

Situación actual y reforma de la seguridad social en México

Tendencias y reformas recientes en el ámbito internacional

Dra. Cristina Gomes

Instituto Belisario Domínguez

Senado de la República

México, DF

19 de agosto de 2014

Origen

- Las características del Estado de Bienestar son relacionados con la historia de cada país, contextos y coyunturas económicas, políticas, sociales y poblacionales.
- La idea de que el Estado debe regular y controlar los problemas sociales generados por la economía a través de legislación, acciones y políticas se desarrolla desde la antigüedad clásica.
- Europa Occidental: regulaciones y acciones existen desde el siglo XVI.
Inglaterra, Elizabeth I reconoce que la pobreza, el desempleo, las enfermedades y la muerte como situaciones de crisis familiar y amenazas para la sociedad: primeras Leyes de Pobres.
- Los pobres debían ser responsabilidad de la comunidad y objeto de legislación, políticas de protección social, financiadas por impuestos locales.
- Identificados diferentes grupos de pobres:
 - Pobres - los ancianos, los jóvenes, los enfermos (subsidios).
 - Desempleados: capaces de trabajar pero no encontraban trabajo, (trabajo)
 - “Vagabundos”: capaces que no querían trabajar (puniciones).
- Censos de población y sistema de supervisores: sistema de información, legislación y políticas federales aplicadas a nivel local. (Williams, 1998).

Evolución

- Las transformaciones políticas y económicas de fines del siglo XVIII caracterizan el surgimiento de los riesgos en el ejercicio del trabajo moderno, la explotación de mujeres y niños.
- **La Revolución Industrial y la industrialización:** intervención del estado en materia económica y prevención de crisis, mediante políticas para ordenar la producción capitalista industrial moderna, regular la ayuda a los pobres y contener los problemas de movilidad de mano de obra.
- **La Revolución Francesa, la República,** el bienestar: **movimientos obreros** e **instituciones de ayuda mutualista,** o de carácter voluntario o obligatorio y estatal en el caso de Alemania.
- De fines del **siglo XIX al inicio del siglo XX se dibujan los modelos de estado capitalista de Bienestar.**
- **Crisis económica de 1929,** guerra, destrucción y la influencia del bloque socialista: los estados retoman la reorganización política, social y económica,
- **Los Estados de Bienestar son consolidados entre 1930 y 1960** y comparten características de sociedades industrializadas, liberales y basadas en el derecho e igualdad entre ciudadanos.
- El Estado **asume su rol central como regulador y promotor de políticas sociales, frente a las demandas de los movimientos sociales y obreros,** los gobiernos adaptan la legislación y acciones a las condiciones de trabajo.
- Diferentes autores clasifican a los Estados de Bienestar en:
 - Socialdemócrata (escandinavos),
 - Liberal (Beveridge en Gran Bretaña , EUA, Canadá, Australia y Nueva Zelanda),
 - Conservador (Bismarckiano de Alemania, 1883-1889. Francia, Bélgica, Holanda, Italia).

MODELOS DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA

AUTOR	MEDIDAS		RÉGIMENES		
Esping-Andersen		Liberal	Conservador	Socialdemócrata	Mediterráneo
	18 países	Australia	Finlandia	Austria	
	Mercantiliz.	Canadá	Francia	Bélgica	
	Estrato social	Irlanda	Alemania	Holanda	
	Público-privado	Gran Bretaña	Japón	Dinamarca	
		Estados Unidos	Suiza	Noruega, Suecia	
Leibfried (1992)		Anglosajón	Bismarck	Escandinavo	Latino
	15 países	Australia	Austria	Dinamarca	Francia
	Derechos	Nueva Zelanda	Alemania	Finlandia	Grecia
	Ingresos	Gran Bretaña		Noruega	Italia, Portugal
		Estados Unidos		Suecia	España
Navarro y Shi (2001)		Liberal anglosajón	Demócrata	Socialdemócrata	Ex-fascista
	18 países	Canadá	Bélgica	Suecia	España
	Tradición	Irlanda	Holanda	Noruega	Grecia
	política	Gran Bretaña	Alemania	Dinamarca	Portugal
		Estados Unidos	Francia, Italia, Suiza	Finlandia, Austria	

Fuente: Llanos (2012)

Políticas Sociales en Europa

País	Seguro de Accidentes	Seguro de Salud	Previsión	Seguro Desempleo
ALEMANIA	1884	1883	1889	1927
GRAN BRETAÑA	1897	1911	1908	1911
FRANCIA	1898	1928	1910	1905

Fuente: Schmidt et al (2007) y Llanos (2012)

Beveridge - Informe de Seguros Sociales y Servicios Afines, 1942

- Integra los seguros sociales, la asistencia social y seguros suplementarios voluntarios:
 1. unificación administrativa
 2. integralidad de las prestaciones
 3. tarifa fija de contribución.
- Terminando la II Guerra Mundial, Declaración de la OIT – Seguridad Social como instrumento internacional.
- Todas las personas tienen derecho a la seguridad social: la protección que la sociedad proporciona a todos sus miembros, en contra de la reducción de ingresos frente a
 - enfermedad
 - maternidad
 - accidentes de trabajo
 - enfermedades profesionales
 - desempleo
 - invalidez
 - vejez
 - muerte.
- Contribuciones tripartita: trabajadores, empleadores y gobiernos.

La Era de oro, Keynes

- Después de la 2ª Guerra: “La edad de oro del capitalismo” fue el período de crecimiento económico sostenido más exitoso en el siglo XX, con la implementación de la perspectiva de JM Keynes y del Estado Social.
- El Estado asume un rol económico activo y la implementación de políticas de bienestar social y crecimiento económico.
- El modelo europeo de gobernanza recupera la idea de la sociedad responsable por sus ciudadanos y consolida la democracia y el modelo del Estado del Bienestar.

La deconstrucción del Estado de bienestar

- Tres últimas décadas: cambios económicos, sociales y demográficos, envejecimiento poblacional.
- Globalización, movilidad de capital, apertura comercial y financiera, democracia.
- Reformas del Estado de bienestar y reformas en la seguridad social en Europa y AL, en búsqueda de eficiencia, menores gastos sociales.
- Influencia de las organizaciones financieras internacionales y regionales (Banco Mundial, FMI, BID) incluso en las reformas de la seguridad social.
- En las siguientes décadas: altas en la inflación, altas tasas de interés y de desempleo.
- En los Estados Unidos: reducciones en impuestos y en el gasto fiscal aunadas a políticas de desregulación de la economía llevaron al aumento de la deuda pública y privada, déficit fiscal creciente hasta la crisis de 2008-2009 que se expandió por todo el mundo desarrollado.

Globalización y liberalización comercial y financiera en América Latina 1980-1999

- Al contrario de lo esperado, la apertura comercial y financiera en AL tuvo una asociación positiva con gastos en educación y seguridad social,
- Por tanto, la relación entre globalización, democracia y gasto social es más compleja que lo que supone el debate teórico sobre **eficiencia** versus **compensación** – son procesos dinámicos y pueden ocurrir simultáneamente.
- La relación entre globalización, políticas económicas domésticas y de protección social: se asume que los gobiernos y políticos tienden a
 - basarse en la hipótesis de la **eficiencia** al adoptar **cortes de costos** con la política social, o
 - **a proteger** el bienestar de la población basados en mecanismos de **compensación**.

Eficiencia *versus* compensación

1. **La hipótesis de la eficiencia** asume que la competencia internacional amenaza los gastos con programas sociales, financiados por **contribuciones de trabajadores y empresas**, **umentan los costes del trabajo**, generando aumento de los precios y afectando la capacidad de las empresas nacionales para competir en el mercado internacional.
- Los mercados financieros internacionales proporcionan a **los gobiernos** fuentes alternativas de capital (PRESTAMOS): **incurrir en deuda para pagar por los servicios sociales**. Sin embargo, los agentes internacionales evitan invertir en países que gastan más de lo que pueden, la competitividad internacional pone **limites sobre el gasto con bienestar**.
 - Las tasas de interés reales más altas pondrían también provocar una disminución de la inversión, obligando el **Estado a elegir entre las altas tasas de endeudamiento, aumento de impuestos o corte de programas sociales**. Los gobiernos elegirían los cortes.
2. **La perspectiva de la compensación** reconoce que hay limitaciones impuestas por la integración económica, pero se elige prioritariamente **atender a demandas compensatorias por protección social**, frente a la **inestabilidad social y el descontento** aumentan frente a los riesgos de los mercados internacionales y del modelo económico neoliberal. Los Estados fortalecen seguridad social, **umentarían los gastos sociales**.
- **Sin embargo**, sujetos a presiones electorales e intereses de grupos, los políticos en las **democracias otorgan fondos a programas sociales, más que los gobiernos autoritarios**. La democracia también está mediando la integración económica. Los países de OECD rechazan la hipótesis de eficiencia y varían en grados de apoyo a la tesis de la compensación.

Grupos de interés en gobiernos democráticos y gasto social 1999-2000

- Al inicio del siglo XX la apertura comercial apoyó la expansión de la seguridad social. Pero luego también hubo [resiliencia de gobiernos en asumir gastos y esquemas de protección \(1999-2000\)](#).
- Pero en países industrializados y democráticos se subestima la importancia de los partidos de izquierda, uniones de trabajadores y otras organizaciones sociales entre los grupos de presión que se movilizan frente a la apertura de los mercados, pues apoyaron la expansión del Estado de bienestar.
- [A diferencia de Europa, AL tuvo regimenes autoritarios después de la segunda guerra, un amplio sector informal, sindicatos y organizaciones socialdemócratas débiles](#), lo que reduce la capacidad de a demandas ciudadanas en contra de cortes sociales y por políticas compensatorias.
- Las [organizaciones financieras internacionales jugaron un papel sin paralelo en el mundo desarrollado, para promover la estabilización y ajustes rápidos en AL](#), lográndose la solvencia fiscal a través de la reducción o eliminación de beneficios considerados marginales para la productividad económica, con el objetivo de disminuir los gastos sociales.
- Otra [gran debilidad de AL](#) son las [bajas tasas de recaudación](#), necesarias [para mantener políticas de bienestar](#). Además, los gobiernos se debilitaron por las [crisis](#) económicas de los 1980s y 1990s.
- Los gobiernos democráticos elegidos justo después de dictaduras tuvieron dificultades para atender a demandas, y sufrieron consecuencias deletéreas para la estabilidad social en un momento crítico para la transición política.
- [Las clases medias y pobres, sufrieron con la restructuración económica](#), y la clase media representa grupos de intereses cruciales para formación de opinión pública.
- Ejemplos de [programas de emergencia](#) – PRONASOL en México y FONCODES en Perú.

Eficiencia *versus* compensación

Gastos e ingresos en la seguridad social

- La **Seguridad Social** es el componente del gasto social más pertinente para el debate de la eficiencia, pues **tiene un costo directo para los empleadores**, y la mayor parte de su financiación se usa con pensiones por vejez y discapacidad, indemnizaciones por despido y desempleo.
- Los cortes en la seguridad social dependen del poder organizacional y estabilidad de sus beneficiarios. Pero **los sistemas de pensiones en Latinoamérica son para clases privilegiadas y medias de trabajadores formales**, con capacidad de resistencia para proteger sus derechos.
- Los trabajadores del sector privado formal reciben la mayor parte de apoyos del estado, pero la **apertura comercial los pone en riesgo**, frente a la incertidumbre económica, discapacidades, enfermedades y retiro.
- Resultados de varios países revelan que **hay correlación entre el inicio de la crisis económica y el aumento de la gente que de repente se retira por razones de "invalidez" o "vejez"**. **Aumentan gastos. No se debe a envejecimiento todavía en AL.**
- **Las desaceleraciones en la economía acompañaron un aumento de las tasas de desempleo y están correlacionadas con aumentos en gastos con seguridad social.** **Disminuyen contribuciones.**
- Finalmente, la liberalización comercial puede ser correlacionada con las políticas de privatización, que afectan a los trabajadores del gobierno.
- Países que liberalizaron el comercio iniciaron con privatizaciones, y la seguridad social fue un camino para repasar recursos para los mas necesitados, **incluso los trabajadores de gobierno perdieron el empleo.**

Eficiencia *versus* compensación

Gastos con seguridad social en AL

- En **Europa Occidental**, las mejoras y protección en contra de las adversas consecuencias de la globalización sobre el bienestar explican las variaciones en el gasto social, y son influenciadas por los **sindicatos fuertes, los partidos socialdemócratas y estados efectivos**
- Sin embargo, **en AL estos actores no son esenciales para demandar gastos compensatorios en políticas sociales. En AL los factores y dinámicas son distintos y más complejos que los tomados en cuenta en la hipótesis de eficiencia o de la compensación.**
- El impacto de la apertura comercial en gastos sociales varía dramáticamente en AL.
- **Al contrario de lo esperado, la apertura comercial tuvo impacto positivo sobre el gasto agregado, así como con educación y seguridad social.**
- Hipótesis de **eficiencia no ha funcionado con reformas de la seguridad social en AL.**
- La perspectiva de **compensación** en las economías abiertas llevan los políticos a proteger a los trabajadores a través de los **beneficios de la seguridad social** y a combinar conceptos de compensación y eficiencia, principalmente a través de inversiones en capital humano.
- Por ello, recientemente se han retomado algunas **medidas keynesianas: fortalecimiento del papel del Estado y regulaciones** adecuadas por un poder público eficiente y capaz de hacer **inversiones públicas en políticas sociales.** (Avelino, 2005)

América Latina hoy

- Cambio de **inestabilidad macroeconómica y altas de inflación, pobreza y desigualdades** hasta los años 1980s **hacia programas de estabilización macroeconómicos**, reformas institucionales y autonomía de sus bancos centrales en la primera década de 2000.
- **El PIB creció a tasas anuales medias de 3.3 % , más del doble del 1.5 % de los años 1980s**. Las tasas de inflación fueron contenidas: en 2011 fue 10% en Argentina, 7% en Brasil y debajo de 4% en Chile, Colombia, México y Perú.
- Políticas monetarias adecuadas, menores déficits fiscales y débitos administrativos, la mayoría de los países **se resistió a la crisis financiera de 2008-2009 con pleno empleo**, tasas de desempleo de menos del 1% y las tasas de **pobreza siguen disminuyendo**.
- Al final de la década pasada, muchos gobiernos condujeron **políticas macroeconómicas contracíclicas efectivas** (BID 2012).
- En 2011 las **reservas internacionales llegaron a \$752 mil millones** (en la década anterior eran \$ 151).
- Reducciones en pobreza y desigualdades de 26.8% a 13.3%, **55 millones de personas fuera de la pobreza** comparado con el año 2000.
- El **Coefficiente de Gini bajó** (en 2011 bajó 6 puntos porcentuales o mas en Argentina, Brasil, Perú y Venezuela, y mas de 3 puntos en Chile y México y 2 puntos en Colombia).
- Entre 1990 y 2010 la **mortalidad infantil bajó** de 120 para 60 muertes por 1000 nacimientos vivos, la mortalidad materna de 50 a 25 por 100 mil nacimientos, y la **desnutrición crónica** (stunting) en niños menores de 5 años bajó de 25 a 12 % de la población. La **permanencia en la escuela y la media de años de escolaridad aumentaron**. La salud y educación de niñas alcanzaron la equidad o incluso superaron a los niños.

AL - Políticas Sociales Compensatorias

Pensiones contributivas

- La mayoría de los países de AL cuenta con **pensiones contributivas que cubren a los son asalariados formales**, algunos tienen esquemas para no asalariados (autoempleados, trabajando en base a tasa/pieza, o trabajando en firma familiar).
- La seguridad social está interconectada con el funcionamiento del mercado de trabajo, con amplias **implicaciones sobre la eficacia de estos programas, con ahorro doméstico y productividad**.
- La protección en contra del **desempleo** incluye requerimientos legales e indemnizaciones. **Las empresas y trabajadores internalizan los costos de estos beneficios.**
- Pero en la práctica las regulaciones son reforzadas con imperfecciones, **las empresas muchas veces evaden y demiten a los trabajadores asalariados ilegalmente.**
- Menos de 50% de los trabajadores participan de la seguridad social contributiva – sólo los formales. (excepto Uruguay, Chile, Brasil, Argentina y Panamá).

AL - Políticas Sociales Compensatorias

Pensiones no contributivas

- La política social, incluso de educación, seguridad social no contributiva y redistribución de ingresos fue ampliada **para revertir los resultados negativos de las dos décadas pasadas**.
- Los trabajadores informales (no asalariados) no están cubiertos por seguridad social en la mayoría de los países de AL.
- **Los programas no contributivos han aumentado rápidamente su presupuesto y cobertura en 13 países**, con **un costo medio de 0.56% del PIB** (Chile, Brasil, Colombia, México, Perú, Nicaragua, Argentina, Bolivia y Ecuador).
- Desde la mitad de los 1990s muchos países **empezaron programas compensatorios de pensiones no contributivas, seguros de salud, y transferencias monetarias** orientadas a los pobres.
- El **gasto social en AL aumentó mucho** desde 1990.
- Hay un **consenso creciente** entre políticos y tecnócratas sobre el desarrollo y la necesidad de **políticas compensatorias** para que los pobres tengan un piso mínimo de ingresos, y protección contra riesgos y capital humano para escapar de la pobreza.
- Estas políticas han sido diseminadas y **lograron mejorías en la vida de los pobres**.

AL - Políticas Sociales Compensatorias

Pensiones no contributivas

MAYOR COBERTURA Y MENOR POBREZA

- En Brasil la Previdencia Rural cubre 40%, lo que antes de la reforma eran 13%; en Argentina el Moratorium aumentó la cobertura entre 27 y 16% puntos para mujeres y hombres; en Chile la pensión no contributiva para los 60% mas pobres de la población, reduciendo la pobreza.
- La disminución de la pobreza de ingresos es menor porque las pensiones no contributivas permiten a una mayor parte de los adultos mayores parar de trabajar (evidencia de Brasil y México).
- El Seguro Popular de México alcanzó cubrir en 2010 a 43 millones; el Régimen Subsidiado en Colombia aumentó la cobertura de 30 a mas del 90%.

MAYOR COBERTURA Y MENORES RIESGOS

- En México Seguro Popular disminuyó los gastos catastróficos con saalud en 23% y el programa 70 y Más de pensiones redujo la brecha de pobreza de 0.61 para 0.46.

PERO AUMENTAN GASTOS SOCIALES

- Más importante, los programas no contributivos aumentan preocupaciones, pueden **costar caro**.
- La **Previdencia Rural de Brasil** tiene un valor de pensión alto (una tercera parte del PIB percapita), y la edad de elegibilidad es baja (60 años para hombre, 55 para mujer). Es de alto costo, alrededor de **0.89 % del PIB**. En **Argentina** el Moratorium cuesta entre **1.5 y 2% del PIB al año**.
- Además, como la población de **AL está envejeciendo** (de 7.6% en 2010 a 21% en 2050), el **costo** de estos programas no contributivos **aumentará** y en 2050.
- Los programas no contributivos **triplicarán su cobertura y el costo de beneficios**.

AL - Políticas Sociales Compensatorias

Pensiones no contributivas

PERO DESESTIMULAN EL EMPLEO FORMAL, Y LOS SISTEMAS CONTRIBUTIVOS

- A diferencia de los programas contributivos, los beneficios no contributivos **no están ligados al trabajo**.
- Los trabajadores **informales reciben beneficios sin pagar por ellos**.
- En 2009 Argentina extendió para trabajadores informales el subsidio para menores que 18 años de edad, pagados previamente solamente por formales, a través del programa Asignación Universal por Hijo.
- En 2011 el programa cubrió a 29% de todos los menores elegibles a un costo de 0.64% del PIB.
- Se estima que eso **redujo la probabilidad de que los trabajadores informales entraran en empleo formal** en 45% para mujeres y 30% para hombres.
- El **Seguro Popular de México** implementado en 2002, cuatro años después **trasladó 5% de reducción de empleo formal** en municipalidades que recibieron el programa inicialmente, reubicando entre 0.4 y 1% puntos del total **de empleos formales para informales**, lo que equivale **entre 160 mil y 400 mil trabajadores**, o entre 8 y 20% del total de empleos creados durante el mismo periodo.
- En **Colombia** el Régimen Subsidiado sugiere algo similar, con mayores impactos de **4% de trabajadores pasaron a la informalidad**.

Tránsitos entre mercado de trabajo formal e informal

- La segmentación de la seguridad social entre contributiva y no contributiva tiene 3 implicaciones:
 1. Reduce la eficacia total del seguro,
 2. Reduce ahorros domésticos
 3. Promueve mala distribución de recursos, con impacto negativo sobre productividad y crecimiento.
- Reduce la eficacia porque **transición de formal para informal es frecuente**. En Argentina y Brasil en un año 25 y 47% de informales transitó a formal, mientras 9 y 7 % transitó en la otra dirección.
- Como los trabajadores solo contribuyen para pensión cuando están empleados formalmente, la densidad de las contribuciones para los planes de pensión son bajas.
- Aun en Argentina, Chile y Uruguay, con mayor cobertura contributiva, las densidades contributivas son menores que el 55%, 47% y 58% respectivamente.
- Como resultado, las tasas de reemplazo, el montante de ingreso anterior al retiro reemplazado por pensiones será bajo, y las pensiones contributivas van hacer un pobre trabajo de ayudar a los individuos a suavizar su consumo entre el trabajo y el retiro.
- Los tránsitos entre empleo formal e informal resultan en una cobertura errática contra riesgos cubiertos por seguridad social (como muerte, discapacidad y pérdida de empleo).
- En cuanto al ahorro, las reformas de los sistemas de pensiones de los 1990s sustituyeron los beneficios definidos por contribuciones definidas, con el objetivo de aumentar la oferta de ahorros domésticos de largo plazo.

Segmentación y baja eficacia del mercado de trabajo

- Debido a la baja cobertura de pensiones contributivas, [la contribución de estos programas para el ahorro nacional es limitada](#).
- La gran extensión de pensiones no contributivas [mina los incentivos individuales para ahorrar](#) para los sistemas contributivos.
- La seguridad social segmentada puede estar [por detrás de la estagnación del crecimiento de productividad en la región](#).
- Su beneficio como seguridad social contributiva no es totalmente valorado por trabajadores, los programas contributivos actúan como tasas adicionales sobre el empleo formal.
- [Pensiones no contributivas](#) funcionan como [subsidio para empleo informal](#), porque trabajadores informales reciben al menos algunos de los beneficios que los formales reciben, con la diferencia que no pagan por ello con sus salarios.
- Además, cuando la seguridad social contributiva y regulaciones son forzadas imperfectamente, [las empresas pueden demitir los trabajadores asalariados ilegalmente](#), pero permanecen ineficientemente pequeñas para minimizar las chances de detección.
- Estas tasas y subsidios [distorsionan el precio del trabajo](#) hacia las empresas menores con trabajo asalariado, empresas familiares con trabajo no asalariado, y promueven más empleo informal.
- En México se encuentra que 90% de los 3.6 millones de empresas capturadas en Censos tienen menos de 5 trabajadores, 96% menos de 10, y solo 1% mas de 50. Pero menos que tres de 4 empresas son registradas con el Instituto de Seguridad Social (un pre-requisito para la formalidad).

Segmentación y baja eficacia del mercado de trabajo

- Actualmente se reconoce que la productividad en el sector informal es más baja que en el formal, entonces cualquier movimiento de recursos de lo formal para el informal va disminuir la productividad agregada.
- Los programas no contributivos introducidos en las dos últimas décadas han aumentado la protección de estos grupos no cubiertos con reducción sobre la pobreza.
- Entretanto, el interjuego entre estos dos sistemas distorsiona los incentivos para el mercado de trabajo y genera trade/offs costosos al extender la cobertura de la seguridad social de un lado, y la productividad, ahorros y consideraciones fiscales en el otro lado.
- Una salida sería promover el sistema contributivo a corto y mediano plazos, para que sea auto-sostenible, lo que implica generación de empleo formal para jóvenes y otros grupos y empresas informales y de baja productividad y fortalecer las políticas de desarrollo humano.

Reformas Recientes 2009 a 2013

- Búsqueda de Cobertura Universal
- Adecuación de focalización a los pobres, normativas, exenciones y límites de gastos
- Sustentabilidad financiera, con sistemas de ahorro para el presupuesto del Estado, considerar esperanza de vida y transferencia de planes privados a públicos
- Incentivos al trabajo, con igualdad de edad de jubilación por sexo, incentivos financieros, fin de jubilación anticipada
- Eficiencia administrativa, menores costos de administración, gestión única, sistemas de información.

Reformas recientes 2009-2013

Cobertura Universal

- El ingreso en la vejez contribuye para la reducción de la pobreza.
- Los planes de pensiones obligatorios o cuasi-obligatorios pueden ser públicos o privados.
- Pero no cubren parte importante de los trabajadores, los trabajadores informales, sobre todo en países de bajos ingresos como México: menos del 40% de la plantilla está cubierta por un régimen obligatorio de pensiones.

Tres tipos de intervenciones:

1. **Pensiones privadas**, además de los sistemas públicos: Polonia y Austria.
2. La introducción o ampliación de las **pensiones profesionales obligatorias**, Israel y Corea.
3. **Inscripción automática** en los sistemas voluntarios, Reino Unido.

Frente a la reducción de las pensiones públicas, los países han fomentado la participación en planes de pensiones **privadas profesionales o voluntarias**.

Creación de **pensiones públicas para categorías específicas**:

- familiares-cuidadores (Austria)
- prestaciones por maternidad (Francia)
- becas de investigación (Finlandia)
- nuevos empleados en el sector bancario (Portugal), desde la crisis de 2009 hay amenaza a la sostenibilidad futura de los fondos de pensiones de bancarios.

Reformas recientes 2009-2013

Cobertura Universal

- Chile (2011)
 - última fase de la reforma de 2008 para cubrir el 60% de las personas mayores **más pobres** en su sistema de **pensiones solidarias pública** (SPS), un **nuevo pilar**.
 - medidas para aumentar cobertura por **participación voluntaria en planes de ahorro e inclusión de los trabajadores jóvenes y de bajos salarios**, con **subvención pública** anual para apoyar a las aportaciones individuales;
 - un nuevo **marco regulatorio eficiente** para los planes voluntarios;
 - estímulos a la competencia entre los planes para **reducir los costos operativos**.
- Estados Unidos: **desgravación fiscal** para fomentar la participación a los planes privados entre personas de bajos ingresos.
- Luxemburgo: **reducción de la aportación mínima mensual** para planes de pensiones voluntarios.
- Italia y Nueva Zelanda en 2007, el Reino Unido en 2012: sistema nacional de **inscripción automática** de ahorros para el retiro de todos los trabajadores que no estén cubiertas por un plan de pensiones privado.

Reformas recientes 2009-2013

Adecuación

FOCALIZACIÓN

- Australia ofreció **mayores beneficios a los adultos mayores con mayor riesgo de pobreza**.
- Finlandia estableció una nueva **pensión mínima** en 2011, como un complemento a todos los pensionistas por debajo de un nivel mínimo de ingresos (687,74 euros mensuales en 2011).
- Grecia, el Reino Unido y los Estados Unidos conceden **pagos puntuales** a los pensionistas desde la **crisis** económica de 2009.
- Grecia y Austria crearon **bonos ocasionales** a pensionistas de bajos ingresos en 2010.

NORMATIVOS Y NUEVOS DERECHOS

- Grecia y México introdujeron **nuevas prestaciones** sujetas a verificación
- Chile y Grecia **modificaron sus pruebas de ingresos** para la asignación de los beneficios relacionados con los ingresos.
- Noruega modificó sus **normas para el cálculo de las prestaciones** de vejez en 2011, la elección de una pensión contributiva probada reemplaza la su tarifa plana de beneficio público contributivo.
- Portugal ha reforzado las **normas de elegibilidad** de ingresos a partir de 2013
- España ha aumentado las **prestaciones de supervivencia** para los que no tienen una pensión.

Reformas recientes 2009-2013

Adecuación

EXENCIONES

- Chile **abolió las contribuciones de salud** para personas con bajos ingresos
- México ha **eximido a las pensiones de impuestos**.
- Estonia creó un **nuevo suplemento de ingresos** en 2013 para todos los jubilados que brindan **cuidado a un niño de 3 años de edad o menos**, cuyo valor varía de acuerdo tanto con el número de niños atendidos y sus edades.

LÍMITES DE GASTOS

- Portugal **ha interrumpido el pago del 13º y 14º meses de pago de pensiones**.
- Grecia hubo el **corte progresivo de entre el 5% y el 19% en el valor de las pensiones** y se estableció un techo máximo.
- Corea ha aprobado un proyecto de ley que lleva gradualmente la **tasa de reemplazo de las pensiones del sector público por debajo del 49% al 40%** entre 2009 y 2028.

Reformas recientes 2009-2013

Sustentabilidad financiera

AHORRO PARA EL PRESUPUESTO DEL ESTADO

- Reforma de los **mecanismos de indexación** de pensiones, con **beneficios menos generosos**.
- La República Checa, Hungría y Noruega adoptaron un nuevo **índice de reajuste** pensiones,
- Austria, Grecia, Portugal y Eslovenia han **congelado ajustes automáticos**.
- Luxemburgo **redujo el ajuste de los beneficios en un 50%**,
- Alemania **redujo el incremento en los niveles de pensiones** en 2010 y suspendió el corte programado en las tasas de contribución en 2009.
- Australia, Finlandia y los Estados Unidos **congelaron las pensiones** y los **cambios en las normas de indexación** que reajustaban los niveles de beneficios de acuerdo con el índice de inflación.
- Grecia e Irlanda adoptaron medidas de consolidación fiscal. Irlanda **gravó las pensiones del sector público** y ha **limitado los primeros retiros** de fondos de pensiones y **privilegios fiscales**.
- Portugal también ha promulgado **gravámenes de pensiones**.
- Grecia ha **reducido la tasa promedio anual de devengo** y **atado la indexación** de las pensiones a la variabilidad **del índice de precios al consumidor (IPC)**, y ahora calcula las prestaciones de jubilación sobre la base de la vida útil promedio de pago en lugar de salario final; y, desde 2013, **ha reducido las pensiones** mensuales superiores a 1 000 EUR por entre 5% y 15%.
- Nueva Zelanda ha **recortado los créditos fiscales para las contribuciones en un 50%** hasta un límite máximo de NZD 521 y **suspendió exenciones fiscales** para los empleadores y empleados.
- Australia **redujo a la mitad las tapas** en las **contribuciones concesionales gravadas a planes privados** (2009) y **aumentó la tasa de impuestos** para los contribuyentes **más ricos** con pensiones privadas.

Reformas recientes 2009-2013

Sustentabilidad Financiera

ESPERANZA DE VIDA

- Noruega: los trabajadores más jóvenes tuvieron sus **beneficios vinculados a la esperanza de vida** y su cálculo ahora se basan **en el total de años de contribución**, y no en los mejores 20 años.
- Finlandia, también, ahora vincula las pensiones con los ingresos de la **esperanza de vida** y España hará lo mismo para todas las pensiones en el futuro próximo.
- Una propuesta de reforma se está debatiendo actualmente en España (septiembre de 2013) que debe anticipar el momento ya que cuando las pensiones se vincularán a la esperanza de vida: 2027-2019.

PLANES PRIVADOS TRANSFERIDOS A FONDOS PÚBLICOS

- Algunos países de Europa Central han **alterado el equilibrio entre los sistemas público y privado**.
- Hungría ha **desmantelado gradualmente el segundo pilar obligatorio** desde el final de 2010 y transferido a las cuentas del primer pilar.
- En Polonia, las contribuciones a los **planes privados se reducirán progresivamente** desde el 7,3% al 3,5% para permitir un aumento de las contribuciones a su nuevo pay-as-you-go del pilar de financiación pública.
- La República Eslovaca permitió a los trabajadores **volver al régimen estatal** de los planes privados de DC en junio de 2009, adoptó las pensiones profesionales voluntarias para los nuevos participantes en el mercado laboral. Sin embargo, en 2012, **las pensiones privadas fueron nuevamente obligatorias**.

Reformas recientes 2009-2013

Incentivos al trabajo

Visan **alargar la vida laboral** con tres tipos de medidas:

- 1) el **aumento de la edad legal de jubilación**;
- 2) mejorar la provisión de **incentivos financieros al empleo** por medio de bonos de trabajo y complementos de prestaciones de pensiones a la jubilación;
- 3) menores o **nulos programas de jubilación anticipada**.

EDAD DE JUBILACIÓN IGUAL PARA HOMBRES Y MUJERES

- En la última década, la mayoría de los 34 países de la OCDE han aprobado una legislación que **eleva la edad de jubilación de 65 a 67 años de edad o más y los requisitos de cotización para tener derecho a la pensión integral**.
- Eslovenia (2013), aumentó gradualmente la edad de las mujeres a 65 para el año 2016
- Polonia (2012) incrementó la edad a 67 años, para los hombres en 2020, mujeres en 2040.
- Australia: mujeres a 65 años en 2013 y de nuevo se elevará - a 67 – para ambos sexos en 2023
- Italia (2011) aumentará gradualmente la edad de ambos sexos a 67 años para el 2021
- Grecia en 2013 la edad de hombres aumentó a 65 y aumentará gradualmente hasta los 67 años para ambos sexos en la próxima década.
- Sólo en Israel y Suiza las edades de jubilación siguen siendo diferentes por sexo.
- Dinamarca, Grecia, Hungría, Italia, Corea y Turquía - vincularon los futuros aumentos de la edad de jubilación a los cambios en la esperanza de vida. Dinamarca e Italia irán más allá de la edad de 67 a partir de 2020
- República Checa habrá un incremento fijo por dos meses al año en la edad de jubilación a partir de 2044, momento en el cual la edad de jubilación ya habrá alcanzado los 67 años.
- Francia calcula las pensiones por la edad y el número de años de aportación. Los trabajadores podrán jubilarse sin penalización desde la edad de 62 y deberían haber pagado a un plan de pensiones por lo menos durante 42 años y se incrementará en el futuro. La edad de jubilarse se elevará a 67 en 2022.

Reformas recientes 2009-2013

Incentivos al trabajo

INCENTIVOS FINANCIEROS PARA QUE LA GENTE A SEGUIR TRABAJANDO

- Australia e Irlanda han ofrecido bonos a los trabajadores de más edad,
- Francia y España ofrecen incrementos de pensiones de adjudicación
- Suecia ha aumentado su Crédito Tributario por Ingreso del Trabajo (EITC) para estimular el empleo y aumentar el incentivo para trabajar, que es más alto para los trabajadores mayores de 65 años

FIN DE JUBILACIÓN ANTICIPADA

- Polonia y Portugal han abolido y suspendido sus planes de jubilación anticipada,
- Italia reemplazó su disposición por un sistema menos generoso, combinando criterios de elegibilidad a los requisitos de edad y cotización específicas.
- Australia fomenta la jubilación tardía con la eliminación de los límites de edad para la pensión privada por cotizaciones obligatorias.
- Luxemburgo, en cambio, ha bajado sus tasas de aumento de los ahorros de pensiones, para que, si los trabajadores han de disfrutar de las pensiones en los niveles anteriores a la reforma, tendrán que contribuir para un extra de tres años o aceptar un derecho de pensión promedio en el año 2050, que será aproximadamente un 12% menor que la actual.
- Reino Unido ha abolido la edad de jubilación por defecto (DRA) con el fin de pagar los trabajadores mayores oportunidades y garantías de tener una vida laboral más larga.

Reformas recientes 2009-2013

Eficiencia administrativa

- **Planes privados tienen altos costos de la administración** que se transmiten a los miembros – preocupación mayor cuando los sistemas son obligatorios o cuasi-obligatorios.
- Las altas tasas **desalientan que trabajadores se afilien a los planes voluntarios** y presenten las obligatorias muy costoso.
- Las ineficiencias de costos son una **amenaza para la sostenibilidad** y adecuación de los planes.
- Las estimaciones sugieren que las cuotas de un trabajador se cobra por pertenecer a un plan de pensiones privado puede representar hasta el 20% o 40% de su contribución.

REFORMAS

- Australia introdujo un **simple, de bajo costo, un** nuevo esquema - MySuper – en 2013 con el objetivo de ofrecer un producto de jubilación por defecto con un conjunto estándar de características para la comparabilidad.
- Chile fomenta la competencia entre los gestores del plan con la aparición de esquemas asequibles y rentables.
- Suecia creó un nuevo **fondo de bajo costo**, AP7 desde 2010
- Japón estableció una nueva autoridad en 2010 para ejecutar los **planes públicos a un costo menor**,
- En México y Reino Unido la **gestión centralizada** de pensiones privadas es un objetivo de la política.

Reformas recientes 2009-2013

Eficiencia administrativa

- Dinamarca, Grecia, Italia y Suecia han **fusionado las diferentes autoridades** encargadas **de la gestión y el pago** de prestaciones de seguridad social.
- En Grecia, **se redujo el número de planes** de 133 a sólo tres en 2010, se han **unificado las contribuciones** para beneficios de todos los trabajadores en **un solo pago** para simplificar las cosas y **evitar la evasión**.
- Grecia y Corea han **establecido sistemas de información** para la **gestión de los registros** de la seguridad social con el fin de mantener sus sistemas de pensiones **accesible y eficiente**.
- Estonia estableció **topes para las tasas** aprobadas a los contribuyentes,
- La República Eslovaca ha atado **honorarios de retornos** de los fondos de pensiones **en la inversión** y no a su valor de inventario.

Reformas recientes 2009-2013

Diversidad

Cuatro formas principales:

1. Previsional **voluntario** para mejorar las opciones de inversión y aumentar la competencia. Canadá, República Checa y Eslovaquia, Polonia y el Reino Unido.

2. **Regulaciones** que permiten a los individuos una mayor **elección** sobre la forma en que sus ahorros para el retiro se invierten en planes privados.

Canadá, Estonia, Hungría, Israel, México y Polonia: medidas para **trasladar a las personas de forma automática en inversiones de menor riesgo cuando se acercan a la jubilación**.

3. La **relajación de las restricciones** a las **opciones de inversión** que promuevan una mayor diversificación de las carteras de los fondos de pensiones.

Chile, Finlandia, Suiza y Turquía, incluida una mayor proporción de inversiones extranjeras con el fin de cubrir el riesgo de impago nacional.

4. Acción para **mejorar las tasas de solvencia** de los fondos de pensiones.

Canadá, Chile, Estonia e Irlanda han introducido **normas más estrictas sobre la inversión en activos de riesgo** con el fin de proteger a los miembros de planes de pensiones de forma más eficaz.

Canadá e Irlanda con la intervención directa del **Estado ha ayudado financieramente a los fondos insolventes para recuperar las pérdidas en sus valores de los activos** generados por la crisis financiera.

Finlandia y los Países Bajos relajaron temporalmente las normas de solvencia para que los fondos más tiempo para recuperarse.

Reformas recientes 2009-2013

Otras

- Islandia ha permitido el **acceso temprano a los ahorros de pensiones** para las personas golpeadas por la recesión económica.
- El gobierno australiano emitió nuevos paquetes de beneficios diseñados para ayudar a las personas a satisfacer las necesidades tales como la **atención domiciliaria y el pago de facturas de servicios públicos**.
- Nueva Zelanda discontinuó la contribución pública del Fondo de Pensiones en 2009, acelerando la **ejecución gradual de este fondo público** que estaba prevista originalmente de 2021 en adelante.

Reformas recientes 2009-2013

- La finalidad de todas estas medidas ha sido la de **inducir a la gente a gastar dinero para apoyar la demanda interna y por lo tanto acelerar la recuperación económica.**
- En muchos casos, también han sido parte de planes de acción para **evitar** que las personas de bajos y pensionistas se deslizen por debajo de la línea de **pobreza.**
- Algunos países también han retractado de los compromisos anteriores a **prefinanciar futuras obligaciones de pensiones a través de fondos de reserva.**
- Irlanda, por ejemplo, ha utilizado parte de sus reservas de pensiones públicos para **recapitalizar el sector bancario** del país se tambalea al borde de la quiebra financiera. El país ha suspendido cualquier contribución adicional al Fondo Nacional de Reserva de Pensiones en respuesta a su gran déficit presupuestario.
- El gobierno francés comenzó a **rediseñar su reserva nacional de pensiones** (Fonds de Réserve pour les retraites) mucho antes de lo previsto inicialmente - en 2011 y no en 2020
- Australia y Chile, sin embargo, han mantenido su compromiso con la pre-funding, aunque no han sido tan gravemente afectados por la crisis económica como Europa.

Impacto distributivo de las reformas recientes de las pensiones

- **Edad de la jubilación** es el factor más fácil de cambiar, la mayoría de los países desarrollados lo ha hecho, ya sea a través de la legislación o mediante la vinculación de la edad de jubilación a la esperanza de vida.
- Alternativamente, **eleva el límite de edad por una cantidad fija todos los años**, como en la República Checa: aumentó la edad de jubilación en dos meses al año.
- Algunos países simplemente pasan a la legislación para ajustar la edad de jubilación de las **mujeres** hacia arriba en línea con los hombres de o, como el Reino Unido, para alinear los aumentos en ambos.
- Históricamente, las pensiones se introdujeron en una época en la esperanza de vida era justo por encima de la edad legal de jubilación, sin embargo se ganaron más de 15 años de esperanza de vida. Además, con las jubilaciones tempranas los hombres dejaban de trabajar con 64,3 años de edad en 1949 y pasaron a retirarse con 62,4 años en 1999. Las mujeres se retiraban antes de los 62,9 años en 1949 y pasaron a jubilarse con 61,1 años en 1999.
- Solo a mediados de este siglo la edad media de jubilación excedió a los 65 años, con previsiones a largo plazo que en la mayoría de países de la OCDE será 67 años o superior.
- La edad de jubilación es sólo un componente de un sistema de pensiones, aunque la más sensible políticamente.

Trabajar más, ahorrar más

Edad de jubilación

- La mayoría de los países de la OCDE tendrá una edad de jubilación de **67 años** a mediados de este siglo.
- Algunos países **vincularon la edad de jubilación con la esperanza de vida**.
- Las **grandes reformas estructurales** que conduzcan a una revisión completa del sistema de pensiones **han sido poco frecuentes**. Sin embargo, varios países introdujeron un plan de pensiones de contribución definida: la República Checa, Israel y el Reino Unido.
- Dos países redujeron o **cerraron sus sistemas privados de cotización definida**: Polonia y Hungría.
- Los **pobres** actualmente están **más protegidos, pero todos recibirán menos** en el futuro
- Los jubilados que estaban protegidos en las fases iniciales de la crisis financiera y económica son ahora afectados por los recortes de gastos.
- Con la crisis y **desempleo**, los ingresos por **contribuciones disminuyeron** para la población en edad de trabajar.
- Los **cambios en los índices de indexación** en el tiempo redujeron los incrementos futuros de las pensiones.
- Los **trabajadores que ingresan** al mercado de trabajo de **hoy y nuestros hijos y nietos** – recibirán **pensiones más bajas** que las generaciones anteriores, por las reformas implementadas.

Trabajar más, ahorrar más

Cobertura Universal

En los países desarrollados, con alta formalidad, los jóvenes tendrán que trabajar más tiempo para compensar estas reducciones, y obtener menores beneficios en planes de prestación definida, comparado con los beneficios definidos de antes de las reformas.

- En **Corea**, la tasa de reemplazo para las pensiones está cayendo del 50% al 40% para los trabajadores que hayan cotizado durante 40 años.
- En **Austria**, la tasa de acumulación del derecho a la pensión se redujo de 2% por año de cotización al 1,78% en el tiempo
- En **Bélgica** el número de años para llegar a la tasa máxima de acumulación ha aumentado.
- En la **República Checa y Reino Unido**, los intereses devengados en los distintos umbrales de ingresos también se han reducido.
- **Más trabajadores deben ser cubiertos en las economías emergentes, todavía con bono demográfico.**

En los países en desarrollo las reformas recientes se han concentrado en **aumentar el nivel de cobertura**, que actualmente es mucho menor que la de los países desarrollados.

- **China** introdujo una nueva pensión rural en el año 2009 para proporcionar asistencia social a los residentes rurales, ya que no están cubiertos por la pensión urbano, y en 2012 lo extendió a los residentes urbanos no asalariados a partir de 2012
- **India**, desde 2011, permite la participación voluntaria de todos los trabajadores del sector privado en el Nuevo Sistema de Pensiones, antes sólo para los empleados estatales y lo está ampliando actualmente para incluir más 300 millones de trabajadores.
- **Brasil** incluyó a los trabajadores rurales al sistema de reparto, con pensiones no contributivas por el valor de un salario mínimo.
- **México**, 70 y Más.

Adecuación e impacto de las reformas

- Los **problemas de adecuación** de pensión **permanecen**.
- Las reformas son muy recientes, es difícil medir su impacto financiero
- Con el **envejecimiento** de la población, los **gastos aumentarán**, pero las recientes reformas probablemente irán al menos estabilizar los gastos futuros.
- Las preocupaciones políticas en torno a la adecuación deben aumentar en algunos países.
- Los países con **sistemas públicos de pensiones limitados**, como Nueva Zelanda y el Reino Unido, están abordando el carácter adecuado mediante la promoción de **planes de pensiones individuales a través de esquemas voluntarios**.
- En Australia, las contribuciones a las pensiones de capitalización obligatorias se han incrementado por la misma razón,
- Alemania ha optado por ofrecer **créditos fiscales a las personas que perciban pensiones privadas voluntarias**. Tendrán que ser monitoreados cuidadosamente las implicaciones distributivas de un mayor recurso a los planes de pensiones de aportación definida privados, para analizar como los trabajadores de menores ingresos tendrán más dificultades para contribuir cantidad suficiente durante largos períodos a tales planes.