

CAPÍTULO QUINTO MODELOS ALTERNATIVOS

I. El nuevo sistema a la luz de las normas y principios de seguridad social	171
1. Las normas internacionales sobre seguridad social	172
2. Los principios clásicos de la seguridad social	178
II. Tendencias en los procesos de reformas a los sistemas de pensiones	180
1. La llamada “crisis de los sistemas de pensiones”	181
2. Reformas y modelos de sistemas de pensiones	184
III. Alternativas al modelo chileno	193
1. Perfeccionamiento del antiguo sistema	194
2. La complementación del sistema: pilares o niveles	197
3. Retos del futuro	207

CAPÍTULO QUINTO

MODELOS ALTERNATIVOS

El tema y debate de la reforma a los sistemas de pensiones no se ha limitado a los países objeto de estudio. En efecto, tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo, uno de lo más importantes debates de la política social a fines del siglo XX giró en torno a las pensiones, cuyos temas centrales aludieron, entre otros, a la necesidad de encarar el fenómeno del envejecimiento de la población así como hacer frente a las crecientes cargas financieras de los sistemas; factores que han determinado nuevos planteamientos y prioridades.

En América Latina específicamente, el debate ha asumido una singular relevancia debido a que algunos países de la región han introducido sistemas diferenciales de “capitalización individual”, que han repercutido en cambios estructurales que orientan, entre otros, a la redefinición de los sistemas de pensiones en el contexto de las principios clásicos y las normas internacionales en materia de seguridad social. Con este fin, en la primera sección del presente capítulo se analiza y contrasta el nuevo sistema de pensiones a la luz de los normas internacionales y principios en la materia. En la segunda, se identifican las tendencias en los procesos de reforma adoptados en los últimos años en los sistemas de pensiones en América Latina preferentemente, temas básicos antes de avanzar en el análisis de las opciones de financiamiento de los sistemas pensionales para hacer frente a sus retos; salvaguardar los principios que deben ser sus metas y que sirven de contrapeso al modelo chileno.

I. EL NUEVO SISTEMA A LA LUZ DE LAS NORMAS Y PRINCIPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Las normas internacionales como producto de la experiencia y consenso de la comunidad internacional, desde nuestro punto de vista, cons-

tituyen una referencia obligada en el estudio, instauración o reforma de los sistemas de pensiones, pues contienen disposiciones esenciales necesarias en todo régimen de seguridad social, que tienden a garantizar una cobertura mínima, una cuantía aceptable de las prestaciones y la responsabilidad del Estado, entre otras cosas. Por su parte, los principios clásicos de la seguridad social tienen como idea latente y común denominador a todos ellos la protección no sólo de los trabajadores sino de los ciudadanos en general. A continuación se revisa el grado de apego del nuevo sistema de pensiones a estos criterios internacionales.

1. Las normas internacionales sobre seguridad social

Dentro de las normas internacionales, las más importantes de cuantos instrumentos versan sobre la materia son el Convenio 102, relativo a la Norma Mínima sobre Seguridad Social; y, su complemento, el Convenio 128 sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y de Sobrevivientes.⁴²⁷ Ambos convenios corresponden a la segunda fase de la acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la cual se inspira en una concepción amplia de la seguridad social basada en los principios de universalidad y unidad de la función confiada a ésta y relacionada con el conjunto de la política económica y social.⁴²⁸

El Convenio 102 tiene un carácter panorámico, pues se ocupa de las nueve ramas clásicas de la seguridad social y establece los requerimientos mínimos admisibles en lo que respecta a las prestaciones tanto médicas como monetarias, a saber: asistencia médica (parte II); prestaciones monetarias de enfermedad (parte III); prestaciones de desempleo (parte IV); prestaciones de vejez (parte V); prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional (parte VI); prestaciones familiares (parte VII); prestaciones de maternidad (parte VIII); prestaciones de in-

⁴²⁷ El Convenio 102 fue adoptado el 28 de junio de 1952. Consta de XV partes y 87 artículos. El Convenio 128 fue adoptado el 29 de junio de 1967.

⁴²⁸ La acción normativa de la OIT se divide en dos fases: la primera va de 1919 a 1944 y se caracteriza por la adopción de normas inspiradas en la noción de seguro social; la segunda se inicia en 1944 con una concepción más vasta de la seguridad social. Esta nueva concepción recibió un fuerte impulso en el plano internacional con la Declaración de Filadelfia (1944) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948) las Recomendaciones 67 y 69 que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo, dado que se abordó el problema de la seguridad social en su conjunto.

validez (parte IX); y, prestaciones para sobrevivientes (parte X).⁴²⁹ Asimismo, el Convenio 102 contiene una serie de reglas comunes en materia de financiamiento; fija la tasa de las prestaciones para cada rama; prevé lo necesario para la protección de los derechos de los cotizantes y de los beneficiarios; determina la responsabilidad del Estado en lo que se refiere al servicio de las prestaciones y a la buena administración de los sistemas. Este convenio se funda en el principio de un sistema de seguridad social que englobe el conjunto mínimo de eventualidades y de las prestaciones que deben extenderse gradualmente a toda la población.⁴³⁰

Por su parte, el Convenio 128 es más limitado en cuanto comprende sólo las prestaciones de invalidez, vejez y de sobrevivientes.

Ambos convenios prevén la posibilidad de acogerse a excepciones y permiten sus respectivos cumplimientos a través de regímenes privados.⁴³¹ Para tal efecto, establecen que todo miembro que hubiere ratificado estos convenios podrá tener en cuenta la protección resultante de aquellos seguros que no sean obligatorios cuando:⁴³²

- a) Estén controlados por autoridades públicas o administrados conjuntamente por patrones y los trabajadores, de conformidad con las normas descritas;
- b) Cubran una parte apreciable de las personas cuyas ganancias no excedan de las del trabajador calificado del sexo masculino; y
- c) Cumplan, conjuntamente con las demás normas de protección, cuando fuere apropiado, las disposiciones correspondientes del convenio.

⁴²⁹ Otros convenios que complementan el Convenio 102 son: el Convenio 103, sobre la Protección de la Maternidad (1952); el Convenio 121, sobre las Prestaciones en Casos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (1964); Convenio 130, sobre la Asistencia Médica y Prestaciones Monetarias de Enfermedad (1969); Convenio 157, sobre el Establecimiento de un Sistema Internacional para la Conservación de los Derechos en Materia de Seguridad Social (1982), y el Convenio 168, sobre el Fomento del Empleo y la protección contra el desempleo (1988).

⁴³⁰ El Convenio 102 se diferencia de los convenios que le precedieron en que éstos sólo abordaban una rama en particular y de un sector de la actividad económica. No obstante, la actividad normativa en materia de seguridad social no se limita al Convenio 102, pues después de 1952 se han aprobado normas que prevén de manera general una protección superior a la prevista en el citado convenio, tanto desde el punto de vista de la aplicación como del nivel de las prestaciones.

⁴³¹ El Convenio 102 prevé la posibilidad de aceptar tres de las partes II a X y, comprender, por lo menos, una de las partes IV, V, VI, IX y X. El Convenio 128, permite la aplicación de por lo menos una de las prestaciones que contiene.

⁴³² Artículo 6o. tanto del Convenio 102 como del Convenio 128.

Con base en las características y elementos del nuevo sistema de pensiones creado en Chile, expuestos a lo largo de este trabajo, a continuación se procederá a confrontarlo con las normas establecidas en los convenios internacionales del trabajo adoptados por la OIT en materia de seguridad social, específicamente, con la norma mínima: el Convenio 102.

- Por principio de cuentas, como se recordará, el nuevo sistema de pensiones se caracteriza por cotizaciones definidas y beneficios indefinidos. Al respecto, es conveniente destacar que uno de los fundamentos de las normas internacionales de seguridad social es que las pensiones de los trabajadores deben ser previsibles y estar garantizadas.⁴³³ Adicionalmente, resultan interesantes los siguientes aspectos:
- El nuevo sistema de pensiones es administrado por sociedades anónimas con fines de lucro, mientras que el Convenio 102 prescribe que el seguro de pensiones sea administrado por instituciones que no persigan ningún fin lucrativo.⁴³⁴
- En el sistema los representantes de los asegurados no participan como tales en las administradoras de los fondos de pensiones, en cambio las normas internacionales prescriben que “cuando la administración no se encuentre confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante el parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociadas con ella, con carácter consultivo. Asimismo, consideran que la legislación nacional podrá prever la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas”⁴³⁵
- El sistema no considera la contribución de los patrones en la constitución del fondo de pensiones de los trabajadores, por tanto, éstos tienen que cubrir el 100% de las cotizaciones, en tanto, que el Convenio 102 estipula que las cotizaciones a cargo de los trabajadores

⁴³³ Artículos 26 y 29 del Convenio 102.

⁴³⁴ OIT, *Regímenes de pensiones*, Ginebra, núm. 4, 2001, p. 17.

⁴³⁵ Artículo 72, párrafo 1 del Convenio 102 y artículo 36 del Convenio 128.

- no deberán exceder del 50%.⁴³⁶ Asimismo, tampoco considera la aportación del Estado para estos efectos.⁴³⁷
- El nuevo sistema traslada al asegurado los costos de la administración de los fondos de pensiones, mientras que el Convenio 102 prevé que tales gastos sean financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, de manera que las personas con ingresos modestos no tengan que soportar una carga demasiado onerosa.⁴³⁸
 - El sistema no permite determinar por anticipado ninguna cuantía a las pensiones, pues éstas se derivan fundamentalmente del saldo de la cuenta individual de capitalización del trabajador, es decir, en la capitalización de los ahorros acumulados opera la imprevisibilidad, mientras que en el Convenio 102 las tasas de las prestaciones monetarias se basan en las ganancias anteriores de los asegurados y, específica que la pensión debe ser como mínimo el 40% de los ingresos laborales previos, al cabo de 30 años de empleo asegurado (proporcionalmente menos si el periodo es más corto).⁴³⁹
 - Bajo el nuevo sistema no siempre se paga una pensión con carácter permanente, como es el supuesto de la modalidad del retiro programado, mientras que los Convenios 102 y 128 disponen que en todas

⁴³⁶ El gobierno chileno ha defendido que el hecho de trasladar a los trabajadores las cotizaciones de seguridad social es sólo una modalidad en la forma de pago de la contribución, pues ésta continúa siendo financiada por el patrón, al haberse dispuesto al inicio del nuevo sistema un incremento en la remuneración líquida percibida por el trabajador. Por tanto, dicho traslado no ha significado para el trabajador una reducción en el monto líquido de sus remuneraciones, toda vez que el DL 3.500 dispuso un incremento de las mismas.

⁴³⁷ La supresión de las contribuciones patronales y estatales en los fondos de pensiones en el modelo chileno no sólo van en contra del Convenio 102 sino también respecto de los convenios 24, 27, 35 a 40 los cuales prevén que los asegurados, sus patrones y poderes públicos deben contribuir a la formación de los recursos del seguro.

⁴³⁸ Artículo 71, párrafo 1 del Convenio 102.

⁴³⁹ De acuerdo con los expertos de la OIT, en la capitalización la suma acumulada en el momento del retiro se basa en los ingresos derivados de los tipos de interés (del mercado) acumulados a lo largo de una vida de cotizar al sistema, lo cual puede resultar muy poco seguro: las simulaciones que se presentan parecen indicar que puede variar en un 30% o más, según la evaluación de los tipos de interés y de los salarios en los 40 años anteriores. Además, los expertos argumentan que el tipo de interés en el momento preciso del retiro influye fuertemente en el valor de los pagos periódicos que pueden dimanar de la suma global. Puede haber grandes diferencias en la pensión recibida según que los tipos de interés sean altos o bajos en el momento del retiro y de la negociación de esos pagos periódicos.

las circunstancias los pagos periódicos deberán hacerse durante todo el transcurso de la contingencia. En este sentido, el retiro programado va en contra del objetivo mismo de un régimen de pensiones que es el mantenimiento garantizado del ingreso en las contingencias de vejez, invalidez y muerte (sobrevivientes), ya que el trabajador quien asume íntegramente el riesgo.⁴⁴⁰

Asimismo, respecto a los beneficios otorgados por medio de retiro programado, no se prevé garantía alguna respecto de un ajuste con motivo de las modificaciones del costo de vida, en cambio, el Convenio 102 establece que los beneficios sean revisados como consecuencia de las variaciones experimentadas por las prestaciones debido a las modificaciones señaladas.

En torno a las pensiones vitalicias, el sistema sí prevé un ajuste de acuerdo a la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor, aunque tal ajuste no toma en cuenta el incremento eventual de los salarios.

- El nuevo sistema no prevé el pago de pensiones reducidas cuando se ha cubierto el mínimo de cotizaciones, mientras el Convenio 102 establece el pago de una pensión reducida después de 15 años de cotizaciones o de empleo, lo que permite otorgar beneficios reducidos sobre la base de los salarios anteriores o las ganancias, más las asignaciones familiares.⁴⁴¹

Como puede apreciarse, no es fácil encontrar el punto de convergencia entre el nuevo sistema de pensiones y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, pues tal como fue concebido choca con la norma mínima en materia de seguridad social. Al respecto, los órganos de control de la OIT no manifestaron en su oportunidad ni formularon comentarios sobre el grado de conformidad con el sistema creado en Chile respecto de los Convenios 102 y 128 a causa de que Chile no ha ratificado tales convenios.⁴⁴² En cambio, sí se pronunciaron respecto de otras normas internacionales en la materia, cuando ese país fue objeto de una reclamación presentada en 1985 por parte de la Coordinadora Na-

⁴⁴⁰ Artículos 26 y 29 del Convenio.

⁴⁴¹ Artículo 29, párrafo 2 del Convenio.

⁴⁴² Sin embargo, los expertos e investigadores en las publicaciones de la OIT ha manifestado su postura respecto del sistema de capitalización individual, con dedicatoria especial al modelo chileno.

cional Sindical al amparo del artículo 24 de la Constitución de la OIT, en torno de la aplicación de los convenios 35 y 36 sobre el Seguro de Vejez, 37 y 38 sobre el Seguro de Invalidez, todos de 1933 y que se refieren a la industria y agricultura respectivamente, cuyos convenios están ratificados por dicho país.⁴⁴³

El Consejo de Administración de la OIT instituyó un comité para examinar la reclamación en cuestión. Concluidos los trabajos, el comité hizo notar que el nuevo sistema de pensiones no estaba en armonía con ciertos requisitos enunciados en los convenios internacionales sobre seguridad social y recomendó que los patrones y el poder público contribuyeran a la constitución de los recursos financieros del seguro de vejez, se garantizara que el seguro de pensiones fuera administrado por instituciones que no persiguieran ningún fin lucrativo y, que en ellas participaran los representantes de los asegurados. En el mismo sentido, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones formuló observaciones.⁴⁴⁴

Ahora se entrará al caso mexicano, el cual tampoco sale bien librado. Nuestro país, a diferencia de Chile, ratificó el Convenio 102 en 1959, empero no así el Convenio 128.⁴⁴⁵ Del Convenio 102 ha aceptado las siguientes partes: asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, desempleo, prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de sobrevivientes.⁴⁴⁶ Estas partes fueron afectadas con la Nueva Ley del Seguro Social de 1996.

El nuevo sistema de pensiones mexicano también comparte algunas de las características que dieron lugar a las observaciones realizadas al modelo chileno, como es lo relativo a que no permite fijar, a priori, con excepción de la pensión garantizada, ninguna cuantía a las pensiones, conforme a los criterios desarrollados por el Convenio 102, pues las pensiones dependerán del saldo de la cuenta individual del trabajador. En lo

⁴⁴³ Gillion, Colin y Bonilla, Alejandro, “La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 11, núm 2, 1992, p. 26.

⁴⁴⁴ OIT, *Informe de la Comisión de Expertos y Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (parte 4 A), Conferencia Internacional del Trabajo, 77a. Reunión, Ginebra, 1990, secciones relativas a los convenios núms. 35, 37 y 38, citado por Gillion, *op. cit.*, nota 442, p. 26.

⁴⁴⁵ STPS, *Convenios de la OIT Ratificados por México*, México, STPS-OIT, 1984.

⁴⁴⁶ En México el Convenio 102 entró en vigencia en octubre de 1962.

que atañe a la administración de los fondos para el retiro, tampoco participan los asegurados y los gastos de administración son absorbidos por los trabajadores vía comisiones, en contravención al Convenio referido, que establece el financiamiento colectivo de estos costos. Tampoco prevé el pago de una pensión reducida después de 15 años de cotización o de empleo en los términos del artículo 29, párrafo 2, del Convenio 102, pues el periodo menor de calificación para acceder a una pensión mínima de vejez son 25 años. La ley prevé únicamente la posibilidad de retirar el saldo acumulado de la cuenta individual. En cuanto a la duración del pago de las pensiones, éstas pueden ser vitalicias si reúnen las semanas mínimas de cotización, y aunque existe la posibilidad de recibir la pensión mínima garantizada por el Estado, ello no es compatible con el Convenio 102, cuyas pensiones deben fijarse en función de las ganancias anteriores o del salario del trabajador. Por otro lado, respecto de la invalidez, el Convenio 102 establece para las incapacidades parciales el pago de una prestación económica o de un capital a tanto alzado, mientras que la NLSS no es clara respecto de lo que van a percibir los trabajadores que, cumpliendo con los demás requisitos para acceder a una prestación, tengan entre un 25% y un 50% de invalidez.

Las divergencias entre las normas internacionales en materia de seguridad social y el nuevo sistema de pensiones evidencian cómo éste se aleja de la concepción más amplia de seguridad social adoptada por el Convenio 102, bajo la cual la seguridad económica y la vida digna en edad avanzada son derechos de los ciudadanos cuyo cumplimiento es responsabilidad de la sociedad en su conjunto, asimismo cómo se aparta de los objetivos de la seguridad social: sustitución garantizada y adecuada del ingreso perdido.

2. *Los principios clásicos de la seguridad social*

Los principios básicos de la seguridad social fueron incorporados progresivamente en los principales convenios y recomendaciones de la OIT adoptados entre 1944 y 1988; y, simultáneamente en el Código Europeo de la Seguridad Social, adoptado por el Consejo Europeo en 1964, incluido en su Protocolo en 1972 y revisado en 1990.⁴⁴⁷

⁴⁴⁷ Barroso Figueroa, José, *Derecho internacional del trabajo*, México, Porrúa, 1987, p. 312.

Al alejarse el nuevo sistema de las normas internacionales en la materia, deja claro que también rompe con los principios clásicos de la seguridad social, y específicamente, con el público, el de solidaridad, el de integridad y el obligatorio.⁴⁴⁸

En efecto, el nuevo sistema de pensiones rompe con el principio público de la seguridad social al transferir los recursos de los trabajadores a entidades financieras privadas y al permitir la contratación de la pensión con dichas entidades o con una compañía de seguros.⁴⁴⁹

Asimismo, se aparta del principio de solidaridad, el cual justifica precisamente la existencia de los regímenes de seguridad social. En efecto, la solidaridad implica la unión de esfuerzos y recursos de la sociedad encaminados a otorgar ayuda a sus integrantes contra las consecuencias de los riesgos a que se encuentran expuestos, es decir, implica la distribución de cargas económicas entre los asegurados. El principio no se aplica, necesariamente sólo a las categorías de bajos ingresos, sino también a todos aquellos que, a través de la presencia de riesgos sociales, pierden una parte sustancial de su capacidad de ganancia. En este sentido, el alejamiento se da en torno a la solidaridad inter e intrageneracional de los trabajadores sanos con los incapacitados o inválidos, y de los de ingresos superiores con los de ingresos inferiores, pues bajo el nuevo sistema la pensión dependerá básicamente del ahorro de cada trabajador, incorporando un carácter individualista al atribuir como una responsabilidad personal la obtención de la pensión, es decir, de un financiamiento colectivo regido por el principio de solidaridad se pasa a un financiamiento individual bajo el principio de “igualdad individual”, consistente en que cada sujeto recibe una protección directamente relacionada con la cantidad de sus aportaciones con un criterio de equivalencia actuarial.

Pone en entredicho el principio de integridad, el cual concibe las acciones y programas de seguridad social como un todo orgánico y cuyo fin es lograr la protección de diversas contingencias sociales, mientras que el nuevo sistema separa el ramo del seguro de vejez así como la canalización de sus recursos entre distintos administradores, esto es, lejos

⁴⁴⁸ También el nuevo sistema se aleja de los principios de universalidad, igualdad, unidad de gestión e inmediatez, sin embargo, no se abordan porque tampoco en los antiguos sistemas de los países de objeto de estudio se habían alcanzado. Aunque cabe señalar que con el nuevo sistema con mayor razón se ven inalcanzables.

⁴⁴⁹ En el caso mexicano la Afore del IMSS no cambia en sí la pérdida del carácter público.

de lograr una protección absoluta frente a cualquier contingencia, el campo se reduce al mínimo con el riesgo de llegar a desaparecer en compromisos individualizados ajenos a su esencia.

Por último, también se aparta del principio obligatorio porque de acuerdo con el Convenio 102 sólo es posible el régimen privado cuando esté controlado por autoridades públicas o administrado conjuntamente por patrones y trabajadores; cubra una parte apreciable de las personas cuyas ganancias no excedan de las del trabajador calificado; y cumpla, conjuntamente con las demás normas de protección, cuando fuere apropiado, las disposiciones correspondientes del Convenio (entre otros, el financiamiento colectivo, la periodicidad y la previsibilidad de las prestaciones, las garantías financieras, etcétera).

De la confrontación del nuevo sistema de pensiones con las normas internacionales y principios clásicos de la seguridad social, puede concluirse que el sistema afectó dos aspectos cruciales de la seguridad social: por un lado, su concepción y financiamiento, por el otro, las modalidades de su actuación y operación.

Para terminar esta sección, cabe señalar que hay consenso entre los expertos y organismos internacionales en cuanto a la necesidad de reformar los sistemas de pensiones, y asimismo, coinciden en señalar que las reformas en la materia pueden abarcar, incluso, cambios estructurales y la revisión del papel del Estado, siempre y cuando respeten los principios básicos de la seguridad social y se adecuen a las particularidades de cada país. A continuación se identificará cuál ha sido la tendencia en la materia.

II. TENDENCIAS EN 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 las cuales se explican porque los sistemas aplicados en éstos tienen características comunes, sin embargo, antes de abordar las tendencias en las reformas de los sistemas pensionales, 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 como se verá más adelante, la reforma es un fenómeno mundial.

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

La década “perdida”, como algunos autores nombran 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 para satisfacer las demandas de la sociedad⁴⁵⁰ 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 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.⁴⁵¹

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 derivan de factores externos; por ello, no basta quedarse en la crítica de los factores internos como lo hicieron Chile y México para justificar sus reformas,⁴⁵² y hacer creer que la “crisis” se debe únicamente a dichos factores. La llamada “crisis de los sistemas de pensiones” obedece a factores internos y externos de los sistemas.

Dentro de los factores internos pueden señalarse: el uso indiscriminado de los recursos de la seguridad social, problemas de eficiencia y la in-

⁴⁵⁰ 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.

⁴⁵¹ Ruezga Barba, Antonio, “La seguridad social latinoamericana ante el nuevo milenio”, *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, México, CISS-ISSSTE-IDSS, 1997, p. 154.

⁴⁵² *Supra*, Argumentación para la reforma, capítulo 1.

flación. 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 del antiguo sistema 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.⁴⁵³ Por último, la inflación es otro factor al cual no escapa el sistema de pensiones tradicional porque 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 antiguo sistema para calificarlo en “crisis” por resultar, según ellos, costoso, con excesiva y endémica burocracia, de ineficiente e incorrecta gestión y, de esta manera, crearon 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 terciarización⁴⁵⁴ de las economías (con el crecimiento de las economías informales), la parálisis de la dinámica salarial real y demagógicos au-

⁴⁵³ Bonilla García, Alejandro, “Características, tendencias y expectativas de las nuevas fórmulas de financiamiento”, *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, México, CISS-ISSSTE-IDSS, 1997, p. 198.

⁴⁵⁴ 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 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”.

mentos en las prestaciones sin el debido respaldo económico.⁴⁵⁵ 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 a 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 crecientes 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 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.⁴⁵⁶

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, con los factores ya apuntados 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.⁴⁵⁷

⁴⁵⁵ Ruezga, *op. cit.*, nota 450, pp. 154 y 155.

⁴⁵⁶ 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.

⁴⁵⁷ Castro Gutiérrez, Álvaro, “Tendencias y perspectivas en América Latina”, *Evolución actual de los regímenes de pensiones*, México, Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), 1994, serie Estudios de la Seguridad Social, núm. 14, 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 de sus sistemas de protección 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”; 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;⁴⁵⁸ y la otra, seguida por los países que han buscado el apoyo y asesoría de la OIT para el análisis estratégico de la situación, con miras a introducir los cambios que requieren sus sistemas de pensiones, esto es, 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 capitalización individual, contribuciones definidas, administración privada), de tal suerte, a la fecha nueve países más han reformado sus siste-

⁴⁵⁸ La experiencia chilena demostró que el ahorro nacional bruto anual, como porcentaje del PIB, 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, como se mencionó en el capítulo anterior, 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.

mas 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.⁴⁵⁹

La primera reforma basada en el modelo chileno se llevó a cabo en Perú en 1992. 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, una vez que el asegurado elige el sistema de capitalización individual no puede retornar al público.⁴⁶⁰ 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.⁴⁶¹ Colombia, en 1993, estableció un sistema de capitalización individual que compite con el sistema antiguo íntegramente reformado.⁴⁶² Bajo este esquema el afiliado tiene libertad para moverse entre el sistema de capitalización y el de reparto, tantas veces como quiera

⁴⁵⁹ 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 Economist*, 25 de septiembre de 1998.

⁴⁶⁰ El sistema público fue unificado antes de la reforma. Ha tenido muchas modificaciones, pero es importante señalar que no se otorga una pensión mínima, no bono de reconocimiento, la superintendencia es financiada por las administradoras, empero no está supervisada por el Estado. Véase Aparicio Valdez, Luis *et al.*, “Perú: informe sobre el sistema privado de pensiones”, *Revista Análisis Laboral*, Perú, enero de 1994, pp. XVIII-XXXIII.

⁴⁶¹ La Ley fue promulgada en 1993 y entró en vigencia en julio de 1994. El antiguo sistema fue reformado, haciendo más estrictas sus condiciones de acceso y sus prestaciones y continúa en operación. El Nuevo Sistema Mixto está conformado por: a) el programa público reformado y b) el programa de capitalización individual que prevé de pensiones complementarias. Véase AISS, *Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina*, Buenos Aires, 1997, pp. 2-7.

⁴⁶² Piñera, José, *La revolución mundial del sistema de pensiones*, página web [<http://www.el-cato.org/pensiones.jp.htm>], p. 5.

dentro de los márgenes definidos por la ley.⁴⁶³ 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 administrados por las mismas entidades oficiales existentes hasta antes de la reforma,⁴⁶⁴ es decir, introdujo un régimen de capitalización de tipo voluntario y complementario a programas públicos básicos.⁴⁶⁵ 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 monto de ingresos y los que se incorporan por primera vez a la fuerza de trabajo quedan afiliados al nuevo sistema.⁴⁶⁶ 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, empero al igual que México presentan también características propias.⁴⁶⁷ En Bolivia, el nuevo sistema incorporó a las fuer-

⁴⁶³ El régimen financiero es de capitalización parcial colectiva basado en prima media escalonada.

⁴⁶⁴ Starck, “La reforma a los sistemas de pensiones”, *AFP: las tres letras que revolucionaron América*, Santiago, CIEDESS, 1997, p. 249.

⁴⁶⁵ En febrero de 2000 se promulgó la ley que establece un sistema mixto en Costa Rica, así 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, “Características, tendencias y expectativas de las nuevas fórmulas de financiamiento”, *Memoria del III Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social*, México, CISS-ISSSTE-IDSS, 1997.

⁴⁶⁶ La Ley fue promulgada en 1995 y entró en vigencia en marzo de 1996. Los menores de 40 años al momento de la reforma y los de nuevo ingreso a la fuerza laboral se incorporaron y se incorporan al Nuevo Sistema Mixto obligatoriamente. Los mayores de 40 años tuvieron la opción —por seis meses— de mantener las condiciones del antiguo sistema no reformado, pero cerrado o pasarse al mixto. Las administradoras de los fondos son múltiples (públicas, privadas o mixtas. No se creó un órgano contralor, porque el Banco Central ejerce esas funciones y la Institución de Seguridad Social (BPS) cobra las aportaciones. Véase Mesa-Lago, *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, INCAE-AID, 1993, pp. 58 y 59.

⁴⁶⁷ 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

zas 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 a 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 55/60, 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 menores de 43 años y los de nuevo ingreso.⁴⁶⁸

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 antiguos sistemas 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.⁴⁶⁹ 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 de 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:⁴⁷⁰

para Pensiones, establecida en el Decreto núm. 927 del 1o. de enero de 1997, pero inició operaciones el 15 de abril de 1998.

⁴⁶⁸ AIOS, *Revista Internacional de Fondos de Pensiones*, núm. 2, noviembre de 2002.

⁴⁶⁹ 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*, México, CISS-ISSSTE-IDSS, 1996, p. 28.

⁴⁷⁰ Esta clasificación ha sido señalada por Carmelo Mesa-Lago en sus diversos artículos. Véase. *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina. Importancia*

1) 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.

2) Mixto. Las reformas dieron paso a un sistema de capitalización individual de carácter complementario, pues coexiste con el antiguo sistema. Al tiempo del retiro los asegurados reciben dos pensiones, una básica y otra complementaria: Argentina, Uruguay y Costa Rica.

3) 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 los afiliados pueden 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 que han realizado los nueve países de la región muestran que las características centrales, tales como: el esquema de financiamiento,⁴⁷¹ la administración de los fondos,⁴⁷² el reemplazo total al 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

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*, CEPAL, Santiago, 2000; “La revolución de las pensiones en América Latina: comparaciones y desempeño”, *Revista CIESS*, México, núm. 1, julio de 2001, pp. 47-64; “La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas”, *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, 3a. ed., Lima, OIT, 2001, 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, AIOS*, núm. 2, noviembre de 2000.

⁴⁷¹ Las diversas reformas han tratado de forma distinta la cotización del trabajador y del patrón. Algunas las dejaron sin cambio, 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.

⁴⁷² 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.

indican ciertas diferencias con el modelo original chileno, y diferencias entre las reformas mismas.⁴⁷³

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;⁴⁷⁴ y c) formular nuevas modalidades de política social con orientaciones principalmente asistenciales de parte del Estado.⁴⁷⁵

Si bien es cierto que la tendencia en estos países ha sido de alguna forma la “capitalización”,⁴⁷⁶ como se observa con el cierre del antiguo sistema al sustituirlo por uno de “capitalización individual y administración privada” (aunque con fuerte apoyo estatal); 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,⁴⁷⁷ 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

⁴⁷³ 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.

⁴⁷⁴ Significa la administración por compañías privadas que inviertan en el mercado de capitales, cobren comisiones, etcétera.

⁴⁷⁵ Ramírez López, Berenice P., “Las reformas a la seguridad social: contexto, características y tendencias”, *Momento Económico* 85, mayo-junio de 1996, p. 9.

⁴⁷⁶ 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.

⁴⁷⁷ Mesa-Lago, Carmelo, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI*, Santiago, CEPAL, 2000, p. 8.

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.⁴⁷⁸

Lo anterior es cuestionable, en razón de la existencia de la segunda tendencia que también se ha desarrollado en la región —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 emprendido, no han adoptado el modelo chileno.⁴⁷⁹ 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:⁴⁸⁰ 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 patrones o grupos de éstos. 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.

⁴⁷⁸ Le-Fort, Margarita y Starck, Nicolás, “La reforma a los sistemas de pensiones en otros países”, *AFP: Las tres letras que revolucionan el mundo*, Santiago, CIEDESS, 1997, pp. 307-316.

⁴⁷⁹ 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*, Lima, OIT, 2001, pp. 237-252.

⁴⁸⁰ Daykin, *op. cit.*, nota 455, p. 47.

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.⁴⁸¹

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 así darle seguimiento 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 la segunda, 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.⁴⁸²

Brasil procesó su reforma centrada en el ordenamiento y racionalización del régimen vigente y en el fortalecimiento de los regímenes com-

⁴⁸¹ Bonilla, *op. cit.*, nota 452, p. 200.

⁴⁸² Bonilla García, Alejandro y Lima, Alfredo H., “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: crónica y reflexiones, *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, 3a. ed., Lima, OIT, 2001, pp. 46 y 47.

plementarios. 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 post 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 1993.⁴⁸³

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 varia 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”, 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 de 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, la crítica abierta a la gestión y 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 pensiones⁴⁸⁴ y, en forma específica, uno de los funda-

⁴⁸³ Después de varias reuniones de trabajo con funcionarios y autoridades del ISS, así como autoridades de hacienda y los coparticipes sociales se acordó efectuar la valuación integral.

⁴⁸⁴ Institute 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/>].

dores del modelo, José Piñera, se ha dedicado a recorrer mundo con asesorías y la promoción del modelo chileno y, por ende, la “capitalización individual”.⁴⁸⁵

Finalmente, no debe olvidarse 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 con el modelo chileno constituyó un viraje completo (al supeditar a las leyes del mercado y de la especulación los 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.

III. ALTERNATIVAS AL MODELO CHILENO

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 manera que no implique más problemas de orden social y financiero, y sobre todo, que no se 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 desmantela-

⁴⁸⁵ José Piñera ha brindado asesorías en Estados Unidos y España, entre otros países.

miento 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.

Como se mencionó en primer punto de este capítulo, hay consenso en la necesidad de la reforma a los sistemas de seguridad social, pero también se hizo énfasis en la existencia de 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 enfrentan 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.⁴⁸⁶ Se inicia con la opción que propone no sustituir 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 organismos internacionales de que buena parte de los problemas de los sistemas de pensiones en los

⁴⁸⁶ 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, porquen de acuerdo con las argumentaciones teóricas de los países objeto de estudio, tales medidas no resolverían la llamada “crisis del sistema de pensiones”.

diversos países pueden ser corregidos sin destruir la seguridad social, al sustituirla por otro sistema basado en la capitalización individual.⁴⁸⁷ En efecto, estos especialistas están a 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 requiere 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.⁴⁸⁸ 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.

La gestión 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 actuar 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 patrones. 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 Estado el que vele por esto.⁴⁸⁹

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 de cuentas individuales de los asegurados; mejor inspección y procedimientos de ejecución; persecución efectiva de

⁴⁸⁷ La OIT y la AISS apoyan en principio esta alternativa, sin dejar de pronunciarse por el sistema de pilares o niveles.

⁴⁸⁸ OIT, *Pensiones de seguridad social, desarrollo y reforma*, Ginebra, 2002, p. 32.

⁴⁸⁹ 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).

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.⁴⁹⁰

Respecto de la edad de retiro, se propone su aplazamiento, para que los trabajadores se retiren de la fuerza laboral más tarde y con ello 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 verse obligada a enfrentar una crisis. Adicionalmente, se propone aumentar la tasa de participación de las mujeres en la población activa, de este modo se salvaría el problema del envejecimiento.⁴⁹¹ 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 el empleo es la clave para el financiamiento futuro de la protección social en todas las sociedades.⁴⁹²

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

⁴⁹⁰ Algunas de estas medidas no son exclusivas para los sistemas de pensiones, sino para todo el sistema de seguridad social.

⁴⁹¹ 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.

⁴⁹² 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.

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.⁴⁹³

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.⁴⁹⁴

2. La complementación del sistema: pilares o niveles

Esta corriente 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 vaivenes del mercado), por considerar mejor opción que un sistema substitutivo, es decir, plenamente de capitalización individual.⁴⁹⁵

⁴⁹³ 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.

⁴⁹⁴ La alternativa de perfeccionamiento del antiguo sistema de pensiones, en México fue y ha sido considerada en el ámbito académico universitario y en expresiones de partidos políticos y organizaciones sindicales. Pugnan por conservar el sistema de reparto al cual se incorporaría la cuota del 2% de retiro al IVCM del 8.6, modificación que no significaría una carga adicional para los patrones, los trabajadores o el Estado (con esta medida se refinanciaría el seguro de IVCM y además se acumularía reservas. Adicionalmente, se consideran cuatro elementos: la introducción del principio de jubilación por edad o por incapacidad de realizar un trabajo; establecimiento de una pensión básica garantizada y una pensión complementaria proporcional, pero no necesariamente equivalente, a las aportaciones, ambas administradas bajo un régimen público; la protección del poder adquisitivo mediante un sistema de indexación de la pensión y la sustitución parcial de la prima por un impuesto de seguridad social.

⁴⁹⁵ 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

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,⁴⁹⁶ 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,⁴⁹⁷ 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 población,⁴⁹⁸ 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 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,⁴⁹⁹ 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.

que la reforma de Uruguay, siendo perfectible, cuenta con muchos elementos que significan una 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.

⁴⁹⁶ OIT, “Pensiones...”, *op. cit.*, nota 487, p. 34.

⁴⁹⁷ 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.

⁴⁹⁸ Castro Gutiérrez, Álvaro, “La evolución de las reformas en la seguridad social”, *Cuestiones actuales de la seguridad en América Latina*, Buenos Aires, 2001, serie de Estudios de la Seguridad Social, núm. 88, p. 30.

⁴⁹⁹ Carlos Pittamiglio considera que la cobertura de las contingencias es un fin esencial del Estado, pero no puede excluirse a la actividad privada.

Al respecto, existen diferentes diseños de pilares que demuestran la flexibilidad para cumplirlos de acuerdo a las condiciones, referencias y situación de cada país.⁵⁰⁰ 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 objeto de diversificar los riesgos.

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

Desde tiempo atrás la doctrina 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 consideraría 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 como los niveles que debe alcanzar la protección: un nivel básico, un nivel complementario profesional y uno complementario individual.⁵⁰¹

a) El nivel básico de protección debe sustentarse en los principios de solidaridad redistributiva, uniformidad y automaticidad; transpirar el principio de solidaridad distributiva de la renta nacional al establecer canales artificiales de redistribución que transfieran parte de la renta nacio-

⁵⁰⁰ 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.

⁵⁰¹ Almansa 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.

nal (desde su inactividad) a los retirados de la fuerza laboral, inválidos, desempleados y los demás sujetos necesitados. Se considera que si la renta nacional quedara sometida exclusivamente a la distribución operada por los cauces naturales del mercado, sólo se canalizaría hacia aquellos individuos que por su actividad obtienen participación en ella.

b) El nivel complementario profesional estaría destinado a incrementar la cuantía protectora básica, por ende, se dirigiría a los sectores profesionales asalariados. Este nivel permite utilizar las técnicas de previsión social y se asienta sobre principios de autonomía colectiva, diversidad protectora por categorías profesionales y reciprocidad.

c) El nivel complementario individual se destinaría a aumentar las cuantías protectoras básicas complementarias profesionales en cantidades que se correspondieran con las mejoras salariales individuales.⁵⁰²

En esta propuesta de diseño por niveles, una vez cubierta la protección básica, es posible encontrar el complemento “privado” en su carácter colectivo en el segundo nivel, e individual en el tercer nivel, en este último, además de ser voluntario, opera una vez satisfechos los otros niveles y, por tanto, le son aplicables las técnicas asegurativas y mecánica jurídica del seguro privado.

B. La propuesta de la OIT: sus niveles

a. Tres niveles

La OIT se pronuncia también a 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.

⁵⁰² Este nivel no pretende incrementar la protección básica de aquellos segmentos de la población que no gozan del complementario profesional, ya sea por ser trabajadores independientes o porque no obstante ser asalariados, no se ha negociado convenio colectivo en su sector.

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, la OIT sugiere dar prioridad a la 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 considera que el programa básico podría facilitar únicamente prestaciones de invalidez y de sobrevivencia o proporcionar prestaciones de retiro a partir de una edad relativamente avanzada —65 ó 70 años—. En torno a los pilares, proponen 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 colectivas —de trabajadores y patrones— y el Estado garantizar un nivel adecuado de pensión. Por capitalización parcial puede entenderse un nivel mixto constituido “parcialmente” por reparto y “parcialmente” por capitalización.⁵⁰³

⁵⁰³ Como pueden ser los casos de Argentina, Uruguay o Costa Rica, donde coexisten los dos regímenes de financiamiento aunque cada uno con sus diferencias, empero, el modelo como tal en estos países corresponde a segundo pilar de la propuesta de la OIT. En Argentina, con su régimen mixto, —el público como alternativa— la aportación de

—El tercer pilar voluntario —pero regulado por el Estado— tendería a ofrecer pensiones complementarias con base en contribuciones definidas —individuales o de patrones o de ambos— y funcionar con capitalización individual —pero sin excluir por completo otros regímenes—: operar con administración privada competitiva y beneficios indefinidos.⁵⁰⁴

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 unos ingresos de retiro básicos garantizados a la inmensa mayoría de los trabajadores de ingresos medianos.⁵⁰⁵

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 complementario. 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.

los patrones se destina a la financiación del régimen de reparto y la del trabajador a la capitalización, en caso de elegir esta opción. En Uruguay el aporte patronal se destina al financiamiento del reparto, además de la cotización correspondiente al primer tramo de ingresos. En Costa Rica se establece la capitalización como complementaria del reparto, y en dos tramos, uno obligatorio y otro voluntario.

⁵⁰⁴ 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.

⁵⁰⁵ OIT, “Pensiones...”, *cit.*, nota 487, p. 47.

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.⁵⁰⁶

- 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.⁵⁰⁷ 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.⁵⁰⁸
- Las prestaciones serían definidas de un nivel entre el 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.⁵⁰⁹
- El régimen complementario y obligatorio brindaría una respuesta acorde con las aspiraciones de los afiliados para alcanzar una tasa de sustitución 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

⁵⁰⁶ Bonilla García, Alejandro y Conte-Grand, Alfredo H., “Las reformas de...”, *op. cit.*, nota 481, p. 73.

⁵⁰⁷ Los Convenios de la OIT proponen cubrir al menos el 75% de la población aunque está implícita la idea de llegar a la universalidad.

⁵⁰⁸ 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.

⁵⁰⁹ Bonilla, “Las reformas...”, *op. cit.*, nota 481, p. 74.

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.⁵¹⁰

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, quien 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 y en particular los orientados al cabal cumplimiento de cotizaciones, contención de costos de administración y reducción de riesgos financieros.⁵¹¹

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.⁵¹²

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.

⁵¹⁰ *Ibidem*, p. 75.

⁵¹¹ 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.

⁵¹² Bonilla, “Las reformas...”, *op. cit.*, nota 481, p. 76.

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.⁵¹³ 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 privado, 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.⁵¹⁴

En México, a partir de 2002 se ha experimentado la alternativa de pilares, concretamente en los sistemas de pensiones de los servidores públicos de los estados de México y Guanajuato. En efecto, ambos reestructuraron sus sistemas de seguridad social y particularmente el sistema de pensiones.

En el Estado de México se estableció un sistema de pensiones mixto para los servidores públicos, esto es, un sistema de beneficios definidos, complementado con uno de capitalización individual, ambos obligatorios; se aumentó la edad de retiro y se estableció un incremento escalon-

⁵¹³ 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.

⁵¹⁴ Respecto del modelo chileno se considera que lo recomendable hubiera sido un sistema estructurado en tres pilares estrechamente fiscalizado por el Estado, que evitaría las deficiencias ya manifiestas 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, patrones y entren generaciones, facilita la constitución de reservas técnicas.

nado de las cuotas y aportaciones.⁵¹⁵ Tanto el sistema de beneficios definidos como el de capitalización individual es financiado con las contribuciones del servidor público y del gobierno estatal; el de beneficios definidos a razón de 4.1% y 5.65%, respectivamente, mientras que el de capitalización individual: 1.4% y 1.85%.⁵¹⁶ Se consideró como límite para el retiro 57 años y 35 de servicio, con la posibilidad de que el servidor público continúe en el servicio activo por más tiempo;⁵¹⁷ las cuotas y aportaciones se incrementaron del 17% al 22% con una gradualidad hasta el 2007 y se incrementó el tope máximo de cotización de 10 a 16 salarios mínimos.⁵¹⁸

En el estado de Guanajuato también se adoptó un sistema mixto de pensiones. El sistema de beneficios definidos es financiado con un 7.07% tanto por el trabajador como por gobierno estatal (poderes, entidades, dependencias, organismos y ayuntamientos en su caso). El de capitalización individual únicamente es por el trabajador, como ahorro voluntario.⁵¹⁹ Asimismo, se aumentaron las aportaciones para pensiones a un 12%, las cuales se incrementarán en un 1% anual durante los tres años siguientes a la entrada en vigor de la ley y se elevó la edad de retiro a 60 años, entre otros.⁵²⁰

Como puede observarse, estas experiencias nacionales pretenden acercarse a la tendencia orientadora de la OIT; si bien son recientes y sus resultados se verán a largo plazo, en principio tienen el mérito de conservar como base un sistema público y solidario complementado con otras fuentes, la capitalización colectiva.

⁵¹⁵ “Exposición de motivos”, *Gaceta de Gobierno del Estado de México*, 3 de enero de 2002.

⁵¹⁶ Artículos 32 y 34 de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, ISSEMYM, Toluca, 2002.

⁵¹⁷ El aumento de la edad de retiro se incentivó con un pago del 30% adicional a su sueldo.

⁵¹⁸ Velasco Monroy, Santiago, “Reforma de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios”, ponencia, *Congreso Nacional de Seguridad Social*, Toluca, octubre de 2003.

⁵¹⁹ Instituto de Seguridad Social del Estado de Guanajuato, *Nueva Ley de Seguridad Social*, Guanajuato, 2002.

⁵²⁰ “Exposición de Motivos de la Ley de Seguridad Social del Estado de Guanajuato”, *Gaceta de Gobierno del Estado de Guanajuato*, 12 de agosto de 2002.

3. Retos del futuro

Hasta aquí se ha realizado la exposición de las posibles alternativas para el financiamiento de los sistemas de pensiones. Vale la pena destacar que las soluciones atienden a diferentes aspectos que van desde el perfeccionamiento de la gestión hasta la obtención de diversos ingresos para ese financiamiento, con el propósito de lograr el equilibrio de las finanzas de las instituciones de seguridad social y particularmente de los sistemas de pensiones. 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, pues en el camino hay diversas modalidades que permiten continuar en cierta forma con el financiamiento colectivo —de carácter solidario y redistributivo—.⁵²¹ 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),⁵²² 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 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 aquéllos con capacidad contributiva reducida y aquéllos 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 deci-

⁵²¹ 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, en 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.

⁵²² 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.

sión 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 distribución, los precios, la inflación, entre otros factores internos y externos que impactan 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, alternativas mejores en lugar de obligar al trabajador a 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, 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.