

Algunas notas sobre los sistemas de pensiones de la seguridad social y la experiencia de su reforma en América Latina

Some Notes about Retirement Pension Systems of Social Security and the Experience of its Reform in Latin America

Henry Colina Hernández^{1*}

Departamento de Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de la Habana, Cuba.¹

*Autor para la correspondencia. Correo electrónico: henrych@fec.uh.cu

RESUMEN

Las diferentes concepciones sobre la seguridad social, así como las experiencias prácticas en la concesión de estos servicios sociales, son responsables de la evolución de lo que históricamente se ha organizado como un sistema de pensiones. En la región latinoamericana se ha experimentado dicho proceso de configuración de manera desigual. Así, ha transitado desde la privatización pionera en los años 1980 y 1990, hasta las recientes reformas que incorporan componentes de solidaridad intergeneracional en algunos casos y erosionan conquistas de los trabajadores en otros. La persistente informalidad del trabajo, los problemas de las inequidades territoriales y de género, los heterogéneos resultados de la cobertura y el envejecimiento poblacional son algunos de los retos que aún enfrentan los países latinoamericanos para el funcionamiento de sus sistemas de pensiones. Del análisis de estos desafíos se extraen lecciones para el futuro de la política de los Estados con respecto a la prestación de los servicios asociados a la seguridad social.

Palabras clave: América Latina, administradoras de fondos de pensiones, seguridad social, sistemas de pensiones.

ABSTRACT

Different conceptions about social security, as well as the practical experiences in the provision of these social services, are responsible of the evolution of what has been historically organized as a system of pensions. In Latin American region such configuration process has been experienced differently. Thus, the system has moved from a pioneering privatization from 1980 to 1990, up to the recent reforms that involve international solidarity components in some cases, and erode workers achievements in others. The constant informality of work, problems of territorial and gender inequalities, heterogeneous results of coverage, and population ageing, are some of the challenges which the Latin America countries are facing yet in the functioning of their pensions systems. Lessons are taken from the analysis of these challenges for the future of the states policies regarding the provision of the services associated to social security.

Keywords: Latin America, managers of pensions funds, social security, system of pensions.

Recibido: 26/2/2018

Aceptado: 25/4/2018

INTRODUCCIÓN

A finales del siglo XIX en Alemania, el entonces Canciller Imperial –Otto von Bismarck– estableció un sistema de protección de los trabajadores contra los riesgos sociales de vejez, invalidez y enfermedad. Entre los principios originales del seguro social estaban la obligatoriedad, la cotización de empleadores y trabajadores y el papel regulador del Estado. El modelo bismarckiano se desarrolló gradualmente en Europa y otros países industrializados. Impulsadas por su creador son refrendadas tres leyes sociales que representan hasta hoy la base del sistema de seguridad social universal, estas son: el seguro por enfermedad (1883), el seguro para accidentes de trabajo (1884) y el seguro para la invalidez y la vejez (1889).

Hacia 1935, EE. UU. promulgaría la Ley de Seguridad Social, la primera en utilizar ese término. Sin embargo, el concepto moderno de seguridad social fue desarrollado por el economista inglés William Beveridge, en su famoso informe *El seguro social y sus servicios conexos*, publicado en 1942, que proponía un plan de »seguridad social« integrando los seguros sociales, la asistencia social y los seguros voluntarios complementarios. Dentro del conocido »Plan Beveridge« se contemplan las situaciones de necesidad producidas por cualquier contingencia y se intenta remediarlas sin importar su origen, al ampliar el enfoque bismarckiano. El plan de seguridad social, concebido en este informe (Beveridge, 1943) utiliza este concepto para:

[...]significar la consecución de un ingreso destinado a reemplazar las entradas, cuando estas dejan de percibirse, sea por desocupación, por enfermedad o por accidente; a prevenir el retiro por edad y la pérdida del sustento, causada por muerte de otras personas; y a hacer frente a gastos extraordinarios, como los relacionados con nacimientos, muerte o casamiento. Originalmente, »seguridad social« significa seguridad de ingresos hasta un mínimo, pero la previsión de ingresos debiera estar asociada con medidas destinadas a terminar, a la brevedad posible, con la interrupción de entradas (p. 69).

En 1944, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo congregada en Filadelfia presenta la declaración de los fines y objetivos de la OIT y de los principios que debieran inspirar la política de sus miembros, en su Título III establece: »La conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan extender medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa (OIT, 1944) . La seguridad social adquiere tal relevancia que aparece en 1948 como parte integrante de la Declaración de los Derechos Humanos. El Convenio 102 del año 1952, aprobado por la OIT, proporciona y define en forma global los elementos centrales que incluyen las nueve ramas de la seguridad social: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente del

trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, y prestaciones de sobrevivientes.

Según (Gruat, 1998), entre 1944 y 1988 la OIT ha definido cinco principios fundamentales: solidaridad, universalidad, igualdad de trato, participación o administración democrática y responsabilidad del Estado. Asimismo, estos cinco principios han sido ratificados en el Código Europeo de Seguridad Social, aprobado por el Consejo de Europa en 1964 y revisado en 1990. La propia OIT ha añadido en posteriores documentos el concepto de obligatoriedad, que sugiere la necesidad de mantener, sin perjuicio de la cobertura optativa y voluntaria, algunos regímenes obligatorios indispensables (OIT, 2001).

Más recientemente, (Mesa-Lago, 2004) identifica seis principios convencionales de la seguridad social:

- Universalidad en la cobertura: significa que la seguridad social debe cubrir todas las contingencias y al mismo tiempo amparar a todas las personas, coincidiendo con su condición de derecho humano.
- Igualdad, equidad o uniformidad en el trato: se traduce en el trato igualitario a todas las personas ante la misma contingencia.
- Solidaridad y redistribución del ingreso: implica que cada cual debe aportar según su capacidad contributiva y recibir de acuerdo a sus necesidades.
- Comprensividad y suficiencia de las prestaciones: establece que las prestaciones deben cubrir en forma plena la contingencia para la que son diseñadas.
- Unidad, responsabilidad, eficiencia y participación social: la sociedad debe involucrarse en la administración y dirección de la seguridad social.
- Sostenibilidad financiera: se traduce en el equilibrio de los ingresos y egresos al largo plazo de los sistemas que se incluyen en la seguridad social.

Los principios que se han presentado pertenecen al estado deseado de los sistemas de seguridad social y que, desde el punto de vista normativo, deberían servir como guías para la implementación de un sistema mejor. Sin embargo, el modo de administración de los componentes del sistema (público, privado o mixto) tendrá efectos importantes sobre el cumplimiento de estos principios. Por ejemplo, los sistemas públicos tienden a ser más universales, solidarios, con menos tendencias a las inequidades de género, como señalan algunos estudios (Mesa-Lago, 2004) y (Jiménez y Cuadros, 2003); mientras que los que abogan por los sistemas privados enfatizan su eficiencia y sostenibilidad financiera, así como su capacidad, bajo determinadas condiciones, de ofrecer prestaciones más suficientes, al modo de (Marco, 2004) y (Uthoff, 2011).

El fenómeno de la globalización le añade un cariz de complejidad a los sistemas de seguridad social y la determinación de las prestaciones. Sucede que el cambio de patrón de financiamiento –del bancario tradicional a la bursatilización– ha conllevado la aparición de nuevos segmentos de mercado, nuevos productos financieros y nuevos agentes de intermediación. Estos terminan por configurar un mosaico del que también participan sistemas de seguros sociales, invirtiendo los fondos que han acumulado mediante las cotizaciones de sus participantes. Los intermediarios financieros por excelencia en este caso son los fondos de pensiones, las compañías de seguro y los

fondos de inversión. Los fondos de pensiones han venido creciendo al amparo de los procesos de privatización de esquemas antes manejados por instituciones estatales. Así, los planes de pensiones convierten el ahorro en inversiones, utilizando las ventajas de la suma de los contribuyentes individuales para la creación de formas de inversión colectiva.

Por lo tanto, el contribuyente empleado participa al menos en dos ocasiones en la creación y despojo de riqueza, de una parte, como trabajador activo genera excedentes que se convierten en ganancias; de otro, sus contribuciones a un fondo de pensiones oxigenan la inversión capitalista y aceleran la financierización. Una porción importante de las inversiones de estos fondos se destina a títulos, acciones, activos crecientemente diversificados en condiciones ampliamente desreguladas en el mercado financiero internacional. El proceso de titularización de las obligaciones financieras, así como la vertiginosa aceleración de los capitales, adicionado a la aparición de intermediarios privados, como las Administradoras de Fondos de Pensiones, de conjunto a la tradicional prestación por entidades estatales, componen un medio complejo de donde deben surgir las pensiones y transferencias que necesitan los individuos acreditados al régimen, para sostener una trayectoria de consumo. El análisis de sus características en América Latina, región pionera en la privatización y como tal de la creación de Administradoras de Fondos de Pensiones, nos acercará al panorama de los sistemas de pensiones en la actualidad.

1. LA REFORMA LATINOAMERICANA: BREVES ANTECEDENTES RESULTADOS Y LECCIONES

La naturaleza de las instituciones que brindan las prestaciones difiere entre países y aparece como una característica a tener en cuenta en su clasificación. En particular, América Latina ha sido el escenario de fuertes modificaciones en la participación del Estado y su financiamiento en los últimos años. En materia de pensiones, conviven sistemas públicos con otros (Tabla 1), donde el Estado está siendo reemplazado por entidades privadas (Chile, El Salvador, México) y otros en los que el sector público convive con el privado, mediante sistemas mixtos (Argentina y Uruguay) o paralelos (Colombia y Perú).

Tabla 1. Características de los sistemas públicos y privados en Latinoamérica

	SISTEMA PÚBLICO	SISTEMA PRIVADO
1	Cotización no definida: tiende a aumentar a largo plazo por causa del envejecimiento de la población y maduración del sistema.	Cotización definida: fija en el largo plazo aunque el envejecimiento de la población forzará eventualmente el incremento o reducción del monto de la pensión.
2	Prestación definida regulada por la ley: puede fijar una pensión mínima y una máxima, especificar la fórmula de cálculo de la pensión, pero en la práctica estas reglas no siempre se cumplen.	Prestación no definida incierta: determinada por lo acumulado en la cuenta individual del asegurado; lo cual a su vez dependerá de su salario, el monto y densidad de su cotización y el rendimiento de la inversión del fondo en su cuenta, además de factores macroeconómicos, como el crecimiento, la inflación, y otros.
3	Régimen financiero de reparto o de capitalización parcial colectiva (CPC).	Régimen financiero de capitalización plena e individual (CPI).
4	Administración pública por una entidad autónoma o directamente por el Estado.	Administración privada, aunque también puede ser múltiple (pública, privada y mixta).

En los sistemas de contribución definida, es el afiliado el que asume los riesgos de longevidad y financieros en su etapa activa. Al alcanzar la edad de jubilación el afiliado puede optar por dos productos: renta vitalicia o retiro programado, o en ocasiones por un retiro total de los fondos. Si opta por adquirir una renta vitalicia, el afiliado deberá entregar su capital acumulado a una compañía de seguros, la que a partir de ese momento asumirá el riesgo de longevidad y el financiero.

Los sistemas de pensiones, en cualquiera de sus variantes, son un elemento importante de los sistemas de seguridad social. Su *status* requiere ser comprobado periódicamente, pues emite señales importantes en cuanto al estado de la protección social en el país. Por lo general, el desempeño de los sistemas de pensiones puede evaluarse considerando tres aspectos: cobertura, suficiencia y sostenibilidad. El primero se refiere a la proporción de la población de adultos mayores protegida por los sistemas (y si se trata de un sistema contributivo se añade a la proporción de adultos jóvenes aportantes). La suficiencia hace referencia al nivel de beneficios y a la capacidad de quienes los reciben de mantener un nivel »suficiente «de consumo. Finalmente, la sostenibilidad se remite a la capacidad de la sociedad y el Estado de mantener los sistemas en funcionamiento sin ocasionar mayores inconvenientes en las cuentas fiscales.

Las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones en América Latina se han llevado a cabo sobre regímenes en curso y no han incluido a los segmentos poblacionales de menor cobertura histórica; tampoco han eliminado la mayoría de los sistemas de privilegio de grupos especiales, como los de las fuerzas armadas. Esto ha causado que en los países subsistan mosaicos de regímenes compuestos por combinaciones de: población no cubierta, regímenes de privilegio, otros regímenes no reformados (municipales, estatales y territoriales), regímenes antiguos reformados, nuevos regímenes reformados, regímenes profesionales, regímenes empresariales armonizados o no, entre otros.

Así, a pesar de su magnitud y trascendencia, las transformaciones efectuadas en América Latina hasta la fecha han reformado las estructuras de los regímenes obligatorios para el sector privado formal, pero no han representado cambios importantes de las estructuras nacionales en materia de jubilaciones y pensiones. Otros retos que resaltan se encuentran asociados con la afiliación y cotización, la identificación de los participantes, la extensión de la cobertura, el equilibrio del régimen económico-financiero, entre otras.

En general, los regímenes reformados han mantenido los problemas de afiliación y cotización, a pesar del incremento en la fuerza de agentes promotores del nuevo régimen, y de su incidencia en sus costos y en las comisiones pagadas por los afiliados; es evidente que los esfuerzos han sido encaminados a propiciar los traspasos de los afiliados cotizantes más que lograr que todos los afiliados al sistema coticen. Esta consecuencia es resultado del diseño que se basa en una fuerza laboral formal, urbana, con empleo estable, salario medio y alto, masculina y con alta densidad de cotización. Sin embargo, en la región la mayoría de la fuerza laboral es informal y/o rural-agrícola, con empleo inestable, salario bajo y reducida densidad de cotización (especialmente las mujeres), por lo cual es muy difícil extender la cobertura del seguro (Figura 1).

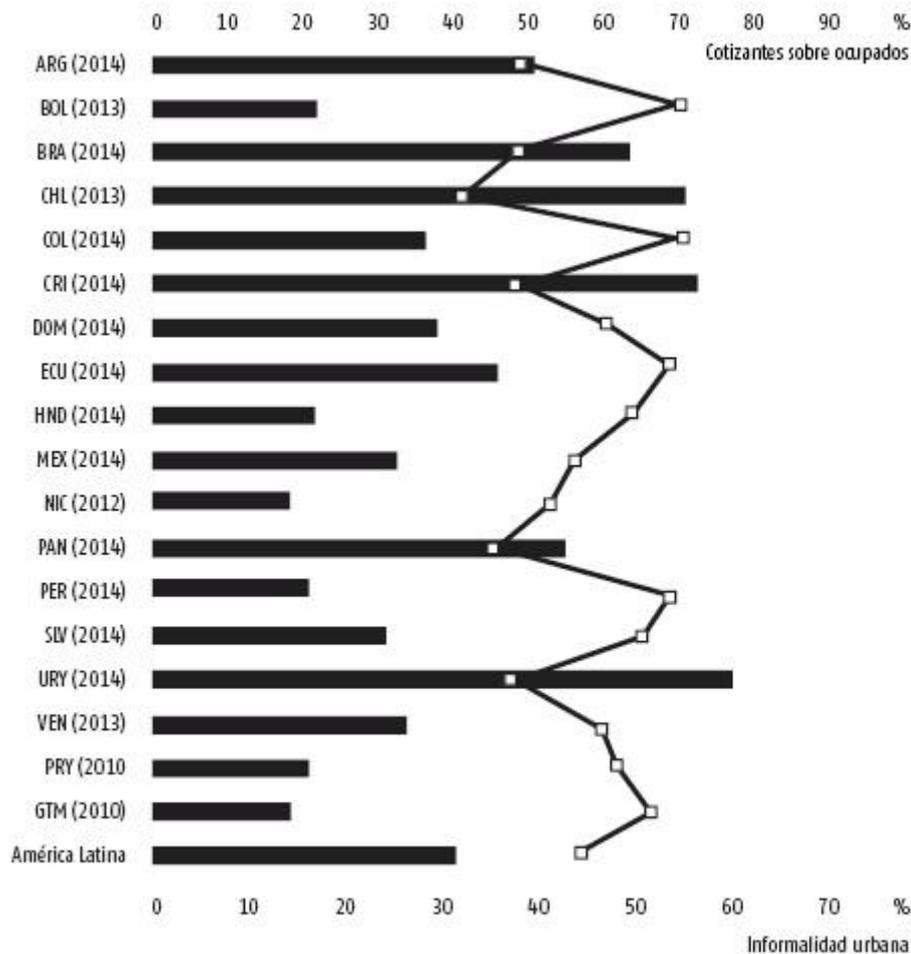


Figura 1. Cotizantes sobre ocupados y tasa de informalidad urbana. América Latina, 2014.

Fuente: elaboración propia, a partir de (BID, 2017) y (CEPAL, 2015). En el caso de Puerto Rico y Guatemala (BID, 2013).

La figura anterior visibiliza el comportamiento regional heterogéneo con respecto a la cotización a los distintos regímenes de pensiones. Este componente está altamente correlacionado con la informalidad laboral que subsiste en América Latina. Un número importante de autores señalan como criterio de formalidad laboral el hecho de contribuir a un esquema de jubilación de forma periódica. Sin embargo, las fronteras entre formalidad e informalidad son difusas en Latinoamérica y a eso debe sumarse que la movilidad entre empleos de un tipo u otro también es alta, lo que complejiza el análisis, porque la mayoría de los esquemas contributivos de la región exigen densidad de cotizaciones, es decir, aportes periódicos y consistentes. Esta relación es apreciable, cuando se analiza que los países con menores tasas de cotización reportadas coinciden con los países de mayores tasas de informalidad.

Resulta destacable que, a pesar de las reformas, la cobertura del pilar contributivo, o sea, la pensión que proviene de aportes realizados por los trabajadores durante su vida laboral, sea aún extremadamente baja en la región, con solo un promedio de 32,2 % (CEPAL, 2017). Esto se traduce en que solo una de cada tres personas mayores de 65 años en América Latina recibe una pensión correspondiente a los aportes que realizaron como trabajadores activos. Esta situación genera una presión fiscal mayor sobre los gobiernos que se comprometan a garantizar el sostén de las personas mayores en sus países, a partir de programas no contributivos; además, se profundiza ante las perspectivas

del envejecimiento poblacional. Las proyecciones que ofrece el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2013) resaltan que los aproximadamente 40 millones de adultos mayores que había en la región en 2010 se van a convertir en 140 millones en el año 2050. El pilar no contributivo es muy heterogéneo en la región, aunque solo dos países (Bolivia y Guyana) ofrecen pensiones no contributivas universales (Figura 2).

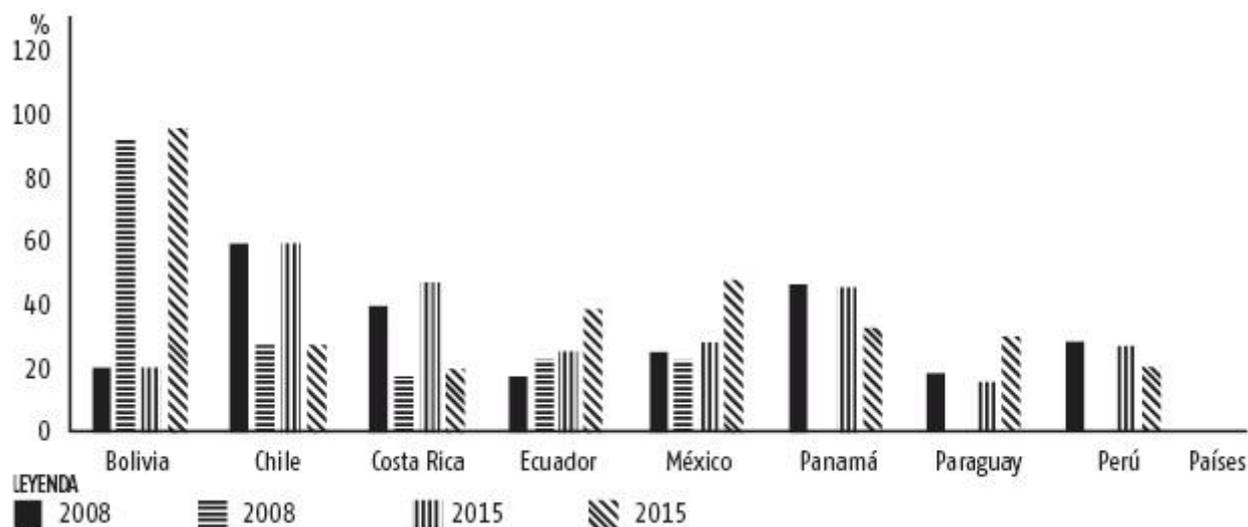


Figura 2. Porcentaje de personas mayores de 65 años que reciben pensiones contributivas y no contributivas. Países seleccionados. Años 2008 y 2015.

Fuente: elaboración propia, a partir de (CEPAL, 2017).

El análisis de estas cifras muestra que las combinaciones de política son muy variadas en las distintas naciones. Es decir, los países han incrementado la cobertura de su población por diferentes vías. Según (Whitehouse, 2014), los países de mayor cobertura de la región – Argentina, Chile y Uruguay– bordean el 90 % gracias a la combinación de programas solidarios con esquemas de contribuciones obligatorias. Mientras que el caso de Bolivia es resultado del programa »Renta Dignidad«, de tipo no contributivo. El costo de este programa de acuerdo al mismo informe del (BID, 2013) es actualmente de alrededor de 1 % del PIB, pero tenderá a aumentar en la medida que envejeczan los bolivianos, dada su condición de medida universal. El reto para Bolivia consiste en incrementar el porcentaje de contribuyentes para que las personas en edad de jubilación gocen de mayores pensiones en su retiro. Por último, una de las cuestiones principales del debate de la gestión público-privada, la introducción de competencia a lo interno del mercado de administradoras de fondos de pensiones no ha producido el beneficio esperado para los afiliados. Autores como (Uthoff, 2014) han señalado que la administración privada ha adolecido en la región de una regulación y supervisión adecuada, así como dificultades en la fijación de precios y destaca el problema de incorporar la solidaridad en los contratos individuales. Para la mayoría de las experiencias de reforma, en la práctica, el mercado ha adquirido un desempeño oligopólico entre las entidades financieras que afecta a los participantes en él. Aunque es importante aclarar que las inversiones que pueden realizar se encuentran reguladas por entidades gubernamentales que determinan la fuente de las cotizaciones, el monto de capital necesario para la constitución de la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), las comisiones que reciben, las garantías que debe ofrecer la Administradora en caso de quiebra, el encaje y los activos sobre los que puede invertir. La mayoría

de las AFP privilegian la inversión nacional y la relativa seguridad que ofrece el sector público por su correlación con el gobierno, tanto en la emisión de deuda soberana como en acciones de entidades de tipo público (Figura 3).

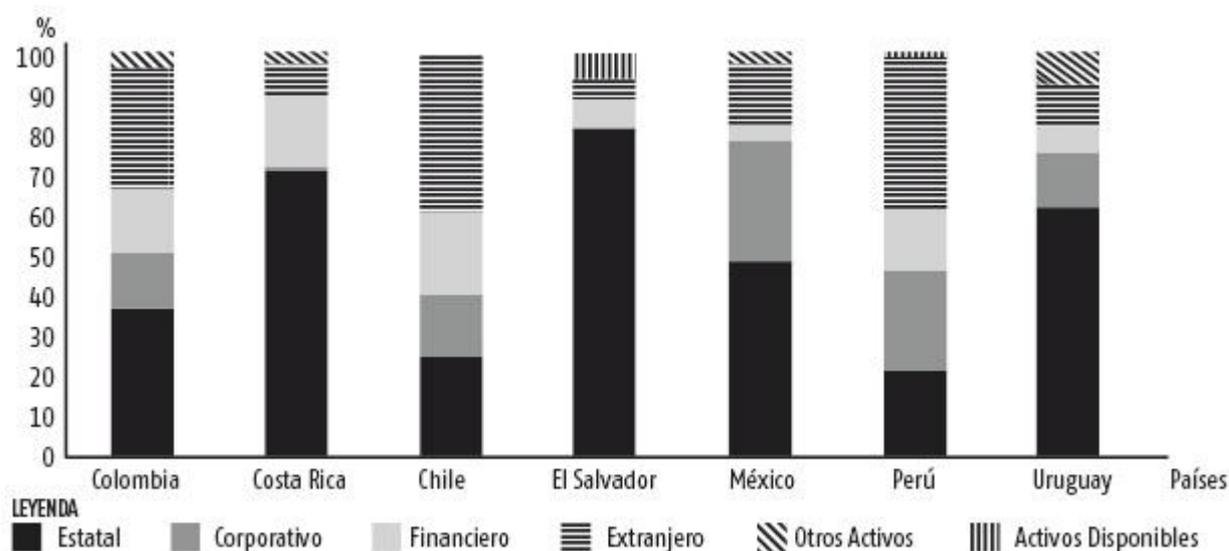


Figura 3. Portafolio de inversiones de las AFP. Países latinoamericanos seleccionados (2016).

Fuente: elaboración propia, a partir de Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP, 2016).

Aun así, la volatilidad de la rentabilidad de las AFP a nivel regional (Figura 4) ha hecho pensar a sus responsables en la diversificación de los activos de inversión y en la sofisticación del manejo de sus fondos. Los efectos de las variaciones de las tasas de retorno de las inversiones de las AFP poseen un impacto directo en los ingresos de los trabajadores afiliados a los esquemas de capitalización, debido a sus correlaciones con la crisis financiera internacional. Como aquí se aprecia, la crisis financiera de 2007-2008 afectó a los fondos con mayor porcentaje de sus activos invertidos en el sector externo, por lo que perdió rentabilidad drásticamente.

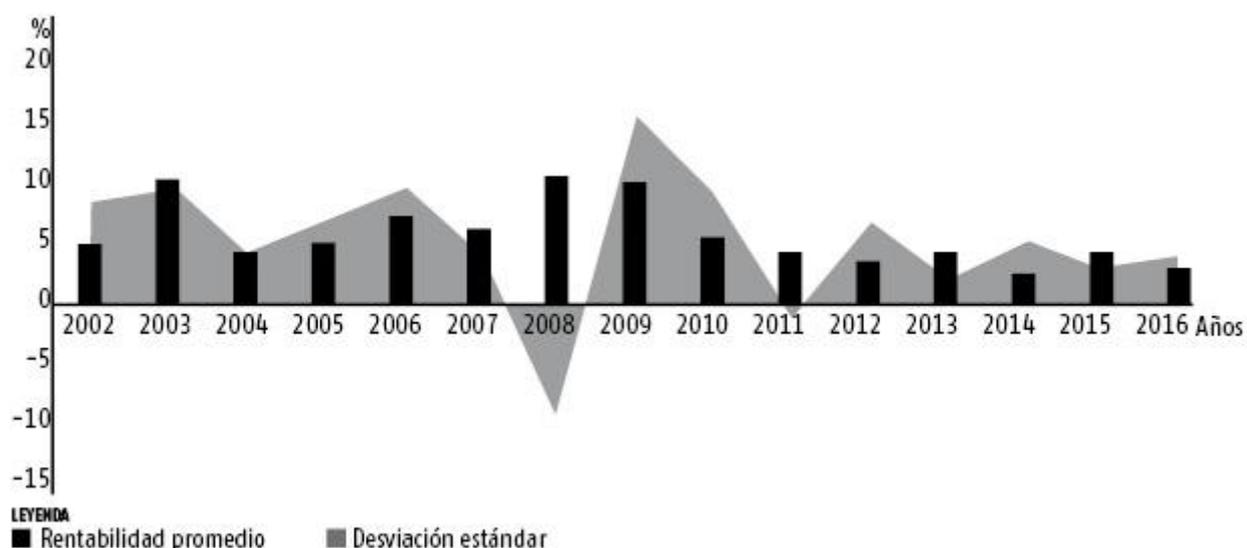


Figura 4. Tasa de rentabilidad real de las AFP. Países de América Latina.

Fuente: elaboración propia, a partir de (FIAP, 2016).

CONSIDERACIONES FINALES

Los países latinoamericanos enfrentan el doble desafío de expandir la cobertura previsional a toda su población de adultos mayores y garantizar la sostenibilidad financiera, a corto y largo plazo, del sistema en su conjunto. El tipo de reforma dependerá, entre otros factores, de la situación inicial de sus sistemas de pensiones, su capacidad de financiamiento público, el nivel de los pasivos previsionales contingentes y de las preferencias propias de la sociedad en materia de eficiencia y solidaridad. Las variables que se analizan de la experiencia de reforma latinoamericana arrojan retos pendientes en la mayoría de los sistemas nacionales. En términos generales, se reconoce la necesidad de integrar las diferentes formas de financiamiento (contribuciones, impuestos, transferencias) que provienen de los distintos actores y se verifica en la región una aproximación al rediseño del financiamiento.

Asimismo, la evolución de los sistemas de capitalización de los fondos de pensiones, en la realidad latinoamericana, es una muestra fehaciente de como la ideología neoliberal ha transformado conquistas sociales y derechos de los ciudadanos, en servicios mercantilizados útiles a la rentabilidad del capital. Del mismo modo, la recomendación de muchos autores, que insisten en señalar el carácter informal del trabajo en América Latina como la barrera principal a la cobertura total, constituye una visión incompleta del fenómeno. De una parte, las características del empleo en la región son resultado de un modelo específico de explotación para el cual este tipo de empleo es funcional. Por otro, se profundiza la visión que permite mercantilizar derechos, abriendo camino a la intermediación de las Administradoras de Fondos de Pensiones, que individualizan las cuentas, pero convierten los aportes en un solo fondo de inversión. En realidad, un modelo de cobertura total de pensiones mínimas es una decisión de política y, como tal, factible para un Estado cuyo objetivo sea garantizar bienestar a sus ciudadanos.

Sin embargo, la prestación de servicios sociales en la región discurre, muchas veces, por la falsa disyuntiva Estado-mercado, que se resuelve falazmente a partir de la privatización, asumiendo de partida suposiciones que no resisten un análisis serio: el mercado es inherentemente eficiente y la propiedad privada es típica del mercado, con lo que el corolario de estas premisas es que la propiedad privada es más eficiente que el resto. Los sistemas de pensiones no han escapado de esta falsa oposición y han experimentado también procesos de privatización basados en dichas consideraciones. Al mismo tiempo han sufrido manipulaciones, recortes y adecuaciones que no siempre benefician a los trabajadores y ciudadanos del país. Mucho camino queda por recorrer para que la garantía de pensiones universales, como derecho ciudadano, se convierta en una realidad en la región latinoamericana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEVERIDGE, W. (1943): «Seguridad social y servicios afines,» Informe presentado al Parlamento de Gran Bretaña el 22 de noviembre de 1942, Losada, Buenos Aires.
- BID (2013): «Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina», Washington.
- BID (2017): «Specialized Datasets», 16 de septiembre, <<https://data.iadb.org/DataCatalog/Dataset>> [15/11/2017].
- CEPAL (2013): »Panorama económico y social de América Latina,« Santiago de Chile.

- CEPAL (2015): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2017): «Panorama económico y social de América Latina», Santiago de Chile.
- FIAP (2013): «Las reformas previsionales basadas en la capitalización individual y su impacto sobre la sostenibilidad fiscal», Santiago de Chile.
- FIAP (2016): «Aportes de los programas de capitalización individual sus ventajas sobre los programas públicos de reparto», Santiago de Chile.
- GRUAT, J. V. (1998): *Pertinencia, principios de la seguridad social y reforma de las pensiones*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- JIMENEZ, L. F. y J. Cuadros (2003): «Ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina», «*Revista de la CEPAL*, n.º 79, pp. 117-132.
- MARCO, F. (2004): *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, CEPAL, Santiago de Chile.
- MESA-LAGO, C. (2004): *Las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, CEPAL, Santiago de Chile.
- OIT (1944): «Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo», Declaración de Filadelfia, Pensilvania.
- OIT (2001): «La seguridad social: temas, retos y perspectivas», Ginebra.
- UTHOFF, A. (2011): *Reforma al sistema de pensiones chileno*, CEPAL, Santiago de Chile.
- UTHOFF, A. (2014): *Alternativas para abordar los desafíos de la protección social en salud y pensiones en América Latina*, Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago de Chile.
- WHITEHOUSE, E. (2014): *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD, Washington.