

EL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Ángel Guillermo RUIZ MORENO

SUMARIO: I. *Acercamiento a la problemática del financiamiento de la seguridad social a inicios del siglo XXI.* II. *La protección básica de las contingencias sociales en la actualidad.* III. *La búsqueda de soluciones a las crisis financieras de que adolecen los esquemas de la seguridad social.* IV. *Conclusiones sobre el problema del financiamiento de la seguridad social.* V. *Anexo 1. Objetivos de las reformas pensionarias de la seguridad social.* VI. *Anexo 2. Reseñas regionales de la OIT sobre la situación geográfica de la Seguridad Social.* VII. *Anexo 3. Objetivos para una buena gestión de la seguridad social y otras consideraciones.* VIII. *Anexo 4. Propuestas de la OIT., sobre la solución de los problemas de financiamiento de las pensiones.*

Abordaremos en este trabajo el siempre complejo cuanto incomprendido tema del *financiamiento de la seguridad social*. Para hacerlo de una manera congruente y académica, partiremos de la premisa de que la seguridad social constituye un derecho humano y social originariamente a cargo del Estado, siendo un servicio público indelegable al que no siempre se le ha brindado la atención debida pues, para desgracia de todos y olvidando viejas lecciones de la historia, los propios Estados lo han pretendido soslayar.

Pudiera explicarse esta tendencia a un sinfín de causas, en gran parte debido al ingente costo del financiamiento de la seguridad social a inicios del siglo XXI. Por ello el tema es trascendente y, por hallarse en juego el futuro de las generaciones actuales, a nosotros los académicos debiera importarnos discutir el problema e intentar resolverlo.

Dadas las notables discrepancias ideológicas, políticas, demográficas, culturales, económicas, sociales y académicas que subyacen en estos temas —no sólo entre los diversos países, sino en las regiones del mundo en

que se ha intentado dividir éste para su mejor comprensión—, al efectuar nuestro análisis utilizaremos básicamente la bibliografía de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y sólo por excepción aludiremos a otras fuentes que también nos parecen útiles y confiables. Sentado lo anterior, entremos pues en materia.

I. ACERCAMIENTO A LA PROBLEMÁTICA DEL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL A INICIOS DEL SIGLO XXI

Los sistemas pensionarios de seguridad social del planeta se encuentran colapsados y al borde de la inviabilidad financiera debido a los impresionantes cuanto impensados cambios en las variables demográficas y epidemiológicas de la humanidad que pareciera a muchos han tomado desprevenidos. Duele reconocerlo, pero sentimos que los investigadores jurídicos, otrora verdaderos ideólogos de la seguridad social, son ahora simples espectadores que ven sorprendidos cómo es verdad que la realidad suele ser más sabia que el derecho.

Intentaremos entonces al menos explicar por qué en todos los países del orbe el asunto de la seguridad social ha cobrado una inusitada importancia.

Lo que los humanos somos es pura y radical inseguridad, a tal grado que la aspiración por alcanzar la anhelada seguridad es un impulso vital; hablamos de seguridad en todos los órdenes: afectiva, familiar, laboral, económica, etcétera. La seguridad social es, pues, un asunto clave para quienes nacimos, crecimos y nos hemos desenvuelto en una sociedad organizada que supuestamente vela por todos, siendo el eje sobre el cual gira toda nuestra vida pasada, presente y futura. Para decirlo pronto, es la “llave” que los seres humanos a lo largo de los siglos hemos inventado para intentar abrir la puerta hacia la añeja aspiración aristotélica de lograr una vida plena, bella y feliz.

Cierto: *seguridad nacional, seguridad pública y seguridad social* son, en ese orden jerárquico por razones obvias, las tres formas básicas de entender la vida organizada en una sociedad contemporánea más allá de sus ideologías políticas, situación geográfica o de cuestiones económicas.

No obstante, la seguridad social —acaso la única posibilidad de alcanzar una vida digna y la efectiva redistribución del ingreso que tienen los ciudadanos— de pronto se ha convertido en una especie de *tabú* no sólo para la sociedad en general, sino más específicamente para quienes toman

decisiones al respecto: gobernantes, legisladores, administradores de justicia, políticos en general, académicos y hasta profesionales involucrados en el asunto, de suyo, para todo aquel estudioso de las ciencias sociales.

Pese a su grandeza de objetivos, se dicen muchas cosas para tratar de descalificar a la seguridad social —a nuestro parecer, interesadamente—. Los críticos de este modelo de protección de invaluable valía insisten en que el exceso de protección sólo ha conseguido generaciones apáticas por haber sido cuidadas desde la cuna hasta la tumba, terminando así con el espíritu de aventura que tanto bien y empresas había generado; argumentan también que el supuesto “paternalismo estatalista”, mediante el exceso de protección a la ciudadanía, más que ser positivo actúa siempre en contra de quienes se pretende defender; aducen que los clásicos problemas de gestión de los organismos públicos y la corruptela que padecen hacen inviable cualquier esquema por bien planeado que esté. Así las cosas, pretenden reducir el punto a dilucidar quién es más eficaz para prestar el servicio, si el sector público siempre deficiente, o el sector privado en búsqueda permanente de negocios públicos con afanes lucrativos de por medio.

Pero con ser todo ello malo, no es lo peor. Lo verdaderamente grave es que terca e incomprensiblemente seguimos viendo a la seguridad social más como un gasto y no como una inversión, más como un simple compromiso gubernamental que como un derecho humano inalienable del gobernado, y más como un asunto ajeno que como uno propio, desoyendo de paso al creador del primer seguro social del mundo —el canciller Otto Von Bismarck—, quien en 1889 ante el Parlamento alemán y defendiendo su trascendental proyecto social afirmara: “Por caro que parezca el seguro social, resulta menos gravoso que los riesgos de una revolución”.¹

Porque la gran evolución tecnológica en esta era de la cibernética y la informática, aunada a los impresionantes logros científicos alcanzados en la medicina y a la radical transformación de las fuentes de empleo formal —el que al disminuir colapsa ineluctablemente el ingreso necesario para el adecuado financiamiento de los esquemas de seguridad social existentes—, han provocado un notorio cambio en las variables demográficas y epidemiológicas, convirtiendo a la seguridad social en una especie de “bomba de tiempo” que amenaza con estallar de un momento a otro, poniendo en riesgo la paz social y de paso al planeta entero.

¹ Ludwig, Emil, *Bismarck, Historia de un luchador*, Barcelona, Editorial Juventud, 1951, colección Grandes Personalajes, p. 496.

Pero no se piense que éste, del que damos cuenta ahora, es un simple problema de ignorancia sobre la trascendencia que este esquema de protección social tiene; más bien creemos que es el desinterés e indiferencia de la colectividad entera para resolver algo que tuvo que ver con su pasado, tiene que ver con su presente y naturalmente tendrá que ver con su futuro, lo que ha generado esta crisis existencial, en donde se discute tanto la forma como el fondo de entender a la seguridad social. Así, como ni siquiera sabemos qué es lo que pasa, menos aún podremos encontrarle remedio.

Allí radica, ni más ni menos, el punto central del gran problema del financiamiento de la seguridad social —tercamente todavía ligado al trabajo formal o regulado—, en donde la recesión y los problemas económicos mundiales decrecientan las fuentes de empleo formales, y en tanto que el trabajo muda de piel, las fuentes de empleo decente disminuyen, los aportes decrecen y, al hacerlo, se afecta directa e ineluctablemente al financiamiento de la seguridad social. El futuro en este rubro es ominoso, a tal grado que una de las cosas más inseguras que existen hoy lo son los propios sistemas de seguridad social pensados para generarla, por paradójico que ello parezca.

Para nosotros, quienes creemos en las bondades innegables de dicho esquema de protección social, es una verdadera lástima que los derechos sociales —y con él todos los asuntos a ellos ligados— yazcan ahora en el fondo del pozo o, en el mejor de los casos, guardados en el arcón del olvido.

Sí; corren buenos tiempos para que cualquier postura ideológica adoptada en defensa de lo social detone, *a priori*, un juicio crítico de la comunidad en general que, harta de todo y desesperanzada hasta el punto de no creer más en las instituciones en que descansa la paz social, juzga a estudiosos y defensores de los derechos sociales como simples “retrógradas en extinción”, en este mundo globalizado, consumista y convulso en que nos ha tocado arribar al siglo XXI.

En este sentido problema incide el que muchos de quienes tienen ahora en sus manos la enorme responsabilidad de la toma de decisiones, al hallarse ubicados en posiciones estratégicas, conscientes de que están equivocados, sin pudor alguno piensen que “el fin justifica los medios”, dado que intentan explicar y reducir el problema del financiamiento de la seguridad social a un simple asunto de dinero. Cierto es que la seguridad social suele ser cara y mala —ya se sabe, un juicio de valor muy discutible, sobre todo desde el punto de vista académico—; pero si Bismarck tenía razón, más ca-

ra y mala todavía lo sería una revolución, pues los focos rojos están encendidos desde hace ya algunos años, no obstante lo cual lejos de técnicamente intentar resolverse el problema, éste se politiza y polariza, llegándose sin remedio a la inmovilidad legislativa y/o gubernamental, en virtud de lo cual las cosas siguen exactamente igual que antes o peor.

Las preguntas aquí resultan inevitables: ¿acaso las posibilidades económicas deciden el nivel de dignidad de una persona?, ¿de veras será cierto que una persona vale tanto como su riqueza económica?, ¿somos los ciudadanos un dígito o una cifra fría y sin alma para el Estado? Y para esas cuestiones aún no existen las respuestas.

II. LA PROTECCIÓN BÁSICA DE LAS CONTINGENCIAS SOCIALES EN LA ACTUALIDAD

Puesto que no podemos seguir fingiendo no ver lo que es tan obvio, hay que intentar ser objetivos y buscar las razones para que la seguridad social subsista y permanezca como una de las estrategias gubernamentales más trascendentes creadas por el hombre para los seres humanos.

Nadie de nosotros ignora que debido a la imposibilidad de hacer efectivo el principio de la *universalización* del servicio de la seguridad social, en estos precisos momentos —en esta ciudad capital, al igual que en cientos de ciudades del mundo—, miles de personas, muchas de ellas niños y ancianos indefensos, están muriendo de hambre o de alguna enfermedad infecciosa relativamente fácil de prevenir o de curar, o bien mueren congelados en una acera por la crudeza del invierno al carecer de vestido y techo. Debiéramos meditar que todos ellos son seres humanos como nosotros, con los mismos derechos y prerrogativas pero que por razones financieras no alcanzaron a ser cubiertos por el manto protector de la seguridad social; esos desposeídos seres, presos de la desesperanza, padecen una existencia infrahumana a lo largo de su existencia debido a la indiferencia ofensiva de lo que se supone son sociedades organizadas como las nuestras.

Por si alguien lo ignora, más de 3,000 millones de personas en el planeta carecen por completo del servicio de la seguridad social, que desde luego no es asistencia social ni beneficencia pública, sino un servicio público que materializa un derecho que no obstante puede ser exigido, en la práctica se pisotea con indiferencia por los actuales gobiernos de todas las latitudes, aduciendo que el mismo es ya impagable al ser financieramente inviable;

por absurdo que parezca, como su coste es tan alto y lo que importa en este modelo de mercado feroz sin rostro humano es producir más al menor costo, entonces sale sobrando, y por ende la seguridad social es prescindible.

Sabedores de que no somos dueños de la verdad, intentaremos ser ahora la voz de quienes no tienen voz y por lo tanto no pueden acceder a una tribuna para ser escuchados, planteándonos la siguiente interrogante fundamental: *¿es todavía posible el financiamiento de la seguridad social en el siglo XXI?* Nuestra respuesta como estudiosos de esta hermosa cuanto incomprendida disciplina es rotunda y categórica: ¡claro que sí!, o mejor aún: ¡más nos vale que sí lo sea! Veamos por qué.

Para empezar, la OIT ha sostenido que la protección básica de contingencias sociales, tales como las pensiones de vejez, la invalidez y el seguro de sobrevivencia para el núcleo familiar del asegurado cuando éste fallezca, conjuntamente con los servicios médicos institucionales y las prestaciones sociales, como vivienda y guarderías: “... se han hallado siempre en el núcleo del mandato que los constituyentes de dicha organización tuvieron en mente al crearla, objetivos que son ratificados en forma permanente ya sea a través de las discusiones en reuniones técnicas o las que se celebran en las distintas regiones del mundo...”²

Imposible olvidar que la seguridad social es un *derecho humano* inalienable establecido en el artículo 25 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de la ONU, desde el 10 de diciembre de 1948, precepto que más allá de discusiones bizantinas sobre su aplicación jurídica, textualmente señala:

Todos tenemos derecho a un nivel de vida adecuado, que asegure a nosotros y a nuestra familia, la salud, el bienestar y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Tenemos, asimismo, derecho a seguro en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de nuestros medios de subsistencia por circunstancias ajenas a nuestra voluntad.

El Estado está obligado a satisfacer estos derechos sociales con su mayor esfuerzo, de manera progresiva (*Nota del autor*: el texto de este segundo párrafo no aparece ya en las últimas versiones de este precepto, ignorándose el porqué ha sido suprimido. Tras las investigaciones perti-

² Bonilla García, Alejandro y Comte Grand, Alfredo H. (comps.), *Las reformas de los regímenes de pensiones en América latina. Dos décadas de reforma*, Lima, Oficina Internacional del Trabajo, OIT, 1998, p. 68.

mentes procederemos a efectuar a la brevedad posible la denuncia respectiva ante la ONU y la OIT).

Tanto la madre que va a tener un hijo, como su hijo, deben recibir cuidado y asistencia. Todos los niños tienen los mismos derechos, esté o no casada la madre.³

La declaración anterior es sencillamente hermosa, pero muy poco se hace para volverla realidad; si acaso es sólo un bonito cuento que nos servirá sirviendo para contárselo a la hora de dormir a nuestros nietos, pues a nuestros hijos ya les aburrió, y lejos de provocarles sueño les produce indignación. Porque es lamentable que no todos los seres humanos puedan acceder al manto protector de la seguridad social ni se respete tampoco el carácter de derecho social que la propia ONU le concede; ante la serie de problemas financieros al parecer irresolubles que la seguridad social padece ahora, el Estado ha decidido de plano comenzar a rehuir esta responsabilidad que es indelegable, escapando por la puerta de atrás y sin que nadie haga nada para impedirlo. El pretexto de siempre —que no la verdadera razón, conste— es argumentar como “infinanciable” (*sic*) el servicio público de la seguridad social.

Así, el Estado pretende no ser más el *garante primario y final* de que este servicio público se brinde a la colectividad, y resulta más que incomprendible y de plano imperdonable que no se den cuenta de lo que hacen. Por cómo actúan, pareciera que ni siquiera saben qué es eso de la seguridad social. Pues si lo que subyace detrás es simple ignorancia, habrá qué comenzar por educar a nuestros legisladores, gobernantes y jueces. Resultará necesario entonces comenzar por definir o al menos intentar resolver la problemática conceptual de la seguridad social, procurando evitar de esta manera la “Torre de Babel” en que se convierte este tema cuando es abordado desde los distintos ángulos de los profesionales conforme a su perfil o especialidad académica. Para evitar discrepancias acudiremos a lo que al respecto establece la propia OIT:

Para describir este sistema de cotizaciones y prestaciones se utiliza la expresión “seguridad social”, que viene a ser: la protección que la sociedad proporciona a su miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la

³ *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Organización de las Naciones Unidas, aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948.

desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causas de enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

Cuando se habla de seguridad social, debe recordarse que ésta se compone de diferentes elementos: el seguro social, la asistencia social, las prestaciones que se financian con cargo a los ingresos generales del Estado, las prestaciones familiares y los fondos de previsión; y que deben relacionarse con las prestaciones complementarias de los empleadores; por ejemplo, la indemnización de los trabajadores en caso de accidente o enfermedad de origen laboral y otros programas complementarios que se han desarrollado en torno a la seguridad social.⁴

Ahora bien, de una correcta interpretación de los alcances de dicha definición, consideramos que con criterios por demás razonables se establecen en ella lineamientos concretos, viables y factibles —cuando menos desde el punto de vista teórico, atendiendo a la economía de los países—, en aras de garantizar la suficiencia financiera y para evitar que el peso del financiamiento recaiga sobre alguna de las partes —trabajadores, empresas o el Estado mismo—, a la vez que se prevé que la inversión de reservas, individuales y/o colectivas, produzca efectos positivos en el desarrollo económico nacional.

Naturalmente que la administración de ella deberá ser siempre eficiente, comprometiendo a los llamados “coparticipes sociales” (esto es: al Estado, organizaciones patronales y de los trabajadores) a participar en la misma, en un claro *tripartismo* nivelador de desigualdades naturales, siempre con el objeto de que las prestaciones lleguen a atender las necesidades de la colectividad en forma suficiente y oportuna; dando así participación activa a dichos actores sociales para que asuman sus propias responsabilidades que a cada uno les atañen. Porque la OIT ha sostenido que los sistemas nacionales de protección social —tales como el servicio público de la seguridad social o la previsión social de carácter laboral— no son “islas económicas”.

En efecto, con arreglo al nivel de desarrollo dichos sistemas distribuyen entre el 10% y el 30% del producto interno bruto (PIB) de los Estados miembros de la OIT; por consiguiente, representan uno de los principales

⁴ Colección de manuales producidos por el Departamento de Seguridad Social de la OIT, en Ginebra, Suiza. Manual 1: *Principios de la seguridad social*, Turín, Centro Internacional de Formación de la OIT, 2001, pp. 7-10.

mecanismos de redistribución de la economía nacional. En términos generales, los *sistemas nacionales de protección social* pueden concebirse en términos de cuatro componentes, a saber:

- 1) *Sistemas de seguridad social*, los cuales comprenden prestaciones obligatorias relacionadas, general pero no exclusivamente, con el empleo, tales como pensiones, subsidios o ayudas en metálico, esquemas de salud institucional, y otras análogas.
- 2) *Sistemas de previsión social*, que suelen ser de carácter universal para todos los trabajadores subordinados, y que consisten en prestaciones tales como asignaciones familiares, servicios de salud pública, prestaciones de jubilación, u otras de índole similar.
- 3) *Sistemas de asistencia social*, que se brindan a la población abierta —si bien en algunos países son el primer escalón del servicio público de la seguridad social—, específicamente consistentes en servicio médico asistencial y ocasionalmente, en algunos países sobre todo de Europa, prestaciones en metálico y en especie para mitigar la pobreza de los ciudadanos y residentes que pasan necesidades.
- 4) *Servicios de previsión privados*, que son prestaciones de carácter individual o relacionadas con el empleo, de índole complementario al esquema de protección oficial, y que bien pueden comprender desde pensiones profesionales, como un seguro de salud proporcionado por el propio empleador o terceros.

Cuando el Estado tutela los *regímenes de protección social* que conlleven la redistribución de una parte sustancial de los ingresos de la sociedad, tiene también el ineludible deber de verificar que dichos sistemas sean administrados correctamente y que los recursos asignados a ellos se utilicen de manera concienzuda y responsable.

Al respecto, la OIT afirma que los *sistemas de protección social* contemporáneos cumplen básicamente dos funciones:

- *Una clara función de seguridad* que debe garantizar que todo miembro de la sociedad aquejado de indigencia reciba un mínimo de ingresos en metálico y de servicios sociales y de salud que le permitan llevar una vida social decorosa.

- *Una función de mantenimiento de los ingresos* que permita a los miembros de la sociedad económicamente activos o a todos los residentes adquirir derechos a determinadas prestaciones para mantener un nivel de vida decoroso cuando otras formas de ingreso y de actividad son imposibles debido a desempleo, maternidad, vejez, invalidez o fallecimiento.⁵

III. LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES A LAS CRISIS FINANCIERAS DE QUE ADOLESCEN LOS ESQUEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Debemos señalar aquí que de un tiempo a la fecha prácticamente todos los países del orbe han detectado problemas financieros en sus sistemas de seguridad social, que de no corregirse adecuada y prontamente anuncian su inviabilidad financiera. Es pues un imperativo, por razones de seguridad nacional, modificar de raíz estos esquemas de la medicina social y pensiones.

Al respecto, la OIT ha señalado, cuando se abordan los problemas de seguridad social y en concreto los pensionarios, que los *regímenes de protección social* instrumentados por cualquier país debieran ser siempre dinámicos y ser diseñados con posibilidades reales de adaptarse pronto a las sentidas realidades nacionales de cada Estado miembro.

Su eventual reforma no puede estar constituida sólo en la modificación de sus legislaciones-marco o en el decremento indiscriminado de prestaciones, sino que *se requiere establecer un proceso permanente en el que se observen los desvíos* —ya sea en materia de alcance u oportunidad de las prestaciones previstas en ley, los grados de satisfacción del usuario, así como el equilibrio económico, financiero y actuarial del ente asegurador—, y *a partir de estas observaciones ir planteando los ajustes y correcciones estructurales del sistema para modificar sin virajes bruscos el esquema original, o efectuar cambios más innovadores* —como sería un cambio radical de modelo de seguridad social—, según resulte factible hacerlo y más conveniente para todos.

Obviamente que este proceso continuo de reformas y adecuaciones tendría que estar basado en una estrategia clara, diseñada con miras a conse-

⁵ *Financiación de la seguridad social*, cuaderno núm. 3 de seguridad social, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo y Asociación Internacional de la Seguridad Social, OIT, 2001, pp. 5 y 6.

guir ciertos *objetivos* que establece la OIT, los cuales, por su enorme trascendencia, hemos considerado conveniente citar textualmente en el Anexo 1 de este trabajo, pues consideramos que tras su lectura quedará perfectamente claro el punto.

Así, para proteger los regímenes públicos de seguridad social se han debido adoptar medidas rigurosas en muchos países, junto con una reforma necesaria de su financiamiento, y a fin de paliar un poco la situación se ha pensado en medidas drásticas tales como, gradualmente:

- a) Aumentar la edad de jubilación.
- b) Incrementar las aportaciones al sistema pensionario.
- c) Desligar el financiamiento de la seguridad social del trabajo formal o regulado, que cada día disminuye sensiblemente debido a una serie de factores.
- d) Crear un impuesto al consumo que se destine exclusivamente al financiamiento del elevado coste de la seguridad social en sus tres vertientes: de salud, de prestaciones sociales, y de pensiones.

Con todo, la OIT se ha percatado de que una escuela de pensamiento importante considera que es imprescindible *redistribuir las responsabilidades en materia de protección de los ingresos y de ingresos garantizados* (en especial para las personas de edad avanzada), *entre el sector público y el sector privado*. Más concretamente, como las medidas rigurosas antes mencionadas significarían una reducción de la tasa de sustitución de los ingresos en concepto de pensiones, sería necesario entonces compensar esta reducción recurriendo cada vez más al sector privado.

En este punto, un informe del Banco Mundial, intitulado: “*Envejecimiento sin crisis*”, va todavía más lejos en esta dirección y recomienda ampliamente que la función de los regímenes públicos se limite al pago de pensiones modestas —de ser posible solamente a las personas de edad avanzada más desfavorecidas—, y se encargue a regímenes de pensiones privados y comerciales el pago de las pensiones de jubilación obligatorias. Con arreglo al mismo informe, este enfoque —que obviamente se basa en regímenes financiados con base en la capitalización individual—, bien podría resolver la crisis del envejecimiento y estimular el crecimiento económico.⁶

⁶ World Bank, 1994. *Adverting the Old-Age Crisis: Policies to the Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press.

Dicho enfoque, sobra decirlo, deriva de lo que se conoció en su momento como “el modelo pensionario chileno”, un modelo que acaso en la práctica no funciona tan bien como en la teoría, aunque sirva para dos cosas específicamente: para liberarse el Estado de sus responsabilidades naturales dándole el “tiro de gracia” a la solidaridad social como eje y razón de ser de la seguridad social; y para formar ahorro interno obligado y cautivo de largo plazo del cual pueda disponer en su mayor parte el propio Estado, financiándose para sus recargados compromisos sociales con dinero fresco y barato.

Para darnos una somera idea general de cuál es la situación que guardan en la actualidad los sistemas pensionarios de la seguridad social, nos resultará muy útil adentrarnos a las *Reseñas regionales* de la OIT, las cuales, por razones metodológicas, se relatan por separado en el anexo 2 de este documento, resultando altamente ilustrativas para todos los interesados en este tema.

Ahora bien, según la OIT, en la mayoría de los países del mundo —entre ellos los más adelantados tecnológicamente—, la reforma, el desarrollo, la adaptación, la mejora o la modificación de los regímenes de pensiones, sin dejar de lado obviamente los aspectos de salud y de prestaciones sociales que les son inherentes, son temas de enorme actualidad política; de seguir tales inercias es muy posible que a finales de la primera década del siglo XXI cambie radicalmente el panorama internacional de la protección social regulada por marcos jurídicos específicos. La lista de países afectados es realmente muy larga. Pongamos algunos ejemplos claves.

- En China, el gobierno piensa apenas implantar una gran reforma de los regímenes de pensiones, así como del seguro de los accidentes de trabajo, el subsidio de desempleo y la asistencia médica.
- En Tailandia, al cabo de decenios de debate, se está estableciendo hoy en día un régimen de pensiones de seguridad social para los trabajadores subordinados.
- Varios países africanos están convirtiendo sus fondos laborales de previsión social en verdaderos regímenes de pensiones públicas; lo cual es ya en parte una realidad en la India, y apenas está en estudio hacerlo en Malasia.
- Muchos países latinoamericanos tienen actualmente en estudio la posibilidad de unos regímenes de pensiones de administra-

ción privada, basados en cuentas personales de los asegurados, que complementen el vigente esquema público pensionario.

- Por su parte, en Europa Central y Oriental, la mayoría de los países tienen pendiente una transformación casi total de sus sistemas de pensiones, sumada al establecimiento de nuevos programas de prestaciones de desempleo y de una red de seguridad social.
- En Madagascar y otros países africanos, muchos regímenes están siendo objeto de una planeada reconstrucción fundamental en lo que se refiere tanto a su concepción y cobertura, como a su organización y administración.

Es nuestro deber precisar sobre este punto que en materia de reforma a los esquemas pensionarios existen diferencias cronológicas palpables. Chile introdujo grandes reformas apenas hace poco más de veinte años; otros países —el caso claro de la República Unida de Tanzania— están en una fase de plena transformación; mientras que en otros, como México y Vietnam, el gran cambio apenas empieza, pues data de un lustro. Por lo demás, en la lista de espera de transformación radical pensionaria se cuenta a países tan diversos en sus economías como Cuba, Nepal y Sudáfrica.

Llegado a este punto, es cierto que el Estado puede y debe influir en la combinación pública-privada de diversos modos, el más importante de los cuales consiste en fijar la cuantía de las prestaciones que otorga. Los congresos o parlamentos, así como los gobiernos nacionales, pueden autorizar también una especie de “privatización voluntaria” a través de la figura jurídica de la *subcontratación* —como ocurre en el Japón y en el Reino Unido—, o regir las prestaciones que están a cargo de los empleadores —como ocurre en Suiza—, o bien estipular que los trabajadores contraten con gestoras privadas de fondos de pensiones —como se hace en Perú—. Puede ofrecer incentivos al sector privado otorgando a un trato fiscal más favorable a las pensiones complementarias —como pasa en Canadá— o, como en los Estados Unidos, influir en el nivel de las prestaciones del sector privado reglamentando sus características.

Sin embargo, la problemática mayor podría darse en el *rubro de la gestión* del ente asegurador nacional, recomendando aquí la detenida lectura del anexo 3, que alude a los objetivos que propone la OIT para alcanzar una buena gestión del sistema de seguridad social.

Desde luego sin olvidar el complicado *rubro de las pensiones*, sin duda uno de los puntos neurálgicos en este dilema de la inviabilidad financiera en que se hallan prácticamente inmersos todos los países del orbe. Recordemos que desde 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT destacó en la “*Declaración de Filadelfia*” que todos los seres humanos deberían tener derecho a la seguridad económica y que todas las naciones del mundo deberían “...extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa...”.⁷

No obstante, al cabo de más de medio siglo se sigue negando ese derecho a la mayoría de las personas jubiladas e inválidas, viudas y huérfanos, para quienes el problema esencial en materia de protección social es el hecho de que no se les concede el derecho correspondiente, ni la base utilizada para determinar las prestaciones. En ese orden de ideas, muchos países han tenido problemas debido al mal funcionamiento de sus sistemas de seguridad social, y con frecuencia, insistimos, a una gestión deficiente. Recomendamos también acceder al anexo 4 de este documento, que alude específicamente a las interesantes propuestas de la OIT para resolver los problemas de financiamiento de los esquemas de pensiones.

IV. CONCLUSIONES SOBRE EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A veces los problemas prealudidos surgen a causa de una “politización” indebida de la institución de seguridad social, que deja de operar bajo el principio de la “buena fe”; en otras ocasiones obedecen los problemas más bien a una mala concepción de los procedimientos administrativos, e inclusive a la fórmula utilizada para fijar las prestaciones: desde luego sin olvidar los problemas que atañen a las inadecuadas proyecciones matemático-actuariales que no pocas veces, por simples razones políticas más que económicas, suelen manipularse a conveniencia del gobernante en turno.

El mapa de las reformas pensionarias de la seguridad social en el mundo es cada vez más claro, y hay signos alentadores de que en algunas partes lo están usando adecuadamente; la importante reforma reciente de Alemania

⁷ *Pensiones de seguridad social. Desarrollo y reforma*. Resumen publicado bajo la dirección de Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey y Denis Latulippe, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo de la OIT, 2000, p. 17.

—cuna de los seguros sociales— establece ya el principio del financiamiento privado en la economía más grande de Europa.

Pero no sólo es el Oeste sino también el Este europeo el que está empeñado en cambiar. En el Consejo Europeo de Estocolmo se ampliaron los lineamientos de la unión monetaria europea para contar con una perspectiva de más largo plazo para las finanzas públicas; la idea es hacer un viraje importante de las pensiones de reparto hacia las financiadas —aunque a muchos no guste la idea—. Pero en todo caso aún falta mucho por hacer.

Se dice que los políticos tienden a actuar únicamente cuando los sistemas de seguridad social van en camino a la crisis. Es obvio que no basta asumir reformas, sino elegir el tipo de reforma correcto y adecuado para cada país; por ejemplo, no es suficiente intentar “parchar” un sistema de reparto sobrecargado, tan sólo reduciendo los beneficios o prestaciones, aumentando los requisitos de acceso a pensiones y/o elevando las tasas de contribución.

Mientras tanto, las demoras no solo están desperdiciando tiempo sino también dinero. Por cada año que las economías funcionan por debajo de su potencial total, porque los sistemas de pensiones no reformados reducen las tasas de participación en la fuerza laboral, la deuda pública aumenta innecesariamente, o los excedentes son menores de los que podrían ser.

Esto dificultará aún más que los gobiernos puedan cumplir con las pensiones prometidas durante la década de los años 2020 y 2030, cuando las pensiones demográficas serán abrumadoras, pues como señala el economista británico Paul Wallace: “Los políticos quieren evitar la reforma de las pensiones porque saben que será algo profundamente impopular. Pero si siguen cruzados de brazos, serán los culpables de no haber evitado una de las más predecibles crisis económicas y sociales de la historia”.⁸

En resumen, para los especialistas en los temas socioeconómicos que tienen que ver con la economía y los problemas que atañen a la justa y equitativa repartición de riqueza, existen sólo dos alternativas viables:

- 1) Se modifiquen radicalmente las actuales tendencias demográficas para que exista una tasa de reposición en la natalidad y sean las

⁸ Wallace, Paul, “Hacia (y en) la reforma”, publicado en *The Economist*, en convenio editorial con la revista *Nexos*, edición de 25 aniversario: “Pensiones, las duras noticias del futuro”, trad. de Josefina Aldana. Artículo originalmente publicado en *The Economist Limited*, Revista *Nexos* núm. 310, Londres, 2003; año 25, vol. XXV, octubre de 2003, p. 32.

nuevas generaciones corresponsables de sostener a las anteriores, o bien,

- 2) Se recorten las prestaciones de los jubilados, en cuantía y duración, si se quiere de manera gradual o escalonada mediante mecanismos que eleven la edad de acceso a pensión, o los requisitos, o su cuantía y duración.

Para la propia OIT, una vez que se accede a sus informes, no hay otra salida que esas dos vías.

Así las cosas, acabemos de una buena vez con los mitos y las medias verdades en materia de la seguridad social, haciendo un diagnóstico preliminar de las causas de su crisis financiera:

- a) Si los fondos no alcanzan es porque no fueron correctamente planificados en estudios actuariales, o bien porque no han sabido ser manejados con eficiencia y eficacia por la entidad de seguridad social, enfrentándose a un grave problema de gestión.
- b) Si los fondos se agotan rápidamente es porque no han sabido sus administradores ser cuidadosos, se han dilapidado o han sido desviados de su destino natural sin respeto para los derechos de los propios cotizantes y futuros pensionados.
- c) Si la contribución es insuficiente es porque no se previeron de manera adecuada las condiciones colectivas demográficas y epidemiológicas existentes en un país, las que impactarán ineluctablemente en el sistema, o acaso porque con base en políticas y prácticas demagógicas el legislador, a solicitud del gobernante en turno, estableció cuotas de seguridad social inferiores a las reales, necesarias para que los fondos ajustasen.
- d) Si los cotizantes y por lo tanto los aportes a la seguridad social son insuficientes, es porque existen problemas estructurales que debieron ser detectados a tiempo y de inmediato modificados de raíz.
- e) Si la cuantía de las pensiones son de miseria es porque sencillamente se tiene diseñado un sistema pensionario miserable.
- f) Si los sistemas pensionarios colapsan, financieramente hablando, es porque estuvieron mal estructurados desde un principio y se omitió hacerles los ajustes correctivos necesarios con la debida oportunidad.

Como puede advertirse, el listado puede ser más extenso y se pueden apreciar de un análisis serio e imparcial cuestiones de “causa-efecto”. Lo verdaderamente complicado será que se reconozca la existencia de los problemas por parte de los responsables y luego que exista verdadera decisión política para resolverlos, pues bien visto el asunto la cuestión económica es resoluble si aquélla existe.

Urgiría entonces tratar de atacar esos frentes a la mayor brevedad posible, para que se corrigieran los problemas de fondo que enfrenta y afronta hoy en día el financiamiento de la seguridad social, pues es a todas luces falsa la tesis de que la seguridad social contemporánea sea hoy en día un “barril sin fondo”; lo que debe hacerse es corregir los errores estructurales de que adolecen los esquemas oficiales y obligatorios de seguridad social, y de resultar necesario, atreverse a tomar medidas drásticas aunque sean impopulares.

Aquí la sinceridad, la transparencia y la oportunidad son factores clave que incidirán en que la población, oportunamente informada de las alternativas, participe y acepte de buen grado su responsabilidad implícita. Porque en este sentido, con una educación adecuada sobre el tema, todos debiéramos cobrar conciencia de que no es sólo deber del Estado, sino también nuestro, el reconocer la inseguridad de este mundo que habitamos, y la consiguiente necesidad de prever nuestra etapa improductiva a la par que la obligatoriedad de aportar los recursos económicos necesarios para que estos esquemas funcionen.

El futuro de una sociedad verdaderamente humana y respetuosa de la dignidad de las personas está en juego en las siguientes generaciones —entre las cuales se hallan nuestros propios hijos—. Y la verdad sea dicha, señoras y señores, no es poco lo que está de por medio.

V. ANEXO 1. OBJETIVOS DE LAS REFORMAS PENSIONARIAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Para la OIT, los *objetivos* a alcanzar en las reformas pensionarias, entre algunos otros que bien podrían añadirse dependiendo de las circunstancias propias de cada país, serán al menos los 10 siguientes:

- 1) *Extensión de cobertura a la mayoría de la población.* Los convenios de la OIT prevén que las personas protegidas deberán com-

prender a todos los asalariados, al 75% de la población económicamente activa (PEA) o a todos los residentes. Por otra parte, las regulaciones jurídicas nacionales consagran el derecho a la seguridad social para todos los ciudadanos, lo que sin duda constituye una obligación a cumplir no sólo por razones ético-políticas.

- 2) *Otorgar prestaciones que respondan a la necesidad del trabajador asegurado y su familia en caso de necesidad de sustituir sus ingresos por invalidez, vejez o muerte o hacer frente a gastos extraordinarios con motivo de la crianza de hijos o enfermedades.* Los convenios de la OIT establecen que los pagos periódicos para el trabajador-tipo tienen que ser del orden del 45% y 50% de las ganancias anteriores, las que serán revisadas como consecuencia de variaciones notables en el nivel general de ganancias o del costo de la vida. Esta norma es la que justifica las propuestas del diseño de un *nivel básico de cobertura* que al menos llegue a estos porcentajes.
- 3) *Contar con un régimen económico-financiero con equilibrio permanente que no afecte negativamente la economía nacional ni las unidades productivas.* La importancia de una rigurosa administración financiera es indiscutible. Desde la creación de los primeros regímenes de jubilaciones y pensiones, así como a lo largo de su desarrollo, la OIT insistió permanentemente en la importancia del rigor administrativo y financiero, pero no siempre fue escuchada. La acumulación de fondos colectivos de pensiones en los primeros años de funcionamiento, generó la tentación de su uso directo para otros fines o la afectación para otros regímenes de seguridad social, distorsionando la estructura de las prestaciones. La seguridad social moderna tiene que lograr la meta de equilibrio sin distorsiones; debe tener efectos positivos o al menos neutros sobre el ahorro, la inversión y el consumo. También corresponde revisar el peso de la carga social sobre la nómina de salarios, si es soportable por las empresas y si afecta o no la creación de empleo, el uso intensivo de mano de obra o la incorporación de la tecnología y de la automatización.
- 4) *Adaptar los regímenes vigentes a las condiciones cambiantes de la vida en sociedad y muy especialmente utilizarlos como herramientas para lograr metas de cohesión y desarrollo social en una*

región donde la integración social y el desarrollo sostenido son un imperativo. Se reconoce la importancia de considerar estos cambios en los estilos de vida y en las conductas tradicionales. A comienzos de los años ochenta un grupo de reflexión de la OIT (OIT, 1984) ya señalaba como una “laguna en la cobertura” las situaciones que surgen cuando existe dependencia sin que exista matrimonio o cuando éste se disuelve; destacaba la invalidez de las hipótesis con base en las que se diseñaron los regímenes de la seguridad social vigentes en aquel momento que, en muchos casos, continúan siéndolo hoy. Asimismo, dentro de estos cambios se destaca la reducción del apoyo familiar con que pueden contar las personas de edad, por la diferente situación de la mujer en la vida profesional que, entre otros factores, obligaban a instaurar regímenes de protección social que atiendan sus problemas que no son solamente monetarios. Poco hay que agregar sobre la necesidad de instrumentos que tengan efectos positivos en la pobreza y en la exclusión social y, sin duda, la seguridad social puede ser uno más que no puede dejarse de lado por razones ideológicas aunque las mismas sean muy loables.

- 5) *Adaptar los regímenes de jubilaciones y pensiones al mercado de trabajo, sus métodos de contratación, relaciones laborales, condiciones de trabajo y remuneraciones.* El cambiante mercado de trabajo con los fenómenos de tercerización, movilidad, flexibilidad, modalidades de trabajo a tiempo parcial, a domicilio, entre otros fenómenos, obliga a adaptar los regímenes de jubilaciones y pensiones, agregando además las medidas transitorias que podrían adoptarse para atender el proceso de reconversión que forma parte del modelo económico en vigencia y su ya larga transición. Se puede esperar que gran parte de los afiliados experimenten, durante su vida, periodos de desempleo entre un puesto de trabajo y otro, en los que gozarán de prestaciones por desempleo y a la vez se beneficiarán de capacitación o se trasladarán al mercado no estructurado.
- 6) *Introducir modificaciones en la función del Estado que se está redefiniendo, con atribuciones, obligaciones y recursos totalmente diferentes que en el pasado y en general con menor tamaño.* La llamada modernización ha traído discusiones y muchas veces confusiones al comparar “mercado”, que se relaciona con la manera de organizar la producción y distribución de bienes y servicios, con

el “Estado” que es una organización institucional, en el marco de la cual se desarrolla la actividad económica, junto con la actividad política, social y cultural. Son distintos conceptos aunque muchas veces invaden recíprocamente sus terrenos y de lo que se trata es de encontrar los niveles de complementación en cada momento del desarrollo económico-social. La seguridad social y en particular los regímenes de jubilaciones y pensión estuvieron totalmente en manos de organismos estatales y en la actualidad no se trata de pasar al otro lado, sino de cambiar la línea divisoria por una más adecuada para que cada parte asuma lo que le corresponde.

- 7) *Asumir el desafío que presenta la transición demográfica nacional, con mayor impacto en algunos países que en otros, pero avisorándose claramente en el futuro región.* Este desafío, que debe asumirse como una realidad y no como un problema, no sólo tiene relación con el equilibrio demográfico y su proyección para el futuro variable con incidencia siempre directa, con regímenes colectivos o individuales, sino que se relaciona con la situación del mercado de trabajo y el empleo que condicionó las reformas en las edades de retiro de la fuerza laboral. Otro fenómeno a ser analizado es el de la *metodología para el pase a retiro*: obligatorio o con opciones obligatorias y voluntarias, con reducciones y estímulos actuariales o sin ellos, en forma abrupta o en forma progresiva, preparación previa o sin apoyo, con programas para la integración de los ancianos en lo social o sin ellos, administrados y financiados dentro de los regímenes de prestaciones sociales o como asistencia del Estado.
- 8) *Inserción en los procesos de integración regionales y sub-regionales.* Las reformas y proyectos de reforma de los regímenes de jubilaciones y pensiones en América Latina se están planteando en medio de importantes procesos de integración económica, regional y sub-regional que deben tenerse en cuenta por cuanto traen consigo dos fenómenos claramente relacionados con la protección social, la movilidad de la mano de obra y la competitividad internacional. La coordinación y armonización de los regímenes de pensiones constituyen procesos fundamentales para lograr las metas de mantenimiento de los derechos de los trabajadores que se desplazan y los niveles de convergencia adecuados para evitar asimetrías que incidan en la competitividad de los países asociados en los procesos mencionados o de éstos con terceros países.

- 9) *Lograr niveles de eficiencia compatibles con las aspiraciones y necesidades de los afiliados y concretar respuestas integrales y oportunas a las necesidades cubiertas.* La eficiencia tiene que buscarse en tres elementos centrales como son: la participación de los interesados, la viabilidad financiera, económica y actuarial de corto, mediano y largo plazo, y la descentralización. La seguridad social, en particular los regímenes de jubilaciones y pensiones, tiene que fortalecer las entidades de la comunidad que pueden constituirse en el mejor punto de apoyo para llegar con las prestaciones y muchas veces complementarlas. Es decir, tienen que jugar un papel fundamental en el proceso de afiliación a los regímenes (más aún cuando la capacidad contributiva de los ciudadanos tiene que ser complementada con fondos de diferente origen) y en otra función tan importante como la del acceso a la cobertura facilitando la entrega de prestaciones y apoyando estrategias institucionales para que las mismas cumplan su objetivo con el menor costo posible (OIT, 1993b).
- 10) *Vincular y armonizar las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones a las reformas de otros regímenes como el de salud, riesgos del trabajo, desempleo y asignaciones familiares.* Es evidente que no pueden plantearse soluciones a los riesgos de vejez, invalidez y muerte, sin mirar al hombre y a la familia como el centro del problema. Es fundamental considerar integralmente sus requerimientos económicos o de sustitución de ingresos, así como aquellos requerimientos de carácter diferente como por ejemplo: las necesidades sociales de las personas de edad, su integración en la sociedad, el uso de su tiempo libre, la atención de su salud y las acciones de bienestar no sólo en edades cercanas al momento del retiro, sino en los más ancianos o de mayor edad que constituyen un contingente que adquiere mayor importancia y magnitud en el proceso de transición demográfica. Es decir, en las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones no puede dejar de revisarse la relación de éstas con los programas de los demás regímenes de prestaciones sociales, los que tendrán incidencia en la eficacia y en los costos globales.⁹

⁹ Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma, cit., nota 2, pp. 69-72.

Por otro lado, siempre será conveniente hacer al menos un breve recuento de los porqués de la crisis que padecen los actuales sistemas pensionarios públicos, cuyo costo aumenta constantemente como consecuencia de varios factores, a saber:

- En primer lugar, los regímenes públicos “maduran”, es decir que con el transcurso de los años el número de beneficiarios con derecho a la pensión completa continúa aumentando.
- En segundo lugar, el envejecimiento de la población —debido ello a las variables demográficas y epidemiológicas mundiales— origina el incremento de gastos por concepto de pensiones, pues éstas se pagan durante más tiempo. En los países industrializados se registrará desde principios del siglo XXI un desequilibrio demográfico notable debido a la llegada simultánea a la edad activa de una generación en la que la tasa de natalidad ha sido baja, y a la edad de jubilación de la generación correspondiente a un periodo de explosión de la natalidad.
- En tercer lugar, la situación del empleo transfiere a los fondos de pensiones públicas una parte de la carga resultante del desempleo y, por otra parte, reduce considerablemente los fondos disponibles con la disminución del número de cotizantes activos y de los ingresos procedentes de las contribuciones a los regímenes de seguro social.

VI. ANEXO 2. RESEÑAS REGIONALES DE LA OIT SOBRE LA SITUACIÓN GEOGRÁFICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En las *Reseñas regionales de la OIT* se detallan los actuales sistemas de seguridad social, su historia y tendencias adoptadas, así como los aspectos sociopolíticos, habiéndose dividido al efecto el planeta en 6 regiones claves, a saber:

- 1) Asia y el Pacífico.
- 2) África.
- 3) América Latina y el Caribe.
- 4) Estados Árabes y Oriente Medio.
- 5) Europa Central y Oriental, y Asia Central.

- 6) Países de la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que está conformada por los países altamente industrializados.

Esta singular división del mundo, metodológicamente necesaria para ir acotando las tendencias regionales, es puramente geográfica, salvo en el caso de los países de la OCDE, cuyo elemento unificador básico consiste en que se aglutinan las economías más desarrolladas del planeta, aunque los países estén situados en regiones diferentes. Así, por ejemplo, Japón figura en la reseña regional de la OCDE y no en la relativa a Asia, a la que geográficamente pertenece.

Sentado lo anterior, afirmamos que los sistemas de seguridad social varían mucho según los países; incluso en una misma región hay grandes diferencias que obedecen primordialmente a la diversidad de los niveles de desarrollo, a la idea que se tiene de la política de redistribución de los ingresos, y a la experiencia histórica. Así pues, queda claro que la OIT no ha dividido el mundo en *regiones* por el hecho de que los regímenes oficiales de pensión sean similares.

Por cierto, en relación con muchos aspectos de la seguridad social, en esta reseña se hace hincapié en las variaciones dentro de una misma región. Hay, sin embargo, muchas lagunas, salvo en el caso de la región de la OCDE.

Acto seguido procederemos a echar un vistazo a dichas regiones del mundo, invitando a los interesados en el tema que profundicen en ello, pues siempre serán útiles los sistemas comparados para hacernos una idea global del actual estado de cosas, en virtud de lo cual haremos el estudio separadamente por simples razones metodológicas.

1. *Región de Asia y el Pacífico*

Una característica muy notable de esa región es el gran número de países en los que no existe un sistema de pensiones obligatorio. La mayoría de ellos son excolonias británicas, y la inexistencia de tales sistemas se debe principalmente a que tienen fondos de previsión.

En Indonesia, Malasia y Singapur se proporcionan prestaciones por conducto de esas *cajas*, que no desempeñan la misma función que un sistema de pensiones al no ofrecer ingresos de sustitución durante todo el periodo de la jubilación. En algunos países, por ejemplo en Tailandia hasta 1998, no había prestaciones de jubilación obligatorias de ningún tipo.

La mayoría de los países de la región menos expuestos a la influencia británica han creado regímenes de pensiones de seguridad social para amparar a los asalariados y, a veces, a los trabajadores por cuenta propia. Tal ocurre en países tan diversos como la República de Corea, Filipinas y Vietnam.

A pesar de sus conexiones británicas, Pakistán optó por un régimen de pensiones del seguro social en el decenio de 1970, lo cual puede deberse a la influencia de los países árabes, en casi todos los cuales existe un régimen semejante.

También la India ha establecido últimamente un régimen de pensiones del seguro social, si bien no lo hizo hasta medio siglo después de terminar la dominación británica. Las turbulencias financieras han afectado duramente a los regímenes de capitalización de la región, debido en parte a problemas de reglamentación estatal en los sistemas financieros nacionales de la región.¹⁰

2. Región África

En algunos países de esta región africana, por cierto una de las más de-pauperadas económicamente hablando y que es azotada por pandemias que “purgan” la población pese a ser una de las zonas geográficas de mayor crecimiento demográfico, en la actualidad existen fondos de previsión que proporcionan prestaciones, pero se tiende a eliminarlos y a convertirlos en regímenes de prestaciones definidas con base en el reparto, como se ha hecho hace poco en la República Unida de Tanzania.

Por lo general y con ciertas excepciones, no muy grande en África el alcance y la eficacia de los regímenes de protección social existentes relacionados con la jubilación, la invalidez y la muerte. Cabría achacar esto a diferentes factores —algunos de ellos políticos y económicos y otros provocados por fallos de gestión en todos los niveles—, desde la concepción de los regímenes hasta su funcionamiento.

Por otro lado, con frecuencia, en los regímenes implantados por los países coloniales no se tuvo suficientemente en cuenta el contexto sociocultural, por lo que resultaron ser limitados e inadecuados en la práctica. Además, desde la independencia de estos países antaño colonizados, se ha venido exacerbando la situación de sus esquemas pensionarios —casi

¹⁰ Resumen de *Pensiones de seguridad social. Desarrollo y reforma*, cit., nota 7, p. 37.

siempre mal diseñados— a causa de circunstancias políticas y económicas adversas y/o de deficiencias de gestión.

Son muchos los regímenes de pensiones africanos que no han sabido facilitar una protección social adecuada, ni siquiera a la pequeña minoría de la población a la que amparan.¹¹

Acaso África sería la zona más abandonada por la seguridad social, entendida aquí como un derecho humano imposible de financiar por países en la línea de la pobreza extrema marcada por el Banco Mundial, esto es, personas y/o familias que sobreviven con ingresos inferiores a un dólar estadounidense al día.

3. *Región América Latina y el Caribe*

Ésta es la región geográfica que más nos interesa analizar y profundizar en este trabajo.

Sintéticamente afirma la OIT que la mayoría de los países de esta región proporcionan prestaciones por conducto de regímenes de “prestaciones definidas” financiadas todavía con base en el modelo solidario de reparto o fondo común.

Pero, debido al mal funcionamiento de sus regímenes de “prestaciones definidas” de la seguridad social, un número creciente de países —que eran ocho, en 1998 y van en aumento exponencial— han pasado, al menos parcialmente, a un régimen de “cotizaciones definidas”, consistentes en aportes a cuentas personales de capitalización individual, si bien propiedad exclusiva de los trabajadores asegurados administradas por gestores de fondos de pensiones del sector privado —poderosos grupos financieros que suelen contar con *holdings* empresariales conformados por bancos, aseguradoras, casas de bolsa, administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión—, por más que a veces, intentando aprovechar la natural desconfianza de la población hacia dichas intermediarias financieras, con franco afán regulatorio —y a la par especulativo y lucrativo— existan excepcionalmente en el mercado compañías de gestión de fondos de pensiones a cargo del Estado, la cual compite con las compañías privadas para atraer como clientes a los trabajadores asegurados, como ocurre en el caso de México con la Administradora de Fondos para el Retiro o Afore deno-

¹¹ *Ibidem*, pp. 37 y 38.

minada: *Afore XXI*, cuyo 50% accionario es propiedad del Instituto Mexicano del Seguro Social, y este ente asegurador nacional la administra en su totalidad a la fecha con resultados muy positivos.

Aunque se pensaba que el paso a un régimen de “cotizaciones definidas” reduciría el impago o evasión de los aportes a la seguridad social al estar más directamente ligadas las prestaciones a las cotizaciones (el monto de la pensión de vejez se ignora y dependerá directamente de lo que se logre acumular en la cuenta de ahorro para el retiro del operario asegurado), sigue habiendo un importante problema de evasión o subdeclaración en el pago de cotizaciones en todos esos países, lo cual parece indicar que, como queda dicho, las causas del impago de cotizaciones son más complejas; incide incluso un problema de ausencia de cultura previsional en toda esta zona geográfica de la que ahora damos cuenta.

Por su parte, en el Caribe se ha tendido a la adopción de regímenes de “prestaciones definidas” —previstas en ley—, convirtiendo sus *cajas* de provisión con su régimen de cotizaciones definidas, en regímenes de prestaciones definidas de reparto.¹²

A simple vista pareciera ideal la solución que se ha pretendido lograr en América Latina, obligando a que cada quien vele por su propia etapa improductiva; no obstante, habrá que tener mucho cuidado con las combinaciones que podríamos tildar de “híbridas” al mezclarse esquemas públicos con los privados —sean éstos complementarios o sustitutivos—, pues la injerencia de unos con otros no es fácil debido en mucho al desmedido afán de lucro que permea en estos últimos, puesto que ya en la práctica, las comisiones que cobran al administrar los recursos de los trabajadores acumulados para la compra de sus pensiones con una aseguradora privada autorizada, llegado el evento de su retiro, suelen ser muy altos, a veces hasta la cuarta parte del ahorro diario de un trabajador, como acontece en el caso mexicano.

No sobra acotar que todo parece indicar a más de dos décadas de implementado el “modelo pensionario chileno”, éste empieza a dar claras muestras de no ser en la práctica lo que en teoría había pensado su creador —el estadounidense Milton Friedman, líder de la escuela económica de Chicago, autor de la “teoría del monetarismo” y Premio Nobel de Economía—, al grado de que son pocos, muy pocos, los Chilenos que se hallan convencidos de que será la panacea en materia de pensiones como se les había pro-

¹² *Ibidem*, p. 38.

metido y, contrario a lo esperado, el desencanto comienza a hacer presa de los asegurados.

Sobre este último punto, quien desee abordar concretamente esta temática sobre la evolución del “modelo pensionario chileno” de seguridad social, recomendamos ampliamente la lectura de la diversa bibliografía disponible al respecto (se recomienda la bibliografía consultada al escribir la obra: *Nuevo derecho de la seguridad social*, 7a. ed., México, Porrúa, 2003, de Ángel Guillermo Ruiz Moreno), o bien acudir a la biblioteca del Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS), en la ciudad de México.

4. *Región Estados Árabes y Oriente Medio*

En el Oriente Medio hay países que figuran entre los más ricos y los más pobres del mundo. En esta región de tantos contrastes económicos, las tasas de natalidad suelen ser muy altas, y no se considera que el envejecimiento de la población constituya un problema.

Cabe decir que en la mayoría de los países los regímenes son relativamente recientes —todos ellos posteriores a 1950, esto es, segunda mitad del siglo XX—, y en todos los casos se trata de programas tradicionales de prestaciones definidas del seguro social, un modelo solidario inicialmente adoptado por la mayoría de los países del mundo pero que es un modelo finito, esto es, que tiene un fin relativamente cercano al invertirse las pirámides intergeneracionales en que se halla sustentado, máxime si ya alcanza el medio siglo de su implementación formal y material.

En la mayoría de ellos se financian los regímenes con cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores, enjugando el Estado todo el déficit eventual; por cierto, resulta obvio que en algunos de los países más ricos de esta región se ofrecen a los asegurados y beneficiarios unas prestaciones de seguridad social muy generosas, en especial pensiones, pero en otros países del área geográfica las pensiones dejan mucho que desear.

Por cierto, en la población activa de algunos países de la región existe un fuerte porcentaje de trabajadores extranjeros, lo cual plantea un problema de seguridad social en el área geográfica porque ciertos países los excluyen de la protección que depara el programa de prestaciones de jubilación de la seguridad social.¹³

¹³ *Ibidem*, p. 39.

5. *Región Europa Central y Asia Central*

Estos países están hoy transformando su economía planificada en otra de mercado; en la mayoría de ellos, los sistemas de protección social revisten características heredadas de la economía centralizada anterior, que tenía una vertiente “visible” (implícita) y otra “invisible” (explícita).

El sistema institucionalizado “visible” de la seguridad social proporcionaba pensiones, prestaciones en efectivo de corta duración y asistencia médica; el componente implícito acrecentaba la seguridad social mediante dispositivos socialistas específicos de retribución de los ingresos, por ejemplo la garantía del empleo, la entrega de viviendas baratas, y de algunos bienes y servicios básicos fuertemente subvencionados (tales como alimentos y servicios para las familias numerosas, suministros escolares, libros, servicios culturales, etcétera).

Dentro del componente explícito “invisible” había también un sistema de prestaciones en efectivo y en especie, sobre todo al cargo de las empresas estatales, para los trabajadores, sus familiares y los jubilados (tales como subsidios en metálico, vacaciones y servicios recreativos subvencionados y préstamos a largo y corto plazo igualmente subvencionados).

Muchos de esos países se están replanteando ahora su sistema de seguridad social, y algunos de ellos han adoptado sistemas de cotizaciones definidas en vez de prestaciones definidas, por lo que para la propia OIT es todavía demasiado pronto para evaluar sus logros en esta materia.¹⁴

6. *Región de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico*

Los países de la denominada *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)* son los que tienen una población de más edad, lo cual les ha estimulado en sus reformas.

Por término medio, dedican el 10% de su producto interno bruto (PIB) a las prestaciones de jubilación —pensiones de vejez de la seguridad social—, esto es, más que a la asistencia médica, muy a pesar del elevado costo de ésta. Se valen sobre todo de sistemas de “prestaciones definidas” basadas en el modelo de reparto para proporcionar las pensiones de seguridad social.

¹⁴ *Idem.*

Dichos sistemas de seguridad social, financiados por el reparto solidario en compromisos intergeneracionales, quedan a menudo complementados con *regímenes de capitalización individual voluntarios*, a cargo fundamentalmente del sector privado.

La mayoría de los países de la OCDE tiene en estudio la introducción de cambios en sus sistemas de jubilación —léase: pensiones por vejez de seguridad social— para lograr su estabilidad financiera, habida cuenta del notorio envejecimiento de la población.

Debido a la elevada esperanza de vida que ronda ya los noventa años y la duración del pago efectivo de pensión de seguridad social, en estos países industrializados que se hallan en el “invierno demográfico” en su gran mayoría han promulgado recientes legislaciones que *elevan de manera importante la edad de la jubilación* —normal o anticipada—, con el afán de recortar así las prestaciones, desmotivando a la par la tendencia a pensio-narse llegado al requisito de edad e incitando a los trabajadores a aplazar su jubilación.

Además, varios países de la OCDE de plano han optado por *reducir las prestaciones concedidas en la seguridad social* que son muy generosas, elevando el número de años que se utilizan para determinar el periodo medio (promedio) de las ganancias o percepciones obtenidas en la vida laboral activa, disminuyendo la cuantía de las subidas en función del costo de vida para los jubilados; sin olvidar que se está llegando al extremo de exigir más años de trabajo efectivo y por ende de aportes a la seguridad social, a fin de tener derecho a ciertas prestaciones en dinero y en especie.¹⁵

En resumidas cuentas, nuestra región latinoamericana con respecto a la Europa Occidental, los Estados Unidos de América o el Japón en nada se parecen en cuestiones políticas, sociales, culturales y sobre todo económicas; tampoco en lo que atañe a sus esquemas pensionarios. Pero es deber de los investigadores en esta disciplina voltear los ojos hacia estos países avanzados —aunque cabe señalar que los otrora “paraísos” de la seguridad social se encuentran ya en franca extinción—, como hacerlo también hacia otro tipo de países, como China, que es el triste contraste en donde la seguridad social es sólo un mito en aras de producir más al menor costo económico posible dizque para ser “competitivos” y posicionarse en el globalizado mercado mundial; obviamente aun a costa del perjuicio social que ello implica.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 39 y 40.

Hasta aquí el diagnóstico geográfico mundial de la OIT, advirtiendo que el asunto se ha convertido más que en un quebradero de cabeza, sin temor a exagerar por todo lo que se encuentra en juego, en una *verdadera estrategia de seguridad nacional*.

VII. ANEXO 3. OBJETIVOS PARA UNA BUENA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y OTRAS CONSIDERACIONES

Para la OIT, *los objetivos al servicio de una buena gestión* de los sistemas de seguridad social nacionales deben ser agrupados en función de su relación con: *a)* los asuntos estratégicos y de macropolítica; *b)* los dispositivos institucionales, y *c)* las obligaciones administrativas en el plano de la acción; son sintéticamente los que a continuación se enumeran:¹⁶

- 1) Los asuntos estratégicos y de macropolítica deben ser tres;
 - a) Formulación de una política que tenga en cuenta toda la gama de necesidades en materia de protección social y que armonice esas necesidades con los recursos nacionales.
 - b) Establecimiento de un equilibrio, con arreglo a la política nacional, entre los regímenes públicos y de la seguridad social, y las disposiciones individuales y privadas que garantice una amplia cobertura y logre el grado adecuado de redistribución de los ingresos.
 - c) Creación de un mecanismo para la promulgación de una legislación que ponga en práctica las decisiones políticas.
- 2) En cuanto a dispositivos institucionales, la OIT sugiere tres:
 - a) Creación de los dispositivos institucionales responsables de la ejecución de los programas de seguridad social.
 - b) Ofrecimiento a los cotizantes y a los beneficiarios de influir en las decisiones que se adopten y de controlar la administración de los regímenes de seguridad social.
 - c) Establecimiento de mecanismos de control financiero para controlar la asignación y la gestión de los recursos.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 19-21.

- 3) En lo que atañe a *obligaciones administrativas*, apunta cuatro objetivos, a saber:
- a) Recaudación y justificación adecuadas de los cotizantes, y pago cabal y sin tardanza de las prestaciones.
 - b) Recaudación del mínimo de los costos administrativos, con un nivel adecuado de servicio.
 - c) Cabal conocimiento de sus derechos y deberes por los cotizantes y los beneficiarios.
 - d) Creación de un dispositivo de supervisión y evaluación de la actuación administrativa.

Estos objetivos, con miras a una buena gestión, constituyen la base para la concepción, el desarrollo y el control de un sistema de seguridad social que sea sólido y viable. Porque desde hace años está cundiendo el interés por una buena gestión de la seguridad social, al comprobarse cada vez más claramente que tales regímenes sólo son eficaces si se administran adecuadamente.

La OIT señala que en el debate sobre la reforma de la seguridad social se ha tendido, sin embargo, a confundir la vertiente de *la gobernabilidad* con la de *la concepción*, lo cual ha provocado una crítica de los principios del seguro social cuando, en muchas ocasiones, habría que haber centrado la atención en los fallos o deficiencias de gestión de esos regímenes —de lo que no escapa la corrupción, obviamente—.

Al intentar proporcionar a la población asegurada en esquemas de seguridad social ingresos de jubilación estables y previsibles, la mayor dificultad estriba en que el mundo está cambiando y es intrínsecamente imprevisible. Así pues, *los sistemas de pensiones de cualquier país del orbe están expuestos a muchos peligros*.

Puede ocurrir que la economía no funcione según lo previsto, o que cambien las tendencias demográficas, o que evolucionen los sistemas políticos y que las instituciones —públicas y privadas, decisivas para el sistema de pensiones— no cumplan con sus compromisos u obligaciones. Por otra parte, al principio de la vida laboral de una persona, no se puede prever con certeza la fortuna que logrará acumular o el ingreso personal del trabajador durante el ciclo de su vida activo-productiva.

En este sentido, también puede ser que esa persona a quien se le suponía apto y sano para laborar, sea en la vida real un desempleado de larga dura-

ción o tenga una trayectoria profesional interrumpida o liquidada prematuramente a causa de una reestructuración industrial, o una invalidez, o un deceso repentino ligado o no al trabajo. Cada una de estas posibilidades engendra el riesgo de no percibir la pensión de jubilación prevista.

En un mundo imprevisible como el que vivimos, ningún sistema de pensiones puede alcanzar plenamente su objetivo de construir una fuente fiable de ingresos de jubilación. Sin embargo, ciertas amenazas que penden sobre los ingresos de jubilación previsibles tienen consecuencias más graves en función de cuál sea el régimen de pensiones. Así, por ejemplo, los siguientes tipos de *riesgo social* repercuten inevitablemente en las pensiones públicas:

- 1) *El riesgo demográfico*, derivado de una evolución inesperada de las tasas de natalidad o de mortalidad.
- 2) *Los riesgos económicos*, debido a una evolución imprevista del ritmo de crecimiento de los salarios o de los precios, o de la rentabilidad en los mercados financieros a lo largo de la vida laboral del trabajador.
- 3) *Los riesgos políticos* provocados por la ruptura de la continuidad en la adopción de las decisiones por el gobierno, lo cual permite a los políticos prometer prestaciones superiores a lo que puede pagar la sociedad, suscita una reducción de las prestaciones anunciadas poco después de un cambio político, y engendra otros fallos de concepción del sistema o impide al sistema político tomar a tiempo las medidas necesarias para amoldarse a las tendencias económicas y demográficas.
- 4) *Los riesgos institucionales*, a causa de posibles fallos de los entes aseguradores nacionales o de las instituciones financieras o de los órganos que la reglamentan, o bien de la imposibilidad de obtener prestaciones de jubilación debido a un inadecuado procesamiento de los expedientes o de otros tipos de incompetencia por parte de los administradores de las pensiones.
- 5) *Los riesgos personales*, derivados éstos de la incertidumbre a propósito de la futura vida laboral del individuo. Porque partiendo de la premisa de que la vida es en sí misma un riesgo y que estos esquemas fueron pensados y planeados para atemperarlos en la medida de lo posible, jamás debiera perderse de vista que los riesgos propios de los sistemas de seguridad social no son los mismos en

el caso de los de *prestaciones definidas* basadas en el modelo solidario de reparto de compromiso intergeneracional, que en los de *cotizaciones definidas* financiadas por la capitalización individual, o el de los *sistemas contables virtuales sin capitalización*.

En los riesgos referentes a las tasas de sustitución correspondientes a los *regímenes de cotizaciones definidas* influye la evolución imprevista de los mercados de capital y el ritmo de crecimiento de los salarios. Por ejemplo: una rápida subida imprevista de los salarios reales traerá consigo una tasa de sustitución baja en un régimen de cotizaciones definidas, como ocurrirá también en el caso de una disminución inesperada de los valores de los activos de los mercados de capital.

El hecho de recurrir a *regímenes de cotizaciones definidas* puede acarrear un ahorro sustancial por exceso o por defecto, en comparación con el necesario para alcanzar la tasa de sustitución fijada, en función de la actuación de los mercados de capital y de las tasas de subida de los salarios cuando es inminente la jubilación.

También las oscilaciones de los tipos de interés influyen en el valor de las prestaciones pagaderas periódicamente que proporcionan los *regímenes de cotizaciones definidas*, en cuyo caso la disminución de los tipos de interés traerá consigo un saldo menor en el momento de la jubilación, del cual se derivarán unas prestaciones más bajas pagaderas periódicamente; si bien esto repercutirá igualmente en el valor de los activos en posesión del fondo de pensiones, y es posible que esos dos efectos se compensen parcialmente. Por cierto, ninguno de esos efectos de los tipos de interés influye directamente en las prestaciones que proporcionan los regímenes de prestaciones definidas.

Desde luego no debiéramos olvidar en este somero análisis realizado, los efectos económicos. Pongamos un solo ejemplo, pues por ilustrativo resultará suficiente para explicar nuestra afirmación de los efectos económicos de los Estados.

En los países democráticos, las pensiones de jubilación de la seguridad social se determinan políticamente; por consiguiente, sus efectos son en cierta medida el desenlace deseado de decisiones deliberadas relativas a su concepción. Es, sin embargo, posible que ciertos efectos de la seguridad social no hayan sido deseados, debido a arbitrajes internos al concebir los sistemas o a consecuencias imprevisibles en el modo de concebirlos. En ra-

zón de lo cual deberá tenerse extremo cuidado en la conceptualización del esquema pensionario, su estructuración, planeación integral y gestión pública, a fin de evitar que esa *democracia* se vuelva en contra del ciudadano común, quien debiera tener el derecho a un retiro digno, suficiente y confiable, llegada la hora de su jubilación.

Ahora bien, sobre las consecuencias para las finanzas públicas, los pagos de prestaciones y los ingresos de las pensiones de seguridad social repercuten en dichas finanzas, pero los procedimientos contables al uso no consiguen adecuadamente tales efectos.

En efecto, los métodos contables del periodo único, utilizados para medir la repercusión de las pensiones de la seguridad social en las finanzas públicas, no indican si es apropiado el financiamiento a largo plazo de la seguridad social. La definición habitual del déficit implícito de pensiones, medido con base en los conceptos propios del seguro privado, resulta engañosa en el caso del seguro social.

Se incurre en un déficit en materia de pensiones cuando se han prometido prestaciones que no se financian luego. Éste es el típico caso de los esquemas demagógicos y/o populistas, inviables financieramente desde su concepción por irresponsabilidad de sus creadores. Que a todos quede claro un aspecto: *el financiamiento de la seguridad social nacional de cada país será adecuada sólo si las proyecciones indican que, en cada periodo, los ingresos más las reservas bastarán para pagar las prestaciones.*

Por ende, cuando resulta necesario hacer ajustes en los sistemas pensionarios, éstos debieran realizarse a la mayor brevedad y de manera inteligente, por ejemplo en la *modulación* —generalmente aumento— *de la edad de jubilación, o de los años de servicio efectivo* medidos en periodos de espera para acceder a una pensión al contabilizarse los lapsos de cotización efectiva a la seguridad social.

Ello debe ser así porque cuanto más baja es la edad mínima a partir de la cual pueden percibirse pensiones de jubilación de la seguridad social, tanto más gravoso resulta financiar una tasa de sustitución dada. Los países más ricos pueden financiar periodos de jubilación más largos y, al acrecentarse la riqueza, los trabajadores propenden a pasar más años en la situación de jubilados. Pero al elevarse la esperanza de vida del pensionado, tiende a alargarse la duración de la jubilación.

Debe ponderarse que debido al envejecimiento de la población, aumenta el número de jubilados en comparación con el de los trabajadores, lo cual

eleva necesariamente el costo de las prestaciones en los sistemas basados en el reparto o fondo común solidario.

Éstos son —entre muchos otros, claro está— *los principales factores que deben tenerse en cuenta al fijar la edad mínima a partir de la cual pueden percibirse las prestaciones*. Porque su aplazamiento puede contribuir a que la gente se jubile más tarde o puede influir en la edad afectiva a la cual se jubile, y entrañar un cambio de actitud y hasta provocar una disminución de las prestaciones de jubilación. ¿Hoy se es viejo a los 55 o 60 años de edad?, ¿diez, quince, veinte, o veinticinco años de trabajo son suficientes para que el Estado “premie” a un ciudadano con una pensión cuyo pronóstico de duración es en ocasiones mayor al tiempo efectivo laborado y cotizado a la seguridad social?

Francia y Brasil —en Europa y Latinoamérica, respectivamente— fueron en el 2003 el más claro ejemplo de lo decididos que están los Estados hoy día a resolver su problemas pensionarios, aunque las protestas de los ciudadanos sean masivas y de momento los paros laborales afecten sus economías; sólo mediante el diálogo social, franco y abierto, podrán resolverse estos sentidos problemas sociales que generaran la elevación de la edad o requisitos para aspirar a la jubilación de seguridad social.

Porque nadie ignora tampoco que cuando un país eleva la edad mínima de jubilación, suele ocurrir que los trabajadores de edad avanzada intencionalmente reivindiquen otros tipos de prestaciones económicas, como las pensiones de invalidez y de desempleo; habrá que tener esto siempre presente al sopesar todo posible ahorro de los costos.

VIII. ANEXO 4. PROPUESTAS DE LA OIT, SOBRE LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS DE FINANCIAMIENTO DE LAS PENSIONES

Una respuesta a estos problemas palpables —el envejecimiento y una intervención del sector público demasiado onerosa— que se ha propuesto una y otra vez *estriba en convertir los regímenes de pensiones de la seguridad social de reparto en otros de cotizaciones definidas administradas posiblemente por fondos de pensiones privados*.

Se asegura que el prefinanciamiento de los regímenes de pensiones daría al traste con el frecuente aumento previsible de las cotizaciones de pago escalonado al envejecer la población; elevaría la participación en el mercado de trabajo de los trabajadores de edad; acrecentaría el ahorro; aumenta-

ría la competitividad nacional; reduciría las obligaciones financieras del Estado y crearía en general un vínculo mucho más específico entre las cotizaciones y las prestaciones. Ese régimen tendría que ser obligatorio y quedar complementado con una pensión básica contra la pobreza, financiado con los ingresos generales. Sería menester determinar la propia pensión a partir de pagos periódicos calculados actuarialmente y basados en la suma global acumulada en el momento de la jubilación.

No es nada fácil analizar esas propuestas y compararlas con las estructuras existentes... pero procede hacer dos observaciones principales:

En primer lugar, algunas de las ideas que inspira el funcionamiento de un sistema semejante son fáctica y analíticamente erróneas. *No aligerará la carga (para la economía nacional y para la población en general) de ayudar a una población que envejece, si no se reducen las pensiones en comparación con los ingresos derivados del trabajo o si esto no trae consigo una elevación sensible de la edad efectiva de la jubilación.* Ahora bien, esos dos cambios solamente serían posibles con un régimen público de seguridad social de pago escalonado, por una razón muy sencilla: *el nivel de vida de los jubilados sólo puede mantenerse gracias a los ingresos reales de quienes trabajan, independientemente de que esa transferencia se haga por conducto de un mecanismo público o de un ahorro basado en el mercado.*

En el primer caso, habrá que aumentar las cotizaciones; en el segundo, los activos financieros acumulados de los pensionistas deberán venderse a los cotizantes con objeto de que aquellos dispongan de medios monetarios para el consumo. En ambos casos, la suma (cotizaciones y ahorro obligatorio) son equivalentes y tendrán que amoldarse del mismo modo a todo aumento de la proporción de pensionistas en su relación con la población activa.

Más importante todavía es que la implantación de un régimen de ahorro para la vejez obligatorio se opone a algunos de los principios normativos establecidos para los regímenes de la seguridad social. Las divergencias son de varios tipos.

Uno de los fundamentos de las normas internacionales del trabajo es que los ingresos de jubilación de los trabajadores deben ser previsibles y estar garantizados, y esto no puede lograrse con regímenes de cotizaciones definidas... Además, el tipo de interés en el momento preciso de la jubilación influye fuertemente en el valor de los pagos periódicos que pueden disminuir de la suma global. Puede haber grandes diferencias en la pensión reci-

bida según que los tipos de interés sean altos o bajos en el momento de la jubilación y de la negociación de esos pagos periódicos.

Intervienen otros principios, si bien con menos fuerza que el relativo a los ingresos garantizados. Uno de ellos versa sobre la modulación de las prestaciones en función de la evolución del poder adquisitivo y, por lo menos, hasta cierto punto de los salarios... Procede tener igualmente presente el cometido del Estado. Para que los regímenes de cotizaciones definidas puedan correr a cargo de gestoras privadas, será preciso que el Estado las vigile y reglamente meticulosamente, sometiéndolas a toda una serie de normas de prudencia...

Se proponen actualmente dos modelos posibles de pensiones, con miras a evitar ese conflicto entre los principios normativos 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 pensionistas.

El primero consiste en financiar los ingresos de jubilación con muy diversas fuentes, en particular con una combinación de regímenes de cotizaciones definidas y de prestaciones definidas. Este sistema tendría estos *pilares*:

- *Un pilar inferior contra la pobreza* para quienes cumplan los requisitos estipulados en punto a los ingresos, financiado con el presupuesto general y que proporcionaría ingresos a quienes carecieran de otros medios (asistencia social).
- *Un segundo pilar de prestaciones definidas de reparto, obligatorio y de administración pública*, que aportaría una tasa de sustitución moderada —por ejemplo, del 40 o 50% de las ganancias de toda una vida— para todos los que hayan cotizado, y que se amoldaría plenamente a la evolución del costo de la vida (seguro social obligatorio, solidario, con modelo de reparto o fondo común y de prestaciones definidas en ley).
- *Un tercer pilar, basado en cotizaciones definidas, obligatorio hasta un tope dado*, posiblemente administrado por gestoras de pensiones privadas y que proporcionaría una pensión por medio de pagos periódicos (modelo previsional de capitalización individual y de aportes definidos).
- *Un cuarto pilar de cotizaciones definidas, voluntario*, sin un límite máximo y que correría igualmente a cargo de entidades privadas (aportaciones voluntarias del asegurado).

Con una estructura semejante se repartirían los riesgos inherentes a los regímenes de pensiones —tanto los riesgos propios de la gestión pública de unos regímenes de prestaciones definidas, como los riesgos mercantiles derivados de los regímenes de cotizaciones definidas—, pero al mismo tiempo proporcionaría ingresos de jubilación básicos garantizados a la inmensa mayoría de los trabajadores de ingresos medianos.

Una segunda posibilidad es el régimen de cotizaciones hipotéticas definidas, muy similar por su estructura al régimen de cotizaciones definidas: se acumula una cuenta virtual a lo largo de la vida laboral, a partir de las cotizaciones y los intereses (hipotéticos) correspondientes, que, en el momento de la jubilación, pueden convertirse en una pensión pagadera periódicamente. La principal diferencia es que el tipo de interés aplicado no es el de mercado sino algún otro indicador, como la tasa de crecimiento del PIB o de los salarios. *Sería obligatorio y tendría que administrarlo el Estado.* Tanto los intereses como las sumas de capital a las que se añaden son hipotéticos, y aunque las prestaciones de jubilación se basan en las cotizaciones pagadas, son meramente contables, sin una equivalencia con dinero real. Este sistema establecería un vínculo más directo entre las cotizaciones y las prestaciones.

Pero en el momento de la jubilación, el riesgo dimanante de un aumento de la longevidad lo asumirían los cotizantes/beneficiarios, ya que se calcularía el valor de los pagos periódicos a lo largo de la vida prevista del pensionista. Otros riesgos correrían a cargo de los cotizantes e implicarían cierto reajuste de las cotizaciones al compás de la realización del plan. Sería también necesario añadir un pilar inferior de protección de los ingresos en la vejez para aquellas personas cuyos ingresos a lo largo de la vida no basten para poder disponer de ingresos básicos contra la pobreza de la ancianidad.

Ahora bien, el futuro de las prestaciones de pensiones está cambiando sin cesar. *No existe evidentemente un modelo único adaptado a todas las circunstancias, y habrá que contrastar el que parezca más adecuado con los demás factores, en particular con la necesidad de una cobertura universal y de buena gestión, gracias a lo cual se dará con el equilibrio más apropiado.*¹⁷

¹⁷ *Pensiones de seguridad social. Desarrollo y reforma*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Grafo, 2002, colección Informes OIT, núm. 57, pp. 567 y ss.

Hasta aquí las conclusiones de la OIT sobre este tema, que es, hoy en día, uno de los desafíos más importantes para la seguridad social contemporánea, pues en juego se halla nada menos que su supervivencia en el siglo XXI, y que aquel invento maravilloso llamado *pensiones* no sea ahora una especie en franca extinción en el mundo entero.