



Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en

Seguridad Social

Entrevista

Andras Uthoff

Firma Invitada

María Lidón Nebot. El Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

Panorámicas

Uruguay, El Salvador, Argentina

Artículos de Opinión

Wladislao Guzmán. La formación académica de los profesionales de la Seguridad Social en Latinoamérica

Victor Antonio Ramírez Najarro

Ganadores y perdedores en un sistema de reparto

Actividades de la REI

Eventos y convocatorias

2° Semestre

2008

Número 3

Comité de Redacción

JOSÉ ANTONIO PANIZO

Director de Gabinete del Secretario de Estado de la Seguridad Social (España) y Coordinador Institucional de la REI en Seguridad Social.

JOSÉ RODOLFO CASTILLO

Gerente de Afiliación y Control de Beneficios, Superintendencia de Pensiones de El Salvador. Coordinador Temático de la REI en Seguridad Social.

Fundación CEDDET

LEOPOLDO DÍAZ MOURE

Coordinador Área en Seguridad Social.

CRISTINA BALARI

Responsable del "Programa Red de Expertos".

Contactar

redes@ceddet.org

Acceso a la REI

www.ceddet.org

Sumario

EDITORIAL	3
ENTREVISTA	
Andras Uthoff.	4
FIRMA INVITADA	
El Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.	
<i>Maria Lidón Nebot Lozano.</i>	8
PANORÁMICAS	
URUGUAY	
El Banco de Previsión Social y su rol en las reformas el Estado uruguayo.	
<i>Adriana Colli.</i>	13
EL SALVADOR	
Presente y futuro de las pensiones en El Salvador.	
<i>José Rodolfo Castillo.</i>	16
ARGENTINA	
¿Cómo llegamos a la reforma previsional en Argentina?.	
<i>Norma Colzani.</i>	19
EL SALVADOR	
Confusión entre fines y medios en una reforma previsional.	
<i>Francisco Sorto Rivas.</i>	23
ARTÍCULOS DE OPINIÓN	
La formación académica de los profesionales de la Seguridad Social en Latinoamérica.	
<i>Wladislao Guzmán.</i>	26
Ganadores y perdedores en un sistema de reparto	
<i>Víctor Antonio Ramírez Najarro.</i>	28
ACTIVIDADES DE LA REI	31
EVENTOS Y CONVOCATORIAS	38

© Los contenidos de esta Revista se acogen al amparo del Derecho de la Propiedad Intelectual. Quedan reservados todos los derechos inherentes que ampara la Ley, así como los de traducción, reimpresión e internet (página web). Se permite la reproducción, citando la fuente.

La REI en Seguridad Social y las entidades patrocinadoras no se hacen responsables de la opinión vertida por los autores en los distintos artículos.

Editorial

Hace unos seis meses, en el número 2 de la Revista Digital de la Red de Expertos Iberoamericanos en Seguridad Social (REI en Seguridad Social) ya anunciábamos que la continuidad de la misma dependía, entre otras razones, de la participación de quienes formamos parte de dicha Red, de modo que con sus aportaciones, sugerencias, documentos, etc. permitieran su perfeccionamiento y, de esta forma, alcanzar las metas y objetivos perseguidos.

Podemos sentirnos orgullosos de que esa llamada a la participación haya tenido sus frutos y, entre todos, hayamos contribuido al lanzamiento del número 3 de la Revista Digital, que sigue teniendo la misión de servir de vehículo de expresión de opiniones y de iniciativas que se van desarrollando en los países que forman parte de la Comunidad Iberoamericana de la Seguridad Social.

En este tercer número de la revista Digital entrevistamos a Andras Uthoff, quien nos expresa sus opiniones respecto a un tema que entendemos crucial: el ámbito de la protección social en América Latina y sus desafíos.

Dentro de la Sección "Firma Invitada", María Lidón Nebot nos ofrece, de forma sintética, una panorámica sobre el borrador de Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

La Sección "Panorámicas" cuenta con cuatro trabajos (tres de ellos, miembros de la REI). Desde Uruguay, Adriana Colli nos ilustra sobre el Banco de Previsión Social y su rol en las reformas del Estado de Uruguay. A su vez, José Rodolfo Castillo, desde El Salvador, se refiere al presente y futuro de las pensiones en dicho país, efectuando un breve análisis sobre el sistema actual, pero, sobre todo, incorporando unas reflexiones respecto a las posibilidades de desarrollo futuro. Desde Argentina, Norma Colzani se interroga sobre cómo se ha llegado a la reforma previsional del año 2008. Y, por último, Francisco Sorto Rivas analiza la necesidad de que, al abordar una reforma previsional, se diferencien con claridad los medios de los fines que se persiguen, ya que, con frecuencia, puede existir una confusión entre unos y otros, afectando de esta forma a la propia reforma.

En la Sección "Artículos de Opinión" contamos con la colaboración de Wladislao Guzmán, quien pone de relieve la importancia de la formación académica de los profesionales de la Seguridad Social en Latinoamérica, la cual debe alcanzar a toda la estructura, desde el más alto funcionario al de menor nivel, como exigencia para poder brindar a la población un servicio de calidad. Por otra parte, Víctor Antonio Ramírez pone a debate los problemas de diseño y organización que un Sistema de Reparto tiene implícitos.

En la Sección de "Foros" se recoge una síntesis de todos los que se han llevado a cabo desde la salida del número anterior de la Revista, tanto el Foro de Experto sobre el Acuerdo de Aplicación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social como los Foros temáticos dedicados a las relaciones entre flexiguridad y protección social, las diferencias y coincidencias entre sistemas de capitalización y sistema de reparto; el envejecimiento de la población como reto para los sistemas provisionales; y la incidencia de las recientes crisis financieras en los sistemas de pensiones.

Quisiéramos agradecer la participación de todas las compañeras y compañeros de la REI. Gracias a su colaboración y aportaciones ha sido posible realizar este nuevo número de la Revista Digital, que esperamos y deseamos sea de interés para cuantos formamos parte de la Red y que sirva para lograr ese intercambio de opiniones, de experiencias, de iniciativas de Seguridad Social, para lo que resulta necesario que vayáis dando a conocer la Revista en vuestras instituciones o en los círculos de relación profesional, logrando de esta forma una mayor interacción y pudiendo aprovechar las sinergias correspondientes.

**EQUIPO COORDINADOR DE LA REI
EN SEGURIDAD SOCIAL**



Entrevista

Andras Uthoff

Economista graduado de la Universidad de Chile. Maestría en Economía y Doctorado en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Trabajó durante 18 años en la CEPAL y fue miembro de la Comisión creada por la Presidenta Bachellet para llevar adelante la reforma previsional chilena (2006-2007).

Por Damián Jiménez Viruez, Redactor Jefe de la Revista Digital de la REI en Seguridad Social.

La protección social de cara al futuro

En los últimos años, la agenda pública trae como un elemento permanente de discusión los derechos económicos, sociales y culturales. ¿Cree que ha llegado la época de priorizar la exigibilidad por parte de la sociedad de los derechos económicos, sociales y culturales?

Las bajas coberturas de los actuales sistemas de seguridad social dejan al descubierto las limitaciones de los sistemas de protección social diseñados a partir exclusivamente de una sociedad de trabajo. En estos, se asume erróneamente que los trabajadores tienen un empleo estable y pertenecen a familias nucleares con un perceptor principal de ingreso.

De aquí, que CEPAL haya propuesto un enfoque basado en un marco normativo centrado en los derechos ciudadanos. Su propósito es conciliar los objetivos éticos que sirven a un contrato de protección social basado en los derechos con las restricciones financieras originadas por la falta de capacidades contributivas de los afiliados y por la limitada capacidad de financiamiento no contributivo como resultado de las bajas cargas tributarias.

¿Considera que los cambios políticos que se viven en América Latina favorecen la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de la sociedad?

No me cabe ninguna duda de que es así. La región se caracteriza por los mayores niveles de desigualdad del mundo, y la protección social no puede seguir reproduciendo esa desigualdad, sino que debe contribuir a su atenuación.

Habiendo dicho esto, es preciso reconocer que las situaciones entre países difieren notablemente, tanto por el grado de desigualdad como por el nivel de su desarrollo económico y la capacidad y viabilidad de obtener financiamiento solidario para realizar las transferencias necesarias.

En la “protección social de cara al futuro”, la CEPAL plantea el “círculo virtuoso en el que el fortalecimiento de los derechos sociales acarrea mayor legitimación de la democracia política que se traduce en mayor gobernabilidad, fortalece el capital social, disminuye los conflictos sociales, atrae más inversión y desarrollo”. Para fortalecer esos derechos sociales se plantea la necesidad de un pacto social y un pacto fiscal. ¿Existe una receta o lineamientos básicos que se debería seguir para alcanzar dicho pacto social y fiscal?

Indudablemente que sí; pero no existe una receta única que pueda ser replicada en todos los países.

En primer lugar, hay que institucionalizar un resguardo macroeconómico que consiste en fortalecer la capacidad de realizar políticas contracíclicas y reconocer que la responsabilidad de las finanzas públicas no solo se consigue con la estabilidad macroeconómica, sino también con la estabilidad del financiamiento de la protección social y con el desarrollo institucional.

Y, en segundo lugar, hay que tener una estrategia microeconómica destinada a fortalecer cuatro aspectos: la responsabilidad fiscal, la formación de capital humano, el desarrollo productivo, mejora de la protección social y creación de mecanismos de consulta y participación ciudadana.

¿Vd. cree que al fortalecer los derechos sociales se contribuye a un crecimiento económico sostenible en el largo plazo? ¿Es posible que las sociedades más igualitarias y con un elevado nivel de “empoderamiento” social tengan mejores oportunidades de alcanzar un crecimiento económico sostenible?

No me cabe duda de que es así. El fortalecimiento de los derechos se traduce en más bienestar para todos, aminora los conflictos sociales y el riesgo social en forma compatible con una reducción del riesgo país.

Si la reducción de uno de estos riesgos se hace a costa del otro, las condiciones para el crecimiento se debilitan. El propósito es reducir simultáneamente el riesgo social y el riesgo país.

¿Cómo se ha incrementado el gasto social en la región y que resultados podemos mostrar en los últimos 15 años? De ese incremento del gasto social, ¿cuán importante es la “forma o estructura” de dicho gasto social?

Durante las últimas décadas, el gasto público social se ha incrementado del 12% al 16 % del PIB, aproximadamente.

Cuando en el año 2004, aquél se estancó en el 16% del PIB, el rápido crecimiento económico significó que se continuaran incrementando los niveles de gasto público social per capita, permitiendo continuar con las políticas sociales.

Y, en cuanto a su estructura, ésta es realmente importante por dos razones:

1) una parte del gasto público social responde a presupuestos históricos difíciles de modificar de inmediato y que no necesariamente son progresivos; y

2) otra parte se financia mediante impuestos específicos y un régimen de contribuciones definidas, lo que debilita la posibilidad de hacer solidaridad entre contribuyentes.

¿Cuál debería ser el menú básico de prestaciones y beneficios de protección social a los que deberían acceder las personas?

Eso depende de cada país; pero, básicamente, debería orientarse a la cobertura de los siguientes aspectos: vivienda digna; acceso a un paquete básico de salud garantizado; aliviar la pobreza en la vejez y reeditar el ahorro; reconocer la importancia de la economía del cuidado del hogar, de niños y ancianos; ampliar la cobertura y calidad de la educación/capacitación, incluyendo acceso al crédito y a mercados; promover un desarrollo productivo para mejorar la inclusión social mediante oportunidades de empleo e ingresos; y elaborar políticas hacia los migrantes y hacia las familias y la formación de capital social.

En este permanente debate que se tiene entre aplicar políticas universales o focalizadas en el ámbito de la protección social, tomando como elementos centrales las restricciones presupuestarias que limitan la ejecución de políticas universales y el hecho de que focalizaciones prolongadas se transforman en asistencialismo; ¿cómo se podrían combinar ambas políticas?

Dada la escasez relativa de recursos y las múltiples necesidades siempre tendrá que haber políticas

Entrevista: la protección social de cara al futuro

focalizadas. Aunque el acceso a los sistemas de protección social debería ser universal; el acceso a sus prestaciones garantizadas debería ser focalizado.

Aunque lo anterior resuelve el debate; plantea la difícil tarea de diseñar sistemas integrados de protección social en los que se combinen financiamiento contributivo y no contributivo, y afiliación en un solo sistema integrado a los beneficiarios de garantías y de prestaciones contributivas.

Se dice que en algunos países la exclusión y pobreza tienen rostro: es de mujer indígena. ¿Cómo evitamos el círculo vicioso de que los más excluidos socialmente sean los más débiles políticamente? ¿La selectividad y discriminación positiva deben seguir siendo impulsadas por los Estados?

Los grupos que se señalan en la pregunta deben acceder por derecho a los sistemas de protección social, y los estados proveerles de prestaciones mínimas graduadas; pero integradas al resto.

Dada la necesidad de tomar en cuenta las particularidades de estos grupos, esto podrá llamarse selectividad o discriminación positiva.

En definitiva, lo importante es que deben dejar abierta la posibilidad de que se “gradúen” hacia otras instancias del sistema de protección social.

Muchos países interesados en mejorar la eficiencia han introducido reformas tendientes a incrementar la flexibilidad laboral; esta flexibilidad podría eventualmente provocar una mayor precarización del empleo. ¿Cómo revertiríamos esto?

Dado que las empresas que generan empleo experimentan circunstancias imprevistas y de precariedad en sus intentos por sobrevivir en un mundo competitivo, con fuertes cambios en las condiciones de mercado, la flexibilidad laboral es una necesidad. Sin embargo, ello no implica que los trabajadores deban situarse en condiciones precarias.

La flexiseguridad debe entenderse como resultado de dos componentes:

1) a nivel macroeconómico se deberían formular políticas de estabilización y de prevención de crisis, asegurando tanto la estabilidad financiera como la estabilidad real de la economía; y

2) a nivel microeconómico, la protección social debería tener importantes componentes de seguros de desempleo, políticas de capacitación y

reconversión y de apoyo al desarrollo de iniciativas empresariales informales.

El nivel de cobertura contributiva está determinado por la modalidad de inserción en el mercado laboral. ¿Cómo influimos en la ecuación trabajo - protección social? ¿Cómo abordamos la problemática del trabajador informal, considerando que la informalidad laboral deja una proporción muy amplia de la población sin la protección social obligatoria ligada al trabajo?

Las reglas de acceso y permanencia en los sistemas de protección social se deberían flexibilizar para dar cuenta de las características de los mercados de trabajo latinoamericanos.

En la actualidad, se han copiado modalidades de países desarrollados, dejando fuera toda consideración de proteger a trabajadores informales que representan, aproximadamente, el 50 % de la fuerza de trabajo.

Es preciso flexibilizar la legislación a las características del mercado de trabajo, antes que esperar a que éste se desarrolle hasta formalizar a todos.

Con este propósito, cada vez se verán con mayor frecuencia diseños que concilien los incentivos a la cotización con garantías mínimas graduadas, de tal modo que se facilite el acceso a los sistemas y premiar los esfuerzos contributivos.

En esta época de globalización, uno de los factores que más resalta son las fuertes corrientes migratorias con todo lo que esto implica en términos de protección social para los trabajadores y las familias de los migrantes. En este contexto, ¿cómo evalúa la firma del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social?

Mientras mayor atención se coloque a la migración en la protección social, más se reconoce a este proceso como una estrategia de subsistencia de numerosas familias de la región.

Es importante el resguardo de los derechos de esos trabajadores para acceder a la protección social. Sin embargo, el fenómeno es más complejo que velar por la portabilidad de derechos y obligaciones: es más importante preocuparse por la situación de las familias, de las remesas y de la respuesta de las políticas migratorias ante crisis severas como las que enfrentamos hoy.

El diseño tradicional de la Seguridad Social se orientó a proteger al jefe de familia, según el modelo de familia nuclear biparental. Sin embar-

go, el modelo de familia nuclear ya no es mayoría en América Latina. Por lo tanto, ¿qué cambios deberían introducirse para redefinir la titularidad del derecho a la seguridad social?

El hecho de que pierda importancia la familia nuclear con un solo receptor de ingreso hace necesario examinar la compleja estructura de familias que se viene dando en América Latina, así como del tipo de empleo donde se insertan los receptores principales de cada una de éstas.

El desafío para la protección social será el de traducir en derechos a prestaciones su obligación de tener que ejercer algún trabajo, que no necesariamente signifique un empleo remunerado. Los derechos asociados a trabajos del cuidado del hogar, del cuidado de los niños y del cuidado de enfermos y ancianos son temas que asumirán una importancia fundamental en el futuro diseño de los sistemas de protección social.

Las reformas previsionales y la implantación de los sistemas de capitalización individual habrían aumentado las asimetrías de cobertura de género. ¿Qué cambios propone para corregir estas asimetrías?

Los sistemas previsionales al avanzar hacia sistemas de contribuciones definidas -y en el caso extremo de las cuentas de capitalización, hacia cuentas de ahorro-, discriminan a las mujeres por:

- 1) su menor densidad de cotización;
- 2) su mayor esperanza de vida;
- 3) su menor edad de retiro; y
- 4) sus menores remuneraciones.

Aquéllos sólo pueden abordar las tres primeras mediante :

- 1) generación de incentivos para la cotización (voluntaria, bonos por hijos nacidos vivos o adoptados, valorar el tiempo del cuidado del hogar en el reparto de beneficios en caso de disolución de vínculos matrimoniales);
- 2) la utilización de tablas de vida unisex; y
- 3) promoviendo incentivos para el retiro a edades mayores.

En América Latina, según datos de la CEPAL, el 10% de los adultos mayores vive sólo; más del 70% reside en hogares multigeneracionales, por lo que esta coresidencia mutigeneracional significa que la inversión en las personas mayores tiene efectos

multiplicadores en las familias. Esta afirmación fortalece la hipótesis de que la protección social en los adultos mayores debe ser vista como inversión. ¿Existen evidencias empíricas que demuestren que los recursos destinados a los adultos mayores impactan positivamente en redes familiares dinamizando inclusive la economía?

El tema fundamental es considerar la situación del adulto mayor en forma independiente a la de la familia donde está inserto. El propósito es que acceda a prestaciones por sus propios atributos y no por los de los familiares que lo acogen. Por lo tanto, más que impactar positivamente en las redes familiares esto le dará dignidad al adulto mayor.

Es cierto que las familias multigeneracionales se benefician de economías de escala, aunque la mayor parte de las veces a costa de un hacinamiento que viola los derechos humanos por el lado de la vivienda digna.

¿Cuál es su balance de las reformas previsionales chilenas efectuadas a partir del cambio estructural iniciado en la década de los ochenta?

La mayoría de ellas han respondido más a consideraciones ideológicas que a una adaptación a la realidad que deben enfrentar para resolver sus problemas de cobertura, calidad de las prestaciones y dependencia del presupuesto fiscal.

Dos son las lecciones aprendidas: por una parte, deberán adaptarse a las condiciones del mercado de trabajo donde laboran sus potenciales afiliados, antes que esperar que éste se adapte a su funcionamiento. Y, por otra parte, deberá tenerse en cuenta los cambios en las estructuras de las familias, y combinar financiamiento contributivo y no contributivo para resolver, dentro de un sistema integrado, el acceso universal a la previsión.

Por último, ¿cuál cree que será la tendencia de las reformas a la Seguridad Social que como vientos de cambio se empiezan a debatir en la región?

Con mayor frecuencia veremos modelos multipilares, que intentarán 1) diseñar un sistema integrado conciliando las garantías con los incentivos a cotizar; 2) diseñar los componentes contributivos con regímenes de reparto o de capitalización, pero de contribuciones definidas; 3) crear componentes de capitalización con multifondos; y 4) flexibilizar los requerimientos de acceso a los componentes contributivos.

Firma invitada

El Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social



**MARIA LIDÓN
NEBOT LOZANO**
*Técnica Superior de la
Administración de la
Seguridad Social.
España.*

RESUMEN

En noviembre de 2007, en Santiago de Chile, en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se aprobó el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social con el propósito de hacer efectiva la protección social de los trabajadores migrantes y de sus familiares en la comunidad iberoamericana.

El objetivo es describir el contenido del Acuerdo de Aplicación. Se parte de la realidad social que es objeto de protección y de los principios a que responden las normas de coordinación con la finalidad de subrayar los problemas a los que debe hacerse frente, mediante las reglas administrativas de colaboración entre los distintos Estados que apliquen el Convenio Multilateral.

PALABRAS CLAVE

Acuerdo de Aplicación, Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, Cumbre Iberoamericana, migrantes.

El Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

INTRODUCCIÓN

En la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Santiago de Chile durante el mes de noviembre de 2007, se aprobó el texto del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. Con este instrumento internacional se pretende hacer efectiva la protección social de los trabajadores migrantes y de sus familiares en sus desplazamientos por los distintos Estados de la Comunidad Iberoamericana, mediante el mecanismo de coordinación de las legislaciones nacionales en materia de Seguridad Social.

El logro de tan fundamental objetivo y su puesta en práctica en el marco del mencionado Convenio Multilateral, exige la concreción de los principios que presiden su regulación y el desarrollo de las disposiciones sustantivas que éste recoge, así como la delimitación de los procedimientos que permitirán la comunicación entre las instituciones de los distintos Estados para posibilitar el efectivo reconocimiento del derecho a prestaciones sociales de una forma ágil y con la mayor seguridad jurídica. A esta finalidad responde la aprobación del Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral, prevista en diversos preceptos del propio Convenio, cuyo texto se encuentra en estos momentos en fase de elaboración, habiéndose celebrado a tal efecto la primera reunión técnica con participación de representantes de los distintos Estados miembros de la Comunidad Iberoamericana.

LA PROYECCIÓN TERRITORIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Todos los países han tenido que afrontar la problemática relacionada con la protección de los riesgos sociales y han conocido dificultades semejantes en el momento de instaurar una estructura para la "indemnización" o "cobertura de la necesidad". Es así que los distintos Sistemas institucionales generados se han orientado hacia soluciones análogas. La implantación y la extensión de la Seguridad Social, por tanto, no están exentas de un trasvase de conceptos y presiones sociales a nivel internacional. Siendo ésta una de las facetas de esa "proyección territorial", nadie ignora, por otra parte, que la internacionalización de esta rama del derecho es consecuencia de los movimientos de población, sean estos debidos a la emigración, al turismo o al negocio.

Como señalaba, en una época distante, Paul Durand, la mera presencia en el territorio de un Estado de nacionales de otro Estado obliga a plantearse una multiplicidad de problemas en el campo de la Seguridad Social: si el extranjero tiene un accidente, ¿qué legislación se aplicará para otorgarle una indemnización?; ¿debe tratarse como a los nacionales?; ¿se podrá tener en cuenta la carrera de seguro cumplida en otro país?; ¿podrá conservar su prestación si vuelve a su país?; ¿podrán sus familiares, residentes en su país de origen, beneficiarse de alguna prestación?; ¿podrá obtenerse la ayuda de las administraciones de otro

Estado para obtener la información relativa al interesado y para llevar a cabo la transferencia de las prestaciones de Seguridad Social?

Los problemas no son nuevos: conflictos de leyes, de nacionalidad y extranjería, de exportación de derechos al territorio de otro país, de recuperación o utilidad de las cotizaciones efectuadas, de trasvase de la información entre sistemas. La construcción elaborada en torno a estos ya está consolidada en los principios que presiden la coordinación internacional y que se reconocen en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social: unicidad en la legislación aplicable, igualdad de trato, conservación de derechos adquiridos y en curso de adquisición, y colaboración administrativa.

La gran novedad del presente instrumento internacional radica en la fórmula de la multilateralidad, que es la que mejor se aviene a una situación como la presente, en la que, por motivos de diferente índole, se incrementan los desplazamientos de las personas entre los distintos Estados¹.

Todo ello permite afirmar que con la confluencia multilateral se alcanza la plena virtualidad de los principios que constituyen los fines esenciales del Derecho Internacional de la Seguridad Social, en estas situaciones de alta movilidad migratoria.

Aceptados en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social los principios básicos a los que se ha hecho referencia, en el Acuerdo que se elabore para su desarrollo se deben especificar las

¹ Piénsese, en el marco de la protección del trabajador y sin ánimo de hacer una relación exhaustiva, en la proliferación de empresas multinacionales, que con frecuencia trasladan a sus empleados a los distintos países comprendidos en su ámbito de actuación; asimismo, la actual situación de recesión económica a nivel mundial, si de un lado provoca un reforzamiento de los controles del empleo nacional, por otra parte, favorece el denominado fenómeno de la "exportación del desempleo" a determinados territorios e, incluso, una mayor variación en los países de destino.

Firma invitada: Maria Lidón Nebot Lozano

distintas modalidades de aplicación que pueden producirse, siempre en el marco de dichos principios, habida cuenta de las peculiaridades de las legislaciones nacionales, pero fundamentalmente, deben detallarse los procedimientos necesarios para conseguir el cumplimiento de todas las reglas de coordinación².

EL RESPETO A LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social señala expresamente en su Preámbulo que las normas de coordinación normativa que en el mismo se contienen no “alteran los respectivos sistemas nacionales”. Sin embargo, no cabe olvidar que la aplicación de las normas de Seguridad Social a un mayor número de ciudadanos y su extensión a supuestos no contemplados en la legislación nacional puede provocar una importante carga económica para las economías nacionales, sobre todo en los Estados cuya legislación sea menos avanzada o cuando existan contrastes importantes en los valores de equivalencia monetaria. Y ello influirá en la decisión de cada país en el momento de suscribir el Convenio; pero lo cierto es que en el actual modelo de sociedad, los problemas de Seguridad Social no pueden resolverse en un marco puramente nacional.



Las posibles diferencias en el grado de desarrollo de las instituciones nacionales de protección social se han tenido en cuenta en el momento de llegar a este instrumento de consenso y, así, el planteamiento de respeto a la diversidad nacional (y no sólo en el marco estrictamente jurídico) actúa como elemento delimitador, de alguna forma, del contenido del Convenio Multilateral, puesto que, sin perjuicio de admitir su futura extensión a otros ámbitos subjetivos y objetivos, se ha limitado su aplicación inicial en el contexto de las prestaciones económicas de larga duración (pensiones)³.

El método utilizado para la coordinación de los Sistemas de Seguridad Social por el Convenio Multilateral Iberoamericano, en el campo de los instrumentos internacionales, radica, en consecuencia, como ya se ha señalado, en el respeto a las diferencias de las legislaciones nacionales de los distintos Estados en los que aquél se aplique. Éste es el método más generalizado en la negociación internacional, que se propone solamente resolver los problemas que se plantean ante una convergencia de legislaciones distintas y que se diferencia de la creación de un Derecho Internacional común. Sin embargo, la negociación del Convenio y de su Acuerdo de Aplicación tiene un interés añadido, que es el de poner de relieve las

² Baste citar, como ejemplos los siguientes: por un lado, hay que elaborar las disposiciones que determinen cómo deben computarse los períodos de seguro o de residencia cuando se presenten coincidencias en distintos países, o las que permitan precisar las cuantías que deben computarse para el cálculo de una pensión cuando existan tiempos trabajados o de residencia en otro país; por otra parte, cabe hacer mención al detalle de las comunicaciones que deben cursarse a las instituciones aseguradoras de otro u otros países cuando se produzca un traslado temporal de un trabajador, o la necesidad de valorar la incapacidad de un trabajador residente en otro Estado o la de acreditar su matrimonio o su defunción.

³ La inclusión de otro tipo de prestaciones, señaladamente las sanitarias, podría provocar la ausencia de ratificaciones o adhesiones por parte de un mayor número de Estados. La exportación del derecho al reconocimiento de la asistencia médica y farmacéutica se barajan valoraciones que trascienden de los intereses de los trabajadores y sus familiares porque en ello está en juego la posibilidad de financiación de los gastos generados en otro país.

El Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social

diferentes concepciones, principios y disposiciones que rigen a nivel nacional, con la posibilidad de provocar, a un plazo medio, influencias recíprocas que conduzcan a la aproximación de las legislaciones (armonización).

Siendo esto cierto, debe ponerse de relieve que el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social será aplicado en distintos Estados, por diferentes instituciones y autoridades administrativas, acostumbradas, a su vez, a una dinámica de actuación en la esfera de un ordenamiento jurídico propio. Con ello se pueden provocar diferencias considerables en la comprensión e interpretación de un mismo instrumento normativo, acrecentadas, si cabe, por los pronunciamientos que se produzcan en sede judicial en cada uno de los Estados que apliquen el Convenio. Es la contrapartida del respeto a la soberanía nacional; la ausencia de instituciones supranacionales, sean administrativas o judiciales, cuya autoridad se imponga a las autoridades de cada país, puede conducir a la proliferación de las disfunciones señaladas. Pero esto puede evitarse, al igual que respecto de los Convenios bilaterales, mediante el recurso a una "institución paritaria", cuyas decisiones sean voluntariamente valoradas, y en su caso, aceptadas por los distintos Estados representados en aquélla.

Lo anterior está en relación con la previsión que efectúa el Convenio Multilateral respecto de la existencia de un Comité Técnico Administrativo, entre cuyas funciones se encuentra la de posibilitar la aplicación uniforme del Convenio, la de resolver las cuestiones adminis-



trativas o de interpretación derivadas de aquél y el intercambio de experiencias y de las mejores prácticas administrativas. Al Acuerdo deberán llevarse las normas sobre funcionamiento de este órgano,

así como, si se considera oportuno, las relativas al valor y eficacia de sus decisiones. Si se cuida la composición y competencia de este órgano y se procura institucionalizar la periodicidad de sus reuniones, se está trabajando en la interpretación armónica del derecho pactado, evitando la multiplicidad de "versiones", lo que redundaría, sin duda, en la mayor eficacia de sus previsiones y en la mejor protección del trabajador en cuanto a la seguridad jurídica se refiere.

LA COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA

La práctica enseña que para que un convenio internacional sea realmente efectivo en la protección de los trabajadores es necesario instaurar un sistema de cooperación internacional entre las administraciones e instituciones de Seguridad Social de los países que son parte de aquél. Éste debe ser un elemento básico a incluir en el Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social. De lo que se trata con la regulación de esta materia es de asegurar, con facilidad y rapidez, la ejecución de las obligaciones nacidas del Convenio y dar a los beneficiarios las prestaciones a las que tienen derecho con el mínimo de formalidades y el máximo de eficacia social.

Son varias las manifestaciones de la colaboración administrativa que contemplan los instrumentos internacionales. Se suele hacer referencia a la ayuda recíproca entre las administraciones, al intercambio de información, la coordinación financiera, la igualdad de trato en materia fiscal o la solución amistosa de conflictos⁴.

⁴ La colaboración suele ser a título gratuito, salvo las solicitudes de control o pruebas médicas que deben reembolsarse (así lo prevé el artículo 19 del Convenio, si bien señala que su financiación se realizará en los términos que establezca el Acuerdo).

Firma invitada: Maria Lidón Nebot Lozano

De todas las manifestaciones de cooperación entre las instituciones de Seguridad Social, la más importante es la de la información, dada la complejidad que suelen revestir los procedimientos para la obtención de prestaciones de Seguridad Social, así como la necesidad de acreditar una serie de requisitos para acceder a aquéllas. El problema es menor cuando se aplica exclusivamente la legislación nacional, ya que en la gestión de la prestación no se presentan elementos de interferencia en las tareas administrativas de reconocimiento del derecho; sin embargo, si para obtener una pensión deben totalizarse períodos cumplidos en otros países y acudir al mecanismo de la prorrata se complica la situación, máxime si el interesado puede disfrutar de un derecho de opción entre dos posibles soluciones (así se prevé en el artículo 13 del Convenio). Como es fácilmente deducible, en estos casos, los procedimientos administrativos de comunicación entre las partes que se establezcan en el Acuerdo serán fundamentales para llevar a buen término las disposiciones del Convenio Multilateral.

Los aspectos sobre los que puede versar la colaboración son múltiples. Además de los señalados (realización de reconocimientos médicos, suministro de información...), pueden incluirse otras manifestaciones que, aunque en apariencia comporten menor relevancia, tienen trascendencia en el ámbito territorial en el que inciden. Se trata de la posibilidad de utilizar el idioma propio, de admitir las solicitudes presentadas en el territorio de otro Estado, las exenciones en la presentación de documentos, etc.

También conviene realizar una breve referencia a la trascendencia del respeto a las normas nacionales, ya que la aplicación del Convenio debe hacerse en el marco de



las legislaciones internas sobre protección de los datos personales y, asimismo, mencionar la conveniencia de recurrir al uso de las nuevas tecnologías para el intercambio de información porque precisamente su fomento se incluye en el Convenio Multilateral entre las funciones del Comité Técnico Administrativo.

Para finalizar, cabe recordar que el texto del Acuerdo, al igual que el del Convenio será fruto de una tarea técnica de consenso, razón por la que está abierto a cualquier sugerencia de los países representados, y que, sin duda, favorecerá la aplicación de las normas de coordinación en la mayor parte de los Estados miembros de la Comunidad Iberoamericana.

BIBLIOGRAFÍA

— Álvarez Cortés, Juan Carlos. 2001. *La seguridad de los trabajadores migrantes en el ámbito extracomunitario*. Madrid: Tecnos.

— Durand, Paul. 1953. *La politique contemporaine de Sécurité Sociale*. París: Librairie Dalloz.

— Montoya Melgar, A. 1964. *El Derecho Internacional de la Seguridad Social*. Revista de Política Social, núm. 61.

— Y González, Bernardo Gonzalo, y Emilio González-Sancho López. 1975. *Consideraciones en torno a la interpretación y aplicación de los Convenios internacionales de Seguridad Social*. Servicio del Mutualismo Laboral. Madrid.

URUGUAY

Panorámicas



El Banco de Previsión Social y su rol en las reformas del Estado uruguayo

ADRIANA COLLI
*Miembro de la REI en
Seguridad Social,
Uruguay.*

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es describir el rol del Banco de Previsión Social (BPS), como Instituto de Seguridad Social de Uruguay, en el contenido y ejecución del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, el Plan de Equidad, la Reforma Tributaria y en el nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud.

PALABRAS CLAVE

BPS, capacitación, compromiso, información, infraestructura, tecnología.

URUGUAY

Panorámicas



Inauguración del Centro Cívico de Piriápolis (noviembre, 2008)

INTRODUCCIÓN

El BPS, Instituto de Seguridad Social de Uruguay, tiene por mandato constitucional coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la Seguridad Social, sobre toda la actividad privada y pública que no está comprendida en las Cajas Paraestatales Bancaria, Notarial y de Profesionales Universitarios, y en los servicios de Retiros Militares y Policiales, que son órganos centralizados dentro de la estructura de los Ministerios de Defensa e Interior.

La Misión del Instituto es brindar servicios a la comunidad en su conjunto, en forma eficaz y eficiente, instrumentando programas, promoviendo políticas e iniciativas en materia de seguridad social, en el marco de las competencias que le asigna la Constitución y las Leyes, y los principios rectores de la Seguridad Social. Estos programas comprenden: prestaciones económicas a jubilados y pensionistas, prestaciones económicas a trabajadores, prestaciones de salud y prestaciones sociales¹.

CONTENIDO DE LAS REFORMAS

Durante el actual período de Gobierno (2005 - 2010), en cumplimiento del programa puesto a consideración de la ciudadanía, se instrumentaron diversas reformas en las que el BPS ha tenido un rol preponderante en su ejecución. Son las siguientes:

2.1. Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)

El PANES fue un programa social transitorio de transferencia condicionada, focalizado en los hogares en situación de indigencia (pobreza extrema) o en riesgo de caer en ella. Estuvo conformado por un conjunto de programas articulados, donde existió una transferencia monetaria a las familias, una tarjeta alimentaria y diversas intervenciones en el ámbito laboral, de salud, de educación, entre otros. El PANES cubrió, aproximadamente, al 10% de la población uruguaya y su costo representó el 0,5% del PIB nacional.

2.2. Plan de Equidad

Este plan tiene como objetivo estratégico mejorar la equidad intergeneracional y de género, desarrollando una red de asistencia e integración social para evitar la consolidación o instalación de situaciones de pobreza e indigencia, actuando en dos niveles: 1) la reducción de la pobreza a través de las transferencias monetarias y 2) la acumulación del capital humano con intervenciones en educación y atención sanitaria.

Mediante el Plan de Equidad se redimensionó el programa de asignaciones familiares en cuanto

¹ Dentro de éstas últimas, están turismo social y vivienda para jubilados de bajos ingresos.

a su cobertura, nivel del monto de la prestación y forma de pago, exigiéndose como contrapartida una efectiva concurrencia a los centros de enseñanza y asistencia en salud. Además, se creó un programa de trabajo protegido y uno de asistencia a la vejez².

2.3. Reforma Tributaria

Se trata de una reforma estructural, tendiente a lograr una mejor distribución de la riqueza y una mayor equidad en las cargas tributarias.

Por un lado, se creó el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y, por otro lado, se simplificó y racionalizó el sistema tributario: bien eliminando algunos impuestos, bien bajando las tasas al consumo. Se trata de una reforma dinámica, con un sistema más justo y solidario que irá mejorando a medida que cambien las condiciones del país. Prueba de esto es una modificación que ya se ha introducido que ha elevado el monto mínimo imponible para el cálculo del IRPF.

2.4. Sistema Nacional Integrado de Salud

El objetivo central de esta reforma fue la universalización de la atención en salud a toda la población, en niveles de accesibilidad y calidad homogéneas y con justicia distributiva en la carga económica que el gasto en salud representa para cada ciudadano.

Se basó en una serie de cambios, tales como: 1) el diseño de un modelo de atención con énfasis en la atención primaria y en la prevención; 2) un cambio en el sistema de financiamiento y sustenta-

bilidad del gasto, asegurando cobertura universal, equitativa y solidaridad a través de un Fondo Nacional de Salud; y 3) cambios en el modelo de gestión, incluyendo la participación de efectores, trabajadores y usuarios en la conducción institucional.

ROL DEL BPS-INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL URUGUAY

La participación del BPS en la implementación del PANES fue el primer hito en una larga sucesión de actividades que se traducen, tanto en acciones de coordinación de información como en el desarrollo e implantación de nuevos procedimientos que dieron soporte a las prestaciones que resultaron de la aplicación de las políticas sociales contenidas en las reformas enumeradas anteriormente.

El papel protagónico del BPS se encuentra en los siguientes aspectos:

En primer lugar, en la información que maneja el BPS, que ha permitido identificar a las personas y sus núcleos familiares, así como los ingresos monetarios de esos núcleos. Estos datos son fundamentales no sólo para poner en marcha las diversas acciones, sino también para calcular el IRPF y el Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social.

En segundo lugar, la infraestructura de sucursales y agencias a lo largo y ancho del territorio uruguayo³; así como la existencia de procesos y procedimientos informáticos que, con mínimos ajustes, se adecuan a nuevos requerimientos.

En tercer lugar, el uso de la tecnología al servicio de las transfor-

maciones, y el reconocimiento de ésta como una herramienta imprescindible a la hora de manejar la enorme cantidad de datos necesarios para una efectiva gestión en Seguridad Social; al igual que el logro de una buena sinergia entre informáticos y funcionales, es otro de los puntos que coadyuvó al resultado obtenido.

Y, por último, la actuación de los funcionarios: su capacitación, formación y compromiso en la mejora de la gestión de las políticas sociales, del paso de un Sistema de Seguridad Social a otro de Protección Social y de Gestión por Resultados, les ha merecido el permanente reconocimiento del BPS y demás instituciones públicas relacionadas con el ámbito de la Seguridad Social como consecuencia de la promoción

CONCLUSIONES

Las reformas impulsadas en Uruguay, durante los últimos años, están orientadas a mejorar el esquema de protección social. Para ello, se aprobaron una serie de medidas orientadas a reducir la brecha de la pobreza, incrementar el capital social y acumular capital humano. Aquéllas fueron complementadas con una reforma tributaria progresiva que busca una mejor redistribución de la riqueza.

En el diseño e implantación de estas políticas, el BPS ha cumplido (y seguirá cumpliendo) un rol trascendental, dada su experiencia en la gestión de programas sociales, su nivel de cobertura, la información que dispone de los ciudadanos, la formación de sus recursos humanos y la credibilidad que goza en la sociedad uruguayo.

² Este último mediante el otorgamiento de pensiones no contributivas de vejez a los 65 años de edad.

³ El BPS tiene presencia en un país de poco más de 176.000 km² y 3.400.000 habitantes, a través de 23 sucursales y 55 agencias.

EL SALVADOR

Panorámicas



JOSÉ RODOLFO
CASTILLO

*Coordinador Temático
de la REI en Seguridad
Social.*

Presente y futuro de las pensiones en El Salvador

RESUMEN

En El Salvador, en 1996, por medio del Decreto Legislativo No. 927, se aprobó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, con la cual se dio vida a la reforma estructural del sistema de pensiones de dicho país. Esta reforma se fundamentó en un régimen financiero de capitalización individual y de aportaciones definidas.

El objetivo de este trabajo es hacer una evaluación del sistema de pensiones salvadoreño y vislumbrar posibles soluciones que garanticen una acumulación de recursos suficientes para que las generaciones presentes puedan disfrutar de sus pensiones futuras.

PALABRAS CLAVE

Pensiones, Sistema de Capitalización Individual, El Salvador.

Presente y futuro de las pensiones en El Salvador

José Rodolfo Castillo

EL PASADO

Si bien es cierto que la seguridad social en El Salvador, al igual que en otros países latinoamericanos, se inició en forma lenta con leyes dispersas creadas a principios del siglo pasado, como punto de partida, se identifica el año 1969, cuando se aprobaron las leyes que crearon los programas previsionales clásicos de pensiones de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia, que se sumaron a los existentes de enfermedad, maternidad y riesgos del trabajo, con una cobertura de riesgo y población muy limitada.

La administración del sistema previsional salvadoreño, desde su inicio estuvo a cargo de a) el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)¹; b) Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP)²; y c) Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA)³.

Este sistema previsional -administrado por el ISSS, INPEP e IPSFA, contemplaba beneficios por vejez, invalidez y muerte, financiados a través de un sistema de reparto, con tasas de contribución crecientes según escalones y cuyos aportes constituían la disponibilidad financiera para pagar pensiones. Los gastos administrativos estaban

asignados por ley, con una fiscalización relativamente escasa por parte de organismos contralores estatales.

Después de casi 25 años de estar operando este sistema, en 1992 se realizaron estudios y diagnósticos para determinar la situación del sistema de pensiones salvadoreño. En estos diagnósticos identificaron algunos problemas originados por fallas de diseño del modelo, entre lo que destacaban una desvinculación entre aportes y beneficios, cambios demográficos, heterogeneidad en la estructura del financiamiento, entre otros.

Ante los resultados de los estudios, se plantearon algunas alternativas de solución que van desde el incremento de las cotizaciones hasta el aumento del aporte fiscal, pasando por disminuir los beneficios. Finalmente, se optó por una reforma estructural, en la que se cerró el sistema de reparto y se creó un nuevo sistema basado en la capitalización individual⁴.

PRESENTE

Mediante Decreto Legislativo No. 927, de 20 de diciembre de 1996, se aprobó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, con la cual se cerraba nuevas afiliaciones por parte del ISSS y el INPEP. A par-

tir del mes de enero de 1997, se empezó a trabajar en la creación de los instrumentos legales para operativizar el sistema y proponerlos al Poder Ejecutivo para su aprobación.

Después de un año de trabajo orientado a crear las condiciones para operar la trascendental reforma, el 15 de abril de 1998 se declaró el inicio de operaciones del nuevo sistema, autorizando cinco administradoras que atenderían un mercado potencial aproximado de 526 mil cotizantes efectivos registrados en el sistema antiguo⁵.

Es importante destacar que debido a la recomposición de los beneficios que determinaba la nueva ley, muchas de las personas que optaron por afiliarse al nuevo sistema estaban próximas a cumplir alguno de los requisitos exigidos por la ley para pensionarse por vejez⁶.

Durante los tres primeros años de funcionamiento del nuevo sistema, muchos afiliados cumplieron con el segundo de los requisitos, por lo que tomaron la decisión de pensionarse. A pesar de que el nuevo sistema otorgaba un certificado de traspaso, la pensión no llegaba más allá del 40% del Salario Básico Regulador (SBR) del pensionado. Esta situación generó cierto descontento en la población que

¹ *Atendía el programa de Invalidez, Vejez y Muerte, pensiones para trabajadores del sector privado y el programa de enfermedad, maternidad y riesgos profesionales para trabajadores del sector privado y público.*

² *Fue creado en 1975 con la finalidad de administrar las pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia de los empleados públicos y municipales, dividido en dos tipos de regímenes: administrativo y docente.*

³ *Se creó en 1981 con el objetivo de atender diversos programas del sector de la Fuerza Armada.*

⁴ *En esta reforma no se incluyó al IPSFA.*

⁵ *380,121 cotizantes del ISSS y 146,382 cotizantes del INPEP. Segundo Boletín Estadístico 1997, Superintendencia de Pensiones*

⁶ *Los requisitos son los siguientes: 1) Que el saldo de la cuenta individual de ahorro para pensiones, sea suficiente para financiar una pensión igual o superior al 60% del Salario Básico Regulador (SBR) y, que al mismo tiempo, sea igual o superior al 160% de la pensión mínima; 2) cuando hubiere cotizado durante 30 años, continuos o discontinuos, independientemente de la edad (este requisito fue suprimido de la ley, mediante Decreto Legislativo No. 347, de 15 de junio de 2004); y 3) cuando hayan cumplido 60 años los hombres y 55 años las mujeres, siempre que registren, como mínimo, 25 años de cotización, continuas o discontinuas.*

EL SALVADOR

Panorámicas

estaba pensionándose, ya que si hubiesen recibido una pensión en el sistema antiguo les hubiera correspondido una pensión de, al menos, el 70.5% de su SBR con 30 años cotizados.

Ante el descontento de los pensionados, en marzo de 2003, el Gobierno de la República reacciona con un Decreto Legislativo⁷ con el que, mediante un certificado de traspaso complementario, se equipararon las pensiones pagadas en el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP) con las del Sistema de Pensiones Público (SPP) solamente para aquellos pensionados por vejez que optaron por el nuevo sistema, siempre y cuando las pensiones del SAP fueran inferiores a las reconocidas en el SPP.

Posteriormente, en el 2006, el Decreto de Equiparación y la forma de quiparación de las pensiones fueron sustituidas por una modalidad de financiamiento, en la que la pensión se calcula bajo las mismas condiciones que establece el sistema antiguo y se comienza a pagar dicha pensión con los recursos disponibles en su cuenta individual administrada por la AFP. Una vez agotada la cuenta, el Estado traslada anualmente, a las respectivas AFP, los recursos necesarios para continuar pagando la respectiva pensión⁸.

FUTURO

Para hablar del futuro de las pensiones en El Salvador, es necesario mencionar que la Ley del SAP identifica dos grupos de población afiliada al nuevo sistema: 1) los que

por Ley deberían afiliarse al SAP (menores de 36 años de edad), y 2) los que optaron por el SAP (entre 36 y 50 años las mujeres y entre 36 y 55 años los hombres)⁹.

De acuerdo a las estadísticas previsionales publicadas por la Superintendencia de Pensiones, se espera que dentro de nueve años, cumplan la edad para pensionarse unos 8,000 afiliados del grupo que por ley deberían afiliarse al SAP, principalmente mujeres.

Este grupo no gozará del beneficio de equiparación de sus pensiones; por lo que el monto de la pensión será con los recursos que a ese momento se disponga en sus respectivas cuentas.

Para conocer el impacto de estas pensiones, se realizó una simulación con datos obtenidos de las publicaciones de la Superintendencia de Pensiones, tales como: ingreso promedio, rentabilidad de los fondos y periodo pendiente de cotizar. De acuerdo a la forma de cálculo actual, señalada en la normativa vigente, los resultados fueron los siguientes:

Una mujer que actualmente (octubre 2008) tiene 46 años de edad, devenga un salario de \$700.00, registra 18.12 años de cotización, dentro de nueve años, cuando cumpla la edad legal de vejez, registrará 26.33 años cotizados, justo un poco más del mínimo exigido actualmente (25 años). De acuerdo a la simulación, cuando cumpla con los requisitos que señala la Ley (edad y tiempo cotizado), registrará un saldo en su cuenta individual de \$30,102.78,

con el cual le financiarán una pensión de \$179.51 que representará una tasa de sustitución del 25.5% de su salario promedio.

De los resultados anteriores, podemos alcanzar dos conclusiones: a) con esa tasa de sustitución, probablemente sea insuficiente para el pensionado gozar de una vejez "digna"; y b) en la conformación del grupo familiar, no se incluyeron esposo e hijos. Si se hiciese, ello hubiera implicado la provisión de un mayor capital constitutivo, lo que con seguridad nos hubiese dado un monto de pensión menor.

Si los resultados antes señalados se cumplen, el disgusto en la población pensionada no se hará esperar; por lo que será necesario pensar desde ahora nuevas medidas que corrijan tal situación.

BIBLIOGRAFÍA

— Conferencia Interamericana de Seguridad Social. 1995. *La seguridad social en El Salvador*, Series monografías, 14. México.

— Castillo, José Rodolfo. 2006. *Ocho años del nuevo sistema de pensiones de El Salvador*. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, 11. México.

— *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*, Superintendencia de Pensiones de El Salvador.

— Superintendencia de Pensiones de El Salvador. 1998. Instructivo para la determinación de capitales técnicos necesarios. Instructivo 029/98.

— Superintendencia de Pensiones de El Salvador. 2007. *Revistas Estadísticas Provisionales*, 28.

⁷ Decreto Legislativo No. 1217, de 11 de abril de 2003, publicado en el Diario Oficial No.84, Tomo No.359, de 12 de mayo de 2003.

⁸ Decreto Legislativo No 100, de 13 de septiembre de 2006, publicado en Diario Oficial No 171, Tomo No. 372, de 14 de septiembre de 2006.

⁹ Los hombres respecto a las mujeres, son quienes salieron favorecidos con el Decreto de Equiparación de Pensiones.

ARGENTINA

Panorámicas



NORMA COLZANI
 Miembro de la REI en
 Seguridad Social,
 Argentina.

¿Cómo llegamos a la reforma previsional en Argentina?

RESUMEN

El objetivo es describir los hitos y el contenido de la reforma previsional argentina desde el punto de vista del contexto político, económico y social del país.

PALABRAS CLAVE

AFJP, Régimen de Capitalización, Régimen de Reparto, reforma previsional, SIPA.



ARGENTINA

Panorámicas

INTRODUCCIÓN

El Poder Ejecutivo argentino ha propuesto al país y al Congreso de la Nación la reforma del sistema previsional: el paso de un Régimen de Capitalización a otro de Reparto. Para entender la intencionalidad de la medida y el contexto en el cual se efectúa, es necesario describir la evolución reciente del sistema previsional.

HITOS DE LA REFORMA PREVISIONAL ARGENTINA

Año 1993: etapa privatista

Desde el año 1969 existieron en Argentina dos leyes que incluían casi al 90% de la población activa: a) la Ley 18.037/1969 para empleados en relación de dependencia financiado por el principio de doble cotización- el aporte del trabajador y la contribución del empleador sobre la remuneración que aquél perciba-; y b) la Ley 18.038/1969 para trabajadores independientes cuya financiación se establecía sobre la base de un aporte mínimo obligatorio.

El sistema previsional entra en crisis por la incapacidad de financiarse con recursos propios, por lo que se debió recurrir de modo continuo y creciente a los recursos tributarios y en algún momento de la historia a la emisión monetaria.

Es dentro de este contexto donde se desarrolla la idea del ahorro individual administrado por empresas privadas, intentando privilegiar el sistema de capitalización sobre el sistema de régimen público, para lo cual se promulga la Ley 24.241/1993, que instaura el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), que es un sistema mixto basado en la coexistencia de un Régimen de Reparto y otro de Capitalización individual



administrado por sociedades de capital privado o público, denominadas Administradoras de Fondo de Pensión (AFJP) que incluye a los trabajadores en relación de dependencia, autónomos y voluntarios.

Año 1994: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)

El SIJP está compuesto por dos regímenes:

1. Régimen Previsional Público: es un régimen de reparto asistido, basado en el principio de solidaridad. Su financiamiento proviene de contribuciones a cargo de los empleadores, afiliados al régimen e impuestos a los bienes personales, intereses, multas, recargos y rentas generales de la Nación. Este régimen otorga una serie de prestaciones basadas en a) la Prestación Básica Universal, que es una prestación uniforme otorgada a quienes hayan alcanzado la edad y hayan efectuado aportes en toda o

en parte de su vida activa, con independencia de la remuneración o rentas percibidas; b) la Prestación Compensatoria, la cual compensa los aportes efectuados al sistema anterior; y c) la Prestación Adicional por Permanencia, que se otorga a los afiliados que continúen aportando al régimen de reparto.

2. Régimen de Capitalización: su financiamiento proviene de los aportes de los empleados en relación de dependencia y autónomos, así como de los aportes voluntarios de los afiliados a este régimen. Otorga las prestaciones de jubilación bajo diferentes modalidades, tales como: a) la Renta Vitalicia Temporal, que se contrata con las compañías de seguro de retiro; b) el Retiro Programado que es pactado con las AFJP; y c) el Retiro Fraccionado que es acordado por el beneficiario con las AFJP, cuando tiene dere-

¿Cómo llegamos a la reforma previsional en Argentina? Norma Colzani

cho a un haber inferior al 50% de la máxima Prestación Básica Universal.

A la hora de optar por uno u otro sistema, existía la siguiente obligación: quienes deseaban permanecer en el régimen de reparto debían manifestarlo expresamente dentro de un plazo estipulado. En caso contrario, automáticamente, quedaban incluidos dentro del régimen de capitalización no pudiendo reingresar al régimen de reparto¹.

Año 1995: Solidaridad Previsional

A un año de entrada en vigencia, la Ley 24.463/1995 se modifica en cuanto a que el Estado garantiza el otorgamiento y pago de las prestaciones hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva Ley de Presupuesto.

En el Presupuesto se determinará el importe mínimo y máximo de las prestaciones a cargo del régimen previsional público. Por lo tanto, ningún beneficiario tenía derecho a percibir prestaciones por encima de tope máximo legalmente determinado. Además, durante este período no existió ningún método de ajuste de las prestaciones.

Año 2000: medidas de excepción

El Gobierno adoptó medidas de excepción (Decreto 483/2000), fundamentándolas en el principio de solidaridad, con la finalidad de corregir el estado de emergencia del régimen previsional público.



Su consecuencia directa fue la reducción de los haberes de algunas prestaciones previsionales.

Año 2001: blindaje financiero

Se realiza un canje compulsivo de bonos: el Gobierno ofrece préstamos garantizados que pasaron a las carteras de las inversiones de las AFJP y que, más tarde, entraron en *default*.

Se redujeron los aportes destinados a las AFJP de un 11% a un 5% con el propósito que cada afiliado genere su propio aumento de sueldo, sacando dinero del ahorro de la jubilación para ponerlo en el salario. En el año 2002, aquéllos subieron a un 7%, manteniéndose

este porcentaje hasta el año 2007 (inclusive).

Año 2003: etapa estatista

La prolongada recesión, la crisis y los cambios ocurridos en los últimos años² aceleraron el desfinanciamiento del sistema previsional argentino, lo que produjo una reducción del ingreso y aumentó el gasto previsional, originando un creciente déficit que tuvo que ser financiado por el Gobierno Nacional a través de impuestos.

Durante ese tiempo, el régimen de capitalización se vio afectado, fundamentalmente, por políticas adversas³; altos costos del régimen de comisiones y la gran con-

¹ Sin embargo, según la Ley 26.222/2007, los pertenecientes al régimen de capitalización podían cambiarse al público en cualquier momento.

² Default, salida de la convertibilidad y depreciación del peso argentino.

³ Por ejemplo, la reducción de los aportes provisionales del 11% al 7%.

ARGENTINA

Panorámicas

centración de la cartera de inversión de las AFJP en títulos públicos, que después de la crisis entraron en *default*.

Año 2007: libre opción del régimen jubilatorio

En 2007, se dictó la Ley 26.222/2007 como una manera de paliar las deficiencias que tenía el sistema.

Los puntos más destacados de la reforma fueron: a) la libre opción jubilatoria para todos los trabajadores que determina que los afiliados que se encontraban en el Régimen de Capitalización podrán optar por el Régimen Previsional Público, sin traspaso de sus fondos, que seguirían siendo administrados por las AFJP sin cobro de comisiones; b) los afiliados al Régimen de Capitalización -hombres mayores de 55 años y mujeres de 50 años, cuya cuenta de capitalización individual arrojaba un saldo que no superaba el importe equivalente a 20.000 pesos, se consideraron afiliados al régimen previsional público con traspaso automático de los fondos acumulados en la AFJP al régimen público, salvo que el afiliado manifestase lo contrario; c) se eleva la base imponible para los aportes destinados al régimen jubilatorio; y d) el monto de las comisiones que cobran las AFJP se limitan a un 1%.

Decreto 897: creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen de Reparto

Se crea este fondo con el objetivo de asegurar la sustentabilidad del sistema previsional, garantizar prestaciones a largo plazo, asegurar el único destino de los fondos de la Seguridad Social, así como contribuir a la preservación del

valor y la rentabilidad de los recursos administrativos. Se financia con el superávit del presupuesto de la Seguridad Social y con el stock de recursos que ingresen al sistema de reparto.

Año 2008: el Nuevo Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)

A principios de 2008, los aportes de los afiliados a las AFJP se elevan al 11%, por lo que vuelven al mismo porcentaje antes de su reforma en el año 2002.

En octubre de 2008, se aprobó la Ley 26.417/2008, que instituye los ajustes de haberes que se efectuarán semestralmente, mediante un índice que mantiene una proporcionalidad entre las prestaciones previsionales y el índice de evolución de los trabajadores en actividad.

Y en noviembre de 2008, se instauró el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) caracterizado por lo siguiente:

- El Régimen de Capitalización es sustituido por el Régimen de Reparto.
- Se unifica el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en un único Régimen Previsional Público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización idéntica cobertura.
- Los servicios prestados bajo relación de dependencia o en calidad de trabajador autónomo correspondientes a los períodos en que el trabajador se encontraba afiliado al régimen de capitalización, serán considerados a los

efectos de la liquidación de los beneficios establecidos en el artículo 17 de la Ley N° 24241/1993.

- La totalidad de los recursos únicamente podrán ser utilizados para pagos de los beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino.

- Queda prohibida la inversión de los fondos en el exterior.

- Se crea, en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) un Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, cuyo objeto será el monitoreo de los recursos del sistema.

- El Consejo estará integrado por: un representante de la ANSES. Un representante de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Dos representantes del Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados que funciona en ámbito de la ANSES. Tres representantes de las organizaciones de los trabajadores más representativas. Dos representantes de organizaciones empresariales más representativas. Dos representantes de las entidades bancarias más representativas. Dos representantes del Poder Legislativo (uno por cada Cámara).

CONCLUSIONES

Lo que se ha pretendido con este trabajo es describir el contenido de las reformas previsionales en Argentina y cómo el paso de un Régimen de Reparto a otro de Capitalización, su coexistencia o el paso de un Régimen de Capitalización a otro de Reparto encuentran sus razones dentro del contexto político, económico y social en el que se diseñan y elaboran las políticas previsionales.

EL SALVADOR

Panorámicas



Confusión entre fines y medios en una reforma previsional

FRANCISCO
SORTO RIVAS

*Intendente del Sistema
de Ahorro para
Pensiones,
Superintendencia de
Pensiones de El
Salvador*

RESUMEN

La finalidad de este trabajo es describir la confusión entre la lógica del sistema y el espíritu de la reforma del sistema de pensiones en El Salvador: se considera más una privatización del servicio que una concesión de éste.

PALABRAS CLAVE

El Salvador, pensiones, privatización, reforma, Seguridad Social.

EL SALVADOR

Panorámicas

En el Salvador la política de pensiones no ha tenido continuidad en cuanto a su diseño, ejecución y evaluación¹, al menos en los últimos años, después de haber ensayado una redefinición radical a mediados de la década del 90, donde se evaluó y replanteó el rol estatal en la administración directa de los servicios de seguridad social, concretamente, los de largo plazo (programas indemnizatorios). En esa época se decidió hacerlo a través de un complejo sistema de Instituciones Públicas y empresas privadas, dividiendo la gestión de la cadena de estos servicios en varios componentes, los cuales quedaron a cargo de diversas entidades que vinieron a conformar una nueva estructura organizativa para la gestión pública de la referida política pública de pensiones.

En 1996, como resultado de un intenso proceso de análisis y discusión política en diversas instancias deliberativas de la estructura decisoria nacional, se promulgó un decreto legislativo mediante el cual se creó el Sistema de Ahorro para Pensiones en El Salvador, que sustituyó el sistema de reparto (administrado por varias instituciones públicas) por otro de capitalización individual.

Mediante la creación de este sistema, el Estado concedió la prestación del servicio a empresas privadas, sin que por ello dejara de ser un servicio de naturaleza públi-

ca, razón por la cual fue necesaria la organización de una institución especializada en la supervisión y el control de la calidad del servicio prestado a través de terceros y que se encargara, además, de sancionar a los operadores directos del servicio en caso que sus prácticas se desviaran de la norma emitida para regular su prestación, en tiempo, forma y apego a los derechos otorgados por el legislador a los trabajadores, según los términos contenidos en la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones.

Esta institución se denominó Superintendencia de Pensiones, la cual recibió una serie de funciones delegadas por parte del Poder Ejecutivo. Esta institución se encargó de preparar la normativa secundaria y terciaria necesaria para la aplicación funcional del Sistema de Ahorro para Pensiones, como paso previo al inicio de operaciones del nuevo sistema. A través de dicha normativa se crearon las condiciones para la participación legítima de otras entidades privadas y públicas, amén de las administradoras, en diferentes etapas de la administración del servicio previsional².

Conforme se amplió y profundizó la estructura organizativa del sistema, se hicieron evidentes las dificultades de coordinación entre dichas entidades para la administración eficiente del servicio. Ello se debió a que la normativa no diseñó cada componente como una parte adicional de un proceso



*Victor Antonio Ramírez Najarro.
Superintendente de Pensiones,
El Salvador.*

integral bajo administración compartida; sino que se centró en la descripción detallada de cada uno de los subprocesos en que se dividió bajo ciertos criterios particulares, lo cual se tradujeron en la realidad, en el funcionamiento autónomo de cada subproceso, desarticulados entre sí, en varios puntos de intersección interinstitucional.

Esta situación explica el porqué de la falta de agilidad en los flujos de información, materiales, decisiones y dinero que los conectan imaginariamente dentro de un solo megaproceso de atención de las necesidades de los afiliados a

¹ Este fenómeno está relacionado con la forma en que se promueven reformas de este tipo: se transforman ante la vista de los gobiernos posteriores en políticas del gobierno de turno, sin reconocerle el carácter de políticas de Estado que deberían gozar de continuidad en el tiempo para que se puedan perfeccionar.

² Por ejemplo, las actividades de afiliación, la recaudación de cotizaciones, el manejo de cuentas bancarias de los Fondos de Pensiones, la administración de riesgos de invalidez y muerte de origen común de los afiliados, la inversión bursátil de los Fondos, la custodia de los títulos financieros propiedad de los afiliados al sistema, la calificación de la invalidez de los trabajadores, entre otros.

Confusión entre fines y medios en una reforma previsional

Francisco Sorto Rivas

todo lo largo de su ciclo de vida laboral, presentándose rupturas, demoras y problemas de comunicación severos entre ellos, a pesar de la existencia de un fiscalizador común para todos.

Esa independencia organizativa contribuye a confundir la lógica del sistema y el espíritu de la reforma del 96, ya que algunos analistas reconocidos por la sociedad como autoridades en ciertas materias, no comprenden a cabalidad el sentido de la reforma del sector previsional, considerándola como una especie de privatización del servicio y no como una concesión sui géneris de éste, sin que en el proceso descentralizador se haya perdido su carácter público.

Esto ha llevado, incluso, a que funcionarios de primer nivel confundan el ámbito a que pertenece esta política, considerando las Instituciones que forman parte de su estructura, como parte del Sistema Financiero, por el simple hecho que el mecanismo de capitalización de los aportes previsionales de los trabajadores recurre a la inversión de estos ahorros en instrumentos financieros transados en mercados de capitales organizados.

La confusión antes mencionada ha provocado, en más de una ocasión, desviaciones importantes del sentido teleológico del sistema, ya que algunos hacedores de política analizan la problemática previsional desde una perspectiva eminentemente fiscal o como un instrumento barato para garantizar cierta estabilidad financiera doméstica, olvidándose con ello

del propósito de la reforma del 90 que buscaba, entre otras cosas, prevenir precisamente eso: la sostenibilidad material de los programas de seguridad social se viera sometida a decisiones ajenas a los intereses de los trabajadores y sus familias.

La consecuencia de dicha confusión no debería considerarse como un elemento de análisis despreciable, ya que ésta puede ocasionar que las bases conceptuales y operativas que legitimaron la concesión del servicio a operadoras privadas, no soporten eventuales reformas promovidas por motivaciones distintas a la seguridad social de los afiliados al sistema. Por ello, es necesario mantener un debate constante en todos los espacios públicos disponibles, a fin de mantenerlo enfocado hacia la atención de los estados de necesidad que afectan a los trabajadores y sus familias.

¿Cuál debe ser el sentido de este debate? A juicio del autor, esta discusión debería regresar al origen de los debates que inspiraron estos esquemas de protección, indistintamente del diseño dispuesto para financiarlos y los arreglos organizativos en que descansan³. En caso contrario, se estaría avalando el argumento de algunos autores que sostienen que los derechos sociales son derechos imperfectos; es decir, pertenecen más al ámbito asistencial que una exigibilidad de pleno cumplimiento.

En resumen, mientras más se diluya la discusión sobre los mecanismos de capitalización y sobre el

carácter privado o público de los administradores de los programas, más riesgo se corre en que se termine asumiendo la creencia de que una administración privada de servicio constituye un elemento suficiente para colocarlos con otros servicios tradicionales de la banca y, consiguientemente, los derechohabientes del sistema acaben siendo tratados como clientes y, por ende, sujetos de derechos sólo si puede pagar para ejercerlos.



Oficina de Atención al Afiliado. Superintendencia de Pensiones.

³ A título de ejemplos, no importa que el servicio sea prestado directamente por el Estado o sea concesionado, que se maneje mediante cuentas individuales o dentro de un fondo común, que las cuentas sirvan para reconocimiento de derechos en función de los aportes o sirvan para segregar la propiedad de los recursos a favor de los cotizantes.

ARTÍCULO DE OPINIÓN



**WLADISLAW
GUZMÁN**

*Miembro de la REI en
Seguridad Social,
República Dominicana.*

La formación académica de los profesionales de la Seguridad Social en Latinoamérica

RESUMEN

El objetivo es manifestar la importancia de la formación de los recursos humanos, desde el más alto funcionario hasta el empleado de menor nivel, que trabajan en el ámbito de la Seguridad Social bajo los valores de equidad y justicia como medio de garantía en la prestación de servicios de calidad a los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE

Capacitación, eficiencia, formación, gestión, Seguridad Social.



La formación académica de los profesionales de la Seguridad Social en Latinoamérica

Muchos profesionales latinoamericanos se están dedicando a trabajar en las instituciones de la Seguridad Social. Su elección obedece, a veces, a que los salarios en esta área son más atractivos que en otros puestos de trabajo ofertados por el mercado laboral.

La elección de trabajar en la Seguridad Social es una de las decisiones más importantes que han tomado; pero deben trabajar con vocación y adaptarse a las exigencias que, a través del tiempo, presenta esta profesión elegida.

Los profesionales de la Seguridad Social deben tener ciertas cualidades: capacidad negociadora, equidad, ecuanimidad y deben estar actualizados sobre el sistema de gestión, los procesos de recaudación, supervisión efectiva, gestión de las prestaciones, ámbito jurídico, y en técnicas actuariales y financieras. En resumen, su preparación debe ser integral.

Debido a las múltiples exigencias actuales que se demandan a los profesionales de esta área, estos deben dominar las herramientas informáticas porque éstas facilitan su trabajo y optimizan su tiempo. De igual manera, la globalización también trae repercusiones a dichos profesionales, ya que el cambio mundial obliga a la actualización sin fronteras.

Merece la pena señalar que, en Latinoamérica, existen una gran cantidad de funcionarios y empleados de la Seguridad Social que tradicionalmente han sido contratados por razones políticas, sin tomar en cuenta su capacidad profesional y conocimiento del área. Esta situación atrasa los trabajos y desarrollo de los sistemas, ya que los nuevos funcionarios casi comienzan desde cero. Es tal la situación que, en algunos casos, necesitan nombrar un grupo de asesores, lo que redundaría en un abultamiento de las nóminas de pagos de las instituciones de la Seguridad Social.

En definitiva, entendemos que la gestión eficiente de los sistemas de Seguridad Social debe estar en manos de profesionales capacitados, quienes a través de sus conocimientos y sus habilidades entregarán servicios de calidad a la población. Es conocido que las personas constituyen el recurso más valioso que tiene un país, por lo que hay que saber potenciarlo al máximo. Por ello, para cualquier organización, uno de los retos que se les presenta es el de conocer cuán capacitadas están las personas vinculadas a su organización; lo que se refleja en el nivel de aceptación que tiene la población con los resultados de organización y los servicios que ofrece.

En lo personal, valoro el trabajo que están realizando instituciones como la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Fundación CEDDET en la formación educativa y actualización de los profesionales de la Seguridad Social, coadyuvando al desarrollo de los pueblos latinoamericanos.



ARTÍCULO DE OPINIÓN



**VÍCTOR ANTONIO
RAMÍREZ NAJARRO**
*Superintendente de
Pensiones de El Salvador.*

Ganadores y perdedores en un sistema de reparto

RESUMEN

A pesar del principio de solidaridad intergeneracional, un Sistema de Reparto (SR) crea incentivos perversos a su interior, por lo que hace que se pueda hablar de ganadores y perdedores.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo de este artículo es analizar los problemas de diseño y organización que un Sistema de Reparto (SR) tiene implícitos.

PALABRAS CLAVE

Sistema de reparto, equilibrio financiero, incentivos, pensiones.



Ganadores y perdedores en un sistema de reparto

INTRODUCCIÓN

Los regímenes de reparto datan desde hace mucho. En algunos países -como El Salvador, Guatemala, Honduras y Costa Rica-, estos son de más reciente implantación, obviamente con sus diferencias temporales. Sin embargo, por diversas causas, muchos países han transformado sus SR y han tendido a la creación de Sistemas de Capitalización Individual (SCI).

Un Sistema de Reparto (SR) se define como el sistema de pensiones, las cuales son pagadas por el colectivo poblacional que está activo. Por lo tanto, el equilibrio financiero dependerá del desarrollo de variables demográficas y de la definición de la tasa de contribución que incidirá en la tasa de reemplazo que se quiera alcanzar.

Básicamente, puede representarse en la siguiente ecuación: $rSP = cST$; donde P simboliza el número de pensionados; S representa el salario promedio de los trabajadores que contribuyen; r es la tasa de reemplazo; c es la tasa de cotización al sistema (es decir, un porcentaje del salario); y T es el número de trabajadores activos.

De la sencilla fórmula podemos decir que el lado izquierdo representa los pagos y el lado derecho los ingresos. Como vemos, el equilibrio dependerá del desarrollo de variables demográficas claves y la definición de la tasa de contribución será un factor que incidirá en la tasa de reemplazo que se quiera alcanzar.

Todos los países que han iniciado con un SR han sufrido la siguiente experiencia: los supuestos con los que realizan las proyecciones prontamente pierden vigencia y allí surgen las necesida-



des de mover variables. Los países han caminado subiendo la tasa de contribución, disminuyendo la tasa de reemplazo, subiendo los techos salariales bases de cotización o afectando variables demográficas que afectan la fórmula (p.ej. la edad del retiro).

Sin embargo, todos estos movimientos tienen resistencias fuertes de los que serán afectados, al menos que el Estado contribuya fiscalmente lo cual también tiene un límite.

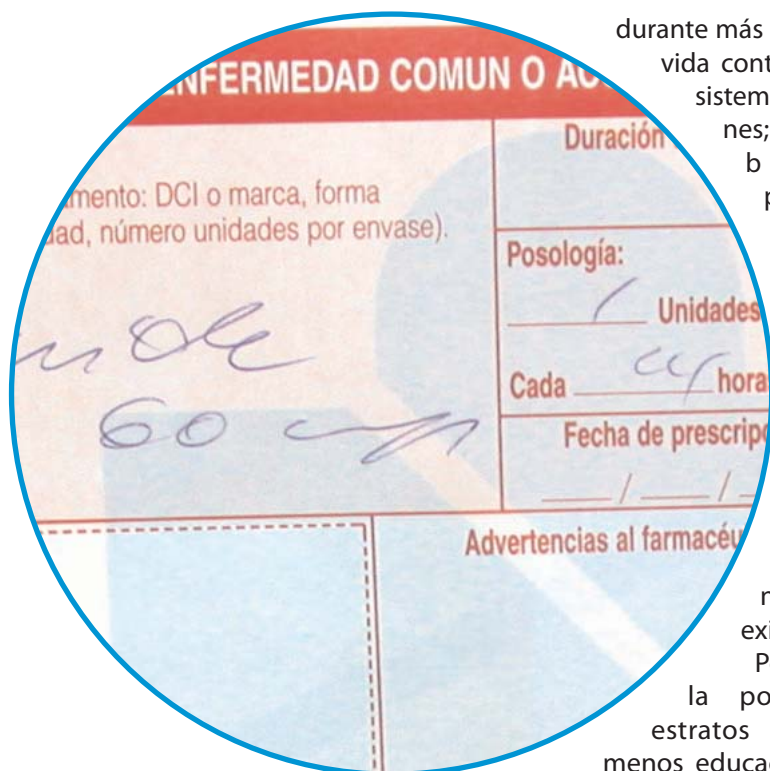
Lo que queremos apuntar aquí es que el equilibrio financiero del SR fácilmente se pierde en el tiempo porque su sostenibilidad depende de variables que, si bien son controlables, son de difícil manejo político.

Se sostiene que los SR son sistemas solidarios entre generaciones, lo cierto es que tienen efectos de redistribución entre generaciones

y las más beneficiadas son las primeras. Sin embargo, los SR tienen la gran desventaja que, en determinado momento, se hace imposible, por ejemplo, seguir aumentando la tasa de contribución o seguir subiendo las edades. De ahí, que los Estados tengan que entrar con las contribuciones fiscales para poder salir con los compromisos.

Aún aceptando la solidaridad intergeneracional, los SR tienen en su interior incentivos perversos que hacen que existan ganadores y perdedores, dependiendo de factores operativos implícitos en su diseño. La forma de relacionar los beneficios a obtener con las contribuciones hechas se hace a través, generalmente, de un Salario Básico Regulador (SBR) que suele ser, muchas veces, el promedio de los ingresos base de cotización de los últimos tres años, cinco o diez años cotizados¹.

¹ Hay casos extremos donde ese promedio se limita a los últimos doce meses cotizados.



A simple vista no se ve ningún problema con la manera de cálculo del beneficio en un SR, ya que las condiciones son aplicables para todos los trabajadores en cualquier nivel de ingreso. No obstante, dado que no hay una relación clara entre los aportes y los beneficios, los mecanismos de cálculo tienden a favorecer a los trabajadores de ingresos más altos.

Veamos, primeramente, qué sucede con la variable expectativas de vida. Muchos estudios han demostrado que la expectativa de vida tiene una relación alta con los niveles de ingreso. Así, las personas de menores ingresos tienden a tener menores expectativas de vida, puesto que sus posibilidades de acceso a educación y a mejores controles de salud están limitadas por su ingreso. De ahí, que pasen

durante más tiempo de su vida contribuyendo al sistema de pensiones; pero, probablemente, pasarán un tiempo más corto recibiendo ingresos como pensionados, si es que logran acumular los tiempos necesarios exigidos.

Por otra parte, la población de estratos pobres con menos educación y salud, tiende a entrar más temprano al mercado laboral; aunque también tienden a salir antes de éste y, consiguientemente, esperar un lapso hasta cumplir la edad del pensionamiento. Cuando se calculan sus beneficios se hace sobre la base de promedios salariales ya devaluados, todo lo contrario al trabajador que entró al mercado laboral más tarde, con más capacitación y con más posibilidades de mantenerse trabajando hasta llegada la edad de retiro.

También podemos encontrar claras diferencias entre trabajadores pobres y trabajadores de ingresos altos, de acuerdo a la evolución temporal de los salarios: un trabajador pobre mantendrá un nivel salarial muy estable en el tiempo, con crecimientos casi insignificantes. Por lo tanto, le es indiferente que le tasen su beneficio sobre el

promedio salarial de los últimos años cotizados o sobre el promedio de todos los devengados en su vida laboral².

Por otro lado, un trabajador con salarios altos, normalmente, los ha mantenido durante todo el tiempo laboral y con crecimientos marcados. Pero aquí no termina todo, lo observado en un SR ha sido que estos trabajadores de ingresos altos, en términos generales, han subvaluado sus ingresos cotizables durante buena parte de su vida laboral y conociendo que su beneficio de pensión depende de los salarios cotizados en los últimos años, estos se sobre-estiman en ese periodo, obteniendo así beneficios por encima de los aportes hechos al sistema³.

Es esta solidaridad a la inversa la que ha sido cuestionada y ha llevado a que varios países hayan reformado sus sistemas de pensiones y los hayan transformado en SCI como una forma de volver más equivalentes los aportes con los beneficios. Ciertamente, se ha tenido resistencia a la implantación de SCI; pero, en su mayor parte, aquélla ha venido de grupos de poder organizados que no quieren perder privilegios y que conocen de los incentivos perversos que contiene el SR, de los cuales se aprovechan.

Los países que mantienen sus SR los soportarán hasta que la capacidad fiscal se agote, luego tendrán necesidad de reformar o de seguir aumentando edades para el retiro o incrementando la tasa de cotización y bajando beneficios, variables de muy difícil manejo político.

² Suele suceder que estos trabajadores pobres, incluso, devengan salarios más bajos en los últimos años de su vida laboral; por lo que el cálculo todavía les afecta más, cuando se hace sobre la base de los últimos años cotizados.

³ Sin duda se trata de un claro desvío de recursos de los trabajadores más pobres hacia los de mayores ingresos.

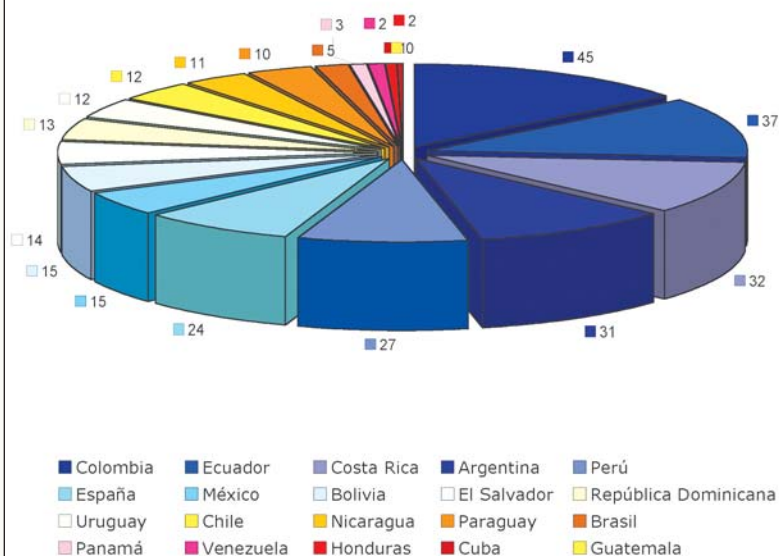
Actividades REI en Seguridad Social

La misión de la REI en Seguridad Social es crear y compartir conocimiento mediante el trabajo en red y promover el fortalecimiento de las instituciones participantes. Con la finalidad de coadyuvar a la consecución de esta misión, se establecieron una serie de objetivos -mantener el contacto entre los profesionales iberoamericanos del área de Seguridad Social, crear un foro permanente para la difusión de conocimiento y contribuir a la mejora continua de los programas de formación-, los cuales se articularon en un Plan de Actividades semestral conformado por la realización de foros coordinados por expertos internacionales, cursos cortos de actualización dirigidos exclusivamente a los miembros de la REI, foros temáticos dirigidos por los coordinadores de la REI y la publicación de dos números de la Revista Digital.

A punto de finalizar el año 2008, la REI en Seguridad Social concluye con éxito la realización de todas las actividades programadas para este año. Aunque, a día de hoy, se está desarrollando la sexta edición del curso "Especialización en Gestión de las Prestaciones Económicas de la Seguridad Social", la REI en Seguridad Social ya cuenta con 311 profesionales que, a lo largo del año, han estado compartiendo y transfiriendo conocimiento y experiencias.

Actualmente, el Equipo Coordinador de la REI en Seguridad Social está trabajando en el diseño del Plan de Actividades 2009; por lo que esperamos vuestras recomendaciones y sugerencias para la mejora de nuestras actividades del año 2009.

DISTRIBUCIÓN POR PAÍSES DE LA REI EN SEGURIDAD SOCIAL



EQUIPO COORDINADOR DE LA REI EN SEGURIDAD SOCIAL

El Equipo Coordinador de la REI en SEGURIDAD SOCIAL está formado por profesionales pertenecientes a distintas instituciones. Recuerde que puede contactar con nosotros a través del buzón de correo de la REI con la finalidad de canalizar sus aportaciones, sugerencias y propuestas de actividades.



JOSÉ ANTONIO PANIZO
Coordinador Institucional de la REI en Seguridad Social.



DAMIÁN JIMÉNEZ
Redactor Jefe.



CRISTINA BALARI
Responsable del Programa "Red de Expertos".
FUNDACIÓN CEDET.



JOSÉ RODOLFO CASTILLO
Coordinador Temático de la REI en Seguridad Social.



LEOPOLDO DÍAZ MOURE
Coordinador Área en Seguridad Social.
FUNDACIÓN CEDET.



SUSANA GONZÁLEZ
Coordinadora Técnica de la REI en Seguridad Social.
FUNDACIÓN CEDET.

FORO DE EXPERTO

FORO DE EXPERTO

Acuerdo Administrativo de Aplicación del Convenio Iberoamericano Multilateral de Seguridad Social.

Por María Lidón Nebot, Técnica Superior de la Administración de la Seguridad Social; España.

Fecha de realización: del 15 al 24 de septiembre de 2008.

OBJETIVOS DEL FORO

Los objetivos principales fueron tres: 1) debatir sobre los principios que presiden la coordinación internacional de las normas de Seguridad Social y su puesta en práctica; 2) enunciar las materias que deben ser objeto de regulación en el Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social; y 3) señalar los ámbitos subjetivo y objetivo, y las previsiones de colaboración entre las instituciones y autoridades de los distintos Estados Parte.

DESARROLLO DEL FORO

Hubo un total de 23 intervenciones, las cuales pueden agruparse en dos temas: por un lado, el referido a los principios que presiden la coordinación internacional de las normas de Seguridad Social y las dificultades que se presentan durante su implementación. Y, por otro lado, las materias que debe incluir el Acuerdo de Aplicación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social:

En cuanto al primer tema, las conclusiones a las que se llegaron fueron las siguientes:

a) La globalización de la economía, la mejora de comunicaciones, la expansión de medios audiovisuales, entre otros, potencian el desplazamiento de personas entre países. En la multiplicación de los fenómenos migratorios está el origen de la consolidación de la protección social en un ámbito supranacional.

b) La aprobación del Convenio Multilateral supone un hito en la coordinación internacional de las normas de Seguridad

Social, por lo que se refuerza la idea del trabajo multilateral (vs. bilateral) en el proceso de globalización.

c) Las diferencias entre los sistemas de Seguridad Social de los distintos países pueden obstaculizar la operatividad del Convenio Multilateral; pero la voluntad de los Estados es fundamental en el momento de superar las dificultades legales que puedan surgir. Por este motivo, el propio Convenio prevé la existencia de diferencias entre las legislaciones de los países latinoamericanos¹.

d) El Convenio se limita a las pensiones, aunque esto no es un impedimento para avanzar en la inclusión de otras ramas de protección cuando ello sea posible. No cabe diferir la firma de acuerdos en materias que ya pueden ser objeto de coordinación entre los Estados.

e) La dinámica de la aplicación del Convenio posibilitará, además, la armonización de los regímenes de Seguridad Social.

Respecto al segundo tema, las principales aportaciones se sintetizan en los siguientes apartados:

a) Si se quiere salvaguardar los derechos de Seguridad Social, es imprescindible que las instituciones de enlace entre los países cuenten con instrumentos legales para validar la información que se trasmitan y que fundamentará los respectivos trámites.

b) Deben incorporarse, en la medida que sea posible, los medios electrónicos, informáticos o telemáticos en la transmisión de datos e información.

c) La aprobación del Acuerdo de Aplicación debe acompañarse de la elaboración de los modelos de formularios de enlace entre las instituciones de los distintos países, de tal manera que cada Estado incorpore las previsiones exigidas para aplicar su propia legislación.

d) El respeto a las legislaciones internas obliga a cumplir las normas existentes en materia de protección de datos, por lo que esta materia deberá detallarse en el Acuerdo de Aplicación.

El foro se cerró, trascurridos los días previstos para su celebración, con un ánimo optimista ante el futuro acontecimiento de la aplicación del Convenio Multilateral. Se trajo a colación la frase dicha con ocasión de la llegada del hombre a la luna: "Un pequeño paso para un hombre, un gran salto para la humanidad". Al margen de otras valoraciones, ese optimismo nos acompaña a quienes estamos empeñados en esta tarea.

¹ Este instrumento contiene reglas específicas para coordinar las legislaciones basadas en el ahorro y la capitalización.

FORO 1

Flexiguridad y Protección Social: ¿Innovación o más de lo mismo?

Coordinador: José Antonio Panizo Robles, Coordinador Institucional de la REI en Seguridad Social.

Fecha de realización: Junio de 2008.

OBJETIVOS DEL FORO

El objetivo era plantear un debate sobre la cuestión de la flexiguridad, ya que la globalización, el cambio tecnológico, los problemas económicos y financieros y la propuesta de la Directiva de la UE de "ordenación del tiempo de trabajo" justifican la demanda de una mayor flexibilidad en el empleo; pero, al mismo tiempo, esta desregulación tiene que estar acompañada de mecanismos de mejora de la cobertura social con la finalidad de eliminar o aminorar los efectos que, a su vez, causan esa mayor flexibilidad.

DESARROLLO DEL FORO

El foro tuvo 68 participaciones, correspondientes a 10 países (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, España, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). En términos generales, las conclusiones fueron las siguientes:

Respecto al tema planteado, desde Argentina, Víctor R. Bianchi considera que la cuestión de la flexiguridad presenta oportunidades que pueden aprovecharse, siempre que exista un consenso sobre el mantenimiento de la cobertura social de la población, como medio de garantizar prestaciones de desempleo generosas, capacitación y posterior reinserción laboral.

Por ello, para Norma Colzani, la flexiguridad solo puede ser implementada en países con un buen nivel de formación, baja tasa de desempleo, gobiernos que dediquen un importante monto en políticas de seguridad social (una receta para muy pocos). Por lo tanto, para aquellos países que no dispongan de tales mecanismos, una eventual implantación de medidas de flexiguridad únicamente tendrá impacto en la reducción de los costos laborales en detrimento de la protección social. Esta posición es compartida, de igual modo, por Cristian Eguillor y Andrea Chirino.

Puede existir el peligro que, bajo el paraguas de la flexiguridad, se vuelvan a repetir fórmulas ya experimentadas en América Latina y que, a juicio, de Ana C. Broitmann, bajo el

pretexto del crecimiento de la economía (a través de la mejora de los parámetros macroeconómicos y la fuerte desregulación) se generó una profundización y agudización de los sectores más vulnerables del entorno social doméstico.

La combinación de eficiencia (mayor productividad y competitividad) y protección social se valora como el elemento más positivo de la flexiguridad por Damián Jiménez, desde Bolivia. Si bien la articulación de estos mecanismos resulta difícil en los países menos desarrollados de Iberoamérica como consecuencia de la deficiente cobertura social y los problemas de índole económica y financiera, según Iván M. Ovando, se debe continuar trabajando en flexibilizar; pero con bases que permitan a futuro garantizar que la seguridad social cumpla su rol y, finalmente, proteja al trabajador llegado el momento (poniendo el ejemplo de los trabajadores estacionales de Bolivia).

Desde Colombia, Jairo López, nos indicaba que en dicho país, se han establecido reformas de flexibilización en el empleo, las cuales han favorecido más a los empresarios, en el sentido de poder realizar contrataciones temporales con salarios muy bajos, lo que también ha generado inestabilidad laboral en la población, ya que a las políticas de mayor flexibilidad no han correspondido mecanismos de mejora social. De igual modo, Henry Cepeda nos señalaba algunas de las medidas que se han establecido en su país con objeto de aumentar la afiliación, incrementar la recaudación y ampliar el índice de cobertura.

Por último, para Santander R. Brito, partiendo de la realidad colombiana, la flexiguridad es una nueva forma de presentar un método que ya existe y se está implementando, basado en mayor flexibilidad laboral y más protección social, si bien en este caso a cargo del presupuesto de la nación. Dado que resulta complejo que se extienda a países en vías de desarrollo, el Presupuesto no es la vía idónea para obtener mayor protección social.

A su vez y partiendo de la experiencia de Costa Rica, Gerardo Delgado observa cambios importantes, como consecuencia de la incidencia de la globalización y de una mayor presencia de la competitividad, cambios que se plasman en una mayor dificultad de los trabajadores en retener el empleo o en la seguridad de mantener el puesto de trabajo, lo que tal vez de lugar a un replanteo de los actuales mecanismos de cobertura social.

Para Carmen R. González, desde Cuba, nos encontramos ante un cambio, motivado por los flagelos de la globalización y el envejecimiento, que precisan de políticas ágiles y proactivas que mantengan activado el empleo, como fundamental garante de la protección social.

Actividades REI en Seguridad Social

RELATORIO DE FOROS Y OTRAS ACTIVIDADES

FORO

En lo que se refiere a España, se indicó (José A. Panizo) la polémica que ha planteado la propuesta de Directiva de ordenación del tiempo de trabajo, que ha sido calificada por el actual Ministro de Trabajo como una “norma que, para ordenar el tiempo de trabajo en el siglo XXI, nos retrotrae al siglo XIX”. No cabe duda que en la Unión Europea, al socaire de la globalización, la competencia de los mercados emergentes y los cambios tecnológicos, “soplan aires neoliberales” que reclaman una mayor flexibilidad en las relaciones laborales y una mayor presencia de los mercados (y no del Estado) en la articulación de los mecanismos provisionales, así como de la gestión de los servicios sanitarios y sociales.

Para Patricia Giménez, desde Paraguay, resulta complejo establecer mayor índices de flexibilidad cuando se producen unos amplios niveles de informalidad en el empleo, que repercuten directamente en la protección (desprotección) de la población. Por ello, uno de los retos consiste en lograr un desarrollo amplio de sensibilidad social, incidiendo en que el seguro social no es un gasto, sino una inversión de futuro que puede favorecer, no sólo a los trabajadores, sino también a la competitividad en la empresa y, por ende, a los beneficios de la mismas.

Por último, desde la República Dominicana, Wladislao Guzmán reseñó algunos de los mecanismos existentes en su país para la mejora de la cobertura social de grupos vulnerables, como es el de Solidaridad Social para los indigentes y aquellos que no pueden completar un salario mínimo nacional, aunque los trabajadores del sector informal aún no han podido disfrutar de los beneficios del sistema de seguridad social, porque todavía no se ha implementado el régimen contributivo subsidiado.

CONCLUSIONES

Para la mayoría de los participantes en el Foro, la flexiguridad, en sí misma considerada, puede encerrar aspectos positivos, si, al tiempo que los mecanismos de mayor flexibilidad en el empleo y en las relaciones laborales, se establecen en paralelo otros de mayor cobertura social de los trabajadores y de los ciudadanos, en general. El peligro está en que se primen los aspectos de flexibilidad, dejando para un segundo lugar (o, incluso, sin implantación real) la otra cara de la flexiguridad, es decir, el aumento de la protección social. Y este peligro, para casi todos los participantes en el foro, es particularmente intenso en buena parte de los países iberoamericanos y, sobre todo, en los países de menor desarrollo económico y social.

En síntesis, a la pregunta inicial del foro sobre si la flexiguridad representaba una innovación de los mecanismos anterior-

es de cobertura social o, por el contrario, era una nueva presentación de fórmulas ya experimentadas, hay una gran coincidencia en que la flexiguridad “...representa más de lo mismo”.

FORO 2

Sistemas de capitalización vs. sistemas de reparto

Coordinador: José Antonio Panizo Robles, Coordinador Institucional de la REI en Seguridad Social.

Fecha de realización: Julio de 2008.

OBJETIVOS DEL FORO

Intercambiar opiniones sobre las ventajas e inconvenientes de cada uno de los sistemas financieros -de capitalización vs. de reparto-; así como conocer la opinión de los participantes sobre cómo podrían evolucionar estos teniendo en cuenta los retos, desafíos y nuevos marcos económico y social.

DESARROLLO DEL FORO

El foro tuvo 32 participaciones, correspondientes a 10 países (Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, El Salvador, España, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay), cuyas opiniones fueron, en síntesis, las siguientes:

Desde Cuba, Carmen González señaló la importancia del sistema de reparto, ya que éste es el más idóneo para hacer frente a los retos y desafíos que se ciernen sobre la protección social; al mismo tiempo que incrementa la producción y la productividad y la lucha contra la economía irregular.

Desde España, A. Guindos nos indicaba que los sistemas de capitalización casi siempre se contemplan desde la perspectiva individual, aunque existen también fórmulas de capitalización colectiva. Además, un sistema de reparto con excedentes, debería suponer una operación de extorno o reducción de cuotas para empresarios y trabajadores.

En otro sentido, para J. A. Panizo (España), uno de los problemas que han tenido los sistemas en capitalización ha sido la falta de transparencia y el no suministrar información correcta a los afiliados de las Administradoras. La fuerte competitividad existente en los sistemas en capitalización (como consecuencia de la multiplicidad de las Administradoras) suele llevar a suministrar una información que, aunque no pueda

considerarse incierta; sin embargo, no suele ser lo completa que debería ser.

Hector R. Montaña, desde Colombia, nos informó que en su país funcionan paralelamente los dos sistemas. Sin embargo, actualmente, son muchas las personas que retornan al sistema de reparto desilusionados por el incumplimiento de muchas de las ventajas que ofrecía el sistema de capitalización. Además, la dependencia del sistema de capitalización del comportamiento de la Bolsa ha arrojado grandes pérdidas que impactan considerable en los saldos de las cuentas de ahorro individual de los afiliados. Por ello, para nuestro participante deberían buscarse formulas mixtas que logren impactar en cobertura, solidaridad, equidad y acceso.

Para nuestra compañera argentina, Claudia Bustamante, los sistemas, en sí mismos, no son ni buenos, ni malos; sino que cada sociedad elige el sistema que más le conviene, de acuerdo a sus necesidades, si bien ha de tenerse en consideración el carácter fundamental para un país de contar con instituciones fuertes y donde las leyes se cumplan en todos los sentidos.

Desde El Salvador, para José R. Castillo el problema no radica en saber cuál de los dos sistemas (capitalización o reparto) presenta más ventajas, sino de ser conscientes que los sistemas, sin importar su régimen financiero, deben estar bien diseñados para que los trabajadores puedan cubrir su estado de necesidad en el momento de convertirse en pensionado.

A su vez, J. Murillo, desde Nicaragua, nos daba cuenta de que en dicho país, en el año 2000, se había iniciado todo lo pertinente para cambiar el Sistema Público de Pensiones (SPP) por el de cuentas individuales -más conocida como Sistema de Ahorro de Pensiones (SAP). Tras una serie de debates y cálculos actuariales, en los cuales tuvo una participación directa, se llegó a la conclusión que no era conveniente cambiar de sistema.

Para nuestra compañera de Paraguay, A. González Paciello, como premisa básica ha de tenerse en cuenta la existencia de la responsabilidad del Estado en la Seguridad Social a la que deberían acceder todos los ciudadanos; pero también la responsabilidad de quienes pertenecemos a instituciones de Seguridad Social y los ciudadanos. Los sistemas de Capitalización Individual y de Reparto deberían ser considerados como caminos que nos permitan encontrar el sistema que se adecue mejor a las necesidades de los distintos países.

Desde Bolivia, J D. Jiménez afirma que, al menos en América Latina, las reformas llevadas a cabo en los sistemas de Seguridad Social han ido de la mano de las reformas económicas. Es decir, que han sido complemento de modelos económicos y también de reformas políticas. Desde la óptica del sis-

tema de Bolivia, el sistema de capitalización individual ha sido mucho más eficiente, en términos de administración, que el de reparto. No obstante, se inclinaba por un sistema mixto, en el que el nivel básico sea de reparto y el complementario estuviese articulado en el de capitalización individual.

A su vez, A. Colli, teniendo en cuenta la experiencia de Uruguay, también se inclinaba por la consideración de que, antes que un sistema de capitalización o de reparto, el mejor sistema sería aquel que cada pueblo pueda articular en atención a sus prioridades, posibilidades y necesidades a cubrir.

Una posición semejante fue la defendida, desde la República Dominicana, por W. Guzmán, quien tras efectuar un análisis de las ventajas y desventajas de cada uno de los dos sistemas (de reparto y de capitalización) concluía en la no existencia de sistemas buenos o malos, sino que cada pueblo ha de optar por el sistema que más le convenga, de acuerdo a sus necesidades.

CONCLUSIONES

Tanto el sistema de reparto como el de capitalización presentan aspectos positivos, pero también muestra factores desfavorables. En consecuencia, serán las necesidades de cada Estado, las opciones políticas, las prioridades que se marquen y las posibilidades económicas las que aconsejen el establecimiento del mejor sistema, que debe ser articulado en cada país, sin imposiciones foráneas.

Dentro de esta conclusión, en las intervenciones hay una cierta posición común sobre las bondades de un sistema mixto, en el que las prestaciones básicas o con tendencia a la universalidad se asienten en el sistema de reparto, dejando para la capitalización (sea individual o colectiva) el nivel de protección adicional.

FORO 3

Envejecimiento de la población: un reto para los sistemas previsionales

Coordinador: José Rodolfo Castillo, Coordinador Temático de la REI en Seguridad Social.

Fecha de realización: septiembre de 2008.

OBJETIVOS DEL FORO

Conocer las opiniones de los participantes sobre la forma en que los diferentes gobiernos deben enfrentar, desde el

FORO

punto de vista previsional, el envejecimiento de la población y qué medidas de solución se deben adoptar para su solución.

DESARROLLO DEL FORO

El total de las 41 intervenciones se sistematizan, en términos generales, en las siguientes ideas:

El profesor Panizo, entre otras cosas, sostiene que el envejecimiento de la población (como consecuencia del crecimiento de la esperanza de vida y de la bajada de las tasas de natalidad) es una constante que está presente en todos los países con mayor o menor intensidad, por lo que es necesario reflexionar sobre su incidencia en los sistemas de protección social y, dentro de ellos, en los sistemas de pensiones.

El problema del envejecimiento de la población, para Sergio Tamayo (El Salvador) deberá resolverse tomando en cuenta el tema fiscal de manera responsable (pactos fiscales), prestando suficiente atención a la provisión de niveles de pensiones adecuadas a los niveles de subsistencia y a la reducción de la pobreza entre la población en edades avanzadas. Un primer paso es realizar una evaluación actuarial, considerando únicamente las pensiones contributivas, para luego ver la viabilidad en los temas de pensiones universales.

Para Norma Colzani (Argentina), el incremento de los porcentajes de los adultos mayores es indiscutible y además conflictivo, ya que implica interrogantes respecto de la forma en que los gobiernos deben comportarse para obtener el bienestar económico y social de este colectivo. De aquí, su sugerencia, reforzada por Claudia Marcela, de que el Estado comience a educar a la población en torno a la idea de que los ancianos son algo más que un gasto social.

Nelson Denicol (Brasil) nos comenta que el envejecimiento de la población en los países iberoamericanos es una realidad que será muy difícil de enfrentar por parte de los sistemas previsionales. Sostiene que las soluciones para enfrentar el futuro de la previsión social pasa por la planificación y el debate social.

Sin embargo, para Ramón Emilio Flaquer (República Dominicana), el envejecimiento de la población no debe ser tratado como un tema separado porque sobre éste influyen demasiadas variables que van desde las nuevas costumbres de las parejas de tener pocos o ningún hijo para no asumir responsabilidades hasta los problemas de desempleo y falta de oportunidades para nuestros jóvenes, pasando por los deficientes sistemas sanitarios y de educación y las crisis financieras.

Roger Murillo (Nicaragua) propone la creación de un Banco que ofrezca créditos a los asegurados, siendo su único fiador; y que los Institutos de Seguridad Social construyan sus propias clínicas médicas para atender a sus asegurados. Actualmente existen más de 40 clínicas, muchas de ellas no confiables que le venden el servicio a la institución para el seguro de enfermedad maternidad. Según él, estos proyectos generarían un rendimiento excelente, y no sería necesario incrementar drásticamente las cotizaciones de pensiones ni hacer cambios paramétricas.

El envejecimiento, dice Adriana Colli (Uruguay), no se debe sólo a un descenso de la natalidad, sino por aumento de la expectativa de vida que conlleva el pago de prestaciones por mayores períodos que los actuales (idea compartida por Gustavo Reyes, Ecuador). Además, la reforma al sistema de protección social, por ser un tema de mucha sensibilidad pública debe contar con la participación de la ciudadanía mediante la concreción de un amplio dialogo social que recupere, como dice Panizo (España), los "contratos sociales", buscando verdad y transparencia.

Sin embargo, Carlos Fernández (El Salvador) afirma que los países latinoamericanos no cuentan con los medios para atender las necesidades de sus ancianos, con independencia de las diferentes reformas previsionales y la ampliación de cobertura social: sólo vamos modificando en el camino los sistemas y no proyectándonos en algo más completo para solventar el problema del envejecimiento.

Y, por último, desde Uruguay, Martín Naranja nos comenta que los sistemas previsionales se encuentran ligados en la evolución de la población. Por lo tanto, la Demografía es una ciencia que debe tenerse en cuenta para hacer previsiones ya que la evolución de la población genera nuevas y distintas necesidades con el paso del tiempo.

CONCLUSIONES

Los sistemas previsionales deben acompañarse a los tiempos y prever un aumento en su asistencialismo como consecuencia de dos fenómenos simultáneos: por un lado, el aumento del número de personas en la cohorte de los pasivos y, por otro lado, la disminución de la cantidad de activos porque el número de jóvenes es menor y, consecuentemente afecta la relación activo/pasivo.

FORO 4

Los sistemas de pensiones y las crisis financieras

Coordinador: José Antonio Panizo Robles, Coordinador Institucional de la REI en Seguridad Social.

Fecha de realización: octubre de 2008.

OBJETIVOS DEL FORO

Intercambiar opiniones y experiencias acerca de la incidencia de la crisis financiera sobre el sistema de pensiones y, en particular, sobre la decisión del Gobierno argentino de sustituir el sistema de capitalización por uno de reparto.

DESARROLLO DEL FORO

Hubo 27 intervenciones, las cuales deben valorarse muy positivamente porque el tema de debate precisaba de cierta especialización, lo que pone de relieve la experiencias y conocimientos de los miembros de la REI en Seguridad Social.

Respecto de la primera cuestión -la incidencia de la crisis financiera sobre el sistema de pensiones- ha habido unanimidad acerca de dos cuestiones de los sistemas de capitalización:

- la necesidad de fortalecer la regulación de las Administradoras de Pensiones, ya que es preciso que el Estado intervenga para garantizar que en el futuro y durante los períodos posteriores al cese en la actividad en razón de la edad, los trabajadores cuenten con una renta que les sustituya adecuadamente los ingresos que se venían percibiendo en la época de actividad laboral y/o profesional.

- La revisión de las mallas de seguridad de las inversiones realizadas, de modo que éstas no queden afectadas (o, al menos, reducir el impacto) por las variaciones de los mercados financieros.

En cuanto a las incidencias de las turbulencias financieras sobre los sistemas de capitalización, se observaron dos tendencias:

- Primera tendencia: los sistemas de pensiones en capitalización van a sufrir de forma muy directa los embates de las fluctuaciones de los mercados financieros, lo que -además de los daños a nivel individual- pondrá a prueba los medios de control de las entidades supervisoras de los sistemas de pensiones, obligándoles a un replanteamiento de las estrategias de supervisión que ataque los orígenes de los problemas deri-

vados de las malas prácticas de los bancos comerciales (especializados en créditos hipotecarios), combinados con los bancos o fondos de inversión.

- Segunda tendencia: se puso de relieve la escasa incidencia de la crisis financiera en los fondos de pensiones, dadas las cautelas en las inversiones y los mecanismos de control de las entidades de supervisión.

La importancia del debate de la reforma previsional argentina se debe a que es el primer país que, tras haber dado el paso de conversión de un sistema de reparto en un sistema mixto, se abandona éste para volver a la situación anterior: un sistema de pensiones único basado en la solidaridad colectiva y en el método financiero de reparto. Esto pone en cuestión algunas de las "ideas - fuerza" que estaban presentes en las reformas estructurales que, sobre los sistemas de pensiones públicas, se establecieron a partir de la década de los ochenta del pasado siglo.

Al igual que en el anterior tema, también se evidenciaron dos posiciones:

- **Posición 1:** la solución que se intenta dar en Argentina responde a las ineficiencias que venía arrastrando el sistema de capitalización, respecto a la falta o insuficiencia de cobertura para amplias capas de la población. Esto, indudablemente, al final del período iba a presionar sobre los recursos públicos, ya que corría el peligro sobre el Estado de tener que afrontar el pago, total en un supuesto y parcial en otro, -con diferente grado de intensidad-, de las prestaciones derivadas del sistema mixto.

- **Posición 2:** sin negar la necesidad u oportunidad de la reforma; sin embargo se ponía de relieve que, tal vez, en el momento actual -y debido precisamente a las crisis financieras- no era el mejor momento para realizar unos cambios de tan amplia magnitud.

CONCLUSIONES

Lo más importante de este foro es que subraya, por un lado, la caída de determinados mitos sobre los que se habían asentado las reformas integrales de las últimas décadas del siglo pasado; y, por otro lado, que el sistema de pensiones debe articularse en función de las necesidades, posibilidades y prioridades de cada país (seguramente basándose en sistemas que combinen los aspectos positivos de ambas modalidades; pero que, en todo caso, estén vertebrados por una rigurosidad en la gestión, la transparencia y la legitimidad social del sistema).

EVENTOS Y CONVOCATORIAS

MÁSTER OISS

XII MÁSTER EN DIRECCIÓN Y GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL
Fecha límite de matrícula: 30/12/2008.

IX MÁSTER EN PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE RIESGOS LABORALES
Fecha límite de matrícula: 30/12/2008.

VI MÁSTER EN DIRECCIÓN Y GESTIÓN DE PLANES Y FONDOS DE PENSIONES
Fecha límite de matrícula: 30/12/2008.

VII MÁSTER EN DIRECCIÓN Y GESTIÓN DE SERVICIOS DE SALUD
Fecha límite de matrícula: 30/03/2009.

Para más información:
http://www.oiss.org/rubrique.php?id_rubrique=75

Del 9 al 10 de diciembre de 2008,
Santiago, Chile
JOINT ISSA-CISS-OISS HIGH-LEVEL INTERREGIONAL MEETING ON PENSION REFORMS

Para más información:
<http://www.issa.int/aiss>

Del 19 al 20 de marzo de 2009,
Montevideo, Uruguay
SEMINARIO TÉCNICO POLÍTICAS FAMILIARES PARA ENFRENTAR LOS CAMBIOS EN LAS ESTRUCTURAS FAMILIARES Y EN EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Para más información:
<http://www.issa.int/aiss>

Del 18 al 20 de mayo de 2009,
Veracruz, México
FORO REGIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS AMÉRICAS

Para más información:
<http://www.issa.int/aiss>

Del 3 al 5 de junio de 2009,
Sevilla, España
CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN EN LA SEGURIDAD SOCIAL

Para más información:
<http://www.issa.int/aiss>



SEMINARIO OISS 2008

La Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), la Fundación Carolina y la Fundación CEDDET concedieron 45 becas a funcionarios latinoamericanos para asistir al seminario asociado a la quinta edición de los cursos del área de Cohesión Social y Gestión de la Seguridad Social: "Especialización en Técnicas Actuariales y Financieras de la Previsión Social, 5ª ed.", "Especialización en Gestión de Recaudación de los Recursos de la Seguridad Social, 5ª ed." y "Especialización en Gestión de Prestaciones Económicas de la Seguridad Social, 5ª ed."

El evento tuvo lugar en la sede de la OISS en Madrid, del 9 al 13 de junio de 2008. Durante esa semana, participantes procedentes de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay tuvieron la oportunidad, por un lado, de intercambiar conocimiento y experiencias de los diversos sistemas de seguridad social latinoamericanos; y, por otro lado, conocer las instituciones (y su funcionamiento) del sistema de seguridad social español.



Revista de la
Red de Expertos Iberoamericanos en **S**eguridad
Social

Número 3 - 2º Semestre de 2008

www.ceddnet.org

www.oiss.org

Si usted no es miembro de la REI y está interesado en recibir los próximos números de esta Revista, notifíquelo a redes@ceddet.org

