

La armonización de programas contribuidores y no-contribuidores

International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) y HelpAge International

Cuando se habla de esquemas sociales de protección social contribuidores y no-contribuidores, es importante entender su población de foco, ya que la pobreza es real, pero el concepto de “gente pobre” es un constructo humano. Dependiendo de la medida usada, la mayoría de la población mundial puede ser clasificada de pobre a insegura, con un gran número de gente en países en desarrollo que dependen de muy poco para sobrevivir. El webinar ‘Espacio Fiscal para Protección Social: La Armonización de Programas Contribuidores y No-Contribuidores’ exploró opciones en favor de un cubrimiento de protección social más amplio.

La ‘gente pobre’ no representa un grupo estático—al contrario, es un grupo extremadamente dinámico. Esquemas de seguridad social, los cuales son diseñados para proteger a gente de la pobreza, pueden ser clasificados en dos tipos: proyectos financiados por impuestos, y esquemas contribuidores. Esquemas que son financiados por impuestos típicamente intentan proveer a individuos y familias con un mínimo ingreso garantizado, contribuyendo a la meta de formación de una base para la protección social. A la inversa, esquemas contribuidores se enfocan en proveer programas y medios de consumo a la gente de edad para trabajar, para facilitar la transición de periodos activos a periodos cuando su capacidad para proveer para sí mismos y sus familias es temporariamente o permanentemente reducida.

La combinación de estos dos tipos de esquemas puede potencialmente ofrecer seguros contra riesgos que mucha gente enfrenta en sus vidas. Debemos reajustar la manera en la que pensamos sobre esquemas financiados por impuestos, según especialistas como Stephen Kidd de *Development Pathways*. En particular, estos esquemas son indirectamente contributivos, dado que los contratos sociales típicamente hacen que el ciudadano común contribuya al Estado a través de labor (formal o informal) e impuestos (directo o indirecto). Estos recursos acumulados son revertidos, en cambio, a beneficios y servicios sociales.

Cuando se trata de pensiones contribuidoras, el criterio explícito (y muchas veces implícito) de elegibilidad para estos típicamente excluyen a gente fuera de la economía formal, muchos de los cuales tienen renda baja o no tienen renda. Stephen Kidd demuestra que solo algunos países en desarrollo ofrecen cubrir más de 75 por ciento de su población con edad de trabajo; en muchos países, especialmente en Asia y África, esta figura es menos de 25 por ciento. Además, de acuerdo con Kidd, esquemas contribuidores ayudan a perpetuar un prejuicio de género, ya que las mujeres muchas veces se encuentran fuera de la economía formal.

Parecidamente, Rebecca Holmes, del *Overseas Development* (ODI), añadió que trabajadores informales son vulnerables a muchos riesgos, y las mujeres son más expuestas, especialmente a problemas de salud. De acuerdo con Holmes, a pesar de su progreso reciente en la expansión de protección social en países como Brasil, Suráfrica, China, Ruanda y Ghana, los problemas persisten, especialmente aquellos relacionados con género. La capacidad contribuidora de las mujeres es extremadamente baja, dado sus ingresos más bajos y sus padrones de trabajo más peligrosos. Las mujeres son más probables a ser relacionadas a trabajos con menos poder de sí mismas, lo cual hace muy difícil poder entender el concepto de la importancia de las ganancias de este tipo de inversión.

Para Rebecca Holmes, si un esquema de protección social ha de ser responsivo al género, los complementos del programa y una asesoría de que tan apropiado es el proyecto deben ser desarrollados—basados en mecanismos que se ajustan a las necesidades y los riesgos a los que son expuestos los trabajadores informales. Por ejemplo, esto puede ser logrado si se proveen servicios de asistencia social para complementar pensiones de acuerdo con las necesidades específicas de individuos. También se deben considerar nuevos diseños e implementaciones de formatos, los cuales llevarían a un cubrimiento más amplio de las mujeres,



ofreciendo mejores incentivos para que contribuyan y estimulen cambios transformativos en normas sociales, dirigidos a la eliminación de discriminación contra la mujer en el mercado de trabajo.

Para Stephen Kidd, el mayor desafío sigue siendo la 'falta del medio' que está incorporada en muchos de las políticas de protección social en varios países. En Indonesia, por ejemplo, la provisión de seguros sociales es limitada a aquellos que forman parte del mercado de trabajo formal, en cuanto la asistencia social se enfoca en 'gente pobre'. Aquellos 'en el medio' son excluidos, y continúan a vivir en pobreza e inseguridad. Kidd demostró una variedad de simulaciones para esquemas de desarrollo social para cubrir a todo ciudadano, con una estrategia simple y resaltante: un sistema de seguridad social comprensivo que provee un esquema de pensión financiado por impuestos para aquellos de mayor edad, complementado por un sistema de pensiones contribuyente. Este último componente deja que el individuo acumule mayores beneficios de jubilación, y por lo tanto contribuye a la reducción -o la eliminación- de incentivos perversos, en cuanto fomenta la contribución de más gente.

Stephen Kidd sugirió que los esquemas de seguridad social financiados por impuestos deben ser derechos, para garantizar una renda mínima a todos. Esto debe ser complementado por esquemas contribuidores que proveen a gente con una renda extra en caso de choque y para poder satisfacer sus necesidades de vida. Por lo tanto, los esquemas contribuyentes y los no-contribuyentes son apropiados para países en desarrollo, dados sus roles diferentes y complementarios. Sin embargo, la gente que hace parte de la economía informal solo podrán ser garantidos una renda mayor a través de esquemas financiados por impuestos.

Referencias:

IPC-IG and HelpAge International. 2016a. "Fiscal Space for Social Protection: Harmonization of Contributory and Non-Contributory Programs." Socialprotection.org website. Accessed 12 October 2016. <<http://socialprotection.org/fiscal-space-social-protection-harmonization-contributory-and-non-contributory-programs>>.

IPC-IG and HelpAge International. 2016b. "Fiscal Space for Social Protection: Harmonization of Contributory and Non-Contributory Programmes." Socialprotection.org website. Accessed 12 October 2016. <<http://socialprotection.org/discover/publications/webinar-presentation-fiscal-space-social-protection-harmonization-contributory>>.

El presente *One Pager* es un resumen de un seminario web que forma parte de *Fiscal Space for Social Protection*, una iniciativa conjunta del IPC-IG y HelpAge International. Se celebró el de Setiembre de 2016 y contó con presentaciones de Stephen Kidd (Senior Social Policy Specialist, Development Pathways) y Rebecca Holmes (Acting Head of Programme, Overseas Development Institute).