que no provienen de la UE. Estos trabajadores migrantes a menudo operan en condiciones de trabajo exigentes y corren el riesgo de ser explotados, lo cual puede constituir una amenaza para su salud y su seguridad. Este hecho llevó al Parlamento Europeo y al Consejo a adoptar en 2014 la Directiva sobre los trabajadores de temporada que estipula las condiciones de ingreso y estadía de los nacionales de terceros países que buscan trabajo de temporada.

Una respuesta necesaria de la seguridad social a las grandes rutas migratorias entre países es la firma de un acuerdo bilateral de seguridad social entre países. Estos acuerdos permiten verificar la identidad personal y la elegibilidad de los trabajadores

migrantes para la seguridad social, así como calcular los derechos y su transferibilidad. Dichos acuerdos no sólo establecen las reglas de trato, sino que dan lugar a medidas coordinadas para la administración de los casos y la comunicación efectiva entre las diferentes partes interesadas.

Si bien existen cientos de acuerdos de este tipo en todo el mundo, la gran mayoría de ellos es en países de la Unión Europea y Europa Occidental. Para sacar el máximo provecho de estos acuerdos, reducir el estrés y facilitar la cohesión social, es común que los sistemas de seguridad social cuenten con estrategias de comunicación para informar a los trabajadores migrantes sobre sus derechos a la seguridad social.

Los acuerdos bilaterales aún son el instrumento internacional más importante para garantizar los derechos a la seguridad social de los trabajadores migrantes. El caso de la República de Moldova es digno de mención. Se estima que más de un millón de Moldovos han migrado para trabajar en toda Europa o más lejos. Dada la ubicación del país en la encrucijada entre dos sistemas geopolíticos, las corrientes migratorias de Moldova se dividen en dos ramas principales: hacia los países de la CEI y hacia la UE. Moldova, importante fuente de trabajadores migrantes, ha hecho progresos considerables en la protección de sus ciudadanos en el extranjero, en particular por medio de diversos acuerdos bilaterales, entre ellos más de diez con países de la UE. ►►



“La experiencia y la práctica de la UE ofrecen numerosos conocimientos jurídicos, procesales y prácticos a los que se puede recurrir”

Los mecanismos y las reglamentaciones de coordinación regional para satisfacer las diversas necesidades de los trabajadores migrantes, así como de los mercados laborales nacionales y los sistemas de seguridad social, también son importantes. En la UE, las reglas de coordinación se basan en cinco principios fundamentales: igualdad de trato independientemente de la nacionalidad, adición de los períodos de seguro adquiridos en diferentes sistemas nacionales, exportación de las prestaciones al territorio de la UE, una sola legislación aplicable, cooperación administrativa e intercambio de datos entre instituciones de seguridad social.

Un importante instrumento para obtener servicios de salud en la UE es la tarjeta europea de seguro de enfermedad. Emitida de forma gratuita, la tarjeta permite a todas las personas aseguradas o cubiertas por un sistema obligatorio de seguridad social del Espacio Económico Europeo y Suiza recibir tratamiento médico en otro Estado miembro, en función de las condiciones del país de emisión.

La experiencia y la práctica de la UE ofrecen numerosos conocimientos jurídicos, procesales y prácticos a los que se puede recurrir para diseñar enfoques y respuestas a los desafíos de la seguridad social de toda Europa y Eurasia. La movilidad profesional cumple un papel crucial en la integración regional de las economías de Eurasia y la reciente creación de la Unión Económica Euroasiática (UEEA) es un importante avance para responder a los desafíos

administrativos, políticos y prácticos con los que lidia la seguridad social.

Estos desafíos incluyen la falta de mecanismos administrativos para integrar a los migrantes en los regímenes de seguridad social, la necesidad de garantizar la transferibilidad de las cotizaciones y las prestaciones, el problema de la insuficiencia de datos e información sobre los mecanismos y los enfoques nacionales existentes, la ausencia de un marco regional que proporcione sistemas y estándares compatibles en cuanto a las expectativas de cobertura, los mecanismos de transferibilidad y la evaluación y conversión de las cotizaciones y prestaciones.

Se ha preparado un proyecto de acuerdo sobre las pensiones para los trabajadores de los Estados miembros de la UEEA, inspirado de principios similares a las normas para la coordinación de los sistemas de pensiones de la UE. Se espera que más adelante este acuerdo reemplace el acuerdo establecido en 1992 para simplificar el suministro de pensiones en los países post-soviéticos tras la desintegración de la Unión Soviética.

Sobre la base de las medidas legislativas adoptadas en Rusia, se están realizando cada vez más esfuerzos para fortalecer la seguridad social de los trabajadores migrantes de la región euroasiática. En 2018, Kazajstán acogió la Cuarta Reunión del Comité Consultivo sobre seguridad social, respeto de los derechos de pensión, cuidados de salud y trabajadores profesionales de los Estados miembros de UEEA. El orden del día de la reunión del Comité incluyó cuestiones de cumplimiento con los derechos de pensión y atención médica. ■

CORRIENTES MIGRATORIAS



Los dos principales destinos regionales de las migraciones son los países de la Unión Europea y de la ex Unión Soviética

Fuente: AISS (2016)

9 millones

Número de migrantes temporarios que viven legalmente en Rusia

Fuente: Eurostat (2018)

~22 millones

Número de personas no ciudadanas de la UE que viven en la UE, que representa más de 4% de la población de la UE

Fuente: Eurostat (2018)

1 millón

Número estimado de Moldovos que viven en el exterior, sobre una población inferior a 4 millones de personas

Fuente: Base de datos de buenas prácticas de la AISS (2018)

MIGRANTES Y GÉNERO



Más de la mitad de los trabajadores migrantes internacionales en Europa son mujeres

Fuente: migrationdataportal.org (2018)



Menos de la mitad de los trabajadores migrantes internacionales en todo el mundo son mujeres

Fuente: migrationdataportal.org (2018)

ACUERDOS BILATERALES DE SEGURIDAD SOCIAL



1904

Este año, el primer acuerdo bilateral de Europa fue firmado entre Francia e Italia

Fuente: OIT (2012)

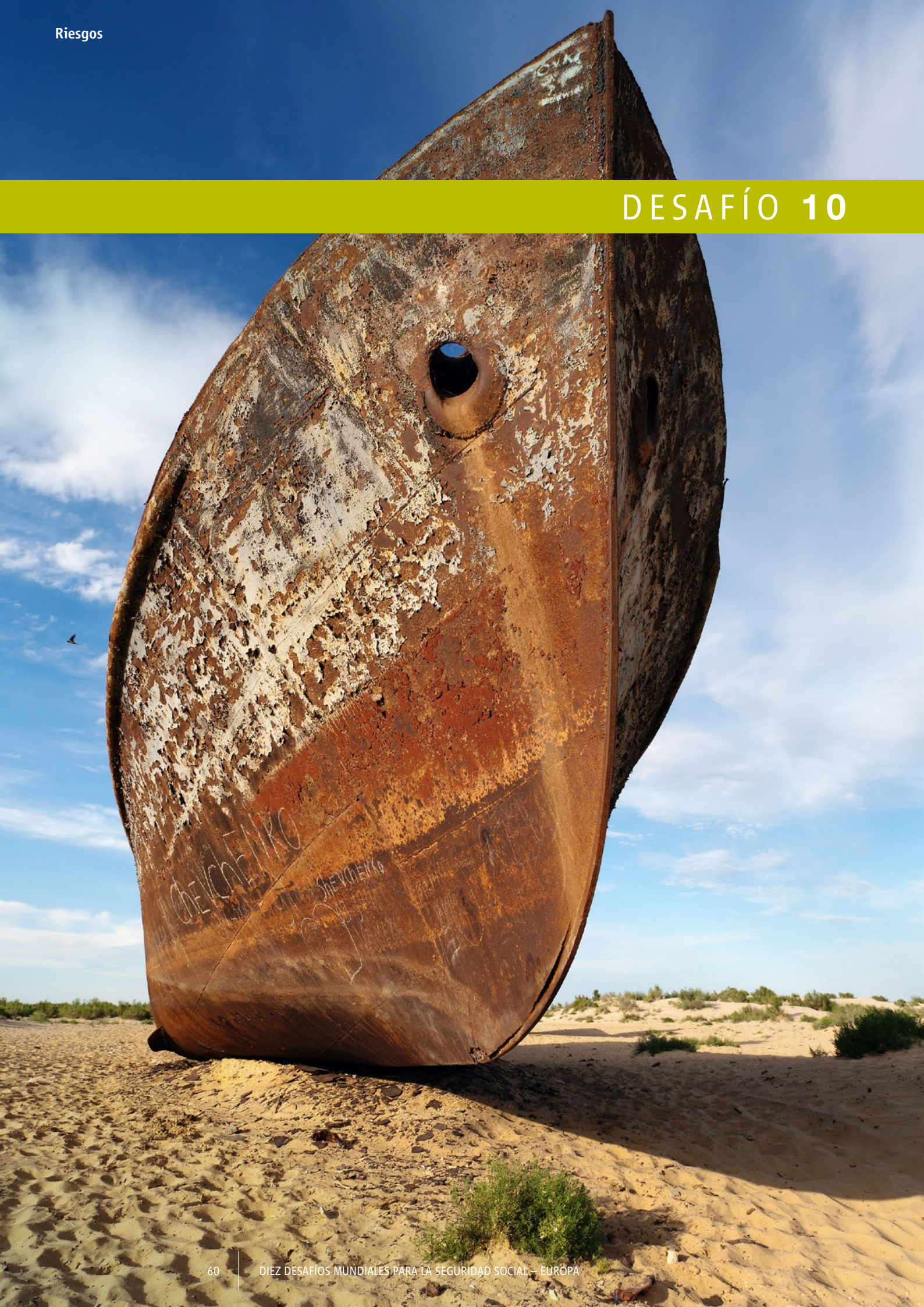


Más de la mitad

La mayoría de los tratados bilaterales del mundo incluyen a países europeos

Fuente: OIT (2015)

DESAFÍO 10





Nuevos riesgos, crisis y acontecimientos extremos

El contexto mundial es incierto. Las sociedades y las economías están expuestas a diversas crisis económicas, sociales, políticas y ambientales que a menudo son imprevisibles. Los sistemas de seguridad social pueden absorber y atenuar las peores consecuencias de estas crisis e intentar reducir su frecuencia y su gravedad. Además, permiten a las sociedades recuperarse más rápidamente de los efectos negativos y prepararse mejor para eventos futuros.

Europa siempre ha estado particularmente expuesta a riesgos ambientales, sociales, sanitarios, políticos y económicos. Sin embargo, se percibe un aumento de la frecuencia y la gravedad de estas crisis. Al mismo tiempo, están apareciendo nuevos riesgos y fuentes de perturbaciones externas a los sistemas de seguridad social. En respuesta a esta creciente incertidumbre, las funciones de gestión del riesgo de los programas de seguridad social se extienden cada vez más allá del tradicional papel reactivo.

Los nuevos riesgos y las crisis externas exacerbaban la incertidumbre derivada de los riesgos convencionales del ciclo de vida y del mercado laboral que cubren los sistemas de seguridad social. Para responder a estos riesgos de manera efectiva, las instituciones de seguridad social deben seguir esta evolución de manera gradual. Primero, durante un período de planificación y prevención que permita identificar posibles crisis y reducir sus posibles efectos. Las etapas

siguientes deben ser la delimitación del rol de la institución durante la crisis y, luego, su función de seguimiento. El seguimiento es importante porque, aunque los acontecimientos sean de corta duración, sus efectos negativos pueden perdurar.

| NUEVOS DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

Los sistemas de seguridad social son actores centrales de la prevención, la gestión y la atenuación de los riesgos a gran escala. En un contexto de incertidumbre mundial, no se cuestiona la relevancia y la necesidad continua de los programas sociales públicos basados en los principios de solidaridad, seguridad y equidad. Esto se confirma observando los nuevos riesgos y las posibles conmociones a las que se enfrentan los sistemas de seguridad social de la región. ►►

Cambio climático. Los tres años más calurosos en promedio han sido 2015, 2016 y 2017 y se espera esta tendencia se mantenga en 2018. En Europa central, los aumentos de temperatura en los últimos 40 años han sido dos veces superiores al promedio mundial. Esto se ha traducido por eventos extremos: inundaciones mortales en Francia, España e Italia y sequías en Europa septentrional, Suiza y el Reino Unido. En general, estos eventos se repercuten en la actividad y la productividad económica, así como en la salud y el bienestar de la población europea.

Las crisis económicas. Pese a cierta recuperación económica tras la crisis financiera y económica mundial de 2007/08, los salarios reales en muchos países siguen siendo inferiores a los de 2010. Durante este período, los ingresos de los hogares se han estancado y el costo de los productos básicos ha aumentado, lo cual ha llevado al empobrecimiento relativo de los grupos de ingresos medios y bajos. De este modo, han aumentado las solicitudes a los sistemas de seguridad social, al tiempo que se ha contraído la base de cotizaciones que financia la seguridad social.

Nuevos desafíos para la salud. La incidencia de las enfermedades no transmisibles está aumentando en la región. Una preocupación es el creciente grupo de ciudadanos mayores de 80 años frágiles y cuyas necesidades de salud física y mental traen desafíos cada vez mayores a los servicios sociales y a los actuales sistemas de cuidados de salud. Otra tendencia, en especial en los grupos de edad más joven, es el alza de los problemas de salud mental.

Transformación del mercado laboral. La creciente fragmentación del trabajo, la naturaleza cambiante de los mercados laborales y las bajas tasas de crecimiento salarial afectan negativamente el equilibrio financiero de los programas de seguridad social, la seguridad económica de las personas cubiertas y el bienestar de las personas, las familias y los hogares. Los cambios en el mercado laboral pueden dar lugar a historiales de cotización fragmentados e incompletos y, por lo tanto, a bajos niveles de cotizaciones a partir de las cuales se calculan los derechos a las prestaciones. En algunos casos, los trabajadores pueden no ser elegibles para las prestaciones contributivas basadas en derechos debido al bajo volumen de cotizaciones. Ello aumenta la demanda de programas de asistencia social que suelen ser menos generosos y se financian con los impuestos. Cada vez más, la elegibilidad

para las prestaciones de asistencia social para la mayoría de las personas en edad de trabajar de la región depende del cumplimiento con ciertos comportamientos, como la búsqueda activa de empleo, y el incumplimiento se suele sancionar.

Cambios en el entorno político. Los altos niveles de desigualdad social alimentan la creciente insatisfacción de las poblaciones nacionales. Los efectos de estos cambios pueden no concordar con los importantes principios sobre los que se sostiene gran parte de la seguridad social europea: universalismo, solidaridad, redistribución y equidad.

| RESPUESTA A LOS NUEVOS DESAFÍOS

A pesar de las restricciones de funcionamiento y de las presiones externas, las instituciones de seguridad social han demostrado su capacidad de adaptarse a nuevos y variados desafíos, lo cual recalca que la innovación se ha vuelto un atributo crucial para la prestación de servicios de calidad.

Cambio climático. La región es particularmente vulnerable por dos razones: el aumento del número de acontecimientos extremos que ejercen a corto plazo repercusiones directas e incluso mortales (por ejemplo, las inundaciones) y repercusiones a más largo plazo (degradación del estado de salud, viabilidad del modelo de negocios predominante, etc.). Las respuestas institucionales deben reflejar este cambio. Varias instituciones están considerando reequilibrar su cartera de inversiones de fondos de reserva con el objetivo de reducir la exposición a los sectores económicos y las empresas cuyo modelo de negocios se basa en los combustibles fósiles. Otras instituciones proporcionan ayuda a corto plazo para las personas afectadas por tormentas, inundaciones y sequías.

Crisis económicas y financieras. Las prestaciones universales son de particular importancia para la equidad y la solidaridad. En la práctica, al desvincular las condiciones relacionadas con el empleo de los requisitos de elegibilidad para algunas prestaciones, se diversifica el riesgo y es más probable que los grupos de población más vulnerables estén protegidos. Otra cuestión es la gestión de las inversiones de los fondos de reserva de la seguridad social. Por ejemplo, se puede reducir el riesgo reorientando parcialmente la rentabilidad de las inversiones del crecimiento económico

nacional hacia inversiones sociales, como proyectos nacionales de infraestructura.

Riesgos para la salud. La preponderancia en los últimos años de las enfermedades no transmisibles puede considerarse un nuevo riesgo, pero también una crisis. Junto con los cambios en las estructuras familiares, las enfermedades no transmisibles generan costos directos para los sistemas de salud y los servicios de cuidado. Se puede observar en la región una serie de medidas preventivas destinadas a reducir el riesgo mediante la promoción de regímenes alimenticios más saludables, del ejercicio físico y de reducciones en las emisiones tóxicas y contaminantes. También se observa el uso de métodos de detección precoz en el sector de la salud. Si bien en la región se proveen cuidados de larga duración formales (Alemania, por ejemplo, cuenta con un modelo financiado por las cotizaciones al seguro social), Europa aún carece de un número suficiente proveedores de cuidados de larga duración. Algunas instituciones intentan colmar esta carencia de personal por medio de estrategias de inversión apropiadas. A falta de una coordinación o de la disponibilidad de los servicios de cuidados de larga duración, los canales oficiales de cuidados reciben una creciente carga de trabajo. Para completar los cuidados formales promoviendo al mismo tiempo medidas preventivas, es necesario elaborar políticas de envejecimiento en el propio espacio.

Cambios en el entorno político. El marco jurídico institucional y reglamentario de una

institución de seguridad social puede garantizar un grado de independencia y autonomía, más allá de los cambios políticos nacionales. Una serie de Directrices de la AISS respalda a las instituciones en este sentido. Por ejemplo, las *Directrices de la AISS sobre la Inversión de los Fondos de la Seguridad Social* estipulan las principales estructuras y las respuestas a situaciones tales como la imposición de ciertas inversiones al fondo de reserva de la institución de seguridad social. Para contrarrestar la posible opinión pública negativa en contra de las instituciones de seguridad social y reducir al mínimo el estigma personal vinculado con la percepción de ciertas prestaciones, una mejor comunicación y mensajes positivos pueden mejorar la comprensión del público y la percepción del valor de la seguridad social para la población.

Acontecimientos extremos o conmociones.

Son esenciales sistemas de provisión de servicios eficaces y robustos en caso de que la infraestructura tradicional se vea afectada por un acontecimiento o evento extremo. Si bien los servicios electrónicos son importantes y a menudo pueden ampliarse en situaciones de crisis, no sólo dependen del suministro eléctrico, sino también de la seguridad de las redes frente a la pérdida de datos y la piratería. En caso de pérdida de la energía eléctrica, son necesarias otras redes y otras vías. Por lo tanto, las infraestructuras cruciales deben ser objeto de una rigurosa planificación de la continuidad de las actividades y de enfoques a prueba de errores, ►►

“ Las instituciones de seguridad social han demostrado su capacidad de adaptarse a nuevos y variados desafíos ”



inclusive el eventual recurso, en casos extremos, a métodos y medidas aparentemente obsoletos.

Las respuestas a las crisis y los riesgos emergentes deben incluir una serie de diversas medidas coordinadas y la participación de varias partes interesadas. Se deben determinar las responsabilidades y las metas desde el principio. Cuando se produce una crisis, es importante que las respuestas en las redes eviten la repetición de

esfuerzos y el desperdicio de recursos. También pueden ser necesarias medidas *ad hoc* para responder de manera adaptada a los efectos de las crisis. Sin embargo, cabe reiterar que las respuestas efectivas a las crisis generalmente exigen un elemento reactivo que permita abordar las necesidades inmediatas y un elemento preventivo que permita reducir el riesgo futuro y atenuar la gravedad de las consecuencias. ■

CAMBIO CLIMÁTICO Y ACONTECIMIENTOS EXTREMOS



3,4 millones

Personas afectadas por las inundaciones en Europa de 2000 a 2011

Fuente: OMS (2018)



1 000

Vidas perdidas a causa de las inundaciones en Europa (2000-2011)



>70 000

Decesos en 12 países europeos debido a la ola de calor de 2003

EL ALCANCE Y LAS CONSECUENCIAS DE LOS RIESGOS ESTÁN AUMENTANDO



2010→2016

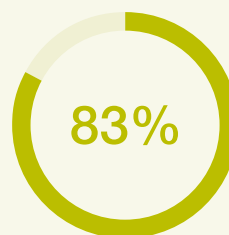
12 800 millones de EUR

Pérdidas económicas anuales medias provocadas por condiciones climáticas extremas en los Estados miembros de la Agencia Europea de Medio Ambiente (2010-2016)

Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente (2018)



En los Estados miembros de la Agencia Europea de Medio Ambiente, la mayoría de las pérdidas económicas fueron provocadas por sólo 3% de todos los acontecimientos extremos registrados (2010-2016)



Los desastres naturales provocados por condiciones climáticas extremas (1980-2016) fueron responsables de la mayor parte de las pérdidas monetarias comunicadas en los Estados miembros de la UE

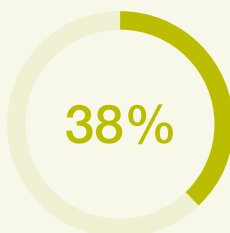
RIESGO DE CIBERATAQUE EN EUROPA



80 millones

Ciberataques en Europa en 2018

Fuente: ThreatMetrix (2018)



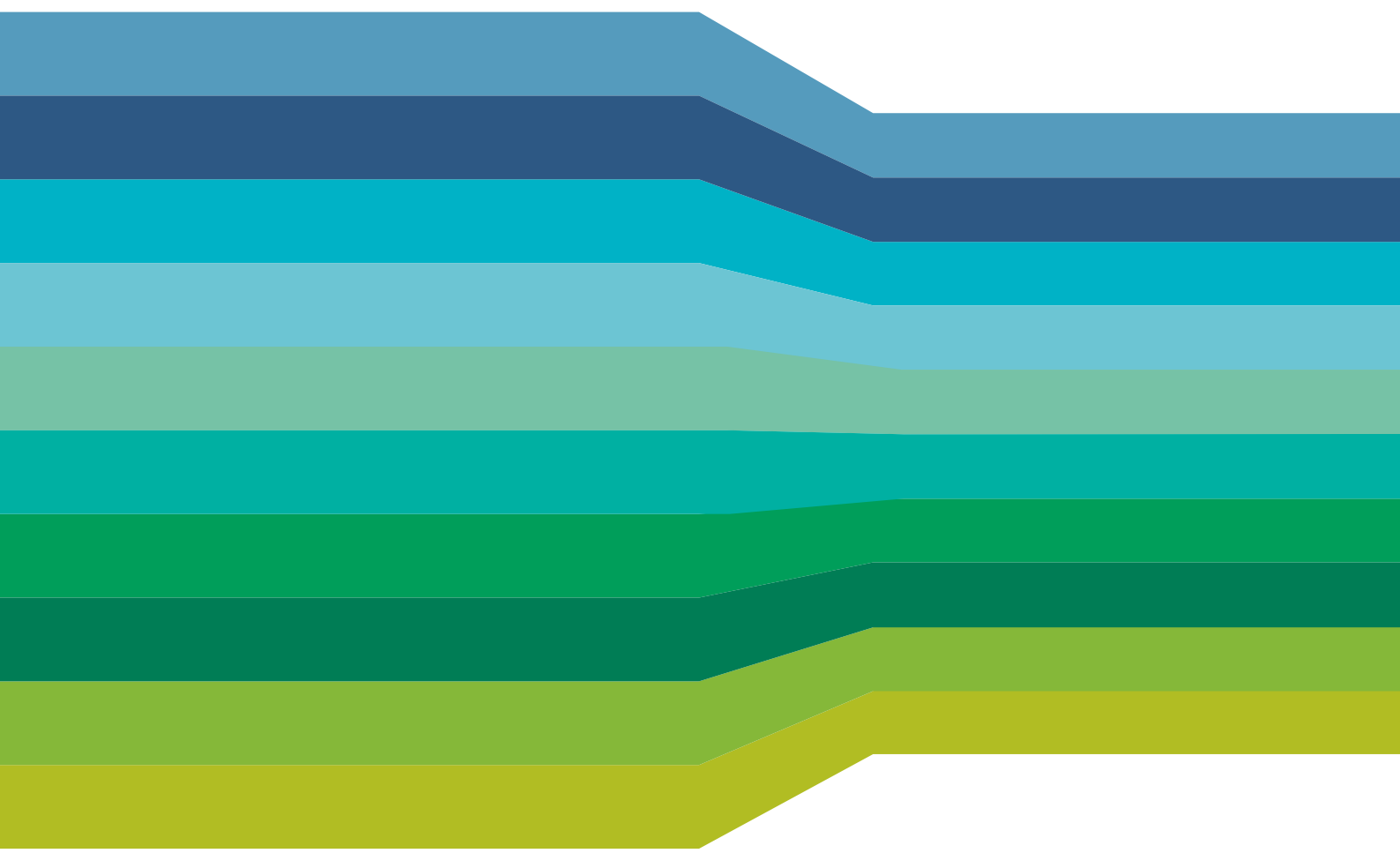
Proporción de la ciberdelincuencia mundial que se originó en Europa en 2018



1 440 millones de EUR

Costo de las transacciones con tarjetas fraudulentas en los países de la Zona Euro en 2013

Fuente: Europol (2018)



Asociación Internacional de la Seguridad Social
4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

www.issa.int