

FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: LOS SISTEMAS DE PENSIONES

María Ascensión MORALES RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Los procesos de reformas a los sistemas de pensiones.*
II. *Modelos alternativos.* III. *A modo de conclusión.*

El problema del financiamiento de la seguridad social es uno de los retos más importantes que enfrentan los países del mundo. El tema es muy amplio, pues al atender a las definiciones más conocidas y utilizadas, se puede encontrar que el concepto de seguridad social incluye una serie de programas: seguros de enfermedades, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte. En una visión más amplia, incluye además los programas de asistencia social.¹ En razón de lo anterior, hemos considerado conveniente centrar nuestra atención en uno de los más importantes temas y debates de la política social a fines del siglo XX: el financiamiento de los sistemas de pensiones.

I. LOS PROCESOS DE REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES

Diversos países de América Latina han realizado reformas a sus antiguos sistemas de pensiones y otros se encuentran evaluando cambios de importancia. Las causas de los problemas de la seguridad social en dichos países presentan importantes similitudes que se explican porque los siste-

¹ Una definición general de la seguridad social considera que se trata de un esquema de aseguramiento de riesgos individuales, mediante el manejo solidario de los recursos de la sociedad, a través del cual el Estado asegura que todos los ciudadanos tendrán las mismas oportunidades económicas, sin importar a qué familia o grupo pertenezcan o qué hechos fortuitos de carácter idiosincrásico tengan que enfrentar a lo largo de su vida.

mas aplicados en éstos tienen características comunes; sin embargo, antes de abordar las tendencias en los procesos de reforma y las alternativas de financiamiento en los sistemas de pensiones es conveniente detenerse un poco en la llamada “crisis de los sistemas de pensiones”, para comprender por qué encaran dificultades financieras tales sistemas y qué factores agravan esas dificultades, pues la reforma es un fenómeno mundial.

1. La llamada “crisis de los sistemas de pensiones”

La década “perdida”, como se titula por algunos autores a los años ochenta, caracteriza a los países de América Latina por profundas crisis que de una u otra forma crearon la necesidad de revisar antiguos esquemas que perdían vigencia. La seguridad social fue cuestionada fuertemente en su viabilidad futura como satisfacción a las demandas de la sociedad² y, por ende, se criticó a los sistemas de pensiones.

Respecto del sistema de pensiones, estudios de seguridad social realizados por organismos internacionales evidencian que en los países de América Latina las condiciones financieras, la gestión y los procedimientos administrativos en que operan (y operaban) los antiguos sistemas no satisfacen en general las necesidades actuales de sus poblaciones, todo ello en una época en que tales sistemas han alcanzado un grado de madurez avanzado. Además de estas causas, se han agregado otras, de dimensiones mayores, relacionadas directamente con las realidades vividas a nivel de las economías de los países y con el deterioro de la situación material y social de sus poblaciones; esto es, las revisiones o reformas a los sistemas de pensiones han sido forzadas por los cambios en las estructuras económicas, demográficas y sociales, aunado a que estos procesos han sido parte de transformaciones económicas mayores.³

En razón de ello, es dable señalar que las dificultades de los antiguos sistemas de pensiones para alcanzar sus fines no sólo derivan de factores inherentes a las premisas del mismo, sino también de factores externos; es

² Braun Brunet, Juan Enrique, “Implementación de los esquemas de salud y de Afores en Sudamérica”, *Reforma estructural de la seguridad social*, México, Themis-Coparmex, 1996, p. 15.

³ Ruezga Barba, Antonio, “La seguridad social latinoamericana ante el nuevo milenio”, *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, México, Conferencia Interamericana de Seguridad Social-ISSSTE-Instituto Dominicano de Seguridad Social, 1997, p. 154.

decir, la llamada “crisis de los sistemas de pensiones” obedece a factores internos y externos.

Dentro de los factores internos pueden señalarse: el uso indiscriminado de los recursos de la seguridad social, problemas de eficiencia y de inflación. En efecto, el uso indiscriminado de los recursos de la seguridad social llevó a los gobiernos a olvidar que las restricciones financieras marcan los límites de lo posible y no pueden ser ignoradas ni siquiera en aras de objetivos sociales. De antemano, el modelo tradicional presenta serias limitaciones en cuanto a la posibilidad de funcionamiento eficiente, pero éstas no necesariamente derivan del carácter público de los entes de gestión, sino que inciden de manera más decisiva otras características de la gestión: excesiva centralización administrativa con altos costos; otorgamiento de prestaciones; estudios financieros y actuariales escasos y deficientes; mínimo aprovechamiento de los avances tecnológicos; lenta incorporación de criterios y pautas de las ciencias de la administración y económicas. Aparte de los elementos adversos que persisten en cualquier sistema de seguridad social, un estudio de la CEPAL evidenció que prácticamente todos los gobiernos de la región figuran entre los más grandes evasores de las contribuciones de la seguridad social, y en algunos casos pueden identificarse como extractores históricos de recursos.⁴ Por último, la inflación es otro factor al cual no escapa el sistema tradicional, pues al afectar sus recursos trae como consecuencia ajustes en la cantidad, la calidad o en el valor de las prestaciones. De estos factores, en cierta medida, se sirvieron los críticos del sistema de pensiones tradicional para calificarlo en “crisis”, por resultar, según ellos, costoso, con excesiva y endémica burocracia, ineficiente e incorrecta gestión y, de esta manera, crear la percepción de que los modelos de capitalización individual resultarían mejores y más eficientes.

Como factores externos que afectan a los sistemas de pensiones se pueden mencionar: las distorsiones del mercado de trabajo, la necesidad de financiamiento externo y los problemas demográficos. En efecto, el aumento del desempleo (generalmente sujeto a la seguridad social), la terciarización⁵ de la economía (con el crecimiento de las economías informales),

⁴ Bonilla García, Alejandro, “Características, tendencias y expectativas de las nuevas fórmulas de financiamiento”, *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, cit., nota anterior, p. 198.

⁵ Se entiende por terciarización una de las transformaciones que hace posible la prestación profesional de servicios tanto en el régimen de trabajo subordinado como en el del trabajo independiente, donde el trabajo se puede realizar en un espacio propiedad

la parálisis de la dinámica salarial real y demagógicos aumentos en las prestaciones sin el debido respaldo económico.⁶ Lo anterior tiene como consecuencia, menos trabajadores con menos ingresos y, por tanto, menos cotizaciones para sostener a una población pasiva creciente. Por lo que hace al factor demográfico, en cierta medida éste afecta la tasa de sostenimiento del envejecimiento de la población, producto de la esperanza de vida de la población por mejores condiciones sanitarias y económicas que se traduce en un peso creciente de la población pasiva sobre la activa, en dificultades cada vez mayores para lograr un funcionamiento con equilibrio financiero. En razón de ello, las instituciones de seguridad social han tenido o tuvieron que recurrir al uso de recursos de origen presupuestario o han culminado con la modificación en la cantidad y la calidad de las prestaciones. El envejecimiento de la población se había producido desde tiempo atrás; los cambios fueron predichos por demógrafos y actuarios; sin embargo, en los diversos países, los políticos y las autoridades con facultades de decisión en materia de seguridad social los consideraron propios de un futuro muy lejano como para suscitar preocupación. El impacto de la madurez del propio sistema de pensiones sujeto al régimen de reparto, reforzó los efectos que el envejecimiento demográfico ejerce sobre sus costos, los cuales no se vieron acompañados de una política de empleo.⁷

La desaceleración del ritmo del crecimiento económico, esto es, el ajuste estructural en los países de América Latina, tuvo un efecto inmediato sobre las políticas de seguridad social a nivel nacional al agravar la situación financiera de los sistemas de pensiones a causa de los factores que ya se han apuntado aquí como externos: estancamiento del crecimiento del mercado de la seguridad social, desempleo, disminución de los contribuyentes a los programas de la seguridad social y mayores presiones sobre el financiamiento del sistema.⁸

del individuo o microempresas que ofrecen sus servicios en un mercado no laboral. Es la desmaterialización del trabajo y el predominio de la inteligencia sobre el esfuerzo físico que priva de sentido a la figura de “trabajador”.

⁶ Ruezga, *op. cit.*, nota 3, pp. 154 y 155.

⁷ Daykin, Christopher D., “Reforma de las pensiones y opciones de financiamiento”, *Cuestiones actuales de la seguridad en América Latina*, Buenos Aires, 2001, Serie Estudios de la Seguridad Social, núm. 88, p. 33.

⁸ Castro Gutiérrez, Álvaro, “Tendencias y perspectivas en América Latina”, *Evolución actual de los regímenes de pensiones*, México, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, serie Estudios, núm. 14, 1994, p. 3.

2. Reformas y modelos de sistemas de pensiones

La mayoría de los países han tratado de buscar nuevas formas de financiamiento, viéndose envueltos en la corriente reformadora mundial de la seguridad social frente al nuevo milenio. Durante las últimas dos décadas, diversos países han llevado a cabo reformas a sus sistemas de pensiones. Algunos ya han aprobado sus leyes respectivas y otros se encuentran estudiando propuestas de nuevas leyes. En forma específica, los países de América Latina que han emprendido las reformas al sistema de pensiones han sido sacudidos por procesos muy parecidos de desarrollo económico, y muestran singulares similitudes en los procesos de transformación de sus economías y en sus sistemas de seguridad social. En este contexto, pueden distinguirse dos tendencias en la modificación de los sistemas de pensiones: una, adoptada por los países que iniciaron sus reformas influenciados por la “capitalización individual” (cuya filosofía no tiene puntos en común con los principios que han caracterizado a la seguridad social), en el caso concreto de América Latina, la pauta ha sido el modelo chileno y, además, han contando con la asesoría de los creadores de éste;⁹ y la otra, seguida por los países que han buscado el apoyo y asesoría de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el análisis estratégico de la situación, con miras a introducir los cambios que requieren sus sistemas de pensiones; es decir, esta tendencia se enfoca dentro del campo de la propia seguridad social.

A. El modelo chileno y su recepción en América Latina

La reforma efectuada en Chile en 1980 representa un hito en la historia de la seguridad social del mundo entero, ya que, con diferencias de matiz, ha configurado el perfil inspirador de los cambios efectuados por diversos países de América Latina (régimen de pensiones basado en la capita-

⁹ La experiencia chilena demostró que el ahorro nacional bruto anual, como porcentaje del producto interno bruto, disminuyó radicalmente durante la crisis económica de 1982-1983 hasta menos del 5%, pero se recuperó a partir de 1985 y creció constantemente hasta mediados del decenio de 1990, hasta el 25%. Este aumento, quizá, despertó el interés por la capitalización y la promoción del modelo por sus partidarios. Sin embargo, en la literatura especializada no ha quedado claro el verdadero efecto del cambio de sistema sobre los ahorros, aunado a que el fondo de pensiones ha servido para facilitar la transición y las obligaciones del nuevo sistema.

lización individual, contribuciones definidas, administración privada), de tal suerte, que a la fecha nueve países más han reformado sus sistemas de pensiones, a los cuales se denomina “la segunda generación”, porque iniciaron sus procesos de reforma a partir de los noventa, y son de “tercera generación” aquellos que han incorporado las reformas en el inicio del siglo XXI.¹⁰

La primera reforma basada en el modelo chileno se llevó a cabo en Perú en 1992.¹¹ Este país creó un régimen de capitalización individual que compite con el antiguo sistema, pues la ley no extinguió este último sino sólo lo reformó parcialmente; sin embargo, el asegurado una vez que elige el sistema privado no puede retornar al público. Argentina, en 1994, puso en marcha un sistema de capitalización individual que ofrece una pensión complementaria, mientras que el sistema antiguo (público) otorga una pensión básica de carácter uniforme. No sólo es un mecanismo complementario al sistema público sino, además, es alternativo hasta en tanto el trabajador elija una de las opciones posibles, ya que el Estado mantiene la vigencia de la oferta estatal en el área de pensiones. El asegurado presente y futuro puede escoger entre el sistema antiguo y el nuevo.¹² Colombia, en 1993, estableció un sistema de capitalización individual que compite con el sistema antiguo íntegramente reformado.¹³ Bajo este esquema, el afiliado tiene libertad para moverse entre el sistema de capitalización y el de reparto tantas veces como quiera dentro de los márgenes definidos por la ley.¹⁴ Costa Rica, en 1995, si bien no realizó una reforma estructural en materia de pensiones permitió la creación de cuentas individuales de capitalización aparte de los antiguos sistemas, los cuales seguirán vigentes y serán administrados por las mismas entidades ofi-

¹⁰ José Piñera, ex ministro del Trabajo y Previsión Social en Chile y copresidente del Proyecto sobre la Privatización del Seguro Social del Cato Institute, asesoró el arranque del nuevo sistema en los países de América Latina, incluido México, y actualmente tiene como desafío instrumentar el esquema en Estados Unidos. Véase *El Economista*, 25 de septiembre de 1998.

¹¹ Aparicio Valdez, Luis *et al.*, “Perú: informe sobre el sistema privado de pensiones”, *Revista Análisis Laboral*, Perú, enero de 1994, pp. XVIII-XXXIII.

¹² AISS, *Reforma de los sistema de pensiones en América Latina*, Buenos Aires, 1997, pp. 2-7.

¹³ Piñera, José, *La revolución mundial del sistema de pensiones*, en <http://www.elcato.org/pensiones.jp.htm>, p. 5.

¹⁴ El régimen financiero es de capitalización parcial colectiva basado en prima media escalonada.

ciales existentes hasta antes de la reforma,¹⁵ es decir, introdujo un régimen de capitalización de tipo voluntario y complementario a programas públicos básicos.¹⁶ Uruguay, en 1996, modificó el antiguo sistema, que pasó a ser un primer pilar y, además, creó un sistema de capitalización individual como segundo pilar con administración privada. Los trabajadores al tiempo de la reforma pudieron optar entre ambos sistemas, de acuerdo con su edad y el monto de sus ingresos, y los que se incorporan por primera vez a la fuerza de trabajo quedan afiliados al nuevo sistema.¹⁷ Bolivia y El Salvador, en 1997, y Nicaragua, en 2001, establecieron un sistema muy cercano al modelo chileno en cuanto a los principios de fondo, pero al igual que México presenta también características propias.¹⁸ En Bolivia, el nuevo sistema incorporó a las fuerzas armadas. Las administradoras manejan dos fondos: el de capitalización individual y uno de capitalización colectiva único en la región. En El Salvador, el derecho a quedarse en el antiguo sistema o pasarse al nuevo está determinado por la edad: sólo los asegurados que están entre los 36 y los 50/55 años (mujeres y hombres) tienen derecho a esa elección; los menores de 36 deben transferirse al nuevo y los mayores de 50/55 deben quedarse en el antiguo. Las edades de retiro son 55 y 60 años, además se necesita cotizar por 25 años con esas edades o 30 independientemente de la edad, entre otras diferencias con el modelo chileno. En Nicaragua, el nuevo sistema es obligatorio para los mayores de 43 años y los de nuevo ingreso.¹⁹

¹⁵ Starck, “La reforma a los sistemas de pensiones”, *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, Santiago, CIEDESS, 1997, p. 249.

¹⁶ En febrero de 2000 se promulgó la ley que establece un sistema mixto en Costa Rica, de esta forma concluyó la reforma al sistema de pensiones, que contó con el apoyo de un equipo técnico multidisciplinario de la OIT para crear un sistema con base en tres niveles: primer pilar: programa contributivo, fortalecido y racionalizado de la Caja de Seguridad Social; segundo pilar: programa contributivo complementario obligatorio a cargo de organizaciones de diversa naturaleza y tercer pilar: programa contributivo complementario voluntario. Véase Bonilla García, Alejandro, *op. cit.*, nota 4, pp. 200 y 201.

¹⁷ Mesa-Lago, “La reforma estructural de pensiones”, *América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas. Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, 3a. ed., Lima, OIT, 2001, pp. 95 y 96.

¹⁸ En Bolivia, el nuevo sistema se promulgó bajo la Ley de Pensiones núm. 1732 del 29 de noviembre de 1996 y entró en vigencia el 1o. de mayo de 1997. En El Salvador, el sistema de capitalización individual fue creado a través de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, establecida en el decreto núm. 927 del 1o. de enero de 1997, pero inició operaciones el 15 de abril de 1998.

¹⁹ AIOS, *Revista Internacional de Fondos de Pensiones*, núm. 2, noviembre de 2002, y Mesa-Lago, *op. cit.*, nota 17, pp. 90-94.

Las reformas a los antiguos sistemas de pensiones en los países señalados se han enfocado a tres aspectos: *a)* la capitalización, pilar de la tendencia a reemplazar el régimen financiero de reparto de los sistemas de pensiones por uno de capitalización. Esta orientación se presenta como una forma de reciclar internamente los capitales que se acumulen y de producir renta destinada a mejorar las prestaciones; *b)* la privatización, porque se brinda un papel más importante a la gestión de los organismos encargados de la operación de los regímenes de seguridad social, y *c)* la desregulación, en el ámbito de la seguridad social relacionada con la anterior. Bajo estos aspectos se ha alentado la creación de entidades clara y exclusivamente privadas, ajenas al sistema de seguridad social pero complementarias del mismo, que por su naturaleza operan sobre la base de los principios del derecho privado.²⁰ En resumen, el proceso de reformas en los países de la región ha afectado a los sistemas de pensiones, por un lado, en su concepción y financiamiento, y, por otro, en la aplicación de sus instrumentos de gestión, tanto administrativa como financiera.

Asimismo, el proceso de reforma a los sistemas de pensiones en los países referidos, incluyendo el chileno, responden a tres modelos generales que hasta este momento han surgido en América Latina:²¹

- a) *Sustitutivo*. Las reformas cierran el antiguo sistema público (impiden nuevas afiliaciones) y lo reemplazan con un sistema de capitalización plena e individual, administración privada y obligatorio: Chile, México, Bolivia, El Salvador y Nicaragua.
- b) *Mixto*. Las reformas dieron paso a un sistema de capitalización individual de carácter complementario, pues coexiste con el antiguo siste-

²⁰ Orlandini Molina, Luis Antonio, “La evolución de los sistemas de seguridad social, sus cambios y perspectivas”, *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, cit., nota 3, p. 28.

²¹ Esta clasificación ha sido señalada Carmelo Mesa-Lago en sus diversos artículos. Véase *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, Quito, INCAE-AID, 1993; *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, Santiago, CEPAL, 2000; “La revolución de las pensiones en América Latina: comparaciones y desempeño”, *Revista CIESS*, núm. 1, julio de 2001, pp. 47-64; *La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas...*, cit., nota 17, pp. 77-164. Sin embargo, para la AIOS, desde el punto de vista de la estructura de los sistemas sólo existen los esquemas mixtos y los de capitalización total. Véase *Revista Internacional de Fondos de Pensiones*, núm. 2, noviembre de 2000.

ma. Al tiempo del retiro los asegurados reciben dos pensiones, una básica y otra complementaria: Argentina, Uruguay y Costa Rica.

- c) *Paralelo*. La reforma modifica parcial o totalmente el antiguo sistema y termina su monopolio creando un nuevo sistema de capitalización individual que compite con el público. La adhesión a uno de los dos sistemas es obligatorio y pueden los afiliados trasladarse entre una opción y otra: Colombia y Perú.

Cabe señalar que aparte de estos tres modelos generales, las reformas dentro de cada uno han tenido particularidades específicas diversas. En efecto, las reformas realizadas por los nueve países de la región muestran que las características centrales, tales como: el esquema de financiamiento;²² la administración de los fondos;²³ el reemplazo total del sistema antiguo; libertad de elección; aumento de la edad para pensionarse; la restricción de los requisitos de elegibilidad y la disminución en las cuantías de las prestaciones, entre otros, se modificaron con matices que indican ciertas diferencias con el modelo original chileno, y diferencias entre las reformas mismas.²⁴

Tal parece que las reformas responden a tres orientaciones: a) modificación de la estructura de aportaciones, separación entre los sistemas de salud y las pensiones y prestaciones; b) coadyuvar al fortalecimiento del sistema financiero mediante el ahorro forzoso que se genera con la individualización y privatización de los fondos de pensiones,²⁵ y c) formular nuevas modalidades de política social con orientaciones principalmente asistenciales de parte del Estado.²⁶

²² Las diversas reformas han tratado de forma distinta la cotización del trabajador y del patrón. Algunas las dejaron sin cambio, en otros casos las disminuyeron o aumentaron. En México y Argentina no se modificaron; en Uruguay se redujo la cotización del patrón y se aumentó la del trabajador; Colombia aumentó la cotización del patrón; en Chile, Bolivia y Perú se eliminó la cotización del patrón y los restantes países incrementaron la cotización del trabajador.

²³ Las administradoras son totalmente privadas en Chile, Bolivia, El Salvador y Perú; “múltiple”, o sea, privada, pública o mixta en Argentina, México, Colombia y Uruguay.

²⁴ Toda vez que los aspectos fundamentales de la reforma chilena se han desfigurado en la mayoría de los casos, no se puede asegurar el mismo resultado del país pionero en los otros países.

²⁵ Administren compañías privadas que inviertan en el mercado de capitales, cobren comisiones, etcétera.

²⁶ Ramírez López, Berenice P., “Las reformas a la seguridad social: contexto, características y tendencias”, *Momento Económico* 85, mayo-junio de 1996, p. 9.

Si bien es cierto que la tendencia en estos países ha sido de alguna forma la “capitalización”,²⁷ como se observa con el cierre del antiguo sistema al sustituirlo por uno de “capitalización individual y administración privada” (aunque con fuerte apoyo estatal); o la reforma del antiguo sistema y su integración con un componente de “capitalización individual” en un sistema mixto; o la creación de un programa de “capitalización individual” que paralelamente compite con el programa “público”, reformado o no,²⁸ también lo es que el modelo chileno no ha sido único y tampoco tiene un carácter universal en las reformas a los sistemas de pensiones.

Las reformas a los antiguos sistemas de pensiones de los países referidos han hecho de esta región una de las más dinámicas en la materia, y por ello los partidarios del modelo piensan que marca una tendencia a nivel mundial, porque según éstos, las reformas no sólo se han expandido en la región latinoamericana sino también han influenciado el cambio en otros países del mundo, como en Europa Oriental y África. Se señala que Kazajstán ya administra fondos de pensiones a través de sistemas privados. Asimismo, la República Checa, Hong Kong, Hungría, Polonia, Filipinas y Egipto, entre otros países, analizan la posibilidad de establecer programas privados de pensiones similares a los que se han empezado a aplicar en América Latina. Incluso en Estados Unidos empieza a mostrarse una corriente en favor de algunos de los elementos de los modelos latinoamericanos. Por ello, los partidarios del modelo consideran que es de esperar que estos procesos continúen y se expandan en el presente siglo.²⁹

Lo anterior es cuestionable en virtud de la existencia de la segunda tendencia, que también se ha desarrollado en la región y que a continuación se abordará y, además, porque los países de economía de mercado desarrollada, a pesar de sus dificultades y de las importantes reformas que han em-

²⁷ Preferimos utilizar el término “capitalización individual” en lugar de “privado”, como algunos autores identifican generalmente al nuevo sistema, por estar administrado por corporaciones privadas con fines de lucro, dedicadas exclusivamente a esa función, ya que como se ha observado, en varias de las reformas en la región, los fondos de pensiones pueden ser alternativamente administrados por corporaciones privadas, con o sin fines de lucro, instituciones públicas (como en el caso de México y Argentina), bancos, etcétera.

²⁸ Mesa-Lago, Carmelo, *Desarrollo social, Reforma del Estado y de la Seguridad Social, al umbral del siglo XXI, cit.*, nota 21, p. 8.

²⁹ Le-Fort, Margarita y Starck, Nicolás, “La reforma a los sistemas de pensiones en otros países”, *AFP: Las tres letras que revolucionan el mundo, cit.*, nota 15, pp. 307-316.

prendido, no han adoptado el modelo chileno.³⁰ En efecto, en algunos países de Europa Occidental hay una firme oposición a seguir demasiado estrechamente los lineamientos de un sistema de pensiones capitalizado según el estilo chileno:³¹ Reino Unido, Países Bajos e Irlanda, con experiencia en materia de pensiones capitalizadas, tienden a tener gran número de regímenes de prestaciones definidas, patrocinadas por empleadores o grupos de empleadores. En otros se están instituyendo nuevos regímenes complementarios sobre la base del modelo de cotizaciones definidas.

B. *Perspectivas alternativas (la influencia de la OIT)*

Bajo la influencia de los organismos internacionales y, particularmente, de la OIT se encuentran los países que han designado oficialmente grupos de trabajo para estudiar y proponer reformas a sus respectivos sistemas de pensiones: Honduras, República Dominicana, Panamá y Venezuela.

En efecto, Honduras, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OIT, está llevando a cabo un proyecto para la reforma y modernización de la seguridad social. Dicho proyecto contempla a las principales instituciones de seguridad social en ese país. Se está diseñando una estructura multi-pilar con un pilar básico colectivo y solidario, así como un pilar complementario de ahorro que “gradúa” o “dosifica” la participación de los asegurados en función a su nivel de ingreso.³²

En República Dominicana, una Comisión (gobierno, Instituto Dominicano de Seguridad Social —IDSS—, trabajadores y patrones) solicitó el apoyo requerido para brindar los elementos técnicos a los copartícipes sociales para el diseño de la reforma. La OIT inició los trabajos correspondientes para efectuar la evaluación financiera y actuarial integral del IDSS, que sirva como punto de partida a cualquier proceso de reforma y modernización en el seno de la Comisión.

En Panamá, los copartícipes sociales de ese país solicitaron el apoyo de la OIT para la realización de cálculos actuariales externos y darle segui-

³⁰ Solorio, Carmen, “Los regímenes de pensiones, su evolución y características de reforma. Países seleccionados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)”, *Pensiones en América Latina. Dos décadas de Reforma*, cit., nota 17, pp. 237-252.

³¹ Daykin, *op. cit.*, nota 7, p. 47.

³² Bonilla García, Alejandro, *op. cit.*, nota 4, p. 200.

miento a un proyecto. Se conformó una Comisión multipartita que inició el proyecto que contempla dos grandes vertientes: una evaluación financiera y actuarial integral de la Caja de Seguridad Social (CSS); y el desarrollo de un modelo de cuentas sociales que permita vincular los ingresos y gastos de la seguridad social al resto de la economía, y viceversa. Los resultados del proyecto y los compromisos adquiridos por los copartícipes sociales, servirán de base para la orientación de acciones futuras en el campo de la seguridad social, dentro o no de una reforma.

Venezuela también solicitó la colaboración de la OIT para brindar su apoyo técnico y para la reforma de la seguridad social. En 1998 se creó un Subsistema de Pensiones, para el cual la OIT proporcionó elementos a ser considerados en la evaluación de los costos involucrados y brindó recomendaciones para el cumplimiento de las normas internacionales en el diseño definitivo.³³

Brasil procesó su reforma centrada en el ordenamiento y racionalización del régimen vigente y en el fortalecimiento de los regímenes complementarios. En este proceso, la OIT apoyó en la búsqueda de consensos mediante seminarios y reuniones tripartitas.

Por su parte, Colombia solicitó a la OIT efectuar la primera valuación actuarial integral pos-reforma del Instituto de Seguridad Social, así como de los diversos regímenes especiales que no se vieron afectados por la reforma, y de los más de mil fondos provinciales y municipales. Este análisis valuatorio reviste rasgos muy particulares, ya que constituye el primer ejercicio oficial que se realiza después de la reforma al antiguo sistema de pensiones en 1993.³⁴

Como puede observarse, la OIT ha creado situaciones, condiciones y mecanismos para orientar o confeccionar trajes a la medida, tomando como referencia el proceso de aprendizaje colectivo de la experiencia de los países denominados “la segunda generación”.

Expuestas hasta aquí las tendencias identificables en los procesos de reforma a los sistemas de pensiones, puede afirmarse en cuanto a los países influenciados por la tendencia reformadora de “capitalización individual”,

³³ Bonilla García, Alejandro y Conte-Grand, Alfredo H., “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: crónica y reflexiones”, *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, cit., nota 17, pp. 46 y 47.

³⁴ Después de varias reuniones de trabajo con funcionarios y autoridades del ISS, así como autoridades de hacienda y los copartícipes sociales se acordó efectuar la valuación integral.

que no hubo el suficiente estudio, análisis y consideración de otros factores y modelos alternativos; quizá se dejaron influir por la “ilusión del ahorro interno”. Respecto de los segundos, la tendencia es hacia la formación de comisiones, las cuales no han concluido su trabajo pero se encuentran en la búsqueda de opciones dentro del propio campo de la seguridad social, como se verá más adelante.

Sin embargo, cabe señalar que la competencia por los clientes y adeptos entre ambas tendencias ha sido interesante a nivel latinoamericano, pues el sector partidario de la “capitalización individual” ha atacado abiertamente a los antiguos sistemas y ha pregonado un supuesto “éxito” y “superioridad” respecto de éstos; la otra postura, y adeptos a la misma, han respondido con la misma intensidad por parecidos medios, de tal suerte que la crítica abierta a la gestión y a los resultados de las instituciones públicas no ha concluido, como tampoco el debate respecto del modelo de capitalización individual. En efecto, frente a la OIT y posturas afines a ésta se contraponen las organizaciones partidarias de la “capitalización individual” de los sistemas de pensiones,³⁵ y en forma específica, uno de los fundadores del modelo, José Piñera, se ha dedicado a recorrer el mundo con asesorías y la promoción del modelo chileno y, por ende, la “capitalización individual”.³⁶

Finalmente, no se debe olvidar que la seguridad social es uno de los instrumentos existentes más valiosos para lograr en forma organizada y en un contexto de solidaridad la mejor redistribución de la riqueza, el combate a la pobreza, la participación de la población en el desarrollo y la tranquilidad del ser humano, a través de la satisfacción de los elementos que integran su nivel de bienestar. En este contexto, la idea misma de la seguridad social ya forma parte de la conciencia de los trabajadores y su desarrollo constituye un proceso “irreversible”; por esta razón, “el reconocimiento de ciertas deficiencias” de los sistemas de pensiones no debe servir de pretexto para aminorar el avance de la seguridad social en este rubro.

Por lo anterior, a continuación se revisan algunas alternativas de financiamiento para los cambios o reformas a los antiguos sistemas de pensiones, las cuales confirman la idea de que el modelo chileno constituyó un viraje completo (al supeditar a las leyes del mercado y de la especulación los

³⁵ Instituto Cato es una organización que se dedica a promover la privatización de los seguros sociales y, por ende, de la seguridad social. Página Web: <http://www.elcato.org>.

³⁶ José Piñera ha brindado asesorías en Estados Unidos, España, entre otros.

derechos y garantías sociales mínimas, cuyos objetivos fueron justamente ofrecer certeza de seguridad al trabajador ante las contingencias de la vida profesional y del envejecimiento), sin agotar previamente posibilidades derivadas de los propios sistemas tradicionales.

II. MODELOS ALTERNATIVOS

El problema del financiamiento de la seguridad social y, por ende, del sistema de pensiones es uno de los retos más importantes que enfrentan los países del mundo. Por ello, toda reforma a los sistemas de pensiones debe ser llevada a cabo de tal forma que no implique más problemas de orden social y financiero, y sobre todo que no desvirtúe la naturaleza de los esquemas de seguridad social.

La OIT, al realizar trabajos destinados a examinar la evolución de la protección social y de las ideas que se han formulado sobre el tema, pudo comprobar, en particular, que en los países desarrollados la llamada “crisis de los sistemas de pensiones” no ha redundado en el desmantelamiento de los regímenes vigentes, por el contrario, continúan no sólo apegados a los principios clásicos de la seguridad social sino también ha atenuado los efectos negativos.

Hay consenso en la necesidad de la reforma a los sistemas de seguridad social, empero también hay un desacuerdo significativo sobre el tipo adecuado de reforma y, a la vez, un rotundo rechazo a la capitalización lisa y llana.

En los últimos años, la discusión sobre el financiamiento (quién debe financiar el sistema y qué método se debe utilizar), para aliviar el desequilibrio financiero que enfrenta la mayoría de los sistemas de pensiones en el mundo, ha sido intensa. Al respecto, en este apartado se describen algunas de las más importantes opciones de financiamiento, que —con diversas intensidades— pretenden adaptar los sistemas de pensiones a un entorno económico, demográfico y social en constante evolución, en aras de conseguir un nuevo equilibrio.³⁷ Se inicia con la opción que propone no sustituir

³⁷ No se abordan las medias tradicionales como: incremento en las aportaciones al sistema a través de la nómina; limitación de los beneficios o prestaciones; valorización de los beneficios y aumento de los recursos públicos, porquén de acuerdo a las argumentaciones de los críticos de los sistemas de pensiones tradicionales, tales medidas no resolverían la llamada “crisis del sistema de pensiones”.

el antiguo sistema de pensiones, sino solamente perfeccionarlo. Tras ello, se continúa con la que aconseja —sin sustituir el régimen de seguridad social o algunas de sus instituciones— se procure complementarlo por vías de diverso origen, fundamentalmente de índole privada, esto es, que se compatibilice la existencia de un nivel básico de protección en salvaguarda del principio de solidaridad, con niveles complementarios. No obstante estas propuestas, no puede afirmarse que exista un sistema de financiamiento de la seguridad social perfecto en todos los casos y para todos los países. El nivel de desarrollo, el desglose por edades de la población y diversos factores políticos y económicos, influirán en la elección y operación del sistema de ingresos para las pensiones.

1. *Perfeccionamiento del antiguo sistema*

Hay un consenso entre los especialistas y los organismos internacionales, en que buena parte de los problemas de los sistemas de pensiones en los diversos países pueden ser corregidos sin destruir la seguridad social al sustituirla por otro sistema basado en la capitalización individual.³⁸ En efecto, estos especialistas están en favor de una reforma no estructural, o sea, “perfeccionar” el antiguo sistema para corregir sus reconocidos defectos, sin necesidad de grandes reformas.

Para el perfeccionamiento del sistema se sugiere adoptar medidas encaminadas a mejorar la gestión, la gobernabilidad, el grado de cumplimiento de las obligaciones (control de la evasión y la mora), el equilibrio financiero y el actuarial, la eficiencia, y el pago de pensiones adecuadas.³⁹ Adicionalmente, es necesario hacer más estrictas las condiciones de acceso (por ejemplo, elevar la edad de retiro o expandir los años de contribución requeridos para obtener el derecho a una pensión), eliminar los regímenes de privilegio y las prestaciones demasiado generosas.

Respecto de la gestión, se propone que debe planearse y desarrollarse de modo tal que los patrones y trabajadores puedan aportar su contribución a la estructura de los programas de seguridad social. En ciertas ocasiones, puede resultar útil esa aportación mediante su participación en las comisiones de gestión, mientras que en otros casos el cauce puede consistir en ac-

³⁸ La OIT y la AISS apoyan en principio esta alternativa, sin dejar de pronunciarse por el sistema de pilares o niveles.

³⁹ OIT, *Pensiones de seguridad social. Desarrollo y reforma*, Ginebra, 2002, p. 32.

tuar como grupo de presión, al votar o participar de cualquier otro modo en el quehacer político.

La gobernabilidad puede mejorarse mediante la intervención en ella de los trabajadores y patronos. La forma en que se plasme esto en la práctica dependerá de las circunstancias propias del país, pero en ciertos casos supondrá una participación tripartita en el consejo de dirección. Para el cumplimiento de las obligaciones tiene que haber normas y debe ser el gobierno quien vele por esto.⁴⁰

Asimismo, el Estado debe ayudar a los seguros sociales a restablecer el equilibrio financiero y actuarial mediante el aumento de sus ingresos y la disminución de sus gastos. El aumento de ingresos demanda la reducción de la evasión y mora mediante una credencial única para todos los pagos fiscales y la colaboración estrecha con las autoridades tributarias; un registro informatizado; cuentas individuales de los asegurados; mejor inspección y procedimientos de ejecución; persecución efectiva de los transgresores; pago puntual de las cotizaciones del Estado como patrón y establecimiento de sus aportes como tercera parte en una cuantía realista y condicionada a la reforma, y universalización de los seguros sociales.

Para el financiamiento del sistema se sugiere sustituir la cotización salarial por un impuesto progresivo sobre el ingreso o el consumo (IVA, pero eximir los artículos de primera necesidad); o determinar impuestos específicos (por ejemplo sobre el tabaco). Esta alternativa eliminaría todo pretendido derecho basado en la contribución del asegurado y facilitaría la integración de los programas de pensiones.⁴¹

Respecto de la edad de retiro se propone su aplazamiento para que los trabajadores se retiren de la fuerza laboral más tarde y, de esta manera, lograr una disminución de las prestaciones de retiro, es decir, un posible ahorro de costos; además de reivindicar otro tipo de prestaciones como las de invalidez, pues una sociedad que envejece no debe enfrentar una crisis, siempre y cuando pueda proporcionar trabajo a su población activa que envejece, y adicionalmente se propone aumentar la tasa de participación de las mujeres en la población activa, de este modo se salvaría el pro-

⁴⁰ De acuerdo con los especialistas de la OIT, los problemas de cumplimiento de las obligaciones existen tanto en los sistemas de cotizaciones definidas (capitalización) como en los de prestaciones definidas (reparto).

⁴¹ Algunas de estas medidas no son exclusivas para los sistemas de pensiones, sino para todo el sistema de seguridad social.

blema del envejecimiento.⁴² En resumen, el aumento en la edad de retiro, de la fuerza de trabajo, debe ir acompañada de medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo, pues éste es la clave para la financiación futura de la protección social en todas las sociedades.⁴³

Para eliminar los regímenes de privilegio y las prestaciones demasiado generosas se hace necesaria la uniformidad del sistema, es decir, que la legislación sea igual para todos los asegurados (con excepciones justificadas por el tipo de trabajo) en cuanto a: porcentaje de cotización (en caso de que se mantenga este método de financiamiento); prestaciones a las que se tenga derecho; condiciones para adquirir dicho derecho y cómputo de la prestación.⁴⁴

En resumen, esta opción propone una adecuación del marco normativo que comprenda las obligaciones de todos los actores sociales así como los mecanismos de control pertinentes y la armonización de la estructura del plan de beneficios con miras a garantizar también el equilibrio financiero del sistema.

2. *La complementación del sistema: pilares o niveles*

Esta alternativa se pronuncia por un sistema mixto que combine un componente público con una prestación “definida” (pensión regulada por ley) y otra u otras complementarias “no definidas” (sometidas a los vaive-

⁴² La OIT considera que después de varios decenios durante los cuales se hicieron importantes inversiones en la atención de salud a través de la protección social, la población se conserva en buenas condiciones físicas y de salud hasta una edad más avanzada y debiera poder trabajar más tiempo. Véase *Seguridad social: un nuevo consenso*, Ginebra, 2002, p. 96.

⁴³ Los expertos señalan que el envejecimiento de la población no constituye una amenaza para los sistemas de seguridad social sino más bien un problema para la formulación de las políticas económico-sociales y para el mercado de trabajo. Por ello, la elevación de la edad es posible a condición de tomar medidas que proporcionen trabajo a los millones de personas actualmente privadas de un empleo normal. Esto presupone una rigurosa vigilancia del mercado de trabajo y la adopción de las medidas consiguientes con miras a contener, e incluso a reducir, el desempleo.

⁴⁴ La uniformidad del sistema no siempre significa que todos los asegurados contribuyan con la misma suma y reciban la misma prestación monetaria, sino como ya se dijo que la ley sea igual para todos. Con base en la uniformidad será posible alcanzar la cobertura universal, pero ésta no es financieramente viable si existe masificación de privilegios.

nes del mercado), por considerarlo como una mejor opción que un sistema sustitutivo, es decir, plenamente de capitalización individual.⁴⁵

Bajo esta óptica, se considera que la pensión por retiro debe tener un elemento que sea redistributivo y proceder de fuentes diversificadas. La importancia de éstas dependerá de su rentabilidad y de sus riesgos,⁴⁶ es decir, se acepta un rol del sector privado, pero centrado en programas complementarios de pensión. Esta postura, consciente de que no es posible diseñar estrategias y estructuras precisas de aplicación mundial debido a las diferencias y recursos de los países, propone una estructura de diferentes pilares,⁴⁷ cuya aplicación y viabilidad estaría supeditada al entorno económico, político y social de cada país.

En efecto, esta corriente considera que la estructura de diferentes “pilares” de cobertura puede ser el camino para aprovechar ventajas y minimizar desventajas a fin de asumir de la manera más responsable, la importante decisión de la sociedad de brindar protección a la vejez. Bajo esta estructura se pretende consolidar los regímenes de base; establecer formas complementarias que de manera integrativa proporcionen un ingreso en la vejez, mínimo pero suficiente para toda la población⁴⁸ que tome en cuenta las diferentes características de los regímenes contributivos de base y no contributivos, de tipo asistencial, y un ingreso pensionario relacionado con

⁴⁵ En la forma más simple de esta propuesta y comparándola con el sistema de capitalización individual, para algunos autores, el componente público tendría un régimen de capitalización parcial colectiva para no requerir subsidios fiscales, sobre todo en el proceso de transición, en él los asegurados continuarían sus cotizaciones para pagar las pensiones en curso de pago y las pensiones básicas que se generen en el futuro por este componente; no habría necesidad de pagar bonos de reconocimiento pues los asegurados no pasarían a un nuevo sistema, tampoco se tendría que garantizar una pensión mínima en el componente de la capitalización individual, porque el componente público pagaría una pensión básica. Tal parece que esta propuesta se asemeja al modelo uruguayo. Se señala que la reforma de Uruguay, siendo perfectible, cuenta con muchos elementos que significan un avance como la complementariedad de lo colectivo con lo individual, lo privado con lo público, la suma de la técnica del seguro con el ahorro y, sobre todo, la dosificación y flexibilidad en la obligatoriedad para ahorrar por encima del salario medio de cotización y el no requerimiento de un mecanismo de reconocimiento.

⁴⁶ OIT, *Pensiones...*, *cit.*, nota 39, p. 34.

⁴⁷ García Jiménez, Jesús, “Efectos sociales de las alternativas de reforma respecto al modelo de financiación de un sistema de seguridad social. Aplicación al caso latinoamericano”, *Revista CIESS*, julio de 2001, p. 101.

⁴⁸ Castro Gutiérrez, Álvaro, “La evolución de las reformas en la seguridad social”, *Cuestiones actuales de la seguridad en América Latina*, *cit.*, nota 7, p. 30.

los ingresos de actividad, en razón de derechos adquiridos mediante afiliación contributiva, ya sea a través de regímenes públicos generales o por medio de regímenes complementarios de naturaleza pública o privada,⁴⁹ esto es, bajo los programas pluralistas, al diversificarse las fuentes de ingresos por concepto de retiro, se reducen riesgos y se asume una función redistributiva destinada a mitigar la pobreza.

Al respecto existen diferentes diseños de pilares que demuestran la flexibilidad para cumplirlos de acuerdo con las condiciones, referencias y situación de cada país.⁵⁰ Sin embargo, cabe señalar que lo esencial no es el número de pilares, sino el suministro de ingresos por concepto de pensión a partir de diferentes fuentes, que tengan características de riesgo también distintas con el objeto de diversificar los riesgos.

A. El sector privado: su ubicación en los distintos niveles

La doctrina desde tiempo atrás se había pronunciado por compatibilizar, —con alguna de las modalidades, la existencia del nivel básico de protección en salvaguarda del principio de solidaridad—, con niveles complementarios, en los cuales se reconoce la posibilidad de acudir a las técnicas propias del seguro privado.

De acuerdo con esta idea, los diversos niveles que debía alcanzar la protección considerarían su estratificación en niveles básicos y complementarios superpuestos de tal manera que la limitación del nivel básico asistencial se conjugue con la extensión de los niveles complementarios e, inversamente, los avances del nivel básico permitan reducir el componente complementario de la protección. Al respecto, José Manuel Almansa Pastor propone co-

⁴⁹ Carlos Pittamiglio considera que la cobertura de las contingencias es un fin esencial del Estado, pero no puede excluirse a la actividad privada.

⁵⁰ Ejemplos de sistemas de pensiones por pilares (combinación de medios públicos y privados) son los establecidos en Suecia y en algunos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esto es, en las economías adelantadas, el régimen de pensiones es con mucho el primer proveedor de pensiones de vejez y suele consistir en un plan de pensiones preestablecidas, relacionadas con los ingresos laborales anteriores y/o con prestaciones de monto fijo. En la mayoría de los casos se trata de un régimen contributivo, pero en algunos países hay un régimen universal base, financiado con impuestos además de un régimen que está en función de los ingresos laborales. Respecto de los medios privados, en algunos países son un complemento obligatorio del régimen de seguridad social.

mo los niveles que debe alcanzar la protección: un nivel básico, un nivel complementario profesional y uno complementario individual.⁵¹

B. *La propuesta de la OIT: sus niveles*

a. Tres niveles

La OIT se pronuncia también en favor de una estructura de diferentes pilares con miras a evitar el conflicto entre los principios normativos internacionales y el deseo de establecer vínculos más directos entre las cotizaciones y las prestaciones y de repartir más equitativamente los riesgos entre los cotizantes y los pensionados, factores fuertemente aducidos por los críticos de los antiguos sistemas. Al efecto, propone programas y pilares distintos para los países desarrollados y para los países en desarrollo.

Respecto de los países desarrollados sugiere dos programas: un programa que tenga un componente basado en el reparto, sometido fundamentalmente a los riesgos macroeconómicos inherentes al mercado de trabajo y un programa financiado mediante la capitalización, sometido básicamente a los riesgos propios del mercado de capital. Ambos programas están expuestos al peligro de que el individuo pierda su empleo, con la consecuencia típica de que esto será más grave en un régimen de cotizaciones definidas que en el tradicional de prestaciones definidas. En torno a los pilares propone cuatro: iniciar con el pilar inferior de lucha contra la pobreza y con el requisito de unos ingresos mínimos, financiado con cargo al presupuesto general; un segundo pilar, basado en el reparto; un tercero, que sería un elemento de cotizaciones definidas obligatorias, y un pilar superior de ahorro voluntario para el retiro y de ingresos distintos a las pensiones.

Para los países en desarrollo, argumenta que deberá darse prioridad a su extensión, mediante programas especiales destinados a los trabajadores del sector no estructurado o un programa nacional que englobe a la mayoría de los trabajadores, a la vez que sólo se exija la participación de los ingresos superiores en un régimen más oneroso. En razón de ello y con el objeto de que los costos no resulten excesivos para los trabajadores pobres, la OIT sugiere que el programa básico podría facilitar únicamente prestaciones de

⁵¹ Almanza Pastor, José Manuel, *La seguridad social hacia el año 2000*, citado por Livellara, Carlos Alberto, “Ventajas y desventajas de la privatización de la seguridad social”, *Revista Laboral*, México, núm. 100, 2001, p. 42.

invalidez y de sobrevivencia o proporcionar prestaciones de retiro a partir de una edad relativamente avanzada (65 o 70 años). En torno a los pilares, propone, de manera general tres:

- El primer pilar obligatorio y prioritario, consiste en una pensión de subsistencia con carácter universal y basada en la necesidad, administrado por el Estado y financiado por impuestos.
- El segundo pilar obligatorio, con administración pública, debe expandir su cobertura poblacional y ser unificado; ofrecer beneficios definidos y basarse en la capitalización parcial con financiamiento por contribuciones (de trabajadores y patrones), y el Estado garantiza un nivel adecuado de pensión. Por capitalización parcial puede entenderse un nivel mixto constituido “parcialmente” por reparto y “parcialmente” por capitalización.
- El tercer pilar voluntario (pero regulado por el Estado) tendería a ofrecer pensiones complementarias con base en contribuciones definidas (individuales o de empleadores o de ambos), y funcionar con capitalización individual (pero sin excluir por completo otros regímenes): operar con administración privada competitiva y beneficios indefinidos.⁵²

La OIT considera que con una estructura semejante se repartirían los riesgos inherentes a los sistemas de pensiones, tanto los riesgos propios de la gestión pública de unos sistemas de prestaciones definidas como los riesgos mercantiles derivados de los sistemas de pensiones de cotizaciones definidas, pero al mismo tiempo se proporcionarían ingresos de retiro básicos garantizados a la inmensa mayoría de los trabajadores de ingresos medianos.⁵³

En este diseño por pilares se encuentra un nivel básico, eminentemente público; un nivel con solidaridad, con un sistema flexible de financiamiento y un nivel de capitalización individual pero con un carácter complemen-

⁵² La estructura de los tres pilares apareció en la memoria del director general de la OIT de 1993, donde se desarrolló la idea de que el futuro de la seguridad social tendría que basarse en las estructuras flexibles que combinen los componentes en juego, en tres niveles: a) nivel básico, para satisfacer las necesidades esenciales, y algo más a futuro a un sistema de ingresos mínimos garantizados; b) nivel de solidaridad, y c) nivel complementario.

⁵³ OIT, *Pensiones...*, cit., nota 39, p. 47.

tario. Este diseño equivale a la división deseada entre la responsabilidad pública y la individual, con base en las iniciativas voluntarias de los interesados y responde más a la idea de ir aumentando la complejidad de los sistemas de pensiones según vayan desarrollándose, en aras de diversificar los riesgos inherentes a los ingresos por concepto de retiro.

b. Dos niveles

Otro diseño alternativo dentro del mandato de la OIT propone una estructura de dos pilares: un régimen básico universal y obligatorio y un régimen complementario.⁵⁴

a) El régimen universal básico y obligatorio aseguraría la cobertura básica y obligatoria en caso de invalidez, vejez y muerte para todos los ciudadanos que componen la fuerza de trabajo, en cumplimiento de criterios de tipo social, pero también de imperativos jurídicos.⁵⁵ Bajo este “pilar” coincidirán personas con capacidades y necesidades de protección diferentes. Por un lado, personas o grupos con la capacidad contributiva permanente y necesaria para “formar” una pensión y, por otro, personas con capacidad reducida o nula, como es el caso de los trabajadores con bajos salarios o alta rotación, o la gente pobre.⁵⁶

Las prestaciones serían definidas y entre un nivel del 40% y el 50% de los ingresos de la última parte de la carrera laboral, independientemente de que en la fórmula de cálculo se considerara toda la carrera. Se argumenta, que de esta manera se remediaría uno de los principales cuestionamientos al antiguo sistema, que era la falta de vinculación entre las aportaciones y las prestaciones. Asimismo, el reajuste de las prestaciones se haría conforme a las variaciones del signo monetario y al crecimiento de la economía.⁵⁷

b) El régimen complementario y obligatorio brindaría una respuesta acorde con las aspiraciones de los afiliados para alcanzar una tasa de susti-

⁵⁴ Bonilla García, Alejandro y Conte-Grand, Alfredo H., *op. cit.*, nota 33, p. 73.

⁵⁵ Los convenios de la OIT proponen cubrir al menos el 75% de la población aunque está implícita la idea de llegar a la universalidad.

⁵⁶ Por ello uno de los desafíos es encontrar fórmulas viables y sostenibles para ordenadamente y con equidad, lograr la distribución de los riesgos entre todos los habitantes del país e identificar las fuentes de financiamiento necesarias para cubrir las contingencias de aquellos que no pueden completar sus aportaciones al sistema en un contexto de equilibrio financiero y actuarial de corto, mediano y largo plazo.

⁵⁷ Bonilla García, Alejandro y Conte-Grand, Alfredo H., *op. cit.*, nota 33, p. 74.

tución que permita, al menos, mantener el nivel de vida alcanzado en el periodo final de la carrera laboral. El carácter obligatorio de este pilar podría ser “dosificado” en función de las posibilidades de los participantes o de grupos de ellos, canalizando beneficios y obligaciones adicionales que surjan de convenciones colectivas de trabajo u otros acuerdos similares. Los programas de cobertura podrían tener características comunes, aunque la aplicación podría dejarse a cargo de órganos diferentes, pero necesariamente coordinados para no obstaculizar la movilidad laboral.⁵⁸

La gestión de este segundo “pilar” podría realizarse por organismos especializados de giro único, tanto en administración de fondos individuales como en la administración de fondos colectivos de pensiones, con una vigorosa y eficiente supervisión del Estado, el que deberá tener a su cargo el control de la gestión. Dicha supervisión deberá contemplar las correcciones de la problemática observada en diversos campos, las experiencias de los regímenes reformados, en particular los orientados al cabal cumplimiento de cotizaciones, contención de costos de administración y reducción de riesgos financieros.⁵⁹

Esta alternativa con cobertura complementaria permitirá opciones que incentiven la eficiencia, que permitan la cobertura más amplia, con flexibilidad, con efectos positivos en la economía, con riesgos controlados en lo que se refiere a las inversiones y a su rendimiento y con costos de administración razonables; asimismo, que brinde la posibilidad de aplicar políticas ordenadas y equitativas y que amplíe la gama actual de elecciones del asegurado, quien podría elegir entre asumir individualmente la cobertura complementaria de los riesgos o hacerlo en forma colectiva.⁶⁰

⁵⁸ *Ibidem*, p. 75.

⁵⁹ En Suecia funciona un plan de cotizaciones preestablecidas teóricas (relación entre las cotizaciones y las prestaciones) y un plan de ahorro obligatorio para la jubilación o de cotizaciones preestablecidas. En el primero, no se acumulan e invierten fondos, por lo que no están sometidos a los azares de los mercados financieros o a las diferencias de actuación de los distintos gestores de fondos de un sistema administrado comercialmente. Las prestaciones que proporcionan dependen del método empleado para ajustar automáticamente los saldos en las cuentas teóricas, es decir, de la rentabilidad teórica. El objetivo es no elevar las cotizaciones a futuro como consecuencia del cambio de la esperanza de vida en el momento del retiro. El segundo, se financia por adelantado, pero la cotización al mismo, del 2.5%, es muy pequeña en comparación del 16% del primer plan. Véase OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, Ginebra, 2002.

⁶⁰ Bonilla García, Alejandro y Conte-Grand, Alfredo H., *op. cit.*, nota 33, p. 76.

En resumen, la alternativa de los dos pilares involucra al “sector privado” para ofrecer beneficios y obligaciones adicionales a los trabajadores mediante pactos colectivos o acuerdos de similar naturaleza y cuya gestión estaría a cargo de organismos creados específicamente para ello. Esto es, se destina al servicio público a ocuparse de las necesidades tradicionales mínimas e igualitarias, y a la actividad privada a dedicarse al aumento de las prestaciones mínimas con cierta diferenciación, en función de los particularismos sectoriales o personales, que las aproximen al mantenimiento de sus niveles de vida.

De los diversos diseños de pilares expuestos se desprende que lo esencial no es el número de éstos, sino el suministro de ingresos por concepto de pensión, a partir de distintas fuentes que tengan características de riesgo también distintas.⁶¹ Por ello, los diseños tienen en común, como propuesta, que sin sustituir el régimen de seguridad social, o algunas de sus instituciones, se procure complementarlas por vías de diverso origen, fundamentalmente privada, con la intención de complementar o acrecentar el importe que percibirá el trabajador de los organismos oficiales de la seguridad social. De esta forma, la apertura de la seguridad social al sector privado no es cuestionable, en la medida que constituya una respuesta adecuada para superar la insuficiencia de los sistemas públicos obligatorios y se dejen a salvo ciertos conceptos básicos en favor de la solidaridad social, pilar básico y fundamental de la seguridad social, que refleje el consenso y la coparticipación activa de la sociedad en relación con los objetivos de protección social.⁶²

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

Hasta aquí se ha realizado la exposición de las posibles alternativas para el financiamiento de los sistemas de pensiones. Vale la pena destacar que

⁶¹ La preocupación principal es diversificar las fuentes de ingresos para la pensión con objeto de reducir los riesgos, y que tengan una función redistributiva, destinada a mitigar la pobreza.

⁶² Respecto del modelo chileno se considera que lo recomendable hubiera sido un sistema estructurado en tres pilares estrechamente fiscalizado por el Estado, que evitara las deficiencias ya manifestadas del nuevo sistema o bien las latentes, sobre todo porque brinda un nivel adecuado y garantizado de tasas de sustitución, conlleva un grado de solidaridad entre generaciones que hace posible que las prestaciones reflejen el crecimiento económico y demográfico, distribuye los riesgos, entre trabajadores, empleadores y entre generaciones, facilita la constitución de reservas técnicas.

las soluciones atienden a diferentes aspectos, que van desde el perfeccionamiento de la gestión hasta la obtención de diversos ingresos para ese financiamiento, de tal suerte que se logre el equilibrio de las finanzas de las instituciones de seguridad social. Esto significa que la controversia sobre el déficit financiero de los antiguos sistemas no se limita a aceptar tajantemente el sistema de capitalización individual liso y llano, sino que en el camino hay diversas modalidades que permiten continuar en cierta forma con el financiamiento colectivo (de carácter solidario y redistributivo).⁶³ Asimismo, permiten el ahorro privado como complemento o adición para apoyar y mejorar, en los casos que sea posible, las prestaciones y servicios básicos de los sistemas de pensiones (los cuales, gestionados adecuadamente, pueden aumentar la producción y apoyar al desarrollo económico),⁶⁴ en lugar de responsabilizar a los trabajadores sobre sus propias necesidades contingentes en aras de un objetivo económico.

Las opciones de financiamiento de los sistemas de pensiones presentadas aquí constituyen algunas posibilidades; sin embargo, habrá seguramente otras fórmulas viables y sostenibles para, ordenadamente y con equidad, lograr la distribución de los riesgos entre todos los habitantes de un país y cubrir las contingencias de aquellos con capacidad contributiva reducida y de aquellos en edad de retiro, en un contexto de equilibrio financiero y actuarial de corto, mediano y largo plazo.

Sin embargo, es conveniente dejar en claro que la búsqueda de fuentes de financiamiento y la distribución de cargas entre éstas no es una decisión puramente técnica, sino que implica también una serie de consideraciones de carácter social y económico. En este orden, se requiere una política activa y sostenida de creación de empleo y recuperación salarial, ya que el impacto de la seguridad social va más allá del aporte fiscal y el potencial de inversión, pues afecta al costo de los factores de producción, el empleo, la

⁶³ Los principios de solidaridad y redistribución son los que dan existencia a la seguridad social. Además sustentan las bases de la propia metodología actuarial de financiamiento de la seguridad social. Están presentes en las bases técnicas de todo tipo de seguros, incluso los de contratación individual, donde un grupo solidario aporta los recursos (las primas de seguros) para que estos se distribuyan entre los que sufren los siniestros, para el pago de sumas aseguradas.

⁶⁴ Los expertos de la OIT han señalado que la seguridad social puede desempeñar un importante papel en la generación de empleo, si el fondo de reservas acumuladas se invierte en empresas productivas. También afirman que puede incidir en el empleo en el mercado de trabajo al estipularse una edad de retiro de la fuerza laboral flexible, esto es, que se posponga el retiro.

distribución, los precios, la inflación, entre otros factores internos y externos que afectan a los sistemas de pensiones. En razón de ello, la introducción de fuentes alternativas de financiamiento requiere un esfuerzo nacional, la fijación de prioridades y decisiones técnicas que sólo pueden tener éxito mediante una planificación cuidadosa; con ello se pretende destacar que no hay soluciones perfectas, pero sí quizá mejores que obligar al trabajador para constituir pensión.

Por último, deben considerarse diversos modelos y seleccionar el más adecuado a las necesidades y características de cada país que permitan que personas con capacidades y necesidades de protección muy diferentes y cambiantes a lo largo de su vida laboral, logren respuestas adecuadas en vez de copiar un modelo que puede resultar totalmente inapropiado. Independientemente del modelo que se elija, consideramos que se debe compatibilizar la existencia de un nivel básico de protección, en salvaguarda del principio básico de solidaridad, con niveles complementarios, ya sea de origen profesional y/o individual.