

Informe ejecutivo
Renta mínima a todas las edades con especial atención a las
personas mayores
Proyecto ETUI/CES

David Natali y Andrea Terlizzi

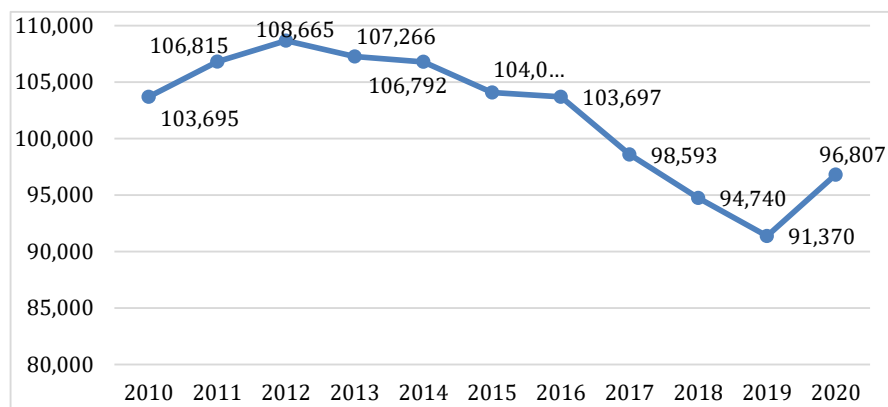
Escuela de Estudios Avanzados Sant'Anna, Pisa

En respuesta a la licitación propuesta por el Instituto Sindical Europeo (ETUI) sobre "Renta mínima garantizada a todas las edades", este estudio explora las dimensiones clave de la "pobreza en la tercera edad" a través de tres pasos: 1. la recopilación de información sobre los riesgos de pobreza en toda Europa y en todos los grupos de edad (por ejemplo, entre la población en edad de trabajar y la población de edad avanzada) para evaluar cómo afecta la pobreza a las personas tanto en edad de trabajar como en edad de jubilarse; 2. la evaluación de los regímenes de pensiones mínimas en toda Europa (comparando estos regímenes para las personas mayores con los regímenes de ingresos mínimos para las personas en edad de trabajar), con algunas ideas sobre su eficacia; y 3. la definición de estrategias políticas a nivel de la UE para proporcionar una protección eficaz de los ingresos mínimos con el fin de que las personas mayores lleven una vida digna. Este informe contiene una síntesis de los principales resultados de la investigación.

1. Riesgos de pobreza en toda Europa y en todos los grupos de edad

La pobreza es un fenómeno complejo y multidimensional. En este estudio nos referimos en primer lugar a indicadores sintéticos, como el indicador de riesgo de pobreza o exclusión social (AROPE); el indicador AROP sobre la pobreza monetaria; indicadores sobre la privación material (privación material severa y privación material y social severa) e indicadores específicos sobre el acceso a los bienes (por ejemplo, la pobreza energética). A continuación, el proyecto se remite a las encuestas para arrojar luz sobre la percepción de los riesgos de la pobreza: la pobreza monetaria y la (falta de) acceso a los servicios sociales (por ejemplo, las necesidades médicas no cubiertas). A partir de estas fuentes, el equipo de investigación ha extraído información de todos los países, grupos de edad y géneros.

Figura 1. Personas en riesgo de pobreza o exclusión social, UE-27, 2010-2020 (Miles de personas). Fuente: Datos SILC de la UE (2022)

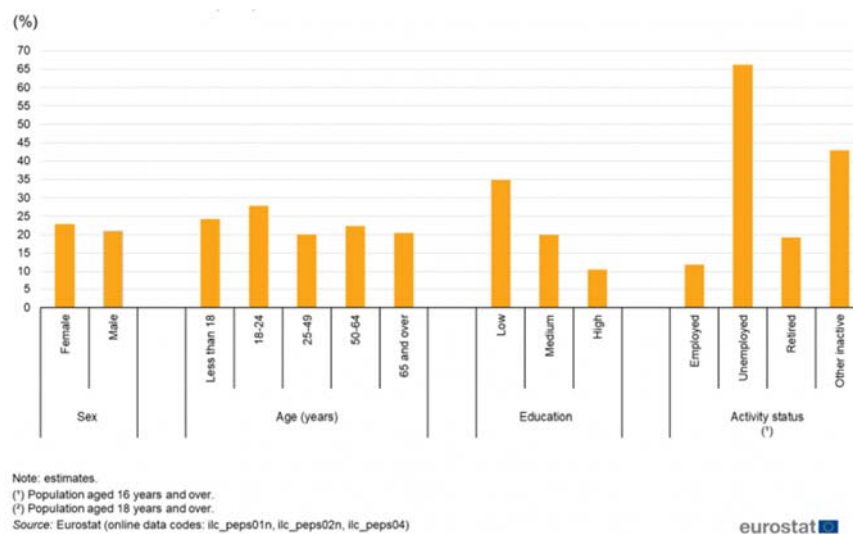


Los datos muestran que la pobreza es un riesgo persistente y

generalizado en toda Europa, y la Covid-19 ha agravado aún más el problema. En 2019, alrededor de 91 millones de personas (de las cuales 17,9 millones eran niños de 0 a 17 años) estaban en riesgo de pobreza o exclusión social en la UE, unos 17 millones menos respecto al pico de 2012 (Figura 1). Aun así, no se alcanzó el ambicioso objetivo social de Europa 2020 de reducir en 20 millones el número de personas. Los datos más recientes para 2020 muestran un aumento de hasta 96,8 millones de personas tras el Gran Confinamiento y la pandemia¹.

El proyecto también arroja luz sobre la distribución de los riesgos de pobreza: entre países (los países bálticos y del sureste muestran los riesgos más elevados, mientras que en cada grupo de países - países del norte, continentales, del este y del sur - se evidencian marcadas diferencias), grupos de edad (disminución de los riesgos de pobreza para las personas mayores) y género (las mujeres de todas las edades tienen más riesgo de pobreza que los hombres).

Figura 2. Proporción de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, por características socioeconómicas en la UE, 2020. Fuente: Eurostat (2022)



Los grupos de edad jóvenes (hasta los 25 años) son los que más riesgo corren de caer en la pobreza o la exclusión social, mientras que los mayores de 64 años tienen un riesgo mucho menor.

Sin embargo, los grupos de mayor edad no están exentos de ese riesgo, y la situación se agrava en el contexto de la pandemia (Figura 2). Datos recientes² confirman que durante la pandemia: a) la proporción de personas que tienen dificultades para llegar a fin de mes ha aumentado, especialmente entre los mayores de 65 años; b) entre las personas mayores, las de más de 75 años tienen más probabilidades de tener ingresos por debajo del umbral de la pobreza; c) las personas mayores tienen más problemas de acceso a la atención sanitaria y social (por ejemplo, aplazamientos y cancelaciones de citas médicas no relacionadas con la COVID-19 debido a las medidas de contención).

¹ EU-SILC (2022), https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_income_distribution_and_income_inequality

² Eurofound (2022) COVID-19 and older people: Impact on their lives, support and care. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

CONCLUSIONES PRELIMINARES:

Tras la pandemia, los riesgos de pobreza van en aumento;

A primera vista, los ancianos parecen más protegidos; sin embargo, tras la Covid-19, las personas mayores sufren problemas económicos y un difícil acceso a los servicios sanitarios; entre los ancianos, el grupo de más de 75 años corre un riesgo especial de pobreza.

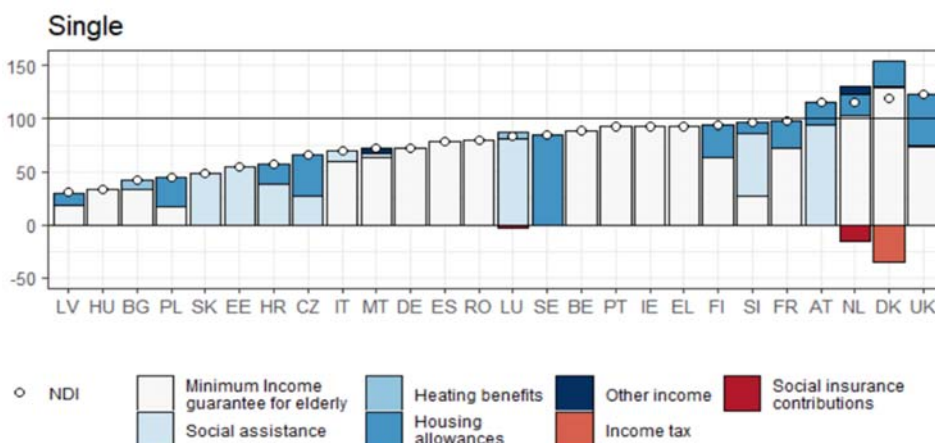
2. Garantías de ingresos mínimos en los Estados miembros de la UE

Las garantías de ingresos mínimos tienen una importancia crucial en la lucha contra la pobreza. Este es el caso, sobre todo, de las personas mayores. Los Estados miembros de la UE han establecido distintos tipos de garantías de ingresos mínimos para las personas mayores: una pensión a tanto alzado (casi) universal y/o una pensión mínima contributiva sujeta a condiciones de admisibilidad, y/o prestaciones de asistencia social para las personas mayores, en la mayoría de los casos como último recurso de protección, sujeta a la comprobación de medios de subsistencia.

Por tanto, en todos los países la protección frente a los riesgos de pobreza en la vejez se proporciona a través de una combinación de regímenes: pensiones contributivas y no contributivas, sistemas de asistencia social y transferencias de efectivo para necesidades específicas (por ejemplo, transporte público, calefacción en el hogar, etc.). Esta complejidad suele ser fuente de problemas administrativos.

Recientes análisis comparativos muestran que las reformas anteriores y posteriores a la pandemia han mejorado la protección mínima de los ancianos. Sin embargo, en la mayoría de los Estados miembros de la UE, tanto los ingresos mínimos como las pensiones mínimas están por debajo del umbral de pobreza. La Figura 3 muestra la escasa eficacia de la garantía de ingresos mínimos para las personas mayores sin acceso a pensiones contributivas (familias unipersonales).

Figura 3. Componentes de la renta de los hogares de ancianos sin acceso a pensiones o prestaciones contributivas, expresados como porcentaje del 60% del umbral de pobreza de la renta media, 2018. Fuente: Marchal y Siöland (2019)



El mapa de riesgos de pobreza (indicador AROP) en la UE muestra tres grupos de países: Los países nórdicos y de Europa central y oriental con riesgos bajos (ARPE entre el 6 y el 12%); los países de Europa meridional y continental con riesgos de pobreza medios (ARPE entre el 13 y el 18%); y los que presentan riesgos de pobreza elevados (ARPE superior al 20%), el Báltico y el sureste de Europa.

Desde el punto de vista institucional, los sistemas de pensiones universales nórdicos y holandeses (de impronta beveridgeana) proporcionan una protección de mayor nivel contra el riesgo de pobreza. Bismarckian systems provide evidence of different performances: ranging from low poverty levels for the elderly (in Austria, France and Luxembourg) to medium levels in Southern Europe (Italy, Spain and Portugal) and Germany.

Si comparamos la protección de los ingresos mínimos de las personas en edad de trabajar (menos de 65 años) con la de la población de edad avanzada (65 años o más), podemos distinguir tres grupos diferentes de países³:

- en aproximadamente la mitad de los países europeos, la pobreza en edad de trabajar es mayor que la de la población de más edad (Europa del norte, continental y del sur);
- En algunos otros Estados miembros, el nivel general de pobreza es similar entre ambos grupos de edad (Irlanda);
- en el tercer grupo, se observa un nivel de pobreza en la tercera edad superior al de la población en edad de trabajar (por ejemplo, en los países bálticos y en los países del sureste).

CONCLUSIONES PRELIMINARES:

La capacidad de proteger a las personas mayores contra los riesgos de pobreza varía mucho entre los Estados miembros de la UE, pero en la mayoría de los países de la UE las garantías de ingresos mínimos están por debajo del umbral de pobreza;

Para reducir la pobreza grave entre la población jubilada es fundamental una garantía de ingresos mínimos;

Lo más importante es la combinación de transferencias monetarias y la prestación de servicios para hacer frente a las múltiples dimensiones de los riesgos de pobreza.

3. Perspectivas de una estrategia a nivel de la UE para las garantías de ingresos mínimos

El proyecto pone de manifiesto el reconocimiento general de la necesidad de una estrategia de la UE que apoye la acción de los Estados miembros para garantizarles una renta mínima adecuada a sus ciudadanos. La UE se ha comprometido a ello -en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, el Pilar Europeo de Derechos Sociales (EPSR) y varios documentos políticos- para reforzar la cohesión social y contribuir a mejorar la sostenibilidad del proyecto europeo.

³ Ebbinghaus, B. (2021), Inequalities and poverty risks in old age across Europe: The double-edged income effect of pension systems, *Social Policy and Administration*, 55, 440-455.

Tanto los debates científicos como políticos recientes se han centrado en tres cuestiones principales: el contexto político (favorable) a raíz de la Covid-19, el fundamento jurídico y la posible forma de la intervención de la UE en este campo, y la necesidad de llevar a cabo un seguimiento más eficaz de los riesgos de pobreza y de la eficacia de la protección de los ingresos mínimos en todos los Estados miembros de la UE.

Para muchos analistas, la pandemia ha supuesto un nuevo impulso para una estrategia de la UE de lucha contra la pobreza. Una amplia coalición de responsables políticos y partes interesadas ha subrayado la necesidad de una estrategia paneuropea coherente. En cambio, muchos analistas han detectado un giro en las prioridades de la UE en la agenda social hacia salarios mínimos más altos, sistemas de renta mínima más eficaces, sistemas fiscales más progresivos y un replanteamiento general del equilibrio entre lo que proporciona el Estado y lo que se deja principalmente a las "fuerzas del mercado". Sin embargo, el proyecto muestra una persistente resistencia a vincularse al marco de la UE.

Esto era evidente en el debate sobre la base jurídica de una posible directiva marco de la UE. Mientras que muchos se fijaban en el artículo 153(1)(c) sobre la seguridad social de los trabajadores y la protección social, otros proponían el art. 153(1)(h) sobre la integración de los excluidos del mercado laboral, y el artículo 175 sobre la cohesión social. Independientemente de esto, la Comisión optó por una recomendación de la UE, tal y como se recoge en el Plan de Acción del EPSR acordado en 2021, y la puesta en marcha de la Convocatoria de Pruebas para diseñar la misma Recomendación.

Si bien es cierto que existen conflictos en torno a los instrumentos para el marco de la UE sobre la protección de los ingresos mínimos, existe un consenso general sobre la necesidad de un seguimiento más eficaz. Este es el caso en cuanto a la necesidad de nuevos indicadores que permitan comprobar el carácter multidimensional de los riesgos de pobreza (especialmente para las personas mayores). Se espera que esto mejore el cuadro de indicadores sociales, la coordinación más eficaz de las estrategias de los Estados miembros y la convergencia al alza de las condiciones de trabajo y de vida en Europa (como pide la CES ⁴). El proyecto ha proporcionado un resumen de las propuestas para un seguimiento más eficaz, incluida la idea del nuevo indicador "Extended Headcount Ratio" (EHC)⁵.

CONCLUSIONES PRELIMINARES:

Muchos profesionales, partes interesadas y analistas consideran que la Recomendación de la UE representa un paso previo útil, pero es necesario redoblar los esfuerzos para mejorar el acceso y la adecuación de la garantía de ingresos mínimos en la UE;

Un seguimiento más eficaz y el establecimiento de nuevos indicadores son cruciales para la coordinación de las estrategias de los Estados miembros.

⁴ "ETUC Input on the right to adequate, accessible and effective minimum income schemes (2020)", adoptada en la reunión virtual del Comité Ejecutivo Extraordinario del 23 de septiembre de 2020

⁵ Goedemé, T.; Decerf, B.; Van der Bosh, K. (2022), A new poverty indicator for Europe: The extended headcount ratio, Journal of European Social Policy, 1.15