

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

REVISTA CIESS

PUBLICACIÓN DEL
CENTRO INTERAMERICANO DE
ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL



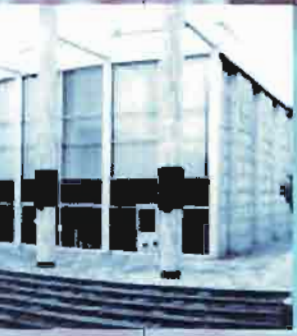
PRIMERA ÉPOCA

JULIO

2001

NÚMERO

1



R E V I S T A

CIESS

Revista
CIESS

1

JULIO
2001

PUBLICACIÓN SEMESTRAL



**CENTRO
INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE
SEGURIDAD
SOCIAL**

Órgano de docencia, capacitación e investigación de
la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

LA EVOLUCIÓN RECIENTE EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL: HACIA SOLUCIONES ACORDES CON LAS POSIBILIDADES ECONÓMICAS Y LAS NECESIDADES SOCIALES *

Alvaro Castro Gutiérrez **

1. El mundo al alba del tercer milenio

Hace un siglo el mundo asistía a presenciar de una época de grandes progresos: descubrimientos tecnológicos que permitían desplazarse y comunicar a distancia en tiempos nunca antes sospechados; exploraciones científicas que abrían nuevos horizontes, a potencias mundiales que se disputaban el liderazgo económico y político en el mundo entero. El progreso

* Conferencia pronunciada en Buenos Aires, en el marco del Seminario "Evolución de las reformas de la seguridad social en América Latina" celebrado del 13 al 17 de noviembre de 2000.

** Oriundo de Nicaragua, Doctor en Ciencias Estadísticas y Actuariales por la Universidad de Roma. Gerente General de Programas. en la Seguridad Social (AISS).

económico premiaba a los más fuertes. Luego vino la época de las grandes guerras mundiales y de la crisis económica que se ubicó entre las dos. Hace medio siglo, la última pesadilla pasada, se comenzó a reconstruir la economía europea, las colonias descubrieron la independencia política en África y Asia, se reinstauró el progreso social interrumpido por el último conflicto bélico. La seguridad social pasó de Bismarck a Beveridge. La nueva sociedad crecía económica y demográficamente de manera sostenida. La renta nacional permitía, mediante la aplicación de mecanismos adecuados de política social, una redistribución aceptable de la riqueza.

La historia más reciente es bien conocida por todos los que se interesan de los problemas del mundo y de su futuro hoy en día. Veamos muy brevemente los rasgos más interesantes y característicos de la situación actual.

1.1 LA SITUACIÓN ECONÓMICA

Después de la crisis de 1997-1998 se asiste a una impresionante acometida de la economía mundial. Aunque el volumen de los intercambios financieros experimentados no se sitúa en los niveles de antes de esa reciente crisis, los mercados financieros internacionales se manifiestan con una gran confianza y calma. En el corto plazo se prevee el aumento de ese crecimiento económico, aunque son manifiestas diversas tensiones macroeconómicas al nivel global.

Lo anterior induce a que la prudencia tiene que prevalecer y que los responsables de las políticas y decisiones económicas deberían ocuparse mayormente de esas amenazas potenciales a la estabilidad inmediata y al desarrollo de la economía mundial. La comunidad internacional debería igualmente asumir mayores responsabilidades al respecto, si se toma en cuenta

las posibilidades ofrecidas por la revolución digital y de la tecnología de la información, ya que se constata la exclusión persistente de muchos de los países más pobres de las ventajas ofrecidas por los medios señalados, que al contrario, han favorecido mayormente los ya hasta entonces favorecidos.

Las economías desarrolladas dan la pauta con respecto al crecimiento global, proyectándose su crecimiento en niveles de más de tres por ciento en 2000-2001. Respecto de esta situación, cabe señalar el extraordinario crecimiento económico actual de los Estados Unidos (el PIB creció de 7.3 por ciento en el último trimestre de 1999 y en lo que va del año 2000 se sitúa a un nivel de 5.4 por ciento anual), acompañado por una inflación inexistente y un desempleo muy bajo¹. Los países europeos de la zona Euro acreditan tasas del orden citado. Japón hace excepción: la política de estímulo al consumo de los años pasados no ha logrado llevar la demanda de inversiones al nivel necesario; el crecimiento esperado de su PIB será, con suerte, de uno por ciento en 2000 y de dos por ciento el año siguiente (fué negativo de 2.5 por ciento en 1998 y positivo de apenas 0.3 por ciento en 1999).

En América Latina y el Caribe se anticipa un crecimiento importante en 2000-2001, después de un estancamiento en 1999. El PIB crecerá a 3.75 en 2000 y a 4.25 en 2001. En Asia (del sur y del este) se esperan crecimientos de 6.5 por ciento en el período en exámen, luego de un crecimiento de 6.2 por ciento en 1999. África y Asia occidental han mejorado su situación, acusando tasas que van de 4.25 a 4.5 por ciento de crecimiento del PIB. Finalmente, los países de Europa central y oriental tendrán crecimientos moderados, que varían de 3.75 a 4.5 por ciento. Por su parte, la Federación Rusa podrá crecer un 4 por ciento en ese mismo período.

Todo lo anterior podría dar lugar a expectativas optimistas. Sin embargo, la experiencia en la materia ha mostrado que la economía presenta una gran vulnerabilidad frente a cambios inesperados en algunas de sus principales variables, como la inflación, que hasta ahora ha sido en general controlada satisfactoriamente. Otra señal de la fragilidad del sistema es puesta en evidencia por los cambios aleatorios en los precios de algunos productos fundamentales, como el petróleo.

El futuro no es juicioso adelantar pronósticos en la materia. En primer lugar las consideraciones anteriores reflejan el cálculo económico en el breve (muy breve) plazo. No puede ser de otra manera, vista la alta sensibilidad de las variables económicas, lo que desaconseja formular pronósticos a mediano o, aún menos, a largo plazo. Lo que sí se puede destacar es que, en términos exclusivamente macroeconómicos, los anunciados efectos benéficos de la mundialización están dando sus frutos, y los indicadores lo muestran claramente. Las repercusiones que la mundialización tiene sobre otras variables económicas fundamentales como el empleo y el mercado de trabajo, o la redistribución de la renta, aunque negativas y regresivas bajo el punto de vista social, son coherentes con los principios que están a la base de la economía globalizada y los principios liberales del crecimiento económico.

1.2 LA POBLACIÓN

La población del planeta, que era de un mil millones de habitantes en 1800, de tres mil millones en 1960, y que es de un poco más de seis actualmente, se estabilizará probablemente alrededor de los nueve mil millones a mediados de este siglo. Esta aceleración excepcional del crecimiento demográfico puede dar la impresión que la demografía se encuentra a la raíz de todos

los problemas actuales. Para todos: los países desarrollados y los menos desarrollados.

En efecto, la proporción de la población europea se ha reducido sobre el total (en un siglo) en más de la mitad; la de África se ha duplicado en el mismo período². Pero un análisis detenido muestra una gran diversidad de situaciones que muchos tienden a simplificar, oponiendo los países del norte con los del sur. Sin embargo, el crecimiento demográfico no es el único factor que influye sobre el desarrollo y sobre el medio ambiente; tampoco es necesariamente el factor preponderante, como lo demuestra un examen serio de las relaciones entre los usuarios de los recursos y las poblaciones interesadas³.

Las cifras globales no dicen mucho de la situación concreta en lo que toca a la realidad demográfica presente o futura próxima de países o de grupos de países homogéneos. Es imprescindible por tanto ver las tendencias de las situaciones en lo que respecta a la estructura y a la composición de la población; es decir, más que su evolución global total, las características de sus componentes y las consecuentes tendencias dinámicas en general. En otras palabras, la influencia de factores tales como la fecundidad, la morbilidad, la mortalidad, etc. Solamente de esa manera se podrán interpretar y medir las repercusiones de fenómenos muy presentes en nuestras sociedades actuales, como el envejecimiento de la población, las estructuras del mercado de trabajo, las migraciones, el divorcio y las familias monoparentales, la dependencia intergeneracional, la pobreza de las familias y la pobreza infantil, etc.

Éste no es el lugar para elaboraciones sobre el tema, por lo que baste recordar que el fenómeno general que mayormente preocupa es el llamado «envejecimiento» de la población. ¿Qué es en términos simples? Los progresos de la medicina y la consecuente mejora en la atención de la salud

mantiene y aumenta (de mejor manera) la vida en ambos extremos de las edades, es decir las edades infantiles y las ancianas. Como consecuencia, la mortalidad infantil ha acusado importantes bajas y a la vez la gente vive más años. Si a lo anterior se agrega una creciente baja fecundidad, todo ello resulta en una mayor proporción de gente de edad. Y éste es un fenómeno general, que por supuesto se manifiesta con intensidad diferente en distintas regiones del mundo.

Consecuentemente, todos los países asisten o asistirán a un envejecimiento de sus poblaciones. Para adaptarse a esas nuevas situaciones las sociedades tendrán que cambiar sus estructuras: de educación, de empleo, de servicios de salud, de servicios sociales, de seguridad social. El desafío es grande para todas las sociedades; cada una tendrá que encontrar soluciones compatibles con sus realidades económicas. En otras palabras, no hay recetas prefabricadas para enfrentar estos retos.

13 LA SITUACIÓN SOCIAL

Se puede afirmar sin riesgo de dudas que a pesar de que el nivel de prosperidad económico es cada vez más alto en muchos países del mundo, la seguridad de los ingresos de las familias es cada vez más difícil. Las razones: principalmente las transformaciones de los mercados de trabajo y de las estructuras familiares. Por otra parte, más de 1.5 mil millones de personas perciben ingresos inferiores a un dólar por día; la proporción de pobres es de más de 40 por ciento en África subsahariana y en Asia meridional. En el último lustro más de 200 millones de nuevos pobres en África subsahariana y en las economías de transición de Asia Central, y de Europa oriental y de del sureste asiático. Los programas de ajuste estructural han tenido como consecuencia graves reducciones en los presupuestos públicos sociales,

lo que ha impedido a los gobiernos dedicar los esfuerzos necesarios para permitir un acceso garantizado a todos a la enseñanza y a la asistencia primaria de salud⁴.

Lo anterior ha conducido a una disminución generalizada del tamaño de la clase media en las sociedades. Clase media que tradicionalmente ha participado y favorecido a un funcionamiento económico adecuado de los países desarrollados y menos desarrollados, y a la vez vista frecuentemente como puente de la transición económica para los países hasta hoy subdesarrollados. Las razones de ello: cada vez resulta más difícil alcanzar los valores que han caracterizado esa clase media, como las relaciones familiares estables, una buena educación, un empleo estable que genere aumento continuo de los ingresos de las familias, una carrera laboral completa, una jubilación segura. En cambio, el individuo ya no controla efectivamente su futuro económico, profesional, matrimonial; ni su ubicación geográfica⁵.

Como resultado de lo anterior se puede inferir una situación social bastante incierta y hasta caótica, consecuencia de las transformaciones en las estructuras demográfica y familiar, en las estructuras del empleo y del mercado de trabajo, y en sus consecuencias para la protección social.

2. La seguridad social

La seguridad social, se acaba de afirmar, ha sufrido las consecuencias de las situaciones anteriormente enunciadas. Después de Bismarck y Beveridge, los sistemas de seguridad social, viejos y jóvenes, han reaccionado diversamente a esas situaciones. Nuevos enfoques se han planteado y cambios importantes se han llevado a cabo, si no es que se ha asistido a reformas estructurales que han sido acompañadas frecuentemente por nuevas filosofías en la materia, que no tienen puntos en

común con los principios universales que la han caracterizado hasta entonces.

Con el breve e incompleto panorama anterior sobre el mundo al alba del tercer milenio, veamos ahora, siempre de manera sucinta, la situación actual de la seguridad social en general. Tratándose de consideraciones generales, se asumen a veces situaciones que no son siempre válidas en determinados casos particulares.

2.1 LOS PAÍSES MÁS AVANZADOS

Estos países presentan la característica de tener una amplia cobertura de seguridad social, sea en términos de población económicamente activa que de población total. Sus sistemas de seguridad social han experimentado una larga historia, relativamente hablando, habiendo introducido sus sistemas de seguros sociales desde hace muchos decenios. Por otra parte, la asistencia social es, en general, eficiente.

En los países de la OCDE los egresos (o gastos) de la seguridad casi se duplicaron entre 1960 y 1990. En 1990 el promedio era de más del 18 por ciento del PIB (en la mayoría de los países europeos se situaba entre 20 y 30 por ciento). El mayor aumento se produjo en la primera mitad de ese período, gracias a un crecimiento económico sostenido y a un alto nivel del empleo. Al caer los niveles de crecimiento económico se produjo una disminución del aumento del gasto real de la seguridad social en el decenio 1980-1990⁶.

Previsiones. Las proyecciones de la OIT indican que los gastos de seguridad social pasarán de 18.3 por ciento del PIB en 1990 al 25.5 por ciento en 2050 según la variante básica (aumento de dos por ciento anual); según otras dos variantes, los gastos alcanzarían 23.7 por ciento y 30.7 por ciento (máxima de tres por ciento y mínima de

uno por ciento de crecimiento anual). Las perspectivas son, para esos países, menos difíciles que para los demás.

2.2 LOS MENOS AVANZADOS

En general, nos referimos aquí a los países que no tienen una amplia cobertura de seguridad social, tanto horizontal como vertical. Con las excepciones del caso, podemos afirmar que en las ex-colonias de África, los países de habla francesa asistieron al establecimiento de sistemas de protección social dirigidos a minorías de la población activa : grupos como los funcionarios y los militares. Su seguridad social consistía básicamente en regímenes de pensiones, aunque en realidad el acento se puso en las prestaciones familiares. La proporción del PIB afectado al gasto de seguridad social era inferior al uno por ciento.

Los países de Asia del sur y sureste, al igual que los de África de habla inglesa, asistieron al establecimiento de fondos de previsión, es decir, cajas de ahorro administradas por regímenes públicos cuya prestación consiste en una suma alzada (el capital acumulado por el trabajador más los intereses devengados por el mismo). Los gastos en seguridad social se han situado en niveles promedio que van del 0.9 por ciento del PIB en 1989 a menos del dos por ciento anual (excepción: Singapur, que pasó de 1.9 por ciento en 1975 a 8.9 por ciento en 1990).

2.3 LOS PAÍSES EN TRANSICIÓN ECONÓMICA

Antes de 1990, en Europa Central y Oriental los gastos en seguridad social eran en proporción menor del PIB que en los países de la OCDE : entre 10 y 20 por ciento (gastos implícitos, ya que había una fuerte componente de subsidios en especie y subvenciones en dinero diversamente

estructurados de acuerdo con la política social de los entonces países socialistas). Desde entonces los gastos de seguridad social (explícitos) han aumentado como porcentaje del PIB, pero disminuído en términos reales en virtud de la fuerte reducción del PIB generalmente experimentados en esos países.

La estructura del gasto ha cambiado a causa de un desempleo creciente, aunque la proporción dedicada a la asistencia social y al desempleo sigue siendo marginal. El principal rubro del gasto es en pensiones⁷.

2.4 AMÉRICA LATINA

Todos los países de la región proporcionan prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia, así como protección en caso de riesgos profesionales. La gran mayoría cuenta con programas de prestaciones por enfermedad y maternidad, sea en especie o en dinero. Menos frecuentes son los seguros de desempleo y los programas de asignaciones familiares.

En 1990 los gastos de la seguridad social en términos del PIB fueron en promedio de 4.9 por ciento, con extremos de 15.2 por ciento en el caso de Cuba y de 0.8 por ciento en Venezuela. América Latina está envejeciendo aceleradamente. En 1990 el 4.6 por ciento de la población tenía más de 65 años. En pocos años, su estructura poblacional será similar a la de los países de la OCDE. Sin embargo, su gasto en pensiones es y será mucho menor.

Las pensiones, originalmente de prestaciones definidas financiadas mediante el sistema de reparto, un número creciente de países (nueve actualmente) han pasado, por lo menos parcialmente, a regímenes de cotizaciones definidas. Sus características: cuentas individuales de capitalización completa y administración por fondos privados de pensiones.

Aunque se esperaba que este nuevo tipo de régimen reduciría la falta de pago de las cotizaciones y prestaciones, por la relación directa entre unas y otras, sigue habiendo un serio problema de evasión en el pago de las cotizaciones, lo que indica que las causas de la falta de pago de las cotizaciones son más complejas.

Se formula corrientemente un cierto número de críticas al sistema descrito someramente en las líneas anteriores. Sin embargo, es de subrayar el hecho de que tampoco el sistema anterior estaba exento de críticas. Al contrario, sus múltiples y serias fallas han conducido a las autoridades políticas a su abandono en los países en que se ha pasado al nuevo enfoque.

A excepción de dos países (o si se toman en cuenta ciertos matices, a excepción de pocos países) en general no se ha establecido un sistema multipilar de pensiones técnicamente estructurado en la región. Probablemente la causa principal sea que el problema prioritario se encuentra en la baja cobertura poblacional de la seguridad social en América Latina, lo que conduce a contemplar modalidades para la introducción o extensión de una cobertura social de base para toda la población, que suministre atención médica e ingresos de sustitución aceptables para todos. Éste es, sin duda, el gran desafío actual de la seguridad social en América Latina.

3. La protección del ingreso en la tercera edad

Los objetivos principales de los regímenes previsionales se pueden enumerar de la manera siguiente:

- La extensión de la cobertura a toda la población;

- La protección contra la pobreza en la vejez, durante los períodos de incapacidad o cuando muere el sostén familiar;
- El suministro de ingresos de sustitución por retiro voluntario o involuntario, para todos aquellos que han cotizado;
- El ajuste periódico de esos ingresos de sustitución, para compensar la inflación y mejorar el nivel de vida con el tiempo.

Sin embargo, un gran número de interrogantes surgen de esos principios:

- ¿Quién debe recibir una pensión y de cuánto debe ser su cuantía?
- ¿Quién debe cotizar, y cuánto?
- ¿Cuál debe ser la gestión de los regímenes, ya sean públicos que privados?
- ¿A qué edad se debe uno jubilar?
- ¿Los regímenes deben ser obligatorios y universales o facultativos y selectivos?

Indudablemente que no es fácil proporcionar respuestas satisfactorias a ellos. Sobre todo considerando que, como dice Gillion⁸, los puntos anteriores dejan muchas cosas en el tintero, que no han sido especificadas; lo complicado son los detalles.

3.1. LAS REFORMAS

Con el objeto de hacer viables los sistemas existentes, tanto en lo financiero como en lo que toca a la adecuación de las prestaciones, éstos han sido objeto de cambios periódicos. Por ejemplo, para tomar en cuenta la evolución demográfica, para considerar el aumento en la esperanza de vida, para estructurar los regímenes en función de la composición familiar y el papel cambiante de la mujer en la sociedad, para adaptarse mejor a las nuevas estructuras del mercado de trabajo, etc.

Sin embargo, en años recientes se ha asistido a cambios fundamentales que obedecen mayormente a razones de orden macroeconómico y político. Estas reformas, más profundas, han cambiado el panorama tradicional de la seguridad social en las sociedades. En efecto, cuatro características de las medidas obligatorias en materia de pensiones y jubilaciones han sido detenidamente cuestionadas o atentamente examinadas:

- Tipo de régimen: prestación definida o cotización definida;
- Sistema de financiación por reparto o por capitalización;
- Administración pública o privada;
- Participación obligatoria o facultativa.

Pero aun cuando varias combinaciones de esas alternativas puedan ser posibles (e incluso existan en la práctica), la confusión se ha agravado al pretenderse que solo una u otra pueda ser aplicable.

3.2 LAS SOLUCIONES POSIBLES

El debate se ha ampliado para incluir el aspecto social y otros relacionados con la reforma de las pensiones. Cinco metas se han propuesto a los reformadores :

- Aceptabilidad social del sistema;
- Su sostenibilidad financiera;
- Su factibilidad política;
- Coherencia con las realidades económicas nacionales y con las del mercado de trabajo;
- Una gestión y administración dirigidas esencialmente en beneficio de los usuarios.

Lo ideal sería que la reforma cumpliera con las cinco condiciones citadas. Sin embargo, la realidad es que hay que aceptar soluciones que distan mucho de ser ideales, ya que

probablemente la factibilidad política limita la posibilidad de cumplir plenamente con las otras cuatro⁹.

3.3 LAS SOLUCIONES VIABLES

En general, los países han evitado prudentemente las presiones institucionales y comerciales que presionan para la adopción de reformas más radicales, habiendo optado por un enfoque que incluye varios niveles, o “pilares”, para el suministro de las pensiones y jubilaciones (además de la protección de base proporcionada mediante impuestos).

- Un primer pilar, régimen público contributivo de prestaciones definidas;
- Un segundo pilar obligatorio de cotizaciones definidas y cuentas individuales, posiblemente administrada por el sector privado;
- Un tercer pilar voluntario de ahorro, administrado por el sector financiero privado.

La pregunta fundamental que se plantea, a este punto, es: ¿Qué proporción relativa de la protección jubilatoria se tiene que proporcionar en el primero y segundo pilares?

El primero está sujeto a riesgos políticos; el segundo a riesgos de inversión.

Las soluciones viables son diversas. Queda a la prudencia y sabiduría de los sectores interesados y del gobierno tomar las vías que sean más viables para lograr alcanzar la protección del ingreso en la tercera edad, para que sea aceptable y digno de los ciudadanos mayores de la sociedad.

Referencias

- ¹ Las citas estadísticas de esta sección se han tomado de: "World Economic and Social Survey 2000, Trends and policies in the world economy". Naciones Unidas, Nueva York, 2000.
- ² La documentación sobre la situación y el desarrollo de la población es abundante; se puede consultar, como referencia completa de base: *The State of World Population 1998*. Naciones Unidas, Nueva York, 1998. Para una revista de la evolución demográfica en el siglo pasado: J. Dupâquier: *La population mondiale au XXe siècle*, Presses Universitaires de France, París, 1999.
- ³ H. Domenach y M. Picouet: *Population et environnement*, Presses Universitaires de France, París, 2000.
- ⁴ *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*. OIT, Ginebra, 2000.
- ⁵ A. Castro Gutiérrez: *Nuevas exigencias para nuevas realidades de la seguridad social en Latinoamérica*. Conferencia del Ciclo de Conferencias: « La política social, el urgente desafío de América Latina » organizado por el CIESS (México, 13 de abril de 2000).
- ⁶ Informe sobre el trabajo en el mundo. OIT, op.cit.
- ⁷ OIT, Op. cit. y C. Gillion : *Social Security Pensions : Development and Reform*. OIT, Ginebra, 2000.
- ⁸ C. Gillion. Op.cit.
- ⁹ G. Tamburi : *Motivación, propósitos y procesos de reforma de las pensiones*. Revista Internacional de Seguridad Social, Vol. 52, núm. 3, Ginebra, 1999.