

Pension watch

Informes sobre la protección social en la vejez



Informe no. 9

Contenido

- 1 Estableciendo el vínculo
- 3 ¿Qué opciones hay?
- 4 Conclusión

‘Pisos’ de protección social y sistemas de pensiones:

El papel de las “pensiones ciudadanas”

Por Charles Knox-Vydmanov

Cada vez se reconoce más el papel de los pisos de protección social en la erradicación de la pobreza, en la disminución de la desigualdad y en su aporte al crecimiento económico equitativo en países en vías de desarrollo. La seguridad de ingresos en la vejez es un elemento central de los pisos de protección social; a pesar de ello, la discusión en torno a ampliar estos pisos ha estado en gran medida separada de debates simultáneos sobre la expansión y la reforma de sistemas de pensiones. Tanto en el nivel nacional como internacional, el tema de las pensiones y jubilaciones tiende a ser tratado por un grupo de actores diferente al que trata la protección social como tema de desarrollo. Este informe establece el vínculo entre los pisos de protección social y los sistemas de pensiones e introduce el concepto de “pensión ciudadana” como enfoque, particularmente relevante en países en vías de desarrollo.

Estableciendo el vínculo

En la última década se ha dado un reconocimiento cada vez mayor a la importancia de la protección social en los países en vías de desarrollo más allá de las “redes de seguridad” que se enfocan en el alivio de corto plazo en períodos de emergencias. A pesar del alto crecimiento económico de muchos países, la pobreza ha permanecido en niveles altos y la desigualdad se ha incrementado. Sin embargo, varios países han ido en contra de esta tendencia proporcionando sistemas de protección social completos. Estas experiencias han demostrado dos cosas: primero, que la protección social es fundamental para combatir la pobreza y la desigualdad, y para asegurar que el crecimiento sea incluyente; y segundo, que en lugar de ser exclusivos de economías más ricas, las políticas de protección social significativas y efectivas son posibles en contextos de bajos ingresos. Países como Brasil y Sudáfrica han sido reconocidos como pioneros en este campo, y se han unido a ellos países de ingresos más bajos como Bolivia, Nepal y Timor Oriental. Además, la crisis económica mundial ha generado la necesidad de analizar una gama de ejemplos de países, incluyendo Brasil y China, donde la implementación de sistemas sólidos de protección social ha disminuido el impacto directo de la crisis en las personas y a la vez ha actuado como fuerte medida contracíclica.¹

HelpAge
International

personas mayores
protagonistas

Cuadro 1: ¿Qué es un piso de protección social?

Un piso de protección social es un sistema que garantiza seguridad de ingresos y acceso a servicios básicos a lo largo del curso de vida.

La Recomendación 202 de la OIT, sobre “pisos de protección social nacionales”, insta a los países a establecer, lo antes posible, pisos de protección social que incluyan al menos cuatro garantías de seguridad social. Éstas se pueden resumir como sigue:

1. Acceso a cuidados de salud esenciales, incluyendo cuidados de maternidad.
2. Seguridad de ingresos básicos para niños (proporcionar acceso a la nutrición, a la educación, a cuidados y a cualquier otro bien y servicio necesario).
3. Seguridad de ingresos básicos para personas en edad activa, incapaces de generar ingresos suficientes (particularmente en casos de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad).
4. Seguridad de ingresos básicos para personas adultas mayores.

El concepto no busca dar ‘recetas’ y está basado en el ejemplo de países que han logrado extender pisos de manera exitosa. También es intencionalmente flexible en su implementación, por ejemplo:

- Los países pueden incluir una gama más amplia de garantías de seguridad social, y algunas definiciones incluyen otros servicios como ser vivienda, agua y saneamiento.
- Lo que constituye un piso adecuado mínimo se encuentra definido en el nivel nacional, asegurando que la seguridad de ingresos básicos permita una vida de dignidad y que sea proporcional a los umbrales nacionales, y que los cuidados de salud cumplan con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.
- Las garantías de seguridad social pueden lograrse a través de una combinación de esquemas contributivos y no contributivos.

Para antecedentes más detallados sobre el concepto de pisos de protección social, ver: ILO Social protection floor for a fair and inclusive globalization (Pisos de protección social para una globalización justa e incluyente), Ginebra, OIT, 2011. www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang-en/index.htm y Conferencia Internacional del Trabajo, Recomendación 202, recomendación sobre pisos de protección social nacionales, 2012, www.social-protection.org/gimi/gess/ResShowResource.do?resourceId=31088

El concepto de piso de protección social se está haciendo una forma cada vez más común de priorizar la extensión y la reforma de sistemas de protección social.

Los pisos de protección social son sistemas que garantizan la seguridad de ingresos y el acceso a servicios básicos a lo largo del curso de vida. El concepto surgió en la última década y ha logrado un nivel considerable de reconocimiento de parte del G20, la UE, el FMI, el Banco Mundial, la OCDE, además ha sido incluido en los debates en torno a las Metas de Desarrollo del Milenio y el marco post 2015.² En junio de 2012, en la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra,³ más de 150 países aprobaron una nueva Recomendación sobre pisos de protección social. Para países en vías de desarrollo, el concepto es particularmente valioso para la priorización de la extensión de la protección social desde una perspectiva basada en derechos. Los sistemas de protección social y de seguridad social tienen que ver con una amplia gama de instrumentos con múltiples objetivos, pero el concepto de un piso se concentra en la realización del derecho a la seguridad social.⁴ Sin embargo el concepto es también relevante para países más desarrollados. A pesar de un nivel de inversión considerable en sistemas de protección social en países más ricos, el enfoque de los pisos de protección social puede ayudar a revelar brechas de cobertura que a menudo persisten.

Los pisos de protección social influyen de manera considerable en el desarrollo de sistemas de pensiones. Garantizar ingresos mínimos en la vejez es una función clave de los sistemas de pensiones. A pesar de ello, la mayor parte de los países están lejos de lograrlo. Globalmente, sólo uno de cada cinco adultos mayores recibe una pensión, y la cobertura es menor en países en vías de desarrollo, particularmente para mujeres, trabajadores informales y personas que viven en áreas rurales.⁵ El éxito limitado que han tenido los países en vías de desarrollo en ampliar la cobertura de pensiones es producto de una serie de factores, pero particularmente del hecho que prestaron poca atención a la realización del derecho a la seguridad social en la vejez. Los sistemas de pensiones que se instauraron han sido generalmente sistemas contributivos que cubren sólo a trabajadores formales, con suficientes ingresos para poder hacer contribuciones regulares, una población que representa una pequeña élite en la mayoría de los países en vías de desarrollo. El reconocimiento de la importancia y viabilidad de invertir en pisos de protección social puede ayudar a enfocar la función central de los sistemas de pensiones, para garantizar seguridad de ingresos para todos, algo que históricamente no se ha logrado debidamente.

Vistos desde el otro ángulo, las pensiones tienen un lugar particular e importante dentro de los pisos de protección social más amplios. La mayoría de la gente desea y espera llegar a la vejez, lo que hace que la vejez sea una inquietud humana universal. La falta de seguridad de ingresos en la vejez tiene consecuencias no sólo para la dignidad y la autonomía de las mismas personas adultas mayores, sino también para sus familias y para las redes de las cuales forman parte, como también para las decisiones de las futuras

1. OIT, *Social protection floor for a fair and inclusive globalization (Pisos de protección social para una globalización justa e incluyente)*, Ginebra, OIT, 2011 www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang-en/index.htm; J. Berg y S. Tobin, *Income-led growth as a crisis response: Lessons from Brazil (Crecimiento generado por ingresos como respuesta a la crisis: lecciones de Brasil)* en OIT, *The global crisis – Causes, responses and challenges (La crisis global: causas, respuestas y desafíos)*, Ginebra, OIT, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_155824.pdf

2. OIT, *Social protection floor for a fair and inclusive globalization (Pisos de protección social para una globalización justa e incluyente)*

3. OIT, *New ILO Recommendation calls for Social Protection Floor for all (Una nueva recomendación de la OIT hace un pedido para pisos de protección social para todos)*, Sala de prensa de la OIT, junio de 2012, www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_183286/lang-en/index.htm

4. La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) enuncia que “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social.” (Artículo 22), y esto ha sido codificado en instrumentos internacionales de derechos humanos, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966 (PIDESC), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979 (CEDAW) y la Convención sobre los derechos del niño, 1989.

5. A. Forteza, L. Lucchetti, y M. Pallares-Miralles, *Measuring the Coverage Gap (Midiendo la brecha de cobertura)* en R. Holzmann, D.A. Robalino y N. Takayama (editores), *Closing the Coverage Gap: The role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers (Cerrando la brecha de cobertura: el papel de pensiones sociales y otras transferencias de ingresos de jubilación)*, Banco Mundial, Washington D.C., 2009

generaciones de personas mayores. Evidencia de países con sistemas de protección social relativamente completos muestra que comúnmente las pensiones representan el mayor gasto en protección social, y que pueden tener un importante papel redistributivo. Las pensiones son también uno de los primeros pasos en el desarrollo de pisos más amplios. Lejos de competir con otras políticas de protección social, en países tan diversos entre sí como Bolivia, Brasil, Nepal, Suecia y numerosos países del sur de África, la garantía de seguridad de ingresos en la vejez ha ayudado a allanar el camino para la realización de otras garantías de seguridad social indicadas en el Cuadro 1.⁶

¿Qué opciones hay?

Los sistemas de pensiones que garantizan la seguridad de ingresos en la vejez pueden diseñarse de distintas maneras. Así como en el caso de pisos de protección más amplios, el garantizar la seguridad de ingresos básicos en la vejez puede combinar enfoques contributivos y no contributivos en diferentes formas. Esta variedad se hace aparente en la diversidad existente entre los países más desarrollados que han establecido pisos. A un extremo de la gama, países como Francia, Alemania y Estados Unidos han podido proporcionar seguridad de ingresos dependiendo principalmente de sistemas de seguridad social expansivos, basados en impuestos contributivos, con pequeñas pensiones no contributivas (“sociales”) para quienes quedan excluidos por no haber contribuido al sistema durante su vida laboral.⁷ Este enfoque se presenta de manera esquematizada en la Figura 1a. En estos sistemas los trabajadores asegurados con ingresos más bajos normalmente se encuentran apoyados mediante una redistribución dentro del sistema de seguro social y ocasionalmente a través de subsidios al sistema provenientes del presupuesto estatal. Al otro extremo de la gama, países como Australia, Canadá, Holanda, Nueva Zelanda y muchos países nórdicos tienen pensiones no contributivas que cubren a la mayoría de la gente en la vejez, con ahorros contributivos como complemento. Este tipo de pensiones no contributivas pueden ser descritas como “pensiones ciudadanas” (ver Cuadro 2); son presentadas en la Figura 1b. La existencia de pensiones ciudadanas hace una división más nítida entre los esquemas contributivos y no contributivos, demostrando que los elementos contributivos generalmente tienen un vínculo más estrecho contribuciones-beneficios que el enfoque de la Figura 1a. Algunas pensiones ciudadanas incluyen una prueba de ingresos que permite reducir los beneficios de aquellos que tienen otras pensiones (o para excluirlos por completo).

Figura 1: Distintos enfoques para garantizar la seguridad de ingresos en la vejez

1a. Esquema de seguro social de alta cobertura con pequeña pensión social



1b. Pensión ciudadana con beneficios contributivos suplementarios



6. Ver por ejemplo el caso de Suecia en A. Kokko, *The Swedish Model (El modelo sueco)*, UNU-WIDER, Helsinki, 2010

7. Se define “pensión social” como una transferencia de ingresos regular no contributiva a personas adultas mayores.

8. HelpAge International, *Achieving income security in older age: taking stock and pushing boundaries (Logrando la seguridad de ingresos en la vejez: haciendo un balance y extendiendo los límites)*, HelpAge International, Londres, 2012

Cuadro 2: ¿Qué es una pensión ciudadana?

Una pensión ciudadana es un ingreso mínimo garantizado en la vejez, basado en ciudadanía/residencia, y no en contribuciones formales anteriores. Las pensiones ciudadanas deben estar determinadas por ley, y ser adecuadas y regulares.

En febrero de 2012, la reunión de expertos internacionales sobre el tema de la seguridad de ingresos en la vejez dio lugar a una importante aprobación del término como forma de describir las pensiones sociales, que materializan el derecho a la seguridad social en la vejez.⁸ Muchas pensiones sociales no logran esto como consecuencia de los bajos niveles de cobertura o inadecuados beneficios. La definición de pensión ciudadana también se enfoca en el resultado de la pensión en lugar de un diseño específico. Las pensiones ciudadanas deben asegurar el derecho universal a ingresos seguros mínimos en la vejez, pero la universalidad no descarta diseños que reduzcan el beneficio para personas que ya tienen un ingreso seguro por otros medios (por ejemplo, beneficios de pensiones).

Se utiliza el término “ciudadano” porque tiene connotación basada en derechos, sin embargo las pensiones ciudadanas deberán estar acordes con la Recomendación 202 de la OIT sobre pisos de protección social, que determina que los países deberán proporcionar garantías de seguridad social “al menos a todos los residentes y niños, tal como lo estipulan las leyes del país y las recomendaciones”.

9. Obsérvese que la gama de opciones de diseño puede tener implicaciones para una gran gama de temas que van más allá del alcance de este informe (por ejemplo, incentivos aviesos y la economía política de sistemas).

10. Ver Social Pensions Database (Base de Datos de Pensiones Sociales) en www.pension-watch.net

11. OCDE, *Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries* (Pensiones de un vistazo 2009: sistemas de jubilación-ingresos en países de la OCDE), OCDE, París, 2009

12. HelpAge International, *The price of income security in older age: Cost of a universal pension in 50 low- and middle-income countries* (El costo de la seguridad de ingresos en la vejez: el costo de pensiones universales en 50 países de ingresos bajos y medios), HelpAge International, Londres, 2011, www.pension-watch.net/download/4f0598dd2a1a2

HelpAge apoya a las personas mayores a exigir sus derechos, enfrentar la discriminación y superar la pobreza, de modo que puedan llevar vidas dignas, seguras, activas y sanas.

HelpAge International
PO Box 70156
Londres WC1A 9GB, Reino Unido

Teléfono +44 (0)20 7278 7778
Fax +44 (0)20 7387 6992

info@helpage.org
www.helpage.org

Derechos de autor © 2012
HelpAge International
Beneficencia registrada no. 288180

Escrito por Charles Knox-Vydmanov,
HelpAge International
Traducción: Leonardo Humerez
Foto de la cubierta: Antonio Olmos/
HelpAge International
Diseño de TRUE www.truestudio.co.uk
Impresión de Imagen Ediciones, Lima-Perú

Cualquier parte de esta publicación podrá ser reproducida para fines sin lucro y educativos a no ser que se indique lo contrario. Por favor dar crédito de manera clara a HelpAge International y envíenos una copia de las secciones reimprimadas.

ISBN 1 872590 90 X

Financiado por:



Este informe fue realizado con asistencia financiera del Ministerio Federal Alemán de Cooperación y Desarrollo Económico. El contenido de este documento es de responsabilidad exclusiva de HelpAge International y no refleja necesariamente las opiniones de BMZ.



Para la mayoría de los países en vías de desarrollo, el modelo de una pensión ciudadana será particularmente relevante para garantizar la seguridad de ingresos en la vejez. En principio, a pesar de que ambos modelos mencionados arriba tienen el potencial de garantizar la seguridad de ingresos básicos en la vejez, los altos niveles de informalidad y pobreza en los países en vías de desarrollo se convierten en un obstáculo para que los sistemas de pensiones basados en contribuciones regulares sobre la base de planillas sean eficientes.⁹ Los sistemas de pensiones con seguro social contributivo, de alta cobertura, se desarrollaron en el contexto de grandes economías formales, que no existen en la mayoría de los países en vías de desarrollo, donde la mayoría de las personas vive con altos niveles de pobreza y vulnerabilidad, lo que impide que haga contribuciones regulares para su vejez. De hecho, los países en vías de desarrollo han procurado, en los últimos 50 años, implementar sistemas de pensiones sobre la base de contribuciones de planillas, y la mayoría ha fracasado en el intento de extender la cobertura. De manera similar, si bien existen programas de inclusión de los trabajadores informales en los sistemas contributivos, todavía hay muy pocas experiencias positivas. Esto se debe no sólo a la falta de ingresos disponibles, sino también a la falta de estructuras administrativas para cobrar las contribuciones y mantener cuentas individuales de jubilación. Esto significa que el implementar pensiones ciudadanas, sobre las cuales desarrollar beneficios contributivos, será esencial para que estos países puedan lograr avances considerables hacia la seguridad universal de ingresos en la vejez. Esto está siendo reconocido por un número cada vez mayor de países en vías de desarrollo que han establecido pisos no contributivos, como ser Bolivia, Chile, Kosovo, Nepal, Sudáfrica, Tailandia y Timor Oriental.¹⁰

El envejecimiento poblacional presenta claramente un desafío a la sostenibilidad de sistemas de pensiones; sin embargo, las pensiones ciudadanas son adaptables en este contexto cambiante. Primero, se ha demostrado que los pisos no contributivos pueden ser un componente asequible de los sistemas de pensiones. Dentro de la OCDE, Nueva Zelanda tiene una pensión no contributiva universal y algunas de las tasas de pobreza en la vejez más bajas, y el costo de la pensión está también por debajo del promedio.¹¹ La figura es similar en países más pobres. Costeos de HelpAge International han demostrado que pensiones ciudadanas universales, para personas de más de 65 años, podrían ser implementadas con entre el 0,4 y el 1,7 por ciento del PIB, en 50 países de bajos y medianos ingresos del estudio, incluyendo países que están envejeciendo rápidamente como ser China y Tailandia.¹² Segundo, hay una serie de enfoques efectivos para contener los costos en el tiempo, incluyendo el incremento gradual y predecible de las edades para las pensiones, acorde con la esperanza de vida.

Conclusión

El reconocimiento cada vez mayor de la importancia de pisos de protección social puede ayudar a lograr concentrarse más en la función esencial de los sistemas de pensiones, para garantizar ingresos mínimos en la vejez. La mayor parte de los países en vías de desarrollo han cumplido poco en este campo hasta la fecha. La naturaleza particular de la vejez y su lugar importante en el desarrollo de sistemas de protección social también sugiere que este puede ser un paso importante hacia pisos de protección social más amplios. Existen varias opciones para diseñar sistemas de pensiones que proporcionen la seguridad de ingresos básicos, pero para la mayoría de los países en vías de desarrollo con altos niveles de pobreza e informalidad, el modelo de pensiones ciudadanas es una prioridad.

Más información en:

www.pension-watch.net