



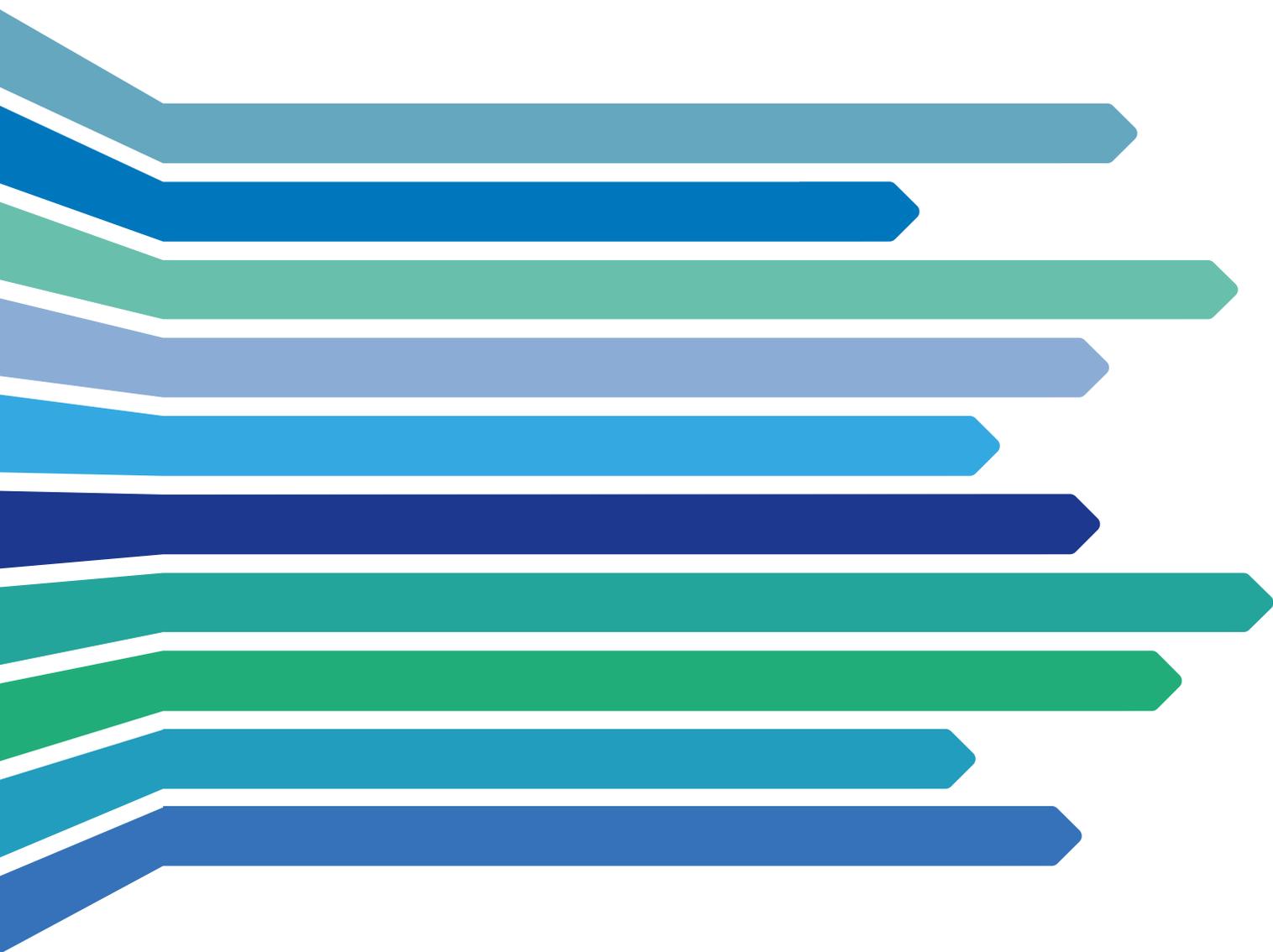
issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

10 DESAFÍOS MUNDIALES PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

Evolución e innovación

2019



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

Las denominaciones 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

Fótos: iStockphoto.

Design: www.paprika-annecy.com

También publicado en alemán, francés e inglés.

ISBN 978-92-843-0141-6

© Asociación Internacional de la Seguridad Social 2019

10 DESAFÍOS MUNDIALES PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

Evolución e innovación

2019

AGRADECIMIENTOS

El presente informe es el resultado de la labor colectiva realizada durante el trienio 2017-2019 por el personal profesional del Departamento de Desarrollo de la Seguridad Social de la Secretaría General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social. Se encargó a miembros del personal que escribieran capítulos específicos basados en el primer informe sobre los *10 desafíos mundiales para la seguridad social*, publicado con ocasión del Foro Mundial de la Seguridad Social celebrado en Panamá en 2016, así como en los cuatro informes regionales posteriores a ese informe mundial.

Deseo expresar mi agradecimiento a Dalya Elziniy, autora del capítulo sobre los cuidados de salud y de larga duración; a Paul Mondo Ngomba, por el capítulo sobre el desafío de colmar las brechas en la cobertura; a Guillaume Filhon, por el capítulo sobre el envejecimiento de la población; a Raúl Ruggia-Frick, por el capítulo sobre la transición tecnológica; a Maribel Ortiz, por el capítulo sobre las crecientes expectativas del público; a Yukun Zhu, por el capítulo sobre el empleo de los trabajadores jóvenes; a Greta Cartoceti, Bernd Treichel y Yukun Zhu, por el capítulo sobre los mercados laborales y la economía digital; a Simon Brimblecombe, por los capítulos sobre las desigualdades en el ciclo de vida y los nuevos riesgos, crisis y acontecimientos extremos; y a Dmitri Karasyov, por el capítulo sobre la protección de los trabajadores migrantes. Paul Mondo Ngomba elaboró las infografías.

El informe contiene valiosas observaciones de Marcelo Abi-Ramia Caetano y Jens Schremmer, entre otros.

Dominique La Salle

Director del Departamento de Desarrollo de la Seguridad Social

ÍNDICE

PRÓLOGO		3
INTRODUCCIÓN		4
DESAFÍO 1	Los cuidados de salud y de larga duración	7
DESAFÍO 2	Colmar las brechas en la cobertura	15
DESAFÍO 3	El envejecimiento de la población	23
DESAFÍO 4	La transición tecnológica	31
DESAFÍO 5	Las crecientes expectativas del público	39
DESAFÍO 6	El empleo de los trabajadores jóvenes	47
DESAFÍO 7	Los mercados de trabajo y la economía digital	55
DESAFÍO 8	Las desigualdades a lo largo de la vida	63
DESAFÍO 9	Los nuevos riesgos, crisis y acontecimientos extremos	71
DESAFÍO 10	La protección de los trabajadores migrantes	79

PRÓLOGO

La relevancia de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) reside en su sólida base de miembros de más de 150 países y en su capacidad excepcional de definir y analizar los avances mundiales en las políticas y la administración de la seguridad social.

La AISS, como comunidad mundial, está reforzando su presencia mundial y sus capacidades para promover la seguridad social. A medida que refuerza esta presencia, la Asociación debe actuar tanto a nivel local como internacional. A nivel local, adapta sus conocimientos y servicios a las necesidades de las instituciones miembros. A nivel internacional, aporta un valor añadido único al definir y difundir conocimientos prácticos sobre la manera de lograr la excelencia en la administración de la seguridad social.

Nuestra Asociación se ha comprometido a seguir ampliando la protección de la seguridad social en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para 2030. Para lograrlo y transformar de manera positiva la vida de las personas, necesitamos mejorar los niveles de conocimiento y análisis. Debemos comprender mejor los desafíos y encontrar las respuestas adecuadas.

Este informe mundial es parte de nuestra aportación. Con él se cierra el programa de investigación que se inició en 2016.

La prioridad atribuida a responder a cada desafío varía en las distintas regiones de la AISS. Independientemente del orden de prioridad, todos los desafíos requieren atención urgente. El elevado número de propuestas presentadas al Premio de Buenas Prácticas regional de la AISS demuestra que existen soluciones innovadoras. El modo en que la Asociación puede seguir desarrollando e intercambiando innovaciones, buenas prácticas y soluciones será un tema de debate principal en el Foro Mundial de la Seguridad Social de 2019, que tendrá lugar en Bruselas.

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

Marcelo Abi-Ramía Caetano
Secretario General

INTRODUCCIÓN

Con el presente informe, *Diez desafíos mundiales para la seguridad social 2019 – Evolución e innovación*, se da por finalizado el proyecto mundial de investigación iniciado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) en 2016.

A lo largo de este trienio, los informes de seguimiento centrados en África, las Américas, Asia y el Pacífico, y Europa han aportado observaciones importantes de las instituciones miembros de la AISS sobre los principales desafíos a los que se enfrentan.

Se realizó una encuesta a las instituciones miembros de la AISS para determinar las principales dificultades internas y externas a las que han de hacer frente en relación con los diez desafíos mundiales, en particular la economía digital emergente. Los resultados de la encuesta no solo confirman la necesidad de garantizar un acceso efectivo a una protección de la seguridad social sostenible durante todo el ciclo de vida, sino que también manifiestan la voluntad de que esto se logre mediante una administración moderna y centrada en el usuario.

En el marco de los objetivos internacionales reflejados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para 2030 y a pesar de las mejoras en la cobertura legal de muchos países, algunos grupos de población todavía no cuentan con un acceso efectivo a una cobertura adecuada. Las necesidades de los trabajadores jóvenes en la transición de la educación al mundo del trabajo constituyen un reto difícil de superar. Las respuestas requieren la coordinación entre las instituciones del mercado de trabajo, los organismos de educación y formación profesional, y las instituciones de seguridad social. Se debe prestar atención al desarrollo continuo de capacidades y a la necesidad de alcanzar soluciones que tengan en cuenta la perspectiva de género; y para atender las necesidades de los trabajadores migrantes del sector formal de la economía, los sistemas de seguridad social tienen a su disposición distintos instrumentos unilaterales, bilaterales y multilaterales. En todo el mundo, el mayor riesgo de crisis externas y acontecimientos extremos hace que los sistemas de seguridad tengan que adaptarse y considerar el riesgo de manera más amplia.

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

Las instituciones miembros de la AISS proporcionaron respuestas a la encuesta sobre las repercusiones de la economía digital en los sistemas de seguridad social. Es evidente que las nuevas formas de empleo generan oportunidades, pero es necesario ocuparse de las cuestiones concretas relacionadas con el debilitamiento de la cobertura y la disminución de los niveles de cotización. Aunque se creen nuevas profesiones y tareas de trabajo, otras desaparecerán. En general, esta situación puede debilitar los derechos colectivos de los trabajadores, la regulación en materia de seguridad y salud en el trabajo y los regímenes contributivos de seguridad social. Por necesidad, se deberá prestar mayor atención a la complementariedad de los regímenes universales financiados con cargo a los impuestos y los regímenes contributivos.

La transformación importante asociada a la economía digital emergente, junto con los cambios demográficos mundiales y las preocupaciones relativas a las desigualdades y a la cohesión social, hace que sea urgente alcanzar el objetivo internacional de la protección universal de seguridad social.

La portabilidad de la seguridad social ha surgido como la solución estratégica posiblemente más importante para proporcionar a todas las personas una seguridad social dinámica, innovadora, rentable y para toda la vida y que, al mismo tiempo, cumpla las expectativas del público relativas a la calidad de los servicios. A tal efecto, es sumamente importante mejorar la coordinación entre las instituciones y los gobiernos con la ayuda de las nuevas tecnologías, el intercambio estandarizado de información y una mayor protección de los datos.

La innovación es necesaria para que esto se haga realidad. No obstante, innovar es arriesgado. Conseguirlo requiere una combinación inteligente de liderazgo, capital humano y tecnología. La AISS se compromete a apoyar ese afán innovador y difundir las innovaciones y las mejores prácticas. Este informe mundial, junto con las herramientas prácticas, los conocimientos y los servicios que la Asociación ofrece a sus miembros, forma parte de esa labor.

Cada capítulo de este informe se ocupa de un desafío, lo que permite al lector acceder rápidamente a la información de su interés. Los capítulos están estructurados de manera que se presenta en primer lugar el contexto más amplio para luego explicar la naturaleza del desafío al que se enfrentan los sistemas de seguridad social, seguir con ejemplos concretos de buenas prácticas que las instituciones miembros de la AISS aplican para responder al desafío de manera innovadora y concluir con mensajes clave. Cada capítulo se apoya en infografías de datos.

DESAFÍO 1



Los cuidados de salud y de larga duración

Los riesgos y desafíos relacionados con los cuidados de salud y de larga duración a los que se enfrentan los sistemas de seguridad social y de salud siguen evolucionando en todo el mundo. A pesar de las mejoras en los indicadores de salud, las desigualdades en este ámbito siguen constituyendo un desafío. A escala mundial, la esperanza de vida ha aumentado y la población está envejeciendo, pero el ritmo y el alcance de este proceso son irregulares. En lo referente a la salud, los años de vida adicionales que se han conseguido no se viven todos en buenas condiciones de salud. Para seguir mejorando los indicadores, es necesario que se anticipen correctamente los problemas relacionados con la salud, que se establezcan soluciones proactivas y preventivas, y que se suministren prestaciones y servicios adecuados. Esta situación plantea un desafío considerable, puesto que la población de personas de edad vulnerables aumenta rápidamente, lo que requiere hacer más hincapié en las políticas de envejecimiento en el hogar.

Las mejoras en la educación, las condiciones socioeconómicas y el estilo de vida, así como los avances de la atención médica y la medicina, han aportado mejoras a la salud mundial. Sin embargo, la distribución de estas mejoras es desigual entre las distintas poblaciones, en particular la diferencia permanente entre las tasas de mortalidad de ambos sexos en todos los grupos de edad o los resultados dispares en los distintos países. El promedio mundial de la esperanza de vida en buenas condiciones de salud ronda los 63 años, si bien este dato oculta las enormes diferencias observadas entre los diferentes países. En 2017, los principales factores mundiales de riesgo de muerte prematura y discapacidad fueron la hipertensión, el tabaco y la hiperglucemia. En general, las enfermedades no

transmisibles contribuyeron al 73,4 por ciento de las muertes en 2017, mientras que las enfermedades transmisibles y las relacionadas con la maternidad, las neonatales y las nutricionales representaron un 18,6 por ciento, y las lesiones, un 8 por ciento.

Los indicadores de salud materna e infantil señalan mejoras importantes a escala mundial. En los países de ingresos altos y medios altos, más del 90 por ciento de los nacimientos contaron con asistencia cualificada en el parto. En numerosos países de ingresos bajos y medios bajos, menos de la mitad de los nacimientos recibieron la asistencia de personal de la salud cualificado. Se estima que en 2015 murieron 303 000 mujeres en todo el mundo durante el embarazo y el parto, la mayoría ▶▶

en países de ingresos bajos y medios. La tasa de mortalidad infantil ha descendido en todo el mundo a 29 muertes por cada 1 000 nacimientos en vida en 2017. La tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años también ha disminuido, aunque sigue siendo un desafío, especialmente en África. Las causas principales de muerte de niños menores de cinco años son la neumonía, la diarrea y el nacimiento prematuro, mientras que las causas de mortalidad infantil son las complicaciones asociadas con un parto prematuro, los problemas durante el parto, la sepsis, la meningitis o las anomalías congénitas.

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

Las enfermedades no transmisibles, nuevas enemigas. En 2016, las muertes prematuras y las situaciones de invalidez relacionadas con las enfermedades no transmisibles provocaron que se perdieran cerca de 1 600 millones de años potenciales de vida productiva y saludable. Cada año, la muerte prematura de más de 15 millones de personas entre los 30 y los 69 años de edad se debe a enfermedades crónicas, y un 85 por ciento de ellas se producen en países de ingresos bajos. El 80 por ciento de esas muertes prematuras se atribuye a enfermedades cardiovasculares y respiratorias, cáncer y diabetes. En todos los grupos de edad y regiones existen personas vulnerables a los factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles, entre las que destacan el tabaquismo, el uso nocivo del alcohol, bajos niveles de actividad física y una dieta poco saludable.

Las enfermedades transmisibles, viejas enemigas. La carga mundial de morbilidad por enfermedades transmisibles ha disminuido, aunque a ritmos variables. En 2017, en el mundo había cerca de 36,9 millones de personas con VIH, de las cuales 25,7 millones vivían en África. Se estima que ese mismo año murieron en el mundo 940 000 personas a causa de enfermedades relacionadas con el VIH. África sigue siendo la región más afectada por el VIH, con una tasa de incidencia de 1,22 por cada 1 000 personas no infectadas en 2017. Pese a los avances, la tuberculosis sigue siendo una enfermedad con una alta incidencia. En 2017, la tuberculosis causó alrededor de 1,3 millones de muertes, que se añaden a los 300 000 decesos de personas seropositivas. Si bien la incidencia de la tuberculosis ha disminuido mundialmente, la tuberculosis resistente a los medicamentos es una amenaza. En 2017, 558 000 personas desarrollaron una tuberculosis resistente al fármaco de primera línea más efectivo. De ellas, el 82 por ciento padecía tuberculosis multirresistente.

Las mejoras sin precedentes logradas en el control de la malaria en todo el mundo se han estancado debido a factores como la falta de financiación sostenible, los conflictos armados en las zonas endémicas de malaria y la resistencia de los mosquitos a los insecticidas. En 2017 se produjeron aproximadamente 435 000 muertes relacionadas con la malaria en todo el mundo. A pesar de que las vacunas son uno de los principales logros de salud pública del siglo XX, los progresos alcanzados en la eliminación de algunas enfermedades infecciosas se encuentran en peligro. Los movimientos en contra de las vacunas y la desconfianza del público han contribuido a la caída de las tasas de vacunación en algunos países.

Sistemas de salud. Al menos la mitad de la población mundial carece de acceso a los servicios de salud esenciales. El gasto desmesurado por motivos de salud lleva a la pobreza extrema a cerca de 100 millones de personas cada año. Tanto la inversión en infraestructuras de salud como los objetivos estratégicos de los sistemas nacionales de salud varían considerablemente entre los distintos países. Los sistemas de salud generalmente tienden a estar centrados en los cuidados curativos y a prestar relativamente menos atención a la prevención y a la promoción de la salud. En Asia y el Pacífico, los sistemas suelen estar fragmentados y centrados en los hospitales, y los servicios de atención primaria de salud que prestan son deficientes.

Financiación de la salud. El 80 por ciento del gasto mundial en salud corresponde a los países de ingresos altos, aunque solo representan el 20 por ciento de la población mundial. En 2016, el gasto mundial en salud fue de 7,5 billones de dólares estadounidenses (USD), lo que representa cerca del 10 por ciento del PIB mundial. El gasto en salud promedio por habitante fue de 1 000 USD, si bien uno de cada dos países gastó menos de 350 USD por persona. En los extremos, en 2016, algunos países destinaron a la salud al menos 5 000 USD por persona, mientras que otros gastaron menos de 30 USD por persona. Los pagos directos disminuyen en todas las regiones en relación con el gasto total en salud actual.

Del gasto total de 2016, el gasto público en salud fue de 5,6 billones de USD. Las cifras promedio indican un aumento del gasto público por habitante en los países de ingresos altos. En los países de ingresos bajos, el gasto público en salud ha ido oscilando. Aumentó durante el período entre los años 2000 y 2004, disminuyó entre 2004 y 2012 y comenzó a elevarse de nuevo en 2013. En 2016, el gasto público promedio en salud se situaba cerca de los 9 USD por habitante. La ayuda externa representa menos del 1 por ciento del gasto mundial en salud y es una proporción reducida y decreciente del gasto en salud en los países de ingresos medios. En los países de ingresos bajos, la ayuda externa aumenta.

Accesibilidad y eficacia. La accesibilidad varía en función del contexto nacional y de ámbitos específicos del sistema de salud. Al menos 400 millones de personas en todo el mundo carecen de acceso a la atención de salud esencial. Es necesario seguir trabajando para lograr la cobertura de salud universal. En lo que se refiere a la eficacia de los servicios de atención de salud, se han logrado mejoras en algunos aspectos de la calidad de los cuidados, por ejemplo en relación con las tasas de supervivencia del cáncer. En otros ámbitos, el progreso ha sido lento e irregular, como en lo que respecta a la reducción de los costos asociados a los errores de medicación. En los países de ingresos bajos, alrededor del 40 por ciento de los centros de atención de salud tienen un suministro de agua sin modernizar y cerca del 20 por ciento carece de instalaciones sanitarias.

Recursos humanos en el sector de la salud.

Cerca de la mitad de los países emplean al número de trabajadores de la salud necesarios para prestar una atención de salud de calidad (30 médicos, 100 enfermeros o comadrones y 5 farmacéuticos por cada 10 000 personas). Sin embargo, la gran carencia y la distribución desigual de los trabajadores de la salud cualificados representa una limitación en muchos países. Se estima que la carencia de trabajadores de la salud era de 10,3 millones de trabajadores en 2015. La falta de profesionales de la salud es más pronunciada en países de África Subsahariana, Asia Sudoriental y Asia Meridional.

Emergencias de salud pública. Con la mejora de la movilidad, las enfermedades infecciosas pueden propagarse rápidamente, y para responder a ello de manera eficaz hace falta preparación,

vigilancia y prevención. Sin embargo, la mayoría de los países carecen de esa preparación. El brote de ébola entre 2014 y 2016 puso de manifiesto que las infraestructuras de salud existentes posiblemente no sean suficientes para gestionar las emergencias de salud. Con frecuencia, los brotes de enfermedades se producen cuando las comunidades se encuentran en situación vulnerable, por ejemplo tras las inundaciones (el cólera en Mozambique) o en conflictos armados (el cólera en Yemen). Otros desafíos de salud pública son los problemas de salud mental, el consumo de sustancias (como la dependencia de opioides), la resistencia a los antimicrobianos y la exposición a los efectos de la mala calidad del aire.

| SOLUCIONES PARA ADAPTAR LOS SISTEMAS DE SALUD Y DE CUIDADOS

La salud es un elemento principal de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contemplados en la Agenda 2030, que se concentra en un objetivo general, el ODS 3: “Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades”. Para lograr las 13 metas de este objetivo, todos los países deben hacer frente a los desafíos actuales y adaptarse a los consiguientes cambios en las necesidades de atención de salud.

La reforma del sistema de salud. Muchos países tratan de lograr la cobertura de salud universal mediante la reforma de sus sistemas para garantizar el acceso a servicios de salud de calidad que no ►►

“ Proporcionar una cobertura de salud universal y hacer frente a los desafíos de salud actuales son objetivos fundamentales ”

provoquen dificultades financieras. Más de 30 países desarrollados disponen de sistemas de salud de acceso universal. Muchos países menos desarrollados están realizando reformas para conseguir la cobertura de salud universal. China, Colombia, México, Rwanda y Tailandia han realizado avances importantes hacia la cobertura de salud universal, lo que demuestra que esta cobertura universal no es una característica exclusiva de las economías más desarrolladas.

Para alcanzar las metas de salud de los ODS para 2030 es necesario realizar más y mayores inversiones financieras. A fin de diversificar los recursos nacionales, muchos países han reformado la financiación de la salud para reforzar los sistemas de salud y mejorar el acceso a los cuidados de salud. En Filipinas se introdujo en diciembre de 2012 una ley de impuestos especiales que ha ayudado a extender el acceso a la salud a 14 millones de familias más. Otras medidas tratan de reducir las ineficiencias, prevenir los errores administrativos y clínicos, y mejorar la calidad de todos los servicios del sistema de salud.

Para avanzar hacia la cobertura de salud universal, algunos países han optado por reformar su sistema de salud a fin de ampliar la atención primaria de salud. El Brasil adoptó esta estrategia en el decenio de 1980 y creó el Sistema Único de Salud (SUS), que actualmente se considera el sistema público de salud universal gratuito más extenso del mundo y atiende a 160 millones de personas. Algunos países han adoptado programas de transferencias monetarias condicionadas, que requieren, entre otras cosas, vacunas y visitas médicas para mejorar los efectos en la salud de la población más pobre y superar los obstáculos financieros. En México, un programa de este tipo ha resultado tener efectos positivos, especialmente entre los niños menores de 6 años de edad procedentes de los hogares más pobres. Al programa de transferencias monetarias de Nicaragua se le atribuye la disminución de la prevalencia de niños menores de cinco años con un peso inferior al normal.

Otros países han optado por hacer frente a las causas fundamentales de los desafíos de salud pública. Armenia inició un proyecto en 2012 para mejorar la salud pública mediante la gestión sostenible del agua, el acceso al agua potable y unas instalaciones sanitarias adecuadas. El Canadá constituye un ejemplo de adaptación del sistema de salud a una necesidad emergente de salud pública. Para satisfacer las necesidades de atención de salud de cerca de 55 000 refugiados sirios procedentes de una zona de conflicto armado, se proporcionó a todos ellos una cobertura temporal de prestaciones de salud hasta que pudieran acceder al seguro de salud provincial o territorial disponible para los ciudadanos canadienses.

Los cuidados de larga duración. El número creciente de personas de edad avanzada vulnerables

y el incremento de las tasas de incidencia de las enfermedades no transmisibles están generando una mayor demanda de servicios, productos e infraestructuras de atención de salud adaptados. En lo que respecta a la distribución regional de las personas de edad avanzada de más de 65 años de edad, Asia y el Pacífico es la región con el mayor porcentaje, 53 por ciento del total mundial, seguida por Europa (23 por ciento), las Américas (17 por ciento) y África (7 por ciento). Las respuestas nacionales a las necesidades crecientes de servicios de cuidados de larga duración son variables. Algunos países, como Alemania, Israel, Japón, la República de Corea, Luxemburgo y los Países Bajos, cuentan con regímenes de seguro social para los cuidados de larga duración. Lo más frecuente es que no se prevea una cobertura legal del seguro para este tipo de cuidados, lo cual desvía la demanda hacia los cuidados informales, la asistencia social y, para aquellos con un mayor patrimonio personal, los seguros privados de cuidados de larga duración.

Habida cuenta de que la escasez mundial de proveedores de cuidados de larga duración alcanza los 13,6 millones de trabajadores, cerca del 50 por ciento de la población mayor de 65 años de edad no tiene cubiertas sus necesidades de cuidados de larga duración, y existen desigualdades notables entre las distintas regiones. La región con una mayor demanda insatisfecha de proveedores de cuidados de larga duración es Asia y el Pacífico, donde se estima que la escasez asciende a los 8,2 millones de trabajadores. En algunos países, como la República Checa, Estonia, Finlandia, Hungría y España, en los hospitales se destinan algunas camas a los cuidados de larga duración. Actualmente, muchos países están estudiando la posibilidad de establecer regímenes sostenibles de cuidados de larga duración, especialmente en Europa. El modelo de envejecimiento en el hogar se considera cada vez más una exigencia estratégica del envejecimiento de la población. Con ello se trata no solo de reducir el uso de los centros de atención de salud y limitar la necesidad de recurrir a los cuidados institucionales, sino también de conseguir mejoras mensurables en la calidad de los cuidados proporcionados.

La tecnología y la salud. La utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en el sector de la atención de salud se está expandiendo. El acceso a la tecnología médica para el diagnóstico y el tratamiento ha aumentado rápidamente, en particular los escáneres de tomografía computarizada y las unidades de formación de imágenes por resonancia magnética. La prevalencia de la sanidad electrónica está creciendo, puesto que los países establecen políticas o estrategias nacionales de sanidad electrónica para regular el uso de las TIC en el sector de la salud mediante marcos éticos, estrategias de financiación y la educación. ■

INNOVACIÓN: LOS BENEFICIOS PARA LA SALUD DE LA ATENCIÓN A DOMICILIO, LA PREVENCIÓN Y LA SANIDAD ELECTRÓNICA

Los servicios de atención a domicilio destinados a los pacientes de edad avanzada con accidentes cerebrovasculares. La población de Indonesia envejece y los costos de la atención de salud aumentan, en particular los relacionados con la gestión de enfermedades crónicas como los accidentes cerebrovasculares. Para satisfacer las necesidades de estos pacientes de manera más eficiente y eficaz, BPJS Kesehatan puso a prueba un servicio de atención a domicilio para pacientes de edad avanzada con accidentes cerebrovasculares. Tras efectuar una comparación basada en datos empíricos con el sistema existente de visitas en hospitales ambulatorios y un análisis costo-beneficio de los servicios, los resultados indicaron que era más eficiente tratar a los pacientes de edad avanzada con accidentes cerebrovasculares en su hogar. Las mediciones de la calidad de la atención a domicilio también dieron mejores resultados que las de la atención hospitalaria.

Programa de examen médico. En Malasia, las enfermedades no transmisibles están creciendo, lo que se refleja en un aumento del número de solicitudes de pensiones de invalidez y supervivencia. En respuesta a esta situación, la Organización de la Seguridad Social (SOCSO) puso en marcha el Programa de Examen Médico de la SOCSO, que ofrece reconocimientos médicos a todas las personas aseguradas de 40 o más años de edad que cumplan los requisitos. Este servicio se presta mediante vales para reconocimientos médicos que incluyen consultas clínicas y exámenes centrados en los factores de riesgo de enfermedades cardiovasculares y en los cánceres cervicouterino y de mama. Los análisis epidemiológicos han mostrado los beneficios del programa para las personas y han ayudado a determinar cómo puede mejorarse la ejecución del programa.

El despliegue de un sistema de telemedicina. Francia está desplegando un sistema de telemedicina que facilita el examen médico a distancia por medio de una plataforma de videoconferencia, en particular para las personas de zonas rurales u otras zonas remotas con acceso limitado a la atención de salud. El servicio permite a los médicos, normalmente el médico asignado a cada paciente, realizar consultas a distancia. Las consultas a distancia se efectúan por medio de una plataforma segura que garantiza la confidencialidad médica. Asimismo, en Francia se pretende generalizar la utilización de las prescripciones electrónicas en 2019. Mediante el sistema de prescripciones o recetas electrónicas, que está en fase de prueba, se proporciona al paciente un código QR (de respuesta rápida) digital al final de la consulta. Este código se presenta en la farmacia para obtener los medicamentos recetados.

MENSAJES CLAVE PARA LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Muchos países han emprendido reformas del sistema de salud basadas en diferentes medidas para alcanzar la cobertura de salud universal, mejorar la calidad de los servicios primarios, curativos y preventivos a lo largo de la vida, y garantizar la sostenibilidad financiera.

Las mejoras de los indicadores de salud con frecuencia están distribuidas de manera desigual y, pese a los progresos realizados en numerosos países hacia la cobertura de salud universal, al menos la mitad de la población mundial carece de pleno acceso a los servicios esenciales de atención de salud. Por otra parte, cerca de 100 millones de personas caen en la pobreza extrema cada año debido a los pagos de cuidados de salud. Disminuir los pagos directos debería ser una prioridad.

Lograr mejoras en la financiación de la salud no solo debe implicar la búsqueda de otras fuentes sostenibles de financiación, sino también que se haga un mejor uso de los recursos financieros, del personal, de la infraestructura y de la tecnología existentes.

Para hacer frente de manera eficaz a los desafíos nacionales de salud pública, desde el punto de vista estratégico, es necesario tener en cuenta la dimensión internacional, por ejemplo en relación con los brotes de enfermedades infecciosas nuevas o que reaparecen, los desastres naturales, los conflictos armados, la contaminación y el cambio climático.

PROGRESOS Y DESAFÍOS MUNDIALES



~50%

El número de muertes de niños se ha reducido a la mitad desde 1990

Fuente: OMS (2015)



13,6 millones

Escasez mundial de proveedores de cuidados de larga duración formales

Fuente: OIT (2019)



10 000

Miles de personas mueren cada día por falta de acceso a servicios de atención de salud asequibles

Fuente: Oxfam International (2019)

PRINCIPALES FACTORES DE RIESGO RELACIONADOS CON LA MUERTE PREMATURA



Consumo de tabaco



Consumo de alcohol



Inactividad física



Dieta malsana

Fuente: OMS (2019)



Contaminación del aire

ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES



Las enfermedades no transmisibles en su conjunto son la causa de la mayoría de las muertes

Fuente: OMS (2019)



17,9 millones

Número de muertes anuales causadas por enfermedades cardiovasculares

Fuente: OMS (2018)



9 millones

Número de muertes anuales causadas por el cáncer

DESAFÍO 2



Colmar las brechas en la cobertura

El desafío mundial de extender la cobertura de la seguridad social se concreta en el objetivo de lograr al menos una protección de la seguridad social básica para todos. Esta aspiración internacional se enmarca en los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030 de las Naciones Unidas. Se siguen realizando progresos al respecto a escala mundial. Otro problema que se plantea y que ocupa un lugar cada vez más importante en la agenda política, es la creciente inadecuación de algunos aspectos de la cobertura. Esta situación responde a varios factores, entre ellos, las limitaciones de las finanzas públicas, las agendas políticas nacionales para definir el papel del estado, el envejecimiento de la población y la transformación de los mercados de trabajo nacionales e internacionales debida a la continua evolución del mundo hacia la economía digital.

Según datos publicados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la proporción de la población mundial con acceso efectivo a al menos una prestación de seguridad social varía según las regiones, entre el 84,1 por ciento en Europa y Asia Central, al 67,6 por ciento en las Américas, el 38,9 por ciento en Asia y el Pacífico, y el 17,8 por ciento en África. Se estima que el 45,2 por ciento de la población mundial tiene acceso efectivo a al menos una prestación de seguridad social. Los niveles de cobertura efectivos son inferiores a los legalmente estipulados por varios motivos, entre lo que se

encuentran prestaciones no suministradas, errores administrativos, limitaciones en el alcance geográfico de algunos regímenes de seguridad social y criterios de elegibilidad basados en umbrales para las cotizaciones, de los que pueden quedar excluidos los trabajadores con salarios bajos o los que no trabajan un número de horas suficiente al mes.

En términos mundiales, la proporción de personas de edad avanzada que reciben un nivel básico de seguridad de los ingresos en forma de pensiones es mayor que la de los demás grupos de población. ►►

Mientras que el 67,9 por ciento de las personas de edad avanzada se benefician de una seguridad básica de los ingresos, la OIT estima que la protección alcanza al 34,9 por ciento de los niños, el 21,8 por ciento de los desempleados, el 27,8 por ciento de las personas que sufren una discapacidad grave y el 24,7 por ciento de las personas vulnerables que necesitan asistencia social.

DESAFÍOS PARA LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible ponen de manifiesto que existe un amplio apoyo a la ambición internacional de ofrecer regímenes de seguridad social universales, sostenibles, equitativos, adecuados y basados en los derechos. Está ampliamente aceptado que los sistemas de seguridad social siguen siendo importantes mecanismos de redistribución que permiten mantener la demanda económica, hacer frente a las desigualdades, aliviar la pobreza y reforzar la cohesión social.

En los últimos decenios, los objetivos de política de los sistemas de seguridad social han cambiado. El objetivo inicial de muchos de los sistemas es atender las necesidades de los trabajadores asegurados por medio de la sustitución de los ingresos, los seguros, la redistribución y la solidaridad. Muchos sistemas de seguridad social aspiran cada vez más a satisfacer el derecho humano fundamental a la seguridad social. Este objetivo más ambicioso debería poder materializarse con mayor facilidad en los países en los que ya se utilizan mecanismos de financiación basados en los impuestos en el ámbito de la seguridad social. Sin embargo, en los países donde los objetivos aún se mantienen centrados en satisfacer las necesidades de los trabajadores asegurados, es posible que se planteen mayores dificultades.

Un ejemplo de este progresivo cambio de enfoque, de los trabajadores a los ciudadanos, es la mayor prioridad que se ha concedido en los últimos decenios a la extensión de la protección de los ingresos a las personas de edad pobres. La ampliación del ámbito de cobertura de las pensiones, que también se observa en un número creciente de países de ingresos bajos y medios, ilustra claramente la situación. Otro ejemplo es la inversión social en los niños, que tiene por objetivo detener la pobreza intergeneracional, mejorar la salud, apoyar las futuras oportunidades de empleo y mejorar los indicadores socioeconómicos.

Según las estimaciones de la OIT, más del 60 por ciento de los trabajadores del mundo están ocupados en la economía informal. Con esta realidad, resultan

poco adecuados los regímenes de seguridad social convencionales que atienden las necesidades de los trabajadores con un empleo estable, formal y a tiempo completo, y dan lugar a importantes brechas en la cobertura. Este es también el caso de los trabajadores informales que, por más que dispongan de medios suficientes para cotizar a la seguridad social, se encuentran en sectores de actividad que a menudo siguen estando legalmente excluidos. En algunos regímenes, los trabajadores informales tienen la opción de cotizar de forma voluntaria, pero pueden preferir no hacerlo. La decisión puede depender de si la posibilidad de recibir prestaciones compensa el gasto que supone cotizar a la seguridad social. Otros motivos que pueden dar lugar a brechas en la cobertura son la falta de recursos para pagar cotizaciones periódicas, las fluctuaciones estacionales de los ingresos, la confianza limitada en las instituciones públicas y la insuficiente capacidad de las instituciones de seguridad social de imponer el cumplimiento de las obligaciones.

La economía digital lleva aparejadas nuevas formas de empleo que no están contempladas en la legislación ni en las normas vigentes en materia de seguridad social. Esta situación puede generar brechas en la cobertura debido al debilitamiento de la relación empleador-empleado, que es un elemento fundamental de los regímenes contributivos de seguridad social. La repercusión de esta posible pérdida de cobertura afecta negativamente a los trabajadores y perjudica a la situación financiera de la institución por la pérdida de ingresos, y a las finanzas del gobierno, por el incremento de la demanda de una seguridad social con cargo a los impuestos.

El mejor modo de lograr la extensión de la cobertura de seguridad social es mediante la coordinación de los regímenes financiados con cargo a los impuestos y los regímenes contributivos. Esta coordinación corresponde a los responsables de la formulación de políticas de los diferentes mecanismos de financiación. Es importante centrarse en las necesidades de las personas a fin de responder a la aspiración universal de acceso efectivo a las prestaciones, las instalaciones y los servicios de seguridad social.

RESPUESTAS A LA EXTENSIÓN DE LA COBERTURA

La amplia cobertura que caracteriza a los estados del bienestar demuestra que la complementariedad de las pensiones contributivas, las financiadas con cargo a los impuestos y otros sistemas de financiación, facilita la extensión de la cobertura. La Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social,

2012 (núm. 202) confirma la necesidad práctica que tienen los países de aplicar este tipo de enfoque, siempre que sea posible.

Enfoques innovadores de financiación.

El mayor desafío que se plantea en relación con la cobertura es su extensión a los que están más alejados del mercado de trabajo formal y a las personas más vulnerables de la sociedad. La respuesta más adecuada para estos colectivos está en los mecanismos de financiación basados en los impuestos. A menudo se presentan obstáculos administrativos a nivel práctico, como la falta de domicilio estable, que dificultan la identificación de las personas vulnerables. Otros desafíos consisten en superar problemas como la estigmatización y los prejuicios sociales, que afectan a los grupos de población vulnerables y que suelen reflejar desigualdades estructurales en la sociedad.

En relación con los trabajadores no pobres del sector informal de la economía, la adaptación innovadora de los parámetros de los mecanismos de financiación contributivos brinda oportunidades para extender la cobertura del seguro de salud y de las prestaciones monetarias. Los países de América Latina tienen un historial al respecto, en particular en lo que concierne a la concesión de subsidios a las cotizaciones a trabajadores del sector informal de la economía. La periodicidad con la que se pagan y recaudan las cotizaciones es también un elemento importante para las pequeñas empresas y para los que realizan un trabajo estacional o intermitente. Para contribuir a resolver estas cuestiones y reducir los factores que desincentivan el trabajo, la Argentina, el Brasil y el Uruguay han simplificado el proceso de pago de

las cotizaciones. Se observa la misma tendencia en la República de Corea, donde el gobierno concede subsidios a las cotizaciones a las empresas de menos de diez empleados. Esta medida para extender la cobertura representa un apoyo financiero y promueve la creación de empleo en el sector formal de la economía. En Alemania, la cotización mínima de los pequeños trabajadores independientes se ha reducido a la mitad para apoyar la cobertura del seguro social de salud.

Las instituciones de seguridad social de África empiezan a ofrecer un mayor acceso a la atención de salud. En Kenya, el Programa de Subsidios para el Seguro de Salud destinado a los pobres, las personas de edad y las personas con una discapacidad grave, brinda acceso a prestaciones de asistencia médica básica por medio de la Caja Nacional para la Asistencia Hospitalaria. En el Senegal, la Institución de Previsión para el Retiro (IPRES) subvenciona los gastos de atención de salud de los pensionistas y sus familias. En el Camerún, la Caja Nacional de Previsión Social (CNPS) financia la mitad de los gastos de atención de salud de los pensionistas en hospitales y centros de salud.

El pago de cotizaciones de solidaridad suplementarias por parte de los trabajadores con un nivel de ingresos elevado es otra manera de apoyar la extensión de la cobertura, así como la sostenibilidad financiera del régimen a más largo plazo. Colombia es un buen ejemplo de ello. En Francia, por ejemplo, el pago de cotizaciones de solidaridad por parte de todos los contribuyentes también ayuda a respaldar la sostenibilidad financiera y la idoneidad del régimen de seguridad social. ▶▶

“La mejora de la capacidad administrativa es fundamental para lograr una extensión efectiva de la cobertura”



Políticas innovadoras y diseño de los regímenes. El uso de condiciones, como las vacunas y la asistencia escolar, es habitual, sobre todo en los países en desarrollo, y tiene por objetivo obtener mejores resultados sociales a largo plazo y aliviar la pobreza de forma inmediata. El programa Bolsa Floresta, puesto en práctica en el estado de Amazonas en el Brasil, exige el compromiso con la protección del medio ambiente como condición para percibir prestaciones familiares.

El debate sobre la extensión de la cobertura no presta suficiente atención a los desafíos que plantea la puesta en marcha de los regímenes. Las instituciones de seguridad social deberían participar en la formulación de las políticas para apoyar la elaboración de opciones realistas, dotadas de los recursos necesarios y suficientemente flexibles para adaptarse a entornos en continua evolución. A este respecto, la reforma de las políticas debería ir acompañada desde el principio de un marco de evaluación que permitiera realizar una valoración objetiva de la capacidad del régimen para cumplir los objetivos de las políticas.

Cobertura basada en el ciclo de vida. Se tiende cada vez más a adoptar un enfoque que englobe todo el ciclo de vida para la gestión de riesgos. La finalidad es ofrecer un acceso a la protección social durante toda la vida, que esté adaptado a las necesidades cambiantes de las personas. En la mayoría de los estados del bienestar de Europa se aplica este enfoque basado en el ciclo de vida de forma implícita. Las intervenciones van desde prestaciones y servicios prenatales y posnatales hasta cuidados a las personas de edad, junto con prestaciones destinadas a los trabajadores, o servicios que ofrecen los sistemas universales de atención de salud y los regímenes específicos destinados a prevenir y mitigar los riesgos.

Sudáfrica proporciona la cobertura de protección social más extensa de África Subsahariana, donde el 48 por ciento de la población tiene acceso a al menos

una prestación social. Este objetivo se ha alcanzado mediante la aplicación de un marco de protección social de tres pilares. Además de ofrecer un amplio abanico de subsidios periódicos financiados con cargo a los impuestos, así como una ayuda financiera de emergencia durante un máximo de tres meses, Sudáfrica también ha puesto en marcha un programa de obras públicas.

Aprovechamiento de las TIC para extender la cobertura. Las soluciones basadas en las TIC ofrecen grandes posibilidades de mejorar las capacidades administrativas y contribuyen al objetivo de extender la cobertura. Por ejemplo, las TIC facilitan el registro de los cotizantes y los beneficiarios, la declaración y recaudación de cotizaciones, la recepción y tramitación de las reclamaciones, la gestión de las apelaciones, el pago de las prestaciones, la difusión de la información y la interconectividad y coordinación de las administraciones de la seguridad social.

La Autoridad Nacional de Pensiones de Zambia, la Caja Nacional de Previsión Social de Côte d'Ivoire y la Caja Nacional de Seguridad Social de Uganda han mejorado la eficacia y eficiencia de sus procesos de recaudación de cotizaciones utilizando plataformas de TIC, lo que les ha permitido reforzar la cobertura.

La Superintendencia de Seguridad Social de Chile utiliza las TIC para generar una lista automática de los beneficiarios que tienen derecho a prestaciones familiares permanentes. En Francia, la Caja Nacional de Asignaciones Familiares (CNAF) emplea la extracción de datos para encontrar a los beneficiarios que cumplen los requisitos para percibir prestaciones pero no las han solicitado. El Gobierno de la India ha establecido un sistema de identificación biométrica (programa Aadhaar), que abarca 1 200 millones de personas, para facilitar la distribución de las prestaciones y garantizar la portabilidad de los derechos a la cobertura en todos los estados de la India. ■

INNOVACIÓN: LA COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL Y LA ECONOMÍA DIGITAL

La llegada de la economía digital ha dado lugar a nuevas formas de empleo, como el que se realiza a través de las plataformas en línea, que habitualmente no están contempladas en la legislación vigente en materia de seguridad social. Estas nuevas formas de empleo pueden generar un aumento del nivel de empleo informal. De ahí que la protección de los trabajadores de las plataformas en línea plantee desafíos similares a los relacionados con la protección de los trabajadores informales, sobre todo cuando no se dispone de un marco jurídico. La naturaleza transnacional del trabajo que se realiza a través de algunas plataformas en línea plantea también la cuestión de saber qué sistema de seguridad social nacional debería ser responsable de proporcionar cobertura a estos trabajadores.

Los regímenes de seguridad social suelen reflejar la situación laboral de los empleados o de los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, puede resultar difícil clasificar determinadas formas de empleo realizado a través de plataformas en una de estas dos categorías. Esta situación ha dado lugar a una posible laguna legal y a una carencia de derechos colectivos en la legislación laboral y la protección social de los países, que dejan desprotegida a una proporción cada vez mayor de personas que trabajan a través de estas plataformas. La extensión de la cobertura de seguridad social a los trabajadores de las plataformas en línea no requiere una reestructuración completa de los regímenes de seguridad social. Se trata principalmente de realizar cambios pertinentes en la legislación vigente para garantizar que todas las personas tengan acceso a una seguridad social eficaz.

Por lo general, en Europa, los trabajadores de las plataformas en línea se consideran trabajadores por cuenta propia y se les concede dicho tratamiento de conformidad con la reglamentación aplicable en materia de seguridad social. Sin embargo, países como Austria, Estonia y Suiza van más allá de la regla general y clasifican a los trabajadores de las plataformas como empleados cuando parece haber una relación empleador-empleado aparente o real. En Francia, los taxistas con licencia se clasifican como trabajadores por cuenta propia en el derecho laboral y como empleados en la legislación en materia de seguridad social. En Austria, Polonia y Hungría la legislación vigente permite tratar a los trabajadores de las plataformas en línea como empleados. En términos generales, es necesario adoptar nuevas medidas para proporcionar una protección de la seguridad social adecuada e integral a los trabajadores de las plataformas en línea.

MENSAJES CLAVE PARA LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

El uso complementario de mecanismos contributivos y de mecanismos de financiación basados en los impuestos facilita la extensión de la cobertura.

La extensión efectiva de la cobertura de seguridad social va más allá de la formulación de políticas y de la concepción de regímenes.

Las soluciones basadas en las TIC contribuyen en gran medida a mejorar la capacidad administrativa de las instituciones de seguridad social para extender la cobertura.

La regulación de las formas atípicas de empleo y de la declaración completa de los ingresos, entre ellos los derivados del trabajo realizado a través de plataformas en línea, es necesaria para la sostenibilidad financiera de los regímenes y la adecuación de la cobertura.

COBERTURA MUNDIAL



Población mundial con cobertura completa en 2017

Fuente: OIT (2017)



5 100 millones

El 71 por ciento de la población mundial carecía de una cobertura completa en 2017

COBERTURA MUNDIAL, POR GRUPO DE POBLACIÓN

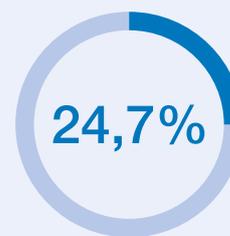


Población cubierta por al menos una prestación en 2017

Fuente: OIT (2017)



Personas de edad con cobertura efectiva en 2017



Personas vulnerables cubiertas por la asistencia social en 2017

EXTENSIÓN DE LA COBERTURA MUNDIAL



+1 500 millones

Extensión de la cobertura de la protección social de la salud desde 2006

Fuente: AISS (2016)



+15,9%

Aumento de la proporción de personas de edad que reciben prestaciones de vejez (2014-2017)

Fuente: OIT (2014, 2017)

DESAFÍO 3



El envejecimiento de la población

El envejecimiento de la población, entendido como el crecimiento de los grupos de más edad (60 o más años y 80 o más años) en proporción a la población total, es una realidad. Tres factores ayudan a explicar esta tendencia. Uno de ellos es la disminución de las tasas de fecundidad, que genera una disminución de la proporción de personas jóvenes respecto de las de más edad. El segundo es el incremento de la esperanza de vida y el tercero está relacionado con las diferencias registradas en el pasado en las tasas de natalidad y de mortalidad, que, en muchos países, está asociado al fenómeno del “baby boom” inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial. Esta desproporción visible en la pirámide de edades de la población continúa creciendo entre los grupos de más edad y, en algunos países, ha generado problemas de sostenibilidad que ponen en cuestión la adecuación de los sistemas.

Para los países cuya población está ya más envejecida, la disminución de la proporción de la población en edad de trabajar respecto del resto de la población –ratio que sirve para dar una idea aproximada del número de cotizantes y beneficiarios de la seguridad social– plantea una serie de desafíos para los sistemas de seguridad social. Conviene destacar asimismo los cambios que se producen en los grupos de población más jóvenes en edad de trabajar. A escala mundial, y en términos absolutos, la población en edad de trabajar seguirá

aumentando, aunque a un ritmo más lento que en los últimos decenios. El porcentaje actual y futuro de población en edad de trabajar, así como su actividad económica, son factores determinantes para los mercados de trabajo, los niveles de productividad y la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social.

Si bien se observa que persisten importantes diferencias regionales en cuanto a la magnitud, la progresión temporal y la incidencia del envejecimiento de la población, se prevé que este ►►

envejecimiento mundial genere un incremento del costo de las pensiones de la seguridad social, la atención de salud y los cuidados de larga duración en los próximos decenios. El aumento esperado del gasto social en muchos países se suma a otros problemas actuales relacionadas con las restricciones del gasto público, el aumento de la desigualdad, los elevados y crecientes niveles de trabajo precario (tanto informal como atípico) y la incertidumbre sobre el futuro de las formas de empleo convencionales, como consecuencia de la continua evolución del mundo hacia la economía digital.

En este contexto, es importante reflexionar sobre si la formulación actual de los programas puede atender las necesidades de seguridad de los ingresos y de atención de salud de toda la población. También hay que tener en cuenta la naturaleza y el nivel de redistribución intra e intergeneracional que se consigue mediante los impuestos y los regímenes de seguridad social.

LOS DESAFÍOS DEL ENVEJECIMIENTO

Una de las soluciones al envejecimiento de la población es orientar mejor las políticas sociales y económicas, en particular de las relativas a los mercados de trabajo, a la educación y a las cuestiones sociales. Para que el crecimiento sea inclusivo, hace falta una fuerza de trabajo capacitada. En la mayoría de las economías, la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y su remuneración laboral siguen siendo inferiores a las del hombre. La mayor participación de la mujer contribuiría en gran medida a mitigar el déficit previsto de fuerza de trabajo. Sean cuales sean las circunstancias, la disminución de la tasa de desempleo y el aumento de la proporción de la población ocupada son factores indispensables para la sostenibilidad de la seguridad social en un contexto de envejecimiento de la población. Se prevé que varios países, sobre todo de Europa Central y Oriental, experimenten una disminución de la población en los próximos decenios. En estos casos, se espera que la migración contribuya a solucionar el problema.

El mecanismo de financiación de la seguridad social que sigue predominando es el seguro social. Es importante mantener este mecanismo de financiación para proteger adecuadamente a los trabajadores, así como a los pensionistas actuales y futuros. El envejecimiento de la población llevará a reforzar los componentes de solidaridad y redistribución de muchos programas. Para garantizar la seguridad de los ingresos, se suelen utilizar las prestaciones financiadas con cargo a los impuestos. Puede que haga falta recurrir más a estas prestaciones para cubrir las necesidades de

una población que vivirá más tiempo, pero quizás no con mejor salud. En este contexto, cada vez será más necesario un sistema fiscal nacional efectivo y eficiente para financiar el sistema de seguridad social.

En este sentido, y teniendo en cuenta el aumento de las formas atípicas de empleo en muchos países, es necesario disponer de soluciones innovadoras para incentivar a los trabajadores y a las plataformas en línea a contribuir a la seguridad social y a declarar todos sus ingresos. El incremento de los niveles de empleo formal y estable reduce el costo de las prestaciones de desempleo y de las políticas activas del mercado de trabajo. El ajuste de los sistemas de pensiones para facilitar la jubilación progresiva, no solo pretende ayudar a mitigar el incremento del costo de las pensiones, sino recoger los beneficios de un envejecimiento en mejores condiciones de salud. Para atender las necesidades cambiantes de una población que envejece, hacen falta nuevas prestaciones y servicios (por ejemplo, cuidados a domicilio y de larga duración, y servicios públicos adaptados a las personas de edad). Por lo tanto, la planificación de la seguridad social es un elemento clave de la estrategia de las políticas públicas para una sociedad que envejece.

RESPUESTAS PARA UN MUNDO QUE ENVEJECE

La acción global en favor de la protección que brinda la seguridad social a las personas de edad es una cuestión fundamental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030. No menos urgente, el envejecimiento de la población también plantea la cuestión de cómo atender mejor las necesidades de seguridad social de las personas en edad de trabajar y de los niños. También plantea la necesidad de promover tasas de fecundidad más altas en algunos países. Por ejemplo, en Francia y Rusia, algunos programas de seguridad social en pro de la natalidad han obtenido resultados satisfactorios.

Pensiones. En un contexto de envejecimiento de la población, hay que prestar especial atención al sistema de pensiones de vejez. La mayoría de los regímenes de todo el mundo fueron concebidos para trayectorias profesionales lineales y estructuras familiares tradicionales. Una mayor esperanza de vida a los 60 años tanto para hombres como para mujeres, combinada con unos ciclos de vida cada vez más flexibles, estructuras familiares cambiantes y una mayor movilidad en el mercado de trabajo, ha llevado a una serie de reformas sistémicas y paramétricas del sistema de pensiones. Los mecanismos de acción disponibles se limitan a la cuantía de las cotizaciones, a la cuantía de la pensión y al período durante el cual la persona recibe la pensión. Este último ha sido el más utilizado en los países de ingresos

medios y altos en lo que se refiere al aumento de la edad de jubilación. También se han acometido otras reformas de mayor calado mediante las cuales se ha reajustado la complementariedad entre los regímenes contributivos y los financiados con cargo a los impuestos. Si bien no existe una solución única, la sostenibilidad y la adecuación de un sistema de pensiones siempre precisa de políticas laborales que apoyen un crecimiento inclusivo.

La pobreza en la vejez es un problema en la mayoría de los países, y este puede agravarse a medida que los trabajadores con trayectorias profesionales atípicas llegan a la edad de jubilación. La pensión mínima universal es la mejor solución a corto plazo. Esto se observa en países en desarrollo de África, las Américas, y Asia y el Pacífico, donde el trabajo informal es habitual, pero también en economías de ingresos altos. En el Canadá, la pobreza en la vejez se redujo significativamente con la introducción de una pensión universal basada en los impuestos y sujeta a la comprobación de los ingresos.

Las mujeres de edad a menudo se enfrentan a tasas de pobreza mayores que las de los hombres. Esto se debe a que los ingresos que perciben a lo largo de la vida son inferiores a los de los hombres y su esperanza de vida es mayor. El primer dato se debe a historiales laborales más fragmentados, sueldos más bajos, factores culturales y estructurales que limitan las oportunidades de empleo (independientemente del nivel de estudios), una mayor carga o responsabilidad familiar y el diseño de algunos sistemas de pensiones que favorecen a los hombres. Para hacer frente a esta situación, Chile y Francia, por ejemplo, han aplicado medidas de discriminación

positiva a través de sus sistemas de pensiones. Otras soluciones se basan en disposiciones especiales que permiten la deducción de algunos años de bajos ingresos y de años de crianza de niños en el cálculo de los derechos, incrementando de esta manera la media de los ingresos.

Otras medidas para garantizar la seguridad de los ingresos en la vejez son promocionar actitudes positivas hacia los trabajadores de más edad y facilitar la jubilación progresiva de los trabajadores mediante la introducción de edades de jubilación flexibles y neutras desde el punto de vista actuarial. Proponer diferentes opciones implica ser capaz de evaluar las consecuencias de estas opciones. Es importante dar apoyo mediante iniciativas de formación financiera y disposiciones cuidadosamente elaboradas. La información relativa a la seguridad social, como la información individual sobre pensiones que se proporciona en Alemania, Suecia o los Estados Unidos, contribuye a mejorar la planificación de las pensiones y la gestión de los riesgos a nivel personal.

Facilitación de la autonomía. Los programas de seguridad social pueden ayudar a las personas a gestionar por sí mismas el riesgo y un ciclo de vida cada vez menos lineal. China, por ejemplo, proporciona programas cívicos y culturales que ayudan a las personas a luchar contra el aislamiento social y fomentan el desarrollo de las capacidades, como la organización de actividades para las personas de edad. Para fomentar las oportunidades de empleo de las personas mayores, Indonesia ha establecido centros de trabajo en los que se imparte formación sobre capacidades prácticas. Estas medidas están ►►



“La planificación de la seguridad social a largo plazo es un elemento clave de la estrategia de la política pública para una sociedad que envejece”

destinadas a los trabajadores de edad que desean trabajar y obtener ingresos. Muchos países están ayudando a las personas de edad, y a las futuras personas de edad, a preparar y planificar de forma autónoma su vida tras la jubilación.

Los sistemas de seguridad social en las sociedades que envejecen siguen evolucionando. Las administraciones de la seguridad social desempeñan un papel importante en la elaboración y facilitación de medidas que permiten a las personas mitigar mejor los riesgos relacionados con los ingresos, la salud, el empleo y la prestación de cuidados.

Responsabilidades del cuidado de la familia.

La creciente necesidad de servicios de atención de salud y de larga duración se debe al envejecimiento de la población, en particular el crecimiento de la población mayor de 80 años. Actualmente, más de la mitad de la población mundial no está amparada por ningún tipo de legislación en materia de cuidados de larga duración. Solo en un número pequeño de países se financian los cuidados de larga duración mediante las cotizaciones al seguro social. Entre ellos se encuentran, Alemania, la República de Corea, Israel, el Japón, Luxemburgo y los Países Bajos. Lo más habitual es que los cuidados remunerados proporcionados por los gobiernos estén sujetos a la verificación de recursos. En estos casos, la cobertura se dirige principalmente a las personas de edad pobres. A escala mundial, el gasto público medio nacional en cuidados de larga duración es inferior al 1 por ciento del PIB.

El desafío es promover tanto los sistemas de asistencia formal como los sistemas de asistencia familiar no formal. Cada vez más personas de edad avanzada vulnerables van a necesitar cuidados a tiempo completo. Actualmente, hay una escasez mundial de cerca de 13,6 millones de trabajadores formales para prestar cuidados de larga duración. Una solución que se puede considerar es ofrecer créditos de cotización a los proveedores de cuidados no remunerados. En algunos países, como Chile y Francia, se conceden créditos de cotización a las mujeres por la crianza de los hijos. El establecimiento de un mecanismo similar de prestación de cuidados a las personas de edad contribuiría a atender las necesidades de cuidados de esas personas, a reducir la carga que recae sobre los proveedores institucionales y a reforzar la seguridad de los ingresos de los proveedores de cuidados cuando llegan a la edad de jubilación. Por otra parte, se observan beneficios psicológicos positivos en el envejecimiento en el hogar y en los cuidados a domicilio. Estas medidas exigen una mayor coordinación entre los programas de atención de salud y los programas sociales para poder garantizar

que los servicios estén adaptados a las necesidades y se presten según sea necesario.

Envejecimiento en buenas condiciones de salud.

El proceso de envejecimiento implica la pérdida de parte de las capacidades cognitivas y musculoesqueléticas. Esta pérdida puede mitigarse, pero no prevenirse totalmente. Teniendo en cuenta el crecimiento de la población de edad a escala mundial, es preciso invertir en la promoción de un estilo de vida saludable para prevenir y reducir los factores de riesgo. El Brasil y México han elaborado estrategias para fomentar la concienciación de las repercusiones de la hipertensión en la salud, en particular para las personas mayores. México también ha facilitado el acceso al tratamiento de la diabetes para las personas de edad. Se prevé que la labor de sensibilización que se está realizando aumente la demanda de este tratamiento entre la población de más edad.

Algunos países garantizan el acceso de la población a la cobertura de salud universal, prestando especial atención a las necesidades de las personas de más edad. El Japón ha puesto en marcha un Sistema Avanzado de Servicios Médicos para las Personas de Edad, y Tailandia ofrece asistencia ambulatoria a las personas de edad por medio de la iniciativa de acceso preferente *Green Channel o Fast Lane*. Viet Nam ofrece un seguro de enfermedad gratuito a las personas mayores de 90 años, y todas las personas de edad tienen derecho a un descuento en el pago de los servicios de salud.

Lugares de trabajo adaptados a las personas de edad.

Una mayor participación de los trabajadores mayores puede ser beneficiosa para los trabajadores, los empleados y los sistemas de seguridad social. Para alcanzar este objetivo, será necesario adaptar las condiciones de trabajo y proponer un horario flexible, así como reformar los programas de pensiones para facilitar la transición progresiva del empleo a tiempo completo a la jubilación. En muchos países, como el Canadá, Francia y Portugal, se sigue trabajando para eliminar los obstáculos que impiden mantener la actividad profesional de los trabajadores mayores.

La promoción de la participación en la fuerza de trabajo también supone apoyar la reinserción laboral y el mantenimiento de la actividad de las personas de edad. Normalmente, cuanto más tiempo esté una persona sin trabajar, mayor es el riesgo de que quede excluida del mercado de trabajo. La adopción de medidas de seguridad social proactivas para promover el regreso al trabajo tras un período de desempleo, enfermedad o rehabilitación es cada vez más común. Varios programas en Alemania, Bélgica y Malasia tienen el objetivo común de acompañar a los trabajadores asegurados, habitualmente a los de más edad, en su regreso al trabajo después de un accidente. ■

INNOVACIÓN: FACILITAR LA PLANIFICACIÓN AUTÓNOMA DE LA JUBILACIÓN

Para apoyar de forma proactiva la planificación de la jubilación, muchas instituciones de seguridad social han adoptado estrategias de innovación social para elaborar servicios centrados en el usuario destinados a los futuros jubilados, así como a las personas de edad jubiladas. Esta medida puede necesitar un alto grado de coordinación por parte de las instituciones y un enfoque estratégico en la adaptación de los servicios y los métodos de comunicación a las necesidades individuales.

El primer paso consiste en promover y dar a conocer los beneficios de la seguridad social y la necesidad de planificar la jubilación. Es posible crear conciencia desde una edad temprana, como en el caso de Singapur, donde los medios sociales son la plataforma más utilizada para comunicar con los jóvenes y los jóvenes adultos. En el Perú, Derrama Magisterial ha ampliado su mandato operacional y ha creado un servicio de asistencia y asesoramiento en materia de pensiones para sus afiliados en edad de trabajar.

Según las disposiciones del Fondo Central de Previsión de Singapur, la asistencia se puede prestar mediante servicios en línea o mediante servicios presenciales, cuando así se solicite. Todas las comunicaciones deben realizarse utilizando métodos y terminología con los que los ciudadanos se sientan cómodos. En este país se recluta a ciudadanos mayores con experiencia personal en la planificación de la jubilación y en la promoción de un envejecimiento activo y en buenas condiciones de salud para que ejerzan de “embajadores”.

Otra medida innovadora que muchos países han aplicado es la coordinación de los organismos públicos para proporcionar un asesoramiento de “ventanilla única” no solo en relación con la planificación de la vejez, sino también para promover la salud y el bienestar, las relaciones interpersonales, la inclusión social y las actividades lúdicas. La Oficina Nacional de Pensiones de la República de Corea ha establecido una red de servicios conjuntos que integra 18 tipos de servicios de asistencia social de los gobiernos locales y de 16 organismos especializados.

Todas estas medidas complementan el desarrollo de portales en línea, que proporcionan tanto a los jubilados actuales como a los futuros acceso las 24 horas del día, los siete días de la semana, a servicios de asistencia a la jubilación, así como a datos personales en tiempo real. Ejemplos de ello son el portal creado por la Caja Nacional de Jubilaciones de Argelia (CNR) y el Calculador de Ingresos de Jubilación del Canadá (Service Canada). Para seguir avanzando en estas iniciativas, la evaluación de la satisfacción de los clientes tendría que ser una herramienta habitual para todos los servicios adaptados a las necesidades de los afiliados y para las estrategias de innovación social.

MENSAJES CLAVE PARA LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Si bien el envejecimiento de la población afecta a la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, seguirá habiendo importantes diferencias regionales en cuanto a la importancia, la situación temporal, el ritmo y el impacto del envejecimiento de la población.

Las políticas relativas al envejecimiento activo y en buenas condiciones de salud promueven la autonomía y pueden mitigar algunos de los costos asociados a la prestación de cuidados para un número cada vez mayor de personas de edad.

Los sistemas de seguridad social desempeñan un papel importante en la mejora del acceso a servicios adecuados para todos los grupos de población.

La proporción actual y futura de la población en edad de trabajar, así como su productividad y actividad económica, son factores esenciales para mantener la financiación, la planificación estratégica y el diseño de los sistemas de seguridad social nacionales.

ESPERANZA DE VIDA AL NACER



63,3 años

Promedio de la esperanza de vida sana al nacer en 2016

Fuente: OMS (2018)



72 años

Promedio de la esperanza de vida al nacer en 2016



Género

El promedio de la esperanza de vida al nacer era de 74,2 años para la mujeres y de 69,8 años para los hombres en 2016

POBLACIÓN MUNDIAL MAYOR DE 60 AÑOS



962 millones

Número de personas de más de 60 años en 2017

Fuente: UN-DESA (2017)



137 millones

Número de personas de más de 80 años en 2017

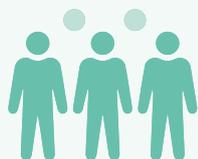


→ 2050

425 millones

Número de personas mayores de 80 años previsto para 2050

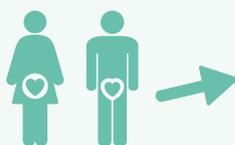
REPERCUSIONES DE LA TASA DE FECUNDIDAD



9 800 millones

Población mundial prevista para 2050

Fuente: UN-DESA (2017)



Desaceleración del crecimiento

La reducción de los niveles de fecundidad está frenando el crecimiento de la población



Personas de edad

La reducción de los niveles de fecundidad incrementa el envejecimiento de la población

DESAFÍO 4

La transición tecnológica

En todo el mundo, las administraciones de la seguridad social utilizan las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) como herramienta estratégica para mejorar el desempeño y la calidad de los servicios de la administración e incrementar las repercusiones socioeconómicas positivas de los regímenes. Las TIC facilitan la prestación de servicios centrados en el usuario y la aplicación de programas sociales a gran escala, en los que participan varias organizaciones a nivel nacional y, en cierta medida, a nivel internacional. Estos servicios se apoyan en la infraestructura física tradicional de comunicaciones y, cada vez más, en las tecnologías móviles. El incremento del uso de las tecnologías móviles facilita el acceso de los ciudadanos a los servicios de seguridad social en línea. Los ejes principales de la innovación tecnológica en el ámbito de la seguridad social son la biometría, la identidad digital, la coordinación entre organizaciones mediante la administración electrónica, la tecnología de las cadenas de bloques (*blockchain*), las técnicas de análisis de datos y los macrodatos (*big data*), y la inteligencia artificial (IA).

Cada vez son más los responsables de la formulación de políticas y los administradores de alto nivel del ámbito de la seguridad social que opinan que las TIC son un facilitador estratégico de la innovación y de la evolución y transformación institucional. Si bien el uso que se hace de las TIC difiere según los países y las prioridades de las

políticas en materia de seguridad social, el desarrollo de la capacidad institucional, en particular de la gestión de datos, constituye una tendencia mundial.

Cada vez más, las instituciones de seguridad social aprovechan el potencial de mejora de los servicios que ofrecen las tecnologías avanzadas y los procesos ►►

impulsados por la tecnología, como la administración electrónica y la coordinación interinstitucional, los portales web avanzados dotados de sistemas de identidad digital, la biometría, el análisis de datos y los *big data*, el Internet de las cosas, la tecnología de las cadenas de bloques y la IA. Se reconoce cada vez más la importancia del valor operativo de los datos de seguridad social.

DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS TIC

La aplicación intensiva de las TIC presenta diferentes desafíos. Entre los desafíos estratégicos se encuentra la definición de la visión de la institución del uso y la aplicación de las TIC para lograr objetivos de gran repercusión y determinar los riesgos y los factores clave del éxito. Para ello, hace falta elaborar proyectos institucionales a medio y largo plazo que tengan en cuenta varios factores, como los objetivos de política, los recursos humanos y la infraestructura de las TIC. En este sentido, gestionar la complejidad y la relación costo-eficacia de los proyectos plantea desafíos, sobre todo en un contexto de rápida evolución de las tecnologías.

Es prioritario garantizar la inclusión de los regímenes y evitar que se produzca una brecha digital. Es preciso abordar ciertos obstáculos y riesgos específicos que dificultan la aplicación de las tecnologías, incluidos los que atañen a la ciberseguridad, los sistemas de control de acceso, la identificación del usuario, la protección de datos y la privacidad, y la garantía de la continuidad de las operaciones. Los riesgos relacionados con la ciberseguridad en particular han aumentado drásticamente y, si bien la frecuencia de los ciberataques varía, sus efectos pueden ser devastadores. A medida que la administración se digitaliza, cada vez será más importante proteger los datos elaborados por las instituciones de seguridad social.

TIC: RESPUESTAS ESTRATÉGICAS

Sistemas de TIC resilientes. Para hacer frente al creciente uso de las TIC en las operaciones críticas de seguridad social es necesario contar con sistemas sólidos que puedan resistir perturbaciones como los ciberataques, u otras emergencias, entre ellas los desastres naturales. El concepto de resiliencia electrónica, que abarca los diferentes aspectos de la protección digital, hace referencia al uso de las TIC en la gestión del riesgo de desastres: prevención, reducción, preparación, respuesta y recuperación.

Varios países han adoptado medidas institucionales en materia de ciberseguridad, en particular la vigilancia de los riesgos en tiempo real. La Oficina

Nacional de Pensiones de la República de Corea dispone de un sistema de gestión de la seguridad de la información que ofrece una amplia gama de actividades, como las relacionadas con la sensibilización de los usuarios y la educación en el ámbito de la seguridad de la información. El Departamento de Servicios Humanos de Australia (DHS) aplica un enfoque integral para garantizar la seguridad de la información, la protección de los datos de los ciudadanos y la prevención del fraude. Este departamento utiliza la encriptación generalizada y contenedores de servicio seguros, así como una infraestructura segura en la nube.

El Fondo Nacional de Previsión de Fiji ha desarrollado su capacidad para garantizar la continuidad de las operaciones durante los desastres naturales y proporcionar prestaciones específicas a la población. En 2016, durante el ciclón Winston de categoría 5, el Fondo Nacional de Previsión activó el programa de asistencia en caso de desastres naturales, mediante el cual ayudó a 182 571 personas y tramitó el equivalente a aproximadamente tres años de solicitudes en dos meses.

La ciberseguridad y la resiliencia electrónica son fundamentales para la seguridad social a nivel institucional, al igual que las estrategias regionales. En Asia y el Pacífico, región más afectada por los desastres naturales, la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico ha promovido iniciativas para mejorar la resiliencia de las redes de banda ancha, poner en marcha un sistema de alerta temprana regional, prestar servicios en línea para facilitar el intercambio de información sobre el uso de las TIC en la gestión del riesgo de desastres y la resiliencia electrónica, y organizar actividades de creación de capacidad en materia de resiliencia electrónica en los países de alto riesgo y capacidad limitada.

Identificación personal mediante tecnología biométrica e identidad digital. Se presta cada vez más atención al suministro de servicios personalizados centrados en el afiliado, así como al suministro de servicios adecuados a la persona adecuada en el momento oportuno. Para ello, las instituciones optan cada vez más por la identidad digital facilitada por la tecnología biométrica, con el objetivo de extender la cobertura y orientarla a grupos específicos. La gestión de la identidad es una herramienta clave para extender la cobertura de seguridad social y respaldar la coordinación interinstitucional.

La tecnología biométrica permite hacer frente al desafío que plantea la identificación personal. Mediante esta tecnología, el Instituto Nacional de Seguridad Social de Mozambique puede, por ejemplo, validar la identidad y emitir el certificado de fe de vida de los pensionistas. También es el caso

de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de la Argentina, la cual realiza validaciones biométricas no solo en las oficinas de la ANSES, sino también mediante las ventanillas de autoservicios. La Caja Nacional de Seguridad Social del Gabón ha incorporado las tecnologías biométricas y las tarjetas inteligentes en la recaudación de cotizaciones y en los procesos de gestión de las prestaciones. El Banco del Seguro Social de los Países Bajos ha puesto a prueba tecnologías de reconocimiento facial y de voz para emitir el certificado de fe de vida de los beneficiarios.

Varios países están elaborando servicios de identificación biométricos. En la India, el programa Aadhaar proporciona la identidad digital biométrica a toda la población. Filipinas ha introducido un sistema nacional de identificación biométrica.

En el Perú se ha llevado a cabo una iniciativa de identidad digital, en el marco de la cual el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) han establecido un documento nacional de identidad electrónica. China está elaborando un sistema de identidad digital a gran escala, en el que los servicios de seguridad social utilizan una importante plataforma de redes sociales para la identificación electrónica, así como tarjetas electrónicas de seguridad social. También está prevista la creación de una base de datos de reconocimiento facial para una población de 1 300 millones de personas.

El Ministerio de Trabajo y Protección Social de la Población de la República de Azerbaiyán, la Caja Auxiliar de Prestaciones de Desempleo (CAPAC) de Bélgica, la Junta de Seguridad Social de Estonia,

la Institución del Seguro Social (KELA) de Finlandia y la Organización de Seguridad Social del Irán han adoptado un identificador personal alojado en las tarjetas SIM (*Suscriber Identity Module*) para realizar las transacciones de forma segura.

Además de proporcionar medios de identificación personal ágiles y sólidos, la identidad digital también facilita la prestación de servicios personalizados basados en la web. En varios países, se han diseñado portales web accesibles desde dispositivos móviles que autentican identidades digitales.

Coordinación interinstitucional. La coordinación interinstitucional es importante para las instituciones de seguridad social y se realiza de diferentes maneras, en particular mediante plataformas de administración electrónica, y utiliza cada vez más la tecnología de *blockchain* (cadena de bloques). Esta tecnología facilita la puesta en práctica de sistemas de distribución de alta seguridad que mantienen un registro de todas las transacciones y en los que participan un gran número de personas, sin necesidad de un coordinador central.

Si bien la aplicación de esta tecnología resulta incipiente en el ámbito de la seguridad social, facilita la prestación de servicios a gran escala en los que participan varios interlocutores, como farmacias, médicos y proveedores de servicios médicos. En Bélgica, la tecnología de *blockchain* contribuye a rediseñar el flujo de información impresa en papel del seguro de enfermedad. En Estonia se utiliza para poner en marcha nuevos registros médicos y recetas electrónicas, y en Arabia Saudita se experimenta para poner a prueba la aplicación de los certificados de enfermedad. ▶▶

“Las TIC son una herramienta estratégica para la administración y la transformación de los regímenes de seguridad social”

Las aplicaciones de intercambio internacional de datos que se utilizan en el marco de los acuerdos de seguridad social bilaterales y la coordinación transnacional se ejecutan mediante tecnologías de interoperabilidad basadas en la web. De ahí que los sistemas de pares de instituciones sean interoperables entre sí e intercambien datos.

Aprovechamiento de los big data y de las tecnologías de análisis. En el último decenio, las instituciones de seguridad social han desarrollado su capacidad de gestionar datos, en particular los sistemas de datos maestros, para garantizar la disponibilidad y la calidad de los datos, y desarrollar funciones que generen valor añadido, aprovechando la creciente disponibilidad de datos muy valiosos. La acumulación de datos institucionales, además de los datos externos obtenidos por medio de la colaboración interinstitucional, permite elaborar sistemas de *big data*. Por otra parte, la recopilación de datos sociales y biométricos realizada a gran escala mediante dispositivos de seguimiento, o a través del llamado Internet de las cosas, representa una nueva fuente de *big data*.

Las instituciones de seguridad social utilizan las tecnologías de análisis para transformar cantidades masivas de datos en información útil mediante la detección de patrones, tendencias y correlaciones. La conjunción de las tecnologías de análisis con los *big data* permite a las instituciones de seguridad social realizar análisis sofisticados que van desde la detección de fenómenos inhabituales hasta la elaboración de modelos de predicción. Los análisis también ayudan a mejorar y evaluar la repercusión de las políticas intersectoriales. Los modelos de predicción y las simulaciones por ordenador realizados a partir de *big data* pueden utilizarse para realizar este tipo de análisis. La llamada innovación impulsada por los datos contribuye a la mejora de los productos, los servicios, los procesos y los métodos de organización.

Lucha contra la evasión y el fraude. Los análisis facilitan la detección de la evasión y el fraude en la recaudación de cotizaciones, como se ha demostrado en Arabia Saudita, la Argentina, España, Francia y el Uruguay. También contribuyen a detectar el fraude en el pago de prestaciones, como se ha podido observar en Australia, Bélgica, España, Francia e Italia.

Uso cada vez más frecuente de la inteligencia artificial. El uso cada vez mayor de las tecnologías de inteligencia artificial es fundamental para la innovación y la transformación de las instituciones. Estas técnicas, que utilizan datos de seguridad social, facilitan la puesta en marcha de sistemas totalmente automatizados basados en técnicas de aprendizaje

automático, así como en técnicas que permiten prestar servicios de seguridad social proactivos.

En la práctica, se utilizan cada vez más los *bots* conversacionales basados en la inteligencia artificial (un *software* robot capaz de dialogar) para apoyar los autoservicios electrónicos. La Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) de la Argentina utiliza un *bot* conversacional para responder a las preguntas sobre las prestaciones por accidentes de trabajo, y el Banco de Previsión Social (BPS) del Uruguay ha asignado uno al régimen de los trabajadores domésticos.

Arabia Saudita, Bélgica y Finlandia utilizan los *bots* conversacionales basados en la inteligencia artificial de forma experimental. Además, la CAPAC de Bélgica está explorando la manera de usar la inteligencia artificial y los sistemas de aprendizaje profundo para ayudar al personal en la adopción de decisiones relativas a las solicitudes de prestaciones.

El uso de la inteligencia artificial en los servicios de salud pública puede ayudar al personal clínico a mejorar la calidad de los servicios médicos y a reducir los costos gracias a la medicina personalizada y predictiva. La inteligencia artificial combinada con las capacidades de los *big data* facilita el diagnóstico previo y preventivo de enfermedades y la detección temprana efectiva de los riesgos para la salud.

Transformación digital de las instituciones.

Las TIC desempeñan un papel fundamental en las estrategias de evolución de las instituciones orientadas a desarrollar su capacidad de innovación. La transformación digital implica la (re)definición de determinados aspectos de la gobernanza institucional a través de los criterios de gobernanza digital. En las *Directrices de la AISS sobre la Buena Gobernanza* se pide al consejo de administración y a la dirección que formulen una visión común sobre el futuro digital de la institución y definan amplias normas universales para la prestación de servicios. Se sugiere el establecimiento de un marco de administración digital que garantice que se presta la atención necesaria para que no se genere una brecha digital, aunque se ofrezcan y prioricen las soluciones digitales. También se pide que se formulen políticas sobre la protección de los datos y el uso ético de los *big data* y de la IA, en particular la prevención de riesgos tales como el uso indebido de los datos y las consecuencias indeseadas de la extracción de datos y de los sesgos algorítmicos.

Se puede citar como ejemplo la transformación estratégica de la plataforma de TIC y del modelo operativo de la Institución del Seguro Social (KELA) de Finlandia mediante la aplicación de técnicas de inteligencia artificial. El objetivo último es mejorar la capacidad institucional para adoptar tecnologías avanzadas y realizar transformaciones estratégicas. ■

INNOVACIÓN: MEJORAS IMPULSADAS POR LOS DATOS DE PROGRAMAS Y SERVICIOS

Varias instituciones de seguridad social nacionales utilizan las tecnologías de análisis y los *big data* para mejorar sus programas y servicios.

La Caja Nacional de Asignaciones Familiares (CNAF) de Francia ha puesto en práctica aplicaciones basadas en análisis que facilitan información sobre el comportamiento de los beneficiarios, en particular los comportamientos atípicos, para mejorar los programas y servicios sociales.

El Servicio Nacional del Seguro de Enfermedad de la República de Corea ha elaborado un sistema de *big data*, el NHID, que abarca a toda la población y utiliza variables múltiples para cada persona mediante una identificación individual única. El NHID constituye una herramienta estratégica que proporciona datos para la prevención de enfermedades y la previsión eficaz de los riesgos, permite mejorar la calidad de los servicios y apoya los trabajos de investigación y desarrollo en colaboración con varios interlocutores nacionales, como otros organismos gubernamentales, instituciones de salud, profesionales médicos y la comunidad de investigación.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha instaurado un sistema de *Big Data* en el marco de un proyecto de transformación digital, que proporciona cobertura a las personas aseguradas y a los beneficiarios. Si bien el sistema se utiliza para realizar una serie de funciones administrativas, entre las que se encuentran la detección del fraude en la recaudación de cotizaciones y la elaboración de indicadores de empleo, actualmente se centra sobre todo en la prevención de las enfermedades crónicas, en particular la diabetes mellitus y la hipertensión.

Organismos de otros países, tales como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de la Argentina, la Autoridad Pública del Seguro Social de Omán, la Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos y Dataprev del Brasil han desarrollado su capacidad institucional en materia de inteligencia empresarial y de análisis con el fin de poner en práctica diferentes aplicaciones.

MENSAJES CLAVE PARA LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

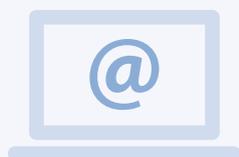
Las TIC constituyen una herramienta indispensable para facilitar la administración y a menudo marcan la diferencia entre los servicios y procesos que pueden y que no pueden llevarse a cabo.

Hay tareas y funciones que no pueden reemplazarse fácilmente por intervenciones basadas en las TIC. La adopción de decisiones, la gestión de casos y los servicios al usuario requieren la intervención de expertos humanos. La adopción estratégica de nuevas tecnologías debe ir acompañada de la gestión y el desarrollo de recursos humanos. El objetivo común debe ser el uso inteligente del capital humano facilitado por la innovación tecnológica.

Las características socioculturales aún hacen que el contacto humano sea importante para la prestación de servicios.

La aplicación intensa de las TIC emergentes y de vanguardia constituye un factor de éxito, pero también implica riesgos y desafíos. Por consiguiente, las instituciones deberían adoptar tecnologías y realizar transformaciones digitales apoyándose en estrategias bien definidas y planes estructurados que tengan en cuenta los objetivos institucionales.

USO DE INTERNET



3 900 millones

El 51,2 por ciento de la población mundial utilizaba Internet en 2018

Fuente: ITU (2018)



Proporción mundial de hogares con computadora personal en 2018

Fuente: ITU (2018)



1 940 millones

Número total de sitios web en 2018

Fuente: Hosting Facts (2019)

ACCESO MÓVIL Y DE ALTA VELOCIDAD



Porcentaje de la población mundial con acceso a una red de telefonía móvil en 2018

Fuente: ITU (2018)



Porcentaje de la población mundial con acceso a Internet a través de una red 3G o una red de alta velocidad en 2018

CIBERSEGURIDAD



La mitad de los Estados miembros de las Naciones Unidas encuestados no tienen una estrategia de ciberseguridad

Fuente: UN e-Government Survey (2018)



Menos de una quinta parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas encuestados realizan controles de ciberseguridad

DESAFÍO 5



Las crecientes expectativas del público

En muchos países, las plataformas digitales del sector privado son las que establecen la referencia para medir la experiencia de los usuarios respecto de servicios, como las reservas de viajes, el entretenimiento o las compras por Internet. Esto eleva el listón para los organismos de seguridad social y otras entidades públicas. Además, la mayor conciencia del derecho humano a la seguridad social hace que el público exija mejores prestaciones y servicios, en un contexto de desafíos socioeconómicos, demográficos, medioambientales y de financiación pública. Estos desafíos motivan a los administradores de la seguridad social a buscar modelos de servicios mejores y más rentables, que se puedan ampliar más fácilmente.

La transformación hacia la administración electrónica aumenta las expectativas del público en cuanto a la variedad y la calidad de los servicios públicos. Con la digitalización de los servicios públicos, en particular de la seguridad social, el público también espera una mayor transparencia y rendición de cuentas y una mejor gobernanza. Se espera que la administración electrónica facilite los trámites ante los ministerios y los organismos públicos, elimine la corrupción y las restricciones burocráticas y preste “en cualquier momento y en cualquier lugar” servicios adaptados a las necesidades, las elecciones y las preferencias de los usuarios.

Desde el punto de vista administrativo, las tecnologías digitales deben mejorar la calidad de los servicios públicos en su conjunto utilizando información que

ya posee la administración pública (en respeto del principio de “pregunta única”), lo que hace posible crear procedimientos interconectados entre varios organismos mediante una ventanilla única (es decir, servicios prestados a través de un único medio de contacto).

| DESAFÍOS RELACIONADOS CON LAS EXPECTATIVAS DEL PÚBLICO

La tecnología móvil y las redes sociales ofrecen en todo momento un acceso instantáneo a la información. Por lo tanto, los servicios públicos, entre ellos la administración de la seguridad social, se ven ►►

sometidos a un escrutinio público sin precedentes. Las experiencias positivas de los usuarios mejoran la imagen y la reputación institucionales, mientras que sus comentarios negativos pueden resultar perjudiciales. Los administradores son muy conscientes de que la noticia de una prestación deficiente de los servicios puede difundirse con gran rapidez y aparecer en los titulares de la prensa. Esto añade una nueva dimensión al objetivo de ofrecer la prestación que corresponde a la persona adecuada en el momento oportuno. Las instituciones de seguridad social no solo deben ofrecer prestaciones, sino que deben hacerlo de manera adecuada y plenamente satisfactoria para sus usuarios.

Existen razones de peso para avanzar en la transformación digital de los servicios. Las tecnologías digitales permiten transformar los servicios públicos, hacen posible una interacción más estrecha con los ciudadanos y contribuyen a aumentar la confianza del público mediante unos servicios más transparentes y eficaces. Además de la conveniencia para los ciudadanos y el ahorro de tiempo y recursos, existe una justificación económica de peso según la cual la adopción de decisiones basada en los datos contribuye a mejorar los resultados y la productividad.

Sin embargo, deben superarse enormes desafíos y obstáculos importantes para que tanto la administración electrónica como la digital cumplan sus promesas. Los organismos públicos, y no en menor medida los departamentos de seguridad social y los servicios de atención de salud, deben disipar las inquietudes relativas al carácter inclusivo y accesible de los servicios públicos digitales para todos los grupos de población. La mejora de la calidad de los servicios basada en un uso intensivo de las tecnologías no debe generar desigualdades digitales ni excluir a aquellos que tengan poca o ninguna cultura electrónica o no cuenten con acceso a Internet.

Teniendo en cuenta que las instituciones públicas y los asociados en la prestación de servicios recopilan, gestionan, intercambian y almacenan electrónicamente gran cantidad de datos personales, las expectativas del público sobre protección de datos personales son cada vez mayores. En particular, se espera que los distintos organismos públicos intercambien los datos personales de manera adecuada, puesto que esto es indispensable para poder prestar servicios públicos más eficaces y proactivos (por ejemplo, modelos de ventanilla única) que se basen en el principio de pregunta única en lo que respecta a la información personal.

Otra cuestión emergente relacionada con la calidad de los servicios que preocupa al público es la generación de datos biométricos. No solo preocupa la protección de esos datos, sino también la prevención de un posible uso indebido contrario a la ética.

El acceso a dichos datos puede influir en la actitud de los proveedores de seguros médicos. Se trata de hallar un equilibrio entre la protección de datos y el establecimiento de servicios públicos inteligentes entre varias organizaciones.

La protección de los datos personales también es motivo de preocupación cuando las instituciones de seguridad social utilizan las redes sociales. Si bien la mayor parte de los países cuentan con regulación nacional y las iniciativas recientes avanzan hacia la aplicación regional de las normas, especialmente en la Unión Europea (UE), la ausencia de regulación y de medidas de ejecución a nivel internacional sigue siendo un obstáculo a la protección de datos transfronteriza.

El marco convencional de cinco puntos que ayuda a las instituciones de seguridad social a prestar un servicio público de calidad pone de relieve la necesidad de: conocer a los propios usuarios, interactuar con ellos, innovar y rediseñar, capacitar al personal de la organización y adoptar servicios electrónicos, móviles y en línea. Si bien estos factores internos siguen siendo importantes, las instituciones de seguridad social están cada vez más comprometidas con una comunidad más amplia de organismos públicos dedicados a la prestación de servicios públicos. Hace falta un sexto elemento que facilite la administración digital, a saber, la colaboración entre los distintos organismos públicos.

Hasta la fecha, muchos organismos públicos han funcionado con relativa autonomía. Para facilitar las asociaciones colaborativas, puede ser necesario emprender una reforma legislativa de la regulación para superar la compartimentación institucional. Deben establecerse marcos para la administración digital a fin de concretar las estrategias, políticas y normas en materia digital, en particular las relativas a la propiedad de los datos y el intercambio de plataformas de TIC y bases de datos; a la integridad, la privacidad, la seguridad y la protección de los datos; y a la utilización ética de la información, la inteligencia artificial, los *big data* y las tecnologías de análisis. Algunas de las cuestiones de políticas que deben resolverse son el equilibrio entre la privacidad y la apertura, la participación pública y la interacción con los usuarios de los servicios, el ritmo de la digitalización y la capacitación de los ciudadanos y los funcionarios.

| RESPUESTAS A LOS DESAFÍOS

Para cumplir las crecientes expectativas del público, las instituciones de seguridad social han emprendido el camino hacia la prestación de servicios de calidad. El objetivo es elaborar un método de prestación de

servicios inclusivo y de múltiples canales en el que los servicios se ofrezcan mediante diversos medios accesibles para todos los grupos de población, como la telefonía móvil, Internet, ventanillas de autoservicio, centros de atención telefónica y mostradores de atención presencial.

La solución a la que se tiende cada vez más es el establecimiento de canales digitales, así como la coordinación entre las distintas organizaciones. Esto no solo tiene como objetivo ofrecer servicios electrónicos para el uso directo de los ciudadanos, sino también modernizar y transformar los servicios que rodean la interacción humana. En algunos casos, se espera que las modalidades de prestación de servicios estén cada vez más determinadas e influidas por la demanda de los usuarios, que reclaman servicios personales adaptados. Ese proceso de innovación social se ve facilitado por la producción colectiva de información y el análisis de datos, la asociación de administraciones y los servicios innovadores adaptados a las necesidades individuales.

La brecha digital, que se entiende comúnmente como la falta de acceso a Internet y a equipos físicos, ha evolucionado a medida que la conectividad ha mejorado de manera continuada, especialmente mediante el acceso por móvil. Sin embargo, han surgido nuevas brechas digitales en relación con la alfabetización digital y los conocimientos técnicos de los usuarios.

Es necesario prestar especial atención a los grupos vulnerables y las personas con discapacidad. Una de las preocupaciones primordiales es que los ciudadanos que no pueden aprovechar

plenamente las tecnologías digitales tengan acceso a modalidades alternativas de servicios de calidad. Se están encontrando soluciones a este desafío. La Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos es pionera en la prestación de servicios electrónicos accesibles para las personas con discapacidad. Por su parte, el World Wide Web Consortium (W3C) ha elaborado una norma y cuenta con buenas prácticas sobre la creación de portales web accesibles a las personas con discapacidad.

Otros ejemplos nacionales de inclusión digital son los programas denominados “una computadora por niño” del Uruguay y la Argentina o la idea de proporcionar a los jubilados tabletas con una configuración accesible en el Uruguay. A escala regional, una Directiva de la UE (núm. 2016/2102) sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público trata de hacerlas más accesibles a todos los usuarios, en particular a las personas con discapacidad.

En todo el mundo, un gran número de países han creado servicios públicos especiales en línea para satisfacer las distintas necesidades de los grupos vulnerables de la sociedad. Estos servicios en línea atienden las necesidades de grupos como los trabajadores jóvenes, las mujeres, los migrantes, las personas de edad avanzada, los que viven por debajo del umbral nacional de pobreza y las personas con discapacidad.

En todas las regiones se observan iniciativas nacionales mediante las que se prestan servicios digitales interconectados. En África, una de las estrategias eficaces es la asociación de las distintas ▶▶



instituciones y la mancomunidad de recursos, a fin de “actuar como una sola entidad”. La Caja Nacional de los Seguros Sociales de los Trabajadores Asalariados (CNAS) de Argelia ha logrado modernizar la gestión, uniformizar las técnicas e informatizar de forma masiva las actividades mediante la mancomunidad de los recursos con otras instituciones de seguridad social del país.

En Madagascar, la Caja Nacional de Previsión Social (CNaPS) ha entablado relaciones de colaboración con el Tesoro Público y otros organismos públicos. Se ha logrado aumentar la eficiencia de las operaciones, especialmente en el suministro y el pago de prestaciones en las zonas remotas del país donde la CNaPS dispone de pocas oficinas locales o no tiene ninguna. La Caja Nacional de Seguridad Social de Uganda ha creado una aplicación que se conecta directamente con los bancos y los empleadores para mejorar la recaudación de cotizaciones y la afiliación.

En las Américas, el Canadá ha establecido la prestación digital e interconectada de servicios dentro de sus límites jurisdiccionales. Los cambios legislativos y reglamentarios, junto con las mejoras del sistema informático, han proporcionado la base para la elaboración de acuerdos de intercambio de información entre los socios provinciales y federales del Ministerio de Empleo y Desarrollo Social (ESDC). Las medidas de reforma permiten al ESDC obtener directamente información personal y afiliación automáticamente a las personas que tienen derecho a la pensión básica del seguro de vejez y al complemento de ingresos garantizado.

En Asia y el Pacífico, la Oficina Nacional de Pensiones de la República de Corea ha creado una red informática que conecta las bases de datos de los cuatro regímenes nacionales de seguro social, a saber, de pensiones, salud, empleo e indemnizaciones a los trabajadores. En Omán, la integración de datos entre la Autoridad Pública del Seguro Social y los organismos públicos conexos hace posible la extracción electrónica de toda la información relativa a los empleadores y empleados. La iniciativa ha mejorado la exactitud de los datos de afiliación, ha prevenido la evasión y ha mejorado la recaudación de cotizaciones y la distribución de prestaciones.

En Europa, las TIC ayudan a mejorar los servicios de diversas ramas de la seguridad social y las funciones operacionales mediante portales web avanzados con servicios de Internet personalizados para el usuario. Por esta vía, la Institución del Seguro Social de Polonia administra el servicio de emisión de certificados de enfermedad y la Administración Noruega del Trabajo y Bienestar Social (NAV) suministra las prestaciones monetarias de enfermedad. La NAV también ha

establecido un sistema automatizado en línea que permite calcular la pensión de vejez y proporciona servicios a los usuarios.

El Banco-Carrefour de la Seguridad Social (CBSS) de Bélgica coordina y aplica la estrategia de administración electrónica en el sector social. En este país se ha rediseñado un sistema informático unificado de prestación de servicios en el que participan 3 000 instituciones públicas y privadas a nivel federal, regional y local. Como datos de referencia, en el sistema se intercambian 1 millón de mensajes electrónicos diarios, el 99,98 por ciento de los servicios electrónicos están disponibles todos los días de la semana a cualquier hora y el 99,87 por ciento se tramitan en menos de 2 segundos.

En Azerbaiyán, los solicitantes de prestaciones públicas de asistencia social no universal ya no tienen que presentar solicitudes en papel, puesto que el Ministerio de Trabajo y Protección Social de la Población (MLSP) tiene acceso a las bases de datos de los organismos públicos correspondientes mediante el portal unificado de administración electrónica. Además de mejorar la prestación de servicios, el subsistema electrónico unificado ha brindado la oportunidad de introducir medidas de lucha contra la corrupción en el suministro de las prestaciones, lo que ha mejorado la transparencia y la confianza del público. El MLSP también ofrece servicios personalizados para la evaluación de la discapacidad y la rehabilitación.

El desarrollo de los servicios móviles y el cambio hacia las tecnologías de las aplicaciones siguen atendiendo la necesidad de lograr unos mayores niveles de satisfacción de los usuarios respecto de los servicios. Los servicios de pago por móvil, que comenzaron a utilizarse ampliamente en África, siguen expandiéndose. En Kenia, la Caja Nacional para la Asistencia Hospitalaria ha adoptado M-PESA para realizar los pagos de las primas de seguros de salud a través del teléfono móvil.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que se enfrentaba a un nivel de insatisfacción del público considerable, ha complementado los servicios convencionales de oficina y presenciales con la estrategia digital del IMSS, que ha transformado considerablemente la naturaleza de la prestación de servicios. La medida siguiente es la puesta en marcha del servicio IMSS Digital, una nueva aplicación móvil. Para ayudar a atender las necesidades complejas de los grupos vulnerables de usuarios y hacer frente a las dificultades de la brecha digital, los cambios introducidos por el IMSS han permitido que el personal tenga más tiempo para dedicarse a los servicios de atención presencial. ■

INNOVACIÓN: TRANSFORMAR LA MENTALIDAD DEL PERSONAL Y DE LOS CIUDADANOS PARA MEJORAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

La Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos (SSA) atiende a un grupo de usuarios de cerca de 42 millones de jubilados que reciben prestaciones de seguridad social (pensiones de vejez e invalidez). La SSA cuenta con 1 300 oficinas y 40 000 trabajadores en todo el país. Una de las preocupaciones estratégicas era la gran cantidad de tiempo que el personal empleaba en ayudar a los afiliados a presentar por primera vez una solicitud de pensión de vejez, en detrimento de la capacidad del personal para efectuar las evaluaciones de discapacidad y tramitar las solicitudes de pensiones por invalidez.

En respuesta, se decidió innovar y trasladar a Internet el proceso de solicitud de pensiones de vejez. Uno de los desafíos inmediatos fue la resistencia por parte de los miembros del personal a quienes inquietaba que el acceso electrónico afectara negativamente a la atención presencial que se proporcionaba tradicionalmente en las oficinas locales, y que servía para dar orientación sobre las importantes decisiones que afectan a la jubilación. También preocupaba la exclusión digital en ese grupo de usuarios extenso y diverso. La SSA contó con la colaboración de una empresa consultora externa que observó el comportamiento de los jubilados y la utilización que estos hacían de las computadoras. A continuación, se adoptaron decisiones sobre el contenido de la información presentada en la web de la SSA.

La reforma se ha introducido de manera progresiva, no solo para corregir las dificultades imprevistas, sino también para limitar el riesgo de que fracase la puesta en marcha. Los jubilados recibieron una formación sobre la utilización del nuevo sistema. Se estima que actualmente el 70 por ciento de los nuevos jubilados utiliza el sistema para solicitar las prestaciones de vejez y la transición hacia el nuevo modelo de funcionamiento se ha realizado con éxito.

Una de las lecciones aprendidas es que habría sido necesario invertir más en formar al personal en las primeras etapas del proceso. De ese modo, se habría logrado un mayor compromiso de los trabajadores desde el principio.

MENSAJES CLAVE PARA LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Lo importante de los servicios electrónicos y digitales no es la tecnología, sino las personas; se trata de poner la tecnología al servicio de todas las personas.

Las medidas para mejorar la prestación de servicios pueden consistir no solo en transformar la mentalidad del usuario y de las instituciones, sino también en orientarse hacia una cultura de administración que abarque todo el gobierno. Para aumentar la satisfacción mediante nuevos mecanismos de prestación, resulta de utilidad la formación tanto de los usuarios del sistema como del personal de las instituciones de seguridad social.

La vinculación entre los distintos niveles de la administración, las instituciones de seguridad social y los asociados es fundamental para elaborar conjuntamente estrategias de digitalización, puesto que permite crear un sistema común y lograr resultados sostenibles y satisfactorios en el ámbito de la prestación de servicios.

Las crecientes expectativas del público respecto de la protección de datos personales es un desafío. Una protección deficiente de los datos es un riesgo importante para la reputación de las instituciones de seguridad social.

CALIDAD DE LOS SERVICIOS



6 normas

1. Conocimiento de los afiliados
2. Diálogo con los afiliados
3. Innovación y reingeniería
4. Capacitación del personal de seguridad social
5. Adopción de servicios electrónicos, móviles y en línea
6. Colaboración y asociaciones entre organismos

Fuente: AISS (2019)

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA



4 ventajas

1. Mejor prestación de servicios al público
2. Mayor acceso a la seguridad social
3. Alfabetización electrónica mejorada
4. Mayor nivel de inclusión financiera y social

Fuente: AISS (2019)

DESAFÍOS DIGITALES



La difusión de noticias falsas en las redes sociales preocupa a más de la mitad de los usuarios

Fuente: Pew Research Centre (2019)



Teléfonos móviles

La información intercambiada a través de los teléfonos móviles puede mejorar los servicios públicos, pero requieren una conectividad

DESAFÍO 6



El empleo de los trabajadores jóvenes

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 de las Naciones Unidas exhorta a la comunidad internacional a promover “el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”, en particular para los trabajadores jóvenes de todo el mundo. Las recientes estimaciones mundiales indican que uno de cada cinco jóvenes (15-24 años) no cursan estudios ni trabajan, ni siguen una formación. Por otra parte, a pesar de la tendencia mundial al envejecimiento de la población y de las tasas relativamente reducidas de crecimiento demográfico, en África Subsahariana y en todos los países árabes, el número previsto de personas jóvenes sigue creciendo en valor absoluto. En los próximos decenios, de cada diez empleos que la economía mundial tendrá que crear para que los jóvenes puedan trabajar, nueve serán necesarios para los países de ingresos bajos y medio-bajos. En estos países, el trabajo decente y los regímenes de seguridad social están a menudo menos desarrollados. En lo referente a los países más desarrollados, el envejecimiento de la población está generando escasez de mano de obra en algunos sectores. Un desafío común al que se enfrentan los mercados de trabajo es atender la demanda de los empleadores con trabajadores dotados de las competencias y las cualificaciones necesarias.

En muchos países, la población joven presenta retos complejos para las políticas del mercado de trabajo y de seguridad social. La crisis mundial de 2007-08 puso de relieve que los jóvenes

son con frecuencia el colectivo más afectado por el desempleo en épocas de desaceleración económica. En los últimos decenios, la recuperación de la economía mundial no ha venido acompañada por ►►

un crecimiento similar en la creación de empleo y, en algunos países, los niveles de subempleo, desempleo y desempleo de larga duración entre los jóvenes siguen siendo elevados.

Según las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa mundial de desempleo de los jóvenes en 2018 se situaba en el 11,8 por ciento respecto de la tasa total de desempleo del 5 por ciento. Más de dos quintas partes de los trabajadores jóvenes del mundo no tienen un trabajo decente. Más de uno de cada tres en los países de ingresos bajos y de ingresos medio-bajos viven en condiciones de pobreza extrema o moderada y, además, están más expuestos a sufrir lesiones en el lugar de trabajo.

DESAFÍOS DEL MERCADO DE TRABAJO Y TRABAJADORES JÓVENES

La expansión saludable de los mercados de trabajo formales y la creación de sistemas de educación y formación adecuados, así como actividades de perfeccionamiento de las competencias y de fomento del empleo representan un desafío mundial. Para hacer frente a este desafío, es necesaria una respuesta coordinada de las administraciones de la seguridad social, los servicios públicos de empleo y las instituciones de educación y formación. El riesgo de desempleo o de subempleo es con frecuencia mayor para los trabajadores más desfavorecidos y vulnerables (personas con problemas de salud crónicos, discapacidades, problemas del comportamiento o adicciones; migrantes, minorías étnicas; etc.).

Si bien hay similitudes entre los perfiles de las personas más expuestas a riesgos, las necesidades de los trabajadores jóvenes plantean una serie de problemas que pueden variar según las regiones. Uno de los desafíos a los que se enfrentan los países de Oriente Medio y de África del Norte es que, por una parte, faltan empleos para los trabajadores que han abandonado la enseñanza superior y, por otra, hay escasez de mano de obra cualificada. En los países de América Latina, los mercados de trabajo están muy condicionados por las cuestiones de género. Los hombres ocupan los puestos más productivos, mientras que las mujeres tienen más probabilidades de trabajar en el sector informal de la economía.

No se sabe con certeza cómo afectará la creciente automatización en el lugar de trabajo a la destrucción y creación de empleo. Si bien la posibilidad de automatizar trabajos repetitivos utilizando la tecnología digital es cada vez mayor, las predicciones de la desaparición a corto plazo de puestos de

trabajo parecen infundadas. En el caso de muchas profesiones, es posible que la tecnología sustituya determinadas tareas, pero no niveles de empleo. La evolución del trabajo realizado por medio de plataformas en línea favorece la creación de nuevas oportunidades de empleo, en particular para los trabajadores jóvenes. Muchos de estos nuevos empleos están considerados como atípicos y precarios, y es poco frecuente que sean la única o principal fuente de ingresos. Los marcos normativos nacionales amplían cada vez más su cobertura a los trabajos en las plataformas en línea. En los países más avanzados, estas medidas pueden frenar la tendencia al crecimiento del empleo precario. En los países en desarrollo, pueden facilitar el establecimiento de un mecanismo para regular las nuevas formas de empleo y extender, por lo tanto, el empleo formal, los derechos laborales colectivos, la reglamentación sobre seguridad y salud en el trabajo y la cobertura de seguridad social.

RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LOS TRABAJADORES JÓVENES

Muchas experiencias nacionales indican que las intervenciones de política para apoyar el empleo de los trabajadores jóvenes deberían ser múltiples y aplicadas por etapas de modo que tengan en cuenta la naturaleza dinámica de los riesgos. En lo referente a los trabajadores jóvenes desempleados, es necesario identificar los riesgos a los que se enfrentan y adoptar medidas en todas las etapas. Además de la protección de los ingresos, a menudo los trabajadores necesitan contar con medidas de activación, como las prácticas laborales o los programas subvencionados de reintegración profesional y capacitación profesional. Además, todas estas medidas deben tomar en consideración la perspectiva de género.

Protección contra el desempleo. Las estadísticas de la OIT indican que el 22 por ciento de la fuerza de trabajo mundial se beneficia de una cobertura eficaz en el marco de planes de protección de empleo. Las diferencias regionales van desde el 5,6 por ciento en África, hasta 16,7 por ciento en las Américas, el 22,5 por ciento en Asia y el Pacífico y el 42,5 por ciento en Europa. Muchos países han ampliado el alcance de la protección del empleo mediante la combinación de las prestaciones monetarias y el desarrollo de las competencias profesionales, la formación y las políticas activas del mercado de trabajo. El derecho a percibir prestaciones suele depender de una búsqueda de trabajo activa, de la inscripción en programas de formación y de la aceptación de ofertas de empleo razonables.

En Asia y el Pacífico se encuentra actualmente el 60 por ciento de los trabajadores jóvenes de todo

el mundo y también es la región donde se han establecido más regímenes de seguro de desempleo en los últimos años. En enero de 2018, Malasia puso en marcha su primer régimen de seguro de desempleo. Este tipo de programas son esenciales, ya que ofrecen una seguridad de los ingresos a los trabajadores, que les ayuda en su transición del desempleo al trabajo.

Promoción de la cobertura de seguridad social.

Los objetivos de los programas de desempleo pueden ser más amplios que los de la sustitución de los ingresos y ofrecen acceso a una amplia gama de prestaciones y servicios. Estos programas no solo tienen más probabilidades de ser más efectivos, sino que deberían animar a los trabajadores a afiliarse a este tipo de régimen. En China, se ha revisado la reglamentación del seguro de desempleo para obligar a los fondos de desempleo a seguir pagando total o parcialmente el seguro de salud y las cotizaciones para las pensiones a los miembros desempleados. Al mismo tiempo, China ha seguido reformando su seguro de desempleo mediante el aumento del nivel de prestaciones por desempleo, la incorporación del objetivo de prevención del desempleo, la extensión de la cobertura a todos los tipos de instituciones y empleados (excepto a las entidades gubernamentales), y la introducción de un subsidio para la mejora de las competencias profesionales.

En el programa del seguro de desempleo marroquí, los trabajadores desempleados no solo pueden solicitar prestaciones por desempleo durante 6 meses, sino que también pueden seguir beneficiándose de todos sus derechos a la seguridad social, entre

ellos el derecho a percibir prestaciones familiares y el acceso a la cobertura del seguro de enfermedad. En Francia, los jóvenes entre 18 y 25 años de edad, que anteriormente no tenían derecho al Ingreso de Solidaridad Activa (*Revenu de solidarité active* – RSA), tienen ahora acceso a la protección contra el desempleo.

Apoyo al empleo y a los empleadores. En los países en desarrollo, el reto que plantea el empleo de los jóvenes es mucho mayor en las zonas rurales que en las zonas urbanas. Veintinueve programas de empleo juvenil puestos en práctica en 13 países en desarrollo muestran que la formación profesional, en particular cuando se combina con otras intervenciones, como la adquisición de conocimientos para la vida activa y las prácticas profesionales, incrementan los resultados en materia de empleo y los ingresos entre los jóvenes de las zonas rurales. Por otra parte, los incentivos para los jóvenes en busca de empleo, como la reducción de los costos de transporte y los relativos a la migración, generan efectos positivos en el empleo y los ingresos de los jóvenes de las zonas rurales. A su vez, la combinación de la formación sobre conocimientos empresariales, los servicios de asesoramiento empresarial y el apoyo financiero, ha afectado positivamente al empleo por cuenta propia en los entornos rurales.

En Bangladesh, un subsidio al transporte ayudó a incrementar el empleo y los ingresos de los trabajadores rurales, al motivarles a viajar más a las zonas urbanas para buscar trabajo fuera de la temporada agrícola. En Egipto, la formación técnica, empresarial y profesional ha tenido repercusiones positivas en el desarrollo de negocios por parte de mujeres jóvenes ▶▶



“ Hay que identificar los riesgos a los que se exponen los jóvenes desempleados y emprender acciones de forma escalonada ”

de las zonas rurales. En la India, la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural (*National Rural Employment Guarantee Act*) ofrece a los jóvenes la posibilidad de participar en la rehabilitación de infraestructuras rurales por medio de programas de obras públicas. En Nigeria, el Programa de Empleo Juvenil en la Agricultura (*Youth Employment in Agriculture Programme*) ofrece acceso a los jóvenes de las zonas rurales a terrenos, mercados y financiación para ayudarles a convertirse en empresarios y poder trabajar y vivir en zonas rurales.

En términos más generales, el sistema de subsidio salarial introducido en Sudáfrica ha motivado a los graduados a buscar empleo con mayor intensidad y por más tiempo, lo que ha contribuido al aumento del número de asalariados. La República de Corea ha introducido al menos tres programas de subsidio al empleo juvenil para incrementar el nivel de empleo de los jóvenes. En 2017, el Consejo Nacional de Investigación del Canadá puso en marcha un programa de empleo juvenil para los trabajadores de entre 15 y 20 años de edad. Este programa brinda un apoyo financiero durante un período de 6 a 12 meses a las pequeñas y medianas empresas para cubrir los costos salariales de los pasantes que se han graduado recientemente y que participan en proyectos relacionados con la tecnología.

La función de la educación. La educación es un factor determinante para mejorar los resultados a lo largo del ciclo de vida de las personas. A este respecto, los sistemas de seguridad social deberían apoyar las intervenciones activas, en particular la formación, la readaptación profesional y la educación. Los programas de transferencias monetarias condicionadas han aumentado de forma satisfactoria la tasa de inscripción al primer ciclo de enseñanza secundaria en varios países, como en México. Del mismo modo, en varios países, los programas escolares para prevenir el embarazo han logrado reducir las tasas de deserción escolar de los estudiantes del segundo ciclo de enseñanza secundaria. Estas medidas de inversión en capital humano fortalecen las capacidades futuras de los jóvenes y les ayudan a incorporarse con éxito al mercado de trabajo.

Hong Kong (China) ha establecido un Consejo de Readaptación Profesional y un Fondo de Formación Continua, que subvencionan hasta el 80 por ciento de los costos de formación para alentar a los trabajadores de entre 15 y 64 años de edad a perfeccionar sus competencias profesionales. En el Perú, el programa de capacitación juvenil Projovent ofrece cursos de formación técnica presenciales, así como una pasantía de tres meses de duración a

jóvenes desfavorecidos de nueve ciudades. Se han observado importantes efectos positivos para los jóvenes en términos de empleo y de ingresos.

Planificación estratégica. Los desafíos que plantean el desempleo y el subempleo suelen ser de naturaleza estructural, lo que hace que algunos de ellos sean todavía más difíciles de superar. Esto es especialmente cierto en el caso de las economías con un mercado de trabajo mayoritariamente informal. Las administraciones de la seguridad social no pueden hacer frente a estos desafíos por sí solas. Estos sistemas necesitan una colaboración a nivel nacional entre gobiernos, empleadores y sindicatos, entre otras cosas para establecer los niveles salariales y la reglamentación del mercado de trabajo. Estas medidas pueden ser necesarias, no solo para impulsar el crecimiento del empleo, sino para contrarrestar el posible riesgo de que se produzca inestabilidad y descontento social entre la población marginada en edad de trabajar.

Los sistemas de aprendizaje utilizados como un elemento integral de los mercados de trabajo son considerados como uno de los factores que llevan a la disminución de los niveles de desempleo de los jóvenes. Sirven para facilitar la transición entre la educación y el trabajo, al tiempo que proporcionan competencias profesionales y preparación para la vida activa.

En la Unión Europea (UE), el Pilar europeo de derechos sociales se ha establecido para garantizar el equilibrio entre los objetivos económicos y los sociales, y para construir mercados de trabajo y sistemas de seguridad social más eficaces y justos. Por otra parte, la Nueva agenda de capacidades para Europa tiene el objetivo de mejorar la calidad y la pertinencia de la formación profesional y de adquisición de competencias. También se está fomentando la creación de unos servicios públicos de empleo más sólidos. El sistema de garantía de empleo juvenil de la UE garantiza un acceso rápido y de calidad a la educación, a la formación y a ofertas de empleo orientadas a los jóvenes.

Las medidas estratégicas en materia de políticas también pueden apoyar objetivos nacionales del mercado de trabajo más amplios. En los últimos años, el programa sudafricano *Return Home for Entrepreneurship* (regresar a casa para ser emprendedor) ha alentado a cerca de 400 000 profesionales altamente cualificados a regresar a su país de origen. Según las estimaciones, el regreso al país de un profesional cualificado ayuda a crear una media de nueve nuevos puestos de trabajo, ya sea directa o indirectamente, en la economía sudafricana. ■

INNOVACIÓN: REFORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Las políticas activas del mercado de trabajo se han convertido en un elemento central de las políticas de empleo para respaldar las medidas de activación o el regreso al trabajo de las personas. La formulación de las políticas activas del mercado de trabajo ha llevado en muchos países a un cambio en las expectativas en cuanto a la función del estado, los objetivos del seguro de empleo y de la protección contra el desempleo, y los derechos y obligaciones de las personas que buscan empleo.

Un sólido argumento en favor de las políticas activas del mercado de trabajo es que demuestran que cuanto más tiempo quede una persona excluida del mercado de trabajo, más difícil le resultará volver a encontrar un empleo estable. Por consiguiente, el objetivo de estas políticas es reducir el período de desempleo o de inactividad entre empleos. En general, se espera que los solicitantes de empleo sigan buscando trabajo activamente, reciban formación y ocupen un puesto vacante, que puede estar subvencionado. Los casos en los que no se cumplen las condiciones suelen conducir a la pérdida de los derechos a recibir la totalidad de las prestaciones monetarias.

Es importante garantizar que se atienden lo mejor posible tanto las necesidades de los trabajadores como las de los empleadores. Las personas seleccionadas para un empleo son las que se consideran "más preparadas" para el mercado de trabajo. En cambio, las personas que están menos preparadas, que son sobre todo las que tienen las necesidades personales más complejas, son las que menos se benefician.

Una forma innovadora de abordar este problema ha consistido en formular políticas activas del mercado de trabajo que colaboran estrechamente con los empleadores y tratan de ajustar las necesidades de los trabajadores a las demandas de los empleadores. Estas políticas orientadas al usuario pueden incluso atender las necesidades personales más complejas de los desempleados de larga duración que buscan trabajo (por ejemplo, personas con discapacidad o jóvenes migrantes con conocimientos lingüísticos limitados).

La aplicación de políticas activas del mercado de trabajo orientadas a los empleadores, por las que se les proporcionan servicios de contratación, ayudas financieras para los costos de contratación y la adaptación de los lugares y las condiciones de trabajo, ofrece una mayor posibilidad de ayudar a las personas más marginadas a acceder al mercado de trabajo y encontrar un empleo estable.

MENSAJES CLAVE PARA LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Políticas públicas para crear una fuerza de trabajo adecuadamente cualificada y las condiciones necesarias para propiciar la creación de empleo.

Una colaboración y coordinación estrechas entre las diferentes instituciones públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La aplicación de un enfoque integral a la elaboración de la reglamentación del mercado de trabajo, las políticas activas de mercado de trabajo y los regímenes de prestaciones por desempleo.

La adopción de medidas especiales para hacer frente a las necesidades más complejas de los solicitantes de empleo que han estado fuera del mercado de trabajo por más tiempo.

TRABAJADORES JÓVENES



Tasa mundial de desempleo entre los jóvenes en 2018

Fuente: OIT (2018)



>145 millones

Estimación mundial de los trabajadores jóvenes en la pobreza (2018)

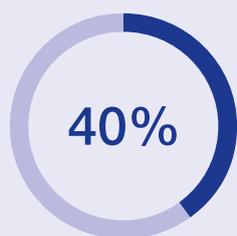


73,3 millones

Trabajadores jóvenes desempleados en todo el mundo en 2019

Fuente: OIT (2019)

NECESIDAD DE TRABAJO DECENTE



Porcentaje de jóvenes desempleados o que trabajaban y vivían en la pobreza en 2018

Fuente: OIT (2019)



Porcentaje de jóvenes ocupados en el sector informal de la economía en los países en desarrollo en 2018

DESAFÍOS Y RESPUESTAS MUNDIALES



1 500 millones

Estimación mundial (2018) de los trabajadores con empleos vulnerables

Fuente: OIT (2018)



192 millones

Estimación mundial (2018) de los nuevos empleos que se necesitan para alcanzar el pleno empleo



Se necesita formación permanente y políticas activas del mercado de trabajo

Fuente: OIT (2019)

DESAFÍO 7



Los mercados de trabajo y la economía digital

Los mercados de trabajo están experimentando transformaciones importantes debido al rápido despliegue y a la aceptación de las nuevas tecnologías, y a la aparición de las nuevas formas de empleo que las acompañan. La “cuarta revolución industrial”, junto con el incremento de las plataformas en línea, favorece la creación de nuevas oportunidades de empleo y contribuye a vincular la oferta y la demanda mediante información en tiempo real. Sin embargo, también plantea la cuestión de la interrupción y la fragmentación del trabajo, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, y suscita serias preocupaciones acerca de la cobertura, la adecuación y la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social.

La digitalización y la inteligencia artificial están transformando profundamente el mundo.

Las tecnologías digitales y la automatización ya han demostrado su enorme potencial en contextos muy diversos, entre ellos la atención de salud, las comunicaciones, la seguridad y la salud en el trabajo, la protección contra el desempleo, la recaudación de cotizaciones y el intercambio de datos. Las redes sociales, las videoconferencias, los teléfonos móviles y el Internet de las cosas, facilitan la interacción con los clientes y permiten brindar una asistencia oportuna a las personas necesitadas, como las personas de edad con una movilidad reducida o las personas con discapacidad.

Se trata de herramientas potentes que mejoran la calidad de los servicios y reducen los costos.

La aplicación de sistemas automatizados cada vez más autónomos e inteligentes está transformando el empleo en el sector manufacturero y en el de servicios. Las plataformas de trabajo en línea están cambiando sectores económicos enteros al atender la demanda y la oferta de forma inmediata y brindar acceso a grandes mercados. Esta situación también está transformando la naturaleza de la relación empleador-empleado y pone en cuestión la definición del trabajo por cuenta propia. Los regímenes de seguridad social, centrados principalmente en los empleados a tiempo completo, deben adaptarse ►►

a estas nuevas formas de empleo para atender las necesidades de los trabajadores de las plataformas en línea y de sus familias.

Por otra parte, las plataformas de trabajo en línea facilitan el trabajo transfronterizo, que plantea la cuestión de saber a qué régimen de seguridad social debe afiliarse el trabajador. En el caso de los trabajadores migrantes, estos deberían afiliarse al régimen de seguridad social del país contratante. En el caso de los trabajadores por cuenta propia o de los trabajadores desplazados, estos deberían afiliarse al régimen de su país de origen. Paralelamente, los mecanismos de aplicación y de reglamentación deben hacer frente a los desafíos que plantean la privacidad y la seguridad de los datos, así como la brecha digital.

LOS DESAFÍOS DE UN MUNDO DEL TRABAJO EN TRANSFORMACIÓN

La desaparición de algunos sectores, junto con la automatización de ciertas tareas y la disminución progresiva de las formas de empleo tradicionales, supone un desafío para los regímenes de seguridad social. La fragmentación del empleo y la interrupción de la carrera profesional amenazan la sostenibilidad financiera de los regímenes de seguridad social y la adecuación de las prestaciones, lo que, a su vez, contribuye al incremento de las desigualdades y puede repercutir negativamente en la cohesión y la resiliencia sociales. Las instituciones de seguridad social y los gobiernos deben adoptar medidas para luchar contra la erosión de sus finanzas y bases impositivas, y extender la cobertura a los trabajadores ocasionales y atípicos que han estado tradicionalmente excluidos de los regímenes contributivos.

El aumento de las formas de empleo atípicas genera incertidumbres en cuanto a la aplicación y el cumplimiento de la legislación en materia de empleo y seguridad social, ya que se cuestionan las nociones tradicionales de empleador y empleado y la externalización del trabajo se vuelve más habitual. Al no existir un marco laboral, esta situación puede generar acuerdos contractuales abusivos. En la mayor parte de los casos, los trabajadores de las plataformas en línea se consideran trabajadores por cuenta propia y, por consiguiente, no se benefician de los mismos niveles de protección que los empleados. Sin embargo, en los casos en los que los tribunales han dictaminado que la condición de trabajador independiente se ha utilizado para ocultar una relación laboral, la plataforma en línea se ha reconocido como el empleador y los trabajadores han pasado a tener derecho a una cobertura total.

También se está considerando la opción de definir una tercera categoría de trabajadores, que abarcaría únicamente a las personas que trabajan por medio de plataformas. Es motivo de preocupación que esta nueva categoría tenga consecuencias negativas, como la elusión de la normativa obligatoria y del arbitraje legal.

Las tecnologías digitales y las tecnologías móviles avanzadas, que parecen ofrecer posibilidades ilimitadas en cuanto a nuevos modelos de producción y entrega, ya están transformando la prestación de servicios. Los teléfonos móviles se están convirtiendo en identificadores personales y en un medio a través del cual recibir las prestaciones de la seguridad social. También es posible que, en breve, los drones transporten suministros médicos a lugares que carecen de infraestructura de transportes. Si bien no existe una solución única, conviene resaltar las iniciativas conjuntas de las instituciones, los gobiernos, los interlocutores sociales y varias partes interesadas para abordar los desafíos y lograr un crecimiento inclusivo a largo plazo y un desarrollo sostenible.

RESPUESTA A LA ECONOMÍA DIGITAL

Los regímenes de seguridad social han de adaptarse para poder extender y garantizar una cobertura eficaz a las personas más vulnerables del mercado de trabajo, entre ellas los trabajadores atípicos, los de plataformas en línea y los del sector informal de la economía. Para ello, han de hacer frente a los desafíos que suponen los historiales de vida laboral incompletos y fragmentados.

Algunos países ya han ajustado los regímenes contributivos para dar cabida a los historiales de vida laboral incompletos de una proporción cada vez mayor de trabajadores. Bélgica ha reducido los umbrales mínimos de los regímenes de seguridad social obligatorios para mejorar la cobertura de los trabajadores de plataformas en línea, teniendo en cuenta el desequilibrio entre los niveles de cotización exigidos para beneficiarse de una cobertura plena y la capacidad real de estos trabajadores para alcanzar dichos niveles. Otras soluciones que se consideran son el aplazamiento de las cotizaciones en épocas de crisis económica, las interrupciones en los períodos de cotización y la aplicación de períodos de ingresos más amplios para calcular los niveles de cotización.

Los regímenes voluntarios también contribuyen a complementar los regímenes obligatorios. Sin embargo, existe el riesgo de que se produzca una selección adversa, ya que los trabajadores más expuestos a riesgos son los que más incentivos tienen

para afiliarse, lo que dificulta la mancomunación de riesgos. Por lo tanto, se ha demostrado que la extensión de la cobertura a través de regímenes obligatorios que incluyen a trabajadores con una menor capacidad contributiva es mejor en cuanto a cobertura y adecuación. Este enfoque favorece la mancomunación de riesgos y promueve la sostenibilidad financiera de los regímenes de seguridad social. En algunos casos, estas medidas requieren subsidios públicos o la introducción de categorías contributivas diferenciadas.

La aplicación efectiva de la portabilidad de las cotizaciones de seguridad social acumuladas es un paso importante hacia la mejora de la protección. De hecho, un mercado de trabajo polifacético y fragmentado, con altos niveles de rotación del personal, interrupciones en la carrera profesional y trabajos para varios empleadores hacen que la elegibilidad se deba mantener durante toda la carrera profesional.

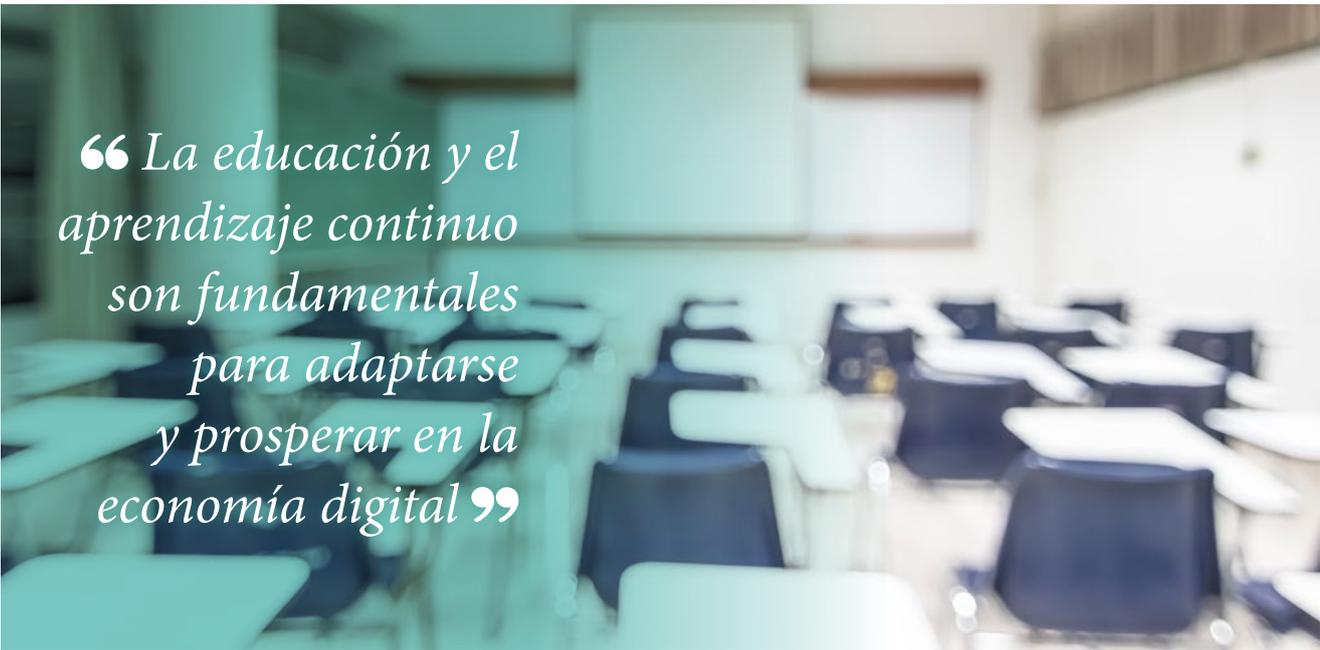
La portabilidad es también una herramienta indispensable para extender la cobertura de seguridad social. Promueve la libre circulación de los trabajadores y facilita el acceso al mercado de trabajo de las personas que más ayuda necesitan. A este respecto, se han adoptado medidas para mejorar la protección de los trabajadores migrantes y sus familias mediante el establecimiento de acuerdos bilaterales y multilaterales.

Algunos países han puesto en práctica soluciones innovadoras que tienen por objetivo el intercambio de información pertinente entre las plataformas, sus trabajadores, las autoridades fiscales,

las administraciones locales y las administraciones de la seguridad social. Este es el caso del Uruguay, donde los conductores de las plataformas de transporte están obligados a registrarse en una aplicación pública para dispositivos móviles como pequeños empresarios ante el Banco de Previsión Social (BPS) y ante las autoridades fiscales para poder ser autorizados a estar activo en la plataforma de transporte.

El riesgo de erosión de la base imponible es cada vez mayor, a medida que el mundo se convierte en un mundo sin fronteras con el aumento de la digitalización. Según estimaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la proporción de ingresos procedentes del impuesto de sociedades que se ha perdido a nivel mundial debido a la digitalización varía entre el 4 y el 10 por ciento. Para colmar las lagunas en la legislación, que permiten a las multinacionales y a las plataformas en línea transferir los beneficios a otras jurisdicciones donde el sistema fiscal concede un trato más favorable a las empresas, hace falta establecer un sistema de intercambio de datos eficaz y una coordinación horizontal. En los Estados Unidos, las plataformas en línea deben enviar información a las autoridades fiscales sobre los ingresos percibidos que superen un determinado umbral. Francia ha aprobado una ley similar en virtud de la cual, las plataformas en línea tienen que facilitar anualmente a la administración fiscal información detallada sobre los ingresos que superen un determinado umbral.

Un modo de reducir la carga administrativa que suponen los trabajadores de las plataformas en línea ►►



“La educación y el aprendizaje continuo son fundamentales para adaptarse y prosperar en la economía digital”

y mejorar al mismo tiempo el cumplimiento del pago de las cotizaciones es centralizando la recaudación de las cotizaciones. Algunos países han adoptado este mecanismo, que tiene carácter voluntario. En Singapur, algunas plataformas en línea transfieren de forma voluntaria cotizaciones a la institución de seguridad social. En Francia, los trabajadores de las plataformas pueden autorizar a dichas plataformas a realizar declaraciones de ingresos o de facturación, así como a transferir cotizaciones a los organismos de la seguridad social en su nombre. En otros países, como Suiza, las plataformas pueden transferir automáticamente las cotizaciones y los impuestos a los organismos públicos correspondientes.

Las iniciativas privadas también contribuyen a facilitar la extensión de la cobertura social. En Italia, la cooperativa de trabajadores autónomos DocServizi proporciona a sus afiliados una gran variedad de servicios y prestaciones. Las prestaciones, entre ellas las prestaciones de enfermedad, maternidad y desempleo, se conceden previo pago de una cuota de suscripción y de un pago basado en los ingresos mensuales de los afiliados. En Dinamarca, el primer acuerdo colectivo sin precedentes a nivel mundial entre una plataforma en línea y la rama local de un sindicato, denominado Uniglobal, entró en vigor en 2018. El acuerdo considera los trabajadores de plataformas como empleados y les ofrece, entre otras cosas, la posibilidad de cotizar a cuentas de ahorro para la jubilación y de acceder a licencias de enfermedad con sueldo.

Las compañías de seguros privadas también pueden ofrecer productos adaptados a las necesidades de los trabajadores de las plataformas en línea. En el marco de un proyecto piloto, una importante compañía aseguradora ha llegado a un acuerdo con una plataforma en línea que ofrece servicios de taxi en Europa para facilitar a los taxistas el acceso a licencias parentales, indemnizaciones por enfermedad y accidentes, y prestaciones por nacimiento de un hijo. A pesar del alcance limitado de estos avances, si se comparan con lo que ofrecen los regímenes de seguridad social, estas iniciativas muestran la mayor concienciación de la importancia de colmar las lagunas en materia de cobertura.

En un mundo en el que los requisitos en materia de cualificaciones cambian rápidamente,

la formación profesional y el aprendizaje continuo son fundamentales para que los trabajadores permanezcan en activo y puedan cambiar fácilmente de empleo, ocupación o sector. En este contexto, la formulación y aplicación de intervenciones de política eficaces, que atiendan en particular las necesidades de las personas más vulnerables y con pocas cualificaciones, es fundamental para garantizar su plena participación y transición al mercado de trabajo. A modo de ejemplo de buenas prácticas, cabe mencionar a China, donde los trabajadores afiliados al seguro de desempleo durante al menos tres años tienen derecho a percibir un importe global para mejorar sus competencias profesionales una vez que hayan obtenido un certificado de cualificación profesional reconocido o un certificado de cualificación de competencias profesionales. En Gambia, la Iniciativa de las Mujeres de Gambia (*Women Initiative Gambia – WIG*) ha puesto en marcha cursos de formación profesional y programas de creación de capacidad para mujeres jóvenes en materia de sastrería y tejeduría. Se espera que la WIG contribuya a la capacitación de miles de mujeres, en particular en las comunidades rurales.

En Singapur, el Subsidio Mejorado de Mitad de Carrera (*SkillsFuture Mid-Career Enhanced Subsidy*) cubre el 90 por ciento del costo de más de los 8 000 cursos impartidos y lo perciben los singapurenses de más de 40 años de edad, que están en la mitad de su carrera, para que mejoren sus cualificaciones y se readapten profesionalmente. En 2019, Hong Kong (China) mejoró su sistema de tecnologías de la información destinado a las personas con discapacidad visual, en particular de aquellas que necesitan apoyarse en sistemas informáticos de alto rendimiento para estudiar y trabajar.

La formación en el ámbito del trabajo convencional no es menos importante. En Turquía, las autoridades turcas, en colaboración con el Gobierno alemán y las organizaciones locales asociadas, han puesto en marcha un curso de formación para los refugiados y para la población local. Esta iniciativa ha ayudado a muchos refugiados en particular a adquirir competencias profesionales en oficios manuales y a poner estos conocimientos en práctica en pequeñas y medianas empresas. ■

INNOVACIÓN: REDUCCIÓN DE LA BRECHA DIGITAL MEDIANTE EL FORTALECIMIENTO DE LOS CONOCIMIENTOS DIGITALES

En 2017, Bélgica creó un fondo para invertir en las competencias futuras de sus trabajadores y ciudadanos jóvenes. El objetivo del Fondo para el Fortalecimiento de las Competencias Digitales (*Digital Belgium Skills Fund*) es reducir la brecha digital mediante el fortalecimiento de los conocimientos digitales.

El Fondo cuenta con una inversión inicial de 18 millones de euros para un período de tres años, que le permitirá financiar proyectos destinados a desarrollar las competencias informáticas de los niños, los jóvenes y los adultos menores de 30 años más vulnerables.

El objetivo del Fondo se basa, por un lado, en la fascinación que las nuevas tecnologías despiertan entre las generaciones más jóvenes y, por el otro, en el reconocimiento de que, a menudo, estas generaciones no disponen de los medios económicos para desarrollar su talento en esta importante área.

Para otros ciudadanos, es cada vez más importante, incluso fundamental, poder comunicar fácilmente con los organismos públicos y los proveedores de servicios, utilizando herramientas digitales, como los ordenadores personales y los teléfonos inteligentes. En el lugar de trabajo, o incluso entre las personas que buscan empleo, también se observa la necesidad de establecer contactos personales, intercambiar información y, de manera más general, comunicarse.

Por lo tanto, el Fondo pretende dar el paso de ofrecer a todos los miembros de la sociedad igualdad de oportunidades para que puedan desarrollar, como mínimo, las competencias informáticas básicas que les permitan participar activamente en la sociedad.

El desarrollo de las competencias suscitará cuestiones como la seguridad en línea y el aprendizaje de las bases de la programación. Se prevé ofrecer formación a una selección de jóvenes talentos para atender la demanda de los empleadores, así como a aquellos que aspiran, y tienen potencial para convertirse en emprendedores del sector digital.

MENSAJES CLAVE PARA LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Los regímenes de seguridad social han de adaptarse para ofrecer cobertura a las personas ante varias circunstancias que pueden producirse durante la vida laboral.

La portabilidad, definida como la capacidad de las personas de transferir su historial de vida laboral y de cotización completo a otros empleos y jurisdicciones, es una herramienta indispensable para ofrecer una cobertura continua.

Se deben adaptar los marcos jurídicos y los modelos financieros a las nuevas formas de empleo para permitir el acceso efectivo de las personas a una protección social adecuada y sostenible.

Es necesaria una inversión importante en educación y en formación y readaptación profesional para preparar a la fuerza de trabajo del futuro y ayudar a los trabajadores cuando se producen alteraciones en el mercado de trabajo.

DISMINUCIÓN DE LAS FORMAS DE EMPLEO CONVENCIONALES



1 de cada 3

Trabajadores en los Estados Unidos trabaja por cuenta propia o es independiente

Fuente: US Bureau of Labor Statistics (2015)



1 de cada 3

Trabajadores en Australia trabaja por cuenta propia o es independiente que realiza su actividad a través de plataformas en línea

Fuente: www.news.com.au

NUEVAS COMPETENCIAS



1 millón

Demanda de especialistas en tecnología de la información prevista para la UE en 2020

Fuente: Friedrich-Ebert-Stiftung (2016)



Casi todos los trabajadores en los Estados Unidos opinan que la readaptación profesional es fundamental para seguir trabajando

Fuente: Accenture (2017)

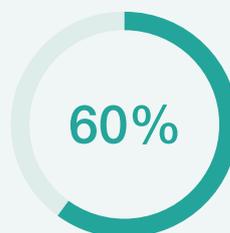
EL FUTURO DEL TRABAJO



de los empleos actuales

En 2019, existe el riesgo de que uno de cada 20 empleos se automatice totalmente mediante las tecnologías actuales

Fuente: www.mckinsey.com (2017)



de las ocupaciones

De aquí a 2050, es probable que alrededor del 30 por ciento de las tareas asociadas al 60 por ciento de las ocupaciones se haya automatizado.

Fuente: www.mckinsey.com (2017)

DESAFÍO 8



Las desigualdades a lo largo de la vida

Los regímenes de seguridad social facilitan la redistribución de los ingresos, mantienen la demanda económica y ayudan a lograr un crecimiento económico equilibrado. También contribuyen a abordar las desigualdades estructurales, como las que se observan entre los géneros o las relacionadas con el acceso a las oportunidades del mercado de trabajo o los obstáculos sociogeográficos, y, por lo tanto, a reforzar la cohesión social. Al abordar las desigualdades, los regímenes de seguridad social ayudan a las personas a mitigar los riesgos y aprovechar al máximo su potencial a lo largo de la vida. Sin embargo, a pesar de la extensión de la cobertura de seguridad social, las desigualdades han aumentado a escala mundial. Para hacer frente a todas las formas de desigualdad, las intervenciones deben centrarse en las diferentes etapas de riesgo, hacer participar a diferentes partes interesadas y ser lo más proactivas posible.

Anivel mundial, la disparidad de ingresos entre los países ha disminuido, si bien las desigualdades nacionales han aumentado. Esto resulta preocupante dado que las desigualdades dentro de los países, que suelen caracterizarse por un incremento de la concentración de riqueza, crean un sentimiento de injusticia creciente en la sociedad, que puede poner en peligro la cohesión social y el crecimiento económico. En algunos países, el aumento de las desigualdades ha alimentado los disturbios sociales y cuestionado el orden político.

Se hace un llamamiento general para que el estado asuma un papel más importante en la redistribución de los ingresos mediante el sistema fiscal nacional y con el apoyo del régimen de seguridad social.

| DESAFÍOS PARA LA COHESIÓN SOCIAL

Los factores que determinan las desigualdades sociales son diversos. Es importante reducir y ►►

mitigar de forma eficaz las repercusiones de estos factores y comprenderlos. Un elemento fundamental es la evolución del mercado de trabajo, que está transformando cada vez más las trayectorias y los resultados profesionales. A pesar del crecimiento económico positivo observado a escala mundial en los últimos decenios, el empleo en el sector informal de la economía sigue siendo la norma en la mayor parte de los países, mientras que las formas atípicas de empleo aumentan cada vez más en las economías más desarrolladas.

Hay una gran disparidad en el número de horas trabajadas. Más de uno de cada tres trabajadores del mundo trabajan regularmente más de 48 horas semanales, mientras que el 20 por ciento de la fuerza de trabajo mundial tiene un empleo a tiempo parcial. Por consiguiente, más de la mitad de la fuerza de trabajo mundial no trabaja el rango normalizado de 35 a 40 horas semanales. Esta situación afecta particularmente a los trabajadores y a las mujeres más jóvenes, grupos que gestionan peor las incertidumbres y las perturbaciones económicas.

Otras formas de desigualdad no son menos preocupantes. Si bien la brecha de género se ha reducido ligeramente, persisten diferencias injustificadas en el trato de las mujeres. En el lugar de trabajo, se mantienen prácticas discriminatorias, como salarios inferiores a los de los hombres por el mismo trabajo, contratos más precarios y el predominio de los hombres en los puestos de responsabilidad. Este sesgo en favor de los hombres supone para las mujeres menos derechos a las pensiones contributivas y peores consecuencias para la salud mental.

Si bien se han realizado ciertos progresos en el tratamiento de las personas con una discapacidad evaluada, todavía existe una discriminación generalizada contra las personas con problemas de salud mental. Pese a los avances, sigue habiendo una estrecha relación entre la discapacidad y el riesgo de pobreza. La discriminación racial persiste, por ejemplo, contra las poblaciones indígenas o determinados grupos de migrantes, y los derechos previamente adquiridos de la comunidad LGBTQ+ siguen siendo frágiles.

RESPUESTAS PARA PROMOVER LA COHESIÓN SOCIAL

Si bien las desigualdades estructurales en la sociedad son siempre difíciles de cambiar rápidamente de forma significativa, los regímenes de seguridad social contribuyen de forma importante a la solución de las desigualdades. Para alcanzar la máxima eficacia,

los regímenes y servicios deben concebirse de manera que aborden los factores que generan las desigualdades y sus consecuencias. Asimismo, puesto que la naturaleza de los riesgos está cambiando, las instituciones de seguridad social deben tener en cuenta estos cambios en sus intervenciones.

La respuesta de los regímenes de seguridad social debe tener un doble objetivo. En primer lugar, proporcionar prestaciones universales y adecuadas para hacer frente a las contingencias generadas por los riesgos del ciclo de vida y del mercado de trabajo (por ejemplo, las prestaciones de vejez, por nacimiento de un hijo, de invalidez y de desempleo). Para ello, los regímenes se orientan de forma implícita a los grupos sociales que más probabilidades tienen de verse afectados por estos riesgos. En segundo lugar, suministrar prestaciones y servicios que se destinen de forma explícita a los grupos vulnerables y desfavorecidos (por ejemplo, mediante la verificación de recursos o las prestaciones mínimas).

La financiación de los sistemas contributivos también puede reducir las desigualdades. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores con ingresos bajos, las ganancias hasta un determinado umbral pueden quedar excluidas de los requisitos de cotización, pero ser tenidas en cuenta para determinar la cantidad de prestaciones concedidas. En lo que respecta a los trabajadores con ingresos más elevados, el tope de contribución por ingresos puede incrementarse, pero la prestación máxima puede estar limitada por un tope.

Los factores que contribuyen a generar desigualdades pueden ser complejos y multidimensionales, y generar también desigualdad de los ingresos. Las acciones a este respecto pueden incluir mejoras en el acceso a los servicios (por ejemplo, la salud, la educación, las oportunidades de empleo y la ayuda social), así como en la calidad de los servicios prestados.

Atención especial a las prestaciones universales.

Centrar la atención en el suministro de prestaciones universales asequibles puede ser una medida eficaz para lograr los objetivos de política y eficiente desde el punto de vista administrativo. Por ejemplo, una pensión básica mínima de tipo fijo brinda un apoyo importante a todos y contribuye a reducir las desigualdades. Las medidas específicas pueden completar un marco de este tipo y proporcionar un alivio adicional que no sería asequible si fuera universal. Ejemplo de ello es la ayuda concedida en Sudáfrica a las personas de edad (*Old Person's Grant*) que se estima que ha contribuido a disminuir considerablemente la desigualdad de los ingresos y a

reducir el coeficiente de Gini del 0,77 (calculado sin ayudas) al 0,60 (calculado con ayudas).

Mejora de las medidas de prevención, en particular en el ámbito de la salud. A escala mundial, los orígenes de las intervenciones de salud pública están mayoritariamente relacionados con las medidas de prevención (por ejemplo, la mejora de los servicios de saneamiento, la vacunación masiva, el acceso a agua potable y a instalaciones sanitarias, la mejora de la higiene pública y las medidas de lucha contra la contaminación, entre otros). Estas medidas no solo han sido sumamente efectivas en la reducción de la mortalidad, sino que también han resultado ser rentables.

El desarrollo de muchos sistemas de salud se ha centrado más en el tratamiento de los síntomas (medidas curativas), y ha prestado menos atención a las causas subyacentes (medidas de prevención), como en el caso de la diabetes. Este enfoque, además de ser insostenible, no contribuye a aumentar el bienestar social y exacerba las desigualdades. Sin embargo, una tendencia alentadora es la respuesta de muchos sistemas al incremento de las enfermedades no transmisibles. Por ejemplo, el Programa de Control Médico (*Health Screening Programme*) de la Organización de la Seguridad Social (SOCO) de Malasia incluye una campaña de concienciación y un programa de examen médico preventivo. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de México está orientado a la prevención y la reducción de la obesidad, y hace especial hincapié en la nutrición equilibrada y el ejercicio físico.

Colaboración con otras partes interesadas.

En relación con la ejecución de los programas, es importante evitar la duplicación de esfuerzos, alinear los incentivos y que las partes interesadas asuman responsabilidades en los sectores en los que disponen de las competencias necesarias. Esto significa que las administraciones de la seguridad social deben trabajar con los empleadores, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, los departamentos gubernamentales y los gobiernos locales. Todos los enfoques de política nacionales, y en algunos casos los transfronterizos, deben procurar ser coherentes y ofrecer un trato equitativo basado en decisiones transparentes y fundadas en los derechos, para aumentar así la confianza en el sistema de seguridad social y fortalecer sus capacidades para hacer frente a las desigualdades y respaldar la cohesión social.

Atención especial a las poblaciones vulnerables.

Los regímenes de seguridad social centrados en los usuarios reconocen que todas las personas y los grupos de la población tienen necesidades específicas. Si se comprenden mejor los riesgos a los que se enfrentan las personas y los grupos, así como sus necesidades, se pueden aportar soluciones apropiadas. Por ejemplo, entre algunas de las intervenciones que contribuyen a superar las desigualdades estructurales a las que hacen frente muchas sociedades y que empeoran la situación de las poblaciones vulnerables se encuentran las prestaciones proporcionadas a los trabajadores rurales, las licencias parentales y la protección de los derechos de seguridad social acumulados ▶▶



“ La seguridad social puede y debe participar en la reducción de todas las formas de desigualdad ”

de los trabajadores migrantes, y la garantía de su portabilidad.

El acceso más amplio a los regímenes de seguridad social hace que la sociedad sea más inclusiva, reduce el nivel de vulnerabilidad de determinados grupos de población y refuerza la cohesión social. Un ejemplo de ello son los centros de salud para trabajadores establecidos y gestionados por la Agencia Coreana para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (KOSHA) que tienen el objetivo de promover la salud de los grupos vulnerables.

Cuestiones de financiación. Una financiación sólida es fundamental para proporcionar prestaciones adecuadas. Teniendo en cuenta el estancamiento de los salarios reales, en particular entre las ocupaciones peor remuneradas, la transferencia de los beneficios del trabajo al capital en los últimos decenios, la aparición de megaempresas digitales que pueden trasladar con facilidad sus ganancias a un entorno fiscal más ventajoso e incluso la controvertida condición de los trabajadores de las plataformas en línea, es importante ampliar la base de financiación. Se debe prestar mayor atención a las contribuciones que se pueden realizar a la financiación mediante los impuestos generales, los impuestos sobre las ventas u otras medidas de asignación de fondos.

La estructura de las cotizaciones de seguridad social también es importante. En el Brasil, por ejemplo, las tasas de cotización de los empleados dependen del nivel de salario (desde el 8 por ciento para los salarios bajos hasta el 11 por ciento para los salarios altos), medida que ha demostrado ser eficaz en términos de redistribución.

Vivienda y cuidado de los hijos. La vivienda es otra área de políticas en la que la seguridad social ha desempeñado un papel limitado, si bien es muy probable que la situación cambie. En los últimos 25 años, los precios de las viviendas han aumentado a más del triple de los ingresos medios en muchas economías de ingresos altos. Por otra parte, dada la creciente atención conferida a la deficiente calidad de algunas viviendas privadas de alquiler, la inversión de los fondos de reserva de la seguridad social en viviendas sociales es un fenómeno creciente. Para mitigar los riesgos e invertir en el capital humano a lo largo de la vida, conseguir que todas las familias con niños tengan acceso a una vivienda digna y asequible sería un gran paso.

Romper el ciclo de la pobreza intergeneracional puede resultar difícil y lograr una movilidad social ascendente es a menudo imposible. Esta situación ha llevado a que se conceda mayor importancia a las intervenciones centradas en los grupos vulnerables desde la infancia. Partiendo de la premisa de que un embarazo y una infancia saludables son

condiciones indispensables para llevar una vida sana, las necesidades subsiguientes son una infancia segura, una alimentación sana, la prevención de las enfermedades, una actividad física adecuada, unas condiciones de vida saludables y una educación de calidad.

La formulación de políticas y la prestación de servicios de seguridad social han de ser coherentes y se ha de mantener una coordinación y una comunicación eficaces en todo momento. La atención infantil es un ejemplo instructivo. Cuando los servicios públicos de atención infantil no son asequibles, el elevado costo que suponen los servicios privados de atención a los niños en algunos países no solo supone un obstáculo para las madres que regresan a empleos productivos a tiempo completo, sino que agrava las desigualdades. Por ejemplo, esta situación puede conducir a una disminución de los ingresos, de las cotizaciones a la seguridad social y de los futuros niveles de prestaciones contributivas. Entre otras medidas eficaces figuran las licencias de maternidad y paternidad remuneradas y la protección del empleo. Mientras que en 1994 solo 40 países habían aplicado programas de licencia de paternidad obligatorios, en 2015, estas licencias se concedían en al menos 94 de los 170 países de los que se disponían datos.

Políticas sociales integradas. En muchos países, se sigue trabajando en el establecimiento de un sistema de políticas sociales plenamente integrado, en el que se incluyen las políticas de seguridad social. Las repercusiones de los diferentes regímenes de seguridad social deben considerarse de forma integral. Por ejemplo, el seguro de desempleo puede mejorar la salud mental, mientras que los ingresos de jubilación pueden suponer una ayuda continuada para los hogares. Por ejemplo, la pensión universal de vejez en Georgia ha contribuido a reducir la pobreza infantil en un 69 por ciento. Un aspecto que también hay que tener en cuenta son “los ganadores y los perdedores” de la reforma. Por ejemplo, cuando se plantea un incremento de la edad normal de jubilación, hay que tener en cuenta a las personas que trabajan en profesiones exigentes desde el punto de vista físico y mental. En Francia, el derecho a la totalidad de las prestaciones de jubilación depende de la duración del servicio y de la edad, y se permiten edades de jubilación inferiores para estas profesiones en los casos apropiados.

En general, la administración electrónica mejora el acceso, permite superar los obstáculos geográficos y aumenta la eficacia y eficiencia de la concepción y puesta en práctica de los programas integrales. Sin embargo, hay que asegurarse de que se consigue mitigar el riesgo de exclusión de las personas que tienen un acceso limitado a Internet y no tienen cultura digital. ■

INNOVACIÓN: PROMOVER LA INCLUSIÓN DE TODAS LAS PERSONAS

Las personas que viven en zonas geográficas remotas suelen tener que enfrentarse a varios desafíos que limitan su acceso a la protección de la seguridad social. Estas zonas suelen estar menos urbanizadas, ser más rurales, disponer de ingresos medios más bajos y variables, y tener acceso a una infraestructura y unos servicios públicos insuficientes (por ejemplo, la educación o la salud). Además, en muchos países, se trata de los lugares de origen de poblaciones indígenas con tradiciones lingüísticas y culturales diferentes de las que viven en centros urbanos. En general, los pueblos indígenas sufren varias desigualdades, entre ellas la estigmatización y la discriminación social, así como el hecho de no poder beneficiarse de todas las posibilidades que ofrece el desarrollo económico.

Para responder a estos desafíos, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) de la Argentina estableció un programa denominado Bienestar para Nuestra Gente, cuyo objetivo es velar por que las comunidades indígenas y rurales puedan ejercer plenamente su derecho a la seguridad social desde una perspectiva integrada.

Con el fin de reforzar el acceso a las prestaciones de seguridad social e informar a las personas sobre sus derechos, el programa ofrece actividades que promueven la inclusión y la difusión, e imparte formación práctica a los dirigentes y a los miembros indígenas de todas las comunidades. Entre los objetivos del programa se encuentran los siguientes:

- Permitir a los pueblos indígenas y a las comunidades rurales vulnerables ejercer su derecho a la seguridad social.
- Proporcionar canales de acceso institucionales que faciliten los trámites y la obtención de prestaciones.
- Impartir cursos de formación a los dirigentes comunitarios sobre el uso de las herramientas informáticas y del sitio web de la ANSES para facilitar la gestión de las prestaciones, los servicios y las consultas.
- Coordinar las medidas adoptadas con las organizaciones públicas y privadas, ampliando y facilitando el trabajo en red.
- Reconocer la contribución de los pueblos indígenas al patrimonio socioeconómico del país.

MENSAJES CLAVE PARA LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

En la concepción y coordinación de los regímenes de seguridad social se deben considerar las repercusiones de las desigualdades desde diferentes perspectivas.

Los regímenes de seguridad social pueden hacer frente a las desigualdades estructurales que aparecen a lo largo de la vida de forma proactiva; pueden incluso romper el ciclo de la pobreza intergeneracional.

Satisfacer el derecho humano a la seguridad social implica tener en cuenta las diferentes necesidades de los diversos grupos de población.

Se debe tener especial cuidado en evitar crear una nueva forma de desigualdad; dicho de otro modo, que se cree una brecha digital.

DESIGUALDAD DE INGRESOS



26

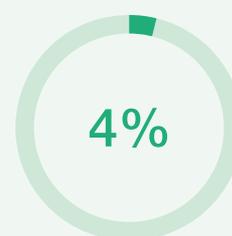
Las 26 personas más ricas del mundo poseen la misma riqueza que el 50 por ciento más pobre de la humanidad

Fuente: Oxfam International (2019)



2 500 millones de USD

El incremento diario de la riqueza de los multimillonarios del mundo en 2018



Ingresos fiscales a nivel mundial derivados de los impuestos sobre el patrimonio en 2018

DESIGUALDAD EN EL CAPITAL HUMANO



En todo el mundo, cerca de uno de cada cuatro niños menores de 5 años sufre malnutrición

Fuente: Banco Mundial (2019)



260 millones

Número de niños y jóvenes que no asisten a la escuela en todo el mundo



1 000 días

Para realizar plenamente el potencial humano, la nutrición y los cuidados durante los mil primeros días de la vida de un niño son indispensables

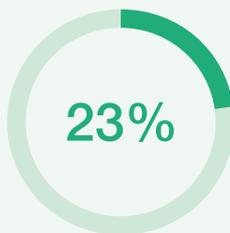
DESIGUALDAD DE GÉNERO



10 billones de USD

Valor mundial estimado de los cuidados no remunerados proporcionados por mujeres en 2019

Fuente: Oxfam International (2019)



Brecha salarial media mundial entre hombres y mujeres en 2017

Fuente: UN Women (2017)



A escala mundial, menos de uno de cada cinco directivos de empresas son mujeres

Fuente: Banco Mundial (2019)

DESAFÍO 9



Los nuevos riesgos, crisis y acontecimientos extremos

En un mundo en el que los riesgos son múltiples y están interrelacionados, es más difícil predecir la repercusión de dichos riesgos. Los regímenes de seguridad social, cuyo objetivo principal es solucionar los riesgos del ciclo de vida y del mercado de trabajo, también pueden contribuir a atenuar los efectos negativos de los nuevos riesgos externos y, cuando sea factible, tratar de reducir su frecuencia y gravedad. Tras una situación de crisis, la protección que brinda la seguridad social permite a las sociedades recuperarse más rápidamente y prepararse mejor para acontecimientos futuros.

Si bien las diferentes regiones del mundo están expuestas a diversas crisis medioambientales, sociales, sanitarias, políticas y económicas, la frecuencia y gravedad de estas crisis está aumentando. Al mismo tiempo, los regímenes de seguridad social están expuestos a nuevos riesgos y crisis externas. Estos nuevos riesgos y crisis externas exacerbaban las incertidumbres asociadas a los riesgos convencionales del ciclo de vida y del mercado de trabajo cubiertos por los regímenes de seguridad social.

En respuesta a la creciente incertidumbre, el papel que desempeñan los programas de seguridad social en la gestión de riesgos se amplía más allá de su tradicional carácter reactivo (seguridad de los ingresos y rehabilitación) y preventivo asociados a los riesgos del ciclo de la vida, la seguridad de ingresos, la salud y el empleo. La experiencia demuestra que los regímenes de seguridad social siguen

desarrollando y fortaleciendo sus conocimientos en la gestión de riesgos.

Para establecer buenas prácticas, las instituciones de seguridad social deberían hacer un seguimiento de la evolución de los riesgos en diferentes fases; en primer lugar, determinar las posibles crisis y reducir sus posibles efectos durante un período preventivo y de planificación. Las siguientes fases deberían dedicarse a delimitar el papel de la institución durante la crisis, y después, adoptar una función de seguimiento. El seguimiento es importante ya que, si bien las crisis pueden ser breves, sus repercusiones pueden durar mucho tiempo, y en algunos casos, pueden ser profundas. ►►

| NUEVOS DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

En un contexto mundial de incertidumbre, es necesario que los programas de seguridad social públicos sigan desempeñando un papel fundamentado en los principios de solidaridad, seguridad y equidad. Esta necesidad se pone de manifiesto al observar los nuevos riesgos y crisis a los que se pueden tener que enfrentar los sistemas de seguridad social.

Cambio climático y desastres naturales.

Los cuatro años más cálidos de los que se tiene constancia se sitúan entre 2015 y 2018, y se espera que esta tendencia se mantenga en 2019. Si bien el incremento de la temperatura media mundial tiene efectos negativos en la economía, a saber una mayor volatilidad de la productividad agrícola, los fenómenos extremos también tienen importantes repercusiones para la población en relación con la salud, la migración y las enfermedades. Las sequías sin precedentes registradas en África y en Australia, las inundaciones que causaron víctimas mortales en América del Norte y América Latina, y el incremento de la actividad de los tifones en Asia suroriental, por ejemplo, han tenido efectos directos en la salud y el bienestar de los hogares y en los medios de subsistencia de las personas y, por lo tanto, también han afectado la labor de los programas de seguridad social nacionales.

Será cada vez más necesario aportar soluciones multilaterales a estos impactos. En el plano humano, las proyecciones de las Naciones Unidas indican que habrá 250 millones de migrantes por razones climáticas de aquí a 2050. Estos movimientos internacionales de migrantes climáticos incluirán muchas personas en edad de trabajar, lo que incrementará probablemente las exigencias que tienen que asumir los acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social, y quizás la necesidad de elaborar nuevos acuerdos transnacionales.

Degradación medioambiental. Se estima que morirán más personas como consecuencia directa de la contaminación del aire que por fumar tabaco, y se está empezando a tener más conocimiento sobre el alcance de los posibles efectos a largo plazo de la contaminación causada por el plástico en los océanos del mundo en la salud, el medio ambiente y la economía. En cuanto a las tierras agrícolas, los suelos han sido contaminados por una combinación de pesticidas y antibióticos, y muchas estructuras industriales y medios urbanos han sido también contaminados con metales pesados. El problema de

los volátiles y de los suministros de agua potable reviste cada vez más importancia.

Crisis económicas. El ciclo económico es tal que las contracciones son cada vez más inevitables, y su alcance será periódicamente global. Una década más tarde, los salarios reales en muchos países siguen siendo más bajos de lo que eran antes de la crisis financiera y económica mundial del período 2007-08. Si bien el nivel de empleo ha mejorado, muchos trabajos son actualmente precarios, a tiempo parcial e irregulares, y el empleo por cuenta propia y las formas atípicas de empleo han aumentado. En los últimos años, los ingresos de los hogares se han estancado y el costo de los productos básicos ha aumentado, lo que ha llevado al empobrecimiento relativo de los grupos de ingresos medios y bajos. Esta situación también ha generado un incremento de las solicitudes a los regímenes de seguridad social y ha hecho que se contraiga la base de cotizaciones que financia la seguridad social.

La economía digital es un fenómeno que evoluciona poco a poco, y que afectará cada vez más a los sistemas de empleo y a la organización del trabajo. Mientras no se realice una reforma de la reglamentación y una adaptación institucional, la economía digital seguirá poniendo en cuestión el diseño, la financiación y el alcance de la reglamentación del trabajo y de muchos programas de seguridad social convencionales. No solo habrá cada vez más formas atípicas de empleo, si no que los trabajadores y las personas a su cargo estarán cada vez más expuestos a riesgos y a la precariedad.

Nuevos desafíos para la salud y crisis.

La creciente incidencia de las enfermedades no transmisibles es una tendencia mundial. Preocupa especialmente el aumento de los problemas de salud mental, sobre todo entre los más jóvenes. Un indicador positivo a escala mundial es que estamos cada vez más cerca de alcanzar el período más largo entre pandemias de gripe de los últimos 300 años. Preocupa además que logros de la medicina tales como este en el ámbito de la prevención se vean amenazados por el crecimiento del movimiento en contra de las vacunas, que parece insensible al elevado riesgo que plantea la no vacunación para la salud, en particular para las poblaciones vulnerables, como los más jóvenes o las personas de edad delicadas.

Transformación del mercado de trabajo.

La creciente fragmentación del trabajo, la naturaleza cambiante de los mercados de trabajo y las bajas tasas de crecimiento salarial afectan negativamente al equilibrio financiero de los regímenes de seguridad social, la seguridad económica de las personas cubiertas y el bienestar de las personas, las familias y

los hogares. En muchos países, el tamaño del sector informal de la economía no se ha reducido en los últimos 50 años y el subempleo puede enmascarar el desempleo.

La precariedad asociada al aumento de las formas atípicas de empleo suele dar lugar a historiales de cotización fragmentados e incompletos y, por lo tanto, a un bajo nivel de la cotización a partir de la cual se calculan los derechos a prestaciones. En algunos casos, los trabajadores pueden no ser elegibles para las prestaciones contributivas basadas en derechos debido al bajo volumen de cotizaciones. Esta situación lleva a un aumento de la demanda de programas de asistencia social que suelen ser menos generosos y están financiados con cargo a los impuestos.

Contexto político cambiante. Los altos niveles de desigualdad social alimentan la creciente insatisfacción de las poblaciones y pueden socavar la perspectiva nacional a largo plazo y favorecer un mosaico de soluciones populistas a corto plazo, que no tengan en cuenta los principios de universalismo, solidaridad, redistribución y equidad en los que se basa la seguridad social.

RESPUESTA A LOS NUEVOS RIESGOS

A pesar de las restricciones operativas y financieras, así como de las presiones externas, las instituciones de seguridad social han demostrado ser capaces de adaptarse a los riesgos, lo que pone de manifiesto que la innovación se ha convertido en un atributo

fundamental para la prestación de servicios de calidad.

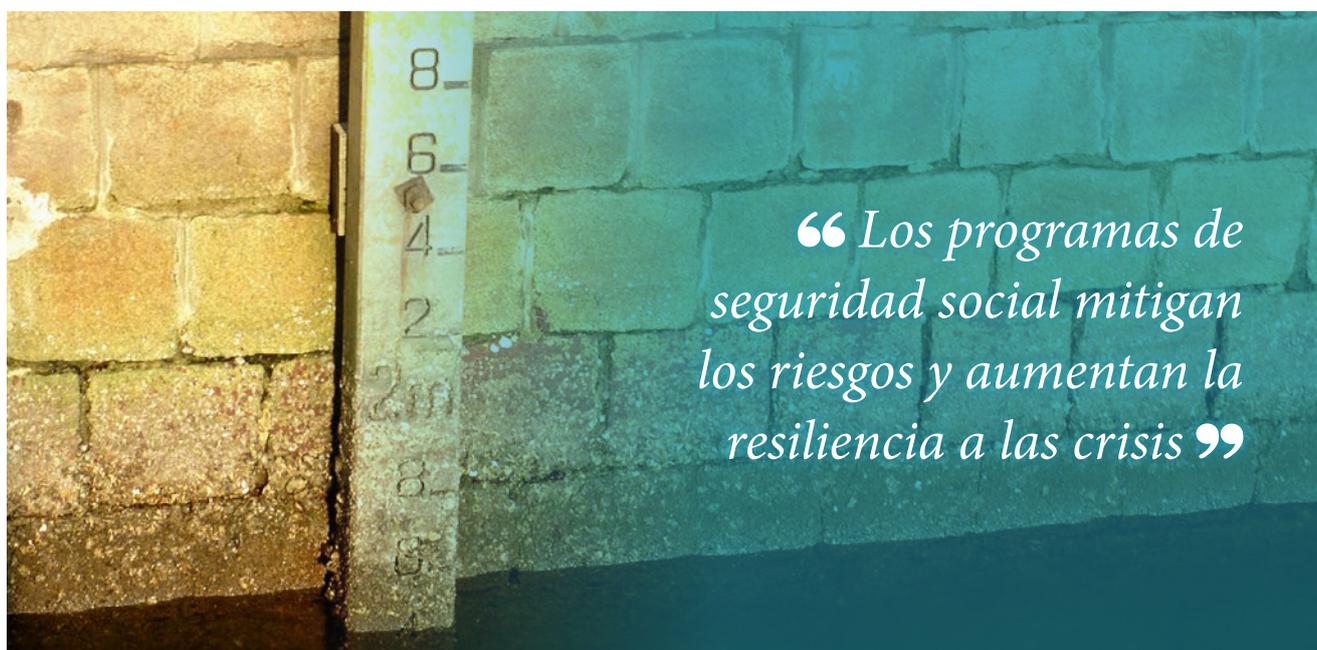
Cambio climático y desastres naturales.

Las soluciones institucionales tienen en cuenta no solo el creciente número de fenómenos extremos que tienen repercusiones directas e incluso mortales a corto plazo (por ejemplo, inundaciones), sino también los fenómenos que tienen repercusiones a más largo plazo (degradación del estado de salud, viabilidad del modelo de negocio predominante, entre otros). En Fiji, por ejemplo, país muy expuesto a los ciclones tropicales, el Fondo Nacional de Previsión tiene el mandato de proporcionar asistencia a los miembros afectados por desastres naturales.

Varias instituciones están considerando la posibilidad de reequilibrar su cartera de inversiones de fondos de reserva con el objetivo de reducir la exposición a los combustibles fósiles. La parte positiva de esta iniciativa es que permite incrementar la inversión en la vivienda social, las energías renovables y el transporte público.

Crisis económicas y financieras. Las prestaciones universales son especialmente importantes para mitigar los riesgos más elementales y garantizar que los grupos de población más vulnerables estén protegidos.

Otra palanca que puede ser beneficiosa es la gestión de las inversiones de los fondos de reserva de la seguridad social en inversiones de carácter social, por ejemplo en proyectos nacionales de infraestructura. La Institución de Seguridad Social de Jordania ha adoptado la presentación de informes de ►►



sostenibilidad, que la obliga a publicar los resultados económicos y financieros de las inversiones, así como sus impactos medioambientales y sociales.

Riesgos para la salud. La incidencia de las enfermedades no transmisibles puede considerarse un nuevo riesgo, pero también una crisis. Junto con los cambios en las estructuras familiares, las enfermedades no transmisibles generan costos directos para los sistemas de salud y los servicios de atención de salud. Se ha adoptado una serie de medidas preventivas a escala internacional, desde Malasia hasta México y desde Sudáfrica hasta Suecia, destinadas a reducir los riesgos mediante la promoción de dietas más saludables, métodos de detección precoz en el sector de la salud, reconocimientos médicos preventivos, así como mediante la reducción de las emisiones tóxicas y contaminantes, y el aumento del ejercicio físico.

La Caja Nacional de los Seguros Sociales de los Trabajadores Asalariados (CNAS) de Argelia ha puesto en práctica un examen médico previo en línea para que las personas aseguradas que viven en zonas remotas pueden solicitar antes los medicamentos prescritos.

La prestación formal de servicios de atención de salud de larga duración todavía es relativamente poco frecuente a escala mundial, por lo que es importante invertir en la atención de salud, sobre todo si se tiene en cuenta la cantidad de personas, por lo general mujeres, que asumen responsabilidades relacionadas con el cuidado de las personas de forma informal. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de México ofrece a los cuidadores de personas de edad cursos multimedia a través de su portal público, que facilitan información relacionada con el cuidado de las personas con demencia. Para complementar los servicios oficiales de atención, es primordial promover políticas de envejecimiento en el hogar.

Contexto político cambiante. El marco jurídico institucional y reglamentario de una institución de seguridad social debe garantizar un grado de independencia y autonomía, independientemente de los cambios políticos que tengan lugar a escala nacional. Las *Directrices de la AISS sobre la Buena Gobernanza* respaldan a las instituciones en este sentido. Asimismo, las *Directrices de la AISS sobre la Inversión de los Fondos de la Seguridad Social* presentan las principales estructuras y respuestas a situaciones tales como la imposición de ciertas inversiones al fondo de reserva de la institución de seguridad social.

Para contrarrestar la posible opinión pública negativa en contra de las instituciones de seguridad social y reducir al mínimo el estigma personal a menudo vinculado con la percepción de ciertas prestaciones, una mejor comunicación y mensajes positivos pueden mejorar la comprensión del público y la percepción del valor de la seguridad social para la población.

Acontecimientos extremos o crisis.

Es fundamental contar con sistemas de suministro sólidos y eficaces cuando la infraestructura habitual se ve afectada por un acontecimiento extremo o una crisis. Si bien los servicios electrónicos son importantes y a menudo pueden ampliarse en situaciones de crisis, hay que garantizar su continuidad en caso de interrupción del suministro eléctrico y de las conexiones de red, y prevenir la pérdida de datos y la piratería. La buena práctica internacional a este respecto se ha establecido en las *Directrices de la AISS sobre las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*.

Teniendo en cuenta la creciente dependencia de las soluciones digitales en todos los aspectos de la prestación de servicios de seguridad social, en caso de pérdida de la energía eléctrica, son necesarias otras fuentes de energía, como generadores. También hay que tener en consideración la utilización de satélites o canales de comunicación inalámbricos. Las infraestructuras cruciales deben ser objeto de una rigurosa planificación de la continuidad de las actividades y de enfoques a prueba de errores, que incluyan planes y recursos de contingencia, y medidas que no sean de uso general.

Las respuestas a las crisis y los riesgos emergentes deben incluir una serie de medidas coordinadas y la participación de varias partes interesadas. Se deben determinar las responsabilidades y las metas desde el principio. Cuando se produce una crisis, es importante que las respuestas en las redes eviten la duplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos. También pueden ser necesarias medidas *ad hoc* para responder de manera adaptada a los efectos de las crisis. Sin embargo, cabe reiterar que las respuestas efectivas a las crisis generalmente exigen un elemento reactivo que permita abordar las necesidades inmediatas y un elemento preventivo que permita reducir el riesgo futuro y atenuar la gravedad de las consecuencias. ■

INNOVACIÓN: LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y LA NUEVA REALIDAD DEL RIESGO

Las instituciones de seguridad social están adaptando sus prestaciones, servicios y procesos de gestión a la nueva realidad del riesgo.

Cambio climático

Argentina. Las tormentas, las inundaciones y los incendios forestales son cada vez más habituales. Para reducir los efectos económicos de estos fenómenos se ha duplicado temporalmente por decreto presidencial la cantidad correspondiente a las asignaciones familiares, las prestaciones de desempleo y el pago de las pensiones a los grupos socialmente vulnerables afectados por estos fenómenos naturales.

Brasil. La Bolsa Verde ofrece pagos a los grupos vulnerables a cambio de un comportamiento y de una actividad económica respetuosos con el medio ambiente, como la preservación del suelo y el agua.

Filipinas. El régimen de seguridad social brinda apoyo a corto plazo, como subsidios o pagos anticipados de las pensiones, a las personas afectadas por tifones.

Gestión de riesgos

Gracias al apoyo que ofrecen las secciones dedicadas especialmente a la gestión de riesgos en las Directrices de la AISS sobre la Buena Gobernanza y las *Directrices AISS-OIT sobre el Trabajo Actuarial para la Seguridad Social*, las instituciones de seguridad social han desarrollado considerablemente sus conocimientos en esta área. Este avance se refleja en la atribución de funciones dedicadas a la gestión de riesgos, la puesta en práctica de un proceso de gestión de riesgos documentado y supervisado, el establecimiento de registros de riesgos asociados a responsables y la implicación de las partes interesadas en el proceso. Entre los ejemplos figura la aplicación de la gestión integrada del riesgo en el programa nacional de la Seguridad Social para la Salud de Indonesia; StartSAFE en Malasia, programa a domicilio para ayudar a las pequeñas y medianas empresas en la creación de capacidad para la gestión de riesgos; el enfoque de la Caja Nacional de Seguridad Social de Uganda centrado en la gestión de riesgos a nivel de la empresa, que proporciona un marco para dicha gestión; y la puesta en marcha de un marco de gestión de riesgos por la Oficina del Seguro Nacional de Trinidad y Tobago, en colaboración con otras instituciones caribeñas.

MENSAJES CLAVE PARA LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Los desafíos a los que se enfrentan los regímenes de seguridad social pueden, en muchos casos, abordarse adaptando de forma innovadora las estructuras institucionales actuales.

La capacidad de los regímenes de seguridad social de aliviar de forma eficaz los efectos de los riesgos dependerá de la escala y duración de estos riesgos.

La mancomunación de riesgos convencional en los regímenes de seguridad social funciona bien en el caso de riesgos que tienen poca repercusión en la comunidad (desempleo) o los que afectan a la mayor parte de la población (jubilación, servicios médicos). Los procesos de gestión de riesgos deben ajustarse a los nuevos riesgos (desastres naturales).

Para anticipar la gestión de nuevos riesgos y de futuras crisis, las finanzas públicas deben desempeñar un papel coordinado y coherente en el marco de la gestión de riesgos.

ACONTECIMIENTOS EXTREMOS Y CAMBIO CLIMÁTICO



>1 600 millones

Personas afectadas por crisis prolongadas y sin acceso a la atención médica básica en 2019

Fuente: OMS (2019)



60 000

Muertes adicionales registradas cada año debidas a desastres relacionados con el tiempo



250 000

Muertes adicionales previstas cada año debidas al cambio climático (2030-2050)

Fuente: OMS (2018)

AUMENTO DEL COSTO DEL RIESGO



650 000 millones de USD

Costo mundial estimado de los desastres relacionados con el tiempo (2016-2018)

Fuente: CNBC.com (2019)



Los desastres naturales durante el período 1980-2016 fueron las principales causas de las pérdidas monetarias registradas en la Unión Europea

Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente (2018)

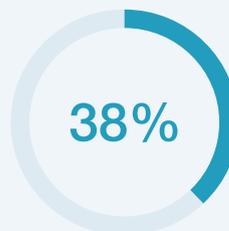
RIESGOS CIBERNÉTICOS



5 200 millones de USD

Probable costo mundial de la ciberdelincuencia para las empresas en los próximos 5 años

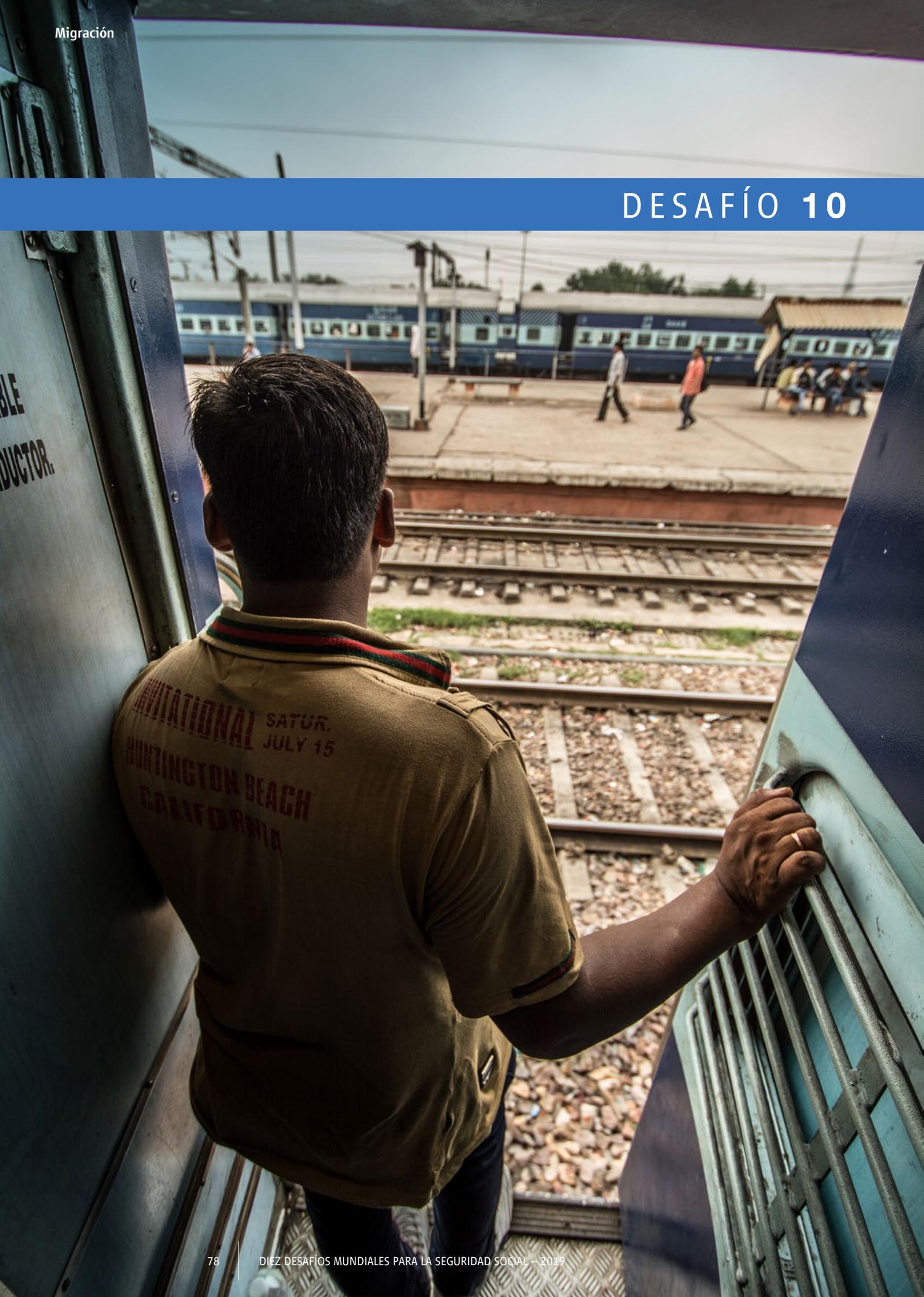
Fuente: Accenture (2019)



Porcentaje de los delitos cibernéticos que tienen su origen en Europa

Fuente: ThreatMetrix (2018)

DESAFÍO 10



La protección de los trabajadores migrantes

Cabe destacar tres observaciones que se derivan del análisis de la evolución de la situación de los trabajadores migrantes y de su acceso a la protección de la seguridad social. En primer lugar, la movilidad de la mano de obra, tanto entre los trabajadores internos como externos, va en aumento. En segundo lugar, los trabajadores migrantes, tanto hombres como mujeres, contribuyen de forma considerable al desarrollo económico nacional, ayudan a hacer frente a la escasez de mano de obra que afecta a determinados sectores y son cotizantes netos a la seguridad social. Las funciones que desempeñan los trabajadores migrantes en los puestos de trabajo ya no están confinadas principalmente a empleos que requieren competencias profesionales bajas. En tercer lugar, las iniciativas de las políticas de seguridad social innovadoras para extender la cobertura a los trabajadores migrantes formales dependen cada vez más de las herramientas digitales y de los acuerdos internacionales.

La migración internacional se considera parte integrante del desarrollo sostenible mundial. Teniendo en cuenta que hay más de mil millones de migrantes nacionales e internacionales en todo el mundo, el creciente número de trabajadores migrantes supone desafíos para los regímenes de seguridad social.

DESAFÍOS Y REPERCUSIONES DE LAS MIGRACIONES

Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el número de trabajadores migrantes internacionales está aumentando y ya supera los ►►

150 millones a escala mundial. Esta tendencia comenzó siendo predominantemente una cuestión Sur-Norte y la naturaleza mundial de los flujos migratorios ha cambiado: la principal ruta migratoria del mundo es Bangladesh (India). En muchas regiones, los debates sobre los movimientos de población suelen centrarse más en los refugiados que en los migrantes formales. No siempre son las instituciones de seguridad social las que se ocupan de atender las necesidades de los refugiados y los solicitantes de asilo (vivienda, educación, apoyo a los ingresos, cursos de idiomas, etc.), sino que la responsabilidad puede recaer en otras entidades públicas.

A escala mundial, los trabajadores migrantes formales suelen ser los que disponen de los medios económicos para desplazarse dentro de un país o una región, los que tienen entre 20 y 39 años de edad, han completado su educación y están económicamente activos. El promedio de edad de los trabajadores migrantes es a menudo inferior al promedio de edad de la población de acogida, lo que constituye un factor importante para los países que tienen el objetivo de rejuvenecer su perfil demográfico. Cabe señalar el caso de África. Este país tiene un perfil demográfico joven. El 60 por ciento de la población es menor de 25 años y de esta, 200 millones tienen entre 15 y 24 años de edad. Se prevé que en 2045, el número de jóvenes se duplicará. A pesar de ello, las tasas de subempleo y de desempleo entre los trabajadores jóvenes son elevadas. Actualmente, cerca del 80 por ciento de los jóvenes africanos que han encontrado empleo trabajan en el sector informal de la economía. Al no crearse oportunidades de empleo que se ajusten al creciente número de trabajadores jóvenes, es probable que la migración económica sea una opción de vida para muchos.

Existe la posibilidad de que el número de migrantes internos, que se desplazan dentro de las fronteras nacionales, también siga creciendo. Esta situación es especialmente evidente en Asia y el Pacífico, y plantea desafíos especialmente para países de gran tamaño con una estructura federal, diversas culturas y grupos lingüísticos, así como un régimen de seguridad social fragmentado. En China, por ejemplo, alrededor de 40 millones de campesinos se han convertido en trabajadores migrantes internos. En la India, país también muy poblado, uno de cada cinco trabajadores aproximadamente es un migrante interno.

En el contexto del envejecimiento de la población, los trabajadores migrantes constituyen importantes recursos económicos, demográficos y sociales. Además, la integración eficaz de estos trabajadores en el mercado de trabajo formal puede ser beneficiosa para

la economía local y la financiación de la seguridad social. Los trabajadores migrantes brindan un apoyo positivo al país de acogida al aportar capacidades y competencias que quizás no estén disponibles o se carezca de ellas, y los migrantes suelen ser emprendedores y trabajadores. El caso de Panamá es un ejemplo de la repercusión positiva de la migración en los sectores económicos. En este país, cerca del 80 por ciento de los trabajadores migrantes están ocupados en el sector del comercio, la construcción, la hostelería, la restauración, la manufactura, el trabajo doméstico, las actividades profesionales y científicas y las actividades administrativas.

Las tendencias internacionales, como el envejecimiento de la población, la mayor participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y unos servicios de asistencia pública inadecuados en los países desarrollados contribuyen a la creciente demanda de trabajadores domésticos y cuidadores de niños, personas mayores vulnerables y personas con problemas de salud o discapacidad. Como consecuencia de ello, muchas mujeres de países en desarrollo dejan a las personas que tienen a su cargo para trabajar como cuidadoras o trabajadoras domésticas en países más desarrollados. Esta situación puede generar un déficit de servicios en los países de origen de los migrantes. El trabajo de cuidador, realizado predominantemente por mujeres, es a menudo una forma de trabajo vulnerable y puede exponer a los trabajadores a alguna forma de explotación. Las remesas procedentes de los ingresos de este trabajo pueden suponer unos ingresos vitales para los hogares en el país de origen de los trabajadores migrantes y pueden contribuir a reducir la exposición de los familiares a otros riesgos y vulnerabilidades.

RESPUESTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA ATENDER LAS NECESIDADES DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES

El concepto de derecho humano a la protección social y a la igualdad de trato de los trabajadores migrantes es claro. Además, también supone muchas ventajas para la economía. Los trabajadores migrantes plantean varios desafíos administrativos a las instituciones de seguridad social que pueden deberse a carreras profesionales cortas en la región o en el país de acogida, cambios frecuentes de empleo y, para algunos, patrones de trabajo atípicos o incluso períodos de actividad en el sector informal de la economía. Sin embargo, cabe señalar que estos retos pueden superarse.

Trabajadores migrantes formales, empleo y cambio demográfico.

Los trabajadores migrantes contribuyen de manera significativa a solucionar los nuevos desafíos asociados a la oferta y la demanda de mano de obra en las economías nacionales. En la región de Europa, así como en otras regiones, no siempre se consigue satisfacer la demanda de los empleadores de trabajadores con las competencias y cualificaciones necesarias. Para solucionar este problema, la Unión Europea (UE) emite un permiso de residencia y trabajo especial, la denominada tarjeta azul, para trabajadores altamente cualificados que no pertenecen a la UE. Habida cuenta de la experiencia de la UE, varios países de Eurasia han introducido medidas similares para atraer mano de obra extranjera cualificada. Azerbaiyán, Kazajstán y Rusia son tres ejemplos claros.

Los trabajadores de temporada, que generalmente se desenvuelven en los sectores de la agricultura, la horticultura y el turismo, están activos en muchos mercados de trabajo nacionales. Estos trabajadores migrantes a menudo operan en condiciones de trabajo difíciles y corren el riesgo de ser explotados, lo que puede constituir una amenaza para su salud y su seguridad. Este hecho llevó a la UE a adoptar en 2014 la Directiva sobre los trabajadores de temporada que estipula las condiciones de ingreso y estadía de los nacionales de terceros países que buscan trabajo de temporada.

Protección de los trabajadores migrantes.

Los trabajadores migrantes del sector formal de la economía suelen tener únicamente un acceso limitado o voluntario a la cobertura de seguridad social que les proporciona el régimen de seguridad social del

país de acogida. El aumento del nivel de cobertura y del acceso a la seguridad y salud en el trabajo permite a los beneficiarios acceder a prestaciones y servicios esenciales que producen otros resultados positivos. La extensión de la cobertura mejora la cohesión social, facilita el crecimiento económico y refuerza el apoyo del público a los programas de seguridad social, contribuye a reducir la probabilidad de explotación de los trabajadores migrantes y a aumentar la movilidad de los trabajadores. Los trabajadores migrantes suelen ser cotizantes netos a los regímenes de seguridad social nacionales.

Los trabajadores domésticos representan una parte importante de la fuerza de trabajo mundial ocupada en el sector informal de la economía y figuran entre los grupos más vulnerables de trabajadores migrantes. A escala mundial, la OIT estima que cerca del 75 por ciento de todos los trabajadores domésticos, es decir alrededor de 8,5 millones, son mujeres. Para fortalecer la posición de los trabajadores domésticos, se han puesto en práctica varias iniciativas internacionales y nacionales.

El creciente uso de las TIC en la gestión de la seguridad social es importante para el intercambio de información y de datos. Sin embargo, los costos de las TIC pueden resultar prohibitivos para algunos países. Una dificultad administrativa a la que se enfrentan los trabajadores migrantes en algunos países es el uso continuado de los documentos impresos, debido a la falta de ficheros electrónicos que puedan facilitar la rápida y eficaz coordinación y administración transnacional de las solicitudes de prestaciones. Otra de las dificultades que puede obstaculizar la extensión de la cobertura a los migrantes son las ►►



“ La cobertura de los migrantes promueve la cohesión social, el crecimiento económico y el apoyo del público a la seguridad social ”

diferencias entre países en cuanto al concepto, la terminología y los procedimientos en materia de seguridad social, los obstáculos políticos y jurídicos y la disponibilidad de datos.

Los movimientos laborales dentro de las fronteras nacionales, en particular en los países federales de gran tamaño, también pueden generar dificultades administrativas. Uno de los objetivos del sistema de identificación biométrica Aadhaar de la India es facilitar un acceso sin interrupciones a la protección social a la creciente fuerza de trabajo móvil del país.

Se dispone de medidas para mejorar el acceso legal y efectivo a la cobertura de seguridad social para los trabajadores migrantes. Una de ellas es la flexibilización de los criterios de elegibilidad, por ejemplo dejando de exigir la ciudadanía y otorgando acceso al que cumpla la condición de residente. Para realizar todos estos cambios, hace falta una comunicación eficaz con el público para informar a los trabajadores migrantes de sus derechos en materia de seguridad social. Por ejemplo, la Oficina Nacional de Pensiones de la República de Corea proporciona servicios de jubilación adaptados a las necesidades de los trabajadores extranjeros.

En las Américas, se han aportado diferentes soluciones a los desafíos que plantean los cerca de 40 millones de trabajadores migrantes. Por ejemplo, las autoridades brasileñas promueven canales de migración reglamentados para los trabajadores de Haití y otorgan visados de inmigración. El Plan Nacional de Regularización del Trabajo de la Argentina permite reducir temporalmente las cotizaciones de los empleadores por los trabajadores migrantes y promueve la inscripción de los trabajadores.

Costa Rica exige que todos los extranjeros residentes en el país estén inscritos en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). En Arabia Saudita, la Organización General del Seguro Social registra a los trabajadores extranjeros a su llegada al país. La seguridad social proporciona cobertura a cerca del 100 por ciento de los trabajadores migrantes, que representan más del 80 por ciento de los empleados del sector privado del país.

Acuerdos internacionales de seguridad social.

Los instrumentos jurídicos internacionales más importantes para proteger el derecho a la seguridad social de los trabajadores migrantes son, en su mayoría, los acuerdos bilaterales de seguridad social. Comenzaron a utilizarse a principios del siglo XX para regular las rutas migratorias entre dos países. Estos acuerdos ayudan a comprobar la identidad de los trabajadores migrantes y su derecho a la seguridad social, así como la totalización y el cálculo de las prestaciones, y su portabilidad. No solo establecen

normas sobre la remisión, sino que también facilitan la coordinación de la gestión de los casos y de la comunicación entre las partes interesadas. La gran mayoría de los varios cientos de acuerdos bilaterales existentes se establecen entre países de Europa Occidental.

Moldova es un buen ejemplo, ya que más de un millón de moldavos (de una población total de cerca de 3,5 millones) han migrado para trabajar en otro país de Europa o más lejos. Moldova ha logrado avances importantes en la protección de sus ciudadanos en el extranjero mediante la firma de un número creciente de acuerdos bilaterales, muchos de ellos con países de la UE.

También son importantes los acuerdos regionales que ayudan a atender las diversas necesidades de los trabajadores migrantes y a coordinar los mercados de trabajo nacionales, los servicios de atención de salud y los regímenes de seguridad social. Una solución regional para atender las necesidades de atención médica de los trabajadores migrantes es la tarjeta sanitaria europea. Esta tarjeta permite a todas las personas aseguradas o cubiertas por un sistema obligatorio de seguridad social del Espacio Económico Europeo y Suiza recibir atención médica en otro Estado miembro.

En la UE, las reglas de coordinación de la seguridad social se basan en cinco principios fundamentales: igualdad de trato independientemente de la nacionalidad, consolidación de los períodos de seguro adquiridos en diferentes sistemas nacionales, exportación de las prestaciones al territorio de la UE, una sola legislación aplicable y cooperación administrativa e intercambio de datos entre instituciones de seguridad social.

En las agrupaciones regionales de países, los acuerdos multilaterales de seguridad social ofrecen una plataforma para facilitar una cooperación más estrecha. Los principales ejemplos son la Conferencia Interafricana de Previsión Social (CIPRES) en África Central y Occidental, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social firmado por España, Portugal y 12 países de América Latina, el acuerdo de seguridad social de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el acuerdo del MERCOSUR entre la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, el acuerdo del Consejo de Cooperación del Golfo y la Declaración de Bakú de 2005 entre países de Eurasia.

Se están realizando avances a nivel regional. Uno de ellos es la elaboración de un proyecto de acuerdo sobre el suministro de pensiones a los trabajadores de los Estados miembros de la Unión Económica Euroasiática, que tiene el objetivo de sustituir el acuerdo establecido en 1992 tras la disolución de la Unión Soviética. ■

INNOVACIÓN: PROMOVER LA COBERTURA DE LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS MIGRANTES

Muchos trabajadores migrantes están económicamente activos en áreas que tienden a depender menos de la relación empleador-empleado, la cual es fundamental en los regímenes de seguridad social. Suele ser el caso de los tipos de cuidados y trabajo doméstico que realizan muchas mujeres migrantes. Estos tipos de trabajo, que a menudo están insuficientemente regulados por las leyes y reglamentos laborales, pueden estar asociados a problemas para registrar a los trabajadores en la seguridad social.

En 2011, reconociendo la importante contribución de los trabajadores domésticos a la economía mundial y el hecho de que el trabajo doméstico sigue estando infravalorado, sigue siendo poco visible, y lo realizan principalmente mujeres y niñas, muchas de las cuales son migrantes, la OIT adoptó el Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189).

En particular, el artículo 14 del Convenio núm. 189 pone de manifiesto que todo Miembro, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico y actuando en conformidad con la legislación nacional, deberá adoptar medidas apropiadas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general con respecto a la protección de la seguridad social, inclusive en lo relativo a la maternidad.

Varios países han modificado la legislación nacional en materia de seguridad social y han adaptado las prestaciones y las estructuras de cotización para extender la cobertura de seguridad social a los trabajadores migrantes.

En consonancia con el Convenio núm. 189, las autoridades chilenas han adoptado medidas importantes para reforzar la seguridad social y la protección de la salud de las trabajadoras migrantes. Las migrantes embarazadas que residen en Chile tienen acceso a los servicios de salud y los hijos de los trabajadores migrantes pueden matricularse en escuelas primarias y secundarias.

La Administración Federal de Ingresos Públicos de la Argentina ha creado un registro centralizado de seguridad social para los trabajadores domésticos, que incluye a los trabajadores migrantes y les confiere los mismos derechos que a los demás trabajadores. Algunos de los efectos positivos son el mayor nivel de mano de obra registrada, la promoción del cumplimiento por parte de los empleadores, la garantía de la calidad de la información disponible y el aumento de las cotizaciones y de la cobertura.

MENSAJES CLAVE PARA LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Los acuerdos bilaterales siguen siendo el mecanismo más importante para coordinar las medidas administrativas destinadas a garantizar la portabilidad de los derechos de los trabajadores migrantes a la seguridad social y hacer frente al aumento previsto de los flujos migratorios.

Las soluciones basadas en las TIC y la sustitución de los registros en papel ayudan a lograr una mayor transparencia y mejorar la cobertura de los trabajadores migrantes.

Debería recurrirse al intercambio de buenas prácticas a nivel nacional y regional para hacer frente a las necesidades de los trabajadores migrantes en materia de seguridad social, atención de salud y seguridad y salud en el trabajo.

Las instituciones de seguridad social nacionales deberían adaptar los programas de prestaciones y las estrategias de comunicación a las diferentes necesidades de los grupos de trabajadores migrantes.

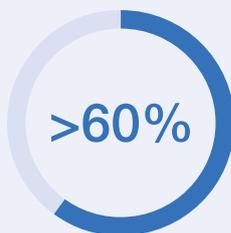
FLUJOS MIGRATORIOS



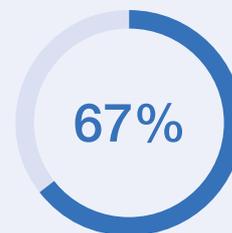
258 millones

Migrantes internacionales (2017)

Fuente: UN (2017)

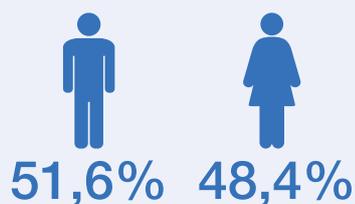


Porcentaje de todos los migrantes internacionales que viven en Asia y el Pacífico o en Europa (2017)



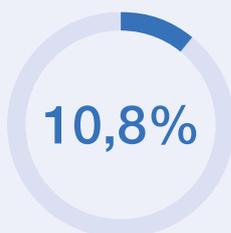
El 67 por ciento de todos los migrantes internacionales residen solo en 20 países (2017)

CARACTERÍSTICAS DE LOS MIGRANTES

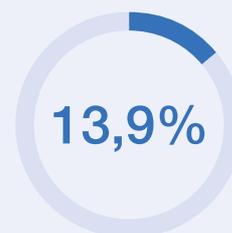


Se estima que más de la mitad de los trabajadores migrantes son hombres (2017)

Fuente: migrationdataportal.org (2018)



Los trabajadores jóvenes de entre 18 y 24 años de edad representan una pequeña parte del total de migrantes estimado (2017)



Los niños menores de 18 años también representan una parte de los flujos migratorios estimados (2017)

ACUERDOS DE SEGURIDAD SOCIAL BILATERALES



>2 000

Acuerdos de seguridad social bilaterales en todo el mundo

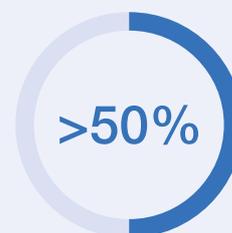
Fuentes: AISS; OIT/NATLEX



1904

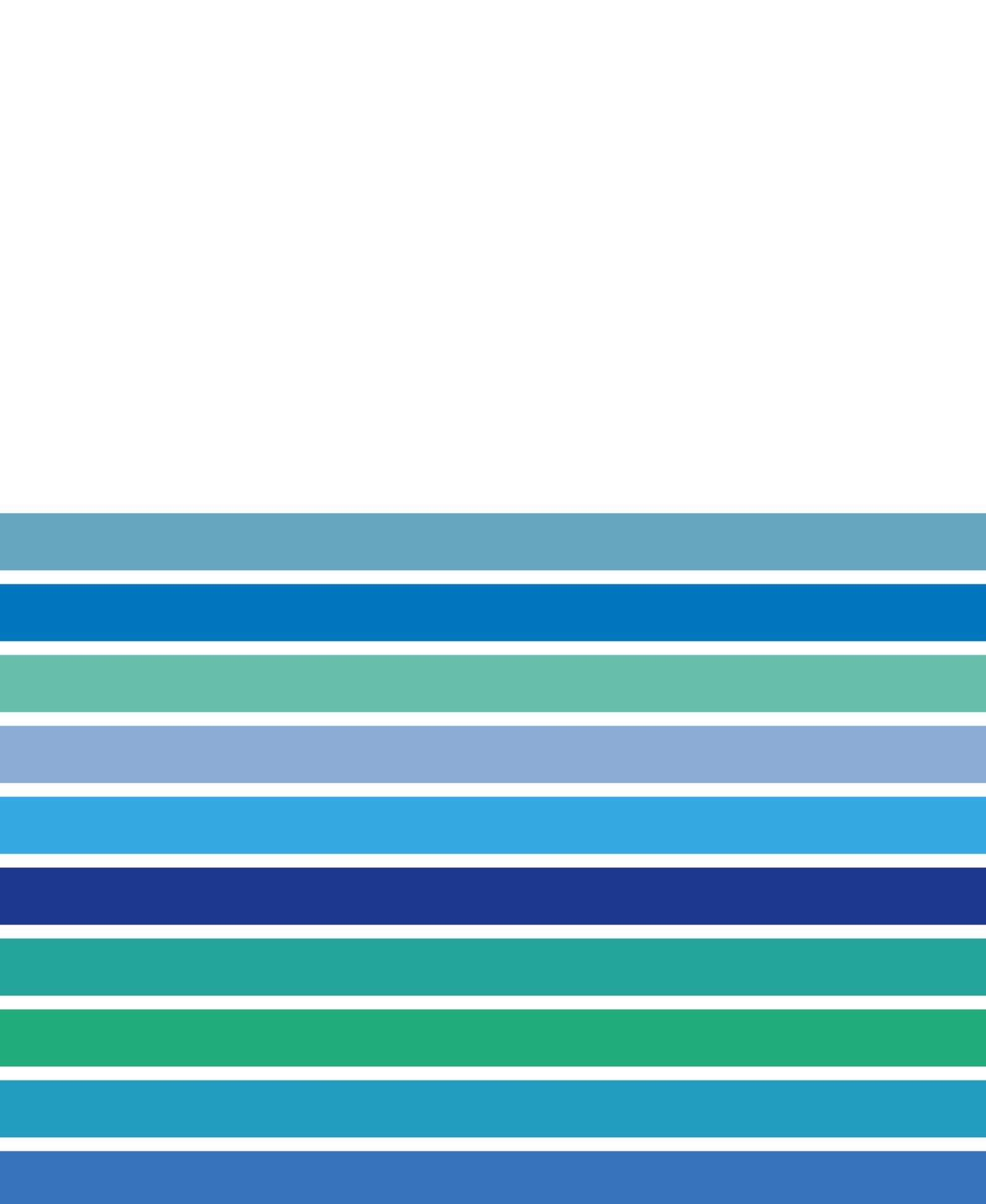
Año en que se firmó el primer acuerdo bilateral entre Francia e Italia

Fuente: OIT (2012)



La mayoría de los tratados bilaterales del mundo incluyen países europeos

Fuente: OIT (2015)



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

www.issa.int