



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Informe Técnico 12

Nuevas estrategias de seguridad del ingreso en la vejez para los países de bajos ingresos

Armando Barrientos

Investigador Asociado
Instituto de Políticas de Desarrollo
Universidad de Sussex
Reino Unido

Nuevas estrategias de seguridad del ingreso en la vejez para los países de bajos ingresos

Armando Barrientos
Investigador Asociado
Instituto de Políticas de Desarrollo
Universidad de Sussex
Reino Unido

Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes Foro Mundial de la Seguridad Social, Moscú, 10-15 de septiembre de 2007

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial. Una parte considerable de las actividades la AISS en materia de promoción de buenas prácticas se realizan en el marco de sus diez Comisiones Técnicas, constituidas y administradas por organizaciones miembros comprometidas, con el apoyo de la Secretaría de la AISS.

Este informe se encuentra en: <http://www.issa.int/recursos>. Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las del editor.

Resumen

El presente informe examina nuevas estrategias que garanticen una seguridad del ingreso a las personas mayores en los países de bajos ingresos. Los cambios en los patrones de vulnerabilidad en la vejez, así como los cambios en las fuentes de protección, son el resultado de transformaciones de carácter demográfico, social y económico. Los rápidos cambios demográficos llevarán a su límite la capacidad de los hogares de brindar apoyo a las personas mayores. Asimismo las transformaciones económicas tendrán consecuencias directas sobre los medios de subsistencia de las personas mayores. La incidencia del VIH/SIDA y de las migraciones pone de manifiesto las importantes responsabilidades y el papel que desempeñan las personas mayores en sus hogares y comunidades.

En los países en desarrollo se reconoce cada vez más la necesidad urgente de desarrollar nuevas estrategias que permitan extender a toda la población la cobertura de la seguridad del ingreso en la vejez. Muchos países de ingresos medios han establecido instituciones de seguridad social que cubren a una parte importante de la mano de obra y de la población en general, pero en las dos últimas décadas dicha cobertura se ha estancado o ha disminuido. En los países de bajos ingresos, el carácter informal de la economía impide que los regímenes contributivos de seguridad social se extiendan más allá de una pequeña fracción de la mano de obra. Por consiguiente, es importante contemplar nuevas estrategias para extender el acceso a la seguridad del ingreso en la vejez. En los países de bajos ingresos, los programas de pensiones no contributivas y de alivio de la pobreza que proveen a los grupos pobres y extremadamente pobres transferencias de ingresos regulares han extendido con éxito la protección a las personas mayores y a sus hogares.

Pocos países en desarrollo están dotados de regímenes de pensión no contributivos, aunque en las últimas décadas varios países del Sur de Africa (Botswana, Lesotho, y Swazilandia), de América Latina (Bolivia) y de Asia Meridional (India, Nepal, Bangladesh) los han introducido. Los países que ya contaban con regímenes de pensión no contributivos los han fortalecido (Argentina, Brasil, Chile, Sudáfrica). Los regímenes de pensiones no contributivos pueden ayudar a reducir sustancialmente la pobreza y la vulnerabilidad de las personas mayores y sus hogares.

Debido a la importante correlación que existe entre la vejez, la pobreza y la vulnerabilidad, los programas de reducción de la pobreza basados en transferencias de ingresos regulares y destinados a los grupos más pobres pueden ofrecer una seguridad del ingreso en la vejez. “Bolsa Familia”, que reemplazó a “Bolsa Escola” en Brasil, ahora está disponible para todos los hogares extremadamente pobres, independientemente de su composición. Oportunidades, que reemplazó a Progresá en México, ha introducido un

subsidio directo para las personas mayores en los hogares beneficiarios y planes de ahorro para los beneficiarios más jóvenes.

En el contexto del presente informe, se pueden destacar tres desafíos importantes relacionados con la extensión de la seguridad social en los países de bajos ingresos: i) la necesidad de encontrar estrategias innovadoras para movilizar recursos; ii) la necesidad de que los regímenes de pensión no contributivos cubran una amplia variedad de riesgos, entre ellos la protección de los sobrevivientes; iii) la necesidad de integrar los sistemas contributivos y no contributivos.

Introducción

Las tendencias observadas confirman que la transición demográfica es mucho más rápida en los países en desarrollo que en la de los países desarrollados de hoy en día. Las proyecciones demográficas sugieren que en el año 2050 habrá 9,2 Africanos, 8,2 Latinoamericanos y 55 Asiáticos mayores de 60 años por cada 10 Europeos del mismo grupo de edad (ONU, 2002). Muchos países en desarrollo se ven perjudicados por las bajas tasas de crecimiento y de desarrollo económicos, la persistencia de la pobreza y de la desigualdad y los déficit acumulados en los servicios básicos y en la gobernabilidad. En consecuencia, los países en desarrollo no sólo dispondrán de un tiempo mucho menor para establecer o fortalecer sistemas de protección social que tengan en cuenta el envejecimiento de la población, sino que además dispondrán de menos recursos a tal efecto (HAI, 2003). La necesidad de formular e introducir políticas públicas adecuadas es urgente.

Es un hecho consabido que la vejez está relacionada con el deterioro de las condiciones de vida de las personas mayores y de sus hogares (Barrientos, Gorman y Heslop, 2003). El fenómeno es más acentuado en los países en desarrollo porque los sistemas de protección social oficiales dejan de lado a grandes sectores de la población, al tiempo que las rápidas transformaciones económicas, sociales y demográficas socavan los sistemas de apoyo informales. La alta incidencia de la pobreza y de la vulnerabilidad en la vejez constituye un argumento sólido para que se formulen políticas públicas destinadas a mantener el nivel de vida en la vejez y a garantizar una protección adecuada contra los principales riesgos.

En los países desarrollados, los robustos regímenes de pensiones y de atención médica, financiados por las cotizaciones al seguro social, han permitido una disminución duradera de la pobreza y de la vulnerabilidad en la vejez.

Muchos países de ingresos medios han establecido instituciones de seguridad social que cubren a una porción significativa de la mano de obra y de la población, pero en las dos últimas décadas la cobertura de dichas instituciones se ha estancado o ha disminuido. A principios del siglo pasado, los países de América Latina y el Caribe comenzaron a diseñar regímenes de protección social oficiales con un énfasis en las pensiones. En la década de los

años setenta, la mayor parte de la mano de obra de los países más avanzados del Cono Sur estaba cubierta por planes de pensión contributivos. Posteriormente, dicha cobertura disminuyó, principalmente a causa de la liberalización del mercado laboral.

En los países de bajos ingresos, el carácter informal de la economía impide que los sistemas de seguridad social contributivos se extiendan más allá de una pequeña fracción de la mano de obra. En Africa, los sistemas oficiales de protección social cubren, en el mejor de los casos, a una minoría de la mano de obra, a saber, menos del 5 por ciento en promedio en Africa subsahariana (Palacios y Pallarés-Millares, 2000). En Asia meridional, la mayor parte de la mano de obra se encuentra en el sector informal, y los regímenes de pensión contributivos cubren, en el mejor de los casos, tan sólo a los funcionarios del sector público. En Asia Oriental y el Pacífico, con excepción de los países más industrializados como Corea, Taiwán y Malasia, la principal fuente de asistencia en la vejez es la familia ampliada. Por consiguiente, es importante considerar nuevas estrategias para extender la seguridad del ingreso en la vejez. En los países de bajos ingresos, los regímenes de pensión no contributivos y las transferencias regulares de ingresos hacia los grupos pobres y extremadamente pobres han extendido con éxito la protección a las personas mayores y a sus hogares¹.

En el presente informe, se someten a consideración nuevas estrategias para proveer seguridad social en la vejez en los países de bajos ingresos, centrándose en la extensión de los regímenes de pensión no contributivos y en el desarrollo de nuevos programas de transferencia de ingresos destinados a los grupos pobres y extremadamente pobres. El informe está estructurado de la siguiente manera: en la próxima sección se analiza brevemente la incidencia de la pobreza y de la vulnerabilidad en la vejez en los países en desarrollo y se arguye que los cambios en los patrones de vulnerabilidad en la vejez constituyen una fuerte motivación para formular políticas públicas al respecto. En la sección siguiente, se discuten las nuevas estrategias en mayor detalle recurriendo a ejemplos. En la última sección, se resumen las principales conclusiones y se bosquejan los principales desafíos que plantean las nuevas estrategias.

La pobreza en la vejez en los países en desarrollo

Los resultados de encuestas sobre la pobreza en la vejez en América Latina y Africa demuestran que las personas mayores y sus hogares registran un nivel elevado de pobreza de ingresos o de consumo (Barrientos, 2006a). En la medida en que las personas mayores viven principalmente en hogares intergeneracionales, las tasas de pobreza de las personas mayores son similares a las tasas de pobreza de la población en su conjunto. No obstante, se ha

¹ Las pensiones no contributivas son transferencias de ingresos abonadas regularmente a las personas mayores o discapacitadas. En algunos regímenes, las pensiones se abonan a todas las personas mayores independientemente de sus medios y se les llama universales; en otros, las pensiones se abonan únicamente a las personas mayores necesitadas. Los programas de reducción de la pobreza, tales como *Bolsa Familia* u Oportunidades, proveen transferencias regulares en efectivo o en especie a los hogares pobres y extremadamente pobres.

observado que en muchos países los grupos pobres abarcan a las personas mayores de manera desproporcionada, es decir que las tasas de pobreza de las personas mayores suelen ser más altas que las de la población general (Barrientos, Gorman y Heslop, 2003). Un estudio llevado a cabo en 18 países de América Latina mostró que 10 de ellos registraban tasas de pobreza en la vejez superiores a las de la población general (Bourguignon, Cicowiez, Dethier et al., 2004) y un estudio llevado a cabo en 14 países africanos indicó que en 10 de ellos los grupos pobres también cuentan con un número desproporcionado de personas mayores (Kakwani y Subbarao, 2005).

El principal factor de los bajos índices de pobreza en la vejez son el desarrollo económico y la existencia de regímenes de seguridad social bien diseñados. En América Latina, Chile, Uruguay, Argentina y Brasil fueron los primeros en introducir regímenes de seguro social. Estos países tienen niveles de desarrollo económico y social más elevados que los demás y bajos índices de pobreza en la vejez. En Ecuador, por ejemplo, las personas mayores tienen una probabilidad 1,5 veces más elevada de ser pobres que un nacional cualquiera, mientras que en Brasil y Uruguay una persona mayor tiene una probabilidad de ser pobre inferior a 0,5 que un nacional cualquiera.

La rápida transformación económica y social está contribuyendo a cambiar los patrones de vulnerabilidad en la vejez en los países en desarrollo. La transición demográfica refleja un aumento de la esperanza de vida y una disminución de la fecundidad. La transformación económica conlleva cambios rápidos en la estructura del empleo. El empleo en la agricultura decae mientras crece el empleo en la industria y en el sector de los servicios, lo cual incide en los medios de subsistencia de los trabajadores mayores. En China, por ejemplo, la transformación económica ha causado un rápido aumento del desempleo de las personas mayores, al tiempo que la transición demográfica acelerada provocada por la política del hijo único socava las instituciones tradicionales de asistencia a las personas mayores. Las migraciones internas e internacionales también constituyen un importante factor de cambio en los patrones de vulnerabilidad en la vejez. Si bien es cierto que las remesas de dinero ayudan a mantener a los hogares que se hallan en dificultad, muchas veces son insuficientes para compensar la fragmentación y la pérdida de las redes familiares y sociales. En África y partes de Asia, el VIH/SIDA ha dejado a muchas personas mayores con la responsabilidad primordial, y quizás inesperada, de cuidar de los enfermos y de sus hijos. En muchos países de África y Asia, las familias compuestas por personas mayores y sus nietos son las más vulnerables y generan mucha preocupación.

Los cambios en los patrones de vulnerabilidad en la vejez socavan las instituciones informales de asistencia en la vejez y ponen de manifiesto el importante papel que desempeñan las personas mayores en sus hogares y comunidades. El nivel de pobreza en la vejez, así como los cambios en los patrones de vulnerabilidad, hace necesario el establecimiento de instituciones y políticas capaces de mantener la seguridad del ingreso en la vejez en los países en desarrollo. La sección siguiente trata de las estrategias existentes y de las nuevas estrategias que están surgiendo en dichos países.

Extensión del seguro social a toda la población: nuevas estrategias para los países de bajos ingresos

¿Cómo se puede extender la seguridad del ingreso en la vejez a toda la población, y en particular en los países de bajos ingresos? Esta sección reseña la reciente evolución de los regímenes contributivos y no contributivos que prestan asistencia a las personas mayores y a sus hogares con el objeto de determinar las tendencias y de presentar ejemplos de mejores prácticas.

Regímenes de pensiones contributivos

Un estudio de los modelos internacionales de entrega de pensiones basado en datos de la década de los años noventa indica que en los países desarrollados los regímenes de pensiones financiados por las cotizaciones al seguro social son la principal fuente de asistencia en la vejez. Sin embargo, en los países en desarrollo dichos regímenes son escasos y cubren a una pequeña proporción de la mano de obra (Palacios y Pallarés-Millares, 2000). Las diferencias regionales en cuanto a la cobertura de los regímenes de pensiones pueden resumirse como sigue:

- En todos los países con altos ingresos miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cobertura de la mano de obra prestada por los regímenes de pensiones supera el 85 por ciento, excepto en Portugal e Irlanda. Esto contrasta notablemente con la situación en otras regiones del mundo.
- A mediados de la década de los años noventa, los regímenes de pensiones de los países de Europa del Este y de la antigua Unión Soviética tenían altos índices de cobertura (entre 50 y 75 por ciento en la mayoría de los países) pero aparentemente estas cifras han disminuido desde entonces.
- En América Latina y el Caribe, sólo un puñado de países disponen de regímenes de pensiones con índices de cobertura superiores al 40 por ciento: Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica y Panamá. En la mayoría de los países de la región, los regímenes de pensiones cubren aproximadamente a una tercera parte de la mano de obra. Además, los datos muestran que los índices de cobertura en la región han disminuido sistemáticamente durante la última década.
- Los países de África del norte y de Medio Oriente, con excepción de Israel y Egipto, también tienen regímenes de pensiones con un índice de cobertura de alrededor de la tercera parte de la mano de obra.
- Los regímenes de pensiones son escasos en Asia y, donde existen, tienen bajos índices de cobertura. En Asia Meridional, los regímenes de pensiones cubren tan sólo a una fracción de la mano de obra: 3,5 por ciento en Bangladesh y Pakistán y 10 por ciento en India. Sólo un puñado de países de Asia Oriental (Corea del Sur, Singapur y Malasia) registra índices de cobertura superiores al 50 por ciento. En Sri Lanka y Filipinas, aproximadamente una cuarta parte de la mano de obra está cubierta,

mientras que en Indonesia y Vietnam los índices de cobertura son inferiores al 10 por ciento.

- En Africa subsahariana, los regímenes de pensiones son marginales, con una cobertura media de alrededor de 5 por ciento de la mano de obra.

El bajo nivel de cobertura de los regímenes de pensiones en los países en desarrollo tiene diversas explicaciones pero el principal factor es el carácter informal de la economía. La cobertura de la mano obra por parte de los regímenes de pensiones refleja dicho carácter. En los países donde una gran proporción de la mano de obra trabaja en el sector informal de la economía, los índices de cobertura son bajos y viceversa. En los países de América Latina, por ejemplo, el aumento de la proporción de la mano de obra empleada en el sector informal en las últimas dos décadas es la principal causa de la disminución de los índices de cobertura de los regímenes de pensiones. El carácter informal de la economía se define y se mide cada vez más como la proporción de la mano de obra que no cotiza a un régimen de seguro social (OIT, 2001a).

Si bien existe un consenso en cuanto a la necesidad de extender la cobertura de la seguridad social en los países en desarrollo, hay mayores desacuerdos en cuanto a los medios eficaces disponibles para alcanzar dicho objetivo (OIT, 2001a). El presente informe se centra en las nuevas estrategias para abordar el asunto de la inseguridad del ingreso en la vejez en los países en desarrollo, particularmente en los países de bajos ingresos. Por consiguiente, el resto de esta sección hará hincapié en dos cuestiones de políticas: los regímenes de pensiones no contributivos como medio para hacer frente a la pobreza de las personas mayores y sus hogares, y las políticas y programas de reducción de la pobreza que podrían extenderse para incluir a las personas mayores.

Regímenes de pensiones no contributivos²

Los regímenes de pensiones no contributivos abarcan una serie de transferencias públicas destinadas a las personas mayores pobres y a sus hogares (Barrientos, 2003). Si bien pocos países en desarrollo cuentan con regímenes de pensiones no contributivos, su número está aumentando (Willmore, 2001). En la última década, se han introducido regímenes de pensiones no contributivos en Bolivia, Lesotho, Nepal y Bangladesh, mientras que se han extendido significativamente los programas existentes en Brasil, Argentina e India.

La Constitución de Brasil de 1988 reconoció el derecho a la protección social y trajo consigo una serie de reformas, que se están introduciendo desde 1991, destinadas a extender la cobertura de los regímenes de pensiones. Estas reformas se aplicaron al régimen de pensiones rural llamado *Prêvidencia Rural* y al régimen urbano de pensiones de asistencia social. El

² En el cuadro 1 se presenta una selección de los regímenes de pensiones no contributivos.

programa *Prêvidencia Rural* de Brasil es un ejemplo poco común de un plan de pensiones no contributivo que cubre principalmente a los trabajadores del sector informal de las zonas rurales y cuyo objetivo es combinar el complemento de ingreso para las personas mayores con el fortalecimiento de las actividades económicas del hogar. En el marco de este programa, los trabajadores de la economía informal de los sectores agrícola, minero y pesquero tienen derecho a una transferencia a partir de los 55 años de edad en el caso de las mujeres y de los 60 años de edad en el caso de los hombres. La transferencia equivale a un salario mínimo, el mínimo básico para todos los programas públicos de Brasil, y se financia, en la práctica, a través de los impuestos³. En 2002, el programa contaba con 4,6 millones de beneficiarios. *Prêvidencia Rural* no condiciona la elegibilidad de los beneficiarios a la inactividad o a una comprobación de los recursos, lo cual es inusual para los programas no contributivos y, como consecuencia, se ha demostrado que fortalece la actividad económica a pequeña escala. Delgado et al. indican que muchos beneficiarios usan parte de las transferencias para comprar semillas y herramientas para sustentar su actividad económica y la prevalencia del empleo continuo es mayor entre los beneficiarios de *Prêvidencia Rural* que entre los beneficiarios de otros programas de pensiones de Brasil (Delgado y Cardoso, 2000).

En las zonas urbanas, la entrega de pensiones no contributivas es más limitada. En 1974, se introdujo una pensión de asistencia social llamada *Renda Mensual Vitalícia*, que abonaba a las personas mayores de 70 años o minusválidas incapaces de cubrir sus propias necesidades una prestación a tanto alzado equivalente a medio salario mínimo. Las reformas de 1993 reemplazaron este programa por *Benefício de Prestação Continuada* que abona un salario mínimo a las personas mayores de 67 años o minusválidas que viven en hogares donde el ingreso per cápita es inferior a la cuarta parte del salario mínimo. La comprobación de los recursos se realiza cada dos años. Posteriormente, se redujo la edad de elegibilidad a 65 años. Aproximadamente 700.000 hogares se benefician de las pensiones de asistencia social.

En Sudáfrica, la pensión social se abona a aproximadamente 2 millones de beneficiarios. Hasta la reciente introducción de los subsidios para menores, la pensión social constituía la fuente más importante de sustento de los hogares pobres. Dicha pensión provee una prestación mensual de aproximadamente USD 70 (USD = Dólares de los Estados Unidos) para las mujeres pobres de más de 60 años y los hombres pobres de más de 65 años. La pensión de asistencia social está sujeta a una comprobación de los recursos y se financia mediante los impuestos. Pese a que sus principales beneficiarios son los pensionistas, es un hecho generalmente reconocido que las pensiones sociales asisten a los hogares más pobres (Ardington y Lund, 1995). Las pensiones sociales también han demostrado ser sumamente eficaces como instrumentos de apoyo para los hogares afectados por el VIH/SIDA en los que los abuelos deben cuidar de sus nietos.

³ En teoría, el régimen se financia mediante un impuesto sobre la venta de productos agrícolas (lo cual cubre tan sólo el 10 por ciento de los costos del programa) y un subsidio procedente del seguro social pero dado que el seguro social es deficitario, en la práctica el programa se financia mediante los impuestos (Schwartzter y Querino, 2002).

El ejemplo de la pensión social de Sudáfrica ha alentado a otros países del Sur de Africa, entre ellos Namibia, Botswana, Swazilandia y Lesotho, a introducir regímenes similares para proporcionar a sus ciudadanos una seguridad del ingreso en la vejez. El gobierno de Lesotho introdujo un programa de pensiones sociales en 2004, que consiste en una pensión universal a partir de los 70 años de edad correspondiente a una transferencia mensual de USD 25 al 3,6 por ciento de la población que compone ese grupo de edad (unas 70.000 personas, según las estimaciones). El programa de pensiones sociales se financia por medio de los impuestos y se estima que absorberá aproximadamente el 2 por ciento del producto interno bruto (PIB).

Es probable que la incidencia de los regímenes de pensiones no contributivos en los medios de subsistencia de la población aumente en los países de bajos ingresos cuya economía depende en gran medida del sector rural. En la última década, Bangladesh introdujo dos programas similares: el régimen de subsidios para la vejez y el régimen de prestaciones para mujeres viudas e indigentes, que proveen una transferencia regular de USD 2,5 mensuales a 1,6 millones de beneficiarios (Barrientos y Colmes, 2006). Se transfiere un subsidio fijo a las autoridades locales y un comité identifica a las personas mayores y a las más indigentes para asignarles el subsidio de vejez. Estos regímenes no están sujetos a comprobaciones de la inactividad económica. Los estudios llevados a cabo hasta la fecha muestran que dichos regímenes cubren a los sectores más pobres de la población.

Transferencias regulares de ingresos a favor de los sectores más pobres

Los planes de pensiones no contributivos examinados anteriormente seleccionan a sus beneficiarios en función de la edad y de la invalidez. Las transferencias de ingresos destinadas a los grupos pobres y extremadamente pobres posiblemente también seleccionen a las personas mayores y sus hogares, ya que la correlación entre edad y pobreza es muy alta. En principio, estas intervenciones pueden ejercer efectos similares en la entrega de una seguridad del ingreso en la vejez.

Los planes de alivio de la pobreza basados en transferencias de ingresos se están extendiendo rápidamente en los países en desarrollo y constituyen una nueva fuente de asistencia para la vejez. El "Régimen del nivel de vida mínimo" de China, por ejemplo, brinda ayuda a todos los hogares pobres y cubre a aproximadamente 24 millones de ellos en las zonas rurales. Cada vez más, las transferencias de ingresos destinadas a los más pobres se combinan con otras intervenciones que fomentan el desarrollo humano en estos hogares, como por ejemplo los subsidios de escolarización para los niños. En muchos casos, el énfasis en el desarrollo humano excluía implícitamente a las personas mayores. *Bolsa Escola* en Brasil, *Progres* en México, *Cash/Food for education* en Bangladesh estaban destinados a los hogares con niños en edad escolar y, por ende, excluían a las personas mayores que viven solas o con otros adultos. Las actualizaciones posteriores de estos programas incluyeron explícitamente a las personas mayores y a sus hogares. En Brasil *Bolsa Familia* reemplazó a *Bolsa Escola*, cubriendo así a

todos los hogares pobres independientemente de su composición. En México, Oportunidades, que reemplazó a Progresa, tomó medidas en 2006 para contribuir a la seguridad del ingreso en la vejez. Por un lado, incorporó una transferencia de aproximadamente USD 25 mensuales para todas las personas mayores de 70 años de todos los hogares beneficiarios (Secretaría de Desarrollo Social, 2003). Por otro lado, Oportunidades ofrece hoy un plan de ahorro para la jubilación a los beneficiarios de entre 30 y 69 años de edad. De conformidad con este plan, los beneficiarios de Oportunidades que no tienen acceso a regímenes de seguro social pueden acumular con regularidad ahorros en el marco de planes de ahorro para la vejez protegidos por el Estado. El gobierno de México aportará un monto de contrapartida a estos planes de ahorro. En efecto, de este modo se extienden a las personas más pobres beneficiarias de Oportunidades los subsidios de ahorro para la pensión que antes sólo estaban disponibles para los trabajadores afiliados a los regímenes de pensiones de seguridad social.

En los países de bajos ingresos, cada vez se utilizan más las transferencias de ingresos regulares para hacer frente a la pobreza y a la vulnerabilidad. En el distrito de Kalomo, Zambia, se introdujo en 2004 un "Régimen piloto de transferencias sociales", que entrega regularmente alrededor de USD 7 por mes al 10 por ciento más pobre de los hogares. Dicho programa es financiado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, (GTZ)) y administrado por el Ministerio de Desarrollo Comunitario y de Servicios Sociales. Cubre a 1027 hogares del distrito. En cada pueblo un comité selecciona a los beneficiarios clasificando a los hogares según criterios previamente establecidos: la incapacidad de trabajo de los miembros de un hogar, la presencia de niños y en particular de huérfanos, y la carencia de otras fuentes de ingresos o de sustento. Una vez que la comunidad y el distrito convalidan la clasificación, se selecciona al 10 por ciento más pobre para que perciba la transferencia. La mayoría de los beneficiarios seleccionados, de esta manera, consiste en hogares con jefes de familia mayores o discapacitados (Schubert, 2005).

Algunos planes de reducción de la pobreza excluyen a las personas mayores

Otras intervenciones para la reducción de la pobreza frecuentes en los países en desarrollo, como las obras públicas, las microfinanzas o los microseguros, imponen restricciones de edad que reducen su eficacia a la hora de combatir la pobreza y la vulnerabilidad en la vejez. El principal factor de exclusión de las personas mayores en las obras públicas suele ser el tipo de trabajo requerido, en general el mantenimiento o la mejora de infraestructuras. Por lo general, los programas de microfinanzas y microseguros suelen excluir a las personas y a los trabajadores mayores (beneficiarios potenciales). El "Régimen de seguro integrado" de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (*Self Employed Women's Association*, (SEWA)), por ejemplo, sólo está dirigido a las mujeres de entre 18 y 55 años de edad. En la mayoría de los casos, las personas mayores sólo pueden gozar de estas disposiciones en calidad de personas a cargo de algún beneficiario directo. Algunas de estas exclusiones se justifican aludiendo a la capacidad de trabajo o a los riesgos de sustitución de los créditos

vinculados con la vejez, pero están arraigados en supuestos sobre la potencial contribución de las personas mayores a sus hogares y a sus comunidades (Barrientos, Gorman y Heslop, 2003).

En resumen, en los países de bajos ingresos, los regímenes contributivos de seguridad social están relativamente poco desarrollados. La economía informal plantea desafíos importantes para los regímenes contributivos de pensiones en todos los países en desarrollo. La extensión de la seguridad del ingreso en la vejez en los países de bajos ingresos exigirá estrategias innovadoras. La expansión de los regímenes de pensiones no contributivos y la extensión de los programas de reducción de la pobreza estructurados en torno a transferencias de ingresos regulares constituyen estrategias eficaces para hacer frente a la pobreza y a la vulnerabilidad en la vejez. La siguiente sección recopila las principales conclusiones y describe los desafíos en ciernes más importantes.

Principales conclusiones y desafíos futuros

El presente informe se ha centrado en las nuevas estrategias para proveer seguridad en la vejez en los países de bajos ingresos. Las transformaciones demográficas, sociales y económicas generan cambios en los patrones de vulnerabilidad en la vejez y en las fuentes de protección. Los rápidos cambios demográficos llevarán a su límite la capacidad de los hogares de brindar apoyo a las personas mayores, como se ha puesto de manifiesto en China. Las enfermedades graves, en particular el VIH/SIDA, las migraciones y las tendencias más seculares a la urbanización y a la industrialización ejercerán efectos similares.

En los países en desarrollo se reconoce cada vez más la urgencia de que el sector público estudie estrategias que garanticen la seguridad del ingreso en la vejez. La economía informal restringe la extensión de los regímenes contributivos de seguridad social a una pequeña porción de la mano de obra. Son necesarias nuevas estrategias para garantizar la seguridad del ingreso en la vejez en los países de bajos ingresos. En los países de bajos ingresos, las pensiones no contributivas y los programas de reducción de la pobreza que proveen transferencias de ingresos regulares a los grupos pobres y extremadamente pobres han extendido con éxito la protección a las personas mayores y a sus hogares. En este informe se han analizado las oportunidades que presentan estas nuevas estrategias, así como los obstáculos por superar.

En los actuales países desarrollados, la extensión de la seguridad del ingreso en la vejez se financió principalmente por medio de las cotizaciones de los trabajadores y sus empleadores al seguro social. En los países de bajos ingresos, será necesaria una combinación más amplia de fuentes de financiación. La financiación mediante los impuestos también plantea problemas. Los factores que limitan el desarrollo de regímenes contributivos de seguridad social, a saber la proporción del sector agrícola y del sector informal en la economía, también restringen la capacidad de los gobiernos para cobrar impuestos. Es urgente investigar formas innovadoras para movilizar recursos a fin de extender el seguro social (Atkinson, 2005). En los

países de ingresos muy bajos, la ayuda internacional desempeña también un papel importante durante las etapas iniciales. Las simulaciones detalladas realizadas por el Departamento de Seguridad Social de la OIT sugieren que el costo de una pensión básica no contributiva para varios países de Africa exigirá una inversión de alrededor de 1 por ciento del PIB (Pal, Behrendt, Léger y otros, 2005).

Si bien el presente informe se ha centrado en la extensión de la cobertura de asistencia en la vejez, también es importante tener en cuenta la cobertura de los riesgos. Los regímenes contributivos de pensiones generalmente combinan las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes. En lo que atañe a las prestaciones de sobrevivientes, el objetivo es ofrecer protección a las personas a cargo de pensionistas. Como se señaló en el contexto de la incidencia del VIH/SIDA y de las migraciones, éste es un elemento importante en el diseño de un régimen, puesto que pone de manifiesto el papel y las responsabilidades que desempeñan las personas mayores en los países de bajos ingresos. Las pensiones no contributivas no incluyen ninguna medida de protección para los sobrevivientes. Los planes de reducción de la pobreza para grupos pobres y extremadamente pobres, en la medida en que están destinados a hogares más que a beneficiarios individuales, sí prevén algún tipo de protección para los sobrevivientes.

La integración de los programas contributivos y no contributivos que proveen seguridad del ingreso en la vejez es fundamental no sólo para la evolución de estos programas, sino para el futuro de los regímenes de seguridad social en los países en desarrollo. Esto plantea problemas técnicos, como por ejemplo el volumen y la organización temporal de los derechos a las prestaciones, así como la selección de los beneficiarios en los programas financiados por los impuestos (Barrientos, 2006b). Sin embargo, estos temas exigen un análisis detallado que va más allá del alcance de este informe. En el análisis anterior, se observan indicios de posibles evoluciones prometedoras, como por ejemplo el enfoque de Oportunidades respecto de la seguridad del ingreso en la vejez. Asimismo, aunque no se mencione en este informe, las instituciones de seguridad social contributiva de los países en desarrollo reconocen cada vez más la necesidad de diseñar enfoques innovadores para cubrir a los trabajadores desprotegidos y a sus hogares. Como se mencionó al principio del informe, los actuales países en desarrollo disponen de menos tiempo y de menos recursos que los países desarrollados en su momento para fortalecer las instituciones encargadas de proteger a las personas de edad avanzada. Es urgente desarrollar instituciones adecuadas y eficaces para alcanzar la meta de la seguridad del ingreso en la vejez en los países de bajos ingresos.

Referencias

Ardington, E.; Lund, F. 1995. "Pensions and development: Social security as complementary to programmes of reconstruction and development", en *Development Southern Africa*, vol. 12, no. 4.

Atkinson, A.B. (ed.). 2005. *New sources of development finance*. Oxford, Oxford University Press.

- Barrientos, A. 2003. "Pensions and development in the South", en *Geneva papers on risk and insurance*, vol. 28, no. 4.
- . 2006a. Ageing, poverty and public policy: New survey evidence (FISS Annual Seminar). Sigtuna.
- Barrientos, A. 2006b. "Pensions for development and poverty reduction", en Clark; G.L.; Munnell, A.H. and Orszag, M. (eds.), *Oxford Handbook of Pensions and Retirement Income*. Oxford, Oxford University Press.
- Barrientos, A.; Gorman, M.; Heslop, A. 2003. "Old age poverty in developing countries: Contributions and dependence in later life", en *World Development*, vol. 3, no. 3.
- Barrientos, A.; Holmes, R. 2006. *Social assistance in developing countries database*, Brighton, Institute of Development Studies.
- Bourguignon, F.; Cicowiez, M.; Dethier, J.-J.; Gasparini, L.; Pestieau, P. 2004. *Alleviating old age poverty in Latin America*. Washington DC, Banco Mundial.
- Delgado, G.C.; Cardoso, J.C. (eds.). 2000. *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. Brasília, IPEA.
- HAI. 2003. *Population ageing and development: New strategies for social protection (report)*. Londres, HelpAge International.
- Kakwani, N.; Subbarao, K. 2005. "Ageing and poverty in Africa and the role of social pensions (Working Paper, no. 8)". Brasília, International Poverty Centre, UNDP.
- Pal, K.; Behrendt, C.; Léger, F.; Cichon, M.; Hagemeyer, K. 2005. *Can low income countries afford basic social protection?" First results of a modelling exercise (Discussion paper, no. 13)*. Ginebra, OIT-Departamento de Seguridad Social.
- OIT. 2001a. *Panorama Laboral 2001*. Lima, Organización Internacional del Trabajo.
- . 2001b. *Seguridad social: un nuevo consenso*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- ONU. 2002. *World Population Ageing 1950-2050*, Nueva York, NY; Department of Economic and Social Affairs – Population Division.
- Palacios, R.; Pallarés-Millares, M. 2000. *International patterns of pension provision (Pension Primer Paper)*. Washington DC, Banco Mundial.
- Schubert, B. 2005. *The pilot social cash transfer scheme, Kalomo District, Zambia (Working Paper, no. 52)*. Manchester, Chronic Poverty Research Centre.
- Schwarzer, H.; Querino, A.C. 2002. *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction (ESS Paper, no. 11)*, Ginebra, OIT - Social Security Policy and Development Branch,.
- Secretaría de Desarrollo Social. 2003. *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006 (Informe)*. México, Gobierno de México - Secretaría de Desarrollo Social.
- Willmore, L. 2001. *Universal pensions in low-income countries*, Nueva York, NY, ONU-Department for Economics and Social Affairs.

Cuadro 1. Algunos programas de pensiones no contributivos de países en desarrollo

País	Elegibilidad a partir de la edad de	(U)ниверsal o (S)electivo	Monto abonado mensualmente en USD y en moneda local	Porcentaje de personas mayores de 60 años de la población	Porcentaje de personas mayores de 60 años beneficiarias de una pensión social	Costo en porcentaje del PIB	País de ingresos bajos (B) o medios (M)
Bangladesh	57+	S	USD 2,00 165 taka	6	16 ¹	0,03	L
Bolivia ²	65+	U	USD 18,00 150 bolivianos	7	69	1,3	M
Botswana	65+	U	USD 27,00 166 pula	5	85	0,4	M
Brasil – <i>Beneficio de Prestação Continuada</i>	67+	S	USD 140,00 300 reales	9	5	0,2	M
Brasil – <i>Prêvidencia Rural</i>	60+ hombres 55+ mujeres	S	USD 140,00 300 reales	9	27 ³	0,7	M
India	65+	S	USD 4,00 200 rupias	8	13	0,01	L
Lesotho	70+	U ⁴	USD 21,00 150 maloti	8	53	1,43	L
Mauricio	60+	U	USD 60,00 1,978 rupias	10	100	2	M
Namibia	60+	S	USD 28,00 200 dólares	5	87	0,8	M
Nepal	75+	U	USD 2,00 150 rupias	6	12	Desconocido	L
Sudáfrica	65+ hombres 60+ mujeres	S	USD 109,00 780 rand	7	60	1,4	M

Fuente: Pension Watch, disponible en <http://www.helpage.org>.

¹ Porcentaje de personas mayores de 57 años que perciben una pensión de asistencia social.

² Abonado anualmente.

³ Incluye a las mujeres mayores de 55 años.

⁴ Universal con algunas excepciones, principalmente personas que ya reciben una pensión importante del gobierno (alrededor de 4 por ciento de los que serían elegibles).