

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN
COMENTARIOS AL DEBATE EN LA PRENSA SOBRE POSIBLES CAMBIOS
AL SISTEMA DE PENSIONES.

Matías Bosch Carcuro y Airon Fernández

30 de agosto de 2018



Juan Bosch

Fundación Juan Bosch

1. Fundamentos del tema

Las pensiones, y su encuadre en la protección social, va de la mano con el Modelo de bienestar que exista en cada sociedad o región. Se podrían definir dos modelos de bienestar: 1) el modelo de bienestar institucional y 2) modelo de bienestar residual. En ese marco, la protección social debería ser entendida como “protección ante eventualidades, donde las personas están expuestas a situaciones de privación, desventaja o experimentan circunstancias adversas” y “se lo utiliza también para referirse a una gama de servicios de protección ofrecidos, incluyendo el seguro social, la asistencia social y la atención a la salud” (Spicker y otros, 2009).

El primero de los dos modelos sirve para describir aquellos escenarios en que “la prestación colectiva y universal de protección social es aceptada como algo normal que forma parte de la vida social”, mientras el modelo residual se basa “en la asistencia proporcionada mediante una red de protección social dirigida a personas que no pueden sobrevivir con sus propios recursos ni por otros medios” (Spicker y otros, 2009).

Dado un modelo de protección social, la seguridad social que se desarrolla llegando a la segunda mitad del siglo XX adquiere relevancia en tanto que, según Kremerman, “si el derecho del trabajo contemporáneo encuentra sus raíces doctrinales en Alemania, es en el Reino Unido donde fue concebido el segundo pilar del Estado social moderno: la instauración de un sistema universal de seguridad social. Finalmente, en Francia se edifica la teoría de los servicios públicos, que constituye el tercer pilar del Estado social” (Kremerman, 2014).

El término “seguridad social” se utiliza, en los países centrales, como una estrategia operativa del bienestar que puede vincular y combinar ingresos de protección, asistencia social y elementos que no constituyen ingresos como el seguro de salud,

viéndose por ejemplo los casos diferentes de Reino Unido, Francia o Estados Unidos (Spicker y otros, 2009).

En el Reino Unido, posteriormente a la II Guerra Mundial, se elaboró y publicó el Plan Beveridge. En este informe se “proponía un plan de “seguridad social” que integrase los seguros sociales (para las necesidades básicas), la asistencia social (para los casos especiales) y los seguros voluntarios complementarios. Se trataba de la creación del primer sistema unificado de seguridad social”, poniendo énfasis en su carácter redistributivo de los ingresos, para atender necesidades prioritarias (Kremerman, 2014)¹.

En esa misma época, ocurren cambios progresivos y similares en varios lugares de los países centrales hacia el final e inmediatamente posterior a la II Guerra Mundial. Explica Kremerman que:

“la Declaración de Filadelfia de 1944 proclamó que todos los miembros de la comunidad deberían ser cubiertos y se estableció que el seguro social debería proteger a “todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas a su cargo”. Por su parte, el Plan Wagner-Murray, preparado en 1943 para los Estados Unidos, intentó “unificar el seguro social con la asistencia social, con la intención de que pudiera protegerse contra los infortunios sociales tanto a los trabajadores asalariados como a los independientes o por cuenta propia”. Asimismo, en Canadá el Plan Marsh, encargado por el Comité Consultivo sobre la Reconstrucción de Canadá, propuso que se creara un sistema de carácter más amplio, dirigido a cubrir a toda la población. En Francia, Pierre Laroque, lideró los esfuerzos del Gobierno por hacer extensiva la protección social a toda la población, y en 1946 se crea un sistema nacional de seguridad social” (Kremerman, 2014).

Pero la protección del trabajador y del derecho a sindicalizarse serían insuficientes si deja de funcionar la fuente principal de ingresos o la enfermedad o la invalidez aparecen sin que el individuo pueda enfrentarlas por sí mismo. Ante esto, la respuesta fue atender esta realidad de forma colectiva, con responsabilidad social y garantías establecidas. Las cláusulas sociales en las constituciones europeas, que establecieron derechos sociales y su cobertura garantizada con la Seguridad Social, cristalizan esta conquista, superando las condiciones de vida como desafíos privados a derechos colectivos. La Seguridad Social así es parte esencial del Estado

¹ De acuerdo con Kremerman, este plan, sustentado en principios como el servicio público único o unificación de la responsabilidad administrativa, la comprensividad, y la uniformidad en la cotización y la prestación (Mesa-Lago 2004), establecía dos formas de redistribución del ingreso: “a) horizontal, vale decir, los activos transfieren recursos a los pasivos; b) vertical, los grupos de altos ingresos transfieren a grupos de bajos ingresos a través de las cotizaciones (los de mayor ingreso pagan más, aunque puede haber un tope que limita el efecto), las prestaciones (como la pensión mínima) y los subsidios estatales, especialmente si el sistema tributario del país es de carácter progresivo. Esto se lograría a través del financiamiento tripartito: trabajador, empleador y Estado”. Asimismo, la “comprensividad en la cobertura de las personas” sería un instrumento clave para abolir la pobreza (Kremerman, 2014).

social y de Bienestar, en tanto es “la seguridad del individuo, organizada por el Estado, contra los riesgos a que está expuesto, aun cuando la sociedad se organice de la mejor forma posible” (Aparicio, 2010, en Kremmerman, 2014).

2. Reformas en América Latina

Según la CEPAL (2018) en su Panorama Social, los tipos de reformas a los sistemas de pensiones a partir de 1981 pueden distinguirse en dos tipos: 1) Reformas estructurales, 2) Reformas paramétricas.

Según CEPAL, estas reformas se caracterizan de la siguiente manera:

- Reforma estructural: “...son aquellas que conducen a la creación de un nuevo sistema de pensiones y quizás una de las más profundas e importantes políticas sociales implementadas en América Latina en los últimos 36 años, tanto por la población beneficiaria involucrada como por sus efectos sociales, fiscales e institucionales en permanente debate”.
- Reforma paramétrica: “...es aquella que promueve cambios en los parámetros del sistema de pensiones y, por tanto, no cambia la estructura del modelo existente. Las modificaciones más recurrentes son: i) el aumento de la tasa de cotización, ii) el aumento de la edad de retiro (por sexo), que incrementa el conjunto de activos contribuyentes y disminuye el flujo de nuevos pensionados, iii) la variación de las condiciones de acceso a los beneficios, por ejemplo el aumento o la disminución de los años mínimos de cotizaciones requeridos para acceder a un beneficio, y iv) la disminución de los beneficios mediante la reducción de las tasas de reemplazo o la modificación de las bases imponibles establecidas para el cálculo de las pensiones, por ejemplo, aumentando la cantidad de años necesaria para la estimación de beneficios”.

En el mismo informe, se da cuenta de las reformas estructurales que tuvieron lugar en América Latina, explicando que

“...se han implementado numerosas reformas estructurales y paramétricas de los sistemas de pensiones. Entre las reformas estructurales, 11 países incluyeron un esquema de capitalización individual, ya sea como componente principal del sistema de pensiones o como complemento del tradicional esquema de reparto. Las reformas estructurales establecieron distintos modelos de sistemas de pensiones, confirmando que no existe un único modelo para América Latina. En la actualidad, el modelo más común en la región sigue siendo el sistema público de reparto, presente en diez países, al mismo tiempo que en otros cinco países el esquema de reparto constituye una parte del sistema de pensiones” (CEPAL, 2018).

En este curso histórico,

“La pionera reforma estructural chilena de 1981 sustituyó completamente el sistema público civil de reparto por uno de capitalización individual administrado por el sector privado, que después de una transición de más de 40 años estará técnicamente pronto a madurar. Dicha reforma estructural influyó decididamente en la región y en otros países del mundo. Así, 10 países de América Latina se sumaron al proceso de reforma estructural mediante la inclusión de un esquema de capitalización individual en sus sistemas de pensiones, ya sea como componente principal del sistema o como complemento del tradicional sistema de reparto” (CEPAL, 2018).

De acuerdo con Uthoff (2016), “A raíz de la experiencia chilena y con el apoyo de las instituciones internacionales, durante los años noventa se iniciaron reformas denominadas estructurales similares en el Estado Plurinacional de Bolivia, en El Salvador, en México (primero en el IMSS y luego en el ISSTE) y en República Dominicana. Por su parte, en Colombia y el Perú se mantuvieron en forma paralela el sistema original bismarckiano y el de capitalización en cuentas individuales dejando que el afiliado seleccione en cual participar”.

Reformas estructurales a las pensiones en América Latina

País	Año	Modelo
1. Chile	1981	Sustitutivo
2. Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997	
3. México	1997	
4. El Salvador	1998	
5. República Dominicana	2003	
6. Perú	1993	Paralelo
7. Colombia	1994	Paralelo integrado
8. Argentina	1994	
9. Uruguay	1996	Mixto
10. Costa Rica	2001	
11. Panamá	2008	

Fuente: Cepal, 2018

3. La reforma de bajar las comisiones, aumentar los aportes y elevar la edad ¿resolverá algo?

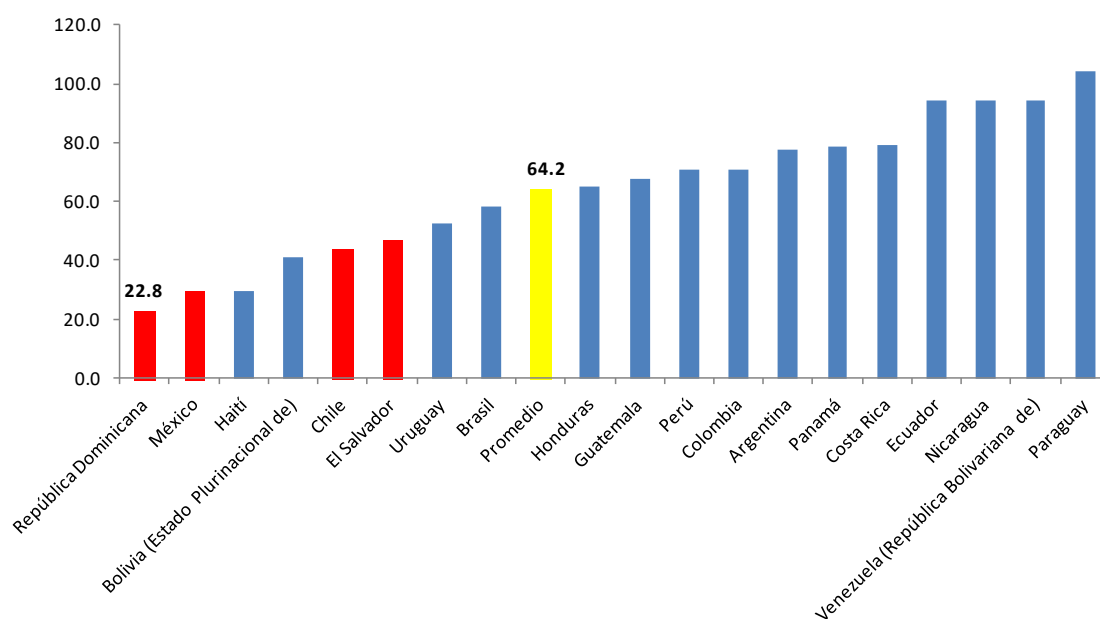
Indudablemente, la reforma que se está planteando es de carácter PARAMÉTRICO, orientando fundamentalmente a elevar la edad de retiro y a elevar el aporte de la cotización con carga a los empleadores, manteniendo los principios fundacionales tomados del modelo chileno: 1) administración privatizada de los fondos, 2) capitalización individual, 3) cero garantías legales de una tasa de reemplazo o un ingreso de protección social básico de acuerdo con los parámetros de costo de la vida. En resumen, más de lo mismo.

De acuerdo con la evidencia internacional, el aumento de la edad de retiro NO RESUELVE NADA. Tampoco disminuir las comisiones.

Ambas cosas se pueden evaluar en Chile, donde la edad de retiro es en la práctica alta y las comisiones son bajas, y sin embargo las pensiones son miserables, con una tasa de reemplazo bajísima. Si esto es así en un país donde el sistema es maduro (a casi 40 años de funcionamiento), con una economía más grande y mayor PIB per cápita, mejores salarios, más formalidad, más institucionalidad y regulaciones, no se puede esperar ABSOLUTAMENTE NADA DIFERENTE en el caso dominicano.

Solo hay que ver la tasa de reemplazo dominicana proyectada por la OCDE como la peor de América Latina, y la de Chile muchísimo más baja que países similares e incluso que países con economías mucho más pequeñas, lo cual mostramos en los dos gráficos a continuación.

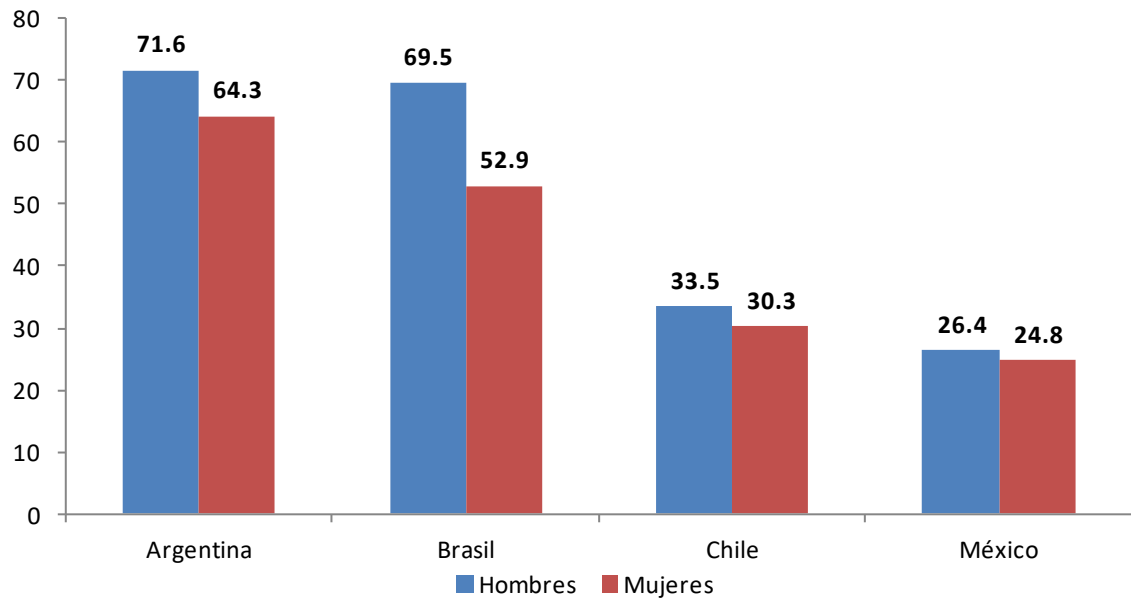
Tasas brutas de reemplazo en pensiones para 19 países América Latina.
Trabajadores de ingreso promedio*



* En rojo, se destaca a aquellos países cuyo pilar contributivo activo se basa total o casi totalmente en la capitalización individual.

Fuente: De elaboración propia en base a datos de OECD/IDB/The World Bank (2014), Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean, OECD Publishing. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en

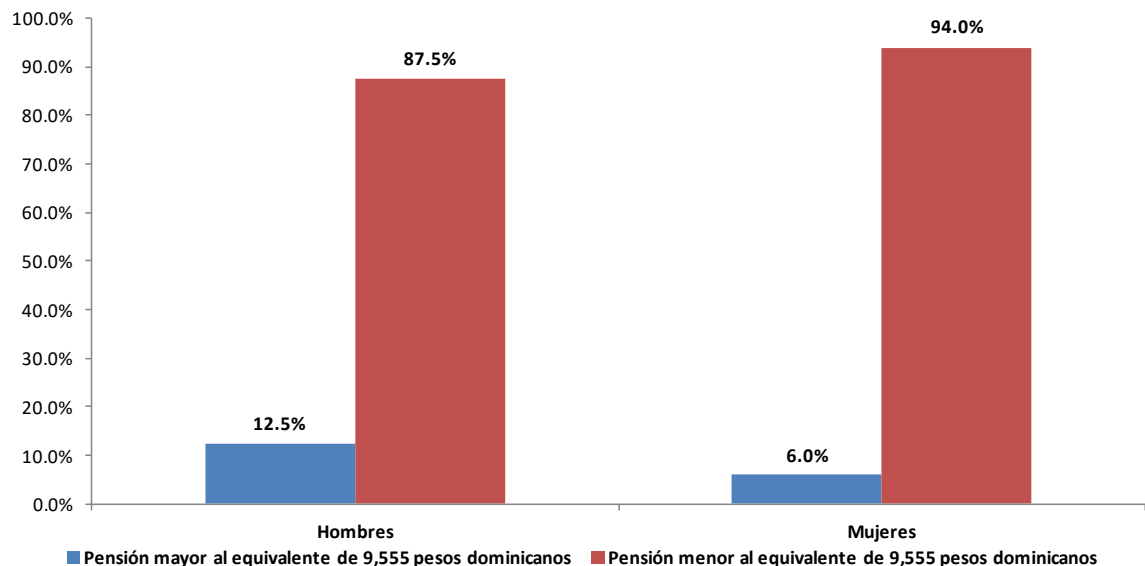
Tasas brutas de reemplazo hombres y mujeres cuatro países de AL 2016



Fuente: OCDE. Disponible en: <https://data.oecd.org/pension/gross-pension-replacement-rates.htm#indicator-chart>

Pero en Chile no sólo la tasa de reemplazo es bajísima, sino que los montos de las pensiones, como se puede ver en este gráfico que sigue.

Porcentaje de jubilados en Chile con pensiones menores a \$154,304 pesos chilenos (Equivalente a RD\$9,555) (Modalidad de Vejez Edad Retiro Programado (pensiones pagadas por las AFP))



Fuente: Fundación Sol, datos SAFP. Febrero 2016, publicados el 15/03/2016.

Frente a todo esto, en primer lugar, no es viable la exigencia de un aumento del ahorro ni de extender la edad de jubilación para mejorar pensiones, pues dicha medida no se condice con la realidad salarial ni con la consistente evidencia internacional. Según la edad promedio efectiva de jubilación, la OCDE en 2017 determinó que en Chile la edad real para las mujeres es de 67 años y para los hombres es de 68. Ambas edades están por encima de los 60 años en las mujeres y 65 años en los hombres que se postulan en la ley, y se puede verificar la precariedad de las pensiones realmente existentes. Aumentar la edad, empíricamente demostrado, no resuelve nada de este problema.

Por otro lado, la disminución de la tasa de la comisión anual complementaria que cobran las AFP, de un 25% a un 15% legalmente autorizado, disminuiría el grado de despojo parasitario que estas empresas financieras cometen, pero apenas atenúa el problema de fondo. Pero conste, si con ese 25% a 30% han ganado ya 500 millones de dólares, es decir unos 25 mil millones de pesos, si ese dinero aun en su totalidad se transfiriera ahora a los cotizantes, y la comisión de las AFP fuera igual a 0, no cambiaría en nada realmente importante las pensiones de miseria que se proyectan para el país.

En cuanto a aumentar el aporte de los empleadores, sería terriblemente injusto hacerlo bajo este modelo CUYAS REGLAS DEL JUEGO VERDADERAMENTE DE FONDO NO SE QUIEREN CAMBIAR. Como se puede ver en el cuadro siguiente, las AFP invierten y ganan poniendo el dinero de los dominicanos a prestarlo a los propios dominicanos en deuda pública (76%) y en préstamos bancarios (15%). Sólo 6 empresas participan del pastel y sólo un 4% de toda la inversión se coloca en ellas. ¿Con qué derecho pedir a los empleadores, en un 97% micro, pequeños y medianos empresarios, aportar más dinero a esta piñata financiera que no aporta nada a la inversión, la producción, el empleo y el desarrollo?

Inversión de los Fondos de Pensiones de Capitalización Individual

Agente económico	Monto inversión	% sobre el total
Banca comercial	66,205,340,357.74	15.6%
Empresas privadas	18,844,775,854.25	4.4%
Entidades y empresas públicas	324,309,237,081.96	76.2%
Asociaciones de ahorros y préstamos	7,457,222,717.09	1.8%
Bancos de ahorro y crédito	1,024,102,192.31	0.2%
Organismos Multilaterales	121,927,992.00	0.0%
Fideicomisos de oferta pública	416,842,968.00	0.1%
Fondos de Inversión	7,171,930,072.96	1.7%
Total inversión	425,551,379,236.31	100.0%

Fuente: De elaboración propia en base al Boletín Estadístico Trimestral No. 59 de la SIPEN, al 31 de marzo de 2018.

En un país con altos niveles de pobreza y de bajos salarios es injustificable la transferencia de recursos de los trabajadores y empleadores al sector financiero

mediante un lucro sin esfuerzos productivos, más cuando se trata del modelo de administración de pensiones con peor desempeño social a escala mundial, esto es el modelo de capitalización individual y administradoras privadas.

Digámoslo claro: este sistema que en estado “puro” sólo sigue existiendo en República Dominicana, es un fracaso, y ya ha sido transformado total o parcialmente en todos los países donde fue impuesto. Y no resiste más reformas paramétricas, **EXIGE UNA REFORMA ESTRUCTURAL**. Ponerlo al servicio de la sociedad y de la economía, para que sea sostenible, justo, democrático y eficiente. Que garantice tasas de reemplazos y pensiones dignas, verdadera protección social, y permita al país beneficiarse equitativamente del ahorro que hacen millones de trabajadores, trabajadoras y emprendedores cada día.

Y como hemos dicho antes, esta reforma estructural del sistema de pensiones tiene que abocarse a cuatro aspectos esenciales e imprescindibles: 1) garantizar por ley una tasa de reemplazo que cumpla con los preceptos constitucionales y los tratados internacionales, para un ingreso digno de los dominicanos una vez se pensionen, 2) terminar con la capitalización individual y constituir un sistema de reparto, de carácter público, autónomo, eficiente, profesional y transparente, 3) hacer de los fondos de pensiones un recurso manejado con sostenibilidad financiera que garantice pensiones suficientes y dignas, y sirva para democratizar y expandir las capacidades de desarrollo, producción y bienestar de la sociedad y la economía, hasta ahora atrapados y concentrados por 6 grupos de la industria financiera, y 4) apuntar en el mediano plazo a establecer derechos a la protección social en la vejez para la población hasta ahora excluida de ese derecho, que es la amplia mayoría.

Fuentes consultadas

- Paul Spicker, Sonia Álvarez Leguizamón, David Gordon: “Pobreza: Un glosario internacional”, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, Buenos Aires, 2009.
- Marco Kremerman: “Viabilidad y justificación para incorporar como eje central del Sistema Previsional Chileno un Pilar Contributivo de Reparto. Elementos Preliminares”. Santiago de Chile, Julio de 2014 (inédito).
- CEPAL, “Panorama Social de América Latina”, Santiago de Chile, 2018
- Juan Carlos Gómez Sabañi, Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán: “La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú”. CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, 2014
- Andras Uthoff: “Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina”, CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile 2016
- Pensions at a Glance. Latin America and the Caribbean. OCDE, diciembre de 2014. Disponible en <http://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-pension-glance-2014-en.htm>
- Radiografía del sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). ¿Seguridad social o gran negocio? Fundación Juan Bosch. Ediciones Fundación Juan Bosch, Santo Domingo, 2018.