



issa

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

Foro Regional de la Seguridad Social para las Américas

Brasilia, Brasil, 24-27 de mayo de 2010

Reformas de Pensiones Socialmente Inclusivas y Financieramente Sustentables

La re-reforma de los sistemas de pensiones en las Américas:
una visión comparativa preliminar

Milko Matijascic

Economista Jefe

Instituto de Investigación de Economía Aplicada

Brasil

Reformas de Pensiones Socialmente Inclusivas y Financieramente Sustentables

La re-reforma de los sistemas de pensiones en las Américas: una visión comparativa preliminar

Milko Matijascic
Economista Jefe
Instituto de Investigación de Economía Aplicada
Brasil

Cada vez son más los trabajadores que no disponen de un puesto de trabajo fijo, por lo que no pueden contribuir a la seguridad social con regularidad. En los Países de América Latina (PAL), a la precariedad del trabajo, problema ya de por sí tradicional en la zona, se sumaron, tras la década de 1980, unos niveles de desempleo sin precedentes¹. Sin embargo, en países con un PIB per cápita más elevado, como el Canadá, y en especial los EE.UU., el incremento del desempleo no supuso problema alguno hasta 2008, aunque la precariedad sí parece representar un desafío cada vez mayor.

La década de 1990 fue una época caracterizada por reformas en los sistemas de pensiones y en el mercado de trabajo que pretendían estimular el ahorro y las medidas orientadas al mercado. No obstante, los resultados no parecen demostrar que se han alcanzado los objetivos, puesto que el rendimiento económico fue modesto y la cobertura de la seguridad social en esos países sigue siendo limitada. Por el contrario, las instituciones de países con economías integradas y complejas, como es el caso de los EE.UU., el Canadá y el Brasil, no han considerado una solución de este tipo para organizar los servicios básicos que ofrecen las instituciones públicas de seguridad social.

En estudios recientes se destaca que una política social basada en el carácter universal de la cobertura y centrada en un sistema de pensiones financiado con cargo a los impuestos resulta fundamental para evitar la exclusión social y la pobreza.

1. Reformas paradigmáticas

1.1. Cambios importantes, escasos resultados

Los países que establecen instituciones de seguridad social con el fin de proteger a sus familias deben hacer frente a desafíos pendientes. Cada caso es particular, pero podemos considerar que existen grandes exigencias respecto de estos servicios y que el trabajador medio no goza de gran capacidad de cotización. En períodos caracterizados por un bajo crecimiento

¹ El presente artículo no pretende estudiar el efecto causado por los factores exógenos de los sistemas de pensiones en su rendimiento. Uthoff (2002), ECLAC (2006), IEG (2006) Matijascic y Kay (2006), así como Matijascic, Ospina y Kay (2007), ya analizaron esta cuestión de modo exhaustivo.

económico, suelen presentarse grandes problemas de orden financiero en los sistemas de pensiones. Dicha situación estimula la demanda de prestaciones y no genera mayores niveles de cotización. En países con escasa tradición institucional, esta situación podría provocar la bancarrota, así como la insolvencia de los planes de pensiones, sean éstos capitalizados o no. En dicha coyuntura, la injerencia política resulta inevitable.

Si bien la descripción anterior sería aceptable para la mayor parte de los expertos, las propuestas en materia de políticas están lejos de lograr un acuerdo. Los defensores de políticas inspiradas en el Consenso de Washington consideran que el problema principal ha sido la estructura de los sistemas tradicionales de pensiones, puesto que han alentado conductas oportunistas de los asegurados y no han logrado generar incentivos suficientes para potenciar la relación entre la tasa de sustitución y las prestaciones en función de los importes cotizados totales.

Según la perspectiva del Consenso de Washington, la generosidad de las promesas de prestaciones ha causado una fuerte carga presupuestaria para generaciones futuras. Se podría poner fin a este círculo vicioso con ayuda de reformas paradigmáticas que se apoyaran en incentivos de mercado para fomentar la constancia en las cotizaciones². Los argumentos de esta naturaleza han defendido la reforma de las pensiones a partir de cuentas de jubilación individuales totalmente capitalizadas. Podrían beneficiarse de la acumulación de activos y la rebaja del compromiso fiscal del gobierno, dado que estos programas no dependían de la solidaridad, a diferencia de los regímenes de reparto.

No existe un enfoque único para las reformas paradigmáticas. Si seguimos la clasificación de la Federación Internacional de Administradores de Fondos de Pensiones (2010), existen distintos tipos:

- Sistema único – La afiliación al sistema es de carácter obligatorio. Los fondos son administrados por entidades privadas supervisadas por un organismo oficial. Este sistema sustituye completamente el sistema de reparto existente;
- sistema mixto integrado – El sistema de capitalización individual convive con el sistema de reparto; y
- sistema mixto en competencia – Los sistemas de capitalización individual y de reparto compiten.

En el cuadro 1 se presenta una serie de sistemas de pensiones de PAL según su tipología, año de reforma paradigmática y población incluida o excluida de dichos sistemas reformados.

² Las reformas de las pensiones han sido objeto de clasificación en múltiples estudios. La taxonomía adoptada a efectos del presente documento se basa en Pierson y Myles (2000). La mayor parte de los estudios las caracterizan de reformas estructurales en lugar de paradigmáticas, como Mesa-Lago (2004).

Cuadro 1. Reformas paradigmáticas en PAL. Características básicas

País	Año	Tipo	Asistencia Social	Población
Chile	1981	Único	Verificación de recursos	Excluye fuerzas armadas y policía
Perú	1993	Competencia	Ninguna	Excluye fuerzas armadas y policía
Argentina	1994	Integrado	Verificación de recursos	Excluye fuerzas armadas y policía
Colombia	1994	Competencia	Prestación mínima	Sector privado
Uruguay	1995	Integrado	Verificación de recursos	Sector privado
Bolivia	1997	Único	Verificación de recursos	Todos
México	1997	Único	Ninguna	Excluye supervivientes y discapacidad
El Salvador	1998	Único	Prestación mínima	Nacidos antes de 1962
Costa Rica	2000	Integrado	Universal	Excluye funcionariado
Rep. Dominicana	2003	Único	Universal	Sin restricciones

Fuente: FIAP.

El perfil de las reformas paradigmáticas de los sistemas de pensiones no es uniforme. Los enfoques adoptados han diferido según las peculiaridades de cada país y los procesos políticos característicos que han conducido a la reforma. Sin embargo, la influencia chilena ha resultado decisiva y la argumentación en defensa de la reforma ha discurrido de forma prácticamente idéntica en los distintos PAL.

1.2. Algunos resultados básicos hasta la fecha

Los resultados del proceso deberían evaluarse teniendo en cuenta las expectativas iniciales de los reformadores. Para entender la manera en que han evolucionado las pensiones y el cambio que han sufrido sus resultados debido a las reformas en los últimos 20 años, conviene observar la evolución de la cobertura. Los reformadores siempre han defendido la reforma paradigmática como vía para establecer una relación más sólida entre cotizaciones y prestaciones, y para incentivar la regularidad del esfuerzo contributivo. Como demuestra el cuadro 2, la falta de cobertura ha seguido registrando niveles muy elevados y no se ha conseguido superar las cifras anteriores.

Cuadro 2. Cobertura del contribuyente en porcentaje de la población activa en los años seleccionados

País	Cobertura inicial		Cobertura final 2006 - %
	Año	%	
Argentina	1992	46,8	39,2
Bolivia	1999	13,8	12,5
Chile	1990	62,2	62,7
Colombia	1996	25,3	31,7
Costa Rica	1990	66,9	62,7
Ecuador	1990	39,4	26,2
México	1998	34,3	35,9
Panamá	-	-	45,0
Perú	1999	10,8	14,0
Uruguay	1991	58,0	60,9

Fuente: Encuestas nacionales de hogares en Rofmann, Lucchetti y Ourens (2007).

Si se centra el análisis en los beneficiarios, la conclusión es parecida. En la mayor parte de los países la cobertura no ha aumentado y la falta de cobertura sigue siendo un problema (cuadro 3).

Cuadro 3. Beneficiarios en porcentaje de los mayores de 65 años en años seleccionados

País	Cobertura inicial		Cobertura final en 2006 - %
	Año	%	
Argentina	1992	78,1	70,5
Bolivia	1992	38,1	18,0
Chile	1990	73,0	61,7
Colombia	1992	20,0	25,1
Costa Rica	1992	25,6	41,3
Ecuador	1990	18,6	17,5
México	1992	16,7	23,3
Panamá	1991	35,6	41,7
Perú	1998	29,9	27,7
Uruguay	1991	88,1	85,6

Fuente: Encuestas nacionales de hogares en Rofmann, Luccheti y Ourens (2007).

Uno de los principales incentivos para adoptar reformas paradigmáticas ha sido la mejora de la eficiencia y la reducción de costos. Sin embargo, la competencia se ha visto limitada, dado que gran parte de los mercados de fondos de pensiones se han convertido en oligopolios. En general, estos fondos no han logrado competir en precio.

La sociedad de valores CB Capitales calculó que, si se contabilizan los gastos de comisión en Chile, la rentabilidad anual media real de las cotizaciones de los trabajadores entre 1982 y 1999 fue del 5,1 por ciento, no del 11 por ciento como calculó la Superintendencia de Pensiones, ya que las cifras oficiales tan solo contemplaban el rendimiento previo a las comisiones y el costo del seguro. El informe concluyó que para el trabajador medio habría sido mejor obtener un rendimiento medio real del 7,2 por ciento, depositando simplemente en una cuenta de ahorros sus cotizaciones al plan de pensiones (Matijascic y Kay 2006).

Con datos recabados en la Argentina sobre las cuentas individuales, Arza (2008, págs. 2.704-5) demuestra que los índices de rentabilidad medios reales por año desde 1994 hasta 2007 fueron equivalentes al 1,4 por ciento, una vez deducidos los costos y tasas administrativas. Si solo se dedujeran los costos administrativos, la tasa de rentabilidad sería del 4 por ciento, es decir, inferior a la supuesta tasa de rentabilidad del 4,6 por ciento del programa de reparto. El tipo de interés nominal de un depósito a plazo fijo a 60 o más días ha superado la rentabilidad nominal de los fondos de pensiones (netos de tasas administrativas) para el período 1994-2006 (10,4 por ciento, comparado con el 8,4 por ciento de los fondos de pensiones privados).

En resumen, las reformas paradigmáticas no cumplieron sus objetivos y el debate público se orientó hacia reformas alternativas.

2. Reformas paramétricas

La alternativa para reformar los sistemas de pensiones fue la paramétrica, que pasaban por conservar todas las características básicas de los sistemas de pensiones tradicionales y adaptar

la legislación con el fin de restringir los requisitos de elegibilidad, con lo que se incrementaba el esfuerzo contributivo o se reducían las tasas de sustitución de las prestaciones. Lo habitual es que se dé una combinación de las políticas mencionadas para poder hacer frente a los problemas financieros y de cobertura. Los reformadores vieron en este enfoque una salida realista, puesto que los costos de transición desaparecen y la solidaridad sigue siendo, en muchos casos, un valor social en la mayor parte de las sociedades.

Las Iniciativas paramétricas como la elegibilidad o el cómputo de las prestaciones también son inherentes a las iniciativas de reformas paradigmáticas, si bien son necesarios estos cambios para ajustarlas a la evolución de factores exógenos como son los cambios demográficos, las fluctuaciones macroeconómicas o las realidades del mercado de trabajo. En ese sentido, los que encabezaron las reformas paradigmáticas, como Chile y la Argentina, adoptaron medidas paramétricas en sus reformas más recientes. Otros países, como Costa Rica, Panamá o el Ecuador, también han introducido cambios paramétricos importantes³.

En la tabla 1 se recoge información básica y muy sucinta sobre reformas importantes de distintos países de las Américas y el Caribe. Cabe resaltar que la tabla no incluye algunos países porque merecen un análisis más pormenorizado en otros apartados de este estudio, así como otros que no han llevado a cabo grandes reformas en sus pensiones o de los que se carecía de datos.

Tabla 1. Cambios fundamentales en los parámetros de la última gran reforma de las pensiones en países seleccionados del Hemisferio de las Américas y el Caribe

País	Año	Tipo	Gestión	Acceso	Límite de edad	Cotización	Fórmula	Prestaciones
Bahamas	1999	Paramétrica		Aplazado				
Barbados	2006	Paramétrica			Flexibilización	Incrementada en un 4%	Estimula la aportación	
Belice	2003	Paramétrica	Combatir el fraude					
Islas Británicas	2001	Paramétrica				Aumento del máximo asegurable		Potencia el acceso
Canadá	1998	Paramétrica	Reorganizar la atribución con las provincias	Incrementado, de 3 a 5 años			Aumentado para una duración de 5 años	Limita la supervivencia
Islas Caimán	2003	Paramétrica	Centralización					
Colombia	2007	Paradigmática	Divulgación y competencia		Aumentado, de 60 a 62	Caja de previsión (ingresos elevados)		Prestación mínima
Cuba	2009	Paramétrica			Aumentado, de 60 a 65		De 15 a 30 años	Estimula el aplazamiento de la jubilación
Rep. Dominicana	2001	Paradigmática	Planes de pensiones obligatorios - Divulgación			Con exención tributaria		Con exención tributaria
El Salvador	2007	Paradigmática	Tasa máxima del 1,5% de los ingresos			Reduce en 0,3% las participaciones de los empleados		

³ Información según el *SSA International Update*, diversos números, consúltese la bibliografía.

Jamaica	2003	Paramétrica	Regulación y divulgación					Cotización definida (planes privados)
México	2008	Paradigmática	Regulación - Inhibición de transferencias					
Perú	2003	Paradigmática						De PD a CD
Puerto Rico	1997	Paradigmática						
Suriname	1999	Nuevo plan				60 años o más, carentes de recursos o funcionariado		

Fuente: Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

Lo expuesto en la tabla 1 permite corroborar que los últimos años se caracterizan por un período de intensas reformas en la mayoría de los sistemas de pensiones. Es interesante subrayar que casi todas las reformas paradigmáticas se han centrado en la administración, ya que en los países que han optado por esta vía se han registrado carencias en cuanto al marco institucional y las capacidades normativas. Ello no significa que los demás países no se hayan enfrentado a problemas, pero sí demuestra que muchas de las promesas de reformas paradigmáticas no se han podido cumplir, dadas las condiciones socioeconómicas.

Los países no contemplados en este análisis, como Venezuela o el Paraguay, también han impulsado cambios, pero sus reformas no han sido de amplio alcance y en general han buscado modificaciones graduales. Puede que con el tiempo esos enfoques lleguen a constituir un nuevo marco. Sin embargo, según las definiciones de la AISS, los cambios institucionales, directivos o administrativos se consideran siempre reformas a gran escala. Una vez presentado el enfoque metodológico, se presentan a continuación ejemplos concretos.

Las reformas del sistema de pensiones de Costa Rica realizadas en 2005 para garantizar la viabilidad actuarial consistieron en:

- elevar la tasa de cotización combinada de empleados, empleadores y gobierno del 7,5 por ciento de los ingresos al 10,5 por ciento a lo largo de un período de 30 años;
- cambiar la base para calcular la prestación de 48 cotizaciones mensuales a los ingresos medios de los últimos 20 años, actualizados con la inflación;
- aumentar el número de cotizaciones mensuales de 240 a 300 meses para tener derecho a una pensión; y
- fijar una prestación por discapacidad distinta (50 por ciento de la prestación total) para los trabajadores mayores de 48 años con un mínimo de 5 años cotizados. El requisito anterior eran diez años cotizados.

Las principales disposiciones de la Ley 51 de Panamá, de mediados de 2005, que pretendía equilibrar los desajustes financieros de la seguridad social, fueron:

- La edad de jubilación para los hombres seguirá siendo de 62 y para las mujeres, 57; anteriormente, los trabajadores podían jubilarse hasta dos años antes con una rebaja en la pensión;
- el número de cotizaciones mensuales para optar a una pensión aumentará de 180 a 240 entre 2007 y 2013;
- las tasas de cotización de los programas de vejez, sobrevivientes y personas con discapacidad se elevarán, entre 2008 y 2013, del 6,75 por ciento al 9,25 por ciento para los empleados y del 2,75 por ciento al 4,25 por ciento para los empleadores;

- a los trabajadores que opten por abrir una cuenta individual se les dividirá la cotización en dos pilares: las cotizaciones de ingresos no superiores a USD 500 mensuales se destinarán al primer pilar, basado en programas de reparto y administración pública, y las de ingresos superiores a USD 500 podrán transferir este ingreso asociado a una cuenta individual;
- las prestaciones de cuentas individuales se abonarán como reintegros programados según un cómputo que garantice los ingresos a percibir en función de la esperanza de vida del trabajador. Los trabajadores con saldos de cuenta bajos percibirán una cantidad global; y
- entre 2007 y 2060, el gobierno aportará USD 7.200 millones para contribuir a reducir el déficit del sistema.

En marzo de 2009, la Asamblea Nacional de Ecuador aprobó una serie de enmiendas a su Ley de la Seguridad Social que entraron en vigor a partir del 1 de abril del mismo año. Las autoridades ecuatorianas dieron preferencia a los cambios destinados a potenciar el valor de las prestaciones y garantizar un mejor nivel de vida, en especial para las personas de edad avanzada. En concreto, los principales cambios tenían por objeto:

- Actualizar las prestaciones con la inflación para los 12 meses anteriores;
- establecer una pensión mensual mínima que equivalga al salario mínimo interprofesional de los trabajadores con 40 años cotizados. Para los que no cuenten con tantos años cotizados, la prestación es un porcentaje variable a partir del 50 por ciento de la posible prestación íntegra;
- fijar una prueba de ingresos para los trabajadores que cobran pensión y siguen en activo. Los que ganen menos de USD 770 al mes perciben la pensión completa. Para las rentas superiores a USD 770 mensuales, la pensión se reduce en un 40 por ciento. Cuando el trabajador se jubila definitivamente, se restablece la pensión completa;
- permitir a los trabajadores transferir sus préstamos hipotecarios desde una entidad financiera nacional al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

A modo de resumen, gran parte de las reformas paramétricas se centraban en mejorar los sistemas de pensiones para restaurar un cierto equilibrio en los requisitos actuariales o adoptar medidas que garantizaran la protección de las prestaciones y su valor. El límite que suelen encontrar es que dichas reformas no tienen en cuenta las bajas densidades de cotización debido al trabajo informal, la naturaleza precaria de los mercados de trabajo y la pobreza.

3. Re-reformas: ¿Los mismos retos?

Muchos de los países que han adoptado reformas paradigmáticas se enfrentan a problemas graves. Por lo tanto, son muchos los que han detenido un proceso de propuesta de reforma paradigmática con el fin de intentar evitar los problemas vividos en países como la Argentina o Chile.

Con posterioridad al derrumbe de las pensiones argentinas, por ejemplo, Nicaragua decidió aplazar su programa de cuentas de ahorro para pensiones que llevaba tiempo diseñando. En julio de 2004, el Ministerio de Economía consideró insostenible desde el punto de vista social y financiero, y afirmó que de 2005 a 2009 la reforma hubiera generado un déficit de USD 458 millones. Montiel sostuvo que sólo se hubieran beneficiado del nuevo sistema uno de cada siete trabajadores. La privatización del sistema de seguridad social había sido una de las condiciones que Nicaragua se había comprometido a cumplir en 2000 como parte de las medidas para acceder al programa del FMI para Países Pobres Muy Endeudados. El Banco Mundial había aportado USD 8 millones para la reforma de sus pensiones y el Banco

Interamericano de Desarrollo había ofrecido una aportación de USD 10 millones, que posteriormente retiró a causa de las dudas que albergaba sobre su viabilidad presupuestaria. Desde 2005, Nicaragua decidió no seguir por el camino de la reforma paradigmática. En 2010 es evidente que las reformas que se han introducido en Nicaragua son muy modestas, dado que desde finales de 2009 el gobierno ha decidido incrementar la retención a cuenta de los empleadores en un 1 por ciento (Matijascic y Kay 2006).

En 2005, se propuso realizar una reforma paradigmática en los Estados Unidos. En esencia, la idea era dividir el sistema de pensiones en dos niveles y transferir el cuatro por ciento de las nóminas a una cuenta individual e invertir los fondos de la misma, no solo en deuda pública sino también en otros tipos de activos financieros, como acciones y otros bonos de entidades privadas. Se daba por sentado que esta opción permitiría evitar un futuro déficit actuarial e incluso generaría un superávit, dadas las altas tasas de rentabilidad. Además, los defensores de la propuesta respaldaron la idea de que un sistema con esas características podría reducir los gastos administrativos y generar resultados excelentes.

Aquellos que no apoyaron la propuesta afirmaron que no existía ningún problema actuarial y que las proyecciones eran sistemáticamente conservadoras y catastrofistas. Según los partidarios de la seguridad social, la situación actuarial era sólida. Además, financiar parte de las cotizaciones podía generar riesgos al dirigir fondos a los mercados financieros y crear posibles burbujas que pondrían en peligro los fondos de los trabajadores estadounidenses. El resultado de este debate fue el rechazo de la propuesta por parte del Congreso de los Estados Unidos.

En Bolivia, el Presidente Evo Morales presentó una ley de reforma de las pensiones en el Parlamento a finales de julio de 2009 con el objeto de modificar el sistema actual de cuentas individuales establecido en 1997. La propuesta de ley establece una pensión mínima garantizada para los trabajadores mayores de 60 años de edad con un mínimo de diez años cotizados. La propuesta incluye disposiciones encaminadas a:

- reducir la edad normal de jubilación de los 65 a los 60 años de edad;
- trasladar la administración del fondo de pensiones de las dos compañías privadas existentes a un nuevo organismo gubernamental (los trabajadores seguirían abonando el 0,5 por ciento de sus ingresos para cubrir los costos administrativos);
- exigir a los empleadores que aporten entre el 1 y el 1,5 por ciento de los salarios de sus empleados (actualmente, los empleadores no contribuyen a las cuentas individuales de sus empleados);
- financiar el fondo de solidaridad (que complementa las pensiones de las personas que perciben ingresos bajos) con un 1 por ciento de cotización de ingresos adicional de los trabajadores que ganan más de 20 veces el salario mínimo mensual (lo que equivale actualmente a BOB 11.550 o USD 1.677) y un 10 por ciento adicional para los que ganan más de 60 veces el salario mínimo mensual (en la actualidad, BOB 34.650 o USD 5.031); y
- autorizar la jubilación a cualquier edad siempre que la cuenta individual del trabajador dé lugar a una pensión equivalente a al menos el 60 por ciento de su sueldo medio durante los últimos cinco años (la ley actual exige el 70 por ciento).

El Uruguay aplicó la mayor parte de las disposiciones de una nueva ley de jubilación flexible en marzo de 2009; esta ley proporcionó, por lo tanto, un mayor acceso de los trabajadores a una pensión pública. En concreto, los cambios principales son los siguientes:

- Permitir que los trabajadores de 65 años de edad con 25 años de servicio reciban una jubilación por edad avanzada. A los trabajadores mayores de 65 años se les exigen menos años de servicio; por ejemplo, los trabajadores de 66 años de edad necesitan 23

- y los de 70 años 15. Anteriormente, sólo se concedía la jubilación por edad avanzada a los trabajadores de 70 años de edad con 15 años de servicio;
- modificar la fórmula de la jubilación por edad avanzada al 50 por ciento de la media del salario del trabajador de los últimos tres años más un 1 por ciento por cada año adicional, hasta un máximo del 14 por ciento. La antigua fórmula se basaba en los ingresos medios más altos de los últimos 10 ó 20 años;
 - conceder a las mujeres un año adicional para su jubilación por cada hijo (natural o adoptado) hasta un máximo de cinco. Con esta medida aumentarán las pensiones de las mujeres, ya que normalmente dedican más tiempo a criar a sus hijos y con frecuencia tienen historiales profesionales más breves que los de los hombres;
 - eliminar el requisito de un período de servicio de seis meses inmediatamente previos a la incapacidad. A los trabajadores de 26 o más años de edad aún se les exigen dos años más de servicio, mientras que a los menores de 26 se les exigen seis meses;
 - crear una prestación especial por desempleo para los trabajadores de 58 años de edad o más que tengan al menos 28 años de servicio y que hayan estado desempleados durante un mínimo de un año. La prestación equivale al 40 por ciento de los ingresos medios del trabajador en los seis meses anteriores a su condición de desempleado y cesa cuando el trabajador adquiere el derecho a una pensión de vejez;
 - a partir del 1 de julio, los años exigidos para una prestación de vejez se redujeron de 35 a 30. La edad mínima de jubilación seguirá siendo de 60 años;

Los cambios institucionales aplicados en Chile desde 2008 merecen especial atención. Estos cambios implican las siguientes medidas:

- En julio de 2008, el gobierno chileno introdujo el Sistema de Pensiones Solidarias. Mediante este nuevo primer pilar se ha ampliado la cobertura y proporcionado una prestación no contributiva complementaria. La Pensión Básica Solidaria (PBS) es una prestación sujeta a la verificación de recursos concedida a las personas de 65 o más años de edad que no tienen derecho a ninguna otra pensión. La PBS cubre por ahora al 40 por ciento de las personas más pobres de Chile; la cobertura se ampliará progresivamente de manera que en 2012 el 60 por ciento de estas personas se beneficie de protección;
- una prestación complementaria (vejez e invalidez) denominada Aporte Previsional Solidario (APS) se concede a las personas que han contribuido a una cuenta individual y cuya prestación mensual autofinanciada se sitúa entre CLP 50.000 (USD 101) y CLP 150.000 (USD 302). Se aumentará la prestación progresivamente a lo largo de 2012; y
- a principios de octubre de 2008, los empleadores chilenos podrán ofrecer planes de ahorro provisional voluntario colectivo (APVC) como complemento de sus cuentas individuales obligatorias. Los incentivos fiscales destinados a otro tipo de cuentas de ahorro voluntarias para la jubilación van dirigidos a los trabajadores con ingresos más elevados.

El Congreso argentino aprobó una ley en noviembre de 2008 mediante la cual se eliminó el sistema actual de cuentas de jubilación individuales y se transfirieron los activos a un sistema de reparto denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). El SIPA también incluye el programa de reparto relacionado con los ingresos preexistentes. Además, desde 2007, las reformas llevadas a cabo por el gobierno:

- han incrementado la tasa de devengo del 0,85 por ciento del salario básico anual al 1,5 por ciento;
- han autorizado la jubilación anticipada (las pensiones de reparto siguen sin tener indexación automática);
- han establecido que los nuevos trabajadores estén inscritos automáticamente en el sistema de reparto, en lugar de estarlo en una Administradora de Fondos de

- Jubilaciones y Pensiones (AFJP) como era el caso anteriormente, salvo si los afiliados comunican de forma explícita su deseo de participar en alguna de ellas;
- han suprimido la capacidad de las compañías de seguros de proporcionar pensiones de invalidez y sobrevivientes y a las AFJP la capacidad de recaudar estas cotizaciones; y
 - han establecido que las cotizaciones individuales destinadas a cubrir los costos administrativos de las AFJP deberán ser de un máximo del 1 por ciento de la renta imponible.

Es demasiado pronto para evaluar si el nombre de contribuyentes o beneficiarios ha aumentado. Sin embargo, se pueden predecir efectos positivos sobre la cobertura de las prestaciones, la pobreza y el bienestar. Esto se debe a que en la mayor parte de los países el valor de las prestaciones ha aumentado y a que se han destinado mayores subvenciones a los afiliados de ingresos bajos y elevada rotación del empleo. Esto se aplica sobre todo a los mercados formales e informales.

No obstante, muchas de las disposiciones tendientes a hacer más estrictas las condiciones de elegibilidad a través del incremento del número de cotizaciones han exigido mayores ingresos a través de impuestos fiscales. Estas medidas crean, sin duda alguna, obstáculos adicionales, puesto que los mercados de trabajo de la región son precarios y la renta relativamente baja.

El Brasil puede considerarse un ejemplo clásico, ya que sus cifras se asemejan mucho a las cifras típicas de los PAL. Todas las prestaciones concedidas a los trabajadores pertenecientes a familias privadas de ingresos (BPC) y a las personas que viven en zonas rurales y trabajan en explotaciones agrícolas familiares representan una parte importante de los trabajadores con derecho a una pensión de la seguridad social, como se indica en el cuadro 4.

Cuadro 4. Distribución a largo plazo en porcentaje de las prestaciones pagadas por el régimen de pensiones del sector privado del Brasil – 1980-2006

Prestación	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04	2005-06
Duración del período de cotización	13,1	11,5	14,6	23,0	10,3	13,4
Edad (zona urbana)	7,1	10,9	10,0	7,9	10,2	7,0
Edad (zona rural)	19,8	17,5	38,2	16,3	21,8	11,5
Invalidez	20,6	17,3	8,6	10,8	13,4	19,6
Sobrevivientes	25,8	30,0	22,5	22,5	23,4	26,9
BPC – Prestación asistencial de vejez	6,5	6,7	2,7	5,7	11,8	10,8
BPC – Prestación asistencial de invalidez	7,2	6,1	3,5	13,8	9,2	10,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Previsión Social. Anuario y boletines mensuales

Según las cifras del cuadro 4, más del 33,1 por ciento de todos los derechos a prestaciones se concedieron a las personas que no pudieron cotizar durante al menos 13 años (incluidas las pensiones rurales y BPC). De 2000 a 2004, estas prestaciones representaron más del 40 por ciento de todos los derechos a prestaciones. Además, durante el período 2005-06, tan solo el 13,4 por ciento de las prestaciones fue concedido a las personas con una vida laboral continuada (duración del período de cotización). Las prestaciones otorgadas en función de la edad también plantean problemas con respecto al ciclo de vida de los trabajadores, ya que éstas requieren una vida laboral equivalente a 13 años, lo que resulta insuficiente para asegurar la sostenibilidad de las personas en términos de ingresos. En otras palabras, estas dificultades deberían representar una mayor carga fiscal.

El problema relativo a la baja densidad de cotizaciones (número de cotizaciones dentro de un período predeterminado), ilustrado en las cifras del Brasil, se observaba también en otros países de la región. Todos los datos presentados para medir la cobertura reflejan el mismo problema. Arza (2008 p. 2701) afirma que tan solo el 8 por ciento de los afiliados al sistema de pensiones de la Argentina podrán cotizar regularmente durante 30 años. Incluso Chile admitió recientemente, en el Consejo (2006), que más del 60 por ciento de las personas de edad avanzada no tendrían derecho a una pensión mínima, puesto que sus períodos de cotización eran 20 años menos de lo necesario. Por otra parte, el fondo individual no sería suficiente para pagar la prestación mínima de muchas de las personas que cotizaron durante 20 años. El cuadro 5 ilustra la situación de Chile.

Cuadro 5. Densidad media de cotizaciones en Chile – 2002

Indicadores	Contribuyentes		Afiliados	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Media de meses de cotización por año	7,0	7,3	5,3	4,5
Media de meses de cotización por año	321,5	298,8	241,6	186,1
Tasa de sustitución antes de impuestos (%)	56	39	40	23

Fuente: Ministerio del Trabajo de Chile en CENDA (2004).

El cuadro 6 ilustra asimismo estos fenómenos en el caso de la Argentina e incluye información relativa a diferentes trabajadores del sector privado en función de la edad.

Cuadro 6. Densidad media de cotizaciones correspondiente a los trabajadores del sector privado argentino en función de la edad y el sexo – porcentaje

Edad	Hombres		Mujeres	
	1994	2001	1994	2001
25	8,1	44,5	5,3	41,5
35	49,5	48,9	49,2	44,0
45	57,5	47,4	57,0	46,7
55	63,1	42,1	65,6	47,8
65	61,6	29,4	76,2	23,2
Total	54,0	39,6	57,8	37,5

Fuente: DNPSS – Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social en Bertranou y Sanchez (2003 págs. 24-25).

Según el cuadro 7, la densidad media de cotizaciones no solo disminuye a causa de los altos niveles de trabajo informal y precariedad de los mercados de trabajo que prevalecieron durante las décadas de 1980 y 1990 en la Argentina. Si bien la situación en la Argentina era particularmente difícil, estas tendencias parecen ser válidas para la mayor parte de los países de la región y este escenario requiere propuestas alternativas para gestionar la protección social. Las soluciones orientadas al mercado y los modelos bismarckianos presentan claras limitaciones para hacer frente a estos desafíos.

En resumen, ni el planteamiento paradigmático ni el paramétrico de la reforma de la seguridad social condujeron a un sistema que ofreciera una mayor cobertura, tal como lo indican Matijascic y Kay (2006). El problema residía en la hipótesis de un modelo de mercado de trabajo dominado por el trabajo asalariado y los contratos de trabajo a largo plazo. Las soluciones pragmáticas fueron desarrolladas en sociedades que daban prioridad a sistemas basados en un enfoque universal de financiación con cargo a los impuestos, ya que disminuían la privación de los ingresos familiares.

4. Programas de pensiones en países de América Latina financiados con cargo a los impuestos

Los programas de pensiones de los PAL se inspiran normalmente de una interpretación peculiar del modelo clásico bismarckiano. Dado que los mercados de trabajo han sido siempre precarios, la falta de cobertura y la privación entre las personas de edad avanzada ha sido un problema recurrente. Muchos países han introducido innovaciones para hacer frente a este problema y los resultados son alentadores desde el punto de vista de la reducción o erradicación de la pobreza. Se presentan a continuación algunos de estos programas, según lo expuesto por Bertranou, Ginneken y Solorio (2004).

El Programa de Pensiones No Contributivas (NCP) de la Argentina ha evolucionado y concede varios tipos de prestaciones para diferentes categorías: pensiones asistenciales, subsidios de veteranos y otras pensiones concedidas por legislación especial. Estos programas se han desarrollado de manera fragmentada dentro del gobierno nacional y a otros niveles gubernamentales. La prestación media se situaba en ARS 153, el equivalente al 57 por ciento de la pensión contributiva media.

En lo que respecta al Brasil, resulta más fácil describir el sistema a partir de los datos presentados en la tabla 2. Por otra parte, cabe destacar que estas prestaciones están financiadas con cargo al Presupuesto de la Seguridad Social, con arreglo a lo estipulado en la constitución actual, y abarca impuestos basados en las nóminas, impuestos al valor añadido y beneficios de sociedades.

Tabla 2. Derecho a prestaciones no contributivas

Prestación	Derecho a prestación	Duración del período de cotización	Tasa de sustitución
Jubilación en los grupos familiares rurales	60 años para los hombres y 55 para las mujeres y/o personas con discapacidad	Asegurado de manera regular	Un salario mensual mínimo
Ayuda a las personas mayores o con discapacidad (BPC)	Personas de 65 años de edad y/o con discapacidad que viven en hogares con una renta per cápita inferior al 25 por ciento del salario mínimo	No exigido	Un salario mensual mínimo

Fuente: Leyes 8.112/90 y 8.213/91.

Mediante el pilar financiado con cargo a los impuestos del sistema chileno, (PASIS), se ha extendido la cobertura de la seguridad social a las personas de bajos ingresos. Sin embargo, el programa todavía tiene lista de espera. La selección ha mejorado, lo que se explica no solo por la mejora de la herramienta utilizada para identificar los posibles beneficiarios, sino gracias a un mejor control, en particular a nivel de gobierno municipal. Las reformas recientes, descritas en el apartado anterior, deberían mejorar considerablemente la eficacia.

El Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC), administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, proporciona ayuda económica a los ciudadanos que no pueden desempeñar empleos remunerados y no están protegidos por ninguno de los sistemas de pensiones existentes. Las prestaciones consisten en prestaciones monetarias y otras prestaciones sociales. Estas últimas incluyen afiliación al seguro de enfermedad, participación en programas de formación, ocio y otros programas sociales. El RNC está financiado con cargo a los ingresos

fiscales generales, las cotizaciones de los empleadores y los impuestos sobre determinados tipos de productos.

Según Bertranou, Ginneken y Solorio (2004), estos programas han tenido repercusiones importantes en la reducción de la pobreza, como se indica en el cuadro 7.

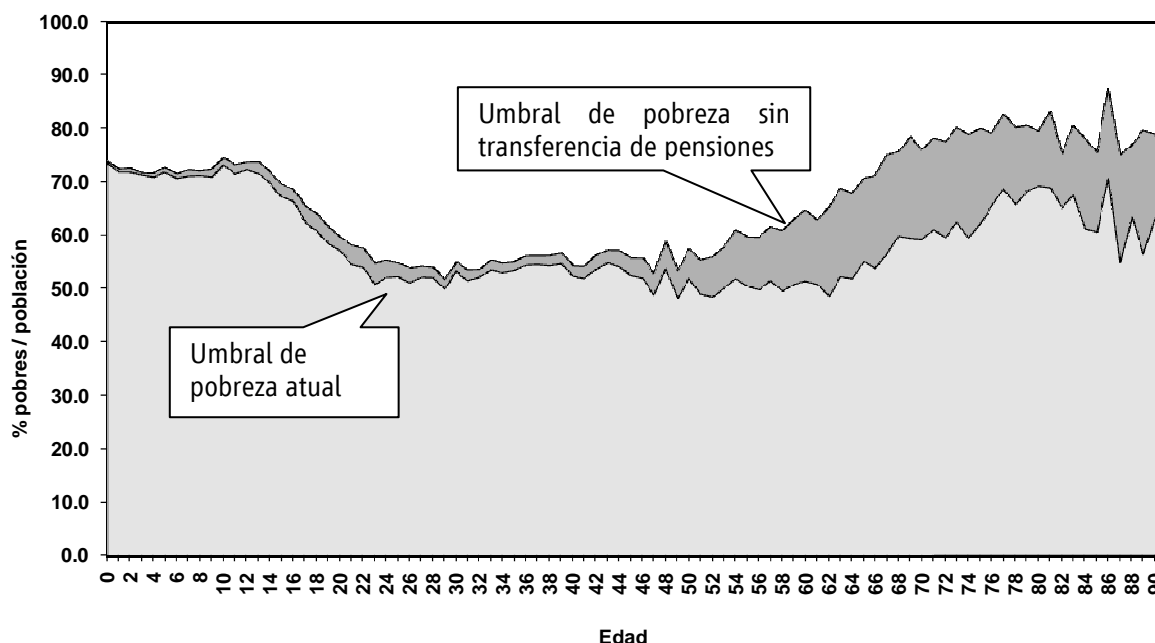
Cuadro 7. Efectividad de las pensiones asistenciales y financiadas con cargo a los impuestos en la reducción de la incidencia de la pobreza, 1990-2000 (%)

País	Pobreza extrema			Pobreza		
	Con	Sin	Reducción	Con	Sin	Reducción
Argentina	10,0	30,4	67,1	39,1	56,5	30,8
Brasil	1,2	26,6	95,5	4,6	6,5	29,2
Costa Rica	32,0	40,7	21,4	18,7	24,7	24,3
Chile 1990	32,0	40,7	21,4	18,7	24,7	24,3
Chile 2000	3,7	12,0	69,0	13,0	16,1	18,7

Fuente: Bertranou, Ginneken y Solorio (2004) a partir de datos nacionales.

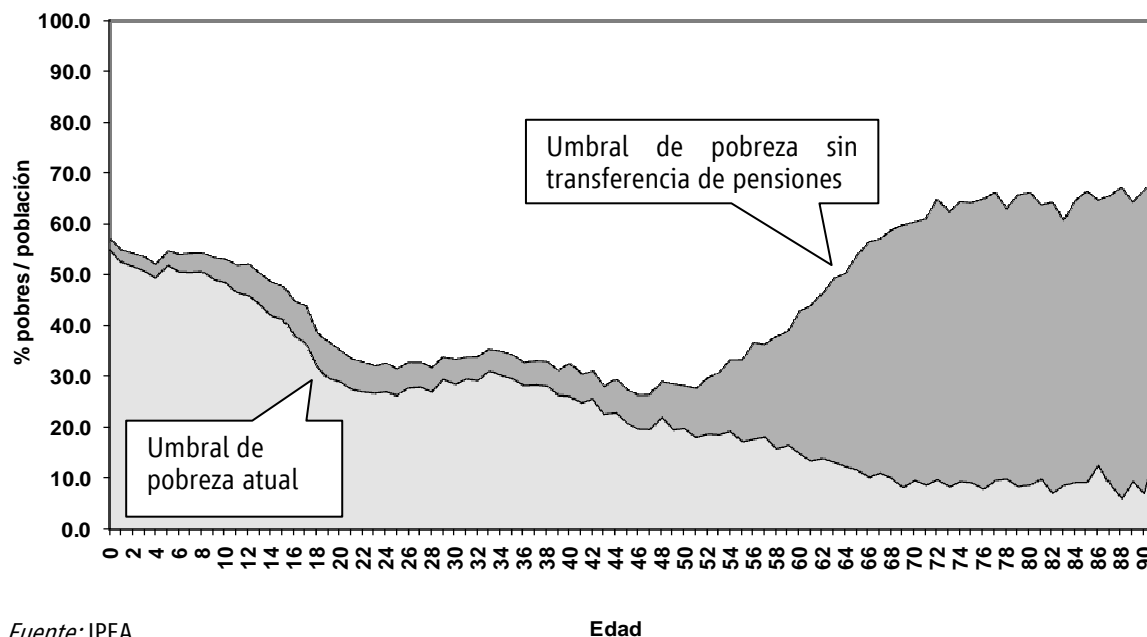
En el Brasil, el aumento de la cobertura ha tenido lugar a través de nuevos acuerdos institucionales que permitieron a una parte importante de la población activa excluida de la condición de contribuyente regular percibir una pensión independientemente de dicho requisito. La pensión social concedida a los trabajadores rurales, a las personas de edad avanzada o con discapacidad pertenecientes a familias privadas de recursos, ha reducido la pobreza, en particular entre la población de edad avanzada del Brasil (Delgado y Cardoso, 2000). En los gráficos 1 y 2 se presentan las cifras relativas a 1998 y 2008⁴.

Gráfico 1. Pobreza en porcentaje de cada grupo de edad, antes y después del pago de la pensión, 1998



⁴ Para abordar esta cuestión se ha utilizado como referencia el umbral de pobreza nacional del Brasil que representa todo ingreso por debajo de una cuarta parte del salario mínimo per cápita (equivalente a USD 2,03 o USD 5,08 según el método PPA por día) y que está muy por encima de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015.

Gráfico 2. Pobreza en porcentaje de cada grupo de edad, antes y después del pago de la pensión, 2008



Fuente: IPEA

Edad

Hay otras experiencias que merecen atención. En México, el Programa Oportunidades, que existe desde 1997 (denominado Progresá antes de 2002), no presenta cifras sobre la pobreza, como en el cuadro 7, sino resultados relativos a los cuidados de salud, la nutrición y la asistencia a la escuela. Puede que algunas cifras ayuden a aclarar su repercusión:

- la anemia se redujo del 55 al 44 por ciento entre los más pobres de las zonas rurales;
- las aptitudes cognitivas y motrices de los niños mejoraron en un 15 por ciento;
- la mortalidad maternal se redujo en un 25 por ciento;
- progresá proporcionó cobertura a 300.000 ciudadanos en 1997 y a 5 millones en 2008;
- y se registraron 1,9 millones de becarios en 1998 y 5,2 millones en 2008.

Por último, como se ha indicado en parte en apartados anteriores, Bolivia sustituyó Bonosol, programa creado en 1997 para proporcionar cobertura universal a las personas de 65 o más años de edad, por Renta Dignidad, en mayo de 2008; este programa estaba dirigido a las personas de 60 o más años de edad que habían contribuido durante diez años o más. La prestación equivalía a USD 96.

En resumen, los programas de seguridad social basados en recursos financiados con cargo a los impuestos se están expandiendo rápidamente, como se indica en AISS (2009). Este enfoque tiene grandes posibilidades, ya que aborda de manera satisfactoria la persistencia del trabajo informal, la precariedad del mercado de trabajo y la heterogeneidad social al reducir la pobreza por medio de las transferencias fiscales. Las transferencias monetarias destinadas a determinados grupos presentan resultados alentadores, si bien los programas universales parecen ser aún más efectivos, si se mira el ejemplo de la experiencia del Brasil.

5. Crisis mundial, oportunidades y desafíos

Como indica Barr (2007) ha sido muy fácil para los defensores de las reformas paradigmáticas comparar los modelos teóricos de sistemas de pensiones con los modelos universales. Muchos de los problemas relativos al marco institucional y a la capacidad de gestión no surgen hasta después de las reformas. Gran parte de los problemas de los sistemas de pensiones han estado relacionados con simples dualidades que han enfrentado el modelo universal con el individual, los regímenes financiados con los no financiados y la gestión pública con la privada. Es habitual que los problemas anteriores persistan tras las grandes reformas cuando éstas no se han llevado a cabo de manera adecuada. Las soluciones puramente técnicas no pueden superar los obstáculos sociales. En lo referente a la financiación, no se debe ignorar la gestión y la cobertura de las prestaciones. Es importante reconocer que la mayor parte de los problemas están relacionados con el empleo, la economía y las estructuras del mercado.

Los países que se han visto afectados por la precariedad del empleo y por altos niveles de trabajo informal durante décadas no pueden depender únicamente de los sistemas contributivos y los relacionados con los ingresos. Para superar estos límites, los regímenes de seguridad social deben recurrir, como indica McKinnon (2007), a transferencias fiscales para evitar o reducir la pobreza y la falta de cobertura. Ello no significa que deban dejarse de lado los sistemas relacionados con los ingresos. Los que pueden contribuir con regularidad deben hacerlo de manera obligatoria, puesto que las pensiones universales proporcionan prestaciones reducidas y normalmente no pueden asegurar el bienestar de las personas después de la jubilación.

Además, como afirman Pino y Karasyov (2007), la integración de sistemas de cuentas individuales y de reparto en los sistemas de pilares múltiples (o en varios niveles) proporciona una protección de mayor alcance y se adapta mejor a la imprevisibilidad de los ingresos de la mayoría de las personas.

El envejecimiento y la precariedad del empleo necesitan sistemas de seguridad social dinámicos adaptados a estas circunstancias. Es posible que el desempleo lleve a los organismos a abordar la cuestión del reciclaje o de la extensión de la vida laboral. Además, los empleos a tiempo parcial, junto con una pensión parcial, pueden reducir la presión financiera a la que está sometida la seguridad social y dar reconocimiento a la capacidad laboral de las personas de edad avanzada. Sigg y De-Luigi (2007) y Laroque (2007) proporcionan un excelente análisis de estas cuestiones. Por otra parte, es posible que algunas reformas, como las realizadas en algunos PAL, sirvan de inspiración a futuros reformadores.

La Crisis Mundial, como pone de manifiesto la AISS (2009), es una época de desafíos y oportunidades. Los desafíos tienen que ver con la creciente demanda de prestaciones en un momento en que la capacidad financiera para recaudar cotizaciones ha disminuido a causa del escaso rendimiento económico, que a su vez ha provocado una disminución del volumen total de los salarios y el incremento del desempleo. Durante la crisis, la seguridad social facilita ingresos de sustitución a las personas que no logran encontrar trabajo y reduce los problemas que provocaron la desesperación de la gran depresión de la década de 1930. La seguridad social ha puesto de relieve su importancia social al aliviar los efectos de la crisis. Los desafíos residen en la capacidad de adaptar las instituciones, de financiar los acuerdos sociales y de aumentar la distribución de los ingresos en una época de cambios profundos y gran incertidumbre. La seguridad social debe ser dinámica.

Referencias

- Arza, Camila. 2008. "The Limits of Pension Privatization: Lessons from Argentine Experience". *World Development* vol. 36, núm. 12, págs. 2696–2712, 2008.
- Barr, N. 2007. "Pensions: Overview of the issues", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, núm. 1, págs. 1-14.
- Bertranou, F.; Ginneken, W.; y Solorio, C. 2006. "Impacto de las pensiones financiadas con impuestos sobre la reducción de la pobreza en América latina: evidencias de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay". In *Revista Internacional de seguridad social*. London: Blackwell. vol. 57, 4/2004.
- CENDA. 2004. "Centro de estudios nacionales de desarrollo alternativo, Chile: Bases para una reforma del sistema de pensiones". *Research Report*. Santiago: Mimeo. 2004.
- CEPAL. 2006. "La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad". Santiago de Chile: CEPAL.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. 2006. Estado de Avance, Santiago do Chile: Presidência da República.
- Delgado, G.; y Cardoso, J.C. 2000. Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90 In *Previdência assistência social e combate à pobreza*, Brasília: MPAS.
- Gill, I.; Packard, T.; y Yermo, J. 2005. *Keeping the Old-Age Promise*. Washington DC: Standford University Press y Banco Mundial.
- IEG. 2006. Independent Evaluation Group. Bank Assistance to Pension Reform and the Development of Pension Systems. Washington: Banco Mundial. 5 de Janeiro de 2006.
- Laroque, M.-F. 2007. "Seguridad social integrada, seguridad social dinámica?"; Congreso: Foro Mundial de la Seguridad Social, Moscú, 10-15 sept. 2007. págs. 63-72.
- Matijascic, M.; Kay, Stephen, J. 2006. "La seguridad social en la encrucijada: hacia una eficaz reforma de las pensiones en América Latina" in *Revista Internacional de Seguridad Social* núm. 1, vol. 59 págs. 3-29.
- Matijascic, M.; Ospina, M.; Kay, Stephen, J. 2007. Sistemas previsionales y mercados laborales en América Latina y los países industrializados. in *Estudios de la Seguridad Social* núm. 100, Varsóvia, *ISSA Research Conference*, págs. 45-64.
- McKinnon, R. 2007. "Pensiones de vejez financiadas con cargo a los impuestos en países de ingresos bajos", Congreso: Foro Mundial de la Seguridad Social, Moscú, 10-15 sept. 2007. págs. 33-40.
- Merrien, F.-X.; Parchet, R.; y Kernén, A. 2005. *L'Etat Social: "Une perspective internationale"*, Paris: Armand Colin.
- Mesa-Lago, C. 2004. "Las reformas de pensiones en America Latina y su impacto en los principios de la seguridad social". *Serie Financiamiento y Desarrollo* 144, CEPAL.
- Pierson, P.; y Myles, J. 2000. "The comparative political economy of pension reform", in Pierson, P. *The New Politics of the Welfare State Oxford University Press*
- Pino, A.; Karasyov, D. 2007. "Reconsiderando los regímenes de cuentas individuales: una mejor integración de los sistemas de pensiones multipilares"; Congreso: Foro Mundial de la Seguridad Social, Moscú, 10-15 sept. 2007; págs. 47-52.
- Rofman, R.; Faynzylber, E.; y Herrera, G. 2008. *Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and World Bank, Social Protection Discussion Papers* núm. 0831, Washington, DC.
- Rofman, R.; y Lucchetti, L. 2006. *Pension systems in Latin America: Concepts and measurements of coverage*. World Bank, Social Protection Discussion Papers núm. 0616, Washington, DC.
- Sigg, R.; y De-Luigi, V. 2007. "Exito de las políticas orientadas a la prolongación de la vida activa", Congreso: Foro Mundial de la Seguridad Social, Moscú, 10-15 sept. 2007; págs. 53-61.

- SSA. 2009. Social Security Administration. International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions. SSA: Washington D.C., Estados Unidos, enero, 2010.
- . 2009. International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions. SSA: Washington D.C., septiembre 2009.
- . 2009. International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions. SSA: Washington D.C., abril 2009.
- . 2008a. International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions. SSA: Washington D.C., diciembre.
- . 2008b. International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions. SSA: Washington D.C., octubre.
- . 2008c. International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions. SSA: Washington D.C., abril.
- . 2005. International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions. SSA: Washington D.C., octubre.
- . 2005. International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions. SSA: Washington D.C. junio 2005.
- Uthoff, A. 2002. "Mercados de trabajo y sistemas de pensiones", in *Revista de La CEPAL*, núm. 78, LC/G.2187-P (diciembre).