

Perspectivas 01



La fuerza de la diversidad: vías hacia la mejora de la seguridad social en África

Como parte de los esfuerzos de los países africanos para mejorar la cobertura de la seguridad social de sus poblaciones, la diversidad de los mecanismos de protección social del continente constituye una oportunidad, señala la AISS. No obstante, el objetivo a largo plazo debe seguir siendo el desarrollo de sistemas nacionales de seguridad social integrados y exhaustivos fundamentados en un papel adecuado de la financiación contributiva.

La AISS ha publicado el informe *Africa: Strategic approaches to improve social security* (África: enfoques estratégicos para mejorar la seguridad social)¹, con ocasión del Foro Regional de la Seguridad Social para África 2014, que tendrá lugar en Casablanca, Marruecos, del 3 al 5 de diciembre. El informe pone de relieve el hecho de que los países de África, que a menudo se enfrentan a desafíos económicos, sociales y demográficos, se caracterizan también por la diversidad de sus mecanismos de protección social. Para un continente que trata de mejorar la seguridad social de su creciente población, es alentador que esta diversidad ofrezca posibilidades para aplicar políticas y prácticas innovadoras “hechas en África”. En muchos países esta diversidad es aprovechada para mejorar el bienestar de las poblaciones, por ejemplo en Cabo Verde, Ghana, Mozambique y Sudáfrica.

Desafíos que se enfrentan en África

En términos internacionales, los niveles de cobertura de la seguridad social en África son bajos, especialmente en el África Subsahariana, y este hecho puede atribuirse a una combinación de factores. Las cuestiones a este respecto incluye la situación de menor desarrollo relativo de muchas economías de África, la inestabilidad política, los elevados niveles de pobreza y una historia relativamente reciente de desarrollo de los regímenes nacionales de seguridad social, poblaciones rurales importantes, las altas tasas de empleo en las zonas rurales y en el sector informal, una base tributaria débil y un espacio fiscal limitado. Otros factores que influyen son las repercusiones negativas en los ámbitos institucional, social y económico de los desastres naturales, los conflictos y las enfermedades infecciosas y las epidemias como el VIH/SIDA, la malaria y, más recientemente, el ébola en el África Occidental. .

Principales hechos y cifras²

- En el África Subsahariana, solo el 16,9 por ciento de las personas de edad avanzada perciben una pensión de vejez, frente al 36,7 por ciento en el África del Norte.
- La cobertura efectiva de las pensiones de vejez alcanza el 5,9 por ciento de la población activa en el África Subsahariana y el 23,9 por ciento en el África del Norte.
- La tasa efectiva de cobertura de los regímenes de protección contra el desempleo (contributivos y no contributivos) de África representa menos del 3 por ciento.
- La cobertura legal en virtud de los regímenes de accidentes del trabajo obligatorios, beneficia a menos de 20 por ciento del total de la mano de obra de África.
- En el África Subsahariana, el 80 por ciento de la población no tiene acceso a la cobertura legal en materia de salud.

Una voluntad política creciente

El abordaje de los desafíos a los que se ha hecho frente, el respaldo político de alto nivel a la extensión sostenible de una cobertura efectiva de las prestaciones en metálico y el acceso a la atención de salud, vienen contribuyendo al fortalecimiento de la confianza pública en la seguridad social africana. Desde una perspectiva positiva, los progresos en la extensión de la cobertura observados en varios países, especialmente en lo concerniente a la cobertura de la asistencia médica, han permitido que muchos países africanos pasen de depender de redes de protección social ad hoc a programas de protección social más integrados y eficientes. A menudo se cita a Rwanda, por ejemplo, por sus avances en materia de atención de salud. En muchos casos, estos esfuerzos se han formalizado en estrategias nacionales de protección social (por ejemplo, en Ghana, Mauritania y Senegal).

Como parte de este tipo de estrategias, los regímenes no contributivos han ayudado a eliminar las brechas en la cobertura, especialmente de las mujeres. En este sentido, se pueden observar progresos notables en Botswana, Lesotho, Mauricio, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia. Sin embargo, en general, es necesario aplicar más medidas innovadoras y complementarias. Las políticas de cobertura deben recibir el apoyo, por ejemplo, de aquellos que promueven activamente el empleo, facilitan la transición a la economía formal, garantizan un nivel mínimo de protección, fortalecen la base impositiva y mejoran constantemente la recaudación de las cotizaciones.

Las bajas cifras del gasto público en seguridad social ponen de manifiesto que es necesario un respaldo político aún mayor a las inversiones en seguridad social en África. El porcentaje medio del PIB destinado al gasto en protección social pública para apoyar la seguridad del ingreso de la población activa africana, es del 0,5 por ciento. En promedio, los gobiernos de los países de África solo dedican el 0,2 por ciento del PIB a prestaciones familiares y a prestaciones por hijos. Los promedios mundiales de estas dos partidas de gastos son mucho más altos, el 2,3 por ciento y el 0,4 por ciento, respectivamente².

En África, el gasto total público en los sistemas de seguridad social distintos de la atención de salud, solo representa el 1,3 por ciento del PIB. Una vez más, esta cifra está muy por debajo del 3,3 por ciento del promedio mundial. En 2011, el promedio del gasto total en salud de los países africanos era de 135 dólares de los Estados Unidos (USD) per cápita. Esto se compara, con el promedio de 3.150 USD de los países con ingresos altos³. Debe otorgarse mayor prioridad al aumento de las inversiones en el sector de la salud de África –en la mitad de los países del continente, al menos el 40 por ciento del gasto total en salud, corresponde a pagos directos de los pacientes. Esta carga deja expuestas a las familias, especialmente a las más pobres, a niveles más altos de desigualdad en materia de salud².

Encontrar mecanismos innovadores de financiación, como la utilización de los impuestos sobre las ganancias de los operadores de telecomunicaciones y las oportunidades de creación de un espacio fiscal para reasignar el gasto a políticas sociales en Gabón, se ha convertido en una prioridad.

Capacidad contributiva de los trabajadores en las economías rurales e informales

En muchas economías en desarrollo, como ocurre en gran parte de África, los regímenes de seguridad social convencionales todavía tienen que acabar de adaptarse y responder a las capacidades contributivas y a las necesidades en materia de seguridad social de las personas que trabajan en las economías rural e informal.

Es significativo que la expectativa en África, como en otros lugares, sea que los regímenes de seguridad social para la población activa deberían financiarse, en la medida de lo posible, a través de ingresos contributivos. Existen otros factores importantes que justifican esta posición (apoyo mutuo, autoayuda, incentivos al mercado de trabajo, equidad, etc.). Existe además la probabilidad de que se mantenga la inestabilidad de las finanzas públicas, una razón pragmática añadida para que la participación de la población activa aumente en la financiación de la seguridad social.

Por otra parte, la mayoría de las oportunidades de actividad económica en África se seguirán produciendo a corto y medio plazo en las economías rural e informal: en promedio, más del 70 por ciento la fuerza del trabajo corresponde a la economía informal y a actividades rurales y es en estos sectores donde actualmente falta cobertura de la seguridad social en la gran mayoría de los países africanos. Por lo tanto, estos son entornos propicios para la extensión de la cobertura de la seguridad social y, aunque definidos por la capacidad contributiva desigual de los trabajadores, para la mejora de la financiación de la seguridad social.

Cambios de paradigma en apoyo a la extensión de la cobertura

Existe una base empírica cada vez más importante que demuestra que la seguridad social contribuye enormemente a la mejora del bienestar, al desarrollo económico y a una mayor cohesión social. En los últimos años, en particular, ha habido tres cambios de paradigma a nivel mundial que han tenido un efecto positivo en los esfuerzos para la extensión de la seguridad social en África:

- en primer lugar, la seguridad social se comprende y conoce mejor como inversión que como costo;
- en segundo lugar, se acepta que no es necesario ni aconsejable esperar que se consiga un determinado nivel de desarrollo económico antes de extender la cobertura de la seguridad social;
- en tercer lugar, los sistemas de seguridad social han demostrado ser instrumentos esenciales para responder a los cambios en el entorno externo y asimismo serán sumamente decisivos para hacer frente al creciente número de perturbaciones económicas, sociales y ambientales que es probable se planteen en el futuro.

Repercusiones sociales y económicas positivas de los sistemas de seguridad social

Le ha ido aceptando cada vez más que los sistemas de seguridad social tienen repercusiones sociales y económicas positivas para los individuos, las familias, las comunidades, las empresas y las sociedades. Aunque la cobertura efectiva de la seguridad social es escasa en muchos países de África, la mayoría de los países puede permitirse proporcionar adecuadamente al menos algunas formas de seguridad social básica a todos sus ciudadanos.

Habida cuenta de ello, también se presupone que el número de factores que intervienen (de índole política o demográfica, mercado del trabajo, estructuras económicas y procesos de producción, estructuras institucionales, entorno, etc.), continuarán representando obstáculos en términos de políticas para los sistemas de seguridad social, incluso para la generación de ingresos fiscales y los objetivos de redistribución pública. A pesar de ello, los países de África tratan de afrontar el reto de extender la cobertura efectiva de la seguridad social y de desarrollar de forma más plena el potencial social y económico inherente y positivo de sus sistemas de seguridad social nacionales en beneficio de todos. No es sorprendente, en primer lugar, que se prioricen las disposiciones relativas al Piso de Protección Social en las economías menos desarrolladas antes de que se obtenga una cobertura más exhaustiva de los riesgos. En el período reciente, no obstante, se han elaborado disposiciones más integrales en algunos países, entre ellos, Marruecos y Sudáfrica.

Buena gobernanza y excelencia administrativa

La AISS llama la atención sobre el decidido compromiso de África por mejorar las dimensiones de gestión y administración de los mecanismos de prestación de servicios y de otorgamiento de prestaciones. El logro progresivo de una buena gobernanza, un elevado desempeño y la mejora de la calidad de los servicios es lo que la AISS denomina «excelencia en la administración de la seguridad social».

En general, esos logros no solo se aplican a países que cuentan con sistemas de seguridad social más integrales sino también a aquellos con sistemas menos avanzados que tratan de continuar desarrollando y fortaleciendo sus disposiciones nacionales. Desde la perspectiva de la AISS, la «excelencia en la administración» ya no se considera una opción sino una obligación. A dicho fin, el Centro para la Excelencia de la AISS ofrece la orientación, un conjunto de herramientas y una plataforma necesarias para permitir que las administraciones de seguridad social mejoren su desempeño y, a través del intercambio de buenas prácticas, apoyen a sus homólogos.

La extensión progresiva de la cobertura puede marcar una diferencia significativa

En una encuesta nacional del sector informal de Senegal se demostró que en 2012, había 2,2 millones de trabajadores en el sector informal (no agrícola), un 82 por ciento de los cuales eran empresarios. Los regímenes de seguridad social contributivos formales, que no cubren a los trabajadores independientes, cuentan con unos 25 000 empleadores afiliados. La aplicación de un régimen adaptado a las necesidades del sector informal (no agrícola), combinada con otras políticas, incrementaría drásticamente los niveles de cobertura de la seguridad social: la afiliación de tan solo el 1 por ciento de este grupo sumamente numeroso de trabajadores informales excluidos de Senegal, duplicaría la tasa nacional de cobertura de la seguridad social.

La excelencia en la administración tal vez sea más importante para muchos sistemas de seguridad social africanos en los que el cumplimiento del pago de las cotizaciones o la confianza en las instituciones públicas de seguridad social podría considerarse incompleto o tendría que reforzarse. En ese sentido, la evidencia muestra que muchos países de África realizan grandes inversiones en materia de recursos humanos, soluciones de tecnologías de la información y de la comunicación (TIC), actividades de comunicación y, sobre todo, en la búsqueda de soluciones de gestión sólidas basadas en la transparencia y la participación.

Pioneros en mejoras administrativas

Dado que la labor destinada a conseguir la «excelencia» se ha convertido en una prioridad para las organizaciones miembros de la AISS en África, el informe de la Asociación destaca una serie de ejemplos indicativos. En el África del Norte, el Régimen Colectivo de Asignaciones de Retiro (RCAR) de Marruecos ha puesto en marcha un programa destinado a mejorar su sistema de gestión, eligiendo el modelo sumamente exigente denominado «Gestión de la calidad total». En el África Meridional, el Fondo Nacional de Previsión de Swazilandia ha elaborado un modelo de planificación estratégica encaminado a subsanar las deficiencias detectadas en la estructura y los métodos de gestión. El establecimiento del Marco de gestión estratégica en Uganda por la Caja Nacional de Seguridad Social destaca la necesidad de elaborar un marco administrativo sólido como condición para mejorar el bienestar de la población. En Camerún, el programa «Fijación del precio justo», introducido por la Caja Nacional de Previsión Social, muestra cómo la atención en la fijación del precio de los servicios se ha traducido en una reducción cuantificable del costo de muchos de esos servicios y, en consecuencia, en la liberación de fondos para otras actividades estratégicas.

Megatendencias y respuestas de la seguridad social en África

La incertidumbre y los riesgos asociados a las megatendencias previstas exigen un diseño innovador e intervenciones en materia de financiación por parte de los sistemas de seguridad social que tienen en cuenta que:

- la formalización de muchos mercados de trabajo africanos no se conseguirá a corto plazo;
- las economías africanas continúan siendo predominantemente agrícolas y dedicadas a los productos básicos primarios y son frecuentes las transiciones largas y difíciles de los jóvenes de la escuela al mercado de trabajo;
- las tendencias demográficas muestran que África también envejece pero las tasas previstas de fertilidad en el continente siguen siendo relativamente altas;
- los futuros flujos migratorios (rurales/urbanos; trasfronterizos) es probable que aumenten;
- los problemas medioambientales podrían llegar a contextualizar todas las demás megatendencias.

Desafíos a más largo plazo exigen respuestas estratégicas

A más largo plazo, la anticipación de las crisis y posteriormente la respuesta a los desafíos futuros, es probable que constituyan la clave del éxito en el desarrollo de la seguridad social en África. En el informe de la AISS, se hace hincapié en algunas de esas incertidumbres y riesgos: los desafíos demográficos, la presión en los recursos, el aumento de las migraciones y la urbanización, los problemas del mercado de trabajo y una gran concentración de la economía en un pequeño número de sectores (por ejemplo, recursos naturales y agricultura).

Las administraciones de la seguridad social, organizaciones miembros de la AISS, tendrán que colaborar con otras partes interesadas para velar por que el diseño y la concesión de prestaciones sean coherentes con la probable evolución de los factores externos y las capacidades contributivas de los distintos grupos de la población.

Por ejemplo, si los mercados de trabajo informal siguen siendo la norma, entonces los enfoques de financiación y diseño que no se adapten a esta situación no solo se traducirán en un incumplimiento de los objetivos de cobertura sino que tampoco se lograrán plenamente las repercusiones sociales y económicas positivas de los sistemas de seguridad social. Solo a título de factor de riesgo, este ejemplo sirve para poner de relieve la posibilidad de que exista una fuerza de trabajo cada vez más marginada y vulnerable que trabaje en condiciones precarias, sin siquiera contar con una protección social básica. Esta situación también puede reflejarse en una juventud alienada pero educada que carece de acceso al mercado de trabajo o a la formación pertinente a sus necesidades o aspiraciones. Del mismo modo, muchas familias deberán hacer frente a problemas de salud. Ahora bien, sin prestaciones, los miembros de la familia en edad de trabajar se verán presionados a abandonar su actividad económica para dedicarse al cuidado de aquellos familiares en situación de fragilidad o de mala salud.

Por último, el informe de la AISS concluye que el progreso continuo y el éxito futuro de los sistemas de seguridad social de África, que redundan en tasas efectivas más amplias de la cobertura y en efectos positivos para el desarrollo económico y la cohesión social, requieren la excelencia en las actividades estratégicas y las respuestas oportunas y adecuadas de los responsables de las decisiones en materia de políticas y las administraciones de la seguridad social.

Fuentes

¹ AISS. 2014. *Africa: Strategic approaches to improve social security*. Ginebra, International Social Security Association. También disponible en francés.

² OIT. 2014. *World social protection report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

³ Musango, L. y otros. 2013. *State of health financing in the African region*. Brazzaville, Organización mundial de la Salud – Oficina regional para África.

Más informaciones en: www.issa.int/africa/introduction

La **Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)**

es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne organismos e instituciones de seguridad social. La AISS promueve la excelencia en la administración de la seguridad social a través de directrices profesionales, conocimientos expertos, servicios y apoyo para que sus miembros construyan políticas y sistemas de seguridad social dinámicos en todo el mundo..

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22

T: +41 22 799 66 17

F: +41 22 799 85 09

E: issacomm@ilo.org | www.issa.int