



# ¿Por qué las pensiones sociales?

*Lograr la seguridad de los ingresos para todos en la vejez*

**HelpAge International es una red global de organizaciones que promueven el derecho de todas las personas mayores a llevar vidas dignas, saludables y seguras.**

## **¿Por qué las pensiones sociales? Lograr la seguridad de los ingresos para todos en la vejez**

Publicado por HelpAge International

Traducido por HelpAge International España

**Escrito por Florian Juergens (florian.juergens@helpage.org) y Dr. Flavia Galvani (flavia.galvani@helpage.org)**

**Los autores desean expresar su agradecimiento a Nicholas Barr, Charles Knox-Vydmanov, Luis Frota, Gibrán Cruz-Martínez, Usa Khiewrord, Peter Morrison y Tapiwa Huye por sus incalculables aportaciones y contribuciones a este informe.**

**[www.helpage.org](http://www.helpage.org)**

ONG registrada No. 288180

Foto de la portada: Hereward Holland/Age International © Female Daw Mu Nge 63 Myanmar



@HelpAge



HelpAge International

Derechos de autor © HelpAge International 2020

Este trabajo está registrado bajo una licencia Creative Commons Attribution- NonCommercial 4.0 International License, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Cualquier parte de esta publicación puede ser reproducida sin permiso para fines educativos y sin fines lucrativos. Por favor, acredite claramente a HelpAge International y envíenos una copia o enlace.

# Tabla de Contenido

1. Introducción.....	3
2. Protección social a lo largo de la vida .....	3
3. Desafíos económicos y sociales en la vejez.....	5
4. Los sistemas de pensiones garantizan la protección social en la vejez.....	8
5. Lograr la seguridad de ingresos para todas las personas mayores a través de las pensiones sociales universales.....	11
6. Impactos de las pensiones sociales en las personas mayores, sus hogares y comunidades.	13
7. La asequibilidad de las pensiones sociales universales .....	18
8. Referencias.....	20

## 1. Introducción

Este documento tiene como objetivo presentar un argumento conciso pero completo sobre la importancia de las pensiones sociales de la vejez como una política efectiva, eficiente y asequible para lograr la seguridad de los ingresos y reducir la pobreza y la desigualdad en la vejez.

Defiende las pensiones sociales al basarse en los principios y estándares internacionales de derechos humanos, décadas de experiencia global en el diseño e implementación de sistemas de pensiones, así como evidencia que surge de una amplia gama de países de ingresos bajos y medianos que implementan pensiones sociales.

El documento comienza con una introducción del concepto de protección social, seguido de una breve discusión sobre los desafíos socioeconómicos comunes que enfrentan muchas personas mayores que proporcionan una justificación fundamental para la protección social en la vejez. La sección cuatro presenta una discusión de los objetivos y componentes de los sistemas de pensiones, seguido de un análisis del papel crucial de las pensiones sociales universales en la provisión de seguridad de ingresos básicos dentro de los sistemas de pensiones integrales. La sección seis presenta algunos de los impactos de las pensiones sociales en los receptores, sus hogares y comunidades. El documento concluye con consideraciones sobre la financiación y la asequibilidad de las pensiones sociales.

## 2. Protección social a lo largo de la vida

Toda persona, hombre o mujer, joven o mayor, rico o pobre, se enfrenta a una variedad de circunstancias a lo largo del curso de su vida que tienen el potencial de impactar negativamente en su salud, bienestar psicosocial, medios de vida y también en la capacidad de lograr y mantener una calidad de vida adecuada.

Aunque el curso de la vida de cada individuo es único, hay etapas o circunstancias en la vida de una persona que se reconocen universalmente por aumentar los riesgos para el bienestar de la persona, incluida la infancia, la orfandad, la paternidad/maternidad, la discapacidad, una enfermedad o lesión, el desempleo, la viudez y la vejez. **Las intervenciones desarrolladas en respuesta a estos riesgos se conocen como seguridad social.** De hecho, las nueve ramas clásicas de la seguridad social que constituyen los cimientos de los sistemas integrales de protección social (atención médica, prestaciones por enfermedad, prestaciones por desempleo, prestaciones por vejez, prestaciones por lesiones laborales, prestaciones familiares, prestaciones por maternidad, prestaciones por invalidez, prestaciones por supervivencia) se relacionan con estos riesgos<sup>1</sup>.

**El derecho humano a la seguridad social y la protección social adecuadas a lo largo de la vida está bien establecido en el derecho internacional de los derechos humanos** (recuadro 2). Sin embargo, existen diferentes puntos de vista sobre los objetivos y el alcance de la protección social, que tienen implicaciones sobre cómo se implementa en la práctica el derecho a la protección social.

Hay una variedad de enfoques para la protección social que van desde los más reducidos que se centran en abordar los desafíos que enfrentan los pobres de hoy y reducir la pobreza existente (*enfoque de red de seguridad*), hasta enfoques que ven el papel de la protección social como no solo reducir la pobreza actual, sino también proteger a todos contra los riesgos universales que podrían conducir a la pobreza y a múltiples formas de carencias (*enfoque del ciclo de vida*).

Para HelpAge, la protección social es un **mecanismo efectivo para reducir la pobreza, las carencias y la marginación existentes, donde también se incluyen las personas mayores**, pero su potencial real radica en su capacidad para **proporcionar protección contra los impactos y las tensiones a las que todos se enfrentan a lo largo de sus vidas, asegurando así que las personas no se vean desamparadas en primer lugar**.

HelpAge cree además en el poder transformador de la protección social, reconociendo las contribuciones cruciales que puede hacer para aumentar la dignidad y la autoestima, la inclusión y la participación social de las personas, así como la ciudadanía activa y el empoderamiento.

En este sentido, HelpAge define la Protección Social como el sistema de políticas públicas y programas destinados a prevenir o proteger a todas las personas contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social a lo largo del curso de su vida.

### Recuadro 1: Enfoques para la protección social

El enfoque de la **red de seguridad** se basa en la idea de que los recursos limitados deben dirigirse a los que se identifican como los más pobres y vulnerables de la sociedad para atender sus necesidades económicas, mientras que los beneficios o servicios prestados de forma universal, incluidos los identificados como "no pobres", se considerarían ineficientes. Este es un modelo a menudo defendido por instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). También se puede llamar "alivio de los pobres", "caridad" o "enfoque dirigido a la pobreza".

El **enfoque del ciclo de vida** se centra menos en apuntar a "los pobres" y en cambio se basa en la lógica de que si las personas están protegidas de los riesgos del ciclo de la vida (como la discapacidad, la vejez, la crianza de una familia, el desempleo) entonces esto les impedirá caer en la pobreza en primer lugar. Una distinción clave es que ese enfoque define los riesgos universales a los que todas las personas pueden enfrentarse en algún momento de su vida, en lugar de ver la protección social como algo relevante para una pequeña porción de la población de un país.

Las Naciones Unidas, en particular la OIT, y otras organizaciones basadas en los derechos, defienden este enfoque. La Figura 1 ilustra el enfoque del ciclo de vida de la protección social, mostrando los diferentes tipos de beneficios de protección social que pueden ser relevantes para los riesgos a los que se hace frente en diferentes etapas del ciclo de vida.

**Figura 1: El enfoque del ciclo de vida de la protección social**



Fuente: Kidd (2017)<sup>1</sup>

### 3. Desafíos económicos y sociales en la vejez

Envejecer a menudo se asocia con el aumento de los desafíos para obtener un ingreso adecuado que permita mantener un nivel de vida aceptable. Sin embargo el gasto, especialmente en la atención médica, a menudo aumenta.

#### Trabajar en la vejez

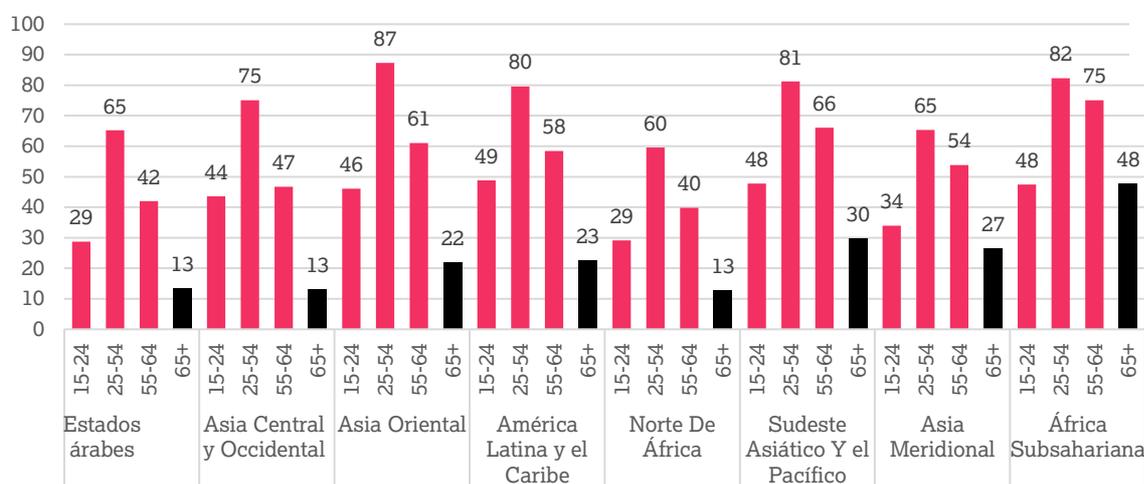
La evidencia mundial muestra que, aunque una proporción significativa de personas sigue siendo económicamente activa en la vejez, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos, la participación en la fuerza de trabajo disminuye notablemente en la vejez. Como se muestra en la figura 2, la tasa de participación de la fuerza de trabajo alcanza su máximo en la edad de entre 25 y 54 años, reduciéndose considerablemente entre los grupos de edad más avanzada.

Los hombres mayores tienen significativamente más probabilidades de tener un empleo remunerado que las mujeres mayores. Según estimaciones de la OIT, más del 40% de los hombres mayores y alrededor del 15% de las mujeres mayores (65+) en los países de ingresos bajos y medianos participaron en la fuerza laboral en 2017.

“Las desigualdades se acumulan y se refuerzan a lo largo de la vida de una persona. Llegan a casa para establecerse en los últimos años, a menudo exacerbándose mutuamente y causando una mayor desventaja.”

Sir Richard Jolly, Profesor Honorario del Instituto de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Sussex

Figura 2: Tasa de participación de la fuerza laboral por edad



Fuente: ILOSTAT, 2018<sup>2</sup>

Además, la intensidad del trabajo y la calidad de los puestos de trabajo disponibles tienden a disminuir con la edad. Los trabajadores mayores tienden a trabajar menos horas de media que los más jóvenes.

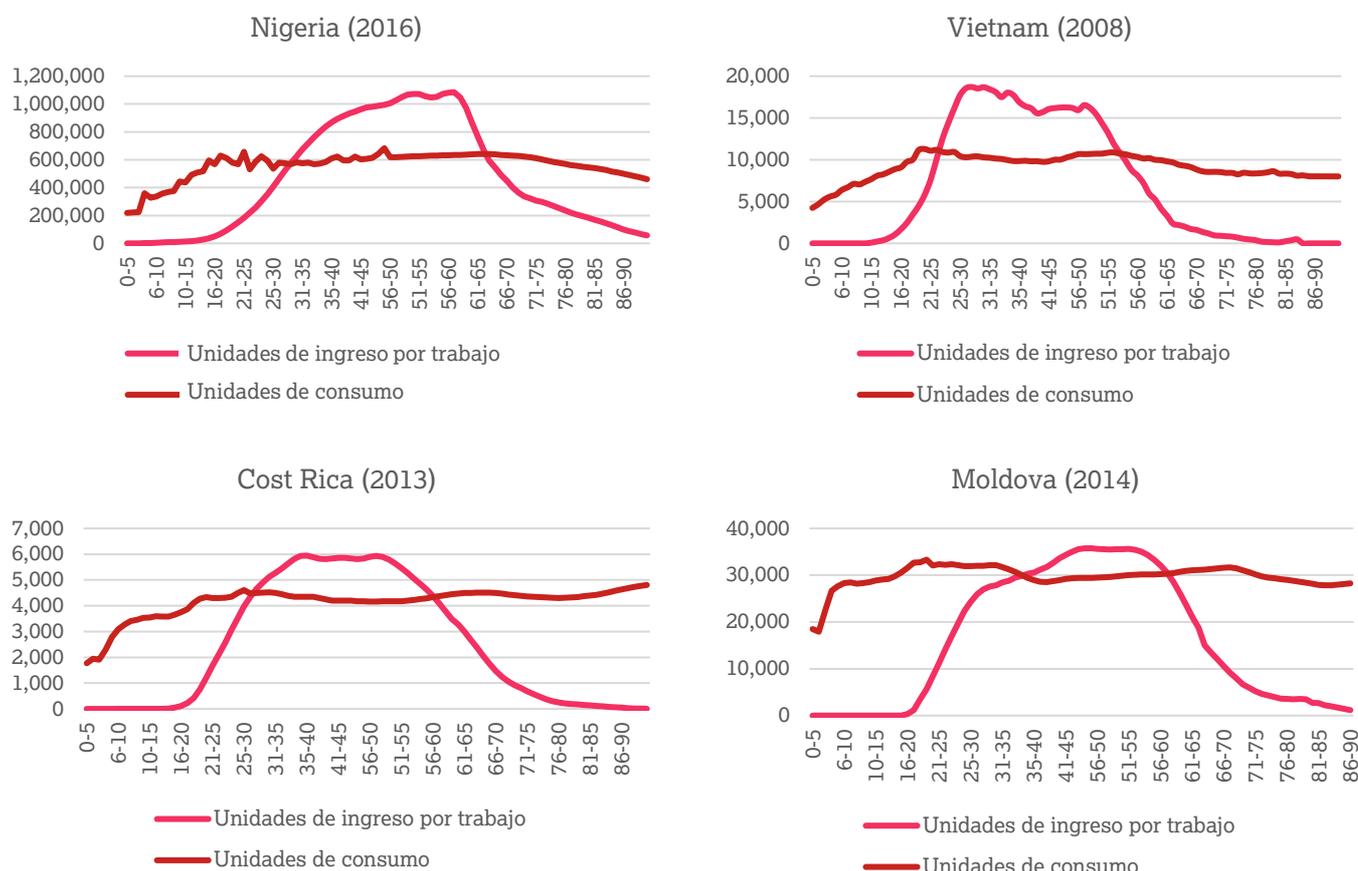
La disminución de la salud y el aumento de las tasas de discapacidad son las principales razones por las que las personas mayores reducen sus niveles de trabajo. En todo el mundo, las tasas de prevalencia de discapacidades aumentan con la edad. Mientras que el 9% de los jóvenes de 18 a 48 años, y el 21% de los jóvenes de 50 a 59 años, experimentan algún tipo de discapacidad, la prevalencia de discapacidad para los mayores de 60 años se sitúa en entre el 38% y el 46%. También debe tenerse en cuenta que la prevalencia de la discapacidad entre las personas mayores de 60 años es mayor en los países de ingresos más bajos (43%), en comparación con los países de ingresos más altos (29%).<sup>4</sup>

Las responsabilidades familiares también son una razón importante para no participar en el trabajo remunerado, particularmente para las mujeres mayores.<sup>5</sup> Un estudio de 2018 sobre el empleo económico de las mujeres mayores en 30 países de todo el mundo encontró que las mujeres mayores en todos los niveles de ingresos dedicaban más de cuatro horas diarias, en promedio, al trabajo y la atención no remunerados.<sup>6</sup>

Las personas mayores también son más propensas a tener empleos informales y precarios. En todo el mundo, el 80% de las personas mayores se encuentran en un empleo informal.<sup>7</sup>

Como resultado, el trabajo en la vejez tiende a proporcionar ingresos más bajos y más volátiles. La Figura 3 muestra el consumo per cápita y el ingreso laboral a lo largo del ciclo de vida en Nigeria, Vietnam, Costa Rica y Moldavia. Los gráficos ilustran las tendencias típicas del ingreso laboral en los países de ingresos bajos-medios y medios-altos: los ingresos per cápita medios comienzan a aumentar rápidamente a partir de los 16 años y alcanzan su punto máximo en algún lugar de principios de los 40 años. Los ingresos obtenidos a través de la mano de obra disminuyen rápidamente a partir de finales de los 50 años, antes de estabilizarse un poco en los 70 y 80 años en niveles bajos.

**Figura 2: Consumo a lo largo de la vida e ingresos laborales en determinados países de ingresos medios**



Fuente: National Transfer Accounts

### El apoyo familiar es importante, pero a menudo no es suficiente

Con pocas oportunidades de trabajar y disponibilidad limitada de pensiones, una gran proporción de las personas mayores dependen de sus familias para recibir apoyo financiero y material.

En los países de ingresos bajos y medianos, la mayoría de las personas mayores viven con otros miembros de la familia o cerca de ellos. Por ejemplo, en Bangladesh, Nepal, Filipinas, Tailandia y Vietnam, entre el 55% y el 80% de las personas mayores viven con al menos un hijo.

Las transferencias entre familiares de efectivo o bienes son comunes, ya que el 79% de las personas mayores en Tailandia y el 67% en Vietnam reciben ayuda de ingresos de la familia.<sup>9</sup> Una imagen similar se puede encontrar en otras regiones. Las personas mayores de Zanzibar calcularon que casi 2/3 de sus ingresos y apoyo material son proporcionados por los miembros de la familia.<sup>10</sup> Incluso en lugares con una cobertura de pensión relativamente alta, como Jordania, las funciones productivas y reproductivas de género a menudo dan lugar a que las mujeres mayores dependan en gran medida de la ayuda familiar y de los ingresos conyugales o familiares.<sup>11</sup>

**Sin embargo, la adecuación de este apoyo es a menudo limitada. Los altos niveles de pobreza y vulnerabilidad económica a los que se enfrenta la población en su conjunto implican que muchas familias tienen recursos limitados para compartir.** Si bien los datos sobre las fuentes de ingresos muestran la importancia relativa del apoyo recibido de la familia, en particular de los niños, también señalan constantemente la insuficiencia de este apoyo. En Filipinas, por ejemplo, a pesar del amplio apoyo financiero de los niños, la mitad de las personas mayores siguen reportando que se enfrentan a algunas o considerables dificultades para hacer frente a los gastos. En Myanmar, el 45% de las personas mayores informaron que sus ingresos eran sólo a veces o rara vez adecuados.<sup>12</sup> Para el 41% de los hombres jordanos y el 47% de las mujeres, sus ingresos rara vez o nunca eran suficientes para cubrir sus necesidades básicas, y 2/3 de las mujeres y hombres mayores informaron de que tenían deudas acumuladas.<sup>13</sup>

Además, aunque la mayoría de los hombres y mujeres mayores viven con sus hijos, las estructuras familiares están cambiando rápidamente y un número cada vez mayor de personas mayores viven en familias nucleares.

**Al evidenciar las reducidas oportunidades que tienen las personas mayores para obtener ingresos adecuados, la vejez es ampliamente reconocida como una de las etapas o circunstancias cruciales en el curso de la vida de una persona que requieren apoyo financiero a través de los sistemas de protección social.** La siguiente sección expone cómo los sistemas de pensiones pueden proporcionar seguridad de ingresos en la vejez.

“Las pensiones sociales son fundamentales para los derechos humanos”

Magdalena Sepúlveda, Experta Independiente de Naciones Unidas en derechos humanos y pobreza extrema. HelpAge International, marzo 2010.

### **Recuadro 2: El derecho a la protección social**

El derecho a la seguridad social y a la protección social está consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Artículos 22 y 25, el Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) Artículo 9, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) Artículo 11, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2008) Artículo 28.

A nivel regional, el derecho de las personas mayores a la seguridad social está consagrado en el artículo 17 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, el artículo 7 del Protocolo de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Personas de Mayores en África y el Artículo 23 de la Carta Social Europea revisada.

El contenido de estos derechos se especifica además en el organismo normativo de normas elaboradas por la Organización Internacional del Trabajo, que proporciona orientación concreta a los países para hacer realidad el derecho de las personas mayores a la seguridad social. El Convenio 102 sobre la Seguridad Social (Normas Mínimas) (1952), el Convenio 128 sobre la vejez, la invalidez y las prestaciones de supervivientes (1967) y la Recomendación 202 sobre los pisos de protección social (2012), proporciona un marco de referencia internacional y fija la gama y los niveles de las prestaciones de seguridad social que son necesarios y adecuados para el mantenimiento de los ingresos y la seguridad de los ingresos, así como el acceso a la atención sanitaria, en la vejez.

Los Convenios 102 y 128 de la OIT prevén la provisión de seguridad de ingresos a todas las personas mayores a través de pensiones contributivas relacionadas con los ingresos (garantizando niveles mínimos de beneficios o tasas de reemplazo correspondientes a una proporción prescrita de los ingresos pasados de un individuo, en particular para aquellos con ingresos más bajos) y/o por pensiones sociales. Los niveles mínimos garantizados de pensiones no contributivas *“serán suficientes para mantener a la familia del beneficiario en términos de salud y decencia”* (Convenio núm. 102, art. 67 (a)).

## 4. Los sistemas de pensiones garantizan la protección social en la vejez

Los sistemas de pensiones son el principal instrumento de protección social para proteger a las personas contra los riesgos socioeconómicos y las vulnerabilidades que pueden asociarse con la vejez.

### Objetivos de los sistemas de pensiones

Los objetivos fundamentales de los sistemas de pensiones son:<sup>14</sup>

- **Eliminar la pobreza** en la vejez y garantizar al menos la seguridad de la renta básica para las personas mayores;
- **Redistribuir los ingresos** entre ricos y pobres, así como entre las generaciones actuales y las mayores, para reducir las desigualdades en la vejez;
- **Proporcionar un seguro** a las personas para que estén protegidas antes del riesgo de vivir más allá de sus ahorros, garantizando un flujo confiable de ingresos para el resto de sus vidas;
- **Consumo suavizado** manteniendo un ingreso en la jubilación comparable a los ingresos de prejubilaciones.

Estos objetivos fundamentales no se alcanzan con un único régimen de pensiones. Más bien, **los sistemas de pensiones generalmente consisten en diferentes componentes o pilares que se enfocan en grados variables en uno o más de estos objetivos**. Lo que es crucial es que la totalidad de los sistemas de pensiones de un país aborde de forma efectiva todos estos objetivos.

Los responsables de la formulación de políticas se basan en dos instrumentos principales para desarrollar sistemas integrales de pensiones: **pensiones sociales financiadas con impuestos y pensiones contributivas**.

- **Las pensiones sociales financiadas con impuestos**, también conocidas como pensiones de "asistencia social" o "no contributivas", son transferencias de efectivo regulares que se proporcionan a las personas mayores independientemente de sus antecedentes laborales o contribuciones a los planes de pensiones. **El objetivo principal de las pensiones sociales es eliminar la pobreza en la vejez y garantizar al menos la seguridad de los ingresos básicos para todas las personas mayores**.

Las pensiones sociales pueden proporcionarse universalmente a todas las personas de cierta edad o estar dirigidas a segmentos de personas mayores, como las que viven en la pobreza. Para las pensiones sociales universales, la edad y la ciudadanía o residencia son los únicos criterios de elegibilidad, mientras que las pensiones sociales específicas incluyen requisitos adicionales relacionados con las características individuales o del hogar.

- **Las pensiones contributivas** son transferencias regulares de efectivo financiadas por las contribuciones de los trabajadores y los empleadores durante un período de tiempo definido, y vinculadas al salario y al historial laboral de una persona. **Las pensiones contributivas tienen como objetivo principal garantizar que las personas mantengan un ingreso en la jubilación comparable a sus ingresos durante los años de trabajo**.

Los regímenes contributivos pueden ser públicos (a menudo llamados seguros sociales) o privados. El seguro social normalmente incluye un cierto grado de redistribución dentro de los esquemas, donde los trabajadores más ricos subsidian a aquellos con ingresos durante su vida más bajos y vidas laborales interrumpidas; los esquemas privados, por otro lado, vinculan estrechamente los beneficios de la pensión con las contribuciones sin redistribución, actuando más como una cuenta de ahorro privada para individuos, lo que lleva a niveles de pensión más bajos para aquellos con menores ingresos durante su vida y vidas laborales interrumpidas.

**Un sistema de pensiones en desarrollo necesita combinar esquemas contributivos con elementos financiados por impuestos** para lograr los objetivos de reducción de la pobreza, seguros, redistribución y suavizado del consumo. En el cuadro que figura a continuación se describe el modelo de la OIT de un sistema de pensiones integral y bien desarrollado.

### Recuadro 3: Esquema de un sistema de pensiones bien desarrollado

Los sistemas de pensiones integrales y bien desarrollados a menudo se presentan como un conjunto de pilares que se complementan y se basan unos sobre otros.



Fuente: OIT (2017)<sup>16</sup>

La base de un sistema de pensiones - "Pilar 0" o Piso de Protección Social - busca garantizar la seguridad de ingresos para todos en la vejez. Esto a menudo se logra a través de una pensión social universal no contributiva o, en lugares donde los esquemas contributivos tienen una cobertura significativa, a través de una combinación de pensiones mínimas garantizadas de esquemas contributivos y una pensión social con recursos o con pensión.

El seguro social obligatorio ("Pilar 1") tiene como objetivo proporcionar mayores niveles de beneficios para que las personas puedan mantener niveles de vida similares después de la jubilación. El seguro social se basa en los principios de solidaridad y redistribución.

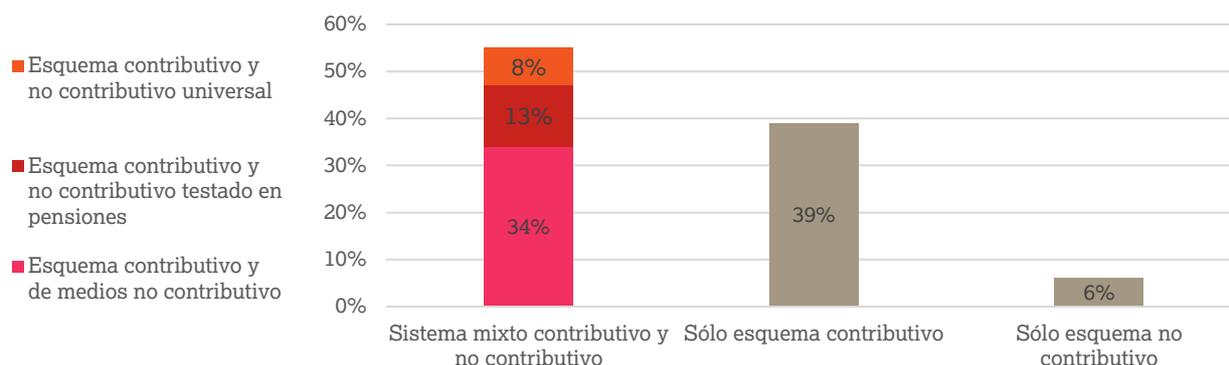
Además, algunos sistemas de pensiones incluyen pilares contributivos complementarios destinados a complementar los beneficios de pensión de los dos pilares principales. Estos pueden ser esquemas contributivos obligatorios o voluntarios ("Pilar 2") o esquemas privados voluntarios para aquellos con la capacidad económica de hacer ahorros adicionales, generalmente administrados por administradores privados de pensiones con regulación gubernamental ("Pilar 3"). Dichos esquemas plantean demasiados riesgos (macroeconómicos, financieros y demográficos) para las personas, y limitan el alcance de la solidaridad y la redistribución dentro de los sistemas de pensiones, y como tales no deben verse como un sustituto del seguro social, sino más bien como un componente adicional o pilar de sistemas bien desarrollados.

### Los sistemas nacionales de pensiones difieren en configuraciones y opciones de diseño.

Los sistemas de pensiones se han desarrollado a menudo a lo largo de décadas, y su diseño y prioridades están moldeados por complejas influencias históricas, políticas y sociales, así como por la naturaleza del perfil de demografía, economía, mercado laboral y pobreza de un país.

Algunos sistemas dan más importancia a la eliminación de la pobreza en la vejez y a la redistribución de los ingresos, mientras que otros aceptan niveles más altos de desigualdad y se centran, principalmente, en permitir a las personas suavizar su consumo de por vida y proporcionar un seguro contra el riesgo de que las personas vivan más allá de sus ahorros.

**Figura 4: Resumen global de los tipos de sistemas de pensiones**



Fuente: OIT, 2014<sup>16</sup>

Como se muestra en la Figura 4, una gran proporción de los sistemas nacionales de pensiones solo tienen esquemas contributivos. El problema principal con tales sistemas es que a menudo tienen grandes brechas de cobertura, ya que los esquemas contributivos rara vez tienen cobertura universal o casi universal. En los países ricos o pobres hay un número significativo de personas que trabajan en el sector informal o tienen carreras intermitentes y, por lo tanto, en la mayoría de los casos no pueden acceder a los sistemas contributivos. Las mujeres, que tienden a tener ingresos más bajos y tasas de empleo formales debido a la discriminación, las normas de género y las responsabilidades de cuidado, están particularmente en desventaja.

### Recuadro 3: Pensiones sociales e igualdad de género <sup>17 18</sup>

A lo largo de sus vidas, las mujeres y los hombres están expuestos a diferentes riesgos y desventajas, que a menudo son específicos de su género y están relacionados con las desigualdades o la discriminación de género. Las desigualdades en la vejez provienen de la acumulación de desventajas múltiples e interconectadas, discriminación, desigualdades y denegación de derechos que las mujeres experimentan a lo largo de la vida, como la educación y las diferencias salariales; roles productivos y reproductivos de género; limitaciones de movilidad y falta de voz y acción.

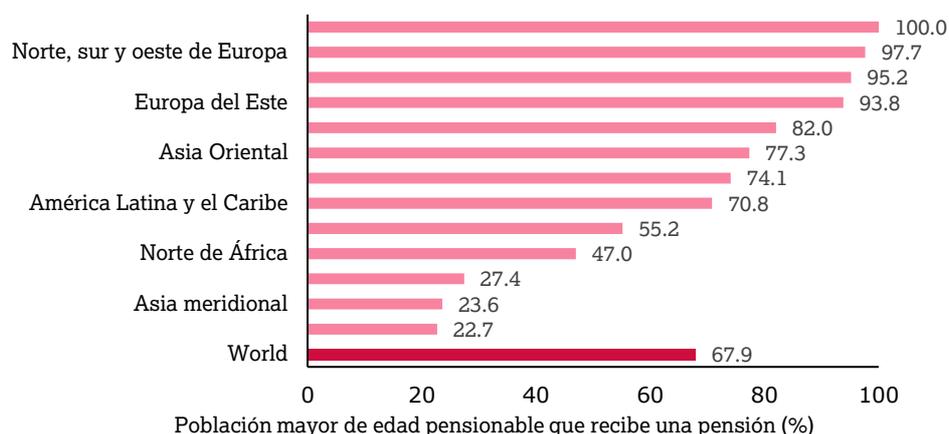
En todo el mundo, las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de experimentar pobreza a lo largo de sus vidas, y la pobreza a menudo se profundiza en la edad avanzada. Las mujeres también tienden a vivir más que los hombres, tienen más probabilidades de enviudar y vivir solas. También es menos probable que las mujeres puedan depender de los ahorros e ingresos en la vejez, ya que a menudo tienen un historial laboral más corto, menos educación y capacitación formal, pasan más tiempo en empleos informales y mal pagados, asumen la mayor parte de la atención no remunerada y enfrentan discriminación persistente.

A pesar de todo esto, las mujeres tienen menos probabilidades que los hombres de recibir una pensión, y si lo hacen, tienen beneficios considerablemente más bajos. Incluso en países donde las mujeres disfrutan de un amplio acceso a las pensiones, sus niveles de beneficios son a menudo solo una fracción de las pensiones que disfrutaban los hombres.<sup>19</sup> El vínculo entre las pensiones contributivas y los mercados laborales significa que las pensiones contributivas tienden a replicar las desigualdades y exacerbar la discriminación que las mujeres experimentan a lo largo de sus vidas.

Las pensiones sociales están separadas de los supuestos sobre la participación continua en el empleo remunerado en el sector formal y, por lo tanto, reflejan con mayor precisión la naturaleza de género del curso de la vida. Desempeñan un papel clave para garantizar que las mujeres puedan acceder al menos a una pensión básica y disfrutar de al menos una seguridad de ingresos básicos en la vejez. Aunque no se puede esperar que las pensiones sociales reviertan años de discriminación, separar los derechos a una pensión social básica de los mercados laborales asegura que las desigualdades acumuladas no se transfieran al sistema de pensiones.

La cobertura de los sistemas contributivos es particularmente baja en los países de ingresos bajos y medios, dados los altos niveles de pobreza crónica y transitoria, y los grandes mercados laborales informales. Por ejemplo, en Bangladesh, India, Indonesia, Nigeria y Pakistán, que albergan a aproximadamente un tercio de la población mundial, el número de personas cubiertas por esquemas contributivos permanece en un solo dígito, con un progreso muy limitado en décadas.<sup>20</sup> Además, la estructura cambiante de los mercados laborales podría limitar aún más el alcance de los sistemas basados en la situación laboral para aumentar efectivamente la cobertura.

**Figura 5: Porcentaje de personas por encima de la edad de jubilación legal que reciben una pensión**



En un esfuerzo por resolver el problema de la cobertura y construir sistemas de pensiones más amplios e inclusivos, cada vez más gobiernos han comenzado a implementar pensiones sociales.

## 5. Lograr la seguridad de ingresos para todas las personas mayores a través de las pensiones sociales universales

Las pensiones sociales son transferencias en efectivo financiadas con impuestos que se pagan regularmente a las personas mayores, independientemente de su historial laboral o de sus cotizaciones a la seguridad social. Las pensiones sociales a menudo constituyen el pilar cero o el suelo de los sistemas de pensiones y proporcionan niveles mínimos de seguridad de ingresos en la vejez.

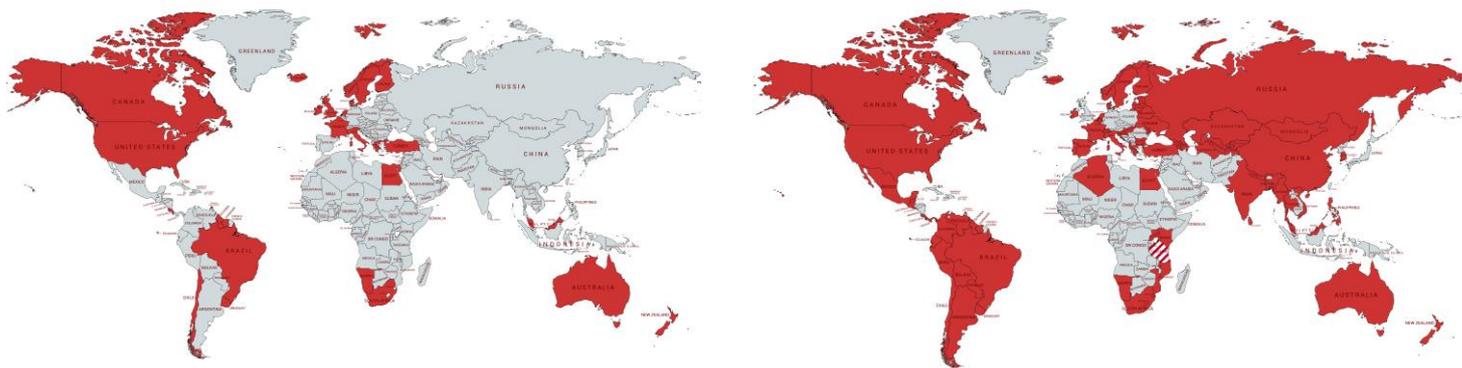
**Figura 6. Características de una pensión social**



**Las pensiones sociales se han convertido en una política cada vez más popular en los países de ingresos bajos y medianos en las últimas tres décadas.** Las primeras pensiones sociales se introdujeron en países como Australia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido a finales del año 1800 y principios de 1900. A mediados de la década de 1980, sólo alrededor de 33 países tenían pensiones sociales. Sin embargo, durante los últimos treinta años se ha producido un rápido aumento de los países que introducen y amplían las pensiones sociales. Hoy en día se estima que 109 países tienen pensiones sociales y la mayoría de ellos son países de ingresos bajos y medianos.

Las pensiones sociales son de particular relevancia para los países donde el alcance para ampliar la cobertura de las pensiones contributivas en el futuro cercano es bajo dados los altos niveles de problemas socioeconómicos estructurales, particularmente la alta informalidad. Una pensión social podría verse como una forma de aumentar rápidamente la cobertura del sistema de pensiones, proporcionando una base para los esfuerzos a largo plazo para fortalecer el sistema contributivo.

Figura 7: Cobertura de pensión social en 1997 y 2019



Fuente: HelpAge International Pension Watch<sup>21</sup>

En términos de diseño, la pensión social se puede **ofrecer a todos (universal), excluir solo a aquellos que reciben otras pensiones (con pensión comprobada) o dirigidos a los pobres (con medios probados).**

Las pensiones sociales universales tienen ventajas particulares en su simplicidad administrativa, su popularidad política y su capacidad para alcanzar de forma efectiva a las personas mayores marginadas. El hecho de que todas las personas mayores sean elegibles significa que efectivamente llegan a los más pobres y vulnerables, incluidos aquellos que viven cerca de la línea de pobreza.

Sus simples criterios de elegibilidad también significan que son relativamente sencillos y más baratos de implementar a escala nacional, incluso en entornos de bajos ingresos con capacidades administrativas limitadas. Esto se ejemplifica en los casos de Zanzíbar, que logró alcanzar el 86% de cobertura de su pensión social universal en el primer mes de implementación<sup>22</sup> y Kenia, donde se alcanzó a más de 600.000 personas en el primer pago.

Al proporcionar un derecho del que todos los ciudadanos se beneficiarán algún día, las pensiones universales tienden a ser políticamente populares, lo que respalda la voluntad de la población de verlas financiadas a través de los ingresos fiscales generales. Si bien los programas dirigidos a la pobreza a menudo se asocian con problemas de cohesión social y sostenibilidad, las transferencias universales, como las pensiones sociales universales, tienden a ser mucho más populares entre la población en general, principalmente porque se perciben como más justas y transparentes, y porque todos pueden esperar beneficiarse de ellos. La inclusión de la políticamente poderosa "clase media" de forma constante tiene como resultado mayores niveles generales de transferencia y sostenibilidad política de los programas, en comparación con los esquemas dirigidos a la pobreza que tienen a menudo servicios de baja calidad o transferencias escasas.<sup>23</sup>

*“Los beneficios destinados exclusivamente a los pobres a menudo terminan siendo malos beneficios”.*

*Amartya Sen, filósofo y economista ganador del Premio Nobel en The Political Economy of Targeting, en Public Spending and the Poor. Teoría y evidencia (1995)*

#### **Recuadro 4: Los desafíos de apuntar a los "pobres"**

**La prueba de medios requiere técnicas complejas, burocráticas y costosas para identificar a los que son elegibles para recibir una pensión social.** Dado que los ingresos reales son difíciles de establecer y verificar en los países de ingresos bajos y medios, los programas dirigidos a la pobreza dependen en gran medida de una metodología llamada 'prueba de comprobación de medios' (PMT, por sus siglas en inglés), que intenta predecir el nivel de bienestar de un hogar en función de los indicadores derivados de encuestas nacionales de hogares, como datos demográficos, capital humano, tipo de vivienda, bienes duraderos y activos productivos.

**Estos enfoques son particularmente difíciles de implementar en países de bajos y medianos ingresos.** Primero, es difícil establecer y verificar datos sobre ingresos o activos en economías en gran parte informales. En segundo lugar, los sistemas administrativos a menudo no están equipados para recopilar datos detallados sobre la situación económica de las personas mayores. En tercer lugar, "los pobres" no existe como un grupo fijo: los niveles de ingresos de la mayoría de la población son relativamente similares y fluctuantes, y las diferencias entre las personas mayores pobres y no pobres tienden a ser pequeñas y cambian constantemente. Cuarto, los PMT no capturan las diferencias de pobreza dentro del hogar, a pesar de que las pensiones están dirigidas a individuos. Quinto, la propiedad de los activos no equivale necesariamente a la seguridad de los ingresos. Finalmente, la prueba de comprobación de medios es un proceso muy costoso.

**Por lo tanto, se ha descubierto que los PMT generan errores de alta exclusión, que van desde en torno al 50% al 93%.<sup>25</sup>** En Bangladesh y Tailandia, por ejemplo, se descubrió que más de la mitad de los beneficiarios elegibles se perdieron de los esquemas de prueba de medios, y se han planteado problemas similares en la pensión social en Filipinas.<sup>26</sup> La evidencia cualitativa también corrobora estos hallazgos, con muchos estudios que reportan quejas de miembros de la comunidad de que muchos que viven en la pobreza extrema fueron excluidos de los programas que utilizan la focalización PMT, mientras que muchos considerados ricos fueron incluidos.<sup>27</sup>

**Estos altos niveles de errores de inclusión y exclusión pueden crear animosidad entre beneficiarios y no beneficiarios y debilitar las relaciones sociales.** Los criterios de elegibilidad complejos a menudo significan que las personas no entienden por qué algunas personas de la comunidad están incluidas en los programas, mientras que otras no, lo que genera resentimiento hacia los destinatarios e implementadores y socava la cohesión social, particularmente en lugares donde hay poca diferencia en los niveles de vida entre los beneficiarios y no beneficiarios.<sup>28</sup> El FMI señala que "la naturaleza aleatoria de la exclusión en torno a la puntuación de corte de elegibilidad, y la falta de transparencia asociada en la definición de elegibilidad, puede generar un descontento significativo de la comunidad".<sup>29</sup>

## **6. Impactos de las pensiones sociales en las personas mayores, sus hogares y comunidades**

La siguiente sección presenta la teoría del cambio de HelpAge sobre las pensiones sociales y presenta brevemente la evidencia global sobre los impactos de las pensiones sociales en las personas mayores, sus hogares y comunidades.

### **Teoría del cambio de la Pensión Social**

El objetivo principal de las pensiones es **mejorar el estado económico y el bienestar de las personas mayores a nivel individual.** De hecho, las pensiones sociales difieren de muchas otras transferencias de efectivo en países de ingresos bajos y medios en que se dirigen a individuos, en este caso a personas mayores, en lugar de hogares.

**Figura 8: Teoría del Cambio de la Pensión Social**



*Fuente: HelpAge International (2019)*

Se espera que la recepción de una pensión produzca un efecto directo en el nivel de ingresos a nivel individual, lo que conducirá a **cambios en los patrones de gasto, ahorro e inversión de los beneficiarios**.

Se espera que las pensiones sociales ayuden a las personas mayores a satisfacer sus necesidades básicas, particularmente en el caso de los gastos que benefician principalmente a la persona mayor como individuo, en lugar de a la familia en su conjunto. Por ejemplo, las pensiones sociales pueden ser particularmente importantes para ayudar a las personas mayores a cubrir los **gastos de salud**, dados los altos niveles de enfermedad y discapacidad que experimentan las personas mayores, y teniendo en cuenta los altos niveles de gastos de salud por cuenta propia en la mayoría de los países.

La recepción de una pensión también puede dar lugar a cambios **en el nivel y la composición de otras fuentes de ingresos a nivel individual, como los ingresos de actividades económicas o las transferencias de miembros de la familia**.

El recibo de pensión puede afectar a la participación de una persona mayor en actividades económicas de diferentes maneras: puede permitir que las personas mayores **reduzcan los niveles de trabajo**, particularmente el trabajo físicamente intensivo y poco digno; o puede **proporcionar mayores oportunidades de subsistencia**, con una mayor inversión y productividad del trabajo realizado.

La capacidad de los beneficiarios de una pensión para cubrir sus necesidades básicas **puede reducir la cantidad de apoyo material que les proporcionan los miembros de la familia**, aunque otros factores pueden dar lugar a mayores niveles de apoyo financiero. Los ingresos por pensiones también pueden **permitir que las personas mayores brinden mayor apoyo material y financiero a otros**, tanto dentro de sus hogares como más allá. Estas dinámicas y potenciales impactos en los hogares se analizan a continuación.

Es probable que los cambios anteriormente mencionados (tener algunos ingresos propios; mayor capacidad para satisfacer sus propias necesidades básicas; necesidad reducida de emprender un trabajo no digno o pedir apoyo financiero) puedan tener como resultado impactos positivos en el **bienestar y empoderamiento** de las personas mayores.

### **Impactos en los hogares de los beneficiarios de pensiones**

La gran mayoría de las personas mayores viven con o cerca de sus familias, y a menudo forman parte de una rica red de transferencias hacia y desde miembros de la familia (en particular, hijos y nietos). Si bien se reconoce que estas redes de parentesco trascienden los límites del hogar, es probable que estos impactos sean mayores a nivel del hogar. Hay dos mecanismos principales por los cuales las pensiones pueden afectar a los hogares de los beneficiarios de pensiones:

1. **La capacidad del beneficiario de una pensión para cubrir sus necesidades básicas puede permitir que la familia transfiera algunos fondos del hogar a otras necesidades.** Los recursos utilizados anteriormente para proporcionar apoyo financiero y material a las personas mayores se pueden utilizar para otros fines. Esta dinámica a menudo se describe como "desplazamiento" de las transferencias a personas mayores, pero rara vez se evalúa en términos de cómo puede tener un impacto positivo para los miembros de la familia que pueden reasignar recursos.
2. **Las personas mayores pueden compartir parte de su pensión.** En lugar de depender exclusivamente de otros, una pensión permite a una persona mayor contribuir al ingreso familiar. Esto puede producirse contribuyendo al consumo agrupado a nivel de hogar o familia (por ejemplo, haciendo compras de alimentos) o comprando cosas para miembros de la familia, por ejemplo, uniformes escolares.

Estas dinámicas pueden tener un impacto directo en los ingresos y gastos de los hogares, e impactos intermedios en áreas que incluyen ahorros y deudas, seguridad alimentaria y acceso a la atención médica. Es probable que los impactos a nivel de los hogares estén influenciados por la composición del hogar y la capacidad asociada de ingresos de otros miembros del hogar.

Todos estos efectos dependen del nivel de transferencia, es decir, si el monto de la transferencia es bajo, es poco probable que la pensión se utilice para algo más que para complementar el consumo de alimentos en el nivel más básico. La literatura internacional sobre transferencias de efectivo considera que el valor de la transferencia debe ser al menos el 20% del consumo de la población objetivo.<sup>30</sup>

## ¿Qué dicen las pruebas?

### Las pensiones sociales ayudan a las personas mayores y a sus hogares a satisfacer sus necesidades básicas y reducir la pobreza

En todo el mundo, se ha descubierto que las pensiones sociales tienen un gran impacto en la pobreza y en la capacidad de las personas mayores para satisfacer sus necesidades básicas.

#### Aumento de los ingresos y gastos:

- Se ha descubierto que el nuevo esquema de pensiones rurales de **China** aumenta los ingresos de los hogares en 18% y el gasto de alimentos en un 10%.<sup>31</sup>
- Se descubrió que la pensión social de **Vietnam** aumenta los ingresos de los hogares receptores.<sup>32</sup>
- La pensión social en **Filipinas** está teniendo un impacto significativo en los ingresos y gastos de los beneficiarios.<sup>33</sup>
- Se ha descubierto que el Sistema de Pensión Universal de Zanzíbar (ZUPS) ha aumentado **los ingresos individuales** de los beneficiarios, así **como el gasto per cápita de los hogares**. Los beneficiarios de ZUPS también tenían **11 puntos porcentuales más de probabilidad de pensar que el ingreso de su hogar es adecuado** en comparación con los receptores.<sup>34</sup>

“Debido a que no obtuvimos dinero en el pasado, algunas de las personas estaban comiendo una comida, ahora la situación es mejor.”

Mujer receptora de pensión social de Zanzíbar.

#### Capacidad mejorada para satisfacer las necesidades básicas:

- La investigación cualitativa sobre la pensión social universal de **Nepal** muestra que ayuda a los hogares pobres a satisfacer las necesidades básicas de subsistencia.<sup>35</sup>
- En **Filipinas**, se ha encontrado que la pensión social reduce la proporción de hogares sin ingresos suficientes para alimentos en 8 puntos porcentuales.
- En **Zanzíbar**, el ZUPS ha aumentado el gasto de alimentos de los hogares per cápita y ha aumentado la probabilidad de que un hogar coma tres comidas al día en 7 pp.
- En **Malawi**, el SCTP aumentó en 12 pp la proporción de los hogares que comen más de una comida al día.
- El programa piloto de pensiones sociales de la Zona Seca de **Myanmar** ha disminuido la deuda de los hogares en un 60%.

“La pensión es de lo que dependo. No tengo nada más que la pensión.”

Mujer receptora de pensión social Zanzíbar.

## Reducción de la pobreza:

- En **Tailandia**, según el Banco Mundial, el 65% de la reducción de la pobreza entre las personas mayores puede ser atribuida a la expansión de la pensión social universal entre 2006 y 2010.<sup>36</sup>
- La pensión social de **Uganda** incrementa el gasto de los hogares en un 33%.
- En **Malawi**, las personas mayores que encabezaban hogares que recibían el SCTP tenían 15 puntos porcentuales menos de probabilidades de vivir por debajo de la línea de pobreza extrema.<sup>38</sup>

## Las pensiones sociales mejoran la salud de las personas mayores y aumentan el acceso a la atención médica

Los estudios a menudo encuentran que las pensiones mejoran la salud de las personas mayores y aumentan el acceso a la atención médica.

### Aumento del gasto sanitario y acceso a la atención sanitaria

- La pensión social de **Filipinas** aumentó el gasto en salud de los beneficiarios.<sup>39</sup>
- En **Zanzíbar**, se ha descubierto que el ZUPS aumenta el gasto en salud individual y familiar.
- La pensión social de **El Salvador** aumentó la probabilidad de buscar atención médica en un 5%.<sup>40</sup>
- En la **Ciudad de México**, los hogares que reciben la pensión universal tenían 25 puntos porcentuales menos de probabilidades de no poder comprar medicamentos porque eran demasiado caros.<sup>41</sup>
- En **Malawi**, el SCTP aumentó en 10 puntos porcentuales la probabilidad de buscar tratamiento para una enfermedad o lesión en un establecimiento de salud público o privado entre personas de 65 años o más.

“Aunque la cantidad es baja, es muy útil para mí. Antes me sentía deprimida cuando estaba enferma, pero ahora puedo tomar medicamentos y comprar cosas, como prefiero. Ahora soy feliz.”

Mujer receptora de pensión social de Myanmar

### Resultados de salud mejorados

- Se descubrió que la pensión social de **Vietnam** reduce la cantidad de problemas de salud autoinformados.<sup>42</sup>
- La pensión social rural de **China** redujo significativamente las tasas de discapacidad, bajo peso y mortalidad entre las personas mayores.<sup>43</sup>
- Se descubrió que el piloto de pensiones sociales de la Zona Seca de **Myanmar** disminuía la aparición de enfermedades o lesiones entre los beneficiarios en 15 puntos porcentuales.

## Las pensiones sociales mejoran la autoestima y la dignidad de las personas mayores

Tener una fuente de ingresos propia puede dar a las personas mayores un renovado sentido de dignidad y autonomía.

### Reducción de los síntomas depresivos

- Se ha descubierto que la pensión social rural de **China** reduce la prevalencia de síntomas depresivos entre las personas mayores en 40 puntos porcentuales.<sup>44</sup>
- Se ha descubierto que la pensión social universal de **México** reduce los síntomas depresivos y los sentimientos de tristeza.
- Se ha descubierto que la pensión social de **Perú** reduce los niveles de depresión en un 9 por ciento.
- La pensión social de **Zanzíbar** ha tenido un impacto positivo en la reducción de sentimientos negativos como la tristeza.

“Ahora tengo mi propio dinero sin depender de nadie. No estábamos acostumbrados a ver dinero regularmente, pero ahora sí. Esto es un orgullo.”

Mujer receptora de pensión social de Zanzíbar.

## Perspectivas mejoradas

- Se ha demostrado que el SCTP de **Malawi** mejora la percepción del bienestar futuro en 19 pp.

“Ahora tenemos esperanza y podemos hacer planes sobre nuestro futuro, por eso nos unimos a Banki Mkhonde [Village Bank] como una forma de invertir para el futuro.”

Mujer mayor receptora del SCTP de Malawi

## Mejora de la agencia y la autonomía

- Se ha descubierto que la pensión social universal de **México** aumenta la participación en la toma de decisiones de los hogares y aumenta el empoderamiento.<sup>45</sup>
- Se ha encontrado que la pensión social de **Perú** aumenta el sentido de contribución y autoestima en un 12% y un 7% respectivamente.<sup>46</sup>
- La evidencia cuantitativa sugiere que el piloto de pensiones de la Zona Seca de **Myanmar** les ha dado a los receptores un sentido de dignidad e independencia, permitiéndoles cubrir algunos de sus propios gastos, reduciendo su dependencia de los niños y otros miembros de la familia o, en el caso de aquellos que no tienen apoyo, la caridad de los demás.
- La evidencia cualitativa sugiere que el ZUPS de **Zanzíbar** les ha dado a los receptores un sentido de dignidad e independencia al permitirles cubrir algunos de sus propios gastos, reduciendo su dependencia de los niños y otros miembros de la familia. Los líderes de la comunidad (Shehas) y los trabajadores de la salud también notaron mejoras en el bienestar de las personas mayores desde la introducción del ZUPS.

## Las pensiones sociales fortalecen las relaciones sociales y el apoyo informal

Una pensión social también puede fortalecer los sistemas de apoyo y atención informal. Una preocupación que a veces se plantea sobre la protección social formal es que podría socavar el apoyo a los sistemas informales existentes dentro de las familias y comunidades. Sin embargo, la evidencia sugiere que las pensiones pueden tener la dinámica opuesta y, de hecho, fortalecer el apoyo informal y las relaciones sociales.<sup>47</sup> Los estudios antropológicos en todo el mundo han resaltado cómo las personas construyen relaciones de parentesco al ofrecer "regalos" a otros. Por lo tanto, al recibir pensiones, las personas mayores están en condiciones de fortalecer sus relaciones de parentesco, ya que tienen recursos o "regalos" para compartir con los demás.<sup>48</sup>

“Estamos cuidando a los huérfanos y podemos apoyarlos debido a la asistencia que recibimos del SCTP.”

Hombre mayor receptor del SCTP de Malawi

## No "desplazar" el apoyo familiar

- En la prueba piloto de pensiones de la Zona Seca de **Myanmar**, no ha habido un cambio significativo en la prevalencia, o la cantidad de transferencias recibidas por los hogares de miembros de la familia fuera del hogar, de miembros no familiares, de organizaciones religiosas y becas.
- En **Zanzíbar**, los beneficiarios de ZUPS tenían más probabilidades de haber recibido apoyo de la familia.

## Inclusión social mejorada

- La evidencia cuantitativa sugiere que el piloto de pensiones de la Zona Seca de **Myanmar** permitió a las personas mayores apoyar a otros y contribuir activamente a sus comunidades, fortaleciendo potencialmente sus relaciones sociales.
- La evidencia cuantitativa sugiere que el SCTP Cualitativo de Malawi ha tenido un impacto positivo en la autoestima e inclusión de las personas mayores al permitir que los beneficiarios participen en actividades comunitarias, que a menudo implican algunos costes o contribuciones financieras.

Ayuda mucho. Cuando lo recibo, los niños celebran en casa, ya que están seguros de que ese día comerán buena comida. Se convierte en un día de celebración para ellos.”

Hombre beneficiario de pensión social

## Las pensiones sociales también mejoran el bienestar de los hijos

Muchas personas mayores utilizan sus ingresos de pensión para cuidar a sus nietos, y así desarrollar sus capacidades y productividad futura.

- La evidencia de **China** ha demostrado que entre los niños de 15 años o menos, el plan de pensiones ha generado más dinero de bolsillo y cuidados recibidos de los abuelos, así como una mejor salud y tasas de escolaridad más altas.
- En **Namibia**, las personas mayores dan alrededor de la mitad de sus pensiones a los niños para ayudarlos con la educación, la comida y otros gastos.<sup>50</sup>

- En **Brasil** y **Sudáfrica**, más del 80 por ciento de los pensionistas comparten la mayoría de sus pensiones con otros, en gran parte con los niños.<sup>51</sup>
- La pensión de **Georgia** representó el 69% de la reducción de la pobreza infantil.<sup>52</sup>
- La pensión social de **Uganda** ha contribuido a la reducción del retraso del crecimiento y un aumento del 10 por ciento en la cantidad de comidas que comen diariamente los niños de 0 a 5 años.<sup>53</sup>
- En **Zanzíbar**, se estima que el ZUPS ha aumentado el gasto en educación del hogar en la educación de los niños.
- El SCTP de **Malawi** ha tenido efectos positivos en la asistencia escolar (10pp), la asistencia sin interrupciones (12pp), el grado más alto completado (0,5) de niños que viven en hogares encabezados por personas mayores.

## Las pensiones sociales apoyan el desarrollo económico inclusivo y reducen las desigualdades

Las pensiones sociales pueden crear efectos multiplicadores que impulsen las economías locales. Las evaluaciones de impacto de las transferencias de efectivo y las pensiones sociales a menudo encuentran que los comerciantes locales registran un aumento en los negocios debido a que los pensionistas tienen más dinero para gastar, lo que aumenta los ingresos de los comerciantes y productores.

- La investigación en **Tailandia** sobre cómo las personas mayores gastaron su pensión descubrió que la mayoría se gastaba o compartía dentro de la comunidad.<sup>54</sup>
- En **África**, la investigación ha encontrado multiplicadores de ingresos entre 1,27 y 2,52. Esto implica que por cada dólar puesto en una comunidad a través de una transferencia entre 0,27 y 1,52 dólares extra circulaban en la economía local.<sup>55</sup>

Los altos niveles de desigualdad reducen el crecimiento económico y las pensiones son una herramienta clave utilizada por los países para reducir la desigualdad.

- Se estima que el sistema de pensiones casi universal de **Brasil** ha reducido la desigualdad en un 12 por ciento.
- La pensión universal de **Georgia** ha reducido el coeficiente de Gini (una medida de desigualdad) de 0,41 a 0,37.<sup>56</sup>

## 7. La asequibilidad de las pensiones sociales universales

**El coste de una pensión universal está influenciado por dos factores clave: el tamaño de la población objetivo y el nivel de beneficios.** El coste de una pensión universal variaría significativamente dependiendo de los parámetros elegidos.

**El tamaño de la población elegible para una pensión universal está determinado únicamente por la edad de elegibilidad.** Existe un fuerte argumento para que los países de bajos ingresos adopten una edad relativamente baja de elegibilidad para la pensión universal dada la baja esperanza de vida. Sin embargo, muchos países de bajos y medianos ingresos han optado por establecer edades más altas de elegibilidad como un punto de partida pragmático para sus pensiones sociales y reducir gradualmente la edad de elegibilidad con el tiempo. Nepal, por ejemplo, introdujo su pensión universal en 1995 para las personas mayores de 75 años o más, pero redujo la edad a 70 años en 2008 (60 para los dalit y los residentes en la zona de Karnali). Bolivia introdujo su pensión universal para todas las personas mayores de 65 años o más en 1997, reduciendo la edad a más de 60 años en 2008. Otros países, incluidos México, Vietnam y Myanmar, han seguido un camino similar.

**Los niveles de beneficio** para una pensión universal se establecerían idealmente en la pobreza, sin embargo, puede llevar algún tiempo alcanzar esta ambición. Un nivel de beneficio entre el 10 y el 20 por ciento del ingreso promedio estaría en línea con la mayoría de los países de ingresos bajos y medianos.

Si bien un beneficio con menor edad de elegibilidad y un nivel de beneficio adecuado sería óptimo, identificar qué escenarios son factibles a corto, mediano y largo plazo significa tener en cuenta el potencial para crear "espacio fiscal". Los países tienen una serie de opciones de bajo coste para **expandir gradualmente una pensión universal**. Por ejemplo, comenzando con una edad de elegibilidad más alta y un nivel de transferencia relativamente bajo y disminuyendo

“Los países acordaron establecer protección social para todos, pero muchos sienten que no pueden pagarla. En realidad, no podemos permitirnos estar sin ella”

Arzobispo Desmond Tutu, diciembre 2014

gradualmente la edad y aumentando la cantidad, a medida que el espacio fiscal crece con el desarrollo económico.

**Las experiencias e investigaciones mundiales demuestran que las pensiones sociales universales son asequibles incluso en países de bajos ingresos.** Las investigaciones mundiales recientes<sup>57</sup> sobre la asequibilidad de las pensiones sociales universales muestran que:

- 79 países serían económicamente capaces de pasar de pensiones sociales específicas a pensiones sociales universales básicas con menos del 1,2% de su PIB;
- 16 países tienen pensiones sociales con recursos limitados o geográficamente limitados que son más caros que una hipotética pensión social básica universal;
- Un umbral arbitrario de "desarrollo económico" no es una limitación para la implementación de las pensiones sociales, ya que al menos 17 países con un desarrollo económico relativamente bajo han implementado con éxito las pensiones sociales universales.

**La experiencia de los países de bajos y medianos ingresos muestra que han podido utilizar enfoques innovadores para financiar las pensiones sociales.** Países como México, Brasil, Tailandia, Costa Rica y Bolivia demuestran una variedad de métodos de financiación sostenibles a partir de los impuestos generales, así como los impuestos sobre la nómina y el consumo, el cambio de gastos y la imposición de recursos naturales<sup>58</sup>. Es importante destacar que la evidencia de varios países muestra que el espacio fiscal para nuevos gastos de protección social puede ampliarse sin reducir el crecimiento económico. Una forma de hacerlo es aumentando las tasas impositivas, introduciendo nuevos impuestos, ampliando la base impositiva y mejorando la recaudación de impuestos.<sup>59</sup>

**Sobre todo, el espacio fiscal debe considerarse en un contexto específico del país, ya que depende de las circunstancias nacionales específicas, entre las que se incluyen las prioridades políticas y las condiciones macroeconómicas.** Finalmente, la opción de financiación elegida se basará tanto en debates y decisiones políticas como en consideraciones técnicas. Lo que está claro es que hay una serie de opciones abiertas para la investigación de los países que buscan aumentar el espacio fiscal para financiar las pensiones sociales a largo plazo.

#### **Recuadro 5: Más información sobre las pensiones y la protección social**

Para el personal de HelpAge y los miembros de la red: [HelpAge's Knowledge Hub on Social Protection](#)

[Pension Watch - HelpAge Social Pensions Database](#)

[socialprotection.org - An online member-based knowledge sharing and capacity building platform on social protection](#)

[Social Protection Platform of the International Labour Organization](#)

## 8. Referencias

- <sup>1</sup> International Labour Organization (1952). Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102).
- <sup>2</sup> Stephen Kidd (2017). Citizenship or Charity: the two paradigms of social protection. PATHWAYS' PERSPECTIVES on social policy in international development. Issue No 25. Development Pathways.
- <sup>3</sup> International Labour Organization (2018). Labour force participation rate by sex and age. ILO modelled estimates, July 2018 (%).
- <sup>4</sup> World Health Organization (2011). World Report on Disability.
- <sup>5</sup> HelpAge International (2016). Work, family and social protection. Old age income security in Bangladesh, Nepal, the Philippines, Thailand and Vietnam.
- <sup>6</sup> Overseas Development Institute (2018). Between work and care: older women's economic empowerment.
- <sup>7</sup> International Labour Organization (2018). Women and men in the informal economy: A statistical picture. Third edition.
- <sup>8</sup> National Transfer Accounts (n.d.). National Transfer Accounts: Understanding the Generational Economy.
- <sup>9</sup> HelpAge International (2016). Work, family and social protection. Old age income security in Bangladesh, Nepal, the Philippines, Thailand and Vietnam.
- <sup>10</sup> HelpAge International (2018). Zanzibar universal social pension: baseline survey.
- <sup>11</sup> HelpAge International (2019). Achieving Income Security for Older Jordanians and Refugees.
- <sup>12</sup> Knodel, John (2014). The Situation of Older Persons in Myanmar: Results from the 2012 Survey of Older Persons (Revised 2014).
- <sup>13</sup> HelpAge International (2019). Achieving Income Security for Older Jordanians and Refugees.
- <sup>14</sup> Nicholas Barr and Peter Diamond (2006). The economics of pensions. Oxford Review of Economic Policy.
- <sup>15</sup> International Labour Organization (2018). Social protection for older persons. Key policy trends and statistics 2017-19.
- <sup>16</sup> International Labour Organization (2017). World Social Protection Report 2017-19.
- <sup>17</sup> HelpAge International (2019). Older women and social protection: Multiple discrimination, intersecting inequalities and social protection for older women. Statement to the 63rd Commission on the Status of Women, March 2019
- <sup>18</sup> Florian Juergens and Isabel Ortiz (2019). Social Protection for Older Women. AARP International: The Journal, vol.12: 28-31.
- <sup>19</sup> International Labour Organization (2017)
- <sup>20</sup> International Monetary Fund (2018). Age of Insecurity. Rethinking the social contract. Finance & Development. Volume 55.
- <sup>21</sup> HelpAge International (n.d.). Social Pensions Database.
- <sup>22</sup> HelpAge International (2017). Zanzibar universal social pension: baseline survey.
- <sup>23</sup> Stephen Kidd (2015). The Political Economy of "Targeting" of Social Security Schemes. PATHWAYS' PERSPECTIVES on social policy in international development.
- <sup>24</sup> Amartya Sen (1995) The Political Economy of Targeting, in Public Spending and the Poor. Theory and evidence. D. van de Walle & K. Nead (Eds.), World Bank, The John Hopkins University Press: Baltimore, USA.
- <sup>25</sup> Development Pathways (2019). Hit and Miss: An assessment of targeting effectiveness in social protection. Stephen Kidd and Diloá Athias. Working Paper: March 2019.
- <sup>26</sup> Coalition of Services of the Elderly and HelpAge International (2016). The Philippine Social Pension at Four Years: Insights and Recommendations.
- <sup>27</sup> International Labour Office and Development Pathways (2017). Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism. ESS – Working Paper No. 56.
- <sup>28</sup> MacAusland and Riemenschneider (2011). Richer but Resented: What do Cash Transfers do to Social Relations? IDS Bulletin Volume 42 Number 6, November 2011
- <sup>29</sup> IMF (2019). IMF Policy Paper: A Strategy for IMF Engagement on Social Spending—Background Papers
- <sup>30</sup> Davis, Benjamin; Handa, Sudhanshu; Hypher, Nicola; Winder Rossi, Natalia; Winters, Paul; & Yablonski, Jennifer (2016). From Evidence to Action: The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa. Food and Agriculture Organization of the United Nations
- <sup>31</sup> Wei Huang and Chuanchuan Zhang (2016). The Power of Social Pensions. Institute of Labour Economics.
- <sup>32</sup> Cuong Viet Nguyen (2019). Old-Age Pensions in a Lower Middle-Income Country: Economic or Psychological Effects? The University of Chicago.<sup>33</sup> Coalition of Services of the Elderly and HelpAge International (2016). The Philippine Social Pension at Four Years: Insights and Recommendations.
- <sup>33</sup> Coalition of Services of the Elderly and HelpAge International (2016). The Philippine Social Pension at Four Years: Insights and Recommendations.

- 34 HelpAge International (2019). Impact Evaluation of the Zanzibar Universal Pension Scheme.
- 35 Overseas Development Institute (2014). The Old Age Allowance and perceptions of the state in Rolpa District, Nepal. Secure Livelihoods Research Consortium (SLRC).
- 36 World Bank (2012). Reducing Elderly Poverty in Thailand: The Role of Thailand's Pension and Social Assistance Programs.
- 37 Development Pathways (2019). Quantitative Impact Analysis of Uganda's Senior Citizens Grant.
- 38 HelpAge International (2018). Impacts of Malawi's Social Cash Transfer on Older People and their Households
- 39 Coalition of Services of the Elderly and HelpAge International (2016).
- 40 Sebastian Martinez, Michelle Pérez, Luis Tejerina (2015). Pensions for the Poor: The Effects of Non-Contributory Pensions in El Salvador. Inter-American Development Bank.
- 41 Emma Aguila, Arie Kapteyn, Rosalba Robles, Beverly Weidmer (2011). Experimental Analysis of the Health and Well-being Effects of a Non-contributory Social Security Program. RAND Center for the Study of Aging and the RAND Population Research Center.
- 42 Cuong Viet Nguyen (2019).
- 43 Wei Huang and Chuanchuan Zhang (2016).
- 44 Xi Chen, Tianyu Wang and Susan Busch (2016). Does Money Relieve Depression? Evidence from Social Pension Expansions in China. Institute for the Study of Labor. Discussion Paper No. 10037.
- 45 Aarón Salinas-Rodríguez, Ma. Del Pilar Torres-Pereda, Betty Manrique-Espinoza, Karla Moreno-Tamayo, Martha María Téllez-Rojo Solís (2014). Impact of the Non-Contributory Social Pension Program 70 y más on Older Adults' Mental Well-Being. PLoS ONE, Federal University of Rio de Janeiro.
- 46 Ministerio de Economía y Finanzas (n.d.). Reseña de Evaluación de Impacto. Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 (2012-2015). Government of Peru.
- 47 Rebecca Calder & Tom Tanhchareun (2014). Informal social protection: Social relations and cash transfers. Department of Foreign Affairs and Trade.
- 48 Asian Development Bank (2016). Social Protection for Informal Workers in Asia. Edited by Sri Wening Handayani.
- 49 Wei Huang and Chuanchuan Zhang (2016).
- 50 Stephen Devereux (2002). Livelihood Insecurity and Social Protection: A Re-emerging Issue in Rural Development. Issues in Rural Development. Overseas Development Institute.
- 51 Armando Barrientos and Peter Lloyd-Sherlock (2002). Older and poorer? Ageing and poverty in the South. Journal of International Development.
- 52 Stephen Kidd & Bjorn Gelders (2015). Child Wellbeing and Social Security in Georgia: The Case for Moving to a more Inclusive National Social Security System. United Nations Children's Fund (UNICEF).
- 53 Oxford Policy Management & Economic Policy Research Centre (2015). Evaluation of the Uganda Social Assistance Grants for Empowerment (SAGE) Programme. Department of Anthropology and Sociology, University of Makerere.
- 54 Foundation for Older Person's Development (FOPDEV) (2014). The impact of the Old Age Allowance on the lives of older people and the local economy in Thailand.
- 55 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), United Nations Children's Fund (UNICEF) and Oxford University Press (2016). From Evidence to Action (2016). The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa. Edited by Benjamin Davis, Sudhanshu Handa, Nicola Hypher, Natalia Winder Rossi, Paul Winters, And Jennifer Yablonski.
- 56 Fabio Veras Soares, Sergei Suarez Dillon Soares, Marcelo Medeiros, Rafael Guerreiro Osório, (2006). Cash Transfer Programmes in Brazil: Impacts on Inequality and Poverty. Working Papers 21, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- 57 Gibrán Cruz-Martínez (2019). Older-Age Social Pensions and Poverty: Revisiting Assumptions on Targeting and Universalism. Poverty & Public Policy. Volume 11, Issue 1-2.
- 58 HelpAge International (2011). Financing social pensions in low- and middle-income countries. Pension Watch. Briefing no. 4.
- 59 Sri Wening Handayani (2015). Creating fiscal space for social protection programs in Asia. Asian Development Blog. Asian Development Bank (ADB).
-