



Perspectivas de Política Social

24



Los actuarios, actores clave para sistemas de seguridad social sostenibles

El papel de los actuarios en los sistemas de seguridad social ha cobrado una importancia mayor debido a que las presiones demográficas y la persistente crisis económica están sacando a la luz cuestiones relativas a la sostenibilidad financiera, al mismo tiempo que las reformas innovadoras del diseño y la financiación de las prestaciones requieren aportaciones y conocimientos especializados. En muchos países, la gestión de los fondos de reserva exige también una mayor comprensión de la naturaleza y del nivel de los pasivos, así como una evaluación de los riesgos. Por otro lado, en calidad de actores clave que apoyan la solidez financiera de los programas de seguridad social, la labor realizada por los actuarios está sometida al examen público, lo cual demanda una adhesión a los principios de buena gobernanza. Esto se aplica con mayor frecuencia a la manera en que se llevan a cabo las evaluaciones y los análisis actuariales, así como a la información sobre los resultados. Con el apoyo de los marcos de buena gobernanza, este número de *Perspectivas* concluye que los actuarios ocupan una posición única para evaluar y gestionar la amplia gama de riesgos relativos a la sostenibilidad que tienen que abordar los sistemas de seguridad social.

Hans-Horst Konkolewsky, Secretario General de la AISS

Conocimientos actuariales especializados

El papel de los conocimientos especializados actuariales es esencial para que los sistemas de seguridad social funcionen con éxito. Las cuatro áreas que se analizan aquí son las siguientes:

- Sostenibilidad de los sistemas de seguridad social
- Diseño y suficiencia del plan
- Gestión de activos y pasivos (ALM)
- Presentación de informes y comunicación de la información

Cuestiones relativas a la sostenibilidad

El papel que desempeñan los actuarios para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social es doble:

Este número

- Destaca cuatro áreas fundamentales en las cuales los actuarios desempeñan un papel principal en apoyo de una seguridad social sostenible
- Identifica los retos que los actuarios deben considerar para cumplir su mandato
- Resume las buenas prácticas en la labor actuarial
- Informa sobre iniciativas apoyadas por la AISS para promover las buenas prácticas actuariales

en primer lugar, aportan un criterio (evaluación) sobre la situación financiera actual y futura de un programa de prestaciones; en segundo lugar, diseñan medidas para mejorar la sostenibilidad.

Evaluaciones actuariales

Las evaluaciones actuariales constituyen un instrumento esencial para analizar la sostenibilidad financiera a largo plazo de los sistemas de seguridad social. Sin embargo, la práctica actuarial puede variar respecto del alcance de las evaluaciones realizadas, del número de programas de prestaciones evaluados y de la frecuencia de dichas evaluaciones. En la medida en que las poblaciones envejecen y, por tanto, aumentan los gastos en pensiones, una mayor atención de las políticas se dirige a las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad financiera, de manera que las aportaciones y los conocimientos especializados de los actuarios son fundamentales para esta evaluación. Para complicar aun más esta tarea, el entorno externo en el que funcionan los sistemas de seguridad social es cada vez más incierto y complejo. Por tanto, las evaluaciones actuariales necesitan reflejar adecuadamente este entorno externo, requiriéndose los conocimientos especializados y el criterio de los actuarios para elegir el método que se utilizará, así como para establecer las hipótesis demográficas y financieras necesarias para cualquier análisis.

Una evaluación actuarial ha de reflejar las realidades locales. Y el enfoque, tanto para determinar el método y las hipótesis como para revelar la información, debe cumplir ciertas normas mínimas. En este sentido, las *Directrices de la AISS para la Buena Gobernanza* establecen principios fundamentales relativos a la implicación actuarial.

Directrices de la AISS sobre solidez actuarial

Las Directrices de la AISS para la Buena Gobernanza establecen cuatro directrices relacionadas con la implicación actuarial en los sistemas de seguridad social. Estas Directrices establecen las estructuras recomendadas, así como los procesos y mecanismos requeridos para garantizar que esta implicación esté en consonancia con las buenas prácticas. Incluyen directrices que especifican los organismos que deben involucrarse; consideraciones relativas a la presentación de informes y la difusión; procedimientos de verificación; consideraciones para determinar las tasas de cotización; establecimiento de los indicadores de referencia para la inversión, y medición del rendimiento de los fondos en comparación con estos indicadores.

Las evaluaciones actuariales se utilizan cada vez más como una herramienta para ayudar a realizar cambios en la manera de otorgar y financiar las prestaciones de vejez. De manera más sencilla, los resultados de estas evaluaciones ponen de relieve la futura situación financiera de un sistema. Pero la evaluación puede utilizarse también para examinar las opciones de reforma, elaborando escenarios alternativos mediante el cambio de uno o más parámetros. Estos parámetros pueden incluir cambios en la edad y las prestaciones de jubilación anticipada, reducciones en los aumentos de las pensiones en curso de pago o la incidencia de los cambios en la forma en que se evalúan las cotizaciones.

Las actuaciones emprendidas como resultado de la evaluación actuarial pueden quedar sometidas a un proceso de consulta pública o requerir que los legisladores y las partes interesadas apliquen medidas para recuperar la sostenibilidad financiera en el curso de un determinado período de tiempo. En varios países, la actuación requerida va más allá, puesto que se realiza un ajuste automático en determinados elementos del régimen para mejorar su situación financiera a corto y largo plazo.

El papel del mecanismo de ajuste automático

Varios países (por ejemplo, Portugal y Suecia) han introducido un mecanismo de ajuste automático (MAA), que genera cambios en la base y en los términos utilizados para calcular, proporcionar o financiar las prestaciones, dependiendo de la situación financiera del régimen.

El objetivo de este mecanismo consiste en garantizar la realización de ajustes eficaces e inmediatos en los regímenes para que éstos sigan siendo sostenibles. Debido a que su aplicación – cuando es necesaria – está convenida de antemano, su uso evita un prolongado proceso de adopción de decisiones: en teoría, la toma de decisiones sobre las medidas de ajuste convenidas previamente se realiza fuera de la arena política.

Aunque los MAA deben ayudar a incrementar la sostenibilidad financiera, quedan pendientes cuestiones relativas a su equidad y a la base sobre la cual se aplican. Dado que la salud financiera a corto plazo de los regímenes tiende a sufrir durante los períodos de crisis económica (debido a la caída del valor de los activos, a niveles más bajos de cotización como resultado de la reducción de la actividad económica y al aumento de las jubilaciones anticipadas), estos ajustes generan una reducción de las prestaciones, al mismo tiempo que se eleva la demanda de apoyo para la sustitución de los ingresos por la seguridad social. Por este motivo, en algunos países, y dependiendo de las medidas adoptadas, la aplicación «automática» de dicho mecanismo ha quedado anulada como una cuestión de necesidad política.

Estos mecanismos implican el riesgo de que se avance hacia una valuación exclusivamente financiera del funcionamiento de los regímenes de prestaciones –garantizando que cumplen requisitos de sostenibilidad–, además de un alejamiento de los objetivos sociales más amplios de la seguridad social, en especial, ofrecer prestaciones adecuadas.

Cuestiones relativas al diseño y la suficiencia del régimen

El papel de los actuarios en la reforma de las prestaciones de vejez constituye todo un reto. Los actuarios tienen que evaluar no sólo las implicaciones financieras de los cambios propuestos para las prestaciones, sino también cómo se financiarán estas prestaciones. En esta tarea, trabajando con los responsables políticos y otros expertos, los actuarios no deben perder de vista los objetivos más amplios que tiene la seguridad social.

En ocasiones, se ha previsto que los actuarios desempeñen un papel pasivo a la hora de determinar los costos y las obligaciones relacionados con las prestaciones de la seguridad social.

Cada vez más, se ha pedido a los actuarios que sean más proactivos en el diseño de nuevas formas para proporcionar y financiar prestaciones de vejez, así como para abordar el delicado equilibrio entre las restricciones financieras y el otorgamiento de prestaciones adecuadas.

Los retos de los regímenes de cotizaciones definidas teóricas y el papel de los actuarios

Varios países, como Letonia, Polonia y Suecia, han incorporado a su reforma del sistema de pilares múltiples un sistema de cuentas individuales de cotización definida teórica (NDC). Este enfoque pudiera ser más transparente en la etapa de constitución, pero también existen varios retos. El papel de los actuarios consiste en garantizar un análisis adecuado de la cuantía de la prestación que se paga eventualmente y del costo que representa su otorgamiento, además de una comunicación clara y unívoca de la información a todos los afiliados del régimen.

Esta implicación es importante para determinar dos parámetros decisivos, que inciden en el nivel de prestaciones y el costo total del sistema: la tasa de indexación anual de los saldos de las cuentas hasta la jubilación y la tasa de conversión de los saldos acumulados a la fecha de jubilación en pagos de pensión periódicos.

En algunas reformas de los regímenes NDC, la atención se ha centrado con preponderancia en el costo de los regímenes de pensiones en detrimento del nivel de las prestaciones otorgadas. Debido a unos patrones de trabajo más irregulares, a una mayor incidencia del trabajo a tiempo parcial y, a veces, a una edad de jubilación menor, las mujeres en particular suelen resultar afectadas por las bajas tasas de sustitución previstas al llegar la jubilación. Es preciso que los actuarios desempeñen un papel activo para garantizar que las implicaciones de las decisiones sobre la tasa de indexación aplicada a las cotizaciones acumuladas (y posteriormente a las prestaciones percibidas) sean claras y tengan en consideración los factores de riesgo (por ejemplo, interrupciones laborales, variabilidad salarial, jubilación anticipada, etc.) inherentes a estos sistemas.

La tasa para convertir los saldos de las cuentas teóricas en pagos de pensión plantea también importantes cuestiones económicas y sociales. ¿Deberían utilizarse tasas para ambos sexos que reflejen la esperanza media de vida al llegar la edad de jubilación para una cohorte de nacidos, independientemente del género? ¿Deberían reflejar las tasas de conversión de las rentas anuales las condiciones «del mercado» o el entorno económico en el que funciona el régimen? ¿Cómo deberían ajustarse las tasas de la renta anual para reflejar los cambios en la longevidad? Estas cuestiones son complejas. Por ejemplo, el uso de una tasa de conversión discrimina a las personas que tienen peor salud, que a menudo son trabajadores manuales masculinos. Sin embargo, en el plano administrativo, puede ser muy difícil introducir más de una tasa y dicho cambio puede dar lugar a una selección adversa.

Por tanto, la aportación actuarial es esencial para la planificación y la gestión de los regímenes NDC con miras a garantizar que las decisiones políticas reflejen adecuadamente tanto las cuestiones de suficiencia como de sostenibilidad. Es probable que los actuarios puedan proyectar las prestaciones percibidas en virtud de un sistema, utilizando escenarios diferentes

y comparando estos resultados con una evaluación del costo financiero de dichas prestaciones, lo cual permite que los responsables de las políticas y las administraciones de la seguridad social adopten las decisiones adecuadas.

Fondos nacionales de previsión (NPF): ¿qué se abona y cómo se convierte?

Cuestiones similares surgen en la gestión de los NPF, salvo en el caso de que las promesas de prestación estén respaldadas por activos. Por consiguiente, es necesario que el interés que se ha de abonar en las cuentas individuales se evalúe en el contexto del rendimiento real de los activos que posee el Fondo. Allí donde la legislación exija una tasa mínima de rendimiento, el actuario deberá ofrecer asesoramiento sobre la tasa que se ha de abonar, así como respecto de cualquier requisito del fondo de reserva, teniendo en consideración las futuras fluctuaciones posibles en el rendimiento de los activos que posee el Fondo. Además, el actuario aconsejará una estrategia de inversión apropiada, la planificación del flujo de efectivo y la política relativa al abono de intereses. Es preciso que las decisiones sobre las tasas de conversión reflejen ampliamente la situación demográfica en el país y su probable evolución, pero que también satisfaga varias consideraciones sociales, financieras y relativas al mercado de trabajo.

Garantías en los regímenes de cotizaciones definidas

Existe la preocupación de que los regímenes de cotizaciones definidas (DC), incluidos los Fondos nacionales de previsión, obliguen a las personas a asumir un riesgo excesivo. Se está creando un consenso cada vez mayor sobre la necesidad de que se compartan los riesgos de manera más equitativa. Es posible que las personas no sean capaces o no estén dispuestas a asumir todos los riesgos relacionados con el suministro de prestaciones, aunque el diseño del sistema de prestaciones puede incorporar ciertas garantías para reducir el riesgo. En este caso, el papel de los actuarios consiste en diseñar y estimar el costo de dichas garantías (es decir, tasas mínimas de rendimiento o tasas de conversión para los regímenes DC), así como en evaluar cualquier requisito de reserva que pudiera resultar. Para el afiliado del régimen individual, el actuario puede asegurar que las proyecciones de la prestación expliquen correctamente el impacto de dichas garantías en los niveles finales de las prestaciones.

Dinamarca y Suecia: abordar la jubilación anticipada

En 1960, la edad media de jubilación de los hombres en Dinamarca era de 66,5 años; como resultado de unas medidas generosas de jubilación anticipada, en julio de 2000 cayó hasta los 61 años, aproximadamente, poniendo en tela de juicio la sostenibilidad del sistema. Se aplicaron varias medidas, incluido el aumento de la edad para la jubilación anticipada y de la edad para la jubilación normal (vinculando ambas a la mejora de la longevidad), además de incentivos para la jubilación tardía y desincentivos para la jubilación anticipada. En Suecia, la edad reglamentaria de jubilación se sustituyó por la opción de retirarse con una jubilación anticipada actuarialmente neutra, en tanto que las prestaciones se indexan ahora en función de los cambios en la longevidad.

Jubilación anticipada y jubilación flexible

Es preciso que los sistemas de pensiones reflejen la naturaleza cambiante de los mercados de trabajo nacionales. Con frecuencia, una edad de jubilación obligatoria inflexible ya no es adecuada debido a que los trabajadores mayores buscan trabajar a tiempo parcial, cesar y reincorporarse al trabajo o bien retrasar la jubilación. Además, han dejado de ser sostenibles o justos muchos sistemas que ofrecen unas generosas condiciones de jubilación anticipada, a menudo para apoyar los objetivos de una política de empleo previa. En muchos países, a la luz de las crecientes restricciones financieras y de la necesidad de apoyar políticas de empleo destinadas a incrementar la tasa de empleo de los trabajadores mayores, es probable que adquiera mayor importancia el papel de los actuarios en la recalibración de los términos y las condiciones de la jubilación anticipada.

Gestión de activos y pasivos

La gestión de fondos de reserva requiere una valoración de los pasivos y de las restricciones del flujo de efectivo, junto con una mejor evaluación y gestión de los riesgos. Habida cuenta de la creciente importancia y del volumen de los fondos de reserva, así como del impacto de la crisis financiera en el rendimiento de los activos que se poseen, se considera pertinente la implicación de los actuarios.

La gestión de activos y pasivos (*Asset Liability Modelling* – ALM) es un instrumento que demuestra la mayor atención que se presta a la inversión de los fondos de reserva y refleja una valoración más amplia del impacto de los montos de los pasivos y de los plazos en la determinación de la política de inversiones. Además, los riesgos y la diversificación de las categorías de activos también se imponen como una consideración fundamental en las decisiones relativas a las inversiones.

Según se informó en el Seminario Internacional sobre Seguridad Social: Cómo enfrentar los retos de sostenibilidad, que la AISS celebró en Abu Dabi en 2012, en la actualidad, la ALM es parte integral de la gestión de los fondos de reserva en varias regiones.

Presentación de informes y comunicación de la información

Una vez que se completa el examen actuarial, es importante que los resultados se utilicen para garantizar el fortalecimiento de la sostenibilidad del sistema. En varios países, existen requisitos legales para garantizar que los resultados se revelen de forma apropiada y se cumplan los plazos límite para la presentación de los informes. Ahora y en el futuro, una información precisa, oportuna y pertinente sobre la situación financiera del régimen facilita la ejecución de reformas que serán perdurables y reflejarán la verdadera situación financiera del régimen.

Asimismo, una buena presentación de informes aumenta la confianza del público en el sistema y debería conducir a una mayor valoración de las prestaciones de seguridad social por parte de la población. En general, la calidad, la presentación y la difusión de los informes actuariales han mejorado en el curso de los últimos años, lo cual ha sido observado y destacado por la AISS. Los informes y otras comunicaciones han

La encuesta de la AISS demuestra la importancia de la información actuarial para la seguridad social

En un estudio de la AISS, que comprende a 46 instituciones de seguridad social en 32 países, se informa que, en la mayoría de los casos, se tiene que realizar una evaluación actuarial al menos cada tres años. A su vez, el 80 por ciento de los informes se presentó en el parlamento o se entregó al gobierno; en alrededor de una tercera parte de los casos, la legislación requiere que se emprenda una actuación específica sobre la base de los resultados del informe, y el 80 por ciento de los informes se hace público.

de ser fiables, comprensibles, concisos, correctos e idealmente adaptados a las necesidades y a la situación del ciudadano.

Retos que se han de abordar

El estatus de la profesión actuarial y las cualificaciones actuariales varían considerablemente de un país a otro. A pesar de los avances hacia una convalidación mutua de las cualificaciones, existen grandes variaciones en los requisitos relativos a exámenes y formación y por consiguiente, en los conocimientos especializados de los actuarios. Esto puede conducir a diferentes estimaciones del valor de la cualificación profesional y del trabajo realizado por un actuario. Dadas estas diferencias nacionales, es importante que se compartan experiencias y buenas prácticas.

Las hipótesis utilizadas para evaluar la sostenibilidad y las proyecciones de prestaciones han de ser adecuadas. La aplicación de una hipótesis basada en la «mejor estimación» ha dejado de ser apropiada, por lo que se deberían utilizar conjuntos alternativos de hipótesis idóneos para el análisis de sensibilidad y la elaboración de modelos estocásticos. Las hipótesis deberían incorporar el probable impacto de los cambios en el entorno externo.

A pesar de que la presentación de informes ha mejorado, se debería prestar mayor atención a lo que puede considerarse como información adecuada y a cuál es la mejor manera de comunicarla. En términos simples, una mayor información no hace que los afiliados estén mejor informados.

Con la creciente importancia que se concede a las evaluaciones y las proyecciones, además de su complejidad en aumento, la verificación y la revisión inter pares son decisivas.

Se requiere un enfoque holístico, en el que los actuarios trabajen más estrechamente con otras partes interesadas y con profesionales, teniendo en consideración la evolución de las tendencias, como el impacto del cambio climático, la rarefacción de los recursos naturales, así como los cambios en los patrones de trabajo, las migraciones y la demografía.

Fortalecimiento del apoyo nacional e internacional para los actuarios

En algunos países, el organismo profesional que representa a los actuarios establece ciertas normas profesionales que los

actuarios deben cumplir para realizar su labor. Con frecuencia, éstas van más allá de las directrices más generales relativas a buenas prácticas. En otros países, todavía se requiere una orientación y unas normas más sólidas. También se requiere un desarrollo profesional continuo y actividades de formación para los actuarios.

A nivel internacional, la Asociación Internacional de Actuarios ofrece sugerencias y eventos para apoyar la creación y el intercambio de conocimientos. De manera similar, las Directrices de la AISS para la Buena Gobernanza relativas a las cuestiones actuariales respaldan el papel desarrollado específicamente por los actuarios de la seguridad social, un papel que se pondrá de relieve en la 17ª Conferencia Internacional de la AISS de Actuarios y Estadísticos, que tendrá lugar en Berlín en 2012. Los aportes actuariales son parte integral de una sólida gestión, operación y planificación de la seguridad social. Sin embargo, el mundo en el que funcionan los sistemas de seguridad social es cada vez más incierto. No obstante y no menos importante es el hecho de que cuando están respaldados por las herramientas y los marcos de gobernanza apropiados de la AISS, los actuarios ocupan una posición privilegiada para evaluar y gestionar los riesgos, así como para abordar los retos que plantea la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de seguridad social.

Fuentes

AISS. 2011. *Directrices de la AISS para la buena gobernanza de las instituciones de seguridad social.* Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Langis, G. y otros. 2012. *Comparación de las hipótesis demográficas y económicas establecidas durante el análisis actuarial de 24 regímenes de seguridad social* (Informe de conferencia, 17ª Conferencia Internacional de la AISS de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social, Berlín, 30 de mayo-1 de junio. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Ménard, J. C.; Billig, A.; Léger, F. 2012. *Encuesta sobre los informes actuariales y financieros de los regímenes de seguridad social y sus repercusiones legales: resumen de los resultados y conclusiones* (Informe de conferencia, 17ª Conferencia Internacional de la AISS de Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social, Berlín, 30 de mayo-1 de junio. Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)

es la organización internacional líder a nivel mundial que reúne a instituciones y entidades de seguridad social.

La AISS brinda servicios de información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a escala mundial.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Ginebra 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int