

## ■ MALTA

# ¿Promoverá el camino de la UE una mayor seguridad social?



En 2006 Malta continuó haciendo avances con reformas legales que apuntaban a adoptar directivas y a cumplir objetivos de la Unión Europea. Sin embargo, a las mujeres se les dificulta el acceso a una pensión adecuada y es factible que el nuevo programa de seguridad social reduzca las pensiones. Entre tanto, Malta dice dedicar 0,15% de su INB a la asistencia oficial al desarrollo, pero la proporción de ese dinero que realmente se destina a este objetivo declarado es altamente cuestionable.

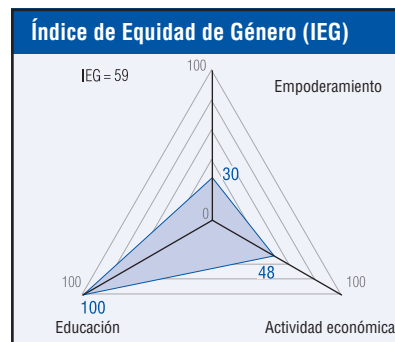
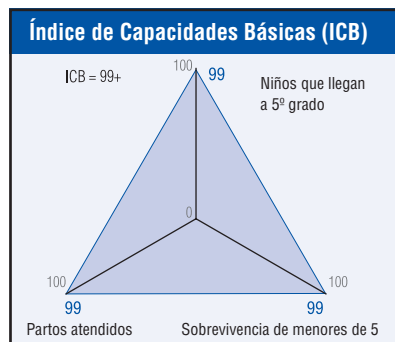
Kopin  
Joseph M. Sammut

### Reforma de pensiones basada en políticas de la UE

Malta, al igual que otros países desarrollados, tiene una población cada vez más envejecida. Dados los efectos de las tendencias demográficas sobre las políticas económicas y sociales, en julio de 2006 se presentó al parlamento un proyecto para modificar la Ley de Seguridad Social, sancionado el 1º de enero de 2007 (Parlamento de Malta, 2006). La nueva ley creó un sistema de pensiones que responde a la necesidad de proporcionar pensiones adecuadas y sustentables como respuesta a las tendencias futuras. El nuevo sistema se construyó en base a la política de la UE (Comisión Europea, 2003) de mejorar los incentivos para que los trabajadores de mayor edad permanezcan más tiempo en el mercado laboral, fortalecer el nexo entre contribuciones y beneficios y aumentar los fondos públicos y privados, teniendo en cuenta los efectos a largo plazo del aumento de la expectativa de vida sobre los gastos en pensiones.

El gobierno adoptó un Documento Blanco sobre una estrategia para la reforma de las pensiones en noviembre de 2004 y solicitó a la sociedad civil y a otras partes interesadas que presentaran opiniones y propuestas. Se creó un grupo de trabajo multidisciplinario, que evaluó la información recibida y presentó sus recomendaciones finales en 2005 (Grupo de Trabajo sobre Pensiones, 2005). Ese mismo año el Ministerio para la Familia y la Solidaridad Social (MFSS, 2005), en colaboración con otros ministerios, dio a conocer el Informe Nacional sobre Estrategias para la Protección e Inclusión Sociales, con una sección sobre la reforma de las pensiones.

El viejo sistema de seguridad social contributivo, introducido en 1956, proporcionaba pensiones a la vejez y a supervivientes. En 1965 el sistema se expandió para incluir pensiones por discapacidad. En 1979 se introdujo además un programa de pensiones obligatorio relacionado con los ingresos de las personas que cubría pensiones de vejez y pensiones de supervivientes. Se la denominó 'pensión de los dos tercios' porque los beneficios iniciales al jubilarse se calculaban en dos tercios de los ingresos promedio de los tres años de mayores ingresos en los últimos 10 años de trabajo, después de contribuir durante 30 años. La edad de jubilación era 60 años para las mujeres



y 61 para los hombres. A menor cantidad de años, menor la pensión, y se requerían al menos 10 años de contribuciones para tener derecho a esa pensión.

### De un programa de beneficios a un programa contributivo

La nueva reforma aumenta gradualmente la edad jubilatoria de 60 y 61 años a 65 años para ambos sexos. Los trabajadores deberán contribuir al programa durante 40 años para tener derecho a la pensión de los dos tercios, que ahora estará basada en el salario promedio de los 10 años de mayores ingresos en esos 40 años. El tope de ingresos sujeto a pensiones (MPI, en inglés) es de EUR 15.525 (USD 21.475). El nuevo sistema incrementa la cantidad según el ajuste del aumento del costo de vida hasta 2010. Para 2014, el MPI se incrementará gradualmente hasta EUR 20.700 (USD 28.630), y las contribuciones para la seguridad social se ajustarán de acuerdo a ese nuevo MPI. A partir de 2014 los ajustes de la reforma se ponderarán 70% en base a la indexación de sueldos y 30% en base a la inflación.

Actualmente la pensión mínima nacional equivale a cuatro quintos del salario mínimo nacional para personas casadas y dos tercios del salario mínimo nacional para personas solteras. Para las personas nacidas después del 1º de enero de 1962, la pensión mínima garantida será equivalente a 60% del ingreso medio nacional. Además, los adultos mayores de 61 años nacidos después del 1º de enero de 1962 con 40 años de contribuciones acreditadas pueden optar por una jubilación temprana y cobrar una pensión siempre y cuando no retomen un empleo remunerado antes de los 65 años.

La ley establece que se les acrediten contribuciones a padres (incluidos los adoptivos) nacidos

después del 1º de enero de 1962, que tengan tenencia legal y custodia de niños y niñas menores de seis años (o 10 años en el caso de niños severamente discapacitados), y que han dejado de trabajar para cuidar a sus hijos. Esta disposición se aplica tanto a las madres como a los padres, que pueden reclamar que se acrediten hasta dos años de contribuciones por niño (cuatro, en el caso de niños discapacitados). La nueva ley otorga un crédito de un año a estudiantes y trabajadores que quieran ampliar su educación y destrezas. Entre tanto, las personas que trabajan a tiempo parcial pueden recibir una reducción de su contribución mínima del seguro nacional a una décima parte de sus ingresos semanales.

El nuevo sistema prevé la introducción de una pensión privada de dos niveles en el futuro, y una pensión de tres niveles que será totalmente voluntaria. El segundo nivel se construirá invirtiendo un porcentaje de las contribuciones de servicios sociales a través de un fondo de jubilación gestionado por administradores de fondos profesionales. El gobierno planea introducir este sistema de dos niveles en el momento 'oportuno', dependiendo del clima económico reinante, de manera de no imponer una carga más pesada a empleados y empleadores.

El nuevo sistema de pensiones conserva la característica del anterior de aportar mientras se trabaja, pero se realizaron cambios importantes en la acumulación de los derechos jubilatorios, la edad en que se pueden cobrar beneficios y los periodos de contribución requeridos. Básicamente se ha cambiado de un sistema de pensiones de beneficios a un sistema contributivo definido, que a su vez traslada más riesgos a los individuos y resulta en una distribución más limitada a los trabajadores de menores ingresos y a las mujeres.

## Las mujeres en desventaja para obtener una pensión adecuada

En principio, el nuevo sistema de pensiones da las mismas posibilidades a todos de llegar a una pensión adecuada. Sin embargo, en la sociedad maltesa muchas mujeres dedican más tiempo al trabajo no remunerado y menos tiempo al trabajo remunerado que los hombres, lo que hace que obtengan pensiones en promedio menores. La tendencia es que las carreras profesionales de las mujeres estén moldeadas por sus obligaciones familiares. Las estadísticas muestran que la razón más común para que una mujer esté desempleada se debe a sus responsabilidades personales o familiares (44%) (NSO, 2007). La tasa de empleo de 2005 para mujeres (34,9%) es sensiblemente menor al objetivo de la Estrategia de Lisboa de la UE de 60%, así como la tasa de empleo de los trabajadores mayores (31,5%). La tasa de empleo de 12,4% correspondiente a mujeres adultas mayores está entre las más bajas de la UE-25 y descendió 1,5 puntos porcentuales entre 2003 y 2004.

Bajo el nuevo sistema, les será difícil a muchas mujeres casadas y madres llegar al objetivo de 40 años para lograr una pensión completa de dos tercios; las mujeres en ciertos grupos etarios, que no participaron en la economía por un periodo de 10 años o más, no habrán cumplido con las contribuciones necesarias para obtenerla. Si bien el nuevo sistema otorga dos años por cada hija o hijo, en vista de la gran brecha de género en las tasas de empleo<sup>1</sup> es necesario encontrar medios más efectivos para proteger contra la discriminación a las mujeres en edad madura. Las mujeres deberían estar mejor remuneradas por su rol de cuidadoras en la familia, un factor con un peso considerable en la sociedad maltesa.

El nuevo sistema de pensiones no incluye un programa automático para quienes atienden a personas ancianas o menos saludables. La Ley de Seguridad Social proporciona una pensión para personas solteras que han debido dejar su trabajo para cuidar a familiares ancianos, pero determina los medios que dispone el individuo y está sujeta a ciertas condiciones; por ejemplo, el paciente debe estar confinado en cama o silla de ruedas. En varios países de la UE, el cuidado de los adultos mayores ha comenzado a formar parte del sistema de pensiones (Comisión Europea, 2006, p. 142), un aspecto importante que no fue incluido en el nuevo sistema de pensiones aunque en Malta el cuidado de los ancianos y ancianas se realiza mayoritariamente en el hogar (MFSS, 2005).

## Descenso en los pagos de pensiones

El cambio que prolongó el periodo de medición de los tres años de mayores ingresos de los últimos 10 años (un periodo en que los trabajadores estarían cerca del máximo en su historia de ingresos) a los 10 mejores del total de 40 años ha determinado que la remuneración pueda ya no ser representativa del último salario de los trabajadores antes de jubilarse.

1 Según Eurostat (2007), las tasas de empleo femenino y masculino son de 33,7% y 73,8% respectivamente (datos de 2005).

Este tipo de reforma tiende a perjudicar a personas que tuvieron grandes aumentos de ingresos en sus carreras, pero tampoco será beneficiosa para personas con una trayectoria de bajos ingresos. Los nuevos cambios provocarán un descenso en los pagos de pensiones y aumentarán el riesgo de que los adultos mayores deban recurrir a la asistencia social mediante pruebas de ingresos o caigan por debajo de la línea de pobreza.

El cambio a un sistema de contribuciones más directas y la determinación de los beneficios según los montos acumulados hacen que sea crucial el establecimiento de un sistema adecuado de créditos para los periodos en que los trabajadores estén impedidos de contribuir debido a enfermedades, desempleo, capacitación, o cuidado de niños, niñas y personas ancianas.

Al introducirse el segundo nivel se plantearán nuevos problemas. En general las reformas de múltiples niveles todavía son demasiado nuevas para que se haga evidente su impacto a largo plazo. Un estudio del Banco Central Húngaro (Orban, 2005) acota que "el rendimiento registrado hasta ahora en los fondos privados de pensiones no llega a las expectativas creadas y, si estos bajos réditos continúan, se proyecta que las rentas del segundo nivel que no compensarán la disminución en beneficios recibidos del nivel público." Desplazar ese peso a una estructura de contribución directa aumenta los riesgos de los contribuyentes individuales en lugar de los del Estado, y puede reducir el elemento redistributivo presente en un beneficio directo más público. Dada la brecha de género en las tasas de empleo, provocará también una mayor inequidad. Asimismo, el segundo nivel introducirá riesgos de inversión y gastos administrativos en los programas jubilatorios.

El cambio implicará también que las contribuciones y beneficios de un individuo estarán directamente vinculados, reduciendo las posibilidades de redistribución. El riesgo de la longevidad pasa enteramente a ser una carga para los contribuyentes individuales de la misma generación y no será sustentado por el Estado, ya que el cambio a un programa de contribución directa traslada el riesgo financiero de los cambiantes factores económicos y demográficos del Estado al individuo. Tomadas en su totalidad, estas medidas tienden a perjudicar a las personas con una historia de ingresos bajos, y aumentan el riesgo de que las mujeres continúen percibiendo pensiones más bajas.

En general las reformas paramétricas tienen como objetivo incrementar los ingresos y disminuir la 'generosidad' en cuanto a los beneficios anuales de pensión que se pagan, y por lo tanto, tienden a tener un impacto negativo en los ingresos de ciertos estratos de pensionistas. La reforma de las pensiones está regida por la presión demográfica y la estabilidad fiscal, y su impacto en la adecuación de los ingresos y la pobreza de los pensionistas no parece haber sido evaluada lo suficiente. La nueva reforma emite señales claras a los individuos de que tendrán que trabajar más para obtener los mismos beneficios. Las pensiones no se introdujeron al azar en Malta, sino que fueron resultado del consenso

social surgido luego de la Segunda Guerra Mundial de que debía eliminarse la pobreza entre las personas de la tercera edad.

## Asistencia social para refugiados

El gobierno proporciona a las personas solicitantes de asilo y refugiadas vivienda gratuita en centros abiertos además de alimentos y transporte para inmigrantes desempleados. Los servicios y su duración están reglamentados por un 'acuerdo de integración y servicio' o un 'acuerdo de retorno y servicio'. Los refugiados reciben beneficios de seguridad social y un subsidio de alquiler (MFSS, 2007).

A partir de enero de 2007 el subsidio diario otorgado a refugiados desempleados en centros abiertos varía de acuerdo a su estatus de inmigrante. Las personas con protección humanitaria temporal y las y los solicitantes de asilo (que aún esperan una respuesta de la Comisión para los Refugiados) reciben EUR 4,65; los solicitantes de asilo rechazados reciben EUR 3,5. Las parejas con hijos reciben EUR 2,33 por cada hijo. Las personas con estatus de refugiado reciben semanalmente beneficios de seguridad social de EUR 81,20 y EUR 8,14 por cada dependiente.

Tanto los refugiados como los individuos que reciben protección humanitaria temporal tienen derecho a trabajar luego de recibir un permiso de trabajo, válido por un año, otorgado por la Unidad de Permisos de Trabajo. Al emplearse, pierden todos los beneficios y subsidios. Todos los subsidios otorgados a refugiados en los centros abiertos así como los beneficios de seguridad social y subsidios de alquiler provienen del presupuesto del gobierno. Todos los inmigrantes, sea cual sea su estatus, tienen derecho a atención médica gratuita.

Es de resaltar que los subsidios otorgados a solicitantes de asilo rechazados permiten un nivel de vida comparable al de las personas que subsisten con un dólar por día en un país pobre, si es que no reciben ayuda de organizaciones caritativas.

## Asistencia oficial al desarrollo

Según la Comisión Europea, Malta gastó EUR 7 millones (USD 9,68 millones) o 0,15% de su INB en asistencia oficial al desarrollo (AOD) en 2006. No obstante, se ha cuestionado si el dinero ha sido efectivamente gastado en ayuda al desarrollo o en otros objetivos.

CONCORD (2007), una plataforma de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) de la UE, de la cual es miembro la Plataforma Maltesa de ONGD, critica al gobierno maltés por falta de transparencia sobre dónde y a quiénes se dirige el dinero. CONCORD subraya que actualmente las cifras de AOD maltesas incluyen la cancelación de la deuda de Irak a Malta, dinero gastado en inmigrantes durante su primer año en el país, repatriación de emigrantes, y becas otorgadas a personas de países en desarrollo.

(Continúa en página 231)

