

Tender una red de protección social

China, la nación más poblada del planeta, emprende reformas para mejorar los sistemas de salud y jubilación

Steve Barnett y Nigel Chalk

LA CRISIS financiera internacional dejó un reguero de víctimas: bancos en quiebra, mercados paralizados, recesiones... Pero parece estar perfilándose un claro en medio de tanto caos: el esfuerzo concertado de China por fortalecer la red de protección social.

Cuando la economía mundial se desmoronó y la demanda externa de productos chinos se evaporó, el gobierno se replegó sobre las fuentes internas de demanda. Puso en marcha un ambicioso programa de expansión fiscal muy concentrado en el gasto en infraestructura. Pero una fuente para nada desdeñable fueron las políticas encaminadas a mejorar el sistema jubilatorio e instituir un régimen de atención de la salud mejor, más eficaz y universal. Se trata apenas de los primeros pasos en el esfuerzo redoblado por tender una red de protección social que reduzca la desigualdad de ingresos y promueva el bienestar de más de mil millones de personas. Estas reformas están ocurriendo en un momento en que las economías avanzadas, como Estados Unidos y muchas de Europa, están luchando con el gasto jubilatorio y sanitario a largo plazo.

Menos necesidad de ahorro

Es raro que en China alguien no ahorre (véase el gráfico 1), ya se trate del gobierno, las empresas o los hogares. Y no son solo los hogares: la juventud y la tercera edad son los grupos que más ahorran, exactamente lo opuesto de lo que sucede en las economías avanzadas (véase el gráfico 2). Entre la población de mayor edad, gran parte del ahorro es netamente precautorio: dada la longevidad del ciudadano promedio, existe el temor de que el costo de la vida o de la atención de la salud agote los medios económicos y conduzca a la indigencia en la vejez. Incluso los hogares más jóvenes temen al riesgo de una enfermedad crónica o catastrófica costosa. Como el mercado privado de seguros médicos y anualidades está subdesarrollado, los hogares tienen un fuerte incentivo para ahorrar más de lo necesario a fin de autoasegurarse. Con un seguro social más sólido, ese tipo de ahorro precautorio ya no sería tan necesario y, en consecuencia, el consumo privado aumentaría. Ese estímulo al consumo es en muchos sentidos una consecuencia beneficiosa de reformas

intrínsecamente aconsejables para proteger a los pobres y mejorar el nivel de vida. Además, tendría efectos positivos para el resto del mundo: parte del nuevo consumo absorbería importaciones y eso ayudaría a corregir los desequilibrios mundiales.

Mejora del sistema jubilatorio

China lucha desde hace años con un régimen jubilatorio complejo y fragmentado que ni ofrece cobertura a gran parte de la población ni brinda un apoyo convincente a los beneficiarios. Hay diferencias marcadas entre las provincias; entre los residentes rurales, migrantes y urbanos, e incluso entre profesiones. Imprimirle coherencia es un reto de larga data, pero en los últimos años hubo un avance considerable.

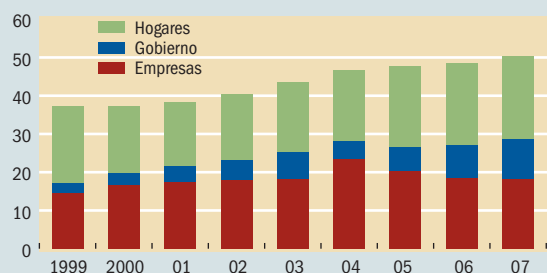
Fundamentalmente, en medio de la crisis internacional, el gobierno desplegó un nuevo sistema jubilatorio para la población rural que ya tiene más de 55 millones de afiliados y que para fines de año cubrirá a alrededor de 23% de los condados rurales. El programa brinda una jubilación mensual básica de 60 a 300 yuan, según la región y la cuenta de cada participante. La participación es voluntaria y requiere

Gráfico 1

Engordando la alcancía

Entre 1999 y 2007, el ahorro total de China aumentó de menos del 40% del PIB a más del 50%.

(Tasa de ahorro, como porcentaje del PIB)



Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI.

un aporte anual de 100 a 500 yuan. El resto de los fondos proviene del gobierno central y de gobiernos locales y provinciales, aunque es el central el que cubre el grueso de los costos en las provincias de menor ingreso del oeste y del interior del país. Esta reforma promoverá el consumo reduciendo el ahorro precautorio y, aún más directamente, incrementando el ingreso de los afiliados. Son más de 16 millones de personas las que ya acceden a los beneficios.

Paralelamente a la ampliación de la pensión básica, se está procurando mejorar el funcionamiento de las pensiones urbanas tradicionales. Un nuevo programa público permite transferirlas de una provincia a otra, y hacer lo propio con los aportes. Esa reforma seguramente facilitará la movilidad laboral. Además, muchas provincias están trabajando en la mancomunación de riesgos, unificando los aportes y los pagos de los fondos de pensiones a lo largo y a lo ancho del territorio de cada una.

Aunque todos estos cambios representan un logro importante, aún queda mucho por hacer. En particular, se podría uniformar los planes de pensión a nivel nacional para facilitar la portabilidad y garantizar la igualdad geográfica. Además, sería útil simplificar el sistema actual de planes jubilatorios provinciales, nacionales y ocupacionales. Convendría que las autoridades se fijaran como meta última la mancomunación del riesgo a escala nacional, de modo que el sistema de pensiones chino se transforme en una red de seguridad verdaderamente eficaz que le asegure a la tercera edad un nivel de vida mínimo sin excepciones y desincentive así el ahorro precautorio elevado. A la vez, China tiene la oportunidad de aprender de las equivocaciones de las economías avanzadas y reformar el régimen jubilatorio, evitando costos fiscales excesivos a corto y largo plazo.

Ampliación de la cobertura médica

Además de los cambios en la seguridad social, en 2009 China anunció una reforma trienal exhaustiva del sistema de salud con la meta de poder ofrecer una atención fiable, asequi-

ble y universal para 2020. Los principales objetivos son los siguientes:

- **Lograr que la atención sea más equitativa** fortaleciendo sustancialmente la red de centros médicos en zonas rurales, ampliando el acceso a los planes de seguro médico y reduciendo los copagos de los hogares. Por ejemplo, los hogares rurales reciben ahora un reembolso equivalente a 55% de los gastos, lo cual muestra tanto el progreso sustancial de los últimos años —en 2004 la cifra era inferior a 30%— como el margen restante de mejora.
- **Reducir los costos** a través de una variedad de programas para reorganizar la estructura de precios de los medicamentos y los servicios médicos, desincentivando el uso excesivo de intervenciones y fármacos. A la larga, los cargos por servicios médicos individuales serán sustituidos por un pago total al proveedor, a precios fijados de acuerdo con la enfermedad.
- **Mancomunar mejor los riesgos** alentando la participación en los planes de seguro médico y facilitando la portabilidad.
- **Mejorar la calidad** promoviendo la formación y la investigación; mejorando la supervisión, la regulación y las normas de calidad para médicos, hospitales y empresas farmacéuticas; alentando el control de las enfermedades y los servicios preventivos y de salud materno-infantil, y ampliando el financiamiento público de la educación sobre salud.

Como parte de este programa, el gasto sanitario público aumentará casi el 3% del PIB en 2009–11. Alrededor de dos tercios de ese financiamiento adicional se destinará a ampliar la cobertura de los seguros en zonas rurales y para jubilados, desempleados, universitarios y trabajadores migrantes residentes en zonas urbanas. Para fines de 2011, el gobierno tiene prevista la cobertura del 90% de la población. Parte de esa ampliación de la cobertura ocurrirá mediante subsidios más generosos a los hogares rurales, que contribuirán con ellos a planes de seguro médico. Otros fondos garantizarán el acceso de todas las regiones rurales a hospitales, centros médicos y clínicas locales: en los próximos tres años, el gobierno construirá 29.000 centros médicos y 2.000 hospitales, y capacitará a 1,4 millones de profesionales nuevos encargados de atenderlos.

Aunque sería prematuro juzgar los resultados, el gobierno ha asignado gran prioridad a fortalecer el sistema sanitario de una manera que sea sostenible y evite los problemas fiscales que está causando en muchas economías avanzadas la escalada de estos costos. China claramente ha asumido un compromiso renovado para ofrecer a la totalidad de la población una buena atención de la salud y una jubilación básica universal, que aliviará el riesgo para la tercera edad y —a medida que se afiance la confianza en una atención médica pública fiable y al alcance de todos— le restará motivación al elevado ahorro precautorio de los hogares. ■

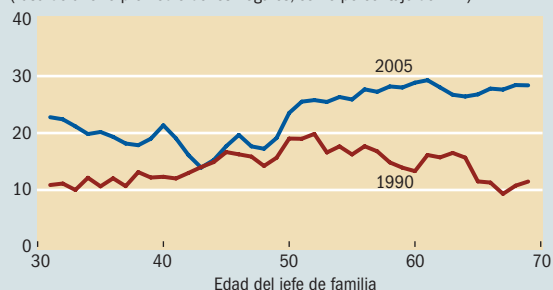
Steve Barnett es Subjefe de División y Nigel Chalk es Asesor Principal en el Departamento de Asia y el Pacífico del FMI.

Gráfico 2

Viejos y jóvenes

En China, los hogares con viejos o jóvenes a la cabeza son los que más ahorran.

(Tasa de ahorro promedio de los hogares, como porcentaje del PIB)



Fuentes: Autoridades chinas y estimaciones del personal técnico del FMI.