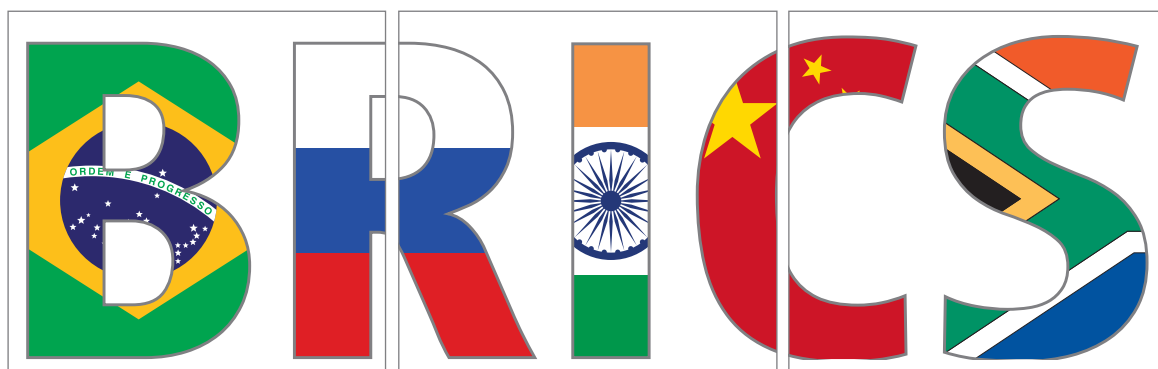




Perspectivas de Política Social

30



Los países del grupo BRICS – La seguridad social dinámica en acción

Brasil, la Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica –los países del grupo BRICS– son representativos de las grandes transformaciones en curso en el entorno económico, social y demográfico mundial. La importancia de estos países va mucho más allá del hecho de que hayan experimentado un crecimiento económico significativo y sostenido en los dos últimos decenios. Tal como lo ha confirmado un importante informe de investigación de la AISS, *Extensión de la cobertura de la seguridad social en los países BRICS*, la experiencia reciente de los países del grupo BRICS ofrece otras lecciones positivas: una gran cantidad de estudios de casos y buenas prácticas innovadoras en materia de seguridad social que merecen ser compartidos y desarrollados y que pueden aplicarse en otros países. Impulsadas por una gran voluntad política, muchas de las novedades más influyentes han sido las iniciativas innovadoras en materia de extensión de la cobertura de las prestaciones monetarias y en especie y el acceso a la asistencia médica. Como lo subraya el presente número de *Perspectivas*, se destacan en particular las diferentes medidas para cubrir a los grupos vulnerables y anteriormente a menudo excluidos. A pesar de los retos demográficos, de salud, sociales, del mercado de trabajo y económicos en evolución, los países del grupo BRICS siguen liderando con el ejemplo. Más que una visión estratégica, las administraciones de seguridad social de los países del grupo BRICS representan realmente la Seguridad Social Dinámica en acción.

Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS

Puntos de partida diferentes, objetivos comunes

Los países del grupo BRICS representan el 42 por ciento de la población mundial y el 30 por ciento de su territorio. En 2011, estos países representaban el 25 por ciento del PIB mundial. Basándose sólo en estas cifras, es fácil entender por qué la evolución de la situación en estos cinco países han adquirido una importancia mundial. Por ello, no debería ser una sorpresa que en estos países se den avances positivos e innovadores en el suministro y extensión de la seguridad social.

Este número

- Informa de los países del grupo BRICS y sus esfuerzos por extender la cobertura
- Compara los estudios de caso y las prioridades nacionales
- Destaca la importancia de la mejora de la administración de la seguridad social
- Analiza los retos relativos al logro de una seguridad social para todos

Tal como lo pone de relieve una nueva investigación de la AISS, las medidas específicas adoptadas por los países del grupo BRICS para extender la cobertura de la seguridad social a los grupos vulnerables y a menudo anteriormente excluidos, como las familias con niños (Brasil, Sudáfrica), las poblaciones de las zonas rurales (Brasil, China, India, Sudáfrica) y los trabajadores migrantes y sus familias (China, India, Rusia), están teniendo un impacto significativo. Un indicador adicional de la voluntad política es que las poblaciones de Brasil y Sudáfrica tienen incluso derecho constitucional a la seguridad social.

A pesar de los esfuerzos comunes para extender la cobertura, los países del grupo BRICS operan en entornos nacionales muy distintos. En primer lugar, el marco actual de la seguridad social de cada país refleja en gran medida la historia del país y sus objetivos y actitudes respecto a la seguridad social. Al mismo tiempo, las características culturales, institucionales y de población varían considerablemente.

Desafíos comunes a la extensión de cobertura

En los países del grupo BRICS, se proporciona cobertura en la mayoría o en todas las ramas de la seguridad social. Sin embargo, los niveles de cobertura varían y, en general, los sistemas de asistencia médica alcanzan niveles más altos que las prestaciones de vejez, invalidez y desempleo.

Dado que la seguridad social se ha centrado históricamente en la cobertura de los trabajadores asalariados, los países del grupo BRICS han tenido que hacer frente a cambios en las normas relativas a las prestaciones así como en las estructuras y mecanismos de financiación para facilitar la cobertura de un grupo significativo de la población que no entra en esta categoría, como es el caso de los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores del sector informal y las poblaciones de las zonas rurales.

Las poblaciones de las zonas rurales presentan un conjunto de retos específicos relacionados con la garantía de una presencia geográfica de los servicios básicos, la simplificación de la afiliación y de los procedimientos de pago de cotizaciones y prestaciones, así como la resolución de problemas relativos a la accesibilidad financiera. A menudo, se utilizan regímenes contributivos voluntarios como piedra angular para el logro de los objetivos de extensión de la cobertura. Aun así, el éxito de los regímenes voluntarios varía en la extensión de la cobertura. Las poblaciones específicas para la afiliación voluntaria pueden no disponer de los recursos financieros necesarios o considerar que las prestaciones proporcionadas son inadecuadas, lo que plantea la cuestión de cómo adaptar mejor las prestaciones para satisfacer sus necesidades.

En ausencia de prestaciones correctamente adaptadas a los diferentes grupos de la población, las desigualdades estructurales en estas sociedades pueden verse exacerbadas por el diseño del sistema de seguridad social. Asimismo, la creciente importancia otorgada a las prestaciones profesionales o privadas para los empleados asalariados puede agravar las desigualdades en la cobertura y los niveles de las prestaciones percibidas. Otra fuente de desigualdad en los países del grupo BRICS es la creciente movilidad de los trabajadores –los emigrantes internos y transfronterizos– que requiere respuestas políticas adecuadas

y medidas administrativas. Entre las cuestiones que deben abordarse de forma más clara pueden mencionarse la extensión de la cobertura a los familiares de los trabajadores emigrantes y la mejora de la coordinación y el mantenimiento de registros de las diferentes instituciones cuando existe una fragmentación nacional del servicio.

En todos los países del grupo BRICS, se hace cada vez más importante garantizar la suficiencia de las prestaciones. Con el aumento de las restricciones financieras y en un entorno socio-económico en evolución, este reto plantea cuestiones tanto para las prestaciones financiadas con cargo a los impuestos como para las contributivas.

Mejora de la administración

En primera instancia, los datos de los países del grupo BRICS dan a entender que para extender la cobertura de manera satisfactoria es necesario aumentar la capacidad de los servicios básicos, con una inversión adecuada en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y mejorar la gestión y formación del personal de la administración de la seguridad social. No obstante, dado que las restricciones fiscales se hacen cada vez más habituales, esto debe lograrse mediante una mayor eficiencia en todos los ámbitos. Según el modelo financiero del sistema de seguridad social, también se plantea la cuestión de cómo garantizar transferencias suficientes y predecibles de las finanzas públicas para cumplir con los objetivos de cobertura. Las funciones convencionales desempeñadas por los gobiernos a nivel nacional, regional y local – y, a menudo, a nivel federal – constituyen un obstáculo potencial en los países del grupo BRICS, lo cual significa que la administración y la gestión de la seguridad social suelen estar fragmentadas. Un diseño fragmentado puede limitar las posibilidades de redistribución de la seguridad social y aumentar los costos administrativos.

Medidas para extender la cobertura

Aunque las respuestas varían según el país, las medidas adoptadas por los países del grupo BRICS muestran que existen respuestas innovadoras al desafío que supone la extensión de la cobertura:

- Se han hecho grandes avances en la cobertura de las poblaciones de las zonas rurales y los migrantes. Los enfoques eficaces requieren una combinación de una prestación adecuada y una estructura de financiación (por ejemplo, en Brasil) y el acceso mejorado (por ejemplo, la extensión de los servicios en línea en China, la cooperación con otras partes interesadas en la India, una reforma legislativa para los migrantes en Rusia, o el uso de oficinas móviles en Sudáfrica).
- La administración y gestión de los regímenes de seguridad social ha mejorado, mediante la aplicación de técnicas modernas de gestión, el uso efectivo de las TIC (por ejemplo, la introducción de tarjetas de identificación de la seguridad social en China y las tarjetas inteligentes en la India y Sudáfrica) y la formación y desarrollo del personal.
- Las administraciones de seguridad social han demostrado ser flexibles al adaptar los procedimientos y los procesos a las necesidades de los grupos de población previamente no cubiertos. Al tomar más en cuenta las realidades locales, los avances observados incluyen la simplificación de la afiliación, el cambio de las estructuras de las prestaciones, y la facilitación del pago de las cotizaciones y las prestaciones.

Brasil

La Constitución de 1988 exige la universalidad de la cobertura y los servicios y la equivalencia de las poblaciones de las zonas urbanas y rurales. De 2005 a 2009, el número de beneficiarios de pensiones de la seguridad social aumentó en un 11 por ciento, mientras que el número de beneficiarios de la asistencia social aumentó en un 25 por ciento. La mayoría de los esfuerzos en materia de cobertura realizados desde 2009 se han centrado en programas de transferencias monetarias, incluyendo *Bolsa Familia* y las prestaciones familiares. Una medida del éxito de estos programas es que la proporción de la población en edad de trabajar sin acceso al seguro social o la asistencia social disminuyó del 39,6 por ciento en 1998 al 35,1 por ciento en 2008. Sólo el 2 por ciento de los mayores de 65 años no cuenta con ninguna cobertura. La pensión social, financiada con cargo a los impuestos, que se paga a los trabajadores rurales ha reducido significativamente la pobreza en todas las edades, pero sobre todo en el caso de las personas mayores. Sin embargo, los retos continúan: el 50 por ciento de la población activa no cotiza regularmente a la seguridad social.

Federación de Rusia

La Federación de Rusia se diferencia de los demás países del grupo BRICS en que, si bien se ha basado en el sistema de seguridad social universal de la época soviética, podría decirse que ha debido enfrentarse a cambios sociales, económicos y demográficos mayores. Tras la disminución de la población de Rusia en más de 5 millones desde la década de los años noventa, la atención se ha centrado en actividades para mejorar la tasa de natalidad, entre ellas mejoras significativas en las prestaciones familiares y de maternidad, como el aumento de las asignaciones por hijos. También se ha prestado atención a mejorar la adecuación de los servicios de salud y las prestaciones de vejez. Una especificidad de Rusia es el considerable número de trabajadores con derecho al suministro de prestaciones especiales, entre los que se incluye a los trabajadores en las consideradas «ocupaciones peligrosas» y a los empleados en el extremo norte de Rusia. Se reconoce cada vez más que los esfuerzos por extender la cobertura a los trabajadores migrantes informales sólo serán eficaces si se coordinan con medidas destinadas a formalizar este sector. A pesar del crecimiento económico y el superávit en la cuenta corriente, la sostenibilidad de los regímenes de seguridad social en Rusia sigue siendo un reto.

India

La India es un país joven que se caracteriza por una situación demográfica favorable y una alta tasa de natalidad, lo que significa que envejecerá mucho menos deprisa que los demás países del grupo BRICS (excepto Sudáfrica). El principal reto para la India es extender la cobertura a un amplio sector informal o «no organizado» que supone más del 90 por ciento de la fuerza laboral. Para aumentar la cobertura de manera significativa, se deben desplegar esfuerzos en materia de extensión para hacer frente a los retos que plantea la inclusión de este amplio sector. El último decenio ha sido testigo de una serie de iniciativas, tanto en los programas no contributivos como en los contributivos, que buscan hacer frente a este problema: por ejemplo, el Régimen Nacional de Pensiones de Vejez y el Régimen del Seguro Universal

de Salud. A pesar del predominio del sector informal, el Fondo de Previsión de los Asalariados del sector formal cubre a unos 50 millones de trabajadores. En 2009, el régimen se extendió a todos los trabajadores para que pudieran afiliarse de manera voluntaria, pero, ante la falta de aportación de los empleadores, las afiliaciones no han sido muy numerosas.

China

En la última década, China ha aprovechado de su actual situación demográfica favorable, de la voluntad política y de unas finanzas públicas sanas para aumentar sustancialmente la cobertura a través de la introducción y la extensión de diferentes regímenes de seguridad social. Se ha abordado el problema de las grandes diferencias regionales en el entorno socioeconómico y la significativa emigración de las zonas rurales hacia el medio urbano para llegar casi al 100 por ciento de cobertura médica y a tener a la mitad de la población cubierta por las prestaciones de vejez. A pesar del movimiento gradual hacia un sistema universal, la fragmentación del suministro y la gestión de las prestaciones sigue siendo un problema, pues hay muchos programas administrados a nivel regional y nacional por diferentes autoridades. Esto plantea problemas de duplicación de prestaciones, integración con otros programas de prestaciones y políticas de empleo y, en algunas zonas, falta de personal calificado y con experiencia. Dicho esto, la adopción de un enfoque progresivo para gestionar los regímenes antes de extender ampliamente la cobertura, y los esfuerzos continuos, vienen impulsando la creación de un sistema realmente universal.

Sudáfrica

La Constitución de Sudáfrica consagra por ley el derecho a prestaciones de seguridad social. La cobertura de prestaciones está muy extendida; todos los riesgos están cubiertos, en teoría, por una combinación de regímenes contributivos y no contributivos, además de programas de transferencias monetarias. Sin embargo, algunos grupos de trabajadores no tienen pleno acceso a todas las prestaciones, entre ellos los trabajadores domésticos, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores del sector informal. Las prestaciones se basan en un modelo de financiación no contributivo, que se utiliza para las prestaciones de vejez, las prestaciones familiares y los subsidios por discapacidad entre otros, los cuales se basan en un periodo de residencia mínima o en requisitos de ciudadanía y condiciones de edad mínima. Estas prestaciones son de cuantía fija y se otorgan tras comprobar los recursos económicos del solicitante: los altos niveles de pobreza implican que el acceso a las prestaciones en metálico sea muy amplio. Existe un servicio médico público universal; en la práctica, no obstante, hay una gran diferencia entre las prestaciones y servicios para la población que recibe servicios médicos del sistema público y los de los trabajadores asalariados que disfrutan de acceso a seguros médicos privados más amplios. Los principales retos están relacionados con la extensión de la cobertura a los grupos excluidos en la actualidad, la reducción de las desigualdades del sistema, y la mejora de la duración y la suficiencia de las prestaciones en determinadas ramas. Otro reto es la importancia de fortalecer el seguro de desempleo con medidas eficaces de reintegración laboral.

- La fragmentación del pago y el suministro de las prestaciones se viene abordando a través de una mejor coordinación organizativa y el uso adecuado de las TIC. Esto ha llevado a una reducción de la duplicación de las prestaciones y a la mejora de los servicios, y ha permitido a las administraciones responder mejor a los desafíos planteados por el aumento de la emigración.
- En algunos países del grupo BRICS puede observarse un enfoque más proactivo y preventivo. Por ejemplo, la vinculación del seguro de desempleo a las políticas de empleo (tales como la formación profesional) y un enfoque más centrado en la rehabilitación después de un accidente (por ejemplo, para las lesiones por accidente de tráfico en Sudáfrica) a fin de reducir los costos médicos futuros y facilitar el regreso al trabajo.
- La información proporcionada a la población sobre sus derechos en materia de seguridad social ha mejorado mediante el uso de campañas de información basadas en las TIC y a través del trabajo en estrecha colaboración con grupos de la sociedad civil y los grupos que representan a los trabajadores. Esto ha reforzado otras medidas para extender la protección social a los grupos de difícil cobertura.

Retos futuros para los países del grupo BRICS

A pesar de los avances en la extensión de la cobertura, los países del grupo BRICS siguen enfrentándose a una serie de retos. Uno de ellos es la lucha contra la pobreza. También lo es garantizar la futura adecuación de las prestaciones, a la vez que se hace frente a las desigualdades de ingresos. Otro reto es el modo de minimizar las ineficacias administrativas asociadas a los regímenes fragmentados.

Con vistas al futuro, los sistemas de seguridad social en los países del grupo BRICS se enfrentan a seis cuestiones principales:

1. Es probable que los retos demográficos ejerzan mayor influencia en todos los aspectos de las prestaciones: aunque no al mismo ritmo, el aumento de la esperanza de vida y una tasa de natalidad más baja significa que los países del grupo BRICS envejecerán. La cuestión que hay que elucidar es cómo equilibrar la asignación de las transferencias entre las generaciones y en todo el ciclo de vida y, por ende, definir las prioridades en materia de extensión de la cobertura.
2. Frente al aumento de los flujos migratorios, tanto internos como transfronterizos, será necesario adoptar medidas adecuadas en materia de diseño, financiación y administración de las prestaciones.
3. Las estructuras familiares en evolución influirán en la cohesión social, reducirán los mecanismos tradicionales de apoyo y traerán consigo el aumento de la demanda de protección de la seguridad social. Sin mecanismos adecuados de financiación, los sistemas de seguridad social tendrán dificultades para cumplir sus objetivos.

4. Los sistemas de seguridad social se verán cada vez más obligados a tomar medidas con respecto a crisis futuras, como las crisis económicas y los desastres naturales. Es probable que el cambio climático conduzca a más «circunstancias extremas». Además, frente a un aumento en la incidencia de las enfermedades no transmisibles, como la obesidad y la diabetes, los sistemas médicos y de salud deberán desplegar mayores esfuerzos, se deberá centrar la atención en medidas preventivas y proactivas y será necesario invertir en las mismas.
5. Un mundo cada vez más interconectado e interdependiente puede dar lugar a desigualdades cada vez mayores. Aunque estas pueden abordarse mediante prestaciones eficaces, deben estar asociadas a medidas de promoción para reforzar una percepción pública positiva de los sistemas de seguridad social.
6. El doble reto de avanzar hacia la cobertura de la seguridad social para todos y proporcionar prestaciones adecuadas será cada vez más importante.

Para la AISS, el historial y la voluntad política de los países del grupo BRICS en sus esfuerzos por extender la cobertura merece una mayor atención internacional: las administraciones de seguridad social de los países del grupo BRICS marcan el paso de la Seguridad Social Dinámica en acción. Y al afrontar los retos demográficos, de salud, sociales, del mercado laboral y económicos previstos, la expectativa es que los países del grupo BRICS seguirán liderando con el ejemplo.

Fuentes

AISS. 2013. *Extensión de la cobertura de la seguridad social en los países BRICS: Un estudio comparativo sobre la extensión de la cobertura en Brasil, la Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica.* Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)

es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a instituciones y entidades de seguridad social.

La AISS brinda servicios de información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a escala mundial.

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

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int