

BULGARIA

El nuevo paradigma de las pensiones: ¿funcionará para todos?



El sistema de pensiones está experimentando reformas profundas como consecuencia de las nuevas realidades financieras, económicas, demográficas, políticas y sociales que trajo consigo la transición de una economía socialista a una de mercado. Si bien el nuevo programa de pensiones de tres niveles corrigió algunas de las fallas del sistema anterior, también colocó a las mujeres en una situación de desventaja.

Bulgarian Gender Research Foundation (BGRF)
Bulgarian-European Partnership Association (BEPA)
en cooperación con la Confederación
de Sindicatos Independientes de Bulgaria (KNSB)

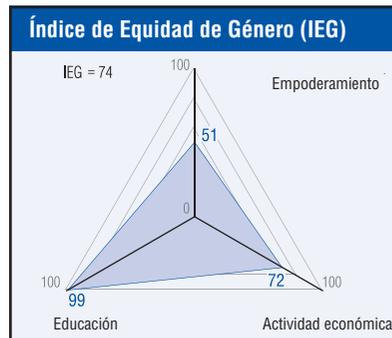
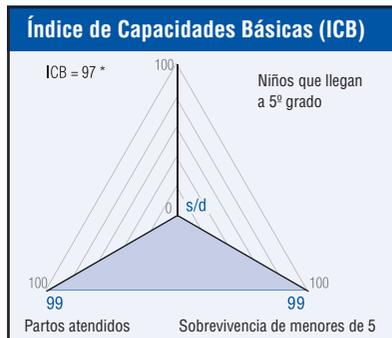
Bulgaria ha ratificado los principales instrumentos de derechos humanos, que también se refieren al derecho a la seguridad social. Aunque el sistema de seguridad social coincide con el objetivo de la cobertura universal, el sistema actual de pensiones todavía genera desigualdades y pobreza y no es compatible con las principales normas de seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre ellas 40% de sustitución de ingresos para pensiones. No es casualidad que el gobierno no haya ratificado ninguna de las convenciones de la OIT en la materia desde la Segunda Guerra Mundial. La Convención sobre Trabajadores con Responsabilidades Familiares (C156) de 1981, ratificada en 2006, aún está por implementarse en la legislación y en la práctica.

La reforma del sistema de pensiones está en proceso desde 2000, pero el impacto de las medidas adoptadas sobre los derechos humanos hace relativamente poco sólo podrá ser evaluado en el mediano y largo plazo. Las reformas se emprendieron en respuesta a las nuevas realidades financieras, económicas, demográficas, políticas y sociales que afrontó el país durante el periodo de transición, lo que determinó una urgente necesidad de cambios profundos, adaptación y modernización tanto de la legislación como de la arquitectura y funcionamiento del sistema de pensiones.

El cambio a un sistema de tres niveles

En el pasado, el sistema de seguridad social estaba basado en el enfoque del beneficio definido con cobertura universal, incluyendo a trabajadores de los sectores público y privado, trabajadores independientes y miembros de cooperativas y asociaciones profesionales. El Instituto Nacional de Seguridad Social proveía amplia protección para las eventualidades de jubilación, discapacidad, accidente de trabajo, desempleo, maternidad y enfermedad. También proveía diferentes tipos de asistencia social que ahora proporciona la Agencia de Asistencia Social del Estado, como los beneficios familiares y la electricidad.

Se han realizado varios esfuerzos significativos para solucionar los problemas de la seguridad social en el contexto de la transición a una economía de mercado, sin éxito alguno. La nueva legislación de



seguro social adoptada en 2000 apuntó a subsanar las debilidades más evidentes y costosas de la legislación correspondiente, que eran también la fuente de los principales problemas del sistema de pensiones, entre ellas:

- Un déficit financiero crónico y, en consecuencia, la amenaza de un eventual colapso financiero.
- La baja tasa de recaudación en el pago de contribuciones y el engaño y la evasión a gran escala respecto de las obligaciones de seguro social.
- Disposiciones excesivamente liberales para acceder a una pensión, especialmente en el caso de trabajadores que se amparaban en el derecho a una jubilación anticipada.
- Una carga social pesada sobre la generación trabajadora.
- Tasas de pensión bajas en relación al costo de vida actual.
- Una desconfianza creciente y una actitud negativa hacia el seguro social en general y el sistema de pensiones en particular.

La nueva legislación adoptada para abordar estos y otros problemas del sistema de pensiones trajo como consecuencia cambios fundamentales dirigidos a adquirir un equilibrio que garantice el logro de objetivos sociales del sistema de pensiones además de la estabilidad y la viabilidad financiera del sistema.

Bajo la dirección financiera de las instituciones financieras internacionales (impuesta a través del condicionamiento de préstamos) y siguiendo las

* Uno de los componentes del ICB fue imputado en función de información de países de nivel similar.

prácticas implementadas en Europa Central y Oriental y América Latina, se estructuró un sistema de pensiones basado en tres pilares. La nueva arquitectura combina la participación gubernamental y la privada así como elementos obligatorios y voluntarios.

El primer pilar es universal y obligatorio y abarca todos los grupos de personas empleadas sin importar el tipo de empleo o nivel de ingresos que tengan. Es un típico sistema público de reparto, basado en contribuciones definidas. El segundo pilar, también obligatorio, es un sistema suplementario enteramente financiado de seguros de pensión con cuentas individuales, mientras que el tercer pilar es un sistema voluntario suplementario enteramente financiado de seguros de pensión. El segundo y el tercer nivel son de gestión privada, siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial.

Los niveles de los beneficios de pensiones del primer pilar se calculan en base a una fórmula universal aplicada a toda persona asegurada, que apunta a lograr un vínculo más cercano entre contribuciones y beneficios. La fórmula tiene en cuenta tanto los ingresos percibidos por el individuo asegurado como el número de años de empleo activo.

Otro cambio introducido por la legislación fue aumentar la edad jubilatoria. Para las mujeres aumentará gradualmente de 55 a 60 años, mientras que para los hombres aumentará de 60 a 63 años. Además, las categorías de trabajadores que reúnen los requisitos para una jubilación anticipada se redujo sensiblemente, descendiendo la proporción de contribuyentes con ese derecho de 20% a apenas 6%.

Las medidas y políticas concretas expuestas en la legislación de reforma de las pensiones – mayores requisitos de admisión al sistema de pensiones, restricciones para la jubilación anticipada, mejora de

la relación entre contribuciones individuales y el tamaño de la compensación de las pensiones, mejora en el control del cumplimiento con la legislación por parte de toda persona empleada – son típicas de las medidas y políticas seguidas por otros países que contemplan reformas de las pensiones o que ya las han realizado.

Tasas de reemplazo de ingreso no alcanzan niveles internacionales

Se supone que la nueva fórmula de las pensiones garantizará un mínimo de 40% de ingresos en la tasa de reemplazo. Los datos del Instituto Nacional de Seguridad Social demuestran que, hasta ahora, la fórmula seleccionada no ha llegado a cumplir este objetivo. La tasa de reemplazo, medida en base a la correlación entre una pensión promedio y el salario promedio del país, oscila entre 35% y 40%. Sin embargo, es importante señalar que dos tercios de los jubilados reciben una pensión apenas equivalente o menor a la pensión promedio. Ésta es una de las principales razones por las que Bulgaria no ha ratificado la Convención 102 de la OIT, que establece normas mínimas de seguridad social (incluso 40% de tasa de reemplazo para pensiones a la vejez), ni el Código Europeo de Seguridad Social.

Por otra parte, la tasa de todas las pensiones, incluyendo las pensiones máximas, no ofrece garantía alguna de un nivel de vida adecuado. Por lo tanto las críticas más comunes al sistema de pensiones, tanto de los que están 'dentro' del sistema como de sus futuros 'usuarios', están relacionadas con las tasas de las pensiones. Aunque hay muchas más y diferentes razones para explicar esta situación, y no todas son atribuibles a la fórmula para determinar los montos de las pensiones, ya se estableció que la tasa de sustitución de ingresos ocupacionales perdidos por medio de esta fórmula es inadecuada. Es por eso que deberá revisarse la nueva fórmula para las pensiones para lograr una tasa sustitutiva de ingresos más adecuada. Es sumamente importante y necesario que se realicen cambios en esta dirección tanto para aumentar la confianza en el sistema y en las reformas como para asegurar un buen desarrollo del proceso.

Mujeres en desventaja

El vínculo más directo entre contribuciones y pensiones bajo el nuevo sistema de pensiones coloca a las mujeres en franca desventaja. La tasa de empleo es significativamente más baja para las mujeres que para los hombres. Esto se explica parcialmente por el hecho de que es más probable que las mujeres se tomen licencia del trabajo para cuidar a sus hijos u otros parientes. También es más probable que trabajen a tiempo parcial, generalmente por las mismas razones. Las contribuciones que realizan a las pensiones como resultado de estos factores y otros se reflejan en una tasa menor de reemplazo de ingresos en sus pensiones.

Por su parte, el análisis de género realizado por el Instituto Nacional de Seguridad Social en cooperación con el Centro de Estudios y Políticas de la Mujer apunta a cuatro principales causas del trato desigual para hombres y mujeres en el sistema de pensiones:

- **Edad jubilatoria:** Se ha cuestionado si la edad jubilatoria menor para las mujeres es en realidad una ventaja o una desventaja oculta en el contexto mayor del mercado laboral búlgaro. Es decir, con la nueva y más individualizada fórmula de beneficios jubilatorios, en los que las ganancias propias del trabajador o trabajadora son la base directa para sus propios beneficios jubilatorios, un periodo de trabajo más corto implicará sencillamente beneficios jubilatorios más bajos para la mujer – y tasas más altas de pobreza femenina en la vejez. En este contexto, ¿será una edad jubilatoria menor una ventaja para las mujeres o una sutil forma de discriminación?
- **Ahorros individuales contra seguro social:** Las cuentas de ahorro que constituyen el segundo pilar del nuevo sistema de pensiones magnifica la desventaja general de la mujer en el mercado laboral, ya que no tienen elementos de solidaridad ni bienestar social que ayuden a compensar la brecha de género en materia salarial. Por lo tanto, los salarios promedio más bajos que ganan las mujeres se ven reflejados directamente en beneficios jubilatorios más bajos.
- **Expectativa de vida:** La legislación y reglamentación de segundo pilar no hablan de un tema clave para todas las mujeres, sean ricas o pobres: cómo se usará la expectativa de vida para determinar los beneficios jubilatorios privados futuros. A nivel internacional los sistemas jubilatorios privados tienden a pagar beneficios menores a las mujeres basándose en su expectativa de vida más larga, pero no hay ningún sistema público en el mundo que discrimine de esta manera. El segundo pilar es un híbrido – públicamente mandado y financiado, pero gestionado de forma privada. ¿Deberían primar los principios públicos en su diseño, o deberían dejarse estas cuestiones a los administradores de pensiones privados? En el caso del segundo escenario, ¿qué otros grupos sufrirían discriminación por su mayor expectativa de vida? ¿Los no fumadores, que promedialmente sobreviven a los fumadores? ¿Los integrantes de mayorías étnicas, que promedialmente sobreviven a las minorías? En este sentido, la discriminación por género crearía un peligroso precedente.
- **Atención infantil y derecho a la pensión:** El sistema de pensiones trata a los hombres que se toman licencia del trabajo para cuidar a sus hijas e hijos con menos generosidad que a las mujeres que hacen lo mismo. Esta forma de discriminación penaliza a los hombres que comparten las actividades de crianza de los niños y ha sido eliminado en la mayoría de los países de Europa Central.

Algunos comentarios finales

La concreción de la reforma de las pensiones se ve impedida por la ausencia de medidas compensatorias diseñadas específicamente y de programas de empleo, así como porque se superpone a las reformas que se están llevando a cabo en otras áreas importantes: privatización y reestructura de la economía, asistencia sanitaria, etc.

La instrumentación de una nueva fórmula de pensiones, de un mecanismo para la actualización anual de las pensiones, y de nuevos tipos de beneficios y pagos adicionales ocasionales a los pensionistas – en Navidad, por ejemplo – ha mejorado los montos nominales de las pensiones, pero éstos están muy por debajo del nivel adecuado para la mayoría de los pensionistas.

La primera fase del plan obligatorio suplementario de seguros de pensiones ha sido declarada exitosa, en vista de aspectos como el control público, la gestión estable y la coordinación con el sistema de pensiones público. Los representantes de los sindicatos y empleados han tenido un rol relativamente significativo en la implementación de los reglamentos correspondientes y la ejecución y el seguimiento de políticas, incluyendo la garantía de los derechos de las personas empleadas.

En el contexto de los objetivos y valores paneuropeos, se han establecido las bases para lograr una conexión más directa entre las estrategias y políticas en la esfera de las pensiones y en los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, con la expectativa de aumentar la tasa de empleo, restringir los programas de jubilación anticipada, incrementar los incentivos para prolongar el empleo activo y crear una base financiera estable para los sistemas de pensiones.

El análisis de la experiencia búlgara hasta ahora da pie a la conclusión de que es posible cierta modificación reguladora, en particular a la luz de los compromisos del país respecto de instrumentos europeos en el área de las pensiones y la participación social. Por encima de todo, para que garanticen una vida digna a los adultos mayores, las pensiones (hoy como en el futuro) no deberían generar pobreza, y deberían coincidir con las nuevas necesidades individuales creadas por el cambio. Finalmente, y quizá más importante que todo, los sistemas de pensiones deben ser financieramente saludables, autónomos y sustentables a largo plazo. ■