

## EXTENSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE PENSIONES

María Ascensión MORALES\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las reformas a las pensiones y sus alcances*. III. *Sistemas de pensiones integrales solidarios*. IV. *Políticas económicas, de empleo y sociales*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Los asuntos más acuciantes en materia de seguridad social son la salud y las pensiones. Si bien el primero ha suscitado menos atención que el segundo, en el presente siglo el realce de la protección social y de la solidaridad dependerá del tratamiento a dichos temas, a causa de que entre un tercio y la mitad de la población en los países en desarrollo no tiene acceso a servicios de salud efectivos,<sup>1</sup> y entre el 70 y el 80 por ciento de la población mundial no tiene acceso a prestaciones monetarias significativas.

En el decenio de 1990, en América Latina se realizaron reformas estructurales y paramétricas en los sistemas de salud y pensiones. Sin embargo, la variedad de las reformas en salud dificulta identificar modelos generales en la materia, como por el contrario, sí sucede en las pensiones.

Dado lo extenso del tratamiento de los dos temas dentro de los sectores de la seguridad social, en el presente trabajo solo se abordará la protección de los ingresos, específicamente el sistema de pensiones de retiro,<sup>2</sup> por haber ocupado el interés en las últimas décadas y haber dado lugar a modelos de financiamiento y la problemática de su extensión.

En este sentido, el trabajo analiza los resultados de las reformas a los sistemas de pensiones y los nuevos enfoques en la materia, para posterior-

\* Profesora de carrera titular B, Facultad de Derecho, UNAM.

<sup>1</sup> Ginneken, Wouter van, “Extensión de la cobertura de la seguridad social: examen de datos recientes”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 63, 2010.

<sup>2</sup> Propiamente la pensión de vejez que alude a la acción del cese de la actividad profesional y, en su caso, el pase a la condición de pensionado.

mente presentar los elementos que permitan la extensión de la cobertura en la vejez con base en una adecuada vinculación entre protección social y el mercado de trabajo.

## II. LAS REFORMAS A LAS PENSIONES Y SUS ALCANCES

Después de la oleada de reformas a los sistemas de pensiones en América Latina, a partir de la década de los noventa mediante las cuales se reemplazaron total o parcialmente los sistemas de reparto<sup>3</sup> por modelos de capitalización individual,<sup>4</sup> que implicaron un repliegue de la protección social, al incorporar nuevos elementos en la gestión, estructura, financiamiento de las prestaciones, así como en su regulación y supervisión, su posterior evaluación en la presente década, por parte del Banco Mundial<sup>5</sup> en 2004-2005, y del gobierno de Chile en 2006<sup>6</sup> (país iniciador del sistema), dan cuenta de las siguientes particularidades:

<sup>3</sup> Los sistemas de reparto fueron cuestionados por varios motivos, entre los cuales destacan la dificultad para hacer frente a los cambios demográficos; la vulnerabilidad de los fondos de reserva al “uso político” de sus recursos, la alta e inequitativa segmentación de los sistemas, la desvinculación entre aportes y prestaciones, el permitir subsidios cruzados, poco transparentes, no solidarios que afectaban la solvencia del sistema. Además, porque las prestaciones generosas e inadecuadamente financiadas y ausencia de ajustes paramétricos necesarios para mantener el equilibrio aumentaron el costo de las obligaciones en la materia.

<sup>4</sup> La mayoría de los países de la región optaron por mantener los sistemas públicos de reparto. En algunos casos se han introducido modificaciones a ciertos parámetros clave de diseño del sistema a fin de restablecer el equilibrio financiero, sin necesidad de incurrir en el costo fiscal de la transición a una reforma estructural. Pueden clasificarse en dos tipos básicos: a) las que pretenden vincular los aportes con las prestaciones a través de la ampliación de éstos, considerados en el cálculo del ingreso base para determinar la pensión, así como reglas para castigar los retiros anticipados y premiar la postergación del momento del retiro, y b) las que tienden a aumentar la recaudación, reducir los beneficios o restringir el acceso a las prestaciones, mediante aumentos en las tasas de contribución, cambios a los mecanismos de indización y aumentos de la edad de retiro (fundados en la esperanza de vida o de la cantidad de aportes necesarios para acceder a una pensión).

<sup>5</sup> Holzmann, Robert y Hinz, Richard, *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas (Old age income support in the twenty-first century: an international perspective on pensions systems and reform)*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2005; Gill, I. et al., *Cumpliendo la promesa de seguridad social de los ingresos en la vejez en América Latina (Keeping the promise of social security in Latin America)*, Washington, D. C., Banco Mundial, Stanford University Press, 2004.

<sup>6</sup> La presidenta Michelle Bachelet instauró el 17 de marzo de 2006 un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (integrado por quince académicos de distintos sectores políticos). Este órgano contó con tres meses para realizar el informe de evaluación (fortalezas, debilidades y desafíos) y la elaboración de propuestas. Con base en el texto definitivo, la presidencia presentó un proyecto de ley el 30 de junio de ese año, el cual dio lugar a un sistema mixto, cuyo fundamento es la Ley 20.255 promulgada el 15 de enero de 2008.

En primer lugar, que los sistemas responden a condiciones (perspectivas demográficas, capacidad fiscal y regulatoria, tamaño de los mercados financieros y de capitales de cada país) y metas nacionales particulares (cobertura y alcance de las pensiones obligatorias).

En segundo lugar, los resultados de la experiencia chilena y de las reformas en la región evidencian lo equívoco de la privatización en los sistemas de pensiones, por la baja capacidad de ahorro a largo plazo de segmentos importantes de la población (con periodos laborales inestables), cuyas densidades de cotización resultaron ser inferiores a los requisitos mínimos para acceder a una pensión.<sup>7</sup> En consecuencia, las reformas no han podido brindar una adecuada protección; por el contrario, reprodujeron las inequidades de la vida laboral,<sup>8</sup> dejando pendientes dos grandes problemas: a) falta de la extensión de la cobertura, y b) pensiones contributivas bajas.

Adicionalmente, las reformas socavaron la solidaridad, no evitaron la evasión y la mora en el pago de las cotizaciones, no redujeron los costos administrativos ni generaron competencia, y en algunos casos crearon considerables presiones fiscales a corto plazo, ligadas a la transición de un sistema a otro. En resumen, la evaluación no descubrió nada nuevo que no hubiera sido señalado previa y permanentemente por los expertos de la OIT e investigaciones en la materia.

En el camino de la búsqueda de nuevas soluciones a la problemática de la viabilidad de los sistemas de pensiones aparecieron opciones alternativas a la capitalización individual, como el de las “cuentas nocionales” o el sistema de pensiones integral sueco.

En el sistema de “cuentas nocionales” el asegurado tiene una cuenta individual en donde se depositan virtualmente las aportaciones tanto de él como de su empleador. La cuenta genera rendimientos basados en una tasa determinada.<sup>9</sup> En el cálculo del monto de las pensiones se aplica un método

<sup>7</sup> El nivel y la calidad de la cobertura del sistema contributivo dependen del monto y frecuencia de los aportes de cada individuo participante; esto es, de la densidad de sus cotizaciones (número de cotizaciones y años de trabajo).

<sup>8</sup> Algunos países incorporaron pensiones mínimas o subsidios que no llegan a la población con menor capacidad contributiva. Aunque este mecanismo permite reducir parte de los riesgos ligados a las bajas rentabilidades de los fondos de pensiones, en realidad solo se logra mejorar la calidad de la cobertura a aquellos afiliados que consiguen acumular un número significativo de aportes (generalmente veinte años) y excluye por lo tanto a la gran mayoría de los trabajadores que participan poco o nada en los sistemas contributivos.

<sup>9</sup> En la determinación del rendimiento puede emplearse el incremento salarial, el rendimiento de la deuda pública a corto plazo, la variación del PIB, la tasa de inflación, salario promedio o el monto de los ingresos por concepto de cotizaciones, etcétera, el cual es plasmado en el registro de la cuenta nocional.

actuarial que considera aspectos demográficos y económicos.<sup>10</sup> El saldo de las cuentas sirve cada año para pagar las pensiones en vigor, de tal forma que el dinero se emplea para garantizar la retribución de los ingresos de la generación trabajadora a la generación pensionada. El componente nocional emula la lógica de un sistema de cotizaciones definidas, pero permanece esencialmente no financiado; por ello, se asimila con el sistema de reparto.<sup>11</sup>

El sistema integral sueco se caracteriza porque el componente contributivo obligatorio es mixto: cuentas nocionales y capitalización individual complementaria, ambos bajo la modalidad de cotizaciones definidas y administración pública, en donde se compatibiliza la existencia de un nivel básico de protección, en salvaguarda del principio de solidaridad, con un nivel complementario mínimo de origen individual (totalmente diferente al modelo chileno, además de ser novedoso). Al combinar los dos modelos surge como una mejor opción respecto de aplicar únicamente alguno de ellos y aspira a obtener las ventajas de ambos, así como a reducir los riesgos de los asegurados entre la rentabilidad económica y financiera. El sistema constituye una responsabilidad básica del Estado, al considerarse que solo a través de un sistema obligatorio y público puede alcanzarse la estabilidad necesaria para garantizar la seguridad individual en la vejez.<sup>12</sup>

Con base en la evaluación de las reformas en América Latina y la aparición de nuevas alternativas, el Banco Mundial, principal promotor de la privatización de los sistemas de pensiones, reconoció en sus informes de 2004 y 2005<sup>13</sup> la existencia de graves problemas con los que tropezaron las reformas.

<sup>10</sup> La fórmula de cálculo denominada “factor de división” o ajuste equilibrador automático toma en cuenta tres parámetros: esperanza de vida del grupo a pensionarse, edad de retiro y la tasa de indexación de la pensión.

<sup>11</sup> Este sistema representa una propuesta, en primer lugar, como un buen camino para iniciar la reforma de los sistemas de reparto maduros, a efecto de resolver algunos de sus problemas más importantes y, en segundo, en contrapartida al sistema de capitalización individual, respecto de los países en donde por especiales condiciones económicas, demográficas o características políticas se considera difícil incorporar la capitalización por carecer de instituciones financieras y mercados de capitales desarrollados. Entre algunas de sus virtudes se reconoce que representa una mayor equidad, ofrece transparencia, disuade el retiro anticipado, introduce ajustes periódicos automáticos en las prestaciones, sin tener que esperar la aprobación política, ofrece una transición sencilla, y el costo de su administración es menor.

<sup>12</sup> Scherman, Karl Gustaf, *The Swedish Pension Reform*, Génova, International Labour Organization, 1999; Palmer, Edward, *El nuevo sistema de pensiones sueco de cuentas individuales capitalizadas*, documento de trabajo, Santiago, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, núm. 15, 2006; Setterggen, Ole, “Balance de la reforma de seguridad social sueca”, *Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, 2006.

<sup>13</sup> Holzmann, Robert y Hinz, Richard Gill, I, *op. cit.*

El organismo internacional admite haber centrado su orientación en el aspecto fiscal sin enfatizar en la necesidad de la existencia de un marco macroeconómico y financiero como condición para introducir el sistema de capitalización individual.<sup>14</sup>

Asimismo, reconoce que las reformas latinoamericanas desvirtuaron el propósito de los sistemas de pensiones al centrarse en exceso en el pilar privado, en donde la equidad y los problemas de las personas mayores quedaron relegados a un segundo plano. A causa de ello, no lograron mejorar la cobertura, y dejaron a muchas personas sin protección; crearon efectos adversos desde el punto de vista de la equidad; los costos administrativos resultaron deficientes y, en algunos casos, generaron considerables presiones fiscales a corto plazo, las cuales pueden provocar serios problemas de liquidez.<sup>15</sup>

Este panorama alertó al ente financiero sobre el riesgo de la reducida cobertura y la generación en el futuro de una elevada proporción de ancianos desprotegidos. Para tal efecto ha emitido una serie de sugerencias a ser consideradas en las futuras reformas y en los sistemas reformados de capitalización individual.

- Tener una mayor comprensión de las necesidades y la consideración de criterios más allá de la presión fiscal y aspectos demográficos, como tomar en cuenta: a) cambios socioeconómicos<sup>16</sup> y las oportunidades de la globalización, b) comprender los límites y otras consecuencias de la participación obligatoria en los sistemas de pensiones, particularmente para los de bajos ingresos, para los cuales otros riesgos diferentes a la vejez pueden ser más inmediatos y más fuertes, y c) reevaluar la importancia y limitación del pilar de capitalización individual, para enfrentar el envejecimiento de la población ligándolo con la oferta laboral y el retiro tardío.
- Asignar prioridad al pilar de protección contra la pobreza a fin de proteger a los pobres permanentes al igual que a los trabajadores

<sup>14</sup> Lamandany, Rubén y Demarco, Gustavo, *La asistencia del Banco Mundial a las reformas de sistemas de pensiones. La experiencia de la última década*, CEPAL, 2002.

<sup>15</sup> Concluye que a pesar de una reducción de la deuda implícita de pensiones proyectada, el sostenimiento fiscal dista de estar asegurado. Las reformas han creado obligaciones tanto implícitas como explícitas, por lo que habrá un exceso en los costos de transición inicialmente simulados.

<sup>16</sup> El Banco Mundial reconoce como un fracaso la existencia de sistemas de pensiones poco sólidos financieramente, porque han olvidado al adulto mayor vulnerable en un escenario de bajo presupuesto.

del sector informal y formal que llegan a la vejez con recursos insuficientes o no sean elegibles para una pensión contributiva. Asimismo, considerar el otorgamiento de subsidios como una política para avanzar hacia la equidad de género.

- Conocer la diversidad de enfoques multipilares, la formulación de cada uno y el balance apropiado entre éstos, en respuesta a circunstancias y necesidades particulares.
- Contar con una mejor comprensión acerca de la importancia de las condiciones iniciales para establecer el potencial y las limitaciones dentro de las cuales la reforma es realizable: conocer el sistema heredado, el entorno económico, institucional, financiero y político de un país, para establecer las pautas y alcance de la reforma.

Bajo estas nuevas directrices, el Banco Mundial ha explicitado los objetivos de los sistemas de pensiones de vejez. Destaca la relevancia de los principales fines de éstos (aliviar la pobreza y suavizar el consumo) y de la meta más amplia de protección social.

Como los objetivos sociales, determina que los sistemas deben otorgar beneficios adecuados (ingreso básico) financiados (capacidad económica de los individuos y de la sociedad) sustentables (solidez financiera del sistema y la posibilidad de mantenerse en un nivel previsible) y robustos (resistir impactos y contingencias de orden económico, demográfico e inestabilidad política),<sup>17</sup> además de buscar implementar programas de mejoramiento del bienestar de una manera apropiada para el país.<sup>18</sup>

Dentro de los objetivos económicos señala que se deben minimizar los impactos negativos (en los mercados laborales y en la estabilidad macroeconómica) y multiplicación de los positivos en el aumento del ahorro nacional y la promoción de los mercados financieros.

En este nuevo enfoque, el organismo internacional propone considerar una estructura de cinco pilares<sup>19</sup> que facilite enfrentar los diversos objetivos

<sup>17</sup> El sistema debe ser diseñado para aguantar los problemas tomando en cuenta explícitamente la estabilidad anticipada del medio ambiente donde será implementado. Para ello se requiere de un análisis creíble del financiamiento de la reforma a través de toda una gama de escenarios probables y durante todo el plazo requerido para su maduración y el logro de su estabilidad a largo plazo.

<sup>18</sup> Holzmann, Robert, "Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y sus reformas", *Fortalecimiento de los nuevos sistemas previsionales. El rol de cada pilar en la solución del problema de las pensiones*, Santiago, CIE-DESS, 2005, pp. 237 y 238.

<sup>19</sup> Destaca las ventajas en los diseños multipilares con un elemento de capitalización, cuando las condiciones sean apropiadas, pero reconoce cada vez más que un rango de elec-

de los sistemas de pensiones: reducción de la pobreza, ingresos en la vejez, los riesgos económico, político y demográfico. Adicionalmente, el diseño permitirá ajustarse a las necesidades de los diferentes grupos: pobres, trabajadores del sector formal y los informales.

- a) “Pilar cero” o no contributivo, en forma de un beneficio universal fijo,<sup>20</sup> pensión social o programa de asistencia social, que proporcione un nivel mínimo de protección, con responsabilidad y gestión pública;<sup>21</sup>
- b) “Primer pilar” contributivo, vinculado a diversos niveles de ingresos, y sirve para reemplazar parte de los mismos;<sup>22</sup>
- c) “Segundo pilar” obligatorio, esencialmente de una cuenta de ahorro individual, que puede establecerse de distintas maneras y administrada por entidades privadas,<sup>23</sup> con objeto de complementar las prestaciones básicas, proveer tasas de reemplazo razonables para grupos de altos ingresos, y a la vez, restringir los costos fiscales del componente básico.
- d) “Tercer pilar” voluntario, consistente en acuerdos que pueden adoptar muchas formas (individuales, patrocinados por el empleador, prestación concreta, cotización definida); pero básicamente flexibles y de carácter discrecional,<sup>24</sup> y
- e) Fuentes de apoyo informal intrafamiliar o intergeneracional, de ayuda financiera y no incluido el acceso a la asistencia de salud y a la vivienda, para los ancianos.<sup>25</sup>

Con relación a las fallas detectadas en las reformas que introdujeron el sistema de capitalización individual (el no pago de cotizaciones, la no competencia, comisiones y costos administrativos altos, regulación y super-

ciones puede ayudar al responsable de la política a lograr una protección efectiva en la vejez de una forma fiscalmente responsable.

<sup>20</sup> Las personas recibirán un monto de dinero basados en la edad y en la residencia. El pilar cero se dirige a la atención de individuos de setenta años o más.

<sup>21</sup> El Banco Mundial señala que la viabilidad y forma específica, el nivel, la elegibilidad y el desembolso de beneficios dependerán de la prevalencia de otros grupos vulnerables, de la disponibilidad de recursos presupuestales, y del diseño de los elementos complementarios del sistema de pensiones.

<sup>22</sup> Aborda los riesgos de miopía del individuo, de ingresos bajos y de horizontes de planteamientos inapropiados, atribuibles a la esperanza de vida y del mercado financiero.

<sup>23</sup> Somete a los participantes a la volatilidad del mercado financiero, costos de transacción altos y riesgos demográficos.

<sup>24</sup> Compensa la rigidez de los otros dos pilares; sin embargo, implica riesgos financieros y de administración como consecuencia del manejo privado de los recursos.

<sup>25</sup> Está consciente de la existencia de muchas formas en que los pilares pueden formularse, e igualmente, de la ausencia del total de ellos en un país en todo momento.

visión insuficiente) recomienda reducir las cotizaciones y salarios máximos impositivos vinculados al segundo pilar de ahorro obligatorio,<sup>26</sup> y fijar una cotización mínima para lograr una pensión básica y otorgar más importancia al tercer pilar voluntario. Con estas dos medidas, sostiene el organismo, se aumentará el pago de los afiliados de bajos ingresos y de los trabajadores jóvenes.

Igualmente, entre otras medidas, sugiere dar acceso al mercado a entidades financieras que posean una red nacional e incluir fondos mutuos y compañías de seguros, sobre todo en el tercer pilar;<sup>27</sup> limitar los incentivos de publicidad por medio de vueltas “ciegas” o restricciones a los traspasos, promover el uso de opciones de inversión pasivas, elección del empleador del administrador y licitación para adjudicar la gestión de los recursos de los afiliados.

Por su parte, el gobierno chileno, con la re-reforma de 2008 modificó el modelo privado, a fin de pasar a un sistema mixto, en donde se reconstruye un marco para responder de mejor manera a las necesidades de las personas de cara al riesgo de quedarse sin ingresos. Articuló el funcionamiento del sistema con una tendencia a la complementariedad, que incluye un pilar solidario, reforma y fortalecimiento del pilar contributivo de capitalización individual y el desarrollo y complementación del pilar de ahorro voluntario (individual y colectivo), además de incluir algunas compensaciones de pensión.

Toda vez que las ideas han empezado a cambiar con miras a ofrecer nuevos enfoques para orientar la futura evolución de los sistemas de pensiones, puede afirmarse que el debate en la pugna entre el sistema de reparto y el de capitalización individual ha concluido.

En este momento la economía globalizada obliga a replantear y hace ineludible la conceptualización de un nuevo pacto social que tenga a los derechos sociales como horizontes normativos y a las desigualdades y restricciones presupuestales como limitaciones necesarias de reconocer y afrontar.

### III. SISTEMAS DE PENSIONES INTEGRALES SOLIDARIOS

Las lecciones aprendidas de la experiencia de las reformas en América Latina, así como las nuevas recomendaciones de organismos internacionales

<sup>26</sup> Fijar una cotización mínima para lograr una pensión básica y otorgar más importancia al tercer pilar voluntario permitirá a los afiliados, gozar de la libertad de decisión en cuanto a su voluntad de cotizar y al monto de su aporte, así como la elección de administradoras y las formas en que desean ahorrar.

<sup>27</sup> Gill, I. Packard, *op. cit.*, pp. 196-206.

les, dejan en claro que en la actualidad se exige a los sistemas de pensiones cumplir, además de sus objetivos sociales de otorgar pensiones dignas, adecuadas y prevenir la pobreza, también responder a otros propósitos, como la viabilidad financiera, generar ahorro para el desarrollo de los mercados de capitales, contribuir a la competitividad, a las exigencias demográficas y a la adaptación a los modelos de empleo y carrera laboral más flexibles, etcétera.

Igualmente, las enseñanzas exhiben la necesidad de avanzar hacia una mejor comprensión y manera de proceder en el futuro, pues el tema de las pensiones requiere acuerdos políticos y sociales para resolver sus complejas interacciones, como conciliar la esfera de los derechos sociales con las finanzas públicas y la protección social con el mercado laboral.

La evidencia latinoamericana muestra que la eliminación de los antiguos mecanismos, incompatibles con el nuevo modelo económico orientado al mercado, no se vio equiparada por la creación de una protección adecuada al actual entorno económico; por ello, muchas personas han quedado más expuestas a nuevos riesgos.

En atención a ello, no hay razón para que los sistemas de pensiones sean completamente públicos; pero tampoco exclusivamente privados. La situación actual vigoriza la preocupación respecto de la reducción de la pobreza, la protección de los trabajadores y de los no comprendidos en estas categorías; pero que también requieren ser protegidos.

Bajo este marco, los nuevos planteamientos se insertan en un enfoque fundado en los derechos sociales y un pacto de cohesión social, para alcanzar la cobertura universal, en por lo menos dos de los principales ramos de la seguridad social: la salud y las pensiones.<sup>28</sup>

El principal elemento que lleva a repensar los mecanismos instituidos de solidaridad con fines de protección social es el mercado laboral, que no ha demostrado una capacidad incluyente en términos de generación de empleo, de trabajo decente<sup>29</sup> ni de niveles contributivos.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> AISS, “Extender la seguridad social a todos”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 60, 2-3, 2007.

<sup>29</sup> Término empleado por el director general de la OIT en su Memoria a la 87a. Conferencia Internacional del Trabajo de 1999, en donde señala: “no se trata simplemente de crear puestos de trabajo, sino que han de ser de una calidad aceptable”.

<sup>30</sup> La dinámica laboral en América Latina se caracteriza por una mayor inestabilidad ocupacional, informalidad y precarización del empleo (formas atípicas), por un proceso de desregulación laboral y mayor participación de la mujer. A ello se debe la negativa cobertura de protección.

Esto significa que en el futuro, a fin de atender los aspectos de cobertura de los adultos mayores, solidaridad y viabilidad financiera,<sup>31</sup> se tiene que avanzar hacia sistemas de pensiones obligatorios, integrados con componentes no contributivos y contributivos mixtos, por constituir la forma deseable de vincular la protección social y el mercado de trabajo. Este tipo de sistemas implica acompañarse por políticas económicas y de empleo con el propósito de garantizar una vejez digna y segura.

### 1. Cobertura: componente no contributivo

Dada la limitada capacidad de ahorro de segmentos importantes de la población, el proceso de informalidad y formas atípicas de empleo, así como la necesidad de garantías para los pobres o propiamente la población históricamente excluida de los mecanismos formales de ahorro, la creación de un componente no contributivo o solidario es uno de los principales medios para extender la cobertura y luchar contra la pobreza de las personas de edad, quienes conforman una de las categorías que corre mayores riesgos.

Este componente debe constituir parte de un sistema integrado y tener como propósito otorgar pensiones básicas a la población que llegue a la vejez sin ingresos, cuyo financiamiento debe ser con impuestos.

Los sistemas basados en la solidaridad y sin demasiada dependencia de los mercados son los que más posibilidades ofrecen para ampliar la cobertura a todos, y a la vez permiten la protección en las crisis actuales y en otras circunstancias macroeconómicas y sociales.<sup>32</sup>

En ausencia de estos componentes y en la medida en que las pensiones dependan de la capacidad de aportar a lo largo de la vida, la cobertura será limitada o escasa, en donde los grupos más desprotegidos (especialmente las mujeres) quedarán al margen de los sistemas contributivos o recibirán pensiones de mala calidad debido a la frecuencia relativamente baja de sus aportes.

<sup>31</sup> La OIT reconoce que las normas internacionales de seguridad social no han respondido a los cambios ocurridos en los últimos tiempos y carecen virtualmente de guía para la búsqueda de métodos financieros justos y viables para enfrentar dichos retos. Asimismo, admite que los convenios existentes son insuficientes para que las naciones sostengan el funcionamiento de los sistemas de pensiones en el clima económico actual. No obstante, señala algunos principios básicos sobre los cuales debe construirse o adaptarse un sistema de pensiones: papel prioritario del Estado para facilitar, promover y extender la cobertura; prestaciones previsibles y no discriminatorias; administración sólida y transparente, costos administrativos bajos, función protagónica de los actores sociales e igualdad de género.

<sup>32</sup> Ginneken, *op. cit.*, p. 65.

Si bien hay un esfuerzo en materia de prevención de la pobreza en la vejez, aquel brinda una protección limitada e incierta, de carácter asistencial, y no corresponde propiamente con un principio claro de universalidad.<sup>33</sup>

En razón de ello, el componente “no contributivo” debe ser entendido como un instrumento esencial para garantizar el acceso generalizado a pensiones dignas para los adultos mayores en situación de pobreza; parte del sistema integrado y no como herramientas de corte asistencial y financiamiento incierto.<sup>34</sup> En este sentido, la pensión debe estar desvinculada del estatus del mercado de trabajo y financiada mediante impuestos generales, en atención al rubro de “ciudadanía” para romper con el vínculo histórico tradicional entre empleo y protección social.<sup>35</sup> La solidaridad y redistribución del ingreso otorga justicia social y desarrollo integral en una sociedad. Es el enfoque fundado en los derechos el que permitirá alcanzar la cobertura universal en pensiones.<sup>36</sup>

## 2. *Viabilidad financiera: componente contributivo mixto (fortalecido)*

La precaria estructura de los mercados laborales de la región se traslada al ámbito de las pensiones contributivas. Las cotizaciones bajas y una estrecha relación entre el tipo de inserción laboral y la capacidad contributiva de las pensiones da como resultado una baja cobertura.<sup>37</sup>

Ante este panorama, resulta de vital importancia fortalecer el aspecto contributivo, en forma integral, a través de dos medidas principales: a) un componente mixto, y b) mecanismos de solidaridad.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> En la región se pueden citar diversos programas que intentan extender la cobertura en pensiones mediante mecanismos no contributivos: programa brasileño de pensiones rurales o Bonosol en Bolivia.

<sup>34</sup> CEPAL, *La protección social de cara al futuro*, Montevideo, 2006, pp. 136-138.

<sup>35</sup> Existe un consenso internacional de que las reformas a los sistemas de pensiones no solo deben tender a la viabilidad financiera, sino también avanzar hacia la cobertura universal reforzada en una concepción fundada en los derechos.

<sup>36</sup> La CEPAL considera que el problema de recursos públicos conlleva a repensar un otorgamiento focalizado a todos las personas de edad en condiciones de pobreza. Esta situación no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad (por ejemplo, la edad: 65 o 70 años); pero tampoco puede extenderse hasta niveles que no sean financiables. Con base en un ejercicio hipotético, la CEPAL ilustró que una pensión de este tipo a personas mayores de 65 años permitiría, en promedio, reducir a la mitad la incidencia de la pobreza en la vejez, a un costo equivalente al 0.93 del PIB de cada país, mientras que una pensión universal exigiría recursos cercanos al 2.2%.

<sup>37</sup> Trae como consecuencia que las familias se constituyan en una de las principales fuentes de protección de los adultos mayores.

<sup>38</sup> De manera general, a fin de extender la cobertura en la materia, se han seguido estrategias de tres tipos: 1. Reforzar la solidaridad mediante la integración de fuentes de finan-

### A. *Componente mixto*

Este componente debe combinar el sistema de reparto unificado y perfeccionado con uno de capitalización individual mínimo, de carácter complementario, que constituyan el pilar obligatorio mixto (parte público y parte privado) y sea la columna hegemónica del sistema.

Con este componente se podrá incorporar a la totalidad de la población activa y también reducir los costos fiscales, facilitar la diversificación de los riesgos económicos, financieros y demográficos. De esta forma, se pueden delimitar, equilibrar y poner en vigor las responsabilidades colectivas e individuales entre trabajadores y empleadores, aquellos de ingresos altos con los de salarios bajos, trabajadores formales e independientes o informales. Para esto último resulta de vital importancia potenciar la participación contributiva, incluyendo a los que tienen cierta capacidad de ahorro, y que actualmente no participan, mediante la vinculación de las cotizaciones a beneficios definidos a corto plazo: vivienda, servicios preferenciales de salud, préstamos, etcétera.<sup>39</sup>

No se trata de volver al pasado, sino de aplicar fórmulas de distribución del riesgo que incorporen mayor garantía al combinar adecuadamente el reparto y la capitalización.<sup>40</sup>

Dentro de este componente contributivo, el perfeccionamiento del sistema de reparto requiere un marco normativo que comprenda los derechos y 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 el equilibrio financiero del sistema.

Lo anterior se traduce en medidas encaminadas a mejorar la gestión, la gobernabilidad, el equilibrio financiero y el actuarial; hacer más estrictas las condiciones de acceso (elevar la edad de retiro o expandir los años de

ciamiento provenientes de diferentes regímenes de seguridad social y de protección social (Brasil, Costa Rica); 2. Mejor reglamentación y supervisión que implica el diseño de un paquete de prestaciones explícito, creíble y garantizado y establecer un fondo de solidaridad para asegurar el acceso a todos a dicho paquete, y 3. Subvenciones explícitas destinadas a la seguridad social.

<sup>39</sup> La vinculación entre cotizaciones y beneficios no ha motivado a los trabajadores no asalariados a participar en el sistema, porque se trata de una medida a largo plazo, que choca con las necesidades de consumo de los aportantes, a corto plazo.

<sup>40</sup> Dentro de las nuevas políticas, algunos países han introducido un impuesto único o monotributo. Este sistema ha permitido a los trabajadores pagar una cantidad única sobre los ingresos derivados de su actividad profesional, que comprende subcotización a la seguridad social y al sistema fiscal. Con base en este modelo, los trabajadores independientes, incluidos los rurales, se han acogido al mismo.

contribución requeridos para obtener el derecho a una pensión); eliminar los regímenes de privilegio y las prestaciones demasiado generosas.<sup>41</sup>

La gestión y gobernabilidad debe planearse y desarrollarse de modo tal que los empleadores y trabajadores puedan aportar su contribución a la estructura de los programas de seguridad social (mediante su participación en las comisiones de gestión, o actuar como grupo de presión, al votar o participar de cualquier otro modo en el quehacer político).

El equilibrio financiero y actuarial demanda el aumento de ingresos y disminución de gastos, lo que significa 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.

El aumento en la edad de retiro, acompañarse de medidas destinadas a incrementar las tasas de empleo, pues este es la clave para el financiamiento futuro de la protección social en todas las sociedades.

La eliminación de los regímenes de privilegio y las prestaciones generosas implica la uniformidad del sistema; que la legislación sea igual para todos los asegurados (con excepciones justificadas por el tipo de trabajo) en cuanto a porcentaje de cotización, prestaciones, condiciones para adquirir el derecho y cómputo de la prestación.

También es necesario determinar criterios de financiamiento y estructura de los beneficios, en el componente de reparto, a fin de no presionar las finanzas públicas exigiendo más recursos de los que realmente se puedan generar para proveer las prestaciones. Esto implica, entre otras cosas, que la cotización represente el acceso a una prestación satisfactoria al esfuerzo contributivo, al considerar la esperanza de vida, entre otros aspectos.

El componente de capitalización dentro de este conjunto contributivo también implicaría un perfeccionamiento, el cual podría seguir dos caminos: a) con administración pública de las cuentas individuales e inversión privada de los fondos de pensiones; esto es, apartarse del modelo chileno de origen, o bien, b) la administración e inversión como está actualmente a través de las administradoras; pero con el perfeccionamiento en la estructura, gobernabilidad y aplicación de las mejores prácticas de los fondos privados y públicos a fin de lograr su eficiencia (no solo en términos macroeconómi-

<sup>41</sup> OIT, *Pensiones de seguridad social, desarrollo y reforma*, Ginebra, 2002.

cos, sino también la capacidad para maximizar los objetivos sociales), competencia y bajos costos administrativos.

### B. *Mecanismos de solidaridad*

Se requiere fortalecer los mecanismos de solidaridad en el esquema contributivo, orientados a los aportantes de bajos ingresos, a fin de mejorar la calidad de sus pensiones, en razón de que éstos, al percibir salarios bajos, presentan una menor frecuencia de aportaciones, lo que se traduce aún más en las bajas pensiones.

Algunas medidas pueden ser la creación de fórmulas de cálculo diferenciadas según el nivel salarial y de género. Asimismo, la inclusión de créditos o compensaciones de pensión, esto es, ayudas ante la pérdida de ingresos.<sup>42</sup>

El sistema general de pensiones sueco incorporó créditos no contributivos para los casos en que se disminuya el monto de la pensión a causa de maternidad, servicio militar (por reclutamiento), ciertos supuestos de educación superior y desempleo. En estos eventos se transfiere dinero del presupuesto público general a los planes que constituyen el pilar contributivo del sistema para financiarlo.

La compensación por maternidad se otorga por un máximo de cuatro años por cada hijo (desde que nace y hasta cumplir esa edad el menor), aunque en cada año se puede acceder solo a un crédito no contributivo.<sup>43</sup>

Por su parte, la re-reforma chilena introdujo el subsidio a la maternidad, a través del cual la mujer tiene derecho a recibir una bonificación monetaria por cada hijo nacido vivo, la que será depositada en su cuenta de capitalización individual cuando ella cumpla 65 años. Por cada hijo, la madre recibirá un aporte estatal equivalente al 10% de dieciocho ingresos mínimos vigentes en el mes de nacimiento del hijo. Esta bonificación devengará una rentabilidad de un 4% real anual por año completo.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> En este mismo sentido son las orientaciones de la Unión Europea en materia de pensiones a fin de reconocer mediante compensaciones de pensiones, que se prevean un mínimo de ingresos para las personas que por una causa u otra no puedan acumular por sí mismas una pensión suficiente, debido a periodos sin ingresos en su vida laboral.

<sup>43</sup> Las beneficiarias tienen derecho a una contribución mayor entre: a) una cotización igual al 75% del promedio de todas las cubiertas; b) una aportación igual al 80% de las rentas propias obtenidas por las mismas afiliadas el año anterior al nacimiento del hijo; c) una suma consistente en un monto fijo e igual para todos. Este monto se indexa al salario promedio por trabajadora cubierto en todo el país.

<sup>44</sup> Lo recibirán las madres que pertenezcan al 60% más pobre de los hogares y reúnan requisitos mínimos de residencia, independientemente de su historia de cotizaciones. Este subsidio tiende a disminuir si los hijos son concebidos en edades más avanzadas. Esta medida

### 3. *Adecuada integración de los componentes*

Garantizar un sistema integral solidario implica una debida integración de los componentes no contributivo y el contributivo mixto. Esto permitirá desincentivar la exclusión a la cotización formal y propiciará la solidaridad en ambos componentes. Para ello es necesario:

- a) Fijar reglas de compatibilidad entre los dos componentes respecto al otorgamiento de beneficios, esto es, determinar hasta dónde llegan las prestaciones solidarias no contributivas, de naturaleza distributiva con financiamiento estatal y en qué momento comienza la pensión contributiva o del propio esfuerzo.<sup>45</sup>
- b) Regular y supervisar la gestión y una responsabilidad estatal para hacer frente, a corto y largo plazo.

La pensión no contributiva debe tener un monto inicial y deberá tender a reducirse con base en cierto umbral de ingreso, según el grado de necesidades insatisfechas de los postulantes. A partir de este umbral de corte cesará este tipo de pensión.

Un buen ejemplo de integración de los componentes es el modelo sueco, el cual comprende un componente contributivo mixto (cuenta notional y capitalización individual) y una pensión mínima cubierta con impuestos, que incluye un mecanismo gradual de reducción de los beneficios no contributivos.

Asimismo, la re-reforma chilena al sistema de pensiones incorporó un pilar solidario, dirigido, por un lado, a la obtención de una pensión básica universal para las personas que no reciban una pensión contributiva (básica solidaria),<sup>46</sup> y, por otro lado, una pensión complementaria a la cuenta de

fue criticada al considerarse que no debió asociarse al pilar de capitalización individual, sino crear una fórmula alternativa consistente en entregar a la madre un subsidio fijo equivalente a determinado porcentaje de la pensión básica solidaria, con lo que se compensaría en mejor medida, por un lado, el retiro temporal o parcial de la fuerza laboral por parte de la mujer, para cuidar a sus hijos, y por otro, las diferencias entre los subsidios por hijos nacidos en distintas edades de la madre.

<sup>45</sup> Dadas las características estructurales del mercado laboral (aumento de la informalidad, precarización, etcétera), no es viable pensar en la protección de las personas con base en su inserción en el mercado laboral; pero tampoco es posible una desvinculación total entre estas dos instituciones, porque el mercado de trabajo es de relevancia económica y de trascendencia social determinante.

<sup>46</sup> Accederán las personas de 65 años o más que pertenezcan al 60% de la población de menores ingresos, tengan un mínimo de veinte años de permanencia en el país, cuatro de los cinco años previos a la solicitud del beneficio y será por un monto equivalente en 2009 a 150 dólares.

capitalización individual o pilar contributivo cuando la persona no obtenga una pensión suficiente, esto es, que sea inferior o igual a la pensión básica solidaria (aporte previsional solidario). Esta pensión tendrá un carácter progresivo, y su cuantía decrecerá a medida que aumente el valor de la pensión autofinanciada, hasta extinguirse para las personas cuyas pensiones alcancen un monto igual o superior al determinado por ley.<sup>47</sup> Este componente será financiado con recursos fiscales.

Esta medida constituye una de las formas que incorpora el sistema mixto para estimular la cotización por parte de los trabajadores, pues al sumarlo al esfuerzo de ahorro personal se atiende además el problema de equidad de género, con lo que se beneficiarán las mujeres, al ser ellas principalmente las que, por razones vinculadas al cuidado de los hijos, tienden a quedar fuera del esquema contributivo o a realizar menos contribuciones.

Por último, el modelo de solidaridad integral no impide que los países que realizaron sus reformas en la década de los noventa puedan acceder a él. Lo anterior implicaría regresar al sistema de reparto perfeccionado y aplicar los criterios abordados.<sup>48</sup> Mantener la capitalización individual obliga a jerarquizar y conciliar los derechos y la viabilidad financiera, con base en un acuerdo político muy amplio, que permita compatibilizar varias estrategias para la extensión de la cobertura de las personas en edad, el fortalecimiento de la solidaridad y la reforma del pilar de capitalización a fin de lograr su eficiencia. Lo anterior impactaría en tres aspectos principales, entre otros:

- a) Incorporar el componente solidario. Universalizar el derecho a la protección social de los adultos, sin exigir una dependencia laboral; pero este pilar debe ser fuerte e integrado.
- b) Reformar el pilar de capitalización individual. Elevar la densidad de los aportes en el pilar contributivo.<sup>49</sup> Lograr una administración eficiente: garantizar la rentabilidad de las inversiones y minimizar las comisiones; intensificar los ingresos en la industria de los administrado-

<sup>47</sup> El artículo 1o. transitorio décimo tercero de la Ley 20.255 del 17 de enero de 2008, establece diferentes periodos y montos para la obtención de este aporte: \$70.000 del 1o. de julio de 2008 al 30 de junio de 2009; posteriormente \$120.000, 150, y \$200.000 en los respectivos periodos hasta llegar a \$255.00 del 1o. de julio de 2011 al 20 de junio de 2012.

<sup>48</sup> Nicaragua y Argentina son ejemplos del regreso al sistema financiado por reparto. El primero, después de su intento fallido de capitalización individual y la conformación de comisiones para recomendar la reforma al sistema del seguro social; los trabajos definitivos sugirieron una reforma-adequación: la implantación de un modelo de “Sistema Público Reformado”, el segundo, a través de la Ley 26.425 de 2008, ha establecido un sistema integral solidario.

<sup>49</sup> Es posible elevar la densidad de las cotizaciones en la medida en que se reconozcan las actuales realidades del mercado del trabajo y se fortalezcan los incentivos a cotizar.

- ras (subdividir las); competencia de precios a través de licitaciones para adjudicar a los afiliados; garantizar la seguridad financiera, mediante la gestión del riesgo financiero y el aumento del retorno a los aportes.
- c) Fortalecer un pilar de ahorro individual y/o colectivo, apropiado para los trabajadores que requieran compensar los efectos del ahorro obligatorio y permitir a quienes tienen remuneraciones superiores al límite para cotizar, obtener ingresos efectivos, al momento de pensionarse, razonablemente proporcionales, a los que tenían en actividad.

#### IV. POLÍTICAS ECONÓMICAS, DE EMPLEO Y SOCIALES

La protección básica en la vejez a partir de sistemas de pensiones integrados solidarios requiere acompañarse por políticas económicas y de empleo como un paquete coherente para conducir a la obtención de los mejores resultados generales.<sup>50</sup>

El crecimiento económico sin creación de empleos de calidad es insostenible. Para ello, se requieren políticas nacionales bien diseñadas que permitan la promoción del empleo y el crecimiento equilibrado de los ingresos (fundamental para la cohesión social), entre las que se pueden señalar:

- a) Macroeconómicas. Incentivar la contratación en el sector privado a través de reducir el impuesto a la nómina y prestaciones sociales con el objetivo de incrementar la demanda de trabajo (empleos en cantidad y calidad), eliminar los obstáculos a la afiliación formal y, por ende, mejorar la cobertura en la protección.<sup>51</sup>
- b) Desarrollo productivo. Simplificar la creación de las pequeñas y medianas empresas y mejorar la situación de las ya existentes para crear empleo formal.<sup>52</sup> Asimismo, impulsar el desarrollo de algunos complejos productivos, de actividades que suponen un uso intensivo de la mano de obra (turismo y construcción de viviendas de interés social), actividades estratégicas y empleos vinculados al cambio tecnológico.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> El crecimiento económico sin creación de empleos y crecimiento de los ingresos no es sostenible.

<sup>51</sup> En México, el 60% de la población económicamente activa se encuentra en el sector informal, con lo que se mantiene una deformidad sustantiva en la vida pública, así como un régimen fiscal y de protección social ineficientes. Por ello, se hace necesario incentivar la inversión en las empresas y la afiliación de los trabajadores para salir de la informalidad.

<sup>52</sup> OIT-FMI, *Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social*, documento de debate, Oslo, 13 de septiembre de 2010.

<sup>53</sup> En México, se señaló en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 que cada año se requieren 800 mil empleos.

- c) Adaptabilidad laboral. Desarrollar estrategias para una organización de trabajo moderna y flexible en cooperación con los interlocutores sociales. Ello implica nuevos tipos de contratos laborales, como modelos alternativos adaptados a la gran diversidad de formas de empleo,<sup>54</sup> fórmulas de aprendizaje, oportunidades de reciclaje y otras posibilidades de adquirir calificaciones, con el consecuente enlace entre la legislación laboral y la protección social.<sup>55</sup>
- d) Activas de empleo. Promover el autoempleo y la reinserción laboral (formación y rehabilitación) de desempleados, pensionados por invalidez o beneficiarios de subsidios.<sup>56</sup> Con ello se aumenta el número de personas empleadas, aumentan los recursos, disminuye la tasa de dependencia de las prestaciones sociales, y por ende, los gastos.<sup>57</sup>
- e) Educación y el aprendizaje permanente. Invertir en la población joven a través de programas de capacitación y adiestramiento en el trabajo, con una vinculación de las instituciones de educación. Asimismo, propiciar el reciclaje o periodo de prácticas para desempleados jóvenes y adultos con base en los acuerdos de los actores (patrones y sindicatos).
- f) Igualdad de oportunidades. Mejorar la integración en el mercado de trabajo para hombres, mujeres y personas con discapacidad, lo que significa aumentar la participación laboral femenina, sobre todo en puestos hasta ahora negados, crear instalaciones para el cuidado de hijos y ancianos a fin de que estas puedan incorporarse o conservar su trabajo después de una interrupción, así como eliminar dificultades para que los discapacitados sean empleados.<sup>58</sup>

## V. CONCLUSIONES

Desde la perspectiva de la seguridad social, la capitalización individual no mejoró las condiciones de los trabajadores, y la falta de solidaridad den-

<sup>54</sup> Es imprescindible el diálogo social, sobre la base del respeto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

<sup>55</sup> OIT, *Estudios sobre el crecimiento con equidad. Cómo lograr una recuperación sostenible: Medidas nacionales innovadoras*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 2011.

<sup>56</sup> OIT, *Para recuperarse de la crisis. Un pacto Mundial para el Empleo*, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 2009.

<sup>57</sup> Con la inversión en programas activos funciona mejor el mercado, se promueve el empleo y los ingresos.

<sup>58</sup> El trabajo es la mejor forma de procurarse ingresos; por ello, resulta esencial apoyar la participación de los grupos vulnerables en el mercado de trabajo y sostener la economía real.

tro del sistema entre las generaciones agudizó las desigualdades, de tal suerte que se ha expuesto a los afiliados a mayores riesgos derivados de la volatilidad de los mercados financieros, que afectan a la cuantía y el valor de las pensiones.

También, las evidencias han puesto de relieve las limitaciones y costos del sistema a partir de premisas poco realistas del papel de los incentivos y de las restricciones estructurales del mercado de trabajo.

En este contexto, el cambio en las ideas con miras a ofrecer nuevos enfoques en la orientación de los sistemas de pensiones implica afrontar las restricciones presupuestales y considerar los derechos sociales.

Para atender los aspectos de cobertura y viabilidad financiera se hace necesario avanzar hacia una solidaridad integral en donde se combinen mecanismos no contributivos y contributivos mixtos que permitan la incorporación de la totalidad de la población activa, en donde el Estado asuma un nuevo protagonismo y el ciudadano se constituya nuevamente en titular de derechos de carácter público, en un contexto de participación democrática de todos los sectores.

En efecto, la solidaridad integral a través de esta estructura será la fórmula para lograr la adecuada vinculación entre el mercado de trabajo y la seguridad social, en beneficio de la protección de la vejez. A la vez, se requiere incorporar políticas económicas y de empleo para completar el financiamiento del gasto pensional.

Queda claro que una adecuada vinculación entre protección y mercado laboral ayuda a proporcionar y mantener ingresos entre los grupos más vulnerables; pero al concebirse de manera adecuada tiene efectos multiplicadores al estimular empleos e ingresos a nivel global. En este sentido, con tales proyectos al mismo tiempo se mejoran las perspectivas de la productividad a largo plazo.

Por ello, se insiste en que los sistemas financieros y las políticas económicas deben propiciar el margen necesario para las políticas sociales y de empleo a fin de producir oportunidades de trabajo decente.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AISS, “Extender la seguridad social a todos”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 60, 2-3, 2007.
- CEPAL, *La protección social de cara al futuro*, Montevideo, 2006
- GILL, I. et al., *Cumpliendo la promesa de seguridad social de los ingresos en la vejez en América Latina* (Keeping the promise of social security in Latin America), Washington, D. C., Banco Mundial, Stanford University Press, 2004.

- GINNEKEN, Wouter van, “Extensión de la cobertura de la seguridad social: examen de datos recientes”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 63, 2010.
- HOLZMANN, Robert, “Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y sus reformas”, *Fortalecimiento de los nuevos sistemas provisionales. El rol de cada pilar en la solución del problema de las pensiones*, Santiago, CIEDESS, 2005.
- y HINZ, Richard, *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*, Washington, D. C., Banco Mundial, 2005.
- KANNAN, K. P., “La seguridad social en un mundo en proceso de globalización”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 60, 2-3, 2007.
- LAMANDANY, Rubén y DEMARCO Gustavo, *La asistencia del Banco Mundial a las reformas de sistemas de pensiones. La experiencia de la última década*, CEPAL, 2002.
- Ley 20.255 La nueva reforma previsional, *Diario Oficial*, 17 de enero de 2008.
- OIT, *Estudios sobre el crecimiento con equidad. Cómo lograr una recuperación sostenible: Medidas nacionales innovadoras*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 2011.
- , *Para recuperarse de la crisis. Un pacto mundial para el empleo*, Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 2009.
- , *Pensiones de seguridad social, desarrollo y reforma*, Ginebra, 2002.
- OIT-FMI, *Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social*, documento de debate, Oslo, 13 de septiembre de 2010.
- PALMER, Edward, *El nuevo sistema de pensiones sueco de cuentas individuales capitalizadas*, Santiago, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, documento de trabajo, núm. 15, 2006.
- RUBIO, Gloria y GARFIAS, Francisco, *Análisis comparativo sobre programas para adultos mayores en México*, Santiago, CEPAL, 2010.
- SCHERMAN, Karl Gustaf, *The Swedish Pension Reform*, Geneva, International Labour Organization, 1999.
- SETTERGGREN, Ole, “Balance de la reforma de seguridad social sueca”, *Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales*, Madrid, 2006.