



Oficina  
Internacional  
del Trabajo

# Reformas de los sistemas de pensiones: visión de la OIT a partir de la experiencia internacional

Seminario de la Comisión Presidencial sobre el Sistema de Pensiones

Santiago de Chile, 16 de junio 2015

**Isabel Ortiz**

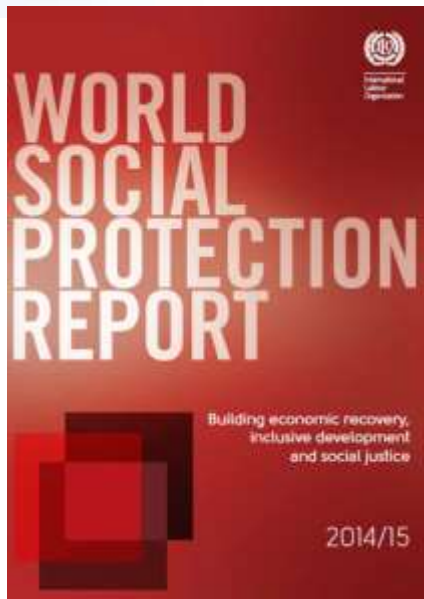
**Directora, Departamento de Protección Social**

**Oficina Internacional del Trabajo**

**Ginebra, Suiza**

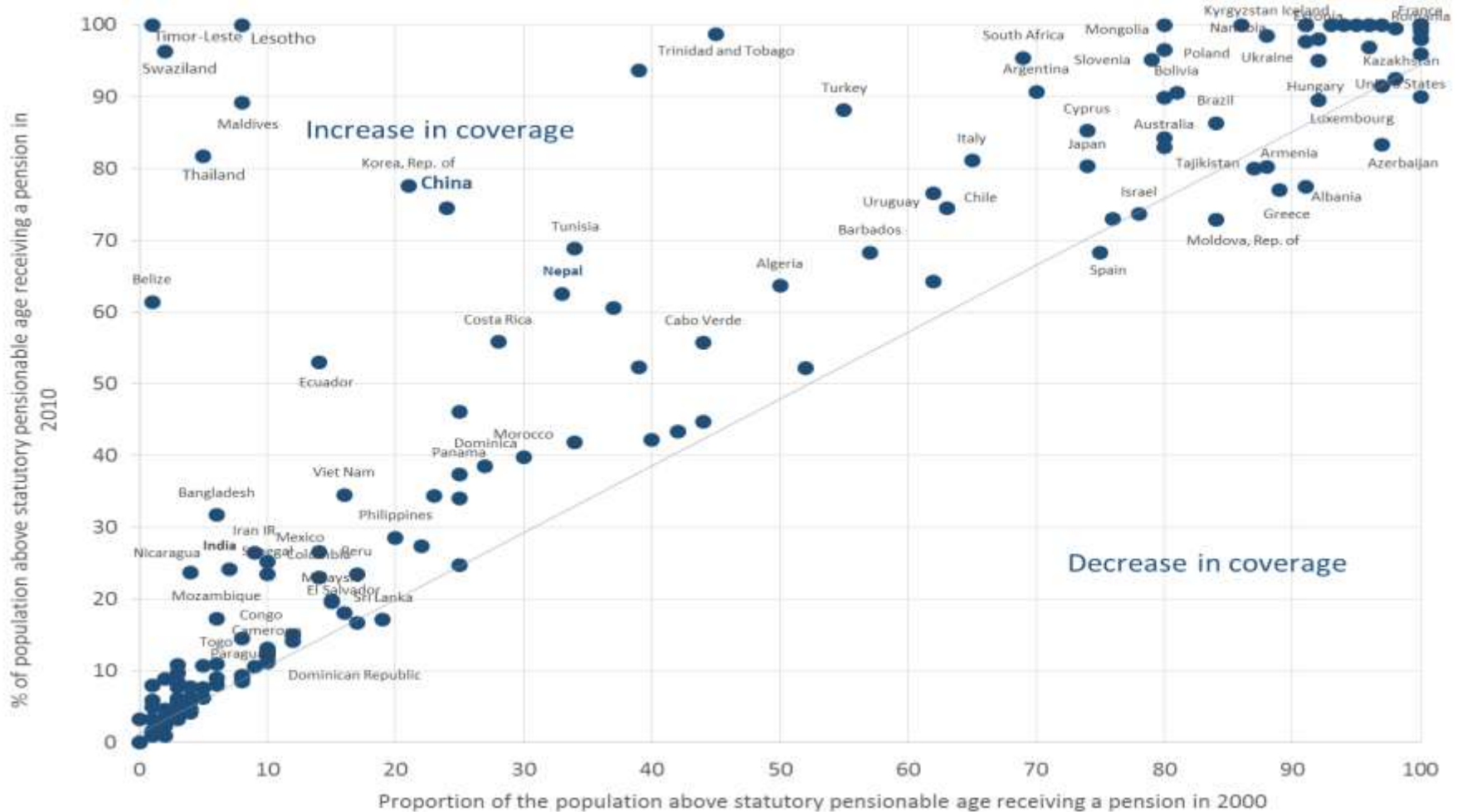
# Reformas de los sistemas de pensiones: resumen

- La mayoría de países tienen sistemas de pensiones públicos, muchos realizando reformas paramétricas para asegurar su sostenibilidad
- 23 países privatizaron su sistema de pensiones (1981-2003); cerca de la mitad han revertido las reformas, re-nacionalizando parcial o totalmente el sistema de pensiones
- Reformas en los sistemas/pilares públicos han llevado a una expansión significativa de la cobertura (2000-2010). Pero aún la mitad de la población adulta mayor del mundo no disfruta de pensiones



- Suficiencia («adequacy») de las pensiones es importante en cualquier sistema
- Basado en el ***Informe Mundial de la Protección Social 2014-2015***, así como *Convenios y Recomendaciones internacionales*, en particular el *Convenio 102 (Normal mínimas de la Seguridad Social)* y *Recomendación 202 (Pisos de Protección Social)*.

# Sistemas de pensiones: expansión de la cobertura entre 2000-2010 gracias a las reformas en los sistemas/pilares públicos, pero...



- (1) Los montos de las pensiones ¿cumplen con el principio de suficiencia?
- (2) En los países en desarrollo se necesitan mayores esfuerzos para la extensión de la cobertura.



International  
Labour  
Office

# Sistemas públicos de pensiones: reformas paramétricas garantizan la sostenibilidad

- Aumento de la edad de jubilación
- Reducción de beneficios
- Aumento de las tasas de cotización
- Incentivos para la postergación del retiro
- Penalización del retiro anticipado
- Modificación de la fórmula de cálculo
- Modificación de los criterios de elegibilidad
- Otras medidas.



Fuente: Social Protection Database, ILO.



# Revirtiendo la privatización de las pensiones

International  
Labour  
Office

## **1981-2008: 23 países privatizaron (parcial o total) sus sistemas de pensiones**

- Primero fue Chile (1981) y la última fue Rumania (2008)
- En América Latina (13): Chile 1981, Perú 1993, Argentina y Colombia 1994, Uruguay 1996, Bolivia y México 1997, El Salvador 1998, Nicaragua 2000, Costa Rica y Ecuador 2001, República Dominicana 2003 y Panamá 2008.
- En Europa del Este (10): Hungría 1998, Polonia 1999, Letonia 2001, Bulgaria, Croacia y Estonia 2002, Lituania 2004, Eslovaquia 2005, Macedonia 2006, y Rumanía 2008.
- Se trata de un pequeño número de países (23 de los 192 países del mundo)

## **2000: reversión de la privatización**

- En varios países de América Latina, las reformas fueron declaradas inconstitucionales o anuladas antes de la aplicación (por ejemplo Ecuador y Nicaragua), los países mantienen un sistema público de pensiones.
- Una re-nacionalización total o parcial de los activos acumulados en los sistemas privados obligatorios en la Argentina (2008), Bolivia (2010), Hungría (2010), Polonia (2013), Bulgaria (2014) y Kazajstán (2013).
- Varios más países están considerando la reversión en 2015: Chile, El Salvador, Rusia



# 9 lecciones aprendidas después de tres décadas de reformas privatizadoras

## La privatización ha fallado en resolver los problemas de los sistemas de pensiones

- 1. Baja cobertura:** las reformas no tuvieron ningún impacto en la mejora de la cobertura, ya que los pobres no tienen ninguna capacidad para contribuir a los costosos sistemas de seguros privados, ni las compañías administradoras de fondos de pensiones tienen interés en cubrir a los pobres o personas en el sector informal con ingresos erráticos. La alta informalidad limita la cobertura de la seguridad social.
- 2. Los altos costos fiscales de la transición:** la transición desde un sistema público a un sistema privado totalmente fondeado, resultó gravemente subestimada, y se crearon nuevas y fuertes presiones fiscales, difíciles de pagar para la mayoría de los países.
- 3. Altos costos administrativos:** los cuales afectan negativamente las tasas de reemplazo prometidas





# 9 lecciones aprendidas después de tres décadas de reformas privatizadoras

- 4. El riesgo de las fluctuaciones del mercado financiero pasó a los pensionistas**, quienes corren el riesgo de perder sus ahorros en caso de crisis en los mercados financieros. En casos como Chile, el Estado (los contribuyentes) luego de estar pagando los muy altos costos de transición a las AFPs, tuvo que actuar como garante de última instancia, y pagar complementos a las pensiones (aportes previsionales solidarios o APS) pues eran muy bajas, y proporcionar una pensión básica para los ciudadanos (el contribuyente pago dos veces).
- 5. Contribuyen a la desigualdad:** Los sistemas de cuentas individuales han contribuido a aumentar la desigualdad. Con excepciones, ha generado altos niveles de ganancias para las compañías administradoras de fondos de pensiones— y han perdido la capacidad de redistribución que tienen los sistemas públicos solidarios.
- 6. Impactos negativos para las mujeres:** Las cuentas individuales han exacerbado las desigualdades de género pues las mujeres cotizan menos años y tienen menor remuneración.



International  
Labour  
Office

# 9 lecciones aprendidas después de tres décadas de reformas privatizadoras

- 7. Reformas sin dialogo social adecuado ni basadas en los convenios de la OIT:** Los principios básicos del Convenio 102 de la OIT sobre mínimos de seguridad social no fueron tomados en cuenta como criterios de referencia para el diseño de las reformas – por ej. En Chile se abolió la contribución del empleador; además, las decisiones fueron adoptadas sin un diálogo social adecuado.
  
- 8. Reformas vinculadas a condicionalidades de prestamos del Banco Mundial:** Evaluación del Banco Mundial (2006) concluye que los programas de reformas de pensiones del Banco Mundial fueron prescriptivos, en vez de dar una solución óptima acorde con las necesidades de cada país; muchas reformas estuvieron estrechamente vinculadas con las condicionalidades de los programas de ajuste estructural (FYI El departamento de Protección Social del Banco Mundial abandono las privatizaciones de pensiones y trabaja en transferencias “*safety nets*”).
  
- 9. Efecto positivo en los mercados de capitales:** se reconoce que los sistemas privados han tenido un efecto positivo en los mercados de capitales, haciéndolos más líquidos y maduros. Sin embargo, los sistemas de pensiones no tienen como objetivo desarrollar los mercados de capitales, ni beneficiar al sector financiero; el objetivo es brindar seguridad económica en la vejez -un derecho humano reconocido.





International  
Labour  
Office

## En los años 90, la OIT alertó sobre los riesgos asociados a la privatización de las pensiones

En los años 90 se generó un intenso debate, con una fuerte crítica al modelo de reforma de pensiones del Banco Mundial, basado en la gestión privada y cuentas individuales. La posición de la OIT y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) fue que muchas de las deficiencias de los sistemas de pensiones públicos mencionadas por el Banco Mundial, se aplicaban igualmente o incluso en mayor medida a los sistemas privados. Por otra parte, que la estrategia de sustitución de los sistemas públicos de pensiones por sistemas privados de cuentas individuales implicaba un grado inaceptablemente alto de riesgo para los trabajadores y pensionados, que harían más costosa la protección de la vejez, y que la transición impondría una pesada carga para la actual generación de trabajadores. La OIT y la AISS clamaron por la adopción de un enfoque más eficaz y menos perjudicial, centrando los esfuerzos en las medidas para corregir las deficiencias en el diseño, así como las inequidades de los sistemas existentes.



International  
Labour  
Office

# ¿Por qué los países se están alejando de las cuentas individuales?

## 1. Los elevados costos de transición llevaron a un aumento de las presiones fiscales

- El financiamiento de la transición hacia las cuentas individuales exacerbó las presiones fiscales preexistentes (eg. En Chile, 5% PIB).
- En algunos casos fue necesario realizar un gasto público significativo para financiar las pensiones mínimas (esto es, el contribuyente tuvo que pagar dos veces,
- En Polonia y Hungría, las privatizaciones añadieron anualmente 1,5% del PIB a los déficits nacionales (la mayoría de los fondos de pensiones se invertían en bonos para pagar estos déficits, de modo que era necesario detener este ciclo que sólo beneficiaba a las compañías administradoras de fondos de pensiones).

## 2. Los buenos resultados prometidos no llegaron

**2.1. La cobertura se estancó y en algunos casos disminuyó:** en Chile, la cobertura como porcentaje de la fuerza laboral se mantuvo estancada en el 62 por ciento después de un período de casi 30 años transcurridos desde la reforma; en Bolivia, la cobertura pasó de 14 a 15 por ciento, es decir, que siguió siendo una de las más bajas en América Latina; y en Argentina, después de la privatización la cobertura se redujo de 46 a 45 por ciento de la PEA.



# ¿Por qué los países se están alejando de las cuentas individuales?

## 2. Los buenos resultados prometidos no llegaron (continuación)

**2.2. Tasas de reemplazo bajas, afectadas por los elevados gastos administrativos y los bajos rendimientos de las inversiones:** en los sistemas privados de México y Costa Rica, los miembros deben pagar, a lo largo de su carrera contributiva, el equivalente de 5 años de contribuciones por concepto de gastos administrativos.

**2.3. Las reformas transfieren los riesgos sistémicos** (demográficos y económicos, es decir, la extensión de la longevidad y las crisis financieras) del colectivismo al individuo; lo cual va en contra del objetivo de la seguridad social de proporcionar prestaciones seguras.

**3. Problemas de diseño e implementación - Falta de desarrollo de los mercados de capitales:** en la mayoría de los países donde se implementaron las reformas, los mercados de capitales no se han desarrollado lo suficiente como para garantizar el alto rendimiento de las inversiones que fue prometido (eg Kazakhstan); esto condujo a altas concentraciones, así como a bajas rentabilidades netas.



# ¿Por qué los países se están alejando de las cuentas individuales?

International  
Labour  
Office

## **4. La seguridad social para todos se convirtió en un negocio para unos pocos.**

### **Argumento desarrollista: ¿quién se beneficia de los ahorros nacionales?**

A menudo, grupos financieros internacionales son los principales accionistas de los fondos de pensiones o AFP nacionales. En Bolivia, la AFP Futuro de Bolivia SA => la suiza Zurich Financial Services AG, y AFP Bolivia Previsión SA => Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA ...

En Chile, uno de los accionistas mayoritarios de la AFP Provida SA era de Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA (España), más tarde Metlife Chile (2014). En la AFP Hábitat, los accionistas mayoritarios eran Citibank (Citigroup) y Invesco, después Prudential Financial (2014)

Cuando Argentina nacionalizó diez AFP extranjeras privadas (Ley 26465 11 2008). Los bancos internacionales y los grupos de seguros de BBVA (España), HSBC Holdings (UK), MetLife Inc (EE.UU.), e ING Groep NV (Países Bajos) se encontraban entre las empresas que dirigían los fondos. \$23-\$26 billones en activos y un adicional de \$4,5-\$5 billones en contribuciones cada año pasó al Administrador Nacional de Seguridad Social ANSES.



# ¿Por qué los países se están alejando de las cuentas individuales?

## 5. Captura de las funciones de regulación y supervisión

En muchos casos, los mismos grupos económicos responsables de la administración de los fondos de pensiones, tienen una influencia decisiva en las funciones de regulación y supervisión (representación formal o de facto en los órganos encargados de esas funciones), creando un grave conflicto de intereses. Como resultado, no se han creado los incentivos necesarios para que los administradores de los fondos de pensiones protejan los intereses de los afiliados.

## 6. Los sistemas de pensiones privados (cuentas individuales) son impopulares

En general, los sistemas de cuentas individuales no han disfrutado de una buena reputación y son impopulares. Los sistemas privados de pensiones han **contribuido a aumentar las desigualdades de género**. En algunos países de América Latina, la tasa de desempleo de las mujeres es el doble que la de los hombres, y el salario promedio regional de las mujeres es un 30% inferior al de los hombres. Las reformas aumentaron el número mínimo de cotizaciones requeridas para tener derecho a la pensión mínima, lo que afecta especialmente a las mujeres. Y el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo es discriminatorio, pues aplica las características individuales basadas en la pertenencia a un grupo; y como las mujeres viven más que los hombres, se ven afectadas en el momento del cálculo de la pensión. Las cuentas individuales eliminan la solidaridad entre hombres y mujeres.



International  
Labour  
Office

# **POSICIÓN OFICIAL DE LA OIT, SOBRE LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**





International  
Labour  
Office

# 10 principios centrales de la OIT en relación con las pensiones de la seguridad social

(con base en los convenios y recomendaciones de la OIT, en particular el C.102 y la R.202)

- 1. Seguridad social como derecho humano: universalidad de la cobertura, basada en la solidaridad social (Constitución de la OIT y varios instrumentos de la ONU)**
- 2. Solidaridad y financiamiento colectivo (C.102) a cargo de empleadores y trabajadores (trabajadores 50% máximo).**
- 3. Derecho a las prestaciones definidas, prescritas por ley (C.102)**
- 4. Suficiencia (“adequacy”) y previsibilidad de las prestaciones (C.102)**
- 5. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales (R.202)**
- 6. Responsabilidad general y primordial del Estado (CIT N° 89, 2001)**
- 7. Transparencia en la gestión y buena gestión financiera y administrativa (R.202)**
- 8. Participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas (R.202 y varios convenios de seguridad social)**
- 9. Sostenibilidad fiscal, económica y financiera (R.202; CIT N° 89, 2001)**
- 10. Responsabilidad del Estado (administración y financiamiento).**



International  
Labour  
Office

# Normativa clave de OIT en materia de pensiones

## Convenio N° 102

- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952: establece criterios mínimos para los regímenes de seguridad social – incluyendo prestaciones, diseño y gobernanza.

## Convenio N° 128

- Convenio sobre las prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967: supera requisitos establecidos en el C. 102

## Recomendación N° 202

- Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012:
  - Propone extensión horizontal via los “pisos de protección social”
  - Propone extensión vertical mediante estrategias nacionales negociadas
  - Establece criterios y principios sobre los pisos y las estrategias



International  
Labour  
Office

# Previsiones del Convenio 102 OIT, relativas a las prestaciones de vejez (pensiones)

## Características mínimas de las prestaciones

- Pago periódico y regular;
- Revisión regular del monto según inflación o evolución salarial;
- Pensión contributiva: al menos 40% de las ganancias previstas de un trabajador calificado hombre;
- Pensión de monto uniforme: al menos 40% del salario de un trabajador no calificado hombre;
- Pensión asistencial: prestación y recursos propios corresponden al menos a 40% del salario de un trabajador ordinario adulto no calificado hombre.



# Conferencia Internacional del Trabajo OIT N 89, 2001

International  
Labour  
Office

**“Conclusion 13.** En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales, en cambio, son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien se trata de una alternativa que existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen.”

**“Conclusión 4.** No existe un modelo idóneo único de seguridad social ...Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social. Todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos. En especial, las prestaciones deberían ser seguras y no discriminatorias; los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales...”



International  
Labour  
Office

## Elementos orientadores de cualquier reforma de pensiones

- 1. Garantizar la solidaridad y los efectos distributivos, independientemente de las decisiones sobre el financiamiento**
- 2. Garantizar cobertura universal**
- 3. Garantizar prestaciones seguras y predecibles (función de seguro)**
- 4. Equidad de género**
- 5. Buena gobernanza, participación tripartita, diálogo social**
- 6. Costos administrativos dentro de límites razonables**
- 7. El papel del Estado como garante financiero**
- 8. Cumplir cabalmente con el Convenio 102 de la OIT: solidaridad, financiamiento, prestaciones mínimas y otros requisitos.**

**El cumplimiento de estos objetivos difícilmente es posible en el tanto las cuentas individuales sean la pieza central del sistema de pensiones.**



Oficina  
Internacional  
del Trabajo

# Gracias

Visite: [www.social-protection.org](http://www.social-protection.org)  
<http://www.ilo.org/global/lang-es/>