issa | ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Perspectivas de Política Social 21

África: Una rápida extensión de la cobertura es posible

En ocasiones, se ha creído que la extensión rápida y a gran escala de la cobertura de la seguridad social era imposible en los países africanos de bajos ingresos. Sin embargo, los hechos han desterrado esta idea de las mentes en los últimos años: en Ruanda, por ejemplo, la cobertura del seguro de salud universal se está convirtiendo en una realidad. El caso ruandés, entre otros, atrae la atención hacia avances mucho más positivos que se han observado en la seguridad social africana, avances nacionales centrados firmemente en solventar las necesidades de las poblaciones vulnerables, en la inversión en intervenciones con miras al futuro más tempranas y en la mejora de todos los aspectos relativos al desempeño de las administraciones y de los regímenes de seguridad social. Tal como se concluye en este número de *Perspectivas*, aunque los desafíos en materia de seguridad social siguen siendo importantes, la incidencia positiva de la evolución y tendencias recientes en África, aporta motivos para el optimismo.

Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS

Equilibrio de la seguridad social en África

En África, la cobertura de la seguridad social oscila entre el 5 y el 10 por ciento de la población del África subsahariana y entre el 20 y más del 70 por ciento en los países de ingresos medios del continente. Los elevados niveles de empleo informal se traducen en grandes disparidades de cobertura en muchos países, donde sólo pequeñas minorías, generalmente empleados del sector formal, tienen acceso a una protección completa de la seguridad social. Es habitual que la población rural, los trabajadores autónomos y los marginados de los mercados del trabajo formal, se conviertan en personas vulnerables, quedando excluidas en gran medida de una protección social adecuada o, incluso, de cualquier tipo de protección.

Si se considera África como un todo, la mayoría de los países cuenta con regímenes de seguro de accidentes del trabajo y también

Este número

- Resume la evolución y tendencias recientes en la seguridad social en África
- Demuestra que es posible una rápida extensión de la cobertura contributiva
- Analiza la evidencia africana que confirma la tendencia mundial emergente hacia intervenciones con miras al futuro más tempranas en la seguridad social
- Discute las prioridades en materia de políticas y los desafíos a los que hace frente la seguridad social en África

©AISS 2011
ISSN en línea 1818-5967
Primera publicación en noviembre de 2011
Fotos: iStockphoto; The Family International

brinda cobertura para la vejez, la invalidez y la sobrevivencia. Sin embargo, la provisión de regímenes de prestaciones monetarias de enfermedad y maternidad, así como de prestaciones de asistencia médica, asignaciones familiares y prestaciones de desempleo, está menos desarrollada. Por ejemplo, las asignaciones familiares se conceden únicamente en algo menos de la mitad de los países, en tanto que existen programas de desempleo sólo en cinco de ellos.

No obstante, un informe presentado en 2011 por la AISS – *África: Un nuevo equilibrio para la seguridad social* – demuestra que se continúa progresando en la extensión de una seguridad social eficaz en África. En particular, muchos países han adoptado enfoques innovadores no sólo para mejorar la protección social de los grupos de población vulnerables, sino también para obtener logros decisivos en este campo.

Principales estadísticas

- Existen 55 países en África que suman en total una población compuesta por más de mil millones de personas, de las cuales más de 850 millones viven en el África subsahariana.
- En 2011, la población mundial alcanzó los 7 mil millones de habitantes y, en 2083, llegará a los 10 mil millones. Una buena parte de este incremento futuro se producirá en 58 países con elevadas tasas de fecundidad, 39 de los cuales se encuentran en África.
- La población de África representa el 15 por ciento de la población mundial actual; en el año 2050, representará el 24 por ciento.
- En 2011, el 40 por ciento de la población de África vive en zonas urbanas, lo que significa un incremento superior al 110 por ciento desde 1990.
- Se estima que la cifra de africanos mayores de 60 años ronda los 56 millones, lo cual equivale aproximadamente al 6 por ciento de la población total.
- Alrededor del 50 por ciento de la población africana es menor de 20 años.
- En los países africanos de bajos ingresos, la cobertura de la seguridad social oscila entre el 5 y el 10 por ciento de la población.
- En los países africanos de ingresos medios, la cobertura de la seguridad social oscila generalmente entre el 20 y el 70 por ciento de la población.
- La tasa de crecimiento del PIB africano ascendió al 5,2 por ciento en 2010.

Extensión de la cobertura a poblaciones vulnerables

Con frecuencia, la extensión de la cobertura supone un enfoque gradual y el uso de mecanismos de financiación múltiple. Generalmente se comienza con programas piloto a pequeña escala centrados en las necesidades de grupos de población vulnerables y/o en las poblaciones de áreas geográficas limitadas. Posteriormente, estos programas pueden lanzarse progresivamente a efectos de cubrir a un porcentaje de la población mucho mayor. En este proceso, un desafío importante para las autoridades nacionales consiste en crear la capacidad institucional y desarrollar una estrategia coherente de protección social que evite superposiciones de cobertura innecesarias, a la vez que minimice las brechas en la cobertura.

Dependiendo de las prioridades y de las necesidades definidas a nivel nacional, las poblaciones vulnerables pueden incluir a ancianos o a mujeres y niños, así como por supuesto a la población en edad activa. Un objetivo común de estos programas, que a menudo dependen de la financiación mediante impuestos o donaciones, consiste en mitigar la pobreza entre las familias vulnerables y prevenir la transferencia de la pobreza a través de generaciones. En la práctica, los regímenes suelen otorgar prestaciones monetarias o permiten el acceso a la asistencia sanitaria. En otros casos, se conceden prestaciones en especie, empleos subsidiados o alimentos.

Senegal lanzó un nuevo programa en 2010 –la Iniciativa Nacional para la Protección Social de Grupos Vulnerables– en un esfuerzo por contribuir al alivio de la pobreza, de la vulnerabilidad y de la exclusión social entre la población destinataria, mediante la creación de la capacidad institucional y permitiendo un mayor acceso a las transferencias monetarias y a los productos financieros directos. En 2010, Zambia anunció planes para ampliar un proyecto piloto de pensiones sociales a nivel nacional, el Programa Katete, después de su implementación inicial de 2004 a 2007, con el apoyo de recursos provenientes de donaciones. También con el respaldo de donantes, el Gobierno de Uganda lanzó un proyecto quinquenal de transferencia monetarias en 2011 –Asignaciones de Asistencia Social para el Empoderamiento (SAGE)–, que concederá una asignación de vejez y una asignación de apoyo a las familias vulnerables inicialmente en tres distritos, antes de que se ejecute en otras partes del país.

Se espera que estos avances susciten también externalidades positivas más amplias para las estrategias de desarrollo nacionales, por ejemplo, lograr progresos considerables en materia de igualdad de género, cohesión familiar, alivio de la pobreza e, incluso, en la promoción de la actividad empresarial local.

Fortalecimiento del papel de los regímenes contributivos

En los últimos años, también hemos sido testigos de la introducción de nuevos regímenes de prestaciones contributivas. Esto se ha visto, por ejemplo, en Mauricio (prestación de desempleo), Kenia (régimen de pensiones contributivas para el sector informal) y Etiopía (pensión obligatoria para los empleados del sector privado). Malawi busca establecer un sistema de cuentas individuales obligatorias para la mayoría de los trabajadores con arreglo a un nuevo fondo nacional de pensiones. Hasta ahora, Malawi no contaba con un sistema de pensiones obligatorio para los trabajadores del sector privado.

Asimismo se han introducido nuevos programas de asistencia sanitaria, que incluyen:
- Etiopía: seguro de salud social, que cubre a todos los contribuyentes fiscales y brinda cobertura voluntaria a los no contribuyentes, incluidos los agricultores y los desempleados, en virtud de un seguro de salud con base comunitaria.
- Gabón: seguro de salud obligatorio para personas de bajos ingresos, funcionarios públicos y trabajadores del sector privado.
- Mali: seguro de salud obligatorio para funcionarios públicos en activo y jubilados, sus beneficiarios, así como para trabajadores cubiertos por el código del trabajo y sus beneficiarios.

– Togo: seguro de salud contributivo obligatorio para funcionarios públicos.
– Uganda: seguro de salud nacional obligatorio, que tiene como objetivo a los empleados del sector público antes de extender la cobertura a los trabajadores del sector privado y del sector informal.

Es de gran importancia la extensión de la cobertura de la asistencia sanitaria en Ruanda, que se destaca por representar un caso exitoso fundamental en África que servirá de inspiración para otros países. Utilizando de forma innovadora las fuentes de financiación mixtas (es decir, una combinación de ayuda internacional, regímenes de seguro de salud con base comunitaria, subsidios gubernamentales para grupos marginales y el seguro social para el sector formal), casi toda la población de bajos ingresos de Ruanda cuenta ahora con una cobertura del seguro de salud. El ejemplo de Ruanda demuestra que la extensión de la cobertura en el marco de programas contributivos puede conseguirse y efectuarse de manera relativamente rápida.

Una tendencia mundial con dimensiones africanas

La historia de la evolución y tendencias recientes en la seguridad social en África es algo más que sólo la cuestión de la extensión de la cobertura. Un análisis de ámbito mundial presentado por la AISS en el Foro Mundial de la Seguridad Social celebrado en Ciudad del Cabo (2010), que ha reafirmado el análisis de los recientes datos africanos, revela un movimiento emergente hacia lo que la AISS llama «un nuevo equilibrio para la seguridad social». Esto significa que un creciente número de sistemas de seguridad social concede una mayor importancia a las intervenciones prospectivas más tempranas. En particular, muchas de estas intervenciones se han centrado en el impulso de medidas proactivas y preventivas para mejorar la salud y apoyar el empleo.

A pesar de que este desplazamiento hacia un nuevo equilibrio en la seguridad social en África es relativamente reciente, ya se ha puesto en marcha en determinados países del continente. Por ejemplo, algunos de los regímenes incluyen medidas de prevención explícitas en las prestaciones de asistencia sanitaria: Mauritania y Mali. En otras partes, como en la República Unida de Tanzania, la Caja Nacional del Seguro de Salud auspicia actividades deportivas preventivas destinadas a los asegurados que presentan un mayor riesgo de desarrollar patologías médicas crónicas. La Agencia Nacional del Seguro de Enfermedad de Marruecos se ha asociado con el Ministerio de Salud y las instituciones médicas para implementar un programa integral de prevención de las enfermedades de larga duración. La Caja Nacional de Seguridad Social de Gabón ha creado una estructura para prevenir las enfermedades profesionales, que se centra en la prevención y en el diagnóstico precoz de ciertas enfermedades, incluidas tanto las enfermedades transmisibles como algunas enfermedades crónicas, por ejemplo, la diabetes.

Las medidas proactivas con miras al futuro son más evidentes en forma de programas de transferencias monetarias condicionales o incondicionales. Con frecuencia, estos programas están dirigidos a familias con hijos y/o a familias con trabajo insuficiente. Algunos programas ofrecen prestaciones sujetas a la matricula y a la asistencia escolar de los niños o al cumplimiento de ciertos objetivos de salud (por ejemplo, la vacunación o los requisitos de revisión médica). Tomando como referencia en gran medida el modelo de experiencias anteriores en Latinoamérica, existen versiones africanas en Burkina Faso, Egipto, Etiopía, Ghana, Kenia, Liberia, Mali, Malawi, Uganda y la República Unida de Tanzania, adaptadas a las condiciones y las necesidades locales.

Otros programas buscan promover el empleo y la reinserción, tanto mediante obras públicas como, excepcionalmente, a través de programas de garantía de empleo. Aunque el impacto de estos regímenes puede variar, encontramos ejemplos importantes en Etiopía, Malawi, Ruanda y Sudáfrica, que ofrecen cierto grado de empleo garantizado o un apoyo a los ingresos a más largo plazo. También se encuentran medidas con miras al futuro en regímenes de seguro social, como la Prestación Transitoria de Desempleo en Mauricio.

La respuesta proactiva de Mauricio al desempleo

La Prestación Transitoria de Desempleo (TUB) tiene el propósito de prevenir el desempleo de larga duración concediendo asistencia temporal a los trabajadores despedidos del sector privado, que se afilian a un régimen de transferencias a cambio de trabajo. Como régimen de seguro social, la TUB va más allá de una simple sustitución de ingresos, ya que ofrece servicios de colocación, formación y reciclaje laborales, además de asistencia para iniciar una pequeña empresa. Financiada parcialmente mediante cotizaciones de los empleados, esta prestación es un ejemplo promisorio de cómo es posible combinar la compensación de los ingresos con actividades de reinserción innovadoras.

Eficiencia y eficacia administrativas y operativas

Tal como demuestran los datos provenientes de todo el continente, la mejora de la seguridad social en África comienza con la incorporación de mejoras en la gobernanza de las administraciones de seguridad social africanas, así como con el fortalecimiento de la eficiencia y la eficacia administrativas y operativas de los regímenes de seguridad social, como ha ocurrido, por ejemplo, en Camerún, Gabón y Marruecos. La realización de mejoras que conducen hacia la excelencia en la administración favorece la credibilidad de los regímenes de seguridad social, fortalece el apoyo público a éstos y contribuye a la concreción de las aspiraciones nacionales en materia de inclusión social y justicia social. En África, se distinguen seis avances importantes destinados a apoyar la consecución de la excelencia administrativa.

Seis avances hacia la excelencia administrativa

– Un uso más amplio de indicadores de referencia y estadísticos para dirigir y medir las mejoras en el desempeño.
– Integración de la gestión del riesgo en todos los ámbitos de la administración de la seguridad social.
– Maximización de las prácticas de inversión de fondos de la seguridad social con niveles aceptables de riesgo.
– Mejora de los servicios de recaudación de las cotizaciones de la seguridad social.
– Mejora de los procesos relativos a las prestaciones y de la infraestructura TIC.
– Empoderamiento de los empleados de la seguridad social como impulsores decisivos del desempeño.

Calidad y suficiencia de las prestaciones y de los servicios

Hasta la fecha, un desafío para muchos sistemas de seguridad social africanos consiste en brindar prestaciones y servicios que satisfagan las cambiantes expectativas del público en lo que a adecuación y calidad se refiere. En consecuencia, la realización de mejoras en la suficiencia y en la calidad de las prestaciones y de los servicios es especialmente importante, sobre todo de cara a aumentar el apoyo popular a los regímenes de seguridad social. Sin embargo, para países de bajos ingresos que se caracterizan por unas bases impositivas ajustadas, bajos niveles de cobertura de la seguridad social, instituciones públicas subdesarrolladas y especialmente por una media baja de ingresos per cápita, la consecución de una mayor suficiencia y de una mayor calidad puede verse restringida por lo que es posible en la práctica.

Aunque la suficiencia se percibe a menudo sólo en términos monetarios (el valor de una prestación en metálico), la suficiencia en la seguridad social tiene que entenderse como algo más que una medida de los ingresos; un programa adecuado debería ser sostenible y sólido como para resistir los acontecimientos adversos. En definitiva, tiene que garantizar a los beneficiarios la seguridad de la suficiencia.

La realización de mejoras en la calidad demanda un enfoque estratégico para garantizar la calidad en la administración y en la distribución de servicios, siempre que sea posible tal como lo definen los principios generales, las directrices y las referencias. El personal de la seguridad social tiene que trabajar para inculcar una cultura de la calidad, como se ha visto en Ghana, Sudáfrica y la República Unida de Tanzania. A efectos de apoyar al personal de la seguridad social para que garantice los derechos de los afiliados a prestaciones y servicios de calidad, los afiliados pueden desempeñar también un papel cumpliendo plenamente sus obligaciones respecto a los regímenes de seguridad social. En algunos países, esto se ha facilitado mediante una reforma innovadora de los sistemas de recaudación impositiva y de pago de las cotizaciones, incluido el uso de la tecnología de la telefonía celular para la transferencia de las cotizaciones.

Evaluación actual y objetivos futuros

La evaluación de los avances y tendencias recientes en la seguridad social de África en general es positiva, lo cual da motivos para el optimismo. Junto con un papel cada vez más importante de los enfoques proactivos y preventivos, se ha conseguido un avance significativo en muchos países en la extensión de la cobertura, en la mejora de la suficiencia y de la calidad de las prestaciones y de los servicios, así como en la consecución de unas administraciones de seguridad social más eficientes y eficaces, temas centrales de investigación abordados por el informe de la AISS sobre África. En general, pueden extraerse cuatro mensajes fundamentales.

En primer lugar, la extensión eficaz de la cobertura respecto de las prestaciones monetarias esenciales y de asistencia sanitaria, sigue siendo la principal prioridad de la seguridad social y el mayor desafío político para el continente. No obstante, se ha conseguido avanzar y así se ha hecho de manera muy significativa en algunos países.

En segundo lugar, un mejor acceso a la asistencia sanitaria primaria y preventiva, además de a las asignaciones familiares, que son las dos áreas en las que más se necesitan estrategias de intervención prospectiva temprana (proactiva y preventiva) y en las que, sus incidencias positivas probablemente, son más pronunciadas y se perciben generalmente de forma inmediata.

En tercer lugar, la continuación y la cuantificación de las mejoras en la suficiencia y en la calidad de las prestaciones y de los servicios tienen que incorporarse más plenamente como objetivos de reforma necesarios, aunque éstos sigan dependiendo de los recursos.

En cuarto lugar, más avances hacia la buena gobernanza y la excelencia administrativa son indispensables para mejorar el desempeño eficiente y eficaz de los regímenes de seguridad social y para fortalecer la legitimidad de los sistemas de seguridad social.

Mirando al futuro, todavía se requerirán mayores esfuerzos para mejorar el alcance y la sostenibilidad de los regímenes y sistemas de seguridad social en África. En las próximas décadas, un desafío difícil consistirá en equilibrar las crecientes presiones financieras y la necesidad de invertir más en las poblaciones en aumento en los países africanos, así como en hacerlo de manera que apoye los valores fundamentales de la seguridad social, es decir, la equidad y la solidaridad. A pesar de los avances conseguidos recientemente en muchos países, para África siguen siendo objetivos importantes la consecución de sociedades socialmente inclusivas, las economías productivas y la «seguridad social para todos».

Fuentes

AISS. 2010. *Una seguridad social dinámica: Asegurar la estabilidad social y el crecimiento económico* (Evolución y tendencias: informe global, 2010). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

AISS. 2011. *Africa: A new balance for social security* (Developments and trends). Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social. También disponible en francés.

ESA. 2011. *World population prospects: The 2010 revision.* Nueva York, NY, Naciones Unidas – Departamento de Asuntos Económicos y Sociales – División de la Población.

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**