

3.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN SISTEMAS DE JUBILACIONES Y PENSIONES

REFORMAS PREVISIONALES EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA.
DESAFÍOS, RESPUESTAS Y EL PROCESO DE REFORMA

Emmanuel Reynaud

*Jefe del Servicio de Políticas y Desarrollo de la
Seguridad Social de la OIT en Ginebra*

Después de la presentación extremadamente interesante del profesor Nicholas Barr, yo diré que mi presentación será un poco más política y general respecto de la reforma previsional en la Unión Europea.

La reforma del sistema previsional se encuentra situada como el tema más importante dentro de la agenda política de varios países. De hecho, provoca discusiones, debates acalorados y en algunos países incluso protestas masivas y huelgas, lo que no puede sorprender, dada la importancia de la seguridad social, la diversidad y la escala de desafíos que los sistemas previsionales están atravesando.

Existe una muy importante variedad de sistemas en la Unión Europea. Tenemos sistemas de prestaciones uniformes, por ejemplo, en el Reino Unido y Holanda; hay otros sistemas en Alemania, Francia y España que están relacionados con los ingresos; las CDN o los sistemas nacionales que se observan en Suecia e Italia.

No hablaré de tecnicismos. Referirse a la reforma desde un punto de vista técnico es relativamente sencillo, puesto que todos los sistemas necesitan equilibrar en términos generales sus recursos y sus gastos a largo plazo.

En algunos países se ha dado una mezcla de medidas, que no son tan amplias en cuanto a su diversidad. Se han elevado las cotizaciones o los aportes, extendido la modalidad de financiamiento, como ocurre por

ejemplo donde hay un sistema de impuestos específicos o de valor agregado, que se utilizan también para financiar el sistema previsional. Ha habido una disminución de las prestaciones en algunos países a través de cambios en las fórmulas de cálculo de las prestaciones, o bien cambios en los procedimientos de indexación. También se observan diferencias en cuanto al aumento de la edad jubilatoria.

No abordaré estos detalles, porque en general son todos muy conocidos, pero sí quisiera ofrecerles un panorama general. Mi presentación se dividirá en tres partes. En primer lugar, me referiré a los desafíos, después mencionaré las cuestiones de política y finalmente concluiré la exposición abordando el proceso de reforma.

Desafíos

¿Cuáles son los desafíos? De hecho, son enormes y se podrían resumir en dos series de cuestiones. En primer lugar, asegurar la sustentabilidad financiera a largo plazo del sistema y, en segundo término, adaptarse a las transformaciones profundas, tanto sociales como económicas, que se registran en las diferentes sociedades de la Unión Europea durante las últimas décadas. Para dar una respuesta a la necesidad de sustentabilidad del sistema financiero hay dos tipos de desafíos, uno demográfico y otro es el mercado laboral.

Si tomamos el desafío demográfico *per se*, se observan dos cambios significativos –con lo que no quiero decir que sean negativos– que afectan los sistemas de previsión. Sobre el primer cambio, el profesor Nicholas Barr nos comentó la buena noticia del fenómeno del incremento en la expectativa de vida en Europa, de 1.5 años por década, algo enorme. Con el ejemplo de jubilación en Francia a los 60 años, en la actualidad la expectativa de vida posterior a la edad de jubilación para hombres y mujeres es de 22 años y en 20 a 24 años más será de 28 años. La diferencia es muy positiva para el ser humano, pero también tiene implicancias financieras importantes. El otro cambio es la jubilación de la generación de los *baby boomers*, que ocurrirá del 2005-2010 hasta el 2035 y 2040. Estos son los desafíos demográficos.

En forma simultánea se observa el desafío del mercado laboral, que se puede resumir con el hecho de que hay una tasa de empleo más baja hasta los 55 años en la Unión Europea. La tasa de empleo bajó significativamente en las últimas décadas en muchos países. Por otro

lado, en la primera parte del ciclo de vida se observa que hay una escolarización más importante.

Si sumamos estos dos fenómenos, el demográfico y el laboral, el resultado es una reducción del período de empleo donde precisamente se realizan los aportes y después un aumento del período donde se pagan las jubilaciones. También hay un aumento del porcentaje de la población envejecida. Esto significa que habrá implicancias financieras muy importantes para los sistemas de previsión.

Otra serie de desafíos que –de hecho– no se abordan muy a menudo, son las profundas transformaciones, tanto económicas como sociales, por las que están atravesando las diferentes sociedades europeas en la última década. Esto se vincula con los cambios en la relación entre hombres y mujeres, con la igualdad de género, que ya es un objetivo establecido, y las modificaciones en la estructura familiar y en los diferentes patrones de matrimonios, con un aumento en los divorcios, familias monoparentales y nacimientos fuera del matrimonio. Todos estos factores tienen importantes implicancias para el sistema previsional porque la mayoría de estos sistemas fueron diseñados precisamente en conjunción con el modelo que el hombre era quien “ganaba el pan”. Dado que este modelo ya no está vigente, se debe adaptar el paquete de prestaciones para poder enfrentar los cambios.

Igual importancia tienen las transformaciones experimentadas en la esfera del empleo y lo que llamamos la revolución tecnológica. En especial, en relación con el dominio de los servicios y su naturaleza dual, en que, por un lado, hay un desarrollo de los trabajos calificados, y por otro, de los no calificados. Se observa también un aumento de la inseguridad laboral y una incidencia importante del empleo informal. Ambas series de transformaciones implican nuevas formas de inseguridad y nuevas demandas para los sistemas previsionales. Esto se relaciona también con el envejecimiento de la población, que significa una necesidad creciente del cuidado para las personas de edad avanzada.

Respuestas

Pasaré ahora a la segunda parte de mi presentación, sobre las cuestiones de política. Estas son complejas en el ámbito previsional y, como problema, son amplias y, por supuesto, requieren de soluciones integrales.

El envejecimiento de la población no debería ocultar el hecho de que existe cierta cantidad de personas inactivas pero que están en edad de trabajar. El problema es que todos los métodos que se utilizan para el financiamiento del sistema previsional se pagan precisamente con el producto de la población activa, ya sea a través de los impuestos y contribuciones sociales o de los retornos por inversiones en bonos y en acciones. Es decir, los diferentes métodos financieros son, de hecho, formas alternativas para poder registrar alguna forma de reclamo sobre algún tipo de producción futura.

Es ampliamente aceptado que los dos métodos básicos de financiamiento, el de reparto y el de capitalización, son afectados por el envejecimiento de la población. En su exposición, el profesor Nicholas Barr se refirió precisamente a una solución sencilla que se podría presentar como una forma de encarar el sistema previsional. Desde hace una década que algunos sostienen la idea de que los sistemas de capitalización verdaderamente no serían afectados por el envejecimiento de la población, pero creo que ahora nadie podría decir, seriamente, que el sistema de capitalización aísla justamente al sistema previsional de ser afectado por el envejecimiento de la población.

En materia política, el desafío más importante sería distributivo, es decir, cómo asignar los costos elevados y crecientes de las jubilaciones, lo que también debe ser examinado en una generación y entre las diferentes generaciones.

Existen cuatro temas claves de política: la definición del nivel del gasto público; la extensión de la vida útil laboral, un aspecto relacionado con el aumento de las tasas de empleo, y el rediseño del paquete de protección. Comentaré cada uno de estos puntos.

Primero, la definición del nivel del gasto público. La pregunta es aquí cómo estabilizar el financiamiento público. Para la definición del nivel del gasto público, en un contexto de elevadas limitaciones financieras, se debería priorizar entre los diferentes objetivos públicos. En la Unión Europea existe un objetivo compartido de limitar el gasto público, lo que de hecho reduce fuertemente la flexibilidad en el debate previsional. No obstante, este es un tema generalmente de los sindicatos y de ciertos sectores, de izquierda o centroizquierda, quienes argumentan que no debería haber un límite máximo fijo del PIB.

El debate, no obstante, se está desarrollando dentro de un contexto de lo que sería una limitación autoimpuesta, la del pacto o del acuerdo de estabilidad. Quizá la limitación no sea tan fuerte en el futuro como lo

fue en el pasado, en los últimos años, porque se observa una tendencia entre los principales gobiernos de la Unión Europea hacia la redefinición de este pacto de estabilidad. Toda la discusión relacionada con la reforma previsional se encuentra en un clima bastante generalizado y favorable a la reducción de los impuestos.

Los economistas piensan que la reducción de impuestos sería favorable para diferentes tipos de situaciones laborales. Obviamente, la Unión Europea se alejó de la era keynesiana que fue dominante hace unos años. No obstante, tenemos algunas voces para las que la protección social es una inversión social y un factor de producción, por lo que el tema sigue vigente en Europa.

Con respecto a esta idea de estabilización de las finanzas públicas, el gobierno de la Unión Europea hizo un cambio. Se han realizado esfuerzos para sacar los costos previsionales del presupuesto público y favorecen el desarrollo de una provisión complementaria; es decir, un tipo de esquema que puede ser individual o no y en este sentido hay una serie de sistemas complementarios en Europa. Pero la idea general es igualmente tratar de cambiar el costo, sacarlo del presupuesto público y colocarlo en el sector privado. La industria financiera apoya activamente esto en los últimos años y ha sido un actor muy importante y poderoso en este debate.

Es importante señalar que este cambio no resuelve los desafíos distributivos de asignación de costos previsionales adicionales. Simplemente demuestra que, en este enfoque general, debe tomarse en cuenta todo el presupuesto previsional, tanto público como privado, en cuanto a los costos.

Otro asunto importante de política serían los regímenes impositivos favorables que se les dan a estos sistemas privados, lo que tiene que ver con los objetivos sociales explícitos. Con respecto a estos regímenes privados, que a menudo se dice que benefician sólo a aquellos que necesitan menos apoyo, la Conferencia Internacional del Trabajo es muy clara en sus objetivos: en las conclusiones sobre Seguridad Social del 2001 se afirma que estos regímenes impositivos favorables deberían ser justamente para aquellos que tienen ingresos medios o bajos. Lo anterior es muy importante porque el gasto impositivo es un medio para financiar los sistemas previsionales, por lo menos en Europa, y debería ser explícitamente un componente de este debate, que no siempre se incluye.

La segunda cuestión política clave es la ampliación de la vida laboral. Existe un acuerdo bastante extendido entre los diferentes legisladores,

al menos en Europa, sobre que debería haber alguna forma de elevar la edad de jubilación, lo que se considera como una necesidad a largo plazo, pero obviamente es una opción menos popular. Es importante reflexionar al respecto, porque si se aumenta la edad de jubilación, significa que lo que en Europa se considera uno de los logros más importantes del siglo XX, sería de alguna manera limitado. Existe una expectativa de vida muy significativa respecto a la jubilación, porque es un período donde uno se siente seguro, puede dedicarse a la distensión, fuera del trabajo, y la mayoría de las personas no están listas precisamente para limitar este período de su vida. No lo quieren ceder tan rápidamente, lo que justamente explica las dificultades que enfrenta el gobierno para elevar la edad jubilatoria, a pesar del consenso de que esto se debe hacer.

Para avanzar en esta dirección específica se deben tomar ciertas medidas, paralelas o simultáneas, que he colocado en una lista.

Se deben mejorar las condiciones laborales para todos los trabajadores, así como la organización laboral, invertir en capacitación, presentar diferentes transiciones de retiro flexibles, revisar cuál sería el mecanismo tradicional. Son diferentes temas, todos importantes, y los gobiernos enfrentan una gran dificultad en este sentido.

El asunto se complica aún más, porque la idea es no sólo aumentar la edad legal de jubilación, sino la edad efectiva de jubilación. Una gran proporción del mundo laboral ya no tiene empleo y no realiza ningún aporte al jubilar. En Europa, el 45% de las personas sigue trabajando y continúa recibiendo su jubilación. A veces se presentan otros casos de invalidez, desempleo o bien diferentes programas de jubilación anticipada.

Como ven ustedes, aquí hay un desafío muy importante en el mercado laboral, que debemos enfrentar.

El tercer tema político clave, relacionado con el anterior, es la necesidad del aumento de las tasas de empleo. Una vez más existe un consenso muy amplio en que ésta es una de las soluciones claves, y continúa siendo un desafío del mercado laboral muy fundamental, especialmente dada la idea de que hay un desempleo estructural muy importante en Europa. La solución no es fácil, repito, necesita una disposición, digamos voluntad política, creatividad.

Asimismo, y relacionado con la voluntad de implementar la igualdad de género con beneficio hacia ambos lados, las prestaciones de la seguridad social y los servicios sociales pueden utilizarse como herramientas diseñadas para facilitar el acceso de la mujer al mercado laboral.

También se pueden tomar medidas para mejorar las tasas de empleo de los jóvenes y de las personas con discapacidades, dado que el ingreso más temprano al mercado laboral implica un equilibrio entre el trabajo, la educación y el tiempo libre.

El cuarto tema político clave, de especial importancia para mí, se relaciona con el contrato social que debe lograrse en el sistema previsional: el rediseño de un sistema que corresponda, justamente, a las necesidades sociales. El sistema previsional sería el medio para que la sociedad le pueda proporcionar a sus miembros seguridad en edad avanzada y poner en marcha el principio de la justicia y la solidaridad definido en forma conjunta.

Un aspecto político de gran importancia es diseñar un sistema que no corresponda a las necesidades actuales sino a las necesidades futuras de los jubilados futuros o potenciales. Se debe adoptar una perspectiva dinámica, porque el tiempo es clave en el sistema previsional y las obligaciones son compromisos a largo plazo –hasta 60, 70 o más años– y un enfoque estático seguramente no sirve en un mundo donde se observan cambios constantes y rápidos.

La profunda transformación por la que se atraviesa, significa que los jubilados del mañana tendrán, en promedio, diferentes perfiles en sus carreras y patrones de familias que los jubilados de hoy. Esto también debe incluirse en la reflexión y no es tan fácil de hacer en algunos tipos de reformas, porque la tendencia es a la adopción del mismo tipo de vida generacional que se ha aplicado en la antigüedad. Se requiere aquí aplicar alguna creatividad, una visión a futuro para que los legisladores puedan reflexionar sobre el cambio y definir y redefinir las propuestas sobre la seguridad social futura de los jóvenes trabajadores.

Esto también tiene que ver con un período de transición relativamente prolongado de introducción gradual de las nuevas medidas y pasos para tomar en cuenta estas diferencias generacionales. Al respecto se pueden analizar varios ejemplos de reformas realizadas en Italia, en Suecia o en otros países.

Las reformas que han cambiado significativamente este sistema donde la implementación fue a largo plazo; en Italia llevó cerca de 18 años, y en otros países que hicieron reformas paramétricas como Francia, Alemania u otros, los cambios fueron graduales. Nicholas Barr mencionó que, más importante que definir una reforma, es pensar cómo

ponerla en práctica. El período de transición gradual es una de las dimensiones de suma importancia, que debemos considerar.

Otro aspecto de lo que llamo el rediseño del paquete de protección, es la tendencia generalizada en las reformas de la Unión Europea a aumentar la transparencia de los mecanismos de redistribución que operan en el sistema. El ejemplo extremo sería lo que se presentó anteriormente, la contribución nocional, el CDN. Pero más allá de estos sistemas hay una tendencia generalizada a tener un enlace mucho más cercano entre lo que serían los aportes pagados y las prestaciones que se entregarán al momento de la jubilación.

Esto trae a colación en forma muy explícita en el campo político, un tema que anteriormente era implícito: cuanta distribución, para quién y financiada por quién. Las selecciones de políticas en este ámbito se relacionan con la extensión y la forma de la solidaridad, que en el sistema previsional, de hecho, debe darse y los papeles de los diferentes actores para apoyarla: el gobierno, los empleadores y los trabajadores.

Hay dos cuestiones importantes que debemos abordar en forma adecuada en la reforma reciente: la igualdad de género y la naturaleza dual de esta economía, dominada por los servicios. Podría decirse que las mujeres aquí son las perdedoras más importantes en las reformas del sistema previsional en Europa. Así ha surgido en muchos países la necesidad de introducir una pensión o una jubilación mínima adecuada.

Proceso de reforma

Pasaré ahora al último punto de mi presentación respecto al proceso de reforma.

Muy a menudo este es un tema que no se tiene en cuenta cuando se analiza la reforma previsional. La tendencia generalmente es a la concentración en nuevas dimensiones y puntos técnicos y a la subestimación del proceso en sí de definición e implementación de la reforma. Hoy me siento alineado con lo que se ha dicho en la presentación anterior.

En cuanto al proceso de reforma, el mensaje clave sería que no hay una solución estándar a la cantidad de temas políticos que están involucrados en la reforma previsional. No hay forma de intentar analizar la situación en la Unión Europea para encontrar un modelo que pueda importarse y aplicarse a América Latina o a otros países. Cada sociedad debe definir su propio camino.

Asimismo, es importante remarcar que las elecciones anteriores determinan fuertemente las opciones de políticas actuales. Esta dependencia del pasado es importante en el ámbito previsional, porque los enfoques que proponen una medida o un modelo para todo fueron irrelevantes en el contexto de la Unión Europea, donde tenemos sistemas bien establecidos y que funcionan adecuadamente.

La calidad del proceso de reforma es significativa y crucial. Pienso que esto debe reiterarse: el sistema previsional tiene un papel muy importante en todas las democracias contemporáneas y esto es un aspecto muy importante de la seguridad que una sociedad industrializada debe proporcionar a sus ciudadanos. Además, debe haber una garantía a muy largo plazo para evitar conflictos entre la perspectiva de largo plazo y lo que sería la política alternativa de corto plazo, típica de las democracias parlamentarias. Es sumamente importante y esencial lograr en este sentido consensos entre las diferentes fuerzas políticas y sociales.

Aunque no quiero referirme a muchos ejemplos, hay algunos consensos poco comunes en este ámbito. Por ejemplo en Suecia, en la década de los noventa el equipo de trabajo establecido para definir la reforma permaneció igual, a pesar de los cambios de gobiernos. En España, por ejemplo, está el llamado Pacto de Toledo, donde todos los partidos decidieron sacar el tema previsional del ámbito electoral para asegurarse que habría una continuidad en el mismo. Creo que es una lección que debemos aprender: tan importante es involucrar a los empleadores y a los trabajadores en esta organización del proceso de reforma del sistema previsional como a los diferentes intereses económicos y sociales, cuyo papel es muy clave para asegurar que el sistema corresponda o satisfaga las necesidades y los deseos de la sociedad en general.

Dentro del contexto de la Unión Europea, en particular, la idea de una reforma previsional de hecho se podría cuestionar. A menudo, en el debate político nos referimos a “la” reforma como si “la” reforma pudiera resolver el problema. Creo que más allá de la necesidad de la reforma existe una necesidad constante de supervisar y gestionar los sistemas previsionales en sí mismos. Estos no se pueden colocar en piloto automático, deben ser constantemente regulados y adaptados a los cambios de la economía y de la sociedad.

Esta es una lección que la realidad política puede demostrar y a pesar de que puede haber un deseo de limitar la flexibilidad, existe una necesidad de regular y adaptar el sistema en forma constante. Una

práctica interesante en este proceso es establecer un cuerpo de asesoramiento que puede tener entre sus miembros a representantes de trabajadores, empleadores, gobierno, miembros del gobierno, expertos calificados. Esto se ha realizado durante mucho tiempo en Alemania, Estados Unidos, Japón y más recientemente se ha introducido en Francia. Este cuerpo es un foro importante y útil para examinar el sistema y llegar a un consenso en cuanto a la asistencia que pueden proporcionar a las decisiones de los legisladores.

En una era altamente técnica, en el dominio previsional existe la necesidad de un debate bien informado. En la democracia, un sistema previsional es una forma de tomar decisiones para la seguridad en edad avanzada y es crucial y significativo tratar de realizar estas selecciones de políticas.

A modo de conclusión quiero señalar algunos elementos de la OIT y sus respuestas con respecto a la reforma previsional. Como mencioné anteriormente, se necesitan soluciones amplias, integrales, donde la protección y sus políticas deberían combinarse con la implementación de un consenso y de los derechos de los trabajadores, el principio de justicia. Este es, precisamente, el tema que está en la agenda de la OIT, que, asimismo, puede proporcionar su experiencia e idoneidad amplia en cuanto al trabajo en el sistema previsional y proporcionar un marco internacional respecto a los temas previsionales.

Tenemos el Convenio N° 102 de la OIT (Relativo a la Norma Mínima de la Seguridad Social, de 1952), que es muy importante en la Unión Europea en este contexto, y los diferentes procesos en Polonia, que será un miembro futuro de la Unión Europea, el nuevo consenso respecto a la seguridad social en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 que yo mencioné, que proporciona una nueva visión respecto de la seguridad social y las directrices para apoyar el debate político y la reforma.

Por supuesto, la OIT también tiene y apoya un enfoque tripartito, que es clave en la puesta en marcha del consenso, como un ingrediente esencial de la reforma previsional, y señala la importancia del sistema, donde para la sustentabilidad es tan importante el aspecto social como el financiero. Las organizaciones de empleados y empleadores deben estar involucradas en este consenso nacional de una base amplia y también realizar la capacitación de los actores sociales para tener una participación bien informada en la toma de decisiones. Este es un elemento clave

de la OIT y su enfoque que, como se mencionará en otra intervención en este seminario, es parte del esfuerzo que se está haciendo en Europa Central y del Este.

Por otra parte, el nuevo consenso en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 fue más allá del sistema previsional; reafirma que la seguridad social incluye la seguridad de ingresos y accesos respecto del cuidado de la salud, una necesidad y un derecho de todos. La situación del mundo en este sentido es particularmente dramática en la actualidad. Una de cada cinco personas en el mundo tiene una cobertura adecuada y la Conferencia juzgó que la prioridad más alta debería darse a extender la cobertura, que el Director General de la OIT, Juan Somavía, lanzó en junio de 2003 con la *Campaña mundial en materia de seguridad social y cobertura para todos*.

Existe una iniciativa importante del Director General, que estableció la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, de carácter independiente. Esta Comisión, con las copresidencias de los Presidentes de Finlandia y Tanzania, publicó un informe en febrero de 2004 cuyo mensaje principal es que el proceso de globalización debe y puede cambiarse. Una de sus recomendaciones es que la protección social para todos debe garantizarse en esta economía globalizada.

Muchas gracias.

LECCIONES Y DESAFÍOS DE 23 AÑOS DE REFORMAS
ESTRUCTURALES DE LOS SISTEMAS DE JUBILACIONES Y PENSIONES
EN AMÉRICA LATINA

Fabio Bertranou

Especialista Principal en Seguridad Social de la Oficina Subregional de la OIT en Santiago

El motivo para exponer sobre 23 años de reformas se refiere a que en 1981 comenzó la reforma previsional estructural en Chile. Este es el punto de partida para hacer una síntesis de algunos aspectos importantes, que me parece relevante mencionar de las reformas ocurridas en la región.

América Latina es una región donde se ha realizado una gran experimentación en términos de reformas de los sistemas de jubilaciones y