

GHANA

Sin esperanzas para los pobres



Mientras la gran mayoría de los trabajadores, y especialmente las mujeres, trabaja en la economía informal, sólo una minoría, principalmente en el sector formal, se beneficia del plan nacional de seguridad social. El enfoque de ‘tres pilares’ propuesto seguirá beneficiando sólo a unos pocos. Claramente, es necesario un sistema nacional de seguridad social distinto que se dirija específicamente a las mujeres, al sector informal y a otros grupos necesitados para asegurar un mínimo de prestaciones de subsistencia a los pobres y marginados.

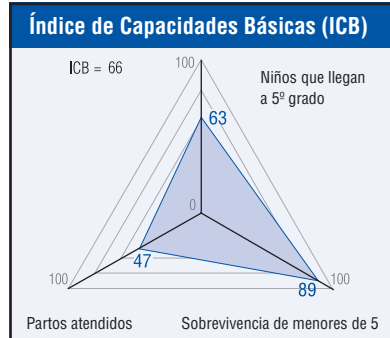
Ghana Social Watch Coalition

Todo país debe mostrar su compromiso con los necesitados mediante una política de desarrollo social que promueva el acceso universal y equitativo a un conjunto mínimo de servicios sociales y recursos. Esto asegurará mejoras a largo plazo en el nivel de vida de las mujeres y los hombres de la sociedad.

En Ghana existe una canasta de servicios sociales reconocida que incluye el acceso al agua y saneamiento, educación básica universal gratuita para toda la ciudadanía, y atención médica primaria. Otros servicios sociales básicos son la seguridad alimentaria, la seguridad social (como las pensiones), la vivienda, y servicios económicos como infraestructura de energía y transporte. Un abordaje más integral de la seguridad social debe incluir el acceso a un nivel mínimo de ingresos para todos los ciudadanos en edad de trabajar y para todas las familias (The Women's Manifesto for Ghana, 2004). Un buen sistema de seguridad social debe proporcionar protección contra la pérdida básica de ingresos en casos de enfermedad y lesiones, vejez y jubilación, invalidez y responsabilidades familiares como el embarazo y el cuidado de los niños. Estos beneficios son importantes, especialmente para las mujeres, dadas las particulares desigualdades y desventajas que experimentan. Este trabajo procura examinar el sistema de seguridad social de Ghana desde una perspectiva analítica histórica y de género para identificar desafíos y opciones.

Las mujeres, mayoría del sector informal

El país tiene una población en edad de trabajar de nueve millones de personas, de la cual las mujeres representan 51% del total. La economía formal emplea aproximadamente a 13,7% de la fuerza de trabajo entre 15 y 64 años, mientras el 86,3% restante trabaja en la economía informal – repartida 52% en actividades agrícolas y 34,3% en actividades no agrícolas (OIT, 2003). Las mujeres constituyen 77% del sector informal, y participan tanto en actividades agrícolas como no agrícolas. El comercio informal es una fuente importante de trabajo para muchos ghaneses, especialmente para los habitantes de centros urbanos: existen 1,9 millones de hogares que dirigen 2,3 millones de pequeñas empresas, y las mujeres dirigen más de 66% de éstas. Más de 56% de todas las empresas no agrícolas realiza alguna actividad comercial, 24% en el sector manufacturero, y el resto en otras actividades (OIT, 2003).

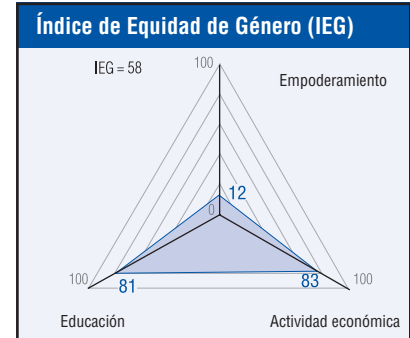


Claramente, la gran mayoría de los trabajadores pertenece a la economía informal. Pero sólo 10% de la fuerza de trabajo, más que nada quienes pertenecen al sector formal, se beneficia de la seguridad social (SSNIT, 2005). Los trabajadores de la economía informal, quienes en su mayoría son mujeres, carecen de cobertura de seguridad social. Esto a pesar de que supuestamente el ingreso al Fideicomiso de Seguridad Social y Seguro Nacional (SSNIT) está abierto a todos quienes trabajan en la economía informal, de manera voluntaria.

Historia de la seguridad social

Antes de la adopción del sistema formal de seguridad social, el sistema familiar extendido servía como fuente de protección social y como unidad cohesiva que brindaba seguridad a los grupos vulnerables. Pero como observaron Kumado y Gockel (2003), la colonización modificó profundamente este sistema tradicional a medida que los hombres se trasladaron a los centros laborales para trabajar en las minas, las granjas de cacao y la administración pública. Las mujeres prácticamente quedaron libradas a su propia suerte para participar en la producción de alimentos y así sostener a los integrantes de su familia. Posteriormente, el gobierno y varios agentes del sector privado introdujeron planes privados de seguridad social para otorgarles algún tipo de protección a los asalariados, en su mayoría hombres.

La Ley de Ahorros Obligatorios de 1961 procuró otorgar pensiones a los trabajadores del sector formal. Sin embargo, el plan fracasó debido a su pésima administración. La posterior Ley de Seguridad Social, aprobada por el primer Parlamento republicano en 1965, adoptó un sistema de seguridad social más integral. La ley fijó la edad de jubilación



en 60 años para los hombres y 55 para las mujeres. También creó un Fondo de Seguridad Social para otorgar prestaciones por jubilación, invalidez, muerte/supervivientes, emigración y desempleo. Estipuló asimismo el pago de prestaciones únicas, conocidas como el ‘Fondo Previsor’. En cuanto a los aportes para financiar el plan, los trabajadores debían aportar 5% de sus ingresos básicos mensuales mientras los empresarios debían agregar 12,5%.

Los puntos débiles del plan de 1965 se rectificaron por el Decreto 127 del Consejo Nacional de Redención (NRCD), de 1972. El mismo decretó que el SSNIT sería un organismo independiente que administraría el plan. La edad de jubilación se redujo de 60 a 55 años para los hombres y de 55 a 50 para las mujeres. El pago único a los trabajadores jubilados se mantuvo. El plan también incluía cobertura hasta para cinco empleados.

En 1991, el gobierno del Consejo Provisional de Defensa Nacional (PNDC) revocó el decreto de 1972 y lo sustituyó por la Ley 247 PNDC, que procuró reparar los principales defectos del plan de fondos previsor. El principal impulso fue la conversión del sistema de pagos únicos a un plan de pensiones por el cual sus integrantes recibirían pagos mensuales de por vida. Las prestaciones que otorga esta ley son: pensión por jubilación/vejez, prestaciones por muerte/supervivientes y prestaciones por invalidez. Presentamente, el plan es abierto a todo tipo de empleados tanto de la economía formal como informal.

Como consecuencia de las insuficiencias del sistema de seguridad social en materia de cobertura de la población, la mayoría de los ghaneses continúa dependiendo de planes informales tales como redes sociales, asociaciones gremiales, uniones crediticias y remesas para satisfacer sus necesidades de seguridad

social. Estos planes obligan a las personas, los grupos y las comunidades a ofrecerse apoyo mutuo a través del uso compartido de recursos dentro de ciertas condiciones regulatorias básicas. Estas iniciativas autofinanciadas se basan esencialmente en la confianza y en la capacidad del grupo para administrar el plan. Los planes informales de seguridad social son las principales fuentes de seguridad para los pobres, lo que les permite continuar enfrentando contingencias como la crianza y la atención de los niños, los ancianos y los discapacitados. Sin embargo, hubo cambios importantes en la forma de ayuda mutua basada en las redes sociales que generaron malos resultados de bienestar para los pobres en todos los grupos etarios. Esto lo evidencian problemas de salud como la desnutrición, el estrés por los medios de subsistencia, y la retención de los recién nacidos en las salas de maternidad mientras no se paguen las cuentas de hospital.

El Plan Nacional de Seguro de Salud

En 2004 el gobierno decidió en forma unilateral utilizar 2,5% de las aportaciones de los trabajadores al SSNIT para crear lo que denominó el Plan Nacional de Seguro de Salud (NHIS)¹. El NHIS se creó para sustituir el sistema de pago al contado, y se basó en el principio de que la incapacidad para pagar los costos incurridos por el servicio no deben impedir el acceso a los servicios de atención sanitaria. La ley establecía tres tipos de planes de seguro distintos – seguro de salud mutua por distritos, seguro de salud mutua privada y seguro de salud comercial privada – pero el gobierno optó por un plan de seguro de salud mutua por distritos en la totalidad de los 138 distritos de Ghana. Las aportaciones se basan en la capacidad para pagar, y a los trabajadores de la economía informal se les clasificó en grupos sociales para permitir a las personas de cada categoría pagar según su capacidad de pago.

Las mujeres entrevistadas en un estudio reciente (Akakpo, 2006) son pobres o muy pobres y sólo pueden pagar las primas más bajas. Cada ciudadano tiene derecho a tener igualdad de acceso a la atención sanitaria, pero existen denuncias de que los hospitales brindan un tratamiento diferencial a pacientes titulares de tarjetas del NHIS frente a quienes carecen de tarjeta. Por ejemplo, como las mujeres de la muestra están en la categoría con la prima más baja, casi nunca recibían medicinas y en cambio se les daban recetas para que las compraran por su cuenta.

La privatización de la seguridad social

En gran medida las mujeres no se beneficiaron con el sistema de seguridad social porque una elevada proporción trabaja en el sector informal, que mayormente no está cubierto por el sistema. Pero incluso los beneficiarios del sector formal se quejaron acerca de la insuficiencia de sus pensiones mensuales y su incapacidad para satisfacer sus necesidades básicas. Estas preocupaciones llevaron al gobierno a instalar una Comisión Presidencial sobre Pensiones

en 2004. El cometido de la Comisión era examinar los arreglos existentes en torno a las pensiones y realizar las debidas recomendaciones para un plan de pensiones sostenible que garantizara la seguridad de ingresos jubilatorios para los trabajadores, especialmente los del sector público.

La Comisión propuso una estructura de pensiones en tres niveles, que comprende dos planes obligatorios y uno voluntario. La Comisión sugirió la reestructura del SSNIT para instrumentar un Plan Estatal de Pensiones de la Seguridad Social obligatorio, que sólo pagaría prestaciones de pensiones mensuales. Con respecto al segundo nivel, la Comisión recomendó un plan de pensiones ocupacional obligatorio y administrado de forma privada, preferiblemente un plan definido de aportes jubilatorios con los pagos principalmente en la forma de prestaciones únicas. Finalmente, la Comisión sugirió un tercer nivel que sería un plan de pensiones personal voluntario y administrado de forma privada, que ofreciera incentivos fiscales atractivos (Gobierno de Ghana, 2006).

El gobierno publicó un Informe Oficial el 25 de agosto de 2006, que aceptaba virtualmente todas las recomendaciones de la Comisión sin cuestionar aspecto alguno de su informe.

El desafío: pensiones más altas e inclusión

Un estudio reciente del Departamento de Investigación y Políticas del Congreso Sindical de Ghana (GTUC, 2006) reveló que los salarios en el país son inferiores a los de numerosos países de África subsahariana con el mismo nivel de desarrollo económico.

Una de las consecuencias de los bajos salarios en Ghana son las reducidas pensiones que se pagan a los jubilados. En la actualidad, la pensión más baja que paga el SSNIT es de GHC 182.000 (USD 20,5) al mes, mientras la más alta es de GHC 14,9 millones (USD 1.675) al mes². Por lo tanto, las pensiones no sólo son bajas, sino que su distribución también favorece a muy pocas personas, principalmente a hombres de la economía formal. El 'sistema multinivel' propuesto no corregirá estas fallas; por el contrario, agravará las disparidades y excluirá a más personas, especialmente a las mujeres, de la posibilidad de contar con seguridad social.

En función de la distribución de los pensionistas por su género, de los 66.971 pensionistas del SSNIT a fines de 2004, sólo 7.326 (11%) eran mujeres (SSNIT, 2005). Asimismo, aunque en junio de 2005 se lanzó un plan de jubilación para el sector informal, a fines de ese año sólo 13.577 trabajadores de la economía informal estaban inscritos en el SSNIT (6.577 que se habían inscrito con el plan nuevo, junto con aproximadamente 7.000 contribuyentes voluntarios), en comparación con los 898.368 contribuyentes del sector formal (SSNIT, 2005). Esto subraya la necesidad de un plan más integral que atienda las necesidades de hombres y mujeres tanto en el sector formal como informal.

El enfoque de tres niveles que recomendara al gobierno la Comisión de Pensiones básicamente es

el modelo del Banco Mundial de gestión de pensiones a través de la reducción de los planes públicos. La privatización de las pensiones creará la oportunidad para que unas pocas personas individuales accedan a fondos baratos a costa de la mayoría de los ciudadanos. Ya hay empresas de Estados Unidos que están publicitando sus planes privados de pensión en Ghana. Este enfoque fracasó en América Latina (Bakvis, 2005) y es poco probable que funcione aquí. Una vez que el dinero se destine a fondos privados, el gobierno quedará sin los recursos para invertir en servicios sociales. En particular se sacrificaría el bienestar socioeconómico de las mujeres, especialmente en lo referido a su capacidad para acceder a atención médica asequible, agua potable segura y tecnologías de energía mejoradas.

Investigaciones de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) revelaron que el sistema 'multinivel' genera prestaciones más bajas para los jubilados, en parte debido a los altísimos costos administrativos de las cuentas privadas que estimulan los bancos. Nuevamente, el costo fiscal que genera el trasladar las aportaciones de las pensiones públicas a fondos privados obligatorios presiona a los gobiernos para que reduzcan el gasto en otros servicios públicos.

Es necesario un sistema nacional de seguridad social distinto que aborde problemas de desigualdad, y específicamente se dirija a las mujeres y otros grupos necesitados para asegurar un mínimo de prestaciones de subsistencia a pobres y marginados en las comunidades rurales y urbanas de Ghana. ■

Referencias

- Akakpo, P.B. (2006). "Social Protection for Informal Economy Workers: The Case of Women Traders in Ghana". Investigación de maestría, recursos humanos y empleo. La Haya: Instituto de Estudios Sociales.
- Bakvis, P. (2005). "Social Security Systems and Neo-Liberal Challenge". Trabajo presentado a los dirigentes de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres.
- Coalition on the Women's Manifesto for Ghana (2004). *The Women's Manifesto for Ghana*. Accra: Combent Impressions. Disponible en: <www.abanturuowa.org/docs/WM%20for%20Ghana.pdf>.
- Gobierno de Ghana (2006). *Presidential Commission on Pensions Report*. Accra.
- Gockel, A. F. (1996). *The Formal Social Security Systems in Ghana*. Accra: Fundación Friedrich Ebert.
- GTUC (Congreso Sindical de Ghana) (2006). "Earning in the Private Formal and Informal Economies in Ghana". Documento de debate presentado a los dirigentes del GTUC por el Departamento de Políticas e Investigación del GTUC. Accra.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2003). "Decent Work Pilot Programme Country Briefs". Documento de antecedentes para el Seminario de Personal de la OIT, Promoción de la integración de las políticas a nivel nacional: estrategias nacionales sobre trabajo digno. Turín, 9-11 de julio.
- Kumado, K. y Gockel, A. F. (2003). *Social Security in Ghana*. Accra: Fundación Friedrich Ebert.
- SSNIT (Fideicomiso de Seguridad Social y Seguro Nacional) (2005). *Annual Report*. Accra: Checkpoint Ghana Limited.

1 <www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/education/artikel.php?ID=41469>

2 Cifras vigentes a abril de 2007. <www.ssnit.com/Details_news_ssnit.cfm?EmpID=146&departmentId=1>