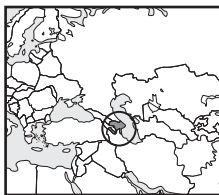


## AZERBAIYÁN

# ¿La riqueza petrolera podrá cubrir las necesidades sociales?



Dieciséis años después de la recuperación de la independencia y del cambio a la economía de mercado, Azerbaiyán aún no adoptó un sistema adecuado de seguridad social. La gran cantidad de refugiados y de personas desplazadas dentro del país crean una demanda de protección social aun mayor, mientras la población en proceso de envejecimiento presiona al sistema de pensiones. La gran cantidad de ingresos procedentes del petróleo implica que el país puede cubrir las necesidades sociales con más eficacia, pero el porcentaje del gasto público dedicado al gasto social sigue siendo sumamente insuficiente.

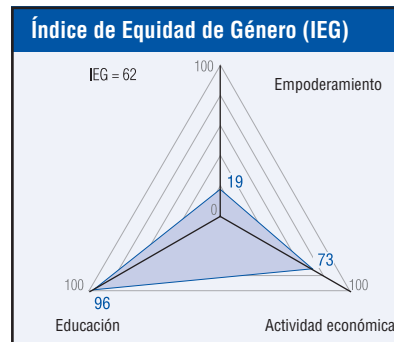
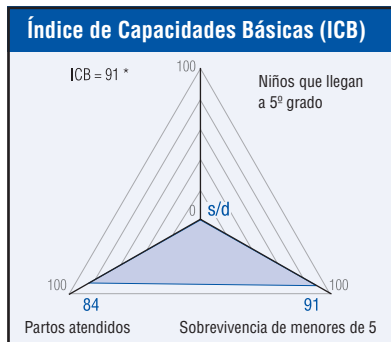
Public Finance Monitoring Centre (PFMC)  
Kenan Aslanli

Azerbaiyán, que en el pasado fue una república soviética con un sistema integral de seguridad social financiado por el Estado, recuperó la independencia hace 16 años y adoptó la economía de mercado, pero aún no logró establecer un sistema adecuado de protección social. Las personas que antes tenían acceso a todos los bienes y servicios esenciales (aunque de baja calidad), ahora deben confrontar las severas reglas que impone el mercado. El debilitamiento de la función del Estado y la ausencia de una infraestructura administrativa desarrollada significaron que, en la época postsoviética, la mayoría de la población quedara librada a su suerte para resolver sus problemas socioeconómicos. Sólo en los últimos años el Estado adoptó medidas significativas para garantizar las necesidades de seguridad social de la población, pero hasta el momento las mismas no brindaron una solución plena.

Tras la recuperación de la independencia a principios de la década de 1990, Azerbaiyán fue objeto de una agresión militar armenia que provocó la captura de 20% del territorio nacional. Como consecuencia, aproximadamente un millón de ciudadanos y ciudadanas azeríes se convirtieron en personas refugiadas y desplazadas dentro del país, obligadas a instalarse en otras zonas y ciudades. Hoy Azerbaiyán tiene una de las proporciones per cápita más elevadas del mundo de personas refugiadas y desplazadas dentro del país, y se prevé que para 2007 el gasto de la seguridad social dirigido específicamente a este sector de la población ascienda a AZN 150 millones (USD 164,3 millones), más del 2% del gasto total del presupuesto estatal.

Otro desafío que enfrentó el país en años recientes fue la elevada tasa de desempleo. En la actualidad, uno de cada tres azeríes económicamente activos trabaja en la Federación Rusa o en otros países de la Comunidad de Estados Independientes, donde se les recibe como 'mano de obra barata'. Los trabajadores y trabajadoras en el exterior envían al país aproximadamente USD 1.000 millones por año, y se calcula que esas remesas comprenden hasta 25% del ingreso promedio de las familias azeríes.

Paradójicamente, Azerbaiyán también comenzó a atraer inmigración como consecuencia del reciente *boom* del petróleo. El repentino y enorme incremento de los ingresos procedentes del petróleo



desató el temor por el contagio de la 'enfermedad holandesa', especialmente con respecto a síntomas de esta 'enfermedad' tales como la inflación galopante. La creación del Fondo Estatal del Petróleo para redistribuir la riqueza petrolera en toda la economía nacional tiene el objetivo de contrarrestar estas consecuencias negativas. No obstante, los sectores más vulnerables de la sociedad, aquellos con bajos ingresos y sin seguridad social, comienzan a sentir el aguijón de la creciente inflación.

### Gasto en protección social: crece en cantidad y cae en porcentaje

Entre 2003 y 2007 el gasto presupuestario destinado a la seguridad social y a los programas de asistencia social prácticamente se triplicó y alcanzó AZN 612,8 millones (USD 671,2 millones) en 2007. El incremento promedio anual del gasto destinado a la seguridad social entre 2003 y 2006 fue de 15% y representó el menor incremento entre todas las partidas presupuestarias. Sin embargo, en 2007 el gasto en seguridad social aumentó un sorprendente 79,5% respecto del año anterior. Pero a pesar de ese crecimiento impresionante en la cantidad de dinero asignada, la proporción del gasto presupuestario que representa el gasto social indica un panorama distinto.

Como se puede ver en la Tabla 1, el porcentaje del total del gasto presupuestario asignado a la seguridad social y la asistencia social disminuyó de 16,8% en 2003 a 9,0% en 2006. Aunque la cifra subió una vez más en 2007, a 9,7%, sigue siendo un porcentaje menor del gasto presupuestario que en 2003.

\* Uno de los componentes del ICB fue imputado en función de información de países de nivel similar.

El gasto en seguridad social y asistencia social como proporción del PBI también descendió anualmente entre 2003 y 2006, hasta subir en 2007 para aproximarse a la cifra de 2003, como queda ilustrado en la Tabla 1 y la Figura 1.

En los últimos cuatro años, 32% del incremento del gasto de seguridad social – AZN 127 millones (USD 139,1 millones) – correspondió al incremento del gasto de las pensiones, mientras 17,5% representan mayores partidas para las medidas de seguridad social destinadas a los refugiados y a las personas desplazadas dentro del país. El resto se destinó al aumento del gasto en diversos programas de asistancia social y prestaciones dirigidas a las personas con bajos ingresos.

En 2003 el gasto combinado del Estado en los cuatro sectores del 'gasto social' (educación, seguridad social y asistencia social, atención médica y cultura y artes) totalizó 43% de todo el gasto presupuestario. En el presupuesto de 2007, sin embargo, el porcentaje del gasto representado por estos cuatro sectores descendió a 27,7%. Entre tanto, el porcentaje del presupuesto destinado al gasto en las inversiones subió de 7,9% a 31%. En otras palabras, en 2007 se destinaron más fondos a las inversiones que a los cuatro principales sectores que constituyen el gasto social.

### Reformas de las pensiones para lograr la sostenibilidad financiera

Las pensiones se financian con el presupuesto del Fondo Estatal de Protección Social (FEPS). Las rentas públicas del presupuesto del FEPS ascendieron a AZN 590 millones (USD 646,2 millones) en 2006, y el gasto totalizó AZN 562 millones (USD 615,5 millones). Las fuentes de los ingresos del FEPS

son las aportaciones obligatorias a la seguridad social que pagan los empleados y las empresas, así como las transferencias presupuestarias del Estado. Estas transferencias disminuyeron 10,2% en 2006 en comparación con 2005, pero aumentaron posteriormente 67% en el presupuesto estatal de 2007. Los principales desembolsos del FEPS se destinan a las llamadas pensiones de trabajo para los trabajadores jubilados.

Las pensiones se rigen por la Ley sobre Pensiones Laborales adoptada el 7 de febrero de 2006. Los trabajadores y trabajadoras deben realizar aportaciones obligatorias a la seguridad social, lo cual les da el derecho a recibir pensiones de vejez, de discapacidad o de supervivencia, que se otorgan a sus familias en el caso de su muerte. Para quienes no trabajaron nunca, el Estado proporciona pensiones 'sociales' de vejez, supervivencia y discapacidad.

Como muchos países en todo el mundo, Azerbaiyán enfrenta el envejecimiento de su población y, por lo tanto, un porcentaje creciente de pensionistas. Con el fin de enfrentar este desafío el 17 de julio de 2001 se aprobó por decreto presidencial el Plan de Reforma de las Pensiones. El objetivo expreso de la reforma es elaborar un nuevo sistema de pensiones justo, sostenible financieramente y transparente, y por el cual los servicios sociales prestados se correspondan con el nivel de participación de las personas individuales en el sistema de seguridad social. El medio para cumplir con este objetivo fue la introducción de cuentas de seguridad social individuales.

El objetivo definitivo es establecer un sistema de pensiones de varios pilares con tres elementos constitutivos. El primer pilar es el sistema de reparto, basado en la solidaridad intergeneracional. En otras palabras, las pensiones que se pagan a los trabajadores jubilados se financian con las aportaciones de los trabajadores activos y sus empresas. El segundo pilar es un plan definido de aportaciones, basado en cuentas individuales, por oposición al plan definido de prestaciones que se aplica tradicionalmente en el país. Y el tercer pilar son los fondos voluntarios de pensión privada. Como la aplicación de un sistema con varios pilares es un emprendimiento totalmente nuevo para el país, el gobierno solicitó el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y otras organizaciones internacionales.

### Aportaciones a la seguridad social financian una amplia gama de servicios

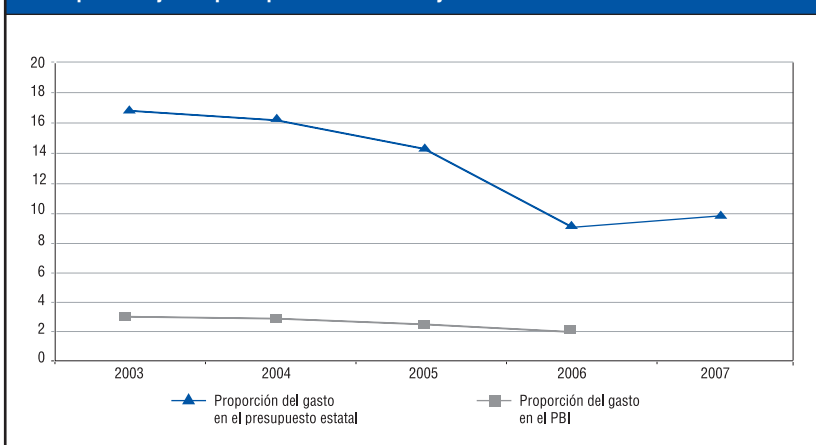
Las aportaciones a la seguridad social que pagan los empleados y las empresas también ayudan a financiar las prestaciones por enfermedad, maternidad y discapacidad temporal, las subvenciones funerarias, las prestaciones por desempleo y las asignaciones infantiles. Los fondos públicos subsidiaban estas y otras medidas de protección social.

El Ministerio de Trabajo y Protección Social realiza un control general de los servicios de seguridad social. Las ramas locales del ministerio son responsables de la administración de las prestaciones sociales, mientras el FEPS recauda y gestiona los fondos financieros de las aportaciones y las prestaciones.

**TABLA 1. Principales indicadores del gasto en seguridad social y asistencia social**

	2003	2004	2005	2006	2007
Cantidad del gasto en seguridad social y asistencia social (AZN millones)	213,1	236,6	302,9	341,5	612,8
Incremento en la cantidad del gasto comparado con el año anterior (%)	12,1	10,8	28,3	11,9	79,5
Proporción del total del gasto presupuestario (%)	16,8	16,1	14,2	9,0	9,7
Proporción del PBI (%)	3,0	2,8	2,4	1,9	2,8

**FIGURA 1. Evolución del gasto en seguridad social y asistencia social como porcentaje del presupuesto del Estado y el PBI**



Aunque Azerbaiyán no cuenta con un sistema de seguro de paro propiamente dicho, algunos desempleados y desempleadas reciben mensualmente prestaciones de compensación. Las estadísticas oficiales registraron 54.700 personas desempleadas el 1º de octubre de 2006, lo cual equivale a una tasa oficial de desempleo de 1,4%. Del número total de desempleados, 51,3% eran mujeres. Del número total de personas registradas oficialmente como desempleadas, 5,2% (2.864) recibían asistencia social en función de la Ley sobre el Trabajo de la Población (2001). El monto promedio mensual de asistencia social que se pagó por desempleo representó AZN 53,50 (USD 58,60), lo que equivale a 36,3% del salario mensual promedio de la población trabajadora en septiembre de 2006.

### Asistencia dirigida a los sectores vulnerables

En los últimos dos años el gobierno ha aplicado un sistema de asistencia social estatal dirigida a fortalecer la seguridad social de las familias con bajos ingresos. Esta asistencia se financia a través del presupuesto público y se proporciona a las familias cuyos ingresos totales combinados son inferiores al salario mínimo vital determinado para el número de personas en el hogar, por motivos fuera de su control como, por ejemplo, que al menos un integrante de la familia sufra discapacidad, haya muerto, se considere desaparecido o muerto por la justicia, esté cumpliendo pena de cárcel o se carezca de información sobre su paradero.

Las estadísticas del primer trimestre de 2007 indican que 45.527 familias, o 207.148 personas,

recibían asistencia social dirigida, y que 4.740 de ellas eran familias de refugiados y personas desplazadas dentro del país. En la actualidad, el pago promedio de las prestaciones por asistencia dirigida es de AZN 58,40 (USD 64) por familia y de AZN 12,80 (USD 14) por integrante de la familia.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años para reforzar el sistema de seguridad social (que incluyen iniciativas como la reforma del sistema de pensiones), la necesidad de que se adopten reformas institucionales y financieras no ha disminuido. Las crecientes y enormes oportunidades financieras como consecuencia de los ingresos procedentes del petróleo hacen que el país pueda cubrir las necesidades sociales de una manera más integral. Sin embargo, el presupuesto del Estado sigue sin contar con una orientación social adecuada. ■

### Referencias

- Banco Nacional de Azerbaiyán, <www.nba.az>.
- Centro de Capacitación del Fondo Estatal de Protección Social, <www.pensionreform.az>.
- Centro de Monitoreo de las Finanzas Públicas (PFMC), <www.pfmc.az>.
- Comité de Estadística del Estado, <www.azstat.org>.
- Fondo Estatal de Protección Social, <www.ssp.gov.az>.
- Gabinete de Ministros, <www.cabmin.gov.az>.