



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

EVOLUCIÓN & TENDENCIAS

Europa:

Mejorando la sostenibilidad
de los regímenes integrales
de seguridad social



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

EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS

Asociación Internacional de la Seguridad Social
Ginebra, 2013

Las publicaciones de la Asociación Internacional de la Seguridad Social están protegidas por derechos de propiedad intelectual. No obstante, pueden reproducirse breves extractos de estas publicaciones, sin autorización, cuando se trate de fines no lucrativos, a condición de que se mencione la fuente. Los derechos de reproducción o de traducción deben solicitarse a la Asociación Internacional de la Seguridad Social, Publicaciones de la AISS, Case postale 1, CH-1211 Ginebra 22, Suiza.

Las denominaciones aquí empleadas, conformes a la práctica de las Naciones Unidas, no implican juicio alguno por parte de la AISS sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras.

Si bien la preparación y reproducción de los datos se ha tratado con la diligencia debida, la AISS declina toda responsabilidad por cualquier imprecisión, omisión o error en los datos mencionados y, en general, por cualquier daño o perjuicio financiero o de cualquier otro tipo derivado del uso de la presente publicación.

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

También publicado en inglés:

*Europe: Enhancing the sustainability
of comprehensive social security systems*

También publicado en francés:

*Europe: renforcer la viabilité des régimes
de sécurité sociale*

También publicado en alemán:

*Europa: Ausbau der Tragfähigkeit umfassender
Systeme der sozialen Sicherheit*

Impreso en Suiza

ISBN 978-92-843-3200-7

ISSN (impreso) 2071-3940

ISSN (en línea) 2071-3959

© Asociación Internacional de la Seguridad Social 2013

Índice

- 1 | CAPÍTULO 1** Introducción

- 5 | CAPÍTULO 2** La crisis y la seguridad social: Las consecuencias significativas, la evolución de las respuestas y de los roles

- 13 | CAPÍTULO 3** Convergencia de los objetivos de las políticas de seguridad social y de empleo en pro de resultados coherentes

- 21 | CAPÍTULO 4** Enfoques proactivos y preventivos para fortalecer la inversión en seguridad, salud y empleabilidad

- 29 | CAPÍTULO 5** Excelencia administrativa: Tres formas de hacer más con menos

- 35 | CAPÍTULO 6** Conclusión

- 39 | REFERENCIAS**

- 43 | APÉNDICE**

AGRADECIMIENTOS

Este informe ha sido redactado bajo la responsabilidad del Observatorio de la Seguridad Social de la AISS.

El informe ha sido elaborado por Simon Brimblecombe, Ian Orton, Bernd Treichel y Yukun Zhu con los aportes y comentarios de Jaime Arevalo, Florian Léger, Shea McClanahan, Maribel Ortiz, Jens Schremmer y Cherry Thompson-Senior.

Roddy McKinnon ha corregido el informe y ha coordinado el diseño y la producción. Frédérique Bocquet ha prestado apoyo editorial.

Prólogo

Este informe de evolución y tendencias se ha preparado para el segundo Foro Regional de la Seguridad Social para Europa, organizado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y celebrado en Estambul, del 28 al 30 de mayo de 2013, por invitación del Instituto del Seguro Social de Turquía. Este informe regional para Europa se inscribe dentro de los esfuerzos continuos por comprender y surcar mejor los obstáculos que se presentan a las organizaciones miembros de la AISS en las distintas regiones del mundo.

El primer informe regional de evolución y tendencias presentado durante el Foro para Europa en Varsovia, en marzo de 2010, así como los problemas revelados en el informe mundial de evolución y tendencias de 2010, elaborado para el Foro Mundial de la Seguridad Social que tuvo lugar en Ciudad del Cabo, confirmaron que la seguridad social dinámica es un elemento indispensable para garantizar la cohesión social y facilitar el desarrollo económico. Un mensaje fundamental es que para satisfacer la demanda de prestaciones y servicios más adaptados a las necesidades de las personas, las instituciones de seguridad social precisan mejorar continuamente su desempeño administrativo. En Europa, la complejidad de los desafíos provocados por la incertidumbre económica, las altas tasas de desempleo, el envejecimiento demográfico y las restricciones presupuestarias han intensificado esta necesidad. Pese a ello, como lo muestra este segundo informe regional para Europa, los resultados de las administraciones de la seguridad social de la región son positivos.

Este informe aborda cuatro temas principales: las importantes y aún perceptibles repercusiones de la crisis, y la evolución de las respuestas y funciones de la seguridad social frente a éstas; la convergencia de las políticas de seguridad social y de las políticas de empleo

para obtener resultados más coherentes; los factores incitativos y disuasivos que redoblan la importancia de los enfoques proactivos y preventivos de la seguridad social; tres tendencias que contribuyen a la consecución de la excelencia administrativa. Estos temas reflejan las dificultades prácticas a las que se enfrentan las administraciones de la seguridad social de la región y las respuestas innovadoras adoptadas para enfrentarlos. La elección de estos temas permite orientar los esfuerzos de la red regional europea de la AISS por construir una plataforma de expertos para la cooperación regional y el intercambio de conocimientos técnicos. La Red Europea de la AISS representa la verdadera esencia y la fuerza de la AISS: una plataforma efectiva para promover la cooperación activa entre las organizaciones miembros a fin de alcanzar su objetivo de desarrollo y promoción de la seguridad social.

Este informe tiene dos objetivos. El primero es sintetizar e interpretar las principales evoluciones y tendencias recientes de la región y el segundo es ofrecer información preliminar de importancia para la sesión de evolución y tendencias del Foro Regional de la Seguridad Social en Europa. La evolución y las tendencias de la región ofrecen importantes pautas para las administraciones de la seguridad social de todo el mundo. El foro regional nos ofrecerá a todos una oportunidad de comentar las observaciones de este informe. Espero que este informe estimule nuestros debates e invito a todos a contribuir activamente antes, durante y después del Foro Regional de la Seguridad Social en Europa que se celebrará en Estambul. El resultado de estas discusiones tendrá su eco en el Foro Mundial de la Seguridad Social que se celebrará en Doha, Qatar, del 10 al 15 de noviembre de 2013.

Hans-Horst Konkolewsky
Secretario General

Introducción

Este informe de evolución y tendencias en Europa analiza cuatro temas distintos pero interdependientes observados en la región en los últimos tres años¹. Pese a las importantes variaciones que pueden observarse en el contexto económico, social y demográfico y en el diseño institucional de los sistemas de seguridad social de los países de la región (véase el apéndice), estos temas reflejan los importantes desafíos y oportunidades que se presentan a las administraciones de la seguridad social en su afán por alcanzar la excelencia administrativa.

Los cuatro temas abordados son:

- Las repercusiones y los desafíos de la larga recesión económica europea en los roles y capacidades de las administraciones de la seguridad social.
- La importancia de la convergencia de las políticas de seguridad social con las políticas de mercado laboral para alcanzar objetivos de políticas nacionales coherentes.
- La necesidad de combinar de modo más efectivo y sostenible las funciones de protección, «proacción» y prevención de los regímenes de seguridad social.
- Medidas específicas para ayudar a las administraciones de la seguridad social a alcanzar la excelencia administrativa.

Una especificidad de este informe es la presencia de una trama común a los cuatro temas: la «crisis». Aunque el término «crisis» no describe de modo satisfactorio el contexto complejo, duradero y, en algunos países,

sumamente difícil en el que operan los regímenes de seguridad social de Europa, sus repercusiones duraderas y transformadoras son inevitables. El espectro de la crisis se percibe de dos maneras en muchos regímenes de seguridad social de la región. Primero, se observa en las respuestas adoptadas para abordar las necesidades cada vez más complejas generadas por la crisis financiera de 2008-2009. Segundo, los regímenes de seguridad social han debido adaptarse y modificar sus métodos de funcionamiento, a menudo de maneras innovadoras, para responder a las necesidades cambiantes de las poblaciones europeas y a sus crecientes expectativas de servicios públicos de calidad.

El capítulo 2 de este informe comienza describiendo el contexto de las dificultades económicas persistentes, y muchas veces arraigadas, de Europa. Este capítulo muestra que las repercusiones a corto plazo no sólo son significativas para los regímenes de seguridad social, sino que sus efectos han agravado y puesto de manifiesto varias cuestiones estructurales a largo plazo que exigen políticas de respuesta. Más específicamente, muchos países han experimentado en los últimos tiempos situaciones tales como reducciones en los ingresos procedentes de las cotizaciones, de la fiscalidad y de la rentabilidad de las inversiones, junto a una demanda creciente y cambiante de prestaciones y servicios. Estos desafíos se combinan con otros a más largo plazo, como el envejecimiento demográfico, el aumento de las prestaciones de enfermedad y de cuidados de

1. Para la AISS, la región de Europa es una vasta entidad geográfica, equivalente a la Región de Europa y Asia Central de la Organización Internacional del Trabajo.

larga duración, la falta de correspondencia entre las cualificaciones de los trabajadores y los requisitos de mano de obra de los empleadores y los cambios en las estructuras familiares. Se están adoptando cada vez más reformas en respuesta a estos importantes desafíos a largo plazo teniendo en cuenta las limitaciones de corto plazo impuestas por la crisis.

Una cuestión que infunde gran preocupación es el desempleo. Muchos países europeos registran, por un lado, tasas de desempleo de larga duración obstinadamente altas y, por otro, un nivel de desempleo juvenil sin precedentes y, en muchos casos, catastrófico. El capítulo 3 constata que la crisis ha exacerbado este problema

estructural de largo plazo y presenta respuestas innovadoras a lo que en muchos países se ha convertido en una cuestión social y económica candente. En el área del desempleo, los regímenes de seguridad social colaboran cada vez más con otras partes para garantizar que las respuestas, además de ofrecer protección contra la inseguridad económica, incorporen medidas proactivas y preventivas para ayudar a las personas a volver al trabajo y a acceder a servicios de formación y de reorientación profesional.

En efecto, la difícil coyuntura actual tal vez haya generado un efecto positivo al obligar a las administraciones de la seguridad social a reevaluar sus resultados.

1.1. Cifras y datos clave sobre Europa

- En 2010 la población de la región Europa de la AISS era de casi 800 millones. Más de dos tercios de la población europea se concentra en las zonas urbanas y se prevé un crecimiento lento de esta proporción en las próximas décadas.
- En 2010 más de 20 por ciento de la población de Europa era mayor de 60 años. En 2030 esta cifra será de casi 30 por ciento. En Europa occidental, la región más vieja del mundo, las cifras son respectivamente de más de 24 por ciento y de más de 32 por ciento. En 2010, 4,2 por ciento de la población europea era mayor de 80 años (ESA, 2012).
- El nivel de cobertura de la seguridad social y de la cobertura médica en general se considera universal. Las políticas relativas a las prestaciones de seguridad social generan preocupaciones en cuanto a su suficiencia y al nivel creciente de desigualdad de ingresos y de pobreza en algunos países de Europa.
- En promedio, los países de Europa occidental afectan a la seguridad social pública alrededor de 25 por ciento del PIB, en su mayor parte a programas de prestaciones en efectivo (alrededor de 18 por ciento) y el resto a la salud. Las cifras en los países de la Comunidad de Estados Independientes son de alrededor de 14 por ciento del PIB, 10 por ciento para los programas de prestaciones en efectivo y el resto para la salud (OIT, 2010, p. 258).
- En algunos países europeos miembros de la OCDE, el nivel de gasto social total en proporción del PIB aumentó entre 2007 y 2012 y en muchos alcanzó su punto álgido en 2009. En la mayoría de estos países, los gastos han aumentado en al menos 6 por ciento. Parte de la explicación de este aumento se encuentra en la desaceleración del crecimiento del PIB, combinada con una mayor demanda de prestaciones de desempleo. El gasto social real ha disminuido sólo en dos países europeos de la OCDE: en Grecia de 14 por ciento y en Hungría de 13 por ciento (OCDE, 2012).
- En la zona euro, la crisis ha arrasado con 3,5 millones de empleos (OIT, 2012b): casi 19 millones de personas se encuentran oficialmente desempleadas. Los desempleados de larga duración (es decir, los desempleados que han estado buscando empleo durante más de 12 meses) representan 42 por ciento de los desempleados (EU Observer, 2013). En algunos países de Europa central y oriental (no miembros de la UE) y en la Comunidad de Estados Independientes las tasas de desempleo han disminuido pero en muchos casos aún son cifras de dos dígitos (OIT, 2013a). Alrededor de 12,7 por ciento de todos los jóvenes (de entre 15 y 24 años) de Europa no tienen empleo ni siguen una formación (OIT, 2013b).

Las restricciones financieras, los nuevos desafíos en materia de políticas y organización y la mayor demanda de recursos para subsanar la pobreza y la inseguridad social, envían a muchas administraciones de la seguridad social el mensaje general de que son necesarios cambios adicionales. Las preguntas que se plantean son las siguientes: ¿cuáles son las funciones y los objetivos cambiantes de los regímenes de seguridad social? y, tal vez más importante, ¿cómo deberían alcanzarse estos objetivos de manera eficiente y rentable? Estos temas se abordan principalmente en los capítulos 4 y 5.

El capítulo 4 refleja el reconocimiento, reafirmado por las consecuencias de la crisis, de que no es satisfactorio considerar las prestaciones y servicios de la seguridad social como simples reacciones *a posteriori* en respuesta a los riesgos. Los regímenes de seguridad social siempre han sido más que reactivos, asumen también en igual medida funciones proactivas y preventivas. La conclusión es que todas estas funciones integradas deben priorizarse y ejecutarse de modo más equilibrado y efectivo. Este capítulo muestra que un aumento de las intervenciones proactivas no sólo reduce los riesgos sanitarios y ocupacionales, sino también la magnitud y las consecuencias de dichos riesgos cuando se concretizan. Las observaciones cada vez más cuantiosas de la incidencia positiva cuantificable de estas actividades, que la AISS denomina «rentabilidad de la prevención» en referencia a la prevención de accidentes del trabajo, los programas de reinserción profesional, los entornos de trabajo saludables y el fomento de estilos de vida más sanos, indican que cunde una mayor conciencia política y una aceptación de la aplicación plena y coherente de las funciones protectivas, proactivas y preventivas de los regímenes de seguridad social.

Por último, el escrutinio por parte de la población sobre las funciones desempeñadas y sobre los objetivos cuantificables alcanzados por los regímenes de seguridad social es una consecuencia natural de la difícil coyuntura económica en la que se encuentra gran parte de Europa. El público espera más servicios de calidad y la influencia y la velocidad de los distintos medios de comunicación intensifican las expectativas. El capítulo 5 destaca la necesidad de que las administraciones de la seguridad social «hagan más con menos» y presenta

ejemplos específicos del uso de servicios electrónicos, de reestructuración institucional y de mayor coordinación o incluso integración de los organismos públicos. Se observan cada vez más esfuerzos por capacitar e informar a las poblaciones como parte de las disposiciones tomadas para ofrecer servicios de calidad y satisfacer las expectativas del público. Implícitamente, estos esfuerzos traducen la nueva repartición de los riesgos entre los sectores público y privado y la necesidad de que los individuos asuman una mayor responsabilidad en la gestión del riesgo durante el ciclo de vida. Uno de los numerosos ejemplos es la reciente introducción en Turquía de incentivos para promover los ahorros individuales en los planes de pensión complementarios. La dificultad que se presenta cuando se intenta capacitar a las personas es que el régimen de seguridad social facilite toda la información necesaria y permanezca accesible para todas las poblaciones por medio de plataformas de suministro de servicios dotadas de recursos suficientes y acordes a las necesidades de los distintos clientes.

Este informe presenta una descripción de la situación actual de la seguridad social en Europa en un momento particularmente difícil para muchos países. Pese a la difícil coyuntura económica, financiera, demográfica y del mercado laboral, este informe muestra que las administraciones de la seguridad social de la región europea se mantienen dinámicas y son capaces de elaborar respuestas positivas y eficientes. Ante todo, a pesar de los desafíos sin precedentes, la evolución y las tendencias en este periodo reciente muestran que se han realizado grandes esfuerzos en pro del objetivo vital de proteger la diversidad y la sostenibilidad de los regímenes europeos de seguridad social y de fomentar un mayor nivel de actividad a fin de construir sociedades más inclusivas.

CAPÍTULO 2

La crisis y la seguridad social: Las consecuencias significativas, la evolución de las respuestas y de los roles

Cuando hablamos de crisis en el contexto europeo, no nos referimos específicamente a los hechos de 2008 en adelante, sino a una desaceleración económica dinámica y duradera de la cual es difícil predecir la salida. En este contexto, los regímenes nacionales de seguridad social siguen sufriendo efectos negativos pero no uniformes debido a las distintas influencias y consecuencias de los factores a corto y largo plazo. En general, estos factores han contribuido a fragilizar la salud financiera de los regímenes de seguridad social y dificultar aún más la plena consecución de sus objetivos. Las reformas emprendidas, a veces como parte de una serie de medidas de austeridad (para cumplir requisitos de estabilidad fiscal de la Unión Europea (UE) o, en sentido más general, para reducir el nivel de la deuda soberana en respuesta a las exigencias del mercado), han transformado las expectativas del público con respecto a los roles y funciones de los regímenes de seguridad social así como a su capacidad de cumplir con sus objetivos.

Sin embargo, como veremos en este capítulo, las repercusiones de la crisis han obligado a reevaluar las funciones de los regímenes de seguridad social y la manera de ejercerlas del modo más eficiente. Gracias a un uso innovador e inteligente de medidas proactivas y preventivas, a una mayor adaptación de las intervenciones y a una consideración más amplia de qué representa la suficiencia, las administraciones de la seguridad social han logrado desprenderse de lo que solía considerarse un simple equilibrio entre la entrega de prestaciones suficientes y la sostenibilidad a largo plazo.

Si bien la crisis y la actual recesión económica en gran parte de la región afectan a los regímenes y a las administraciones de la seguridad social de distintas maneras, los efectos se perciben con mayor claridad en cuatro áreas.

Aumento de la demanda de programas de seguridad social

Obviamente, ha aumentado la demanda de prestaciones de desempleo pero también de prestaciones de jubilación, en particular de jubilación anticipada, y de servicios de salud, dado que la desaceleración económica ha influido en el nivel de salud de varios países europeos. En los regímenes donde las prestaciones exigen una comprobación de los recursos, los montos de los pagos han aumentado significativamente y reflejan la mayor necesidad de prestaciones y servicios de complemento de ingresos, a menudo debido a la disminución de otras fuentes de prestaciones, como los planes voluntarios de pensiones, y a la tendencia hacia la contracción de los salarios.

Disminución de los ingresos en concepto de cotizaciones

La mayoría de los programas de seguridad social de Europa se financian al menos parcialmente con las cotizaciones basadas en los salarios. Una reducción del nivel de empleo y una estagnación o caída de los salarios reales deprecia el valor de los ingresos que proceden de las cotizaciones y, por ende, de los recursos a disposición.

Cambio en la naturaleza de los beneficiarios

En muchos países de Europa los problemas de salud mental han estado aumentando y la crisis ha exacerbado

esta tendencia. Este fenómeno se observa en particular en los jóvenes y cada vez más en la población femenina y para aportar soluciones las administraciones de la seguridad social precisan aptitudes específicas y respuestas más adaptadas, entre ellas la gestión de casos. En Suiza, alrededor de 50 por ciento de los nuevos casos de invalidez están relacionados con la salud mental; en el Reino Unido se estima que la crisis ha sido directamente responsable de 10 por ciento de los casos de trabajadores que solicitan derivaciones médicas. Otra incidencia ha sido el paso del trabajo a tiempo completo al trabajo a tiempo parcial o al trabajo temporario, lo cual exige a los programas de seguridad social una respuesta adaptada en materia de prestaciones de desempleo.

Otras coerciones administrativas

Otras coerciones operativas que afectan a los regímenes europeos de seguridad social se refieren a la administración de los fondos de reserva (cuadro 2.1), la mayor necesidad de mantener un nivel de personal adecuado y de gestionar la carga de trabajo y la adaptación a los recortes en los presupuestos de formación del personal administrativo de la seguridad social. En la búsqueda de ahorros y de mayor transparencia y calidad en el suministro de servicios a los clientes, también se puede considerar la reestructuración y la normalización de las administraciones de la seguridad social y de las vías de suministro de servicios.

Consecuencias para el diseño de la administración de la seguridad social

Pese a que estos efectos negativos han colocado obstáculos en el entorno operativo de las administraciones, en el actual contexto dinámico europeo es importante reiterar que los regímenes integrales de seguridad social no sólo han atenuado los efectos adversos de la crisis, sino que en muchos países han influido positivamente en factores externos, en especial a través del fomento de niveles de empleo, por ejemplo, por medio de programas de desempleo y del apoyo al empleo joven. No obstante, sin una salida previsible de la desaceleración económica y con la influencia negativa del envejecimiento demográfico, de las restricciones fiscales y de otros factores, las administraciones de la seguridad social tal vez se vean cada vez más obligadas a implementar reformas de políticas que exigen un difícil compromiso entre el afianzamiento de la sostenibilidad financiera de los regímenes de seguridad social y la oferta de prestaciones y servicios de seguridad social suficientes. Si empeoran las actitudes y aminora la confianza en la seguridad social, los administradores de la seguridad social que ejercen funciones de atención al público probablemente sean quienes más estén confrontados a la desaprobación del público. La necesidad de alcanzar la excelencia en la administración de la seguridad social tal vez nunca haya sido tan apremiante.

Sin embargo, sería erróneo pensar que estas coerciones resultan solamente de las repercusiones de la crisis. Las

2.1. Repercusiones en los fondos de reserva

Anticipando un mayor envejecimiento de la población en la región de Europa, en muchos países el principio básico de las políticas de financiación de la seguridad social es la previa capitalización parcial de las prestaciones por medio de fondos de reserva. Estos fondos, establecidos para amortiguar los efectos negativos de los futuros cambios demográficos, son particularmente sensibles a las desaceleraciones económicas dado que disminuye el valor de los activos por ellos detenidos. El Observador de Fondos de Reserva de la AISS ha mencionado estos efectos. De las 30 instituciones participantes, [await insert] registraron una tasa de rentabilidad real negativa en 2009-2011. La tasa de rentabilidad media fue de [await insert] por ciento. Al presentar los distintos enfoques de gestión del riesgo, el Observador incluye sugerencias para reducir las repercusiones adversas en el futuro. Las administraciones de la seguridad social controlan cada vez más el rendimiento de los fondos de reserva y han establecido varias medidas para diversificar los activos detenidos, gestionar mejor el riesgo y mejorar la información disponible para permitir la gestión activa de las carteras a fin de responder a la crisis actual y de posicionarse mejor para anticipar y atenuar los efectos de las crisis futuras.

preocupaciones acerca de la financiación sostenible de los regímenes europeos de seguridad social son anteriores a la crisis de 2008. La principal preocupación para la seguridad social europea fueron y son los costos y las consecuencias generales del envejecimiento demográfico. En vista de las bajas tasas de fecundidad y del aumento de la esperanza de vida que resultan en un aumento de los gastos de seguridad social, de las prestaciones de atención médica y de los cuidados de larga duración, se suele aceptar que un objetivo importante para la seguridad social europea es la necesidad de mantener a los trabajadores mayores activos y saludables durante más tiempo para afianzar la sostenibilidad financiera de los regímenes. Estos objetivos se manifiestan en las reformas legislativas, tales como el aumento de la edad de jubilación legal (por ejemplo, en Azerbaiyán, Italia, Eslovenia) y el aumento de la edad de jubilación de las mujeres para equipararla con la de los hombres (por ejemplo, Eslovaquia, Ucrania). Además, se puede reducir el valor de las prestaciones (como en Austria, Bulgaria, República Checa, Estonia, Francia, Grecia, Luxemburgo, Mónaco), imponer requisitos de elegibilidad más estrictos (Dinamarca, Francia) y ajustes automáticos de las prestaciones en función del envejecimiento de la población (como en Alemania, Finlandia, Letonia, Polonia y Suecia).

Una estrategia de políticas bien diseñada debe resultar en un aumento de la edad de jubilación efectiva a la que los trabajadores europeos se retiran del mercado laboral. Es necesario un enfoque de políticas coordinado entre los distintos sectores para influir de modo positivo en el comportamiento de los trabajadores mayores y de los empleadores, adaptar el lugar de trabajo y las funciones de los puestos de acuerdo con las necesidades de los trabajadores mayores, ofrecer la posibilidad de formarse y mejorar las cualificaciones durante todo el ciclo vida y adaptar las estrategias de seguridad y salud en el trabajo.

Sin embargo, mientras no mejore la situación de los mercados laborales y las tasas de desempleo obstinadamente elevadas no descendan, lo cual no se producirá a corto plazo, serán limitadas las opciones de políticas disponibles para promover la salud financiera de la seguridad social al tiempo que se protege la suficiencia de las prestaciones. Debido a que las reformas de

reducción de costos figuran cada vez más en el programa de políticas, ha aumentado la presión ejercida sobre las administraciones de la seguridad social para «hacer más con menos» sin pérdida de calidad.

La seguridad social desde la «crisis»

La crisis ha hecho que los desafíos de financiación a largo plazo a los que se enfrenta la seguridad social europea se vuelvan más apremiantes. Para las administraciones de la seguridad social, la difícil situación de Europa genera más incertidumbres en cuanto a la futura orientación de las políticas de seguridad social y al buen encaminamiento de las reformas institucionales, así como dudas acerca de la disponibilidad de recursos suficientes para ofrecer prestaciones y servicios adecuados. Una inquietud es que la disminución del nivel de las prestaciones haga aumentar las desigualdades de ingresos en Europa, desigualdades que pese a la intervención de la seguridad social han crecido en algunos países como resultado de las supresiones de empleo y de los recortes salariales provocados por la crisis. Las políticas fiscales y las políticas de salario mínimo nacionales pueden ayudar a abordar estos problemas y completar las prestaciones de seguridad social. Otra preocupación es que en algunas instancias se ha observado que la crisis en Europa afecta el bienestar y la salud de la población, efecto agravado por la primera reducción, desde 1975, del gasto sanitario en gran parte de la región. Estos recortes por lo general afectan a las poblaciones de los países que adoptaron las políticas de austeridad más estrictas y que, de modo paradójico, pese a la mayor demanda utilizan menos servicios de salud que otros países (por ejemplo, Estonia, Irlanda y Grecia).

En los últimos tres años se han emprendido diversas reformas, en especial para responder a las tendencias y cambios de largo plazo en el entorno demográfico y social y a una presión fiscal inmediata agravada por la crisis. El peligro es que se emprendan reformas significativas (por ejemplo, un aumento de la edad de jubilación) sin que se diseñe de modo coherente la estrategia de políticas intersectoriales necesaria (por ejemplo, políticas de empleo, de reinserción profesional y de seguridad y salud en el trabajo para fomentar el empleo de las personas mayores) y en ausencia de un amplio debate nacional sobre la probabilidad de reformas adicionales

en el que participen todos los actores e interlocutores sociales. Como lo recalca el contraste entre las experiencias de reforma y re-reforma de las pensiones en Hungría y Polonia, es más fácil llegar a un consenso a favor de la reforma por medio de un debate nacional inclusivo (Fultz, 2012, p. 20-21).

Sin embargo, en algunas áreas el debate es más coherente. Desde 2008, los diseñadores de políticas comprenden más plenamente las funciones fundamentales de protección, «proacción» y prevención ejercidas por los regímenes de seguridad social de Europa. Durante el auge de la crisis, muchos programas de seguridad social no sólo evitaron el nivel de desempleo crezca aún más, impidieron despidos y atenuaron vulnerabilidades (muchas de ellas estrechamente vinculadas con los bajos ingresos o con la disminución de los mismos), sino que fomentaron el consumo de los hogares y, por tanto, la actividad económica general. La seguridad social, como nunca antes, fue celebrada como «amortiguador» social y económico, cuando se constató que las consecuencias de la crisis hubiesen sido mucho más graves en su ausencia (Cuadro 2.2).

La promoción de la importancia del papel de la seguridad social es significativa y está llevando a algunos

gobiernos a anticipar eventos y a considerar cómo prevenir o reducir las repercusiones sociales de las futuras crisis. Con este objetivo en mente, se está haciendo hincapié en la implementación de políticas proactivas y preventivas. El contexto europeo puede caracterizarse por una tasa media anual de crecimiento del PIB globalmente baja (que se estima será de alrededor de cero en 2013), altos niveles de deuda pública y un ensanchamiento de los déficits públicos, altos niveles de desempleo adulto (y más aún de desempleo joven), un nivel creciente de subempleo, envejecimiento demográfico y un contexto general de incitación a reducir el gasto público. En este contexto, los enfoques que favorecen una mayor inversión en políticas proactivas y preventivas pueden aceptarse simplemente como un intento de aprovechar mejor los escasos recursos.

Los diseñadores de políticas de muchos países de Europa tienen cada vez más en cuenta el equilibrio apropiado de los objetivos de los regímenes de seguridad social «entre prevención de la inseguridad y rescate de las personas en situación de inseguridad» (Sinfield, 2012, p. 7). No obstante, las políticas también reflejan la opinión cada vez más consensual de que, de ser posible, las personas deben asumir una mayor responsabilidad en la gestión de los riesgos. En los programas de seguro social, el vínculo

2.2. La seguridad social amortiguadora

Se han observado muchos efectos positivos de los programas de seguridad social de la región. Las medidas a menudo se adoptaron para completar las disposiciones tomadas por el gobierno:

- La extensión de la cobertura de desempleo en varios países (entre ellos Francia y España) y un aumento de la duración de las prestaciones (Alemania e Italia).
- Un aumento de las prestaciones de pensión, ya sean universales o específicas (por ejemplo, en Israel, donde se atribuyeron indemnizaciones de pensión a ciertos trabajadores cerca de la edad de jubilación cuyos fondos de pensión privados habían perdido valor después de 2008 y en la Federación de Rusia, donde se aumentaron considerablemente las prestaciones de 2009 a 2011).
- La redistribución parcial o total de las cotizaciones de los fondos de pensión privados de segundo pilar al régimen público de reparto (Estonia, Hungría y Polonia) a fin de respaldar la reestructuración fiscal.
- El aumento de la capacidad administrativa de los regímenes de seguridad social, como en Dinamarca, donde se incrementaron los recursos asignados a actividades del mercado laboral vinculadas con la seguridad social y en el Reino Unido, donde las zonas con altos índices de desempleo acogieron nuevos centros de empleo. El aumento de los recursos destinados a la gestión de casos, como en Grecia, puede formar parte de este tipo de medidas.
- Las mejoras en los servicios TIC, destinadas a responder más rápidamente y a ofrecer respuestas adaptadas a las necesidades de cada solicitante (Grecia y Federación de Rusia).

2.3. Redefinición de suficiencia

Para que los programas de seguridad social tengan una incidencia positiva, deben suministrar prestaciones suficientes. La definición de qué es una prestación suficiente se basa tradicionalmente en el uso de un indicador: la tasa de sustitución. Debido a la diversidad de objetivos de los sistemas de seguridad social, es necesario un indicador de múltiples variables para evaluar la suficiencia de las prestaciones de modo a garantizar el cumplimiento de estos objetivos múltiples. Éstos incluyen prestaciones para la sociedad en su conjunto, como el apoyo a los objetivos del mercado laboral y a la integración efectiva con otras prestaciones y con objetivos individuales como la seguridad de las prestaciones y el acceso administrativo. El proyecto de la ASS de desarrollo de una herramienta de múltiples variables pretende ampliar el debate sobre la suficiencia de las prestaciones y, a fin de cuentas, la efectividad de la seguridad social.

más estrecho entre el valor de las prestaciones recibidas y las cotizaciones abonadas se considera a menudo como un mecanismo para reforzar este objetivo haciendo que el cúmulo de prestaciones sea más transparente y comprensible. Los regímenes nacionales de cotizaciones definidas (Italia, Letonia y Suecia) buscan reflejar la realidad operativa de los planes de ahorros individuales y de los planes de ahorros de jubilación de plena capitalización (por ejemplo, Bulgaria, Croacia, Estonia, Lituania, la antigua República Yugoslava de Macedonia, entre otros), pese a que la naturaleza de este marco por lo general reduce su margen de redistribución, objetivo central de muchos regímenes de pensiones. Es posible introducir en dichos regímenes mecanismos para garantizar el cumplimiento de objetivos sociales más generales, en particular de redistribución, pero pueden erosionar la concordancia directa entre las prestaciones suministradas y las cotizaciones abonadas.

Suficiencia de las prestaciones

La introducción de regímenes nacionales de cotizaciones definidas ha alimentado el debate acerca de la suficiencia de las prestaciones suministradas por la seguridad social. Si bien se reconoce que el suministro de prestaciones suficientes es importante, la suficiencia no consiste únicamente en medir el nivel de ingresos monetarios. Si se encara la noción de suficiencia desde una perspectiva más amplia, teniendo en cuenta cómo el diseño de los programas de prestaciones puede fomentar o desincentivar los vínculos del régimen de seguridad social con el mercado laboral, las estructuras familiares, las necesidades individuales y otras cuestiones, es posible respaldar ciertos compromisos que globalmente favorecen los intereses más amplios del régimen de

seguridad social y de la sociedad (cuadro 2.3). A este respecto, la mejora de la suficiencia de las prestaciones es una medida efectiva para mejorar el papel preventivo de los programas de seguridad social, prevenir la inseguridad social a corto plazo y atenuar riesgos futuros, a escala del individuo y de la sociedad.

Conclusiones

La coyuntura actual presenta varios desafíos complejos para las administraciones de la seguridad social de Europa, desafíos que son el producto de factores de corto y largo plazo. Así, en la búsqueda de conclusiones, sería reductor limitarse a hacer hincapié en la «crisis».

- A pesar de que la crisis y el envejecimiento demográfico son los factores a corto y largo plazo que más influyen en el costo de las prestaciones y servicios y de que estos factores orientan las reformas, otros elementos inciden en los regímenes de seguridad social y los sistemas de atención médica, como el cambio de tendencias epidemiológicas, la transformación de las estructuras sociales y familiares y el cambio de modelos de comportamiento durante el ciclo de vida.
- Teniendo en cuenta todos los factores, un objetivo vital para todos los países de Europa es mejorar la sostenibilidad de los regímenes integrales de seguridad social. No obstante, para muchos países la suficiencia actual y futura de las prestaciones sigue siendo un desafío.
- El requisito, hoy exacerbado, de que las administraciones de la seguridad social se orienten hacia los clientes, adopten una mayor transparencia operativa, sean más rentables y se desenvuelvan dentro de un enfoque de políticas coherente e integrado debe considerarse como una evolución positiva.

- Una lección de los últimos años es que las administraciones de la seguridad social europeas deben ser capaces de tomar medidas que anticipen cambios en su entorno operativo. Esto es esencial para el diseño y la entrega de respuestas protectivas, proactivas y preventivas en su justa medida de modo a atenuar todas las formas de inseguridad social e invertir en capital humano, teniendo en cuenta las repercusiones negativas de las posibles crisis futuras.

CAPÍTULO 3

Convergencia de los objetivos de las políticas de seguridad social y de empleo en pro de resultados coherentes

Desde 2010 se constata un aumento de las tasas de desempleo en casi dos tercios de los países europeos y se pronostica que las condiciones del mercado laboral en algunos países seguirán deteriorándose en 2013 (OIT, 2012a). En países como Grecia y España el desempleo ha llegado a picos históricos. Si bien el nivel de desempleo y de desempleo juvenil, varía en los distintos países de la región, los problemas de desempleo estructural existen en muchos países europeos desde hace décadas y la crisis los ha agravado. Además, intervienen otros factores que complican más aún el entorno operativo de las administraciones de la seguridad social.

Los cambios demográficos y el envejecimiento de la mano de obra son dos retos que se plantean simultáneamente a todos los regímenes de seguridad social de la región. Otro es adaptarse al cambio en los flujos migratorios, entre ellos los flujos procedentes de fuera de Europa y las migraciones hacia los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) desde los estados lindantes. Otras corrientes migratorias afluyen de países no miembros de la UE hacia países miembros de la UE. Por otro lado, existe una migración de mano de obra de regiones con pocas posibilidades de empleo hacia regiones con mayores oportunidades de empleo. Muchos trabajadores griegos, por ejemplo, han reaccionado frente a la grave crisis del mercado laboral de Grecia migrando a otros países de Europa, por ejemplo Alemania, para encontrar un empleo (Martin, 2012).

Aunque la crisis del empleo ha instado a los trabajadores de otros países de Europa a irse al extranjero a buscar trabajo, por ejemplo desde España, el levantamiento de las restricciones de la UE a la inmigración desde nuevos Estados miembros de la UE de Europa oriental y sudoriental también es significativo. Otro desafío es reconocer que las tres fases tradicionales del ciclo de vida de «estudio – trabajo – jubilación» están cambiando. Se observa una creciente demanda de flexibilidad, por ejemplo para tomar licencias sabáticas no remuneradas, ofrecer cuidados a los miembros de la familia e iniciar o reiniciar una formación profesional. El afán de cumplir con esta demanda es notable en el sistema de prestaciones de desempleo de Bélgica.

Como veremos en este capítulo, la capacidad de las administraciones de la seguridad social europeas de abordar los desafíos planteados por el cambio en las condiciones demográficas y del mercado laboral y el cambio de actitud frente al equilibrio entre vida privada y profesional aumenta cuando las acciones se coordinan con políticas de empleo adecuadas. Lo que es necesario y se observa cada vez más, son políticas coherentes al más alto nivel, apropiadas e innovadoras. Por ejemplo, los enfoques europeos de «flexiguridad» que combinan prestaciones, servicios de activación y leyes flexibles de protección del empleo se consideran más efectivos cuando se aplica un enfoque coordinado hacia las políticas de seguridad social, de empleo y de educación.

Concordancia de la seguridad social con los objetivos de empleo

Las disposiciones de seguridad social apropiadas, combinadas con políticas activas de mercado laboral, son esenciales para reducir el desempleo. Si están bien diseñadas y funcionan al unísono, pueden desencadenar un espiral virtuoso de creación de puestos de trabajo y aumento del empleo. Sin embargo, en su ausencia, incluso en periodos de recuperación económica, algunos grupos demográficos, por ejemplo, los desempleados de larga duración, pueden permanecer en situación de riesgo de exclusión permanente del mercado laboral. La necesidad de centrarse más en la convergencia de las políticas de seguridad social y de empleo se exagera debido a que las tendencias emergentes en los mercados laborales han fragilizado las formas tradicionales de vinculación entre ambas. Por ejemplo, el crecimiento de los tipos de empleo no convencionales se ha traducido por un menor acceso a los programas de seguro social basados en el empleo permanente a tiempo completo (UNRISD, 2012), mientras que el aumento de los flujos migratorios genera antecedentes laborales complejos y obstáculos culturales y lingüísticos.

Si ambas áreas de políticas funcionan en armonía, es más probable que la situación financiera de los regímenes de seguridad social se consolide por medio de un aumento de los ingresos en concepto de cotizaciones y de una reducción de la demanda de ciertas prestaciones. Sin embargo, si los salarios medios del mercado laboral son bajos, es probable que surja una demanda de asistencia social o de subsidios salariales para completar los ingresos del hogar y, por tanto, que crezca la demanda de programas de seguridad social financiados por los impuestos.

Las organizaciones de seguridad social de Europa están asumiendo un papel central en el respaldo de las políticas de empleo y en la evaluación de las dificultades estructurales de los mercados laborales nacionales. Algunos ejemplos destacados son la participación de los programas de seguridad social en los regímenes de desempleo parcial, los programas de reinserción profesional, las iniciativas de jubilación flexible y la adopción de regímenes de empleo de corta duración y de trabajo compartido (cuadro 3.1). Durante la actual

3.1. Disposiciones de la seguridad social para atenuar los problemas del mercado laboral

En toda Europa, los regímenes de seguridad social han gestionado la reducción de la demanda de mano de obra:

- Alemania: Se extendieron hasta marzo de 2012 las disposiciones de empleo a corto plazo existentes (*Kurzarbeit*), de 6 a 24 meses. Los empleados podían solicitar una ayuda estatal de corto plazo para completar los salarios de los empleados que perdieron horas de trabajo.
- Bélgica: En 2009 el régimen de desempleo parcial introdujo una cobertura de desempleo flexible. Este régimen ayuda a evitar despidos, protege los ingresos de los trabajadores y permite a las empresas adaptarse a la disminución de la actividad económica.
- República Checa: Se introdujo un régimen de empleo subvencionado a corto plazo que benefició a casi 2 por ciento de la mano de obra checa en 2009. Se estima que este régimen ha evitado que el desempleo se propague aún más.

Estos regímenes han demostrado su valor al ayudar a:

- Atenuar las repercusiones del desempleo y mitigar la incidencia de las dificultades estructurales del mercado laboral y de la desaceleración económica.
- Enlentecer el ritmo de crecimiento del desempleo.
- Lograr que las economías sean más competitivas permitiendo la rápida movilización de un gran grupo de trabajadores cualificados para retomar la actividad cuando la demanda económica repunte.
- Reducir el número de trabajadores que corren el riesgo de convertirse en desempleados de larga duración, reduciendo así los costos sociales y económicos que representan y manteniendo y mejorando las aptitudes disponibles en el mercado laboral.

Fuentes: Clasen, Clegg y Kvost (2012); AISS (2010b); AISS (2011).

desaceleración económica, se ha observado en algunos países un enfoque más concertado hacia la reinserción profesional. Por ejemplo, España lanzó su paquete incitativo «Plan E» que comprendía medidas de orientación y formación profesional y medidas de inserción en el mercado laboral, asignaciones por la contratación de trabajadores desempleados, aumentos en el apoyo al empleo para estimular la actividad independiente, la mejora de los servicios públicos de empleo y la promoción de obras públicas (Clasen, Clegg y Kvost, 2012; AISS, 2010a).

Una inquietud para los diseñadores de políticas y los administradores públicos es que las medidas de respuesta a la crisis, visiblemente a corto plazo, sean insuficientes. Por lo tanto, las políticas relacionadas con los escollos presentes en los mercados laborales de Europa deben formularse teniendo en cuenta las tendencias a largo plazo (como la demografía) y los problemas estructurales a largo plazo (por ejemplo la falta de concordancia entre las cualificaciones y la demanda de mano de obra). Las actuales tasas de desempleo de Europa sugieren que los programas de seguridad social aún pueden coordinarse mejor con las políticas activas del mercado laboral, en especial reduciendo el número de casos en los que los beneficiarios de la seguridad social pasan de un programa de prestaciones a otro para evitar buscar un empleo. En lo que a esto atañe, un objetivo central de la reforma coordinada del tronco y de las ramas del régimen de prestaciones del Reino Unido, propuesto por la ley de reforma del bienestar social (*Welfare Reform Act*) de 2012, es crear los incentivos adecuados para lograr que más personas consigan un empleo permanente.

Políticas de jubilación y mercado laboral

Se reconoce cada vez más que las políticas de jubilación no sólo deben responder a la necesidad de que los jubilados dispongan de ingresos suficientes en la vejez, sino también apoyar una serie de objetivos del mercado laboral más amplios y a más largo plazo. Para ello, las políticas de prestaciones de jubilación deben adecuarse a los objetivos de empleo y respaldar las consiguientes intervenciones en el lugar de trabajo (cuadro 3.2). Estas disposiciones, que tienen en cuenta el aumento de la esperanza de vida, como también los antecedentes laborales individuales y los indicadores de salud, buscan alentar a los empleados de mayor edad a seguir trabajando. Este objetivo es importante en sociedades que experimentan un envejecimiento demográfico y la amenaza pendiente de una escasez de mano de obra en algunos sectores de la economía. El aumento de la edad de jubilación, y por ende la postergación de la edad a la que se pueden percibir las prestaciones, también puede respaldar la sostenibilidad financiera de los regímenes de pensiones, al fomentar el mantenimiento de las cotizaciones procedentes del empleo asegurado y reduciendo la duración media durante la cual se abonan prestaciones. Además, una edad de jubilación más tardía va en el sentido de los esfuerzos por mejorar la suficiencia gracias a un aumento del periodo de acumulación de prestaciones.

Sin embargo, una medida reveladora de la actividad de los trabajadores mayores es la edad de jubilación media efectiva (tabla 3.1). La edad de jubilación efectiva, edad a la que los trabajadores se retiran realmente de la vida activa, por lo general es inferior a la edad de jubilación legal. Si bien algunos países de Europa han registrado

3.2. Integración de políticas

Son distintos los enfoques que ilustran cómo los regímenes de seguridad social abordan los cambios del mercado laboral y el envejecimiento demográfico para promover la sostenibilidad del régimen de pensiones.

- Alemania: Es posible aplazar la edad de jubilación después de alcanzar la edad normal de 67 años.
- Dinamarca: La jubilación pueden postergarse hasta los 75 años de edad.
- Finlandia: El monto de las pensiones se determina a una tasa de devengo más elevada si se posterga la jubilación.
- Reino Unido: El aplazamiento de la fecha de jubilación se compensa con una pensión más alta y/o con pagos a tanto alzado.
- Suecia: La edad de jubilación normal ya no existe. En lugar de una edad de jubilación rígida se adoptó un abanico que va de los 61 a los 70 años de edad.

Fuente: AISS (2012a).

Table 3.1. Edades de jubilación legal y efectiva

| País | Edad de jubilación legal (Hombres) | Edad de jubilación legal (Mujeres) | Edad de jubilación media efectiva (Hombres) | Edad de jubilación media efectiva (Mujeres) |
|--------------|------------------------------------|------------------------------------|---|---|
| Alemania | 65 | 65 | 63,9 | 63,6 |
| Austria | 65 | 60 | 59,1 | 57,1 |
| Bélgica | 65 | 65 | 63,7 | 63,7 |
| Bulgaria | 63 | 60 | 60,5 | 60,4 |
| Chipre | 65 | 65 | 63,4 | 63,4 |
| Dinamarca | 65 | 65 | 65,1 | 65,1 |
| Eslovenia | 63 | 61 | 62,0 | 58,0 |
| Estonia | 63 | 61,5 | 61,0 | 61,0 |
| Irlanda | 66 | 66 | 63,5 | 64,7 |
| Italia | 65 | 60 | 60,1 | 59,9 |
| Letonia | 62 | 62 | 61,1 | 60,9 |
| Lituania | 63 | 60 | 59,6 | 61,7 |
| Luxemburgo | 65 | 65 | 61,0 | 59,0 |
| Países Bajos | 65 | 65 | 65,0 | 65,0 |
| Portugal | 65 | 65 | 63,4 | 63,4 |
| Reino Unido | 65 | 60 | 65,0 | 60,0 |
| Rumania | 64 | 59 | 60,7 | 58,3 |
| Suecia | 61/65 | 61/65 | 64,7 | 64,7 |

Fuente: Adaptado de CE (2012).

un aumento de la edad de jubilación efectiva desde la década de 1990, globalmente es aún baja y refleja diversos factores: elementos incitativos y disuasivos, el comportamiento de los trabajadores mayores frente al trabajo, la voluntad de los empleadores de conservar o contratar trabajadores mayores, el costo adicional y las cargas sociales del empleo de las personas mayores, la disponibilidad de puestos de trabajo adecuados para las cualificaciones, competencias y aptitudes personales de los trabajadores mayores, los medios legales disponibles para que los empleadores rescindan contratos de trabajo de empleados mayores, etc. Por ejemplo, pese a que Suecia hoy cuenta con una edad de jubilación algo flexible, muchos trabajadores aun se jubilan a los 65 años de edad incluso si desean seguir trabajando porque los empleadores siguen rescindiendo sus contratos a esa edad. Sin embargo, la edad de jubilación a la que los empleados se retiran ha aumentado en los últimos años.

Para ser más exitosos, los cambios en las disposiciones de jubilación de la seguridad social exigen políticas

de apoyo más amplias, como por ejemplo, una mayor coordinación y concordancia con los objetivos de las políticas de empleo y con los derechos conferidos por las disposiciones de pensiones profesionales y privadas. Asimismo, el diseño y los objetivos de los programas de salud pública y de pensiones de invalidez deben tener en cuenta la manera en que estos programas influyen en la actividad del mercado laboral y en particular cómo éste puede incitar a jubilarse por anticipado. Los empleadores, junto a las disposiciones de seguridad y salud en el trabajo, también pueden colaborar cerciorándose de que el entorno de trabajo sea adecuado para los trabajadores mayores, como ha ocurrido, por ejemplo, en Alemania. Las disposiciones de seguridad y salud en el trabajo contribuyen a mantener a los trabajadores mayores en el empleo gracias a un diseño o rediseño del lugar de trabajo, al mantenimiento de un entorno de trabajo saludable y seguro, a la formación y a la reconversión profesional, a la evaluación de la demanda de mano de obra y a diagnósticos y controles médicos.

La actitud del público también es importante. Es necesario un cambio duradero en la opinión que reconozca que los trabajadores mayores tienen la responsabilidad de diferir la jubilación y de mantenerse activos más tiempo, siempre que su salud y sus antecedentes profesionales lo permitan, pero que reconozca igualmente la necesidad de una oferta de empleo a tiempo parcial como estrategia de jubilación escalonada. El desafío para todos los países es ante todo cambiar los parámetros de los regímenes de pensión, adaptar la legislación laboral y fomentar cambios en el comportamiento de los empleadores y los trabajadores. Estos cambios deben emanar de un compromiso por garantizar la dignidad de los trabajadores mayores y por proponer empleos formales, decentes y adecuados.

Las administraciones de la seguridad social están bien posicionadas para marcar el ritmo de resolución de los problemas de retención de los trabajadores y de creación de empleo en el contexto del envejecimiento de la mano de obra (la fuerza de trabajo del sector público, que también incluye a las administraciones de la seguridad social, suele ser de mayor edad que la del sector privado). Habida cuenta de que muchos miembros del personal de las administraciones de la seguridad social se jubilarán en la próxima década, una estrategia activa de envejecimiento que generaría ventajas organizativas sería ayudar a transferir los conocimientos institucionales y la pericia de los trabajadores mayores a los más jóvenes a fin de mantener una continuidad en el suministro de servicios públicos de calidad. Algunas

buenas prácticas en este ámbito serían que los trabajadores mayores orienten a sus colegas jóvenes, así como la adopción de disposiciones de trabajo flexible y el diseño de un marco integral de salud y seguridad en el trabajo adaptado a los trabajadores de todas las edades (McKinnon, 2010).

El desafío del desempleo juvenil

En muchos países europeos sigue cundiendo un desempleo juvenil entre alto y altísimo que genera una gran inquietud en la UE-27. En diciembre de 2012, el desempleo juvenil en la UE-27 era de alrededor de 23 por ciento, con tasas de hasta 57,6 por ciento y 55,6 por ciento en Grecia y España, respectivamente. Las tasas de desempleo juvenil más bajas de la UE se observan en Alemania (8,0 por ciento), Austria (8,5 por ciento) y los Países Bajos (10,0 por ciento)². En los países de Europa central y sudoriental y en los países de la CEI, las tasas de desempleo juvenil, de 20 por ciento en promedio, también son problemáticas.

A esta situación globalmente difícil se le suma el hecho de que el trabajo ofrecido a los jóvenes es a menudo a tiempo parcial, precario y cada vez más informal, lo cual reduce la densidad de cotizaciones e incluso puede impedir la afiliación a programas contributivos de seguridad social. El hecho de que los trabajadores más jóvenes y los recién ingresados al mercado laboral exijan un mayor apoyo no tiene por qué contradecirse con el objetivo paralelo de mantener activos a los trabajadores mayores. De hecho, algunos países han introducido con

3.3. Las amenazas que plantea el alto y persistente desempleo juvenil

- Reduce el respaldo del público hacia la seguridad social y los valores de solidaridad y de riesgo compartido que representa, ya que los jóvenes pueden sentir que no tienen interés o incentivos para afiliarse y cotizar.
- Estigmatiza a importantes segmentos de la sociedad por estar inactivos o aislados del mundo del trabajo durante un largo tiempo.
- Reduce la futura capacidad de ingresos como resultado de la postergación de la participación en el mercado laboral. Los jóvenes solicitantes de empleo obtienen menos cualificaciones, competencias y experiencia profesional y por lo tanto su valor disminuye.
- Disminuye la concordancia entre las futuras cualificaciones de la mano de obra y los requisitos del mercado laboral.
- Reduce los ingresos fiscales, la productividad y la oferta de mano de obra.
- Corroe la cohesión social y acrecienta los riesgos de conflictos sociales.

Fuente: OIT (2012a).

2. Véase <http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-19_en.htm>.

3.4. La seguridad social para los trabajadores migrantes en Eurasia

En Eurasia, que abarca principalmente a los países de la ex Unión Soviética, casi 10 por ciento de la población (24 millones de personas) nació en el extranjero. Los trabajadores migrantes componen una proporción aún más elevada de la mano de obra. En Kazajstán, casi 21 por ciento de la población nació en el extranjero. En los países de Eurasia, más de 60 por ciento de la población migrante nacida en el extranjero se encuentra en edad de trabajar (entre 20 y 64 años), menos en Armenia (54 por ciento). En la Federación de Rusia la cifra asciende a 78 por ciento. La importancia de la seguridad social para los migrantes en esta parte de la región de Europa se recalcó en 2005 en la Declaración Conjunta de la AISS y la Asociación Internacional de Pensiones y Fondos Sociales (*International Association of Pension and Social Funds – IAPSF*) sobre la Protección Social de los Trabajadores Migrantes y la Mundialización. Partiendo de esta base, en 2011, se conformó un grupo de trabajo conjunto de la AISS y la IAPSF con el mandato de esbozar soluciones que refuercen la extensión de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores migrantes. En mayo de 2012, el grupo de trabajo presentó su Documento Marco de Orientación sobre la Seguridad Social para los trabajadores migrantes de Eurasia donde se definen los principios y las orientaciones necesarias para mejorar la cobertura de la seguridad social de los trabajadores migrantes. Este documento puede servir de referencia para los administradores de la seguridad social y otras partes interesadas de la región que tratan de mejorar la protección social.

éxito edades de jubilación más elevadas y mantenido un desempleo juvenil relativamente bajo (por ejemplo, Austria y Suiza). El desempleo juvenil plantea dificultades cada vez mayores a los gobiernos y a las administraciones de la seguridad social (cuadro 3.3.).

Es preciso redoblar los esfuerzos de lucha contra el desempleo juvenil por medio de empleos que permitan a los jóvenes afiliarse al régimen de seguridad social. Es preocupante que actualmente en Europa muchas políticas de mercado laboral no contemplen las necesidades específicas de los jóvenes desempleados y que muchas leyes laborales disuadan de contratar a trabajadores jóvenes. Sin dudas, las políticas de educación y de formación profesional también deban revisarse para que los estudiantes jóvenes y mayores reciban a lo largo de su vida la formación, la capacitación y los conocimientos necesarios para desenvolverse en la economía moderna basada en la información. En lo que a esto respecta, Dinamarca, Finlandia y Suecia ofrecen importantes «regímenes de garantía para la juventud» (OIT, 2012b) que buscan específicamente ayudar a los jóvenes a volver a formarse y educarse y retornar al trabajo. Como respuesta proactiva de la seguridad social, el régimen de empleo parcial de Bélgica es una iniciativa innovadora que apunta a extender la protección de la seguridad social a los jóvenes que se encuentran en un empleo precario.

Trabajadores migrantes

Las observaciones sugieren que una de las repercusiones de la crisis ha sido el aumento significativo de los flujos de trabajadores migrantes en Europa. Estos flujos no sólo están aumentando, sino que los modelos mismos están transformándose. En 2012 Alemania contaba con alrededor de 450.000 inmigrantes de Portugal, España y Grecia, mientras que en 2010 hubo una migración neta hacia estos países. Una amplia mayoría de estos trabajadores es joven cualificada y no encuentra oportunidades de empleo adaptadas en su país de origen. Al mismo tiempo, por lo general se mantienen las migraciones desde los países de Europa oriental y sudoriental y los países de la CEI (cuadro 3.4).

Si bien los acuerdos regionales y bilaterales de seguridad social permiten la portabilidad, la atribución y la contabilización de los derechos de seguridad social de muchos ex empleados y de sus familias, las necesidades de protección social y de atención médica de otros migrantes de la «economía gris» pueden provocar un aumento de la demanda de prestaciones financiadas con los impuestos y en especial de asistencia social, lo cual para las administraciones de la seguridad social supone la asignación de personal y de recursos financieros adecuados.

Estas repercusiones y disposiciones de políticas exigen a las administraciones de la seguridad social el desarrollo de la capacidad administrativa y la elaboración de respuestas innovadoras para responder a los desafíos específicos que se planteen. Estos enfoques cada vez más diferenciados reflejan las características de dichos trabajadores, el suministro de información en distintos idiomas y la normalización de los procedimientos de afiliación.

Equilibrio entre vida profesional y familiar

El aumento de las tasas de actividad femenina en muchos países de la región se ha beneficiado con las respuestas positivas de las administraciones de la seguridad social y de los diseñadores de políticas en respaldo a las familias trabajadoras. Al fomentar y facilitar el empleo a tiempo parcial pero también un mayor equilibrio entre vida profesional y vida familiar, se pueden perseguir objetivos de empleo más amplios que también respaldan la sostenibilidad del sistema mientras se atienden otras demandas de los trabajadores como por ejemplo más tiempo para actividades recreativas y familiares, además de oportunidades de formación y licencias sabáticas. A su vez, estos modelos de trabajo a menudo son enfoques proactivos y preventivos efectivos hacia la cuestión del estrés en el lugar de trabajo.

Los sistemas de seguridad social contributivos reconocen cada vez más y respaldan de modo proactivo la actividad productiva «no remunerada». Los regímenes de pensiones de vejez de Guernsey, Irlanda, Jersey, Malta, Noruega y el Reino Unido, por ejemplo, ahora acreditan cotizaciones al régimen de pensiones durante periodos de cuidados específicos o no consideran esos periodos en el cálculo de la tasa de cotización media anual aplicada al cálculo de las prestaciones de pensión. Las disposiciones, como en Alemania, para extender los servicios de guardería a fin de fomentar y facilitar a los padres de niños pequeños el regreso al trabajo ofrecen una medida proactiva adicional para respaldar las opciones de equilibrio entre vida profesional y vida familiar.

Conclusiones

El alto desempleo, los bajos niveles de crecimiento económico y de creación de empleos, el envejecimiento demográfico, el cambio en los modelos migratorios y

los diferentes enfoques hacia el equilibrio entre vida profesional y vida familiar durante todo el ciclo de vida son elementos importantes del complejo contexto de mercado laboral en el que operan actualmente las administraciones de la seguridad social de Europa. Para abordar los desafíos que implican estos elementos son necesarias políticas concertadas entre los diferentes sectores en los que las administraciones de la seguridad social desempeñan un papel importante.

Sobre la base de las experiencias recientes y con el objeto de alcanzar una coordinación efectiva, en particular con los objetivos de las políticas de empleo, las administraciones de la seguridad social deben tener en cuenta varios puntos:

- Las respuestas de corto plazo a la «crisis» no tienen que perder de vista los objetivos estratégicos de largo plazo de las políticas de empleo y deben ser coherentes con las mismas.
- El requisito de convergencia de las políticas de seguridad social con las políticas de empleo probablemente exija cambios en la afectación de recursos, en el diseño de las administraciones de la seguridad social y en la formación y el desarrollo del personal.
- Las funciones coordinadas de muchas administraciones de la seguridad social en el marco de las políticas cada vez más interconectadas de seguridad social, empleo y educación exigen que los administradores de la seguridad social dispongan de las aptitudes y competencias necesarias y de un entorno de trabajo bien diseñado para garantizar el suministro de prestaciones y servicios de calidad.
- Incluso en periodos de crecimiento económico, el éxito de las intervenciones de seguridad social en su apoyo al empleo puede seguir dependiendo de la reforma de la legislación laboral y de las políticas del mercado laboral que eliminen los elementos disuasivos o los obstáculos a la retención o contratación de trabajadores mayores y jóvenes.

Enfoques proactivos y preventivos para fortalecer la inversión en seguridad, salud y empleabilidad

En Europa, se hace cada vez más hincapié en los enfoques proactivos y preventivos hacia la seguridad social. En particular, estos enfoques buscan resolver los retos de sostenibilidad a los que se enfrentan los regímenes integrales de seguridad social en una región caracterizada por el envejecimiento demográfico. Estos enfoques ofrecen diversas ventajas adicionales a los regímenes de seguridad social.

En primer lugar, los enfoques proactivos y preventivos como aspectos centrales de los regímenes de seguridad social mitigan la inseguridad social en todas sus formas durante toda la vida. Por ejemplo, un objetivo fundamental es prevenir la transferencia intergeneracional de la pobreza, centrándose en las necesidades de los niños y ofreciéndoles mejores oportunidades. En segundo lugar, estos enfoques pueden ayudar a limitar la extensión del uso de prestaciones de seguridad social, en especial de asistencia social, de desempleo, de accidentes del trabajo y de invalidez. De este modo, ayudan a reforzar el apoyo del público a la seguridad social y a su sostenibilidad financiera, colaborando en el control de los costos. Tercero, en su calidad de enfoque-visión hacia la administración de las prestaciones y servicios de la seguridad social, la adopción, por parte de los directores y administradores de la seguridad social, la perspectiva proactiva y preventiva puede reducir los riesgos operativos y mejorar la administración diaria de los programas de seguridad social. Cuarto, las perspectivas con visión de futuro pueden inducir un cambio en los comportamientos individuales, como una menor

exposición a riesgos tales como el tabaquismo, el alcoholismo, la inactividad física y los malos hábitos alimentarios, conocidos factores que contribuyen a la propagación de enfermedades no transmisibles.

Una tendencia que está surgiendo en Europa consiste en alentar a las personas a asumir una mayor responsabilidad por sus decisiones de estilo de vida que conducirá a mejoras en el bienestar y la salud. Al asumir esta responsabilidad, las personas probablemente precisen menos cuidados agudos, de larga duración y paliativos y menos prestaciones de seguridad social conexas.

En su conjunto, los diversos factores que promueven la adopción sistemática de enfoques proactivos y preventivos hacia la seguridad social generan resultados positivos más vastos para las economías nacionales, amortiguando los efectos negativos de los eventos de riesgo socioeconómico y respaldando la innovación y la inversión en la sociedad. Es posible evaluar la «rentabilidad» para la sociedad de la inversión en enfoques proactivos y preventivos, lo cual reviste su importancia para la elaboración de políticas basadas en observaciones. La investigación de la AISS ha revelado la rentabilidad que las empresas pueden esperar de la inversión en medidas de prevención: por cada euro invertido en actividades de prevención en el lugar de trabajo, las empresas pueden esperar una rentabilidad de EUR 2,20 (AISS, 2013a). Además, de modo general, se puede esperar que la rentabilidad de la inversión en prevención sea mucho más alta para la sociedad.

En el difícil entorno económico actual de Europa, en el que el gasto público se está revisando, un desafío complejo es garantizar que se protejan las inversiones en dichas actividades. Teniendo en cuenta este desafío, el presente capítulo trata sobre la manera en que las organizaciones de seguridad social de Europa priorizan cada vez más los enfoques proactivos y preventivos, en especial para respaldar la actividad en el mercado laboral, en las áreas de seguridad y salud en el trabajo, en programas de accidentes profesionales y en iniciativas de promoción de la salud³.

Seguridad y salud en el trabajo

En el contexto económico actual, el objetivo de recuperación en Europa es, en gran parte, sinónimo no sólo de creación de empleo, sino de creación de puestos de trabajo decentes, así como de entornos de trabajo de calidad. El trabajo también debe satisfacer los objetivos de prolongación de la vida activa, aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, apoyo a un mayor nivel de flexibilidad y productividad y reducción de la discriminación y del estrés en el trabajo. Para alcanzar plenamente estos objetivos, un factor central es la inversión en seguridad y salud en el trabajo (cuadro 4.1). Tal como lo reveló la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (OSHA, 2012) en el *Sondeo de opinión paneuropeo sobre seguridad y salud en el trabajo – 2012*, 86 por ciento de los encuestados estuvieron de acuerdo o muy de acuerdo en que

para que (su país) sea competitivo desde un punto de vista económico, los lugares de trabajo deben adoptar buenas prácticas de seguridad y salud⁴.

Las administraciones de la seguridad social pueden desempeñar un papel activo en la implementación de medidas preventivas de seguridad y salud en el trabajo por medio de incentivos económicos a los empleadores en forma de reducciones de las primas de seguro social (por ejemplo en Alemania) o crear elementos disuasivos en forma de pagos de primas adicionales para los empleadores con altas tasas de accidentes (por ejemplo, Bélgica). Los lugares de trabajo sanos y saludables aumentan la productividad y ahorran costos como resultado de una menor rotación del personal, de un menor ausentismo por enfermedad y de la reducción de las cotizaciones al seguro de accidentes profesionales (OIT, 2007).

La disminución de las primas del seguro social también puede usarse para promover el diseño de lugares de trabajo adaptados a la edad o la contratación de trabajadores mayores (por ejemplo en los Países Bajos). El envejecimiento demográfico en Europa, que incide en el perfil de la mano de obra y en las necesidades de diseño del lugar de trabajo, aumenta la necesidad de promover mejor la seguridad y la salud en el trabajo. En particular, se requieren más programas de accidentes del trabajo y organismos nacionales a cargo de la prevención para

4.1. La incidencia de la crisis en la seguridad y la salud en el trabajo

La recesión en Europa ha incidido en la seguridad y la salud en el trabajo.

- Aumentó las presiones y la intensidad del trabajo, lo cual puede incrementar la frecuencia de ciertos tipos de accidentes.
- Incrementó la inseguridad con respecto a las perspectivas de empleo con consecuencias directas en las condiciones psicosociales y en el bienestar de los trabajadores (lo cual a menudo ha desencadenado efectos nocivos para la salud) (Grecia).
- La difícil coyuntura del mercado puede hacer que los empleadores reduzcan sus inversiones en medidas de prevención (Polonia, España), mientras que los trabajadores pueden estar menos dispuestos a formular demandas en cuanto a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.
- Ciertos tipos de accidentes disminuyen debido a que la crisis puede provocar una reducción del empleo en algunos sectores de alto riesgo (construcción).

3. Las medidas proactivas y preventivas de apoyo al empleo se abordan en el capítulo 3.

4. Véase <https://osha.europa.eu/es/safety-health-in-figures/index_html#tabs-3>.

centrarse en la seguridad y la salud de los trabajadores mayores. No sólo la mayoría de los accidentes mortales relacionados con el empleo afectan a los trabajadores de entre 55 y 65 años de edad, sino que los trabajadores mayores tardan más tiempo en recuperarse de un accidente, lo cual puede prolongar la ausencia en el trabajo (Crawford et al., 2010).

Programas relativos a los accidentes en el trabajo

El periodo reciente se caracteriza por una situación compleja en cuanto a la incidencia de los accidentes y enfermedades en el lugar de trabajo. En Europa, como en otros lugares, los accidentes en el lugar de trabajo están disminuyendo, mientras que aumentan las enfermedades profesionales, lo cual representa un importante costo económico y social. Un reto es modernizar las listas internacionales y nacionales de enfermedades profesionales para reflejar el cambio en los factores de riesgo en el lugar de trabajo y en los procesos de producción y, por tanto, la evolución de los modelos epidemiológicos y la incidencia de las enfermedades. En la actualidad, los altos niveles de desempleo pueden reducir las tasas de accidentes profesionales. Así ocurrió en Italia entre 2008 y 2009, cuando un aumento de 2 por ciento en la tasa de desempleo se acompañó de una disminución de 10 por ciento en los accidentes profesionales (AISS, 2010c). Un factor que tal vez lo explique es que los sectores de alto riesgo, como la construcción, redujeron considerablemente su actividad económica. Sin embargo, otro factor son los problemas de salud psicosocial, que están aumentando debido al aumento de la inseguridad y de la carga y el ritmo de trabajo.

Para estimular las inversiones de modo a reducir los accidentes en el lugar de trabajo, las intervenciones deben considerarse rentables. Los estudios realizados en dos hospitales franceses revelaron cómo la inversión en prevención para la tarea habitual de enfermería de ayudar manualmente a los pacientes de establecimientos geriátricos resultó en una reducción de 60 por ciento en los accidentes en el lugar de trabajo en el primer hospital, con la expectativa de que la inversión inicial se recupere en 3,3 años, en una disminución de 48 por ciento en los accidentes profesionales en el segundo hospital, con la expectativa de que 80 por ciento de la inversión inicial se recupere en 10 años (INRS, 2009).

Estos estudios también recalcan el requisito cada vez más frecuente en Europa de que las políticas se diseñen en función de observaciones factuales.

Programas de retorno al trabajo

Hoy se comprende mejor que cuanto más tiempo una persona está sin trabajar, más probable será que ingrese en un programa de prestaciones de seguridad social de larga duración. La investigación realizada por la SUVA de Suiza sugiere que los elementos determinantes de este resultado son el contexto social y la personalidad del individuo y que tal vez estos elementos sean más decisivos que la salud y el entorno profesional. Esta constatación ha instado a las administraciones de la seguridad social a emprender intervenciones precoces, gestionadas a menudo caso por caso. Además de las reformas introducidas por SUVA, el Seguro Social Alemán de Accidentes del Trabajo (*Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung* – DGUV) y AUVA en Austria presentan otros ejemplos notables. Las tres instituciones ofrecen programas de reinserción profesional integrales y servicios de rehabilitación en sus propias clínicas especializadas. Inspiradas de la tendencia continua en toda Europa a intervenir con mayor anticipación para hacer frente a las necesidades de salud de los trabajadores (por ejemplo en Dinamarca, Finlandia, Liechtenstein, los Países Bajos, Noruega y Suecia), las reformas de la seguridad social abordan las maneras de dirigirse mejor a la personas que se encuentran en licencia de enfermedad de corta duración. Las primeras experiencias exitosas del Reino Unido en este ámbito ofrecen una lectura interesante (cuadro 4.2).

Las iniciativas de la seguridad social en materia de salud y promoción de la salud en el lugar de trabajo

En Europa, las iniciativas en materia de salud que combinan intervenciones proactivas y preventivas suelen emanar de las autoridades nacionales de salud pública pero pueden recibir el apoyo de organizaciones multilaterales (Organización Mundial de la Salud – OMS; Red Europea de Promoción de la Salud – ENWHP) y a veces de los empleadores.

La investigación de la AISS (AISS, 2012b) identifica la manera en que las organizaciones de atención de salud

4.2. La «notificación de aptitud» en el Reino Unido

Sobre la base de las observaciones de que el trabajo es generalmente bueno para la salud, de que retomar el trabajo a menudo puede ayudar a la persona a recuperarse, de que la inactividad puede resultar en un ausentismo de larga duración y en una pérdida de empleo con riesgo de aislamiento, pérdida de confianza, problemas de salud mental, pérdida de cualificaciones y exclusión social, y para remediar los costos humanos, sociales y económicos de la pérdida de salud y bienestar en relación con la vida activa, los médicos generales del Reino Unido emiten ahora una «notificación de aptitud». El objetivo de la misma es permitir a los trabajadores con problemas de salud seguir trabajando y ayudar a las personas que aún no han encontrado trabajo o que han devenido inactivas a incorporarse o reincorporarse al trabajo. El programa promueve la inclusión de la salud en el trabajo y la rehabilitación profesional dentro de los servicios de atención de salud normales. Además, promueve el entendimiento de la relación positiva entre la salud y el trabajo ante los empleadores, los profesionales de la salud y el público general.

Primeros indicadores del éxito:

- La mayoría de los médicos generalistas usan la notificación de aptitud como herramienta para iniciar y orientar las consultas de los pacientes con respecto al regreso al trabajo, con una incidencia positiva sobre los intercambios con los pacientes.
- Los médicos generalistas hoy se encuentran en una mejor postura para cuestionar las percepciones de los pacientes sobre su capacidad de trabajar y para sugerir con mayor insistencia la necesidad de considerar las opciones de reintegración profesional.
- Se ha ayudado a los pacientes a retomar el trabajo de modo progresivo.
- El nuevo enfoque ha puesto en dudas la visión de los empleadores de que las personas con problemas de salud no pueden trabajar.
- Se ha conferido a los pacientes la posibilidad de discutir los cambios con el empleador y de negociar una estrategia de retorno al trabajo.

Fuente: See <<http://www.dwp.gov.uk/fitnote>>.

de la seguridad social pueden desempeñar diversas funciones cruciales de apoyo a la promoción de la salud. Pueden intervenir como:

- Aseguradores de salud que ofrecen protección financiera contra riesgos de salud específicos.
- Proveedores directos de servicios de salud que administran clínicas y hospitales.
- Promotores de la salud que emprenden campañas de información, educación y divulgación.
- Compradores que usan su capacidad de desembolso y sus sistemas de pago para fomentar prácticas de prevención.
- Productores o distribuidores de datos que colaboran en las estrategias y procesos de control nacional de las enfermedades.

Las observaciones realizadas en todo el mundo (inclusive en Bélgica, Francia y Alemania) confirman que las

organizaciones de la seguridad social siguen desempeñando su papel convencional de aseguradores de salud, ofreciendo protección financiera contra riesgos de salud definidos. Sin embargo, se tiende cada vez más a poner este mecanismo de seguro al servicio de la prevención, sea mejorando la cobertura, sea expandiendo la diversidad de las prestaciones y de los servicios de prevención ofrecidos. Muchas organizaciones de seguridad social están asumiendo papeles de prevención más proactivos de modo a restringir los riesgos de salud identificables, incluidos, en el caso de Letonia, los riesgos relacionados con la discapacidad.

Para mantener el ímpetu generado por esta tendencia hacia una serie de papeles más amplia, las organizaciones de seguridad social deben reforzar sus capacidades institucionales para responder y anticipar la incidencia y la progresión de las enfermedades. Como objetivo

fundamental, deben promover sistemas de prevención más abiertos, integrados e integrales. Las estrategias integrales se basan en los sistemas de salud integrados para hacer concordar las prioridades de prevención con otras ramas de la seguridad social, en especial las más afectadas, como la enfermedad, la invalidez, el desempleo y la asistencia social. Como lo muestra el caso de SUVA en Suiza, un componente central de cualquier estrategia integral es la promoción de la salud en el trabajo ya que ofrece a las organizaciones de seguridad social un valioso punto de ingreso para respaldar las intervenciones de los empleadores e incidir de modo positivo en la salud de los trabajadores. Para promover la salud en el lugar de trabajo y las medidas de promoción de la salud en general, las organizaciones del seguro de enfermedad de Bélgica y Alemania están dotadas de la capacidad estatutaria para realizar actividades de promoción de la salud, entre ellas de educación de los pacientes (cuadro 4.3).

Algunos países han tomado medidas para consolidar la coordinación de las iniciativas de prevención en materia de salud dentro de un nuevo sector institucional dedicado exclusivamente a la prevención. Así ocurre en Francia, donde el Instituto Nacional de Prevención y Educación para la Salud (*Institut national de prévention et d'éducation pour la santé* – INPES) introduce políticas nacionales de prevención y educación sanitaria por medio de equipos compuestos por representantes de una amplia gama de organismos gubernamentales,

entre ellos el ministerio de salud y los órganos estatutarios del seguro de salud.

Conclusiones

En toda Europa, las medidas de prevención adoptadas por las organizaciones de seguridad social no sólo cubren los riesgos primarios de accidentes o enfermedades prevenibles, sino que incorporan intervenciones proactivas para prevenir, por ejemplo, el desempleo a largo plazo, el retiro anticipado del mercado laboral y la necesidad de intervenciones sanitarias costosas. Los programas de seguridad social también están adoptando disposiciones adecuadas para respaldar la actividad no remunerada (véanse los capítulos 2 y 3). Los resultados acumulados de los estudios sobre la «rentabilidad de la prevención» en Europa muestran que estas inversiones son verdaderamente redituables y producen beneficios de amplio alcance y larga duración.

Sobre la base de las recientes evoluciones y tendencias en Europa, se observa que:

- Se solicita cada vez más a los regímenes de seguridad social la adopción de medidas proactivas y preventivas, ya que se comprende mejor que factores relacionados con el trabajo y el estilo de vida influyen en la salud de los trabajadores y en la tasa de actividad. Estas medidas también son necesarias para respaldar la inversión en la sociedad, como con actividades no remuneradas que tienen un valor social y económico.

4.3. Mandato estatutario de prevención y promoción de la salud en Bélgica y Alemania

En el sistema descentralizado de Bélgica, los cuidados preventivos y la promoción de la salud incumben a las comunidades. En este contexto, los aseguradores tienen el mandato estatutario de poner en práctica actividades para promover la educación sanitaria y fomentar formas más baratas de atención médica (sin sacrificar la calidad), así como de ofrecer asistencia y orientación para la promoción del bienestar físico y social. Los aseguradores disponen de una flexibilidad considerable para establecer las prioridades de prevención y diseñar campañas y programas de promoción de la salud.

En Alemania, las organizaciones estatutarias del seguro de enfermedad tienen la obligación legal de cubrir las intervenciones de prevención primarias y de contribuir a la promoción de la salud en el lugar de trabajo, identificando riesgos, proponiendo mejoras e implementando iniciativas de prevención. Estos servicios incluyen la prevención primaria individual y la promoción en el lugar de trabajo, las escuelas, las guarderías, etc., así como programas integrales de detección para niños y adultos, vacunaciones, cuidados médicos preventivos para las personas en situación de riesgo, prevención de enfermedades bucodentales, servicios de prevención terciaria (por ejemplo, educación de los pacientes) y promoción de la autoayuda.

- Es necesaria una visión multidimensional e individual de la salud y de la empleabilidad, conforme a la cual las organizaciones de seguridad social tienen en cuenta factores personales, tales como las competencias, el estilo de vida y el entorno social.
- Para las intervenciones en el lugar de trabajo y en el mercado laboral, son necesarios enfoques integrales y integrados, en los que las clásicas disposiciones de prevención y de seguridad y salud se completan con programas de promoción de la salud y reinserción profesional.
- El aumento de la colaboración y de la coordinación entre las diferentes ramas e instituciones de la seguridad social para satisfacer las necesidades de los individuos, teniendo en cuenta la influencia del entorno profesional y no profesional, se suma a las solicitudes de reforma coordinada y, en algunos países, a una mayor integración de los programas y administraciones de la seguridad social y la salud.

Excelencia administrativa: Tres formas de hacer más con menos

Las organizaciones de la seguridad social de toda Europa se encuentran bajo una creciente presión para pasar a la excelencia administrativa. En primer lugar, se considera que las mejoras en la eficiencia y la efectividad son intrínsecas de los objetivos más amplios de controlar mejor los gastos de los regímenes de seguridad social y de optimizar las prestaciones y servicios de la seguridad social para todas las partes. Cabe señalar que estos dos objetivos no necesariamente se oponen. Afortunadamente, se estima que es posible obtener mejoras cuantificables en la calidad de las prestaciones y en todas las formas de asistencia y de servicio al cliente sin cambios significativos en los gastos administrativos. En segundo lugar, la excelencia administrativa genera una mayor confianza del público en las organizaciones de seguridad social, confianza que es esencial para reunir un consenso nacional a favor de la modernización constante de los regímenes de seguridad social.

En la búsqueda del objetivo central de excelencia administrativa en la seguridad social, este capítulo presenta tres tendencias actuales en Europa: *i*) el uso prioritario de servicios electrónicos, *ii*) la reestructuración institucional, que implica una mayor coordinación entre los distintos sectores y organismos y, en algunos casos, la integración de las administraciones de la seguridad

social y *iii*) esfuerzos para informar y capacitar a los clientes de la seguridad social, al personal de la seguridad social y a las demás partes interesadas. La selección de estas tendencias en Europa deja de lado cuestiones urgentes e igualmente esenciales para la excelencia administrativa, como la buena gobernanza, la gestión de los riesgos, la gestión de las inversiones, la gestión del cambio y la formación y el desarrollo del personal.

En la coyuntura actual, en la que muchos programas de seguridad social se enfrentan a dificultades financieras, las medidas presentadas en este capítulo son tres maneras distintas de ayudar a las administraciones de la seguridad social de Europa a «hacer más con menos», a alcanzar mejoras cuantificables en los regímenes y procesos y a cubrir los riesgos durante todo el ciclo de vida.

Prioridad a los servicios electrónicos (e-services)

Se considera que la continua y creciente adopción de servicios electrónicos (conocidos como e-services) para la administración de la seguridad social en toda Europa presentará oportunidades para sublimar la calidad de las prestaciones y servicios (véase más adelante)⁵. Pese a este potencial, un gran desafío para las administraciones de la seguridad social es realizar inversiones sensatas en tecnología y mejorar constantemente las tecnologías y

5. Por ejemplo, si todos los servicios públicos de los países de la UE se prestaran por vía electrónica, la UE estima que los ahorros anuales podrían ascender a casi EUR 50 000 millones. Véase <<https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/ict-public-services>>.

las plataformas de trabajo existentes de manera a ofrecer niveles de servicio siempre más elevados. Estratégicamente, estas inversiones podrían buscar un mayor grado de conectividad y aprovechar las herramientas TIC de última generación para coordinar mejor los regímenes de seguridad social a nivel nacional. Esto debería generar una mayor flexibilidad para la entrega de servicios gracias a una segmentación más precisa de los grupos de solicitantes que tenga en cuenta y sea adaptada a las condiciones geográficas y sociales. En paralelo, otro elemento estratégico esencial debe ser una evaluación de los riesgos y costos operativos resultantes de la introducción o actualización de las plataformas TIC.

La UE prioriza la implementación de tecnologías de la información y de las comunicaciones y la gobernanza de la seguridad social en sus Estados miembros, como lo demostró el proyecto de gobierno electrónico de la UE y el mecanismo de coordinación de la seguridad social. Un elemento central, la «coordinación modernizada» de los regímenes de seguridad social se aplica en la UE desde mayo de 2010. Más allá del objetivo de mayor coordinación europea, los principales focos de atención de todos los sistemas nacionales de seguridad social siguen siendo sus respectivos problemas y desafíos nacionales.

Es muy significativo que la lógica operativa detrás de los avances de muchos países de Europa es que los organismos públicos suministren sus servicios por vía «digital por defecto» (Seddon y O'Donovan, 2013). No obstante, un importante desafío para muchos proyectos de informatización es gestionar el gasto excesivo y los riesgos de demoras en la implementación. El diseño y el suministro de servicios electrónicos, una vez en funcionamiento, debe tener en cuenta que una proporción importante de los ciudadanos europeos no tiene acceso personal a Internet y que otros no saben o no están dispuestos a utilizar servicios electrónicos. Sin embargo, el suministro de algunos servicios web en muchos idiomas (en países con más de un idioma nacional oficial o que se dirigen a los grupos inmigrantes de la población) o de servicios que consideran las necesidades específicas de personas con deficiencias de la vista o el oído, muestran que los servicios electrónicos pueden ser muy flexibles y que, cuando se utilizan debidamente, son capaces de mejorar la calidad del servicio.

Reestructuración institucional, coordinación e integración entre organismos

Otra serie de medios para mejorar la excelencia administrativa en la administración de la seguridad social es a través de la reestructuración institucional, la coordinación entre sectores y organismos y la integración de ciertos organismos. Todos estos procesos se encuentran en curso en Europa. Estos procesos también buscan mejorar la calidad, en particular facilitando a los clientes el acceso a los servicios y haciendo que las características de los clientes se tengan más en cuenta a la hora de diseñar los servicios. En muchos casos, estas reformas no sólo pretenden ayudar a realizar mejoras en la eficiencia interna de las administraciones de la seguridad social, sino que buscan facilitar la entrega de medidas proactivas y preventivas, en particular de apoyo al empleo y a las inversiones en salud (véanse los capítulos 3 y 4). La fase de reforma más reciente en Italia consistió en la fusión del Instituto Nacional de Seguridad Social para Funcionarios Públicos (*Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica* – INPDAP) con el Instituto Nacional del Seguro Social (*Istituto Nazionale della Previdenza Sociale* – INPS) en diciembre de 2011. Ahora el INPS es responsable de todo el sistema. En Noruega el proceso de reforma que comenzó en 2006 para establecer el Servicio Noruego del Trabajo y Bienestar Social (NAV) y fusionó los servicios del mercado laboral y de la institución del seguro social, finalizó en 2012. En el Reino Unido, la ley de reforma social de 2012 (*Welfare Reform Act*) está introduciendo una amplia gama de medidas que incidirán en el diseño institucional y en el suministro de prestaciones y servicios.

En octubre de 2012, las autoridades danesas, como parte de una reforma administrativa escalonada, decidieron crear un nuevo órgano institucional, Pago Dinamarca (*Udbetaling Danmark*), que centraliza la administración y el pago de ciertas prestaciones de seguridad social, anteriormente suministradas por los municipios. El objetivo de esta centralización es coordinar mejor el pago de prestaciones sociales y simplificar a los asegurados el acceso a la información y a los procedimientos administrativos. Se anticipa que la creación de un punto de contacto único mejorará la gobernanza, clarificará las actividades de seguridad social del Estado y reforzará el control de los costos.

Para respaldar la coordinación entre los organismos y mejorar la formulación de políticas integradas es preciso mejorar la recopilación de datos y el intercambio de información a nivel nacional. En lo que a esto respecta, la conocida base de datos integrada de Bélgica que administra la institución *Banque Carrefour de la Sécurité Sociale* (KSZ-BCSS) sigue siendo una referencia útil para otros países de Europa con regímenes de seguridad social relativamente descentralizados y múltiples instituciones a cargo de las diferentes ramas de la seguridad social. El uso de dicha base de datos permite mejorar el suministro de servicios y ofrece un mecanismo seguro para compartir los datos comunes de los diferentes sectores y organismos.

Capacitación

La plena consecución de la excelencia administrativa en la seguridad social se basa en gran parte en el suministro de información adecuada y, por lo tanto, en la capacitación de los ciudadanos. Un elemento esencial de la capacitación de los ciudadanos es la posibilidad de los asegurados de enviar comentarios, tanto positivos como negativos, posibilidad que se ha extendido gracias a las plataformas de servicio electrónico. La capacitación de los ciudadanos se considera esencial para generar un respaldo del público hacia los programas de seguridad social, como también para distinguir entre los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos y los asegurados hacia el régimen de seguridad social. Cuando las personas disponen de información adecuada, pueden tomar decisiones con conocimiento de causa. En cuanto a esto, los servicios electrónicos proporcionados por el centro de contacto de la seguridad social de Portugal y por la plataforma *losingyourjob.ie* de Irlanda para asistir a los desempleados o a quienes están a punto de perder su empleo, se reconocen como modelos de buenas prácticas de capacitación de los ciudadanos.

Otro ejemplo nacional de utilización de servicios electrónicos para capacitar a los ciudadanos es el de Moldavia, donde un sistema de información en línea en el sitio web de la Oficina Nacional del Seguro Social ofrece un acceso a Internet para que los asegurados controlen si el empleador ha depositado las cotizaciones al seguro social en su cuenta. Anteriormente, si el empleador no abonaba las cotizaciones sociales o si el monto abonado

era incorrecto, el trabajador asegurado tenía menos posibilidades de detectar el problema. En Alemania, se ha informatizado el envío de información anual sobre las pensiones de modo a ofrecer un servicio automatizado a los millones de asegurados cubiertos por el régimen del Instituto Federal de Alemania del Seguro de Pensiones (*Deutsche Rentenversicherung Bund*). Conforme a esta disposición, los asegurados reciben una proyección de sus prestaciones de pensión y pueden decidir si desean realizar cotizaciones complementarias para la pensión de vejez y cómo. Un ejemplo influyente de la capacitación de los ciudadanos es el «sobre naranja» de Suecia, que una vez por año ofrece a los afiliados información detallada sobre los ingresos de pensión previstos. En Francia y Finlandia también se ofrece información similar (Regúlez-Castillo y Vidal-Meliá, 2012). Asimismo, en Noruega, el Servicio Noruego del Trabajo y Bienestar Social (NAV) puso en servicio en 2011 un portal de pensiones único, «Su pensión» (*Din pensjon*), a la vanguardia mundial en el suministro de una visión completa de todas las prestaciones de pensión públicas y privadas de los ciudadanos. El portal puede procesar automáticamente de extremo a extremo la recopilación de información sobre los usuarios, el cálculo de las prestaciones y la realización de transacciones. En consecuencia, el tiempo de procesamiento de las solicitudes de pensión se ha reducido de alrededor de tres meses a unos pocos minutos y todos los noruegos pueden planificar de modo adecuado su calendario de pensiones y sus prestaciones.

En Rusia, entró en vigor en 2011 una nueva ley sobre el régimen nacional de salud que crea un marco único de seguro de enfermedad obligatorio que distribuye todas las asignaciones del seguro para garantizar a cada ciudadano, de cada región un mínimo *per capita*. El principio de financiación también ha cambiado de manera que se financia un servicio médico en lugar de una institución. Por primera vez, los ciudadanos tienen la posibilidad de elegir libremente la institución de seguro médico, la clínica y el médico (AISS, 2013b).

Los esfuerzos por mejorar el nivel de capacitación de los clientes sólo tienen sentido si se acompañan de una mayor aceptación de la responsabilidad individual. La adaptación de los comportamientos individuales frente

5.1. Apoyo al personal para alcanzar la excelencia administrativa

En Alemania, la plataforma de información y conocimientos BGHW–INWI) de la Institución del Seguro Reglamentario de Accidentes y de Prevención para el Comercio y la Distribución (*Berufsgenossenschaft Handel und Warendistribution – BGHW*) apoya a sus empleados en su trabajo, por medio de la gestión de la información y de los conocimientos para que el BGHW sea más efectivo y eficiente. El BGHW ha hecho posible que el personal acceda a datos para ofrecer servicios de calidad, en cantidad suficiente y de modo estructurado y rápido (unos segundos). Además, el sistema ha hecho de la gestión de la información y los conocimientos una parte firmemente arraigada del proceso de creación de trabajo, vinculando a la fuerza de trabajo con el circuito de conocimientos. La plataforma muestra que con un pequeño gasto, la experiencia y los conocimientos de los miembros del personal pueden utilizarse en beneficio de cualquier organización.

a la exposición a los riesgos de estilo de vida que inciden en la salud es un aspecto importante. Otro aspecto relevante es la persuasión moral y el establecimiento de sanciones legales para disuadir los intentos de uso erróneo o fraudulento del régimen de seguridad social.

En muchos países, el costo del fraude al régimen de seguridad social es inferior al costo de los pagos erróneos de prestaciones como resultado de errores administrativos, lo cual, en cierta medida, debe considerarse como una medida de la complejidad de algunos regímenes de prestaciones y del alto nivel de rotación del personal en los organismos de seguridad social. Esta observación ayuda a explicar la necesidad de que el personal de la seguridad social esté más formado y capacitado. Por ello, un importante aspecto de la consecución de la excelencia administrativa depende de la capacidad de las organizaciones de seguridad social de formar y capacitar a su personal de manera a que desarrolle plenamente su potencial de administradores técnicos y de proveedores de servicios orientados al cliente (cuadro 5.1).

Gracias a la puesta a disposición de información acerca de los programas de seguridad social y a las medidas que simplifican los procedimientos de afiliación, se espera que los trabajadores independientes y los trabajadores del sector informal o semiformal tengan mayores posibilidades y una mayor predisposición para adherir al régimen de seguridad social. Dado el énfasis puesto en la capacitación, un riesgo potencial que las administraciones de la seguridad social deben evitar es que la entrega de prestaciones y servicios no satisfaga las expectativas cada vez más mayores.

Conclusiones

Los regímenes de seguridad social son dinámicos en el sentido de que nunca dejan de evolucionar. En Europa, los pedidos para que los regímenes de seguridad social mejoren todos los aspectos de sus operaciones y la necesidad de aprovechar mejor los recursos disponibles, han creado un contexto que se ha tipificado como una necesidad de hacer más con menos. Del lado positivo, sobre la base de las tres tendencias descritas en este capítulo, los regímenes europeos de seguridad social se están adaptando a las actuales limitaciones de recursos de modo a alcanzar la excelencia en la administración y, por tanto, en el suministro de prestaciones y servicios de calidad.

En este proceso continuo, los principales retos para las administraciones de la seguridad social de Europa son los siguientes:

- La adopción de servicios electrónicos para la administración de la seguridad social ofrece un margen para una mayor efectividad y eficiencia en el suministro y puede ayudar a capacitar a los usuarios de los regímenes de seguridad social. El desarrollo estratégico de servicios web no debe perder de vista el hecho de que incluso en Europa el acceso individual a Internet no es en absoluto universal y que para muchas personas el acceso a las prestaciones y servicios aún exige las vías de suministro tradicionales.
- El suministro de información suplementaria ofrece oportunidades de capacitar no sólo a los usuarios de los regímenes de seguridad social sino también al personal de la seguridad social. Un desafío para el diseño de un régimen de seguridad social es que las expectativas de capacitación de los ciudadanos no se

cumplan a través de las vías adaptadas de comunicación e información al público y de flexibilidad en cuanto a las opciones de acceso a los servicios. A su vez, para el personal de la seguridad social, las dificultades pueden encontrarse en el diseño burocrático de los procesos de trabajo, la despersonalización de los servicios provistos por interfaces TIC, la asignación jerárquica real de las responsabilidades y tareas y la disponibilidad de oportunidades de desarrollo y formación del personal.

- La búsqueda de una mayor calidad por medio de mejoras en la eficiencia y la efectividad del suministro de programas, que se conseguirá con la reestructuración institucional y una mayor coordinación entre sectores y organismos y la integración de algunas administraciones de la seguridad social, puede crear riesgos operativos para los regímenes de seguridad social. La buena gobernanza de las administraciones de la seguridad social inspirada de enfoques basados en observaciones debe incluir la evaluación continua de dichos riesgos.

Conclusión

Este informe presenta las principales evoluciones y tendencias en la seguridad social de la región de Europa en los últimos tres años. Pese al difícil entorno en el que actualmente operan muchos regímenes de seguridad social, el cual probablemente perdurará, la evolución y las tendencias observadas recalcan el valioso e innovador protagonismo de la seguridad social, en particular en las economías más expuestas a impactos sociales y económicos de la crisis. Obviamente, los regímenes de seguridad social también son valiosos e innovadores a la hora de abordar la amplia variedad de riesgos a los que se enfrentan las personas durante el ciclo de vida.

Los países de la región de Europa difieren de muchas maneras. Desde 2010 se observa una notable variación en el desempeño de la economía y del mercado laboral entre los diferentes países de Europa. Por ejemplo, las tasas de desempleo, y en particular de desempleo juvenil, difieren significativamente y el éxito percibido de los enfoques de políticas para tratar este asunto particular resulta en una amplia serie de intervenciones llevadas adelante a lo largo de varios años o incluso décadas, en diversos sectores de políticas. Por lo tanto, globalmente, las diferencias políticas, demográficas, económicas, sociales y culturales tienen su importancia. Pese a las diferencias, se observan cuatro temas comunes a lo largo de este informe que muestran a las administraciones de la seguridad social de la región el camino a seguir:

1. Tras haber demostrado su eficacia en la atenuación de muchos de los efectos negativos inmediatos de la crisis, tanto sociales como económicos, los sistemas de seguridad social siguen desempeñando un rol de «amortiguadores». No obstante, para salvaguardar la capacidad de los sistemas de seguridad social de desempeñar esta función de modo sostenible y efectivo, se está llevando a cabo o considerando la reforma de muchos regímenes europeos de seguridad social.
2. Al dirigirse a los más afectados por la crisis, como por ejemplo los jóvenes desempleados, los sistemas de seguridad social no sólo ayudan a preservar el capital humano, sino que ofrecen un conducto para invertir en el desarrollo del capital humano futuro. En todo momento, los sistemas de seguridad social ayudan a reforzar la cohesión social combatiendo los efectos negativos de la exclusión social. Para seguir avanzando son necesarios enfoques integrales y hechos a medida para abordar las diversas cuestiones complejas a las que se enfrentan los diferentes sectores de la población, tanto en el lugar de trabajo como en entornos no laborales. A tal efecto, para respaldar el diseño y la implementación de políticas nacionales coherentes, la coordinación entre los diversos sectores y, en algunos casos, la integración institucional son prometedoras.
3. Al introducir medidas proactivas y preventivas apropiadas que acompañen las prestaciones y servicios de la seguridad social, se espera que el mayor hincapié

en las intervenciones precoces mejore la prevención y atenúe los riesgos. Si bien dichas medidas exigen inversiones a corto plazo en recursos, las recientes observaciones sugieren que generan ganancias cuantificables a largo plazo para los trabajadores, los empleadores, el sistema de seguridad social y la sociedad.

4. Como parte de una revisión de la manera en que las administraciones de la seguridad social realizan sus operaciones y del modo en que se realizan la provisión de las prestaciones y servicios, el uso adecuado de las TIC de última generación puede aprovecharse para mejorar la calidad de la información y de los servicios prestados a los asegurados y ciudadanos. El enfoque «digital por defecto» debe adoptarse con cautela ya que aún existe una demanda y una necesidad de plataformas operativas convencionales con capacidad suficientes. El periodo reciente sugiere que la reforma de las operaciones y de las plataformas de servicios no sólo es posible en un contexto de limitaciones financieras, sino que es deseable como trampolín hacia la excelencia administrativa. Más aún, el proceso de mejora administrativa continua aumenta la legitimidad pública y política de los regímenes de seguridad social y refuerza la sostenibilidad financiera de los programas a través de la mejora de la gobernanza y de la administración de los fondos de reserva.

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

Referencias

- AISS.** 2010a. *Estudio de caso sobre la crisis: España* (Seguimiento de la crisis). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- AISS.** 2010b. *Estudio de caso sobre la crisis: Alemania* (Seguimiento de la crisis). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- AISS.** 2010c. *El impacto de la crisis financiera sobre la seguridad y la salud en el trabajo*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- AISS.** 2011. *Fortalecimiento del régimen de desempleo parcial: una práctica de la Oficina Nacional del Empleo* (Buenas prácticas en la seguridad social). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- AISS.** 2012a. «Pensiones de vejez: principales tendencias en la edad de jubilación», en *Observador de la seguridad social*, núm. 18.
- AISS.** 2012b. *La seguridad social para una sociedad sana: adoptando un nuevo papel para la prevención* (Proyecto de la AISS sobre Enfoques de seguridad social proactivos y preventivos – apoyo a la salud). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- AISS.** 2013a. *El rendimiento de la prevención: cálculo de los costos y beneficios de las inversiones en la seguridad y salud en el trabajo en las empresas* (Informe de investigación). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- AISS.** 2013b. *Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, Russian Federation, India, China and South Africa*. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- CE.** 2012. *Pension adequacy in the European Union 2010-2050* (Report prepared jointly by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee). Bruselas, Comisión Europea.
- Clasen, J.; Clegg, D.; Kvost, J.** 2012. *European labour market policies in (the) crisis*. Bruselas, European Trade Union Institute.
- Crawford, J. O. y otros.** 2010. «The health safety and health promotion needs of older workers», en *Occupational Medicine*, vol. 60, núm. 3.
- ESA.** 2012. *World population prospects: The 2012 revision*. Nueva York, NY, Naciones Unidas – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales – División de la Población.
- Fultz, E.** 2012. «Enseñanzas de la reducción de las pensiones del segundo pilar en Hungría y Polonia», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 65, núm. 3.
- INRS.** 2009. «Analyse coûts-bénéfice des actions de prévention: exemple du risque manutention pour le personnel soignant», en *Hygiène et sécurité du travail*, núm. 215.
- Martin, N.** 2012. *Nearly a million new immigrants in Germany*. Bonn, Deutsche Welle.
- McKinnon, R.** 2010. «Una fuerza de trabajo que envejece y la gestión estratégica de los recursos humanos: los desafíos en materia de dotación de personal para las administraciones de la seguridad social», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 63, núm. 3-4.
- Nielsen, N.** 2013. «Poverty gap widens between member states», en *EU Observer*, 8 de enero.
- OCDE.** 2012. *Social spending after the crisis: Social expenditure (SocX) data update 2012*. París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
- OIT.** 2007. *Reduce risks – cut costs!* (Economy and occupational safety and health). Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT.** 2010. *World social security report 2010/11: Providing coverage in times of crisis and beyond*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT.** 2012a. *World of work report 2012: Better jobs for a better economy*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

- OIT.** 2012b. *Eurozone job crisis: Trends and policy responses*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT.** 2013a. *Empleo, crecimiento y justicia social* (Informe del Director General, 9.a Reunión Regional Europea, Oslo, Noruega, 8-11 de abril). Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT.** 2013b. *Global employment trends 2013: Recovering from a second jobs dip*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- OSHA.** 2012. *Sondeo de opinión paneuropeo sobre seguridad y salud en el trabajo, 2012*. Bilbao, Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Regúlez-Castillo, M; C. Vidal-Meliá, C.** 2012. «La información individual para el cotizante: algunas recomendaciones para el caso español a partir de la experiencia internacional», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 65, núm. 2.
- Seddon, J.; O'Donovan, B.** 2013. «El talón de Aquiles del proyecto de producción en serie aplicado a los servicios en la administración de la seguridad social: el caso del Crédito Universal en el Reino Unido», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 66, núm. 1.
- Sinfeld, A.** 2012. «Editorial: Seguridad social y prevención», en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 65, núm. 4.
- SSA; AISS.** 2011. *Social security programs throughout the world: Asia and the Pacific, 2010*. Washington, DC, Administración de la Seguridad Social.
- SSA; AISS.** 2012. *Social security programs throughout the world: Europe, 2012*. Washington, DC, Administración de la Seguridad Social.
- United States Census Bureau.** 2012. *International data base*. Washington, DC, Department of Commerce.
- UNRISD.** 2012. *Social policy and employment: Rebuilding the connections*. Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

Apéndice

A.1. Tipos de programas de seguridad social en algunos países de Europa

| País | Vejez | Invalidez | Sobrevivientes | Enfermedad | Maternidad | Accidentes del trabajo | Desempleo | Asignaciones familiares |
|-----------------|-------|-----------|----------------|------------|------------|------------------------|-----------|-------------------------|
| Albania | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Alemania | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Andorra | • | • | • | • | • | • | a | • |
| Armenia | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Austria | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Azerbaiyán | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Bélgica | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Bielorrusia | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Bulgaria | • | • | • | • | • | • | • | a |
| República Checa | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Croacia | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Dinamarca | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Eslovaquia | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Eslovenia | • | • | • | • | • | • | • | • |
| España | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Estonia | • | • | • | • | • | a | • | a |
| Finlandia | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Francia | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Hungría | • | • | • | • | • | a | • | • |
| Irlanda | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Isla de Man | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Islandia | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Israel | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Italia | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Jersey | • | • | • | • | • | • | a | a |
| Kazajstán | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Kirguistán | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Letonia | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Lituania | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Luxemburgo | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Malta | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Moldavia | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Noruega | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Países Bajos | • | • | • | • | • | a | • | • |
| Polonia | • | • | • | • | • | • | • | • |

A.1. Tipos de programas de seguridad social en algunos países de Europa

| País | Vejez | Invalidez | Sobrevivientes | Enfermedad | Maternidad | Accidentes del trabajo | Desempleo | Asignaciones familiares |
|-------------|-------|-----------|----------------|------------|------------|------------------------|-----------|-------------------------|
| Portugal | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Reino Unido | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Rumania | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Rusia | • | • | • | • | • | • | • | • |
| San Marino | • | • | • | • | • | • | • | a |
| Serbia | • | • | • | • | • | a | • | • |
| Suecia | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Suiza | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Turquía | • | • | • | • | • | • | • | b |
| Ucrania | • | • | • | • | • | • | • | a |

Notas:

El espacio en blanco significa que el régimen no existe o que la información no está disponible.

- Existe un programa de seguridad social.

La enfermedad incluye prestaciones médicas y/o de sustitución del ingreso.

a La cobertura es suministrada por otros programas o por medio de la asistencia social.

b No tiene programa o la información no está disponible.

Fuente: Adaptado de SSA y AISS (2011 y 2012)

A.2. Principales indicadores demográficos en algunos países de Europa

| País | Población total (2010) Millones | Tasa de dependencia de la vejez (%) ^a | | Tasa de dependencia de los jóvenes (%) ^b | | Esperanza de vida al nacer (años) | | Edad legal de jubilación | | Esperanza de vida a los 60 años de edad |
|-----------------|------------------------------------|--|------|---|------|-----------------------------------|---------|--------------------------|---------|---|
| | | 2010 | 2050 | 2010 | 2050 | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Unisex |
| Albania | 3,24 | 18 | 51 | 31 | 22 | 73,4 | 79,7 | 65,0 | 60,0 | 20,6 |
| Alemania | 81,80 | 32 | 57 | 20 | 27 | 77,2 | 82,4 | 65,0 | 65,0 | 22,7 |
| Andorra | 0,09 | 20 | 81 | 22 | 25 | 80,3 | 84,6 | 65,0 | 65,0 | 24,0 |
| Armenia | 3,12 | 19 | 43 | 31 | 27 | 70,2 | 76,7 | 63,0 | 63,0 | 19,5 |
| Austria | 8,44 | 33 | 63 | 22 | 26 | 77,4 | 82,9 | 65,0 | 60,0 | 22,9 |
| Azerbaiyán | 9,53 | 13 | 41 | 31 | 34 | 67,1 | 73,1 | 63,0 | 58,5 | 18,9 |
| Bélgica | 10,82 | 28 | 44 | 26 | 30 | 77,0 | 82,5 | 65,0 | 65,0 | 22,7 |
| Bielorrusia | 9,50 | 37 | 73 | 25 | 33 | 63,6 | 75,5 | 60,0 | 55,0 | 16,5 |
| Bulgaria | 7,35 | 37 | 67 | 23 | 30 | 69,2 | 76,4 | 63,0 | 60,0 | 18,2 |
| Republica Checa | 10,59 | 33 | 62 | 22 | 30 | 73,8 | 80,2 | 62,2 | 60,7 | 19,8 |
| Croacia | 4,38 | 33 | 57 | 23 | 27 | 72,5 | 79,5 | 65,0 | 60,0 | 20,1 |
| Dinamarca | 5,61 | 28 | 41 | 27 | 29 | 76,0 | 80,5 | 65,0 | 65,0 | 21,7 |
| Eslovaquia | 5,49 | 24 | 59 | 22 | 27 | 70,7 | 78,7 | 62,0 | 62,0 | 19,0 |
| Eslovenia | 2,04 | 33 | 66 | 22 | 29 | 75,0 | 82,0 | 63,0 | 61,0 | 21,6 |
| España | 47,04 | 26 | 62 | 23 | 28 | 77,2 | 83,8 | 65,0 | 65,0 | 23,7 |
| Estonia | 1,34 | 34 | 55 | 26 | 32 | 68,4 | 79,2 | 63,0 | 61,0 | 19,5 |
| Finlandia | 5,42 | 30 | 45 | 26 | 29 | 75,9 | 82,8 | 65,0 | 65,0 | 22,7 |
| Francia | 63,78 | 42 | 59 | 32 | 34 | 77,5 | 84,3 | 60,0 | 60,0 | 24,3 |
| Grecia | 11,45 | 35 | 63 | 23 | 29 | 77,0 | 82,0 | 65,0 | 60,0 | 21,8 |
| Guernsey | 0,07 | 27 | 47 | 22 | 24 | 79,4 | 84,9 | 65,0 | 65,0 | 22,3 |
| Hungría | 9,93 | 33 | 54 | 23 | 28 | 69,5 | 77,6 | 62,0 | 62,0 | 18,6 |
| Irlanda | 4,63 | 19 | 41 | 33 | 32 | 77,3 | 82,0 | 65,0 | 65,0 | 22,5 |
| Isla de Man | 0,09 | 36 | 56 | 27 | 26 | 79,0 | 82,2 | 65,0 | 60,0 | 22,3 |
| Islandia | 0,33 | 16 | 34 | 30 | 30 | 79,5 | 83,1 | 67,0 | 67,0 | 23,8 |
| Israel | 7,82 | 13 | 23 | 43 | 35 | 78,4 | 82,9 | 70,0 | 67,3 | 23,4 |
| Italia | 61,09 | 39 | 71 | 23 | 29 | 78,6 | 84,0 | 65,0 | 60,0 | 23,9 |
| Jersey | 0,10 | 23 | 35 | 24 | 24 | 78,9 | 83,8 | 65,0 | 65,0 | 22,3 |
| Kazajstán | 16,55 | 16 | 33 | 40 | 40 | 60,2 | 71,5 | 63,0 | 58,0 | 15,5 |
| Kirguistán | 5,50 | 10 | 28 | 47 | 39 | 62,7 | 71,0 | 63,0 | 58,0 | 17,1 |
| Letonia | 2,23 | 33 | 58 | 23 | 30 | 66,9 | 77,5 | 62,0 | 62,0 | 18,7 |
| Lituania | 3,28 | 31 | 55 | 23 | 29 | 65,5 | 77,2 | 62,5 | 60,0 | 18,7 |

A.2. Principales indicadores demográficos en algunos países de Europa – continued

| País | Población total (2010) Millones | Tasa de dependencia de la vejez (%) ^a | | Tasa de dependencia de los jóvenes (%) ^b | | Esperanza de vida al nacer (años) | | Edad legal de jubilación | | Esperanza de vida a los 60 años de edad |
|--------------|------------------------------------|--|------|---|------|-----------------------------------|---------|--------------------------|---------|---|
| | | 2010 | 2050 | 2010 | 2050 | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Unisex |
| Luxemburgo | 0,53 | 21 | 40 | 25 | 28 | 76,7 | 82,0 | 65,0 | 65,0 | 22,5 |
| Malta | 0,42 | 36 | 70 | 22 | 25 | 76,3 | 81,2 | 61,0 | 60,0 | 22,4 |
| Moldavia | 3,50 | 28 | 68 | 25 | 28 | 64,4 | 72,1 | 62,0 | 57,0 | 15,8 |
| Noruega | 4,99 | 20 | 36 | 27 | 29 | 78,1 | 82,7 | 67,0 | 67,0 | 23,1 |
| Países Bajos | 16,76 | 25 | 46 | 26 | 29 | 78,1 | 82,2 | 65,0 | 65,0 | 22,7 |
| Polonia | 38,33 | 26 | 58 | 22 | 27 | 71,2 | 79,9 | 65,0 | 60,0 | 20,1 |
| Portugal | 10,70 | 28 | 64 | 22 | 23 | 75,3 | 81,8 | 65,0 | 65,0 | 22,0 |
| Reino Unido | 63,18 | 33 | 47 | 28 | 31 | 77,4 | 81,7 | 65,0 | 60,0 | 22,3 |
| Rumania | 21,34 | 30 | 66 | 23 | 28 | 69,6 | 76,8 | 63,8 | 58,8 | 18,2 |
| Rusia | 142,56 | 37 | 70 | 26 | 35 | 61,6 | 74,0 | 60,0 | 55,0 | 16,8 |
| San Marino | 0,03 | 28 | 53 | 25 | 24 | 80,5 | 85,7 | 65,0 | 65,0 | 23,9 |
| Serbia | 9,84 | 30 | 54 | 27 | 26 | 71,7 | 76,3 | 64,0 | 59,0 | 18,6 |
| Suecia | 9,55 | 30 | 42 | 26 | 30 | 78,8 | 82,9 | 65,0 | 65,0 | 23,3 |
| Suiza | 7,76 | 28 | 58 | 22 | 26 | 79,3 | 84,1 | 65,0 | 64,0 | 24,4 |
| Turquía | 75,36 | 17 | 48 | 39 | 28 | 70,7 | 75,3 | 60,0 | 58,0 | 17,8 |
| Ucrania | 44,70 | 41 | 73 | 24 | 34 | 61,8 | 73,5 | 60,0 | 55,0 | 17,0 |

Notas:

a La población por encima de la edad media legal de jubilación dividida por la población de entre 15 años y la edad de jubilación media legal. La edad de jubilación media legal es un cálculo simple entre la edad de jubilación legal para los hombres y la edad de jubilación legal para las mujeres.

b La población menor de 15 años dividida por la población de entre 15 años y la edad de jubilación media legal. La edad de jubilación media legal es un cálculo simple entre la edad de jubilación legal para los hombres y la edad de jubilación legal para las mujeres.

Fuentes: ESA (2012); SSA y AISS (2011 y 2012); United Status Census Bureau (2012); OIT (2010).

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

Europa: Mejorando la sostenibilidad de los regímenes integrales de seguridad social identifica, resume e interpreta las evoluciones y tendencias recientes más importantes en la seguridad social en Europa. Una conclusión esencial es que las administraciones de la seguridad social de la región siguen siendo dinámicas y capaces de generar respuestas positivas y efectivas de cara a los complejos desafíos con los que se enfrentan.

Este es el último de una serie de cuatro informes regionales sobre evolución y tendencias, cuyo propósito es brindar información en los Foros Regionales de Seguridad Social de la AISS que tendrán lugar durante el trienio 2011-13. Junto con los informes sobre África, Asia y el Pacífico, y las Américas el formato regional de esta serie presenta un nuevo enfoque para documentar mejor, comprender mejor y aprender de los desafíos clave a que hacen frente las organizaciones miembros de la AISS en las diferentes regiones del mundo.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la principal organización internacional que reúne a departamentos gubernamentales, administraciones de seguridad social y agencias encargadas de la administración de la seguridad social. En el mundo, la AISS tiene alrededor de 350 organizaciones miembros en más de 150 países, incluidas 126 organizaciones en Europa.