



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

MODELOS DE FINANCIAMIENTO DE LAS PENSIONES

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTORA EN DERECHO

PRESENTA

MTRA. MARÍA ASCENSIÓN MORALES RAMÍREZ



TUTOR PRINCIPAL
DRA. PATRICIA KURZCYN VILLALOBOS

CIUDAD UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE, 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A mi Comité Tutorial: Drs. Patricia Kurczyn, Alfredo Sánchez Castañeda y Berenice Ramírez, su disposición, observaciones y ayuda.

A Joaquín Amezcua Haquet, Martha Yolanda Castelán Ojeda, María Elena Montes e Ivón Curiel, su amistad y lecturas a este trabajo.

*MODELOS DE FINANCIAMIENTO
DE LAS PENSIONES*

CONTENIDO

Introducción	8
--------------------	---

PRIMERA PARTE DESARROLLO HISTÓRICO-JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: LA VEJEZ

CAPÍTULO UNO NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

I. Proceso evolutivo.....	31
1. Interpretaciones.....	33
1.1. Sinónimos	34
1.2. Género y especies	35
II. Previsión Social	36
1. Aspectos conceptuales	36
2. Seguro social	43
III. Seguridad social	53
1. Terminología	53
2. Concepto y características	55
3. Sistemas de seguridad social.....	62
IV. Protección social	65
1 Concepto	65
2. Enfoques internacionales	70
2.1. ONU-OIT	70
2.2. Banco Mundial	75
3. Naturaleza jurídica	79
3.1. Concepto dinámico	79
3.2. Concepto integrador	82

CAPÍTULO DOS PROTECCIÓN DE LA VEJEZ

I. Marco teórico-conceptual.....	86
II. Vejez.....	88
1. Noción	88
2. Razón de ser de las pensiones	89
3. Concepciones	91
3.1. Invalidez presunta (o para el trabajo).....	91
3.2. Derecho al descanso	92

3.3. Mecanismo de política de empleo.....	95
4. Sistema público y método financiero.....	97
III. Pensiones de vejez en el marco de la protección social.....	100
1. América Latina	100
1.1. Antiguo sistema	100
1.2. Restricciones	118
2. Suecia	125
2.1. Antiguo sistema	125
2.2. Restricciones	131

**SEGUNDA PARTE
MODELOS DE FINANCIAMIENTO
DE LAS PENSIONES DE VEJEZ**

**CAPÍTULO TRES
SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL
Y AMÉRICA LATINA**

I. Nueva ideología pensional.....	136
II. Bases del sistema de capitalización individual.....	140
1. Objetivos y características	140
2. Presupuestos y críticas	142
III. El sistema de capitalización individual en América Latina	144
1. Orientación político-jurídica de las reformas	144
2. Proceso político y participación social.....	153
3. Técnica legislativa y marco legal.....	160
4. Modelos conceptuales.....	163
5. Instrumentación técnica y político jurídica.....	169
5.1. Cobertura	170
5.2. Derecho a opción.....	171
5.3. Reconocimiento de las contribuciones anteriores.....	173
5.4. Financiamiento.....	177
5.5. Edad de retiro y años de contribución.....	178
5.6. Modalidades de pensión	180
5.7. Pensión mínima garantizada.....	183
5.8. Pensión anticipada.....	184
5.9. Administración de fondos de pensiones	186
5.10. Comisiones	188
5.11. Traspasos	191
5.12. Inversión de los fondos	192
5.13. Regulación y supervisión	194
5.14. Garantías estatales.....	197
6. Grado de privatización y exclusión.....	198

**CAPÍTULO CUATRO
SISTEMA DE CUENTAS NOCIONALES
Y EL MODELO SUECO**

I. Estrategia alternativa	203
II. Filosofía nocional	206
1. Objetivos y características	206
2. Virtudes y limitaciones.....	211
III. El sistema de cuentas nocionales al estilo sueco	214
1. Orientación político-jurídica.....	214
2. Proceso político y participación social.....	216
3. Principios y lineamientos del nuevo sistema	218
4. Instrumentación técnica y político jurídica.....	219
4.1. Estructura.....	220
4.2. Cobertura.....	222
4.3. Derecho de opción.....	222
4.4. Reconocimiento de derechos adquiridos.....	222
4.5. Financiamiento de la pensión general.....	223
4.6. Planes pensionales.....	224
4.7. Edad de retiro flexible.....	233
4.8. Pensión General	233
4.9. Pensión mínima garantizada.....	239
4.10. Compensaciones.....	240
4.11. Supervisión del sistema	241
5. Cambio radical.....	242

**TERCERA PARTE
REALIDADES Y EXPECTATIVAS**

**CAPÍTULO CINCO
VALORACIÓN ESTRUCTURAL
DE LOS MODELOS**

I. Los paradigmas	248
II. Análisis comparativo-confrontativo	250
1. Elementos formales.....	250
2. Elementos técnico-jurídicos	260
III. Evaluación de dos experiencias.....	264
1. Sistema chileno.....	264
1.1. Cobertura.....	264
1.2. Eficiencia.....	269
1.3. Equidad general y de género.....	274
1.4. Conocimiento y actitud de los afiliados... ..	275
1.5. Valoración jurídico-crítica.....	277
2. Sistema Sueco.....	284

2.1. Operación.....	284
2.2. Problemas reales y potenciales.....	286
2.3. Aptitud y conocimiento del asegurado.....	290
2.4. Valoración jurídico-crítica.....	291
3. Lecciones prácticas.....	294

CAPÍTULO SEIS

VIABILIDAD SOCIAL Y FINANCIERA

I. ¿Enfoques matizados o sociales?	299
II. Orientaciones Internacionales.....	301
1. Posición Actual del Banco Mundial.....	301
1.1. Objetivos de los sistemas de pensiones de vejez.....	307
1.2. Estructura multi-pilar.....	308
1.3. Pilar de capitalización individual.....	311
1.4. Criterios de evaluación de una propuesta de reforma	313
1.5. Crítica jurídica.....	316
2. Recomendaciones de la Unión Europea	316
2.1. Adecuación	319
2.2. Viabilidad financiera.....	321
2.3. Modernización.....	324
2.4. Crítica jurídica	328
III. Dimensión jurídico-práctica.....	330
1. Sistema chileno integrado y complementario	330
1.1. Pilar solidario.....	332
1.2. Pilar contributivo de capitalización individual (Reformado)	334
1.2.1. Derechos y obligaciones.....	334
1.2.2. Garantías institucionales.....	335
1.2.3. Funcionamiento de la industria de las administradoras.....	338
1.2.4. Institucionalidad.....	344
1.3. Pilar de ahorro voluntario: individual y colectivo.....	345
1.4. Valoración.....	346
2. El sistema sueco y las políticas comunitarias	348
2.1. Suficiencia de las pensiones (Adecuación).....	348
2.2. Sustentabilidad financiera (Viabilidad).....	351
2.3. Adaptación (Modernización)	353
3. Las reformas en el marco de las políticas comunitarias.....	356
IV. Hacia una solidaridad integral	359
1. América Latina: Propuestas	361
1.1. Sistemas no reformados	362
1.2. Sistemas reformados.....	366
V. El caso mexicano	369
Conclusiones	380
Bibliografía.....	399

INTRODUCCIÓN

La década de los 90 es la de las transformaciones en el terreno de los sistemas de pensiones. Da cuenta de los cambios sufridos por el modelo tradicional y del surgimiento de nuevas formas de financiamiento, gestión y operación. Este cambio, se dio en un contexto de transformaciones en diversos ámbitos del desarrollo no sólo en cada país, sino a nivel mundial.

La economía pasó a ocupar un lugar privilegiado en las estrategias de los estados nacionales y de las organizaciones multinacionales. Los sistemas de pensiones no se mantuvieron al margen de estos procesos. Muchos países iniciaron su revisión para dar respuesta a los nuevos retos y desafíos.

Al retrotraer el tiempo, puede observarse que con la evolución de la protección social, después de la segunda mitad del siglo XX y, en concreto, en la era de la “seguridad social” (la cual trajo consigo cambios importantes y la introducción de nuevos conceptos que perfeccionaron la protección y sus objetivos socio-económicos),¹ en la mayoría de los países existía un amplio consenso sobre el hecho de que, la prosperidad de las sociedades proveería e incrementaría la protección a los trabajadores y sus familias así como a toda la población. Los sujetos obtendrían prestaciones y servicios debido a su participación como productores o consumidores en el desarrollo y expansión de la economía.

¹ Afrontó en bloque el problema de la necesidad en la sociedad con base en un conjunto de soluciones coordinadas y lazos entre la política económica y la social.

Durante varias décadas esta idea no se discutió; el incremento de los ingresos y de la protección social (corregir las desigualdades y redistribuir la renta) eran objetivos explícitos o implícitos de las políticas públicas.

En Europa, la protección tendía a una cobertura amplia (en una época de escaso endeudamiento público y baja desigualdad salarial), aunque las prestaciones eran mínimas para la población con cargo a fondos públicos, con existencia también de otros niveles: el segundo, con cierta relación entre salarios y beneficios; un tercero, adicional cubierto por los individuos con posibilidad de hacerlo.

En América Latina, si bien desde sus inicios la cobertura no ha sido uniforme, en razón de los períodos en que el seguro social se constituyó en el elemento protector por excelencia, continuó ampliándose en los decenios de 1940 y 1960, aunque en cierta forma con un carácter elitista a causa del pequeño tamaño de la fuerza de trabajo del sector formal y la gran desigualdad de los ingresos.

Dentro de la protección social, el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores, en gran parte, se atribuyó a la creación de sistemas de pensiones, que constituyen uno de los grandes logros sociales del siglo pasado. A través de ellos, se buscó resolver institucionalmente un problema esencial de los individuos, mediante la construcción de mecanismos para proveerlos de ingresos y evitar retrocesos bruscos en el consumo y en la calidad de vida, cuando precisamente las personas son más vulnerables. En especial, el tema de la vejez fue reconocido como un problema del Estado, porque si bien directamente afecta al trabajador, indirectamente aqueja a la sociedad. A partir de entonces, la protección pública ha estado dominada en su estructura por estos sistemas.

En este marco, los sistemas de pensiones tradicionales denominados de “reparto”² (o solidaridad intergeneracional, de beneficios definidos, cotizaciones indefinidas y administración pública) permitieron incrementar rápidamente el nivel de vida de los pensionados, haciéndolos partícipes del desarrollo económico general. El elemento de redistribución era el aspecto central, siendo secundaria la cuestión de sus costos. El crecimiento económico era sinónimo de elevado rendimiento de los sistemas de reparto. Hasta finales de los años setenta los objetivos y el financiamiento de los sistemas de pensiones quedaron al margen de los debates sobre su repercusión en la evolución económica o sobre su influencia en las decisiones individuales de ahorro o consumo.

A partir de la década de los 80, un conjunto de factores modificaron esa situación. Los sistemas de pensiones llegaron a su madurez, el envejecimiento demográfico se hizo presente, el crecimiento económico (tras las dos crisis petroleras,) se desaceleró en forma sustancial así como el margen para las transferencias sociales.

Bajo este contexto, la seguridad social y, por ende, los sistemas de pensiones, entraron en conflicto con las ideas económicas dominantes. Los críticos de los sistemas públicos, pusieron en tela de juicio a la primera, según, por los desafíos no resueltos, principalmente, como la extensión de la cobertura y el nivel de las prestaciones erosionadas a causa de los procesos inflacionarios, en algunos casos, así como su falta de adaptación a las nuevas realidades económicas enmarcadas en el proceso de globalización: no dar cabida y respuesta a la proliferación de las formas atípicas de trabajo,

² En el sistema de reparto, reducido a su expresión más sencilla, los trabajadores organizan a través del Estado un esquema de autoprotección colectivo presente y futuro en el que ellos son los socios y beneficiarios y junto con las generaciones posteriores constituyen la máxima garantía del sistema. Cabe notar, que en sus inicios los sistemas funcionaron con capitalización colectiva, mediante la prima media uniforme.

el incremento del desempleo, la erosión de la familia tradicional, por ende, la multiplicación de las desigualdades e inseguridades económicas. Cuestionaron a los segundos, en el sentido de no haber logrado acumular fondos para cubrir las obligaciones previsiblemente crecientes de una población que envejece y tampoco ser suficientemente flexibles como para adaptar sus parámetros a las nuevas condiciones de aumento de la esperanza de vida; críticas con alta propensión a reducir su alcance y con rápido olvido de que los sistemas de pensiones en la gran mayoría de los países han permitido la dignidad de los adultos mayores y servido para fortalecer los lazos familiares, en lugar de debilitarlos.³

La lógica de los sistemas de pensiones con método financiero de reparto simple es sencilla: el incremento de los gastos debe estar respaldado por un financiamiento mayor a fin de mantener el equilibrio. En un medio estable, sin cambios de fecundidad, mortalidad, modalidades de trabajo y estructura de la fuerza laboral, los sistemas de reparto no tendrían problemas financieros serios a largo plazo; pero al cambiar los parámetros la carga financiera aumenta, en consecuencia, el futuro de estos sistemas tiende a verse dudoso.

En efecto, los sistemas de pensiones han sufrido importantes problemas desde hace ya muchos años, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. El peso en las finanzas públicas ha crecido sostenidamente en las últimas décadas y la sucesión del conjunto de acontecimientos económicos, demográficos y políticos ha puesto en entredicho la sostenibilidad de los sistemas de pensiones vigentes en un alto número de países.

³ Se asumen como una amenaza para una economía sólida, cuando antes se consideraban un soporte a la política económica.

Estudios calculan que la población mundial de edad se triplicará en la primera mitad del siglo XXI, ascendiendo a 1,500 millones en el año 2050,⁴ y por ende, la presión sobre el gasto público alcanzará niveles muy altos que de acuerdo con proyecciones financieras en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) oscilará entre el 3% y 5%, además del costo adicional que supone la asistencia médica requerida por las personas mayores.

En Europa varios aspectos en particular, se confabulan contra los sistemas de pensiones: aumento de la longevidad, declinación de la fecundidad, la práctica del retiro anticipado o pensionar a los trabajadores más viejos,⁵ consecuentemente, con un incremento en el período de pago de las pensiones y la amenaza que supone para la estabilidad del sistema la llegada a la edad de retiro de los conjuntos demográficos más nutridos de la historia, la denominada generación del “boom”.

En el aspecto económico, se dieron cambios en el mercado de trabajo, competencia en un contexto cada vez más integrado y sumamente inestable.⁶ En efecto, las trabas al comercio internacional y a los movimientos de capitales han disminuido considerablemente en los últimos decenios, a medida que se estrecharon los vínculos entre las economías del mundo. La aparición en el mercado mundial, cada vez más abierto, de países de reciente industrialización que basan su ventaja competitiva en la reducción de sus costos laborales (tanto salariales como no salariales, entre los que se encuentran las cotizaciones sociales), ha venido a acrecentar las dificultades de los sistemas de pensiones europeos.

⁴ OIT, *Una sociedad inclusiva para una población que envejece: El desafío del empleo y la protección social*, documento presentado en la Asamblea Mundial sobre el envejecimiento, Madrid, 8-12 abril, 2002.

⁵ Como una medida de carácter coyuntural, la expulsión o el abandono de la vida laboral activa a una edad prematura para superar procesos de crisis empresariales, se convirtió a partir de la década de los 90 en un uso abusivo al obligar a los trabajadores a dejar el empleo, en contra de su voluntad.

⁶ Muchos países han reformado los sistemas de pensiones para mejorar su competitividad en el plano internacional y protegerse de la escasez de capitales que ha empezado a afectarles.

Asimismo, este factor combinado con las transformaciones de la estructura familiar, en donde el hombre y la mujer cumplen nuevos papeles sociales y económicos exigen a los sistemas evolucionar hacia normas destinadas a facilitar la reconciliación entre las responsabilidades familiares y el trabajo de ambos.

En América Latina también son varios los aspectos que atentan contra los sistemas de pensiones: por un lado, problemas de concepción, baja cobertura, deficiencias administrativas y la no aplicación de principios actuariales sólidos, evasión y la carga histórica de desigualdad, por otro, la inflación, el desempleo, la informalidad y la limitada competitividad internacional (los gobiernos tienen que luchar por mantener sus ventajas económicas para evitar el desplazamiento del comercio y los flujos de capitales a otras regiones) y, por último, los cambios demográficos y en la estructura social.⁷

Los países de la región han buscado en los mercados internacionales las fuentes de su financiamiento de su desarrollo y la colocación de sus productos de exportación. Sus economías se tornan más vulnerables a los cambios y crisis externas, por ello, las medidas de ajuste han implicado costos sociales con presión en el mercado de trabajo (falta de fuentes de empleo y crecimiento de la informalidad) y debilidad en el financiamiento de los sistemas.

La década de los 90, exhibió los retos a los que había de enfrentarse la protección social del siglo XXI y, en especial, los sistemas de pensiones. A partir de entonces, demografía y viabilidad financiera aparecieron en el escenario internacional (dificultades financieras vinculadas a la prolongación

⁷ En los años 80 los países de América Latina vivieron el éxodo de masivos capitales que agravaron la escasez de éstos provocada por el corte de créditos extranjeros. Por su parte, los países asiáticos tuvieron este éxodo entre 1997 y 1998.

de la esperanza de vida) en un contexto de evolución económica internacional, que ha causado estragos en las economías de muchos países del mundo.

En efecto, el problema económico que en algunos países se refiere al bajo o negativo incremento del Producto Interno Bruto y, en otros, alude a la mala situación de los mercados internacionales, al fenómeno de la recesión o a una situación económica inestable, que trae aparejado cambios imprevistos en el crecimiento de los salarios o en la rentabilidad obtenida en los mercados financieros aunada la inflación, constituye la mayor amenaza para los sistemas de protección social, por ende, para los sistemas de pensiones, pues el factor demográfico está también intrínsecamente ligado al problema del desempleo, en donde la proporción entre la población activa y la pasiva alcanza valores inaceptables, según se afirma, sobrecargando los costos laborales.

En los países desarrollados, el bajo ritmo económico aunado a la necesidad de desenvolverse en un entorno mundial competitivo, que ejerce presiones para reducir las tasas impositivas y los costos laborales, abrió la puerta para la discusión y el análisis de los sistemas de pensiones. En los últimos años, el proceso de envejecimiento demográfico y el retiro a partir del 2010 de la generación del “*boom*” reavivó la polémica acerca de la viabilidad financiera, pues en estos países los sistemas de pensiones suponen uno de los programas de gasto más importantes y de mayor trascendencia social.⁸

⁸ Algunos países influyeron a la opinión pública de que la protección social constituye un costo para la sociedad y no un beneficio potencial o una inversión en la economía y en las personas.

En América Latina determinados “intereses”⁹ y la intromisión de organismos internacionales de financiamiento como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo favorecieron el cuestionamiento de los sistemas públicos tradicionales, bajo la lógica del mercado como mecanismo estratégico de su orientación.

El tema de las pensiones constituye una gran preocupación a nivel internacional, pues los gastos que conllevan son muy altos y continuarán incrementándose en el futuro. La evolución demográfica, la no generación de empleo, la nueva realidad económica enmarcada en el proceso de globalización, es la perspectiva bajo la cual cobra sentido la tendencia reformista experimentada, principalmente, a partir de la década de los 90.

En efecto, las profundas transformaciones estructurales del mercado laboral, la viabilidad financiera de las pensiones en un futuro no muy lejano y atender las necesidades de la nueva economía (atenuar la vulnerabilidad de las economías o ser más competitivas en el plano internacional) representan la fuerza motriz real o encubierta que propició el debate y la construcción de nuevos planteamientos doctrinales o soluciones al financiamiento de los sistemas de pensiones; algunos basados dentro de la misma protección social y, otros, en ideologías que suponen una separación de la concepción que les dio origen, abriendo un abanico de impactos en las estructuras jurídicas, económicas y sociales en donde los campos de reflexión y de actuación se multiplican.

La oleada de procesos de reformas o estrategias se ha movido en direcciones diferentes:

⁹ Se identificó a los sistemas de pensiones como una fuente potencial de financiamiento y desarrollo de mercado de capitales y, por ende, en la oportunidad de realizar un buen negocio, en donde el trabajador dejara de ser titular de derechos de protección para constituirse en cliente.

1. La adecuación de los sistemas de pensiones sin implicar una ruptura con la concepción y filosofía tradicional.¹⁰

2. La refundación de diversos aspectos del sistema de pensiones, bajo una nueva ideología que cuestiona su adaptación a las transformaciones estructurales del mercado de trabajo y a las necesidades de la economía actual.

En las reformas-adequación, no se discuten los fundamentos últimos de los sistemas vigentes ni los elementos centrales de los mismos. Tienden a introducir ajustes, adecuaciones, modificaciones, más o menos profundas, en algunos aspectos, especialmente los referidos a requisitos de calificación y fórmula de cálculo de prestaciones, entre otros, pues se considera que la adecuación al sistema público de pensiones de reparto es perfectamente posible a fin de controlar los desequilibrios que ponen de manifiesto los cálculos actuariales.

Dentro de las reformas-adequación, se identifican dos tipos: 1) las denominadas parciales o paramétricas y 2) las radicales o estructurales. En ambos casos, incorporan al sector privado (ahorro) como complemento, convirtiendo en mixtos a los sistemas de pensiones, sustentables en múltiples pilares.¹¹

Por su parte, las reformas-refundación se basan en ideologías y en la aplicación de instrumentos de gestión, tanto administrativa como financiera bajo una concepción diferente de la protección social e implican un cambio radical en la política social.

¹⁰ Tanto los de raíz bismarckiana, “seguros social” concebido como garantía de rentas profesionales como los de origen Beveridgiano, “seguridad social”, como un sistema de garantía de un mínimo vital.

¹¹ Reparto complementado con capitalización individual y cuentas nocionales.

En efecto, las reformas-refundación, involucran un cambio estructural, discuten los sustratos deontológicos de los sistemas, los instrumentos de protección, el rol de los diferentes agentes protectores así como los regímenes técnico-financieros que se supeditan a necesidades macroeconómicas y, paralelamente, promueven la participación del sector privado, específicamente, en la administración de los nuevos sistemas de pensiones.

Con base en las reformas-adequación, las soluciones de algunos países, preferentemente, europeos, están enfocadas en restablecer la calma y centrar el debate en la necesidad de resolver los problemas objetivos sin añadir otros como el repliegue de la protección social planteado como estrategia competitiva pues conduciría a perjuicios para todos sin beneficio para ninguno.

Bajo este enfoque, las reformas-adequación parciales se han centrado en la necesidad de controlar el crecimiento de las pensiones de modo que no aumente el peso del gasto sobre el PIB así como en la capacidad de las economías de costearlo a largo plazo sin incurrir en déficit. Unas reformas, intentan definir con rigor el sistema y controlar el incremento de los desequilibrios previsibles a largo plazo mediante modificaciones gradualistas de los parámetros del cálculo de la pensión; el anuncio de las modificaciones con tiempo suficiente para que los ciudadanos no se vean atrapados; y la corrección de los mecanismos y las técnicas de protección consideradas más disfuncionales en cada sistema, entre los principales aspectos.

Otras reformas, además de incorporar medidas racionalizadoras de freno al incremento del gasto en pensiones, incluyen elementos de financiamiento mediante complementos voluntarios de ahorro individual, a fin de mitigar a través del esfuerzo individual suplementario los efectos en el

nivel de ingresos de los pensionados ante una posible disminución de la pensión pública. Cada país ha emprendido un camino adaptado a sus circunstancias particulares, en donde destaca el carácter parcial de sus proyectos, en una sucesión continua desde hace varios años.

Las reformas-adequación radicales, sin abandonar los fundamentos y principios del sistema de reparto tradicional se proyectan sobre el conjunto del sistema: modifican los parámetros, incorporan nuevos elementos de prestaciones, integran otros componentes, conceptos y ajustes automáticos de equilibrio financiero que comprenden la vinculación cotizaciones-prestaciones, salarios ligados a la vida laboral, esperanza de vida y comportamiento de la economía, configurándose como un “nuevo tipo de reforma pensional”, por ende, un “nuevo modelo de financiamiento”.

Las soluciones de otros países, particularmente, en América Latina, se han orientado a las reformas-refundación,¹² contrariamente a las recomendaciones antípodas de la OIT (sugirió adecuación o complementación de los sistemas tradicionales). Los modelos conceptuales registran importantes cambios al incorporar nuevos elementos en la gestión, estructura, financiamiento de las prestaciones así como en su regulación y supervisión del sistema. La finalidad prioritaria de los sistemas de pensiones ha trascendido el esquema de la protección social tradicional y se focaliza en la interacción de los factores financieros con la estructura macroeconómica sobre la que actúan, planteando como dilema entre el sistema público de reparto (con prestaciones definidas mediante tasas marginales fijas de sustitución de ingresos o con alguna variante) y el privado de capitalización

¹² Resulta sorprendente, habida cuenta del costo político que entraña cualquier modificación de tipo previsional, pues los costos de las reformas suelen tener un carácter inmediato y se centran con frecuencia en un grupo específico, mientras la verdadera dimensión de sus ventajas sólo se percibe en el largo plazo.

individual con cotizaciones definidas (regulado y parcial o totalmente obligatorio), con mayor responsabilidad individual.

En este marco, resulta de particular interés analizar la viabilidad social y financiera de las pensiones de vejez a la luz de: a) el análisis de específicas reformas de los 90 y que están operando en el escenario internacional, las cuales corresponden a los tipos descritos (adecuación y refundación), de dimensiones amplias y estructurales; pero cuya importancia radica no sólo en ello sino porque también configuran dos modelos de financiamiento de las pensiones inmersos en cambios radicales que los distinguen de otras reformas e implican alteraciones en la política social y en la vinculación entre protección social e inserción en el mercado del trabajo: capitalización individual y cuentas nocionales,¹³ b) las orientaciones internacionales en el último lustro del presente siglo, derivadas de la experiencias y dimensión jurídico-práctica de dos casos nacionales: el chileno y el sueco.

La tendencia “refundadora” base del sistema de capitalización individual (sustitutivo de las pensiones con método financiero de reparto con beneficios definidos), surgido en América Latina, tiene como iniciador a Chile. Este país emprendió en la década de los 80 una dinámica de transformaciones políticas, económicas y sociales y, dio lugar, a un proceso de reforma, sin precedentes en el que, no todos los investigadores, académicos e instituciones de seguridad social están de acuerdo con el perfil o sesgo predominante, el cual, posteriormente, en los 90 fue inducido en otros países de la región bajo el enfoque del Banco Mundial.

¹³ En el Reino Unido puede estar surgiendo otro tipo de sistema; pero todavía es muy pronto para saber exactamente cuáles serán sus características.

La corriente “adecuación” base del sistema de cuentas nacionales (que mantiene el esquema de reparto), se presenta como una alternativa de solución a la problemática del financiamiento de las pensiones y una contrapropuesta a las reformas de capitalización individual cuyos importantes costos fiscales y administrativos hacen reconsiderar la posibilidad de la no recepción de este modelo. Con reformas nacionales se ubican países como Suecia, Italia, Letonia, Mongolia y Polonia.¹⁴

Suecia es el referente a tomar en cuenta en el análisis del modelo de cuentas nacionales por ser uno de los primeros países con mayor gasto social desde hace varias décadas,¹⁵ incluso, antes de su entrada en la Unión Europea, era especialmente considerado por el desarrollo alcanzado en el llamado Estado de Bienestar y, más concretamente, en materia pensionaria. Asimismo, porque en la modalidad de reforma-adecuación radical, encarna desde finales de la década de los 90 una experiencia relevante proyectada sobre el conjunto del sistema de pensiones, considerada internacionalmente como novedosa e integral.

En la época actual, en que cobran creciente importancia los estudios de derecho comparado, es difícil encontrar dos casos más interesantes y diferentes de reformas radicales que significan los dos modelos en la agenda social y en las orientaciones internacionales: capitalización individual (América Latina) y cuentas nacionales (Suecia).

Es por ello, que el estudio de la protección social actual y futura, en especial, las pensiones de vejez, con base en los nuevos planteamientos,

¹⁴ Italia 1995, Letonia 1996, Polonia 1999, Suecia 1999 y Mongolia 2000. Si bien los países introdujeron reformas a su sistema de reparto bajo la filosofía nacional, presentan importantes diferencias en cuanto a la estructura del sistema, financiamiento, el rendimiento nacional, pago de la pensión (tablas de mortalidad, esperanza de vida y edad mínima de retiro), entre otros aspectos.

¹⁵ Suecia, en la década de los 90, cuando menos su gastó en protección social fue el 32,9% del PIB, porcentaje muy superior a varios países de la Unión Europea.

entraña no sólo un rico debate sino un importante tema de investigación por el cambio en el panorama internacional de la protección de los ingresos en las personas de edad. Asimismo, el trabajo comparativo de estas experiencias significa mirar, desde distintos ángulos y matices, circunstancias de modelos de financiamiento de pensiones y sus perspectivas de futuro, con el objetivo de encontrar soluciones social y financieramente viables. Adicionalmente, permite un mayor conocimiento del sistema jurídico propio y las posibilidades para su redefinición.

En efecto, la investigación comparativa constituye un instrumento valioso para profundizar los conocimientos respecto de una problemática dada. Exige definir los aspectos esenciales de los sistemas legales, creados como soluciones para utilizar este material como base de la comparación y evaluación crítica a fin de estar en posibilidad de emitir conclusiones y ofrecer propuestas.

El método comparado actúa en dos planos técnicos que conforman el derecho y toda institución jurídica en particular: el funcional (política jurídica) y el estructural (técnica jurídica).¹⁶ El primero, permite delimitar ciertos rasgos tipológicos para facilitar el análisis clarificador-racionalizador, el segundo, posibilita la comprensión de la estructura y función de las instituciones jurídicas, la inadecuación o insuficiencia de éstas, los mecanismos de adaptación necesarios y la adopción de decisiones útiles en los fines y en los medios.

En razón de lo anterior, el presente trabajo tiene como objetivos: a) dar cuenta de las experiencias en relación con los mecanismos utilizados en la evolución de los sistemas públicos de pensiones, b) analizar la raíz que ha

¹⁶ El método comparado no sólo es una lección de la doctrina científico-jurídica, también se usa como elemento auxiliar en la elaboración legislativa.

motivado el debate en materia de pensiones tanto en América Latina como en Europa, c) presentar un panorama general de la concepción de las reformas y modelos de financiamiento de las pensiones, d) determinar si los modelos objetos de estudio constituyen una estrategia creíble para garantizar la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones, proporcionar ingresos adecuados, afrontar el impacto del envejecimiento, mantener la equidad y solidaridad, e) formular una serie de observaciones sobre los puntos fuertes y débiles de los modelos, f) identificar elementos para hacer seguras y viables las pensiones, mantener al mismo tiempo unas finanzas públicas sanas y una justicia entre las generaciones, g) ofrecer conclusiones y recomendaciones para encontrar un equilibrio justo entre las necesidades y la viabilidad financiera.

La investigación plantea de entrada diversas cuestiones conceptuales:

1. Los sistemas de pensiones para ser viables y sustentables requieren una estrategia amplia que abarque la reforma de la protección social, el fomento del empleo y las políticas fiscales.

2. La tendencia de las reformas a establecer una vinculación más fuerte entre las cotizaciones y los beneficios, en Europa ha modificado; pero no erosionado los sistemas tradicionales. En América Latina, la idea de generar ahorro interno y mercado de capitales implica el repliegue de la protección social y de los derechos laborales como una derivación lógica de las políticas sobre el sistema productivo.

3. Los sistemas de pensiones pueden lograr un justo equilibrio entre la proporcionalidad de las cotizaciones y de las prestaciones y el principio de solidaridad.

4. El envejecimiento de la población no constituye una amenaza para los sistemas de pensiones sino más bien para la formulación de políticas económicas, sociales y de mercado de trabajo.

Al adentrarse en el tema, puede observarse el uso del concepto de “protección social” a lo largo del trabajo, en primer lugar, por ser la terminología empleada a partir del inicio del presente siglo y, en segundo, por ser más incluyente, dado su carácter dinámico e integrador que comprende no sólo la atención a la pobreza y a los trabajadores tradicionales sino también a formas atípicas de trabajo, programas, grupos vulnerables y diversos objetivos, con la obligación de encontrar remedios a la incompatibilidad entre la globalización y la atención a las necesidades sociales.¹⁷

Asimismo, se advierte que el estudio comparativo se centra únicamente en la pensión de vejez, primero, porque representa el núcleo fundamental de las prestaciones de la protección social; segundo, ha significado el área de transformación más importante entre las políticas de las últimas décadas y, tercero, a fin de permitir un examen más exhaustivo de la cuestión y precisar mejor las principales tendencias que se observan en esta esfera, habida cuenta en particular de un contexto económico caracterizado especialmente por un elevado desempleo y una persistente inflación, con consecuencias negativas para las prestaciones de largo plazo como es la pensión de vejez.

Sobre el particular, puede observarse que la evolución de la protección de la vejez, y su institución misma, la pensión, han pasado por momentos identificables: a) invalidez para el trabajo, b) gratificación y derecho a gozar de un descanso justificado en el momento de cumplir cierta edad, y c) individualización de la edad de retiro para la adquisición del derecho a la pensión.

¹⁷ La globalización ha producido resultados desiguales entre los países y dentro de éstos. Se ha creado riqueza, pero la gran mayoría no participa de los beneficios.

Al situarse en el plano técnico funcional, el análisis clarificador-racionalizador explica la realidad subyacente a los proceso de reforma de los sistemas de pensiones. En América Latina, problemas de funcionamiento y financiamiento (restricciones de diseño e institucionales), en un contexto de un proceso mayor, en la reorganización global de la sociedad y la reforma del Estado en lo económico, social y político, aunados a la crisis económica de la década de los 80 (factores condicionantes). En Suecia, restricciones de diseño (la fórmula de cálculo planeada con base en un crecimiento estable de la economía) y factores condicionantes (crisis de 1990 que afectó la política de pleno empleo).

En el plano técnico estructural, el análisis permite identificar la orientación político-jurídica, los factores determinantes y actores en la transformación y construcción de los nuevos modelos:

a) En América Latina, la reforma-refundación en el caso chileno, fue un elemento más dentro de una reforma institucional mayor, para ajustar los postulados de la ciencia económica a muchos aspectos de la vida nacional, entre ellos, el sistema de pensiones. En los otros países, responde a: 1) las recomendaciones del Banco Mundial enmarcadas en el ejemplo chileno (cuestionamiento de prácticamente todos los aspectos del sistema antiguo con método financiero de reparto), con primacía de los objetivos económicos, 2) la implicación del régimen político (autoritario-democrático), el nivel de control del ejecutivo sobre el Congreso (decisión al más alto nivel o nula) y los arreglos institucionales (consulta y negociación) para determinar la instrumentación técnica y política jurídica, esto es, el diseño, organización y funcionamiento del tipo y grado de capitalización individual resultante (sustitutivo, alternativo y complementario).

b) En Suecia, la reforma-adequación radical es producto del acuerdo entre los bloques de izquierda y la derecha en la política sueca, para atender los aspectos financieros y demográficos del sistema de pensiones. En el diseño se determinaron principios y lineamientos, entre los más importantes, figuran el no abandono de los fundamentos del sistema de reparto, la autonomía de la pensión de vejez, abrir la posibilidad al ahorro individual, simultáneamente con el sistema obligatorio público y responsabilidad estatal. Bajo estos postulados, la reforma fue estructural porque perfeccionó el modelo de cuentas nocionales simple, modificó los parámetros del antiguo sistema y lo complementó con otro componente, mínimo de capitalización (creativo);¹⁸ introdujo una serie de conceptos novedosos, entre los que destaca el “mecanismo equilibrador automático” o “neutralidad actuarial” que ajusta el sistema según la evolución demográfica y económica. Además, forma parte de una estrategia mayor que incluye políticas fiscales y de empleo. En este sentido, se presenta como un sistema integral, innovador y con una naturaleza compleja.

El análisis jurídico-crítico, a partir de elementos teóricos y comprobaciones empíricas presentes en el trabajo, respecto de los objetivos sociales de los sistemas de pensiones, propósitos de las reformas y de los modelos de financiamiento así como los fines de la protección social, brinda una orientación general de utilidad sobre los modelos objeto de estudio y su cercanía o alejamiento de la protección social; sus conflictos con el mercado de trabajo, la equidad, la solidaridad, la evolución de las necesidades de los individuos y la sociedad; con lo cual se confirma una de las soluciones como más audaz pero menos favorable para las personas.

¹⁸ La administración y gestión del componente de capitalización individual se realiza por un organismo estatal a efecto de evitar los altos costos, en tanto la inversión de los fondos por instituciones privados, pero cuyo único cliente es el Estado.

Las lecciones prácticas de los modelos estudiados, la contrastación de la ideología de la capitalización individual con su realidad y el análisis de perspectiva de ambos modelos, permiten identificar nuevos enfoques para orientar la futura evolución de los sistemas de pensiones de vejez, en donde se vislumbra la compatibilidad entre los derechos sociales y la viabilidad financiera, por ende, un cambio en: la protección social, las políticas públicas y tendencias de reformas sobre la base de la solidaridad, equidad y un compromiso público en la defensa de los derechos de las personas de edad. La conciliación de los derechos sociales y los objetivos económicos brinda la oportunidad para el análisis y propuesta de alternativas.

Si bien el tema de los sistemas de pensiones de vejez es complejo y multidisciplinario, la investigación contribuye a brindar un panorama general (pasado, presente y futuro) de las soluciones adoptadas y aporta un nuevo conocimiento sobre la realidad de los actuales paradigmas, a la vez, que orienta sobre lo actuado y ofrece planteamientos para salvaguardar los sistemas de pensiones así como la protección de las personas de edad.

Al abordar el examen comparativo de los modelos objeto de estudio, se abarcaron los siguientes campos:

- Marco histórico. Se recapitula la evolución y desarrollo normativo de la protección social y, particularmente, la atención dispensada a las pensiones de vejez, en América Latina y Europa (con especial referencia al caso sueco) a lo largo del siglo XX, destacando los rasgos constitutivos y con particular énfasis en la situación que antecede al inicio de las reformas.

- Análisis documental. Sobre el contenido de las fuentes legislativas que dieron origen a los sistemas de capitalización individual y de cuentas nacionales así como la literatura producida por las instancias oficiales. Igualmente, en torno a gran parte de los trabajos de expertos e instituciones

internacionales realizados a largo de los últimos años con la finalidad de ofrecer un panorama reciente de discusión científica al respecto.

- Marco político-jurídico. Se analiza el contexto político, los actores políticos y sociales, los pactos y entendimientos políticos sustento de la construcción de los nuevos sistemas jurídicos en materia de pensiones.

- Estrategias. Se examinan las condiciones económicas enfrentadas por los países al iniciarse la etapa de reforma, las acciones que las hicieron posibles, las propuestas realizadas por los formuladores de las políticas pensionales, las técnicas articuladas para su realización efectiva y, en especial, las orientaciones internacionales que han influenciado la existencia de los nuevos modelos.

- Análisis clarificador-racionalizador. Se caracterizan los modelos, se comparan y se evalúa el contexto en el que se implantaron las reformas, para concluir con una valoración general de conjunto sobre su puesta en práctica.

- Análisis crítico. Se evalúa el contexto, el proceso y el producto de los dos modelos. Ambos son valorados, interpretados y juzgados con relación a las normas analizadas, los puntos fuertes y débiles, los efectos deseados o no, desde el punto de vista de sus objetivos y de la perspectiva de la protección social.

- Directrices exteriores e inserción internacional. Se explican las orientaciones que animan a los actores a las reformas, las oportunidades y márgenes de acción, preferentemente del Banco Mundial y la Unión Europea así como la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Perspectivas. Se examinan posibilidades en función del análisis y juicios de tipo evaluativo realizados a lo largo del trabajo hacia posibles reformas o cambios de mejora en los sistemas de pensiones, en la protección social y en las políticas públicas. Como punto especial se abre la puerta a nuevas investigaciones.

Para poder comparar y confrontar los dos modelos, fue necesario determinar rasgos tipológicos de caracterización política-jurídica para facilitar el análisis normativo y la orientación teórica. Asimismo, se realizaron las precisiones conceptuales respecto de previsión social, seguridad social y protección social en razón de que gran parte de la literatura los usa como sinónimos e inclusive se alude a ellos con tal carácter respecto del sistema de pensiones. En el trabajo, se aplican en un sentido diferenciado: por previsión social se hace referencia al seguro social; por seguridad social, al conjunto de prestaciones con que la sociedad, cubre un conjunto de contingencias sociales mediante mecanismos contributivos o no contributivos. También, se decidió por el uso de los términos de “retiro” y “pensión de vejez” en lugar de “jubilación” o “pensión de jubilación”, porque no en todos los países que involucra la investigación tienen la misma implicación.¹⁹

El trabajo se estructuró desde una lógica central que conduce su desarrollo desde la proposición inicial hasta lo último de la discusión que lleva a los resultados concluyentes. Cada capítulo presenta una introducción que integra y explícita claramente la lógica central de la investigación, marca los objetivos, define operacionalmente los aspectos a estudiar desde diversos puntos de vista y da cuenta de las aportaciones para llegar al análisis final en el que se muestra una visión total de los modelos y propuestas.

El estudio comparado está estructurado en seis capítulos.

¹⁹ En algunos países, la “jubilación”, constituye una fase de la vida acompañada por beneficios contractuales que complementan las pensiones públicas, con lo cual el egreso de la fuerza laboral resulta más atractivo. En otros casos, la pensión sólo se limita a los beneficios de la ley, cuando se cumplen los requisitos de edad y tiempo de cotización para el retiro.

En el primero, se analiza la evolución histórica-jurídica, significación y alcance del concepto de protección social, necesarios para poder hacer frente a los nuevos desafíos en el mundo actual y estar en posibilidad de entender las soluciones a la problemática financiera de los sistemas de pensiones, en particular, las de vejez. Se realiza el deslinde con los términos de previsión social y seguridad social y se determina su naturaleza jurídica.

En el segundo, se aborda a modo de síntesis y con carácter meramente introductorio, un examen general del tratamiento dispensado a la protección de la vejez a lo largo de la historia. Se caracteriza el sistema público de pensiones con método financiero de reparto. Posteriormente, se revisa el nacimiento y desarrollo normativo de la protección social pública en América Latina y Suecia, para luego focalizar el examen en las pensiones de vejez a fin de identificar las restricciones de diseño, las institucionales y los condicionantes que determinaron su funcionamiento.

En el tercero, se revisan las características del sistema de capitalización individual, sus presupuestos y ventajas. Después se estudia su implantación en América Latina con base en el análisis político-jurídico, económico y social a fin de identificar los factores determinantes y los agentes participantes en la transformación y construcción de los diseños conceptuales resultantes.

En el cuarto, se examina la filosofía y limitaciones del sistema de cuentas nocionales en su forma original. Se analiza el contexto político-jurídico de la reforma, los actores sociales y el tipo de modelo nocional diseñado por Suecia. Se destaca el carácter radical, innovador y complejo.

En el quinto, se realiza el análisis de comparación, confrontación y de evaluación crítica de los dos modelos de financiamiento. Se revisan sus

resultados respecto de la atención o no de sus antiguos problemas, el cumplimiento a los objetivos sociales, a sus metas y presupuestos así como desde la perspectiva de la protección social, como puntos concluyentes para extraer lecciones prácticas.

En el sexto, se exploran las recomendaciones y declaraciones teóricas emitidas por los organismos internacionales para recuperar los objetivos sociales de los sistemas de pensiones y atender su viabilidad financiera. Se identifican temas relevantes a la luz de actuales experiencias prácticas y se ofrecen algunas recomendaciones para las pensiones, la protección social y su grado de vinculación con el mercado laboral.

Se presentan las principales conclusiones extraídas del estudio comparativo de los dos modelos, no sin dejar claro que se empezarán a vivir nuevos rumbos en la materia: el balance de la responsabilidad individual y social ante los riesgos que involucra el envejecimiento, por ende, el otorgamiento de las pensiones de vejez. Asimismo, se deja constancia de los temas pendientes, fuente de futuras investigaciones jurídicas.

Por último, se incluye la bibliografía base de la investigación comparativa.

CAPÍTULO UNO

NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

I. PROCESO EVOLUTIVO

Al pretender dar la visión de una institución o incluso de su implantación en un ciclo determinado no se puede prescindir de un análisis de su evolución. Las personas y las sociedades siempre han estado preocupadas por los desastres naturales, los problemas relacionados con el ingreso y la salud. Los eventos asociados a estas fuentes de inseguridad dieron origen a estrategias asistenciales, de precaución individual y mecanismos formales para enfrentarlos. Con el proceso de desarrollo surgieron otras causas de riesgos a partir de las políticas económicas y de sus perturbaciones macroeconómicas recurrentes las cuales han influido en el bienestar de las personas, los hogares y las comunidades²⁰ así como en el empleo de conceptos que comprendan tales inseguridades.

La evolución de los riesgos generó formas de protección ligadas preferentemente a la relación laboral. Sin embargo, en las dos últimas décadas el aumento de la flexibilidad en el empleo²¹ se ha traducido en una

²⁰ Los riesgos que surgen a partir de las políticas económicas y el proceso de desarrollo incluyen la inflación y la devaluación inducidas por políticas, cambios en los precios relativos generados por tecnologías o el comercio, incumplimiento de programas sociales y cambios en la tributación. Igualmente, el propio proceso de desarrollo que puede incluir reasentamiento y degradación ambiental, puede aumentar los riesgos sociales.

²¹ La flexibilización ha sido comprendida como la generación de las relaciones laborales y formas de empleo no estándares, con el objeto de lograr eficiencia económica en el mercado de trabajo. El

proliferación de formas de trabajo atípicas; ha introducido una diversidad mucho mayor de situaciones individuales y de pautas de vida laboral. Ante estas nuevas condiciones, la noción de “seguridad social” por un lado, está dejando de apearse cada vez más a la nueva realidad del riesgo socio-económico, o bien, ha resultado incompleta para este fin.²²

Por otro lado, también han cobrado intensidad las presiones por reestructurar y reducir los elementos de la seguridad social. En efecto, a partir de la década de 1980 comenzó a plantearse la crisis de ésta, en donde se involucraba, por una parte, la capacidad técnico-administrativa y financiera del Estado para dar soluciones a los problemas derivados de situaciones de inseguridad y, por otra parte, la voluntad política para llevar a cabo medidas para ampliar o restringir el alcance de ésta.

Hoy, un número cada vez mayor de empleos está surgiendo en el trabajo no asalariado y el cambio en la situación laboral de las personas es más frecuente, así como sus necesidades de entrar y salir de la fuerza de trabajo en diversas ocasiones. Asimismo, ha aumentado el desempleo y la exclusión social²³ (falta de acceso a bienes y servicios que subyacen a la pobreza) unidos a la erosión de la familia tradicional (las teorías sobre la función del hombre y la mujer en el hogar y en el mercado de trabajo son obsoletas en la actualidad).

resultado ha sido la reducción o eliminación de prestaciones sociales, dado que representan un costo laboral en contra la competitividad de las empresas. Cfr. Bertranou, Fabio M, *Desarticulación o subordinación? Protección y mercado laboral en América Latina*, Santiago, OIT, 2005.

²² Porque protege a los pobres y a los trabajadores, pero en el camino, ha dejado fuera a personas que no reúnen esta calidad.

²³ El concepto fue utilizado por primera vez en Francia en 1974, para referirse a diversas categorías de población no protegida por mecanismos de seguridad social. Se amplió en la década de los 80, en el marco del debate acerca de la nueva pobreza asociada a la reestructuración económica.

La multiplicación de las desigualdades e inseguridades económicas, en un contexto dominado por la primacía de objetivos puramente económicos ha puesto en el escenario internacional la expresión de “protección social”.

En el presente capítulo, se parte de la premisa de que la noción de “protección social” es genérica y más inclusiva. En razón de ello, se analiza su evolución, significación y alcance a partir del deslinde con las expresiones de “previsión social” y “seguridad social”, con las cuales, en la actualidad suele equipararse, con miras a contribuir a determinar su supremacía así como su contenido y alternativas para hacer frente a nuevos e históricos desafíos en el mundo contemporáneo y, en especial, respecto de las “pensiones” públicas que representan el núcleo fundamental de todas las prestaciones de la protección social, no sólo desde un punto de vista económico-financiero, sino también desde una visión psicológica y política. Además, porque las pensiones han significado ser el área más visible y la transformación más importante entre las políticas sociales puestas en vigor hace más de dos décadas, con motivo del intenso debate que a nivel mundial se ha producido sobre las soluciones o nuevos modelos para ajustar los sistemas públicos de pensiones y, en específico, las de vejez, a las condiciones actuales y enfrentar su financiamiento, tema al cual nos dedicaremos en el desarrollo del presente trabajo.

1. INTERPRETACIONES

Es común observar en la práctica el uso indistinto del concepto de “protección social” con las nociones de “previsión social” y “seguridad social”. Efectivamente, las tres expresiones no son claramente identificables e incluso resultan a veces intercambiables cuando se habla de ellas como función o un objetivo, suscitando diversas interpretaciones. La revisión de la literatura en la materia, no ayuda mucho; en algunos casos los conceptos se

emplean como sinónimos atribuyéndoles la misma visión, objetivos y valores, y en otros, se utilizan como categorías, en donde el género es precisamente la protección social.

1.1. SINÓNIMOS

Al equipar la literatura las expresiones de previsión, seguridad y protección sociales como sinónimos, las considera como “estructuras de organización o sistema institucionalizados de administración”, entendiéndose por tales el conjunto integrado de medidas, generalmente de carácter estatal, ordenado para afrontar diferentes contingencias que pueden afectar la vida de sus comunidades e individuos de manera eventual o permanente²⁴ y abarca la ejecución de las prácticas administrativas de rutina que permiten el pago de las prestaciones debidas y, en líneas más generales, la gestión de las funciones de las instituciones de la materia.

Debido a limitaciones de interpretación, las expresiones previsión, seguridad y protección sociales han quedado circunscritas en mayor o menor medida, a sistemas como planes de seguros financiados con fondos públicos, vinculados al trabajo, por ende, les aplican el contenido que corresponde a los seguros sociales (pensiones, atención médica hospitalaria por riesgo profesional, maternidad, enfermedades) así como a programas públicos.²⁵

²⁴ Seco Martín-Romo, Marino, *La organización de la seguridad social*, Buenos Aires, Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones laborales, 2005, p. 1.

²⁵ OIT, *Extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos de América Latina y el Caribe*, México, OIT/OPS, 1999, p. 4.

1.2. GÉNERO Y ESPECIES

Cuando las expresiones sociales se asumen como categorías, la noción de “protección social”²⁶ se presenta en forma más global y amplia, por tanto, comprende a la previsión y a la seguridad social como subcategorías o modalidades.²⁷

La protección social en su carácter de “género” es concebida como un derecho fundamental para cubrir los riesgos de la vida en sociedad con independencia de la calidad de asalariado de la persona²⁸ y, en atención a este enfoque, la previsión social y la seguridad social corresponden al proceso de maduración histórica de la Protección Social Pública.

En efecto, con base en las partes que integran esta expresión: “protección”, derivada de la voz latina *protectio*, es la acción y efecto de proteger (del verbo latino *protegere*, cuyo significado es amparar, favorecer, defender) y “social”, del latín *socialitatis* se refiere a aquello relativo a la sociedad o a las clases sociales. “Pública”, del latín *publicus* significa la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa como contrapuesto a privado)²⁹ unida al concepto de “Bienestar social”, (nivel alcanzado en la satisfacción de las necesidades básicas fundamentales de la sociedad, que se expresan en los niveles de educación, salud, alimentación, seguridad social, vivienda, desarrollo urbano y medio ambiente).

²⁶ Cfr. Gonzalo González, Bernardo, *La protección social: perspectiva histórico-crítica*, Madrid, Foro de Seguridad Social, Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Técnicos de la Administración de la Seguridad Social, 2001, p. 4. Euzeby, Alain, “Protección social: valores que hay que defender”, Ginebra, *Revista Internacional de Seguridad Social*, núm. 57, 2004.

²⁷ Independientemente de que existen otras figuras que también forman parte de ella como por ejemplo la asistencia social.

²⁸ En la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, se hizo hincapié en la necesidad de adoptar criterios más amplios de protección social y se estableció el compromiso de aplicar una política para asegurar que todos dispongan de protección económica y social adecuada durante el desempleo, las enfermedades, la maternidad, la crianza de los hijos, la vejez, la discapacidad y la vejez.

²⁹ *Diccionario ilustrado océano de la lengua española*, Barcelona, Océano Grupo Editorial.

La Protección Social Pública, puede ser entendida como el amparo o defensa otorgado por parte del Estado a la sociedad, cuando se presenta algún posible daño y/o peligro que ponga en riesgo la situación de bienestar social³⁰ y para tal fin, ha implantado sistemas de administración que se diferencian por la distinta extensión del ámbito de las personas protegidas y la intervención del propio Estado para la organización de los servicios respectivos.

Ante la pluralidad de usos e interpretaciones resulta de importancia descifrar las diferencias conceptuales respecto de las nociones de previsión social, seguridad social y protección social.

II. PREVISIÓN SOCIAL

1. ASPECTOS CONCEPTUALES

Desde el siglo XVIII se discutía el papel que debían jugar las instituciones públicas en el desarrollo social. La primera mitad del siglo XIX puso de manifiesto la incapacidad del liberalismo económico para hacer frente a las necesidades sociales planteadas por la nueva sociedad industrial. La industrialización y la urbanización trajeron consigo dos cambios importantes: 1) un debilitamiento de los mecanismos tradicionales, informales y liberales para compartir los riesgos (asistenciales y de previsión individual) y 2) la introducción de nuevos eventos, principalmente, los relacionados con el trabajo y el desempleo (previsión social: seguro social).

³⁰ El bienestar social, en términos económicos puede medirse en función del incremento del Producto Interno Bruto real, el aumento en la participación del gasto social respecto al total de egresos, mejoría en la distribución del ingreso, aumento del empleo y fortalecimiento en la balanza de pagos. En el ámbito social, por el incremento en los niveles de salud, educación, vivienda, alimentación y erradicación de la pobreza extrema. Desde el aspecto ecológico, a través del combate a la contaminación, reforestación de áreas verdes y fortalecimiento de la red hidráulica y su dosificación, entre otros.

A) Mecanismos asistenciales y de previsión individual

Las primeras formas de protección obedecieron a necesidades puntuales, y en razón de ello, surgieron de manera indiferenciada o libre, algunas con carácter asistencial y otras previsionales.

En la Edad Media, la ayuda a los demás se desarrolló a través de la familia y de las relaciones de buena vecindad, las asociaciones de carácter corporativo o profesional (cofradías y gremios) y una serie de acciones caritativas cuyos beneficiarios eran los excluidos de las dos formas anteriores. Esta forma de ayuda se identificó como asistencia privada³¹ porque la caridad era ejercida por los ciudadanos dando limosna o las organizaciones religiosas con sus hospitales eclesiásticos y surgió como un instrumento protector empleado por la sociedad (a veces espontánea y circunstancial) para remediar y proteger contra la indigencia. Sin embargo, a la vez, surgieron las primeras leyes represoras contra la pobreza, mediante las cuales se intentó impedir la mendicidad y se sancionaba a quien considerándose para trabajar no lo hacía.³²

En la etapa moderna, tomó lugar la *beneficencia pública*, en donde el protagonismo principal fue ejercido por los ayuntamientos. Esta acción pública tenía dos caras, por un lado trataba de reprimir la pobreza y la mendicidad ampliando la legislación represora de las épocas anteriores, y por otro lado, se pensaba que el hombre desvalido no podía quedar a expensas de la ayuda de sus semejantes ni de las instituciones religiosas, por tanto, se necesitaba establecer una ayuda social pública, sin que

³¹ La *asistencia privada* frecuentemente se cristalizó en instituciones que crean y reglamentan personas o entidades particulares, dotándolas con fondos privados. Su fundamento radica en la caridad, entendida como deber moral evangélico y en la solidaridad cristiana de grupos sociales intermedios.

³² Cfr. López Alonso, Carmen, “Cuatro siglos de acción social de la beneficencia al bienestar social”, *Seminario de Historia de la Acción Social*, Madrid, Siglo XXI, 1986.

implicara un derecho del ciudadano. En este orden, la beneficencia pública se identificó como un mecanismo protector de necesidades sociales dirigido a garantizar al ciudadano con carácter graciable, los medios suficientes para atender sus necesidades vitales, por parte del Estado.

En la edad contemporánea y a partir de la Revolución Francesa con los nuevos principios liberales de igualdad, fraternidad y libertad comenzó a considerarse al marginado como un ciudadano, con derechos y deberes. Surgió entonces, la *asistencia social*, forma de protección aparejada con el nacimiento del Estado Liberal y la introducción del capitalismo industrial en donde se plasma el inicio de la preocupación de los poderes públicos por los problemas de los pobres y marginados como una obligación inherente a su propia concepción. De esta forma, la asistencia social aparece como el instrumento de protección de los económicamente débiles (no sólo indigentes), que no pueden por sí satisfacer necesidades sociales básicas, los cuales tienen un derecho subjetivo a la protección. Sin embargo, el peso mayoritario de la protección continuó estando en la Iglesia. Con el avance del liberalismo económico, la pobreza y las privaciones de las clases inferiores fueron considerándose como un hecho inevitable.

Respecto de los trabajadores, la protección de las necesidades sociales pasó única y exclusivamente por la previsión individual, representada por el *ahorro privado*, consistente en hacer al trabajador responsable único de su presente y de su futuro, de tal suerte que cuando llegaran los años de invalidez o vejez debía apoyarse en sus previsiones. Se produjo así la creación de instituciones de ahorro popular, sin embargo, ante el hecho de que el trabajador se encontraba en el más absoluto desamparo frente a los riesgos sociales, con jornadas de trabajo extenuantes, salarios bajos, en donde la coalición profesional era un delito, la huelga estaba proscrita y los patronos no estaban obligados a solventar los

gastos de enfermedad, accidentes de trabajo, etcétera, este sistema individual resultó ser inoperante.

Ante este escenario, los trabajadores buscaron formas de previsión colectivas, es decir, mecanismos para la solución del problema de la necesidad presente y futura de los miembros o personas que no son autosuficientes económicamente.³³ En primer lugar, en forma oculta y subrepticia en los albores del siglo XIX funcionaron las *mutualidades*, para atender necesidades, como la vejez, la enfermedad y la muerte a través de las aportaciones de sus miembros, empero a mediados de esa centuria, desapareció la prohibición y las mutualidades tuvieron existencia legal.³⁴ No obstante, que una característica de esta forma de protección fue la solidaridad, su radio de acción fue limitado; los aportantes eran personas de escasos recursos económicos y, por consiguiente, la atención de las necesidades era reducida.

Frente a la insuficiencia de las mutualidades para atender con la amplitud debida las necesidades, como segunda forma de previsión colectiva surgió el *seguro privado*.³⁵ Este seguro hacía posible incluir dentro de sus alcances a numerosos grupos de personas de distintas actividades, en virtud del cual, mediante el pago de una prima estimada en función del riesgo asumido por la aseguradora, ésta se obligaba al pago del capital del seguro, al producirse el riesgo o evento incierto y futuro materia de la convención.

³³ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1984, p. 14.

³⁴ La mutualidad fue practicada desde los más remotos siglos, sin embargo, la conciencia de clase que despertó la Revolución Francesa y las transformaciones producidas por la Revolución Industrial, unidas a la miseria de los trabajadores así como la negativa del Estado para crear un sistema de previsión hicieron que los trabajadores volvieran su mirada hacia ellos mismos y decidieron unirse para ayudar a quienes cayeran en estado de necesidad, mediante una aportación periódica de su salario.

³⁵ El seguro privado tenía ya una larga historia. La literatura señala tres grandes períodos del mismo: 1) De mediados del siglo XIV al fines del XVII donde surge la póliza de seguro; 2) Del siglo XVII a la primera mitad del siglo XIX, cuando se fundan las compañías aseguradoras; y 3) El seguro privado propiamente dicho.

El *seguro privado* representaba un paso adelante en el camino de la mutualidad, sin embargo, también estuvo lejos de solucionar los problemas derivados de los infortunios laborales porque sólo podían recurrir a él personas con capacidad económica para pagar las primas correspondientes, por ende, el trabajador continuaba completamente desamparado y, aún en caso de un accidente con motivo del trabajo, el empleador se acogía a la teoría civilista de la culpa, con la cual se deslindaba de toda responsabilidad en tanto el trabajador no acreditara que el evento dañoso se había producido por culpa de aquél. La multiplicación y necesidades de la población trabajadora, condujo al Estado a fijar su atención en ese movimiento y a delinear los primeros planes de coordinación pública para superar los esquemas limitados de la mutualidad y del seguro privado.

B) Previsión social

La expresión “previsión social” apareció en el último tercio del siglo XIX, como mecanismo protector en oposición a la “previsión individual”. Previsión, del latín *praeviso*, se refiere a la “acción de disponer lo conveniente para atender a necesidades previsibles” y Social, del latín *socialitis* significa “perteneciente o relativo a la sociedad o a las contiendas entre unas y otras clases”.³⁶

Precisamente el calificativo “social” tipificó a esta noción como el nacimiento de los instrumentos específicos de la eficaz protección de necesidades sociales, entendidas, en un sentido simple, como la falta de cosas que son menester para la conservación de la vida, y en un sentido técnico, como la carencia o escasez de un bien unida al deseo de su

³⁶ Diccionario ilustrado, *op. cit.*

satisfacción, la cual incide sobre el individuo en tanto miembro de una sociedad y sobre la totalidad o parte de la misma.³⁷

La previsión social comprendió la protección exclusiva o principalmente de los trabajadores, en las primeras épocas de la sociedad industrial. Bajo esta, se previeron los riesgos más inmediatos que pudieran afectar a la vida y a la capacidad del trabajador. En razón de ello, se identificó unida al Derecho del Trabajo en donde los sujetos protegidos tendrían un derecho subjetivo a determinadas prestaciones siempre y cuando estuvieran ligados a una relación laboral, en el período durante el cual surgieran los riesgos previstos o durante el período inmediato anterior a éste.³⁸ También, se consideró como un derecho del trabajador vinculada con la sustitución de la responsabilidad personal por la responsabilidad social de todos los empleadores.³⁹

Se identifican como principios de la “previsión social”: a) la dilución de los riesgos entre trabajadores y empleadores sujetos de una relación de trabajo y b) responsabilidad social, a través de la cual las aportaciones de trabajadores y empleadores conforman un fondo común impersonal, porque no pertenece a ningún trabajador individualmente considerado. Es un patrimonio social destinado a la realización de un fin: la reparación de los daños sufridos por los trabajadores.

Al respecto, las siguientes definiciones intentan dar cuenta del significado de la expresión “previsión social”.

³⁷ Almansa Pastor, José Manuel, *Derecho de la seguridad social*, 7ª. ed., Madrid, Tecnos, 1991, p. 32.

³⁸ En el caso mexicano, la previsión social surgió como un capítulo del Derecho laboral y complementaria del Derecho Individual del Trabajo, lo cual se corrobora con el rubro del Artículo 123 Constitucional “Del Trabajo y la Previsión Social”.

³⁹ Almansa Pastor, *op. cit.*, pp. 52-53.

Para Mario de la Cueva, “es el apoyo económico otorgado a los trabajadores así como a sus familias en caso de sobrevenir la falta de medios para subsistir por motivos naturales o involuntarios”, derivados de accidentes, enfermedades, paros forzosos, invalidez, vejez o fallecimiento”. De la Cueva, agrega que bajo esta figura, el trabajo adquirió su más alta dimensión proyectada en dos momentos sucesivos de la vida: primeramente, es la fuente humana del salario, cuya misión consiste en asegurar al trabajador una existencia diaria decorosa y, en segundo momento, es el motor de las asignaciones del futuro, cuando la actividad presente se torna difícil o imposible.⁴⁰

Según Almansa Pastor, la previsión social es el “instrumento protector dirigido a remediar las consecuencias derivadas de los riesgos sociales a través principalmente de la mecánica de los seguros sociales.”⁴¹

La Ley del Impuesto Sobre la Renta, en su artículo 8 la define como: “Las erogaciones, efectuadas por los patrones a favor de sus trabajadores que tengan por objeto satisfacer contingencias o necesidades presentes o futuras, así como otorgar beneficios a favor de dichos trabajadores, tendientes a su superación física, social, económica o cultural, que les permita el mejoramiento en su calidad de vida y en la de su familia”.⁴²

Del análisis de las definiciones se destacan las siguientes observaciones:

1. Es el trabajador como individuo el considerado por la “previsión social”.⁴³

⁴⁰ Cueva, *op. cit.*, p. 21.

⁴¹ Almansa, *op. cit.*, p. 59.

⁴² Último párrafo del Artículo 8 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

⁴³ De la Cueva asume que la previsión social, consideró en su momento sólo a trabajadores en la ley; pero plasmó los cimientos para fundamentar las finalidades de una protección social universal.

2. Los riesgos protegidos son primordialmente los denominados tradicionales que afectan la vida y capacidad del trabajador, a saber: accidentes y enfermedades del trabajo, invalidez, vejez y muerte.

Con los elementos analizados puede definirse a la previsión social como “el conjunto de medidas y/o mecanismos reparadores de riesgos (debidamente previstos y asegurados) a que está expuesto el trabajador.”

La “previsión social” al utilizar técnicas procedentes del derecho de seguros, de acuerdo con el concepto de riesgo social y su aseguramiento, dio lugar al modelo de tipo profesional contributivo. Así, su institución principal, el seguro social, se colocó en la cúspide de la evolución de las medidas de protección del siglo XIX.

2. SEGURO SOCIAL

Alemania inició la etapa de la intervención estatal dentro de la evolución histórica de la protección social a través de la creación de: los seguros sociales.⁴⁴

Con ellos surgió una nueva concepción del Estado, proclamada por Otto Von Bismarck, en su mensaje al Reichstag el 17 de noviembre de 1881: “El Estado comporta no solamente una misión defensiva para la protección de los derechos existentes, sino igualmente, la de promover positivamente por instituciones apropiadas y utilizando los medios colectivos de los que

⁴⁴ Los seguros sociales surgen en Alemania por varios factores: a) aunque la revolución industrial empezó tardíamente, se desarrolló con gran rapidez; b) se consolidó el Estado, que gozaba de una importante tradición intervencionista; c) en 1854, se aprobó la Ley sobre la Caja de Asistencias la cual obligó a trabajadores y empleadores a efectuar las aportaciones a una caja de enfermedad; d) la filosofía de las corrientes de pensamiento alemán (Hegel, Fichte, Savigny, List) fortaleció la primacía de los valores colectivos sobre los individuales; e) la situación económica y social de los años de 1870 fue decisiva en el desarrollo de la política social estatal y, f) la aplicación de una política fiscal cuyos ejes fueron los impuestos indirectos y el monopolio del tabaco.

dispone, el bienestar de todos sus miembros, especialmente de los débiles y necesitados”.

Bismarck presentó al Parlamento un proyecto de seguro social obligatorio contra enfermedades el cual alcanzó consagración legislativa el 15 de julio de 1883. En 1884 se aprobó el seguro contra accidentes de trabajo, en donde se dispuso el financiamiento a cargo exclusivo de los empleadores. Posteriormente, se expidió la Ley del Seguro de vejez e invalidez en 1889.

Los seguros sociales alemanes surgieron como respuesta al temor a la destrucción del Estado y de la sociedad por el movimiento socialista, con ello, se trató de acceder a los intereses materiales de los trabajadores y atender los problemas que las formas de protección previsionales individuales y colectivas dejaron pendientes de solución.⁴⁵

El seguro social emanó de la metamorfosis que sufrieron las técnicas jurídico-privadas de la mutualidad y el seguro privado. Bajo esta nueva figura fueron acogidas las ventajas de estos mecanismos y superadas sus deficiencias, transformando los principios individualistas del liberalismo en los fundamentos solidarios del Estado Social.⁴⁶

El seguro social adaptó los principios y técnicas de los anteriores mecanismos e incorporó otras características originales.⁴⁷

⁴⁵ González Molina, Ma. Dolores, *Nacimiento y evolución de la seguridad social*, Montevideo, Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales, 1999, pp. 5-6.

⁴⁶ De acuerdo con Almansa Pastor, se optó por tomar la experiencia de estas formas de protección, no sólo por la ventaja de una gradual evolución no revolucionaria, sino porque la aceptación de los nuevos principios solidarios fue lenta y, en la práctica, convivían con principios individualistas.

⁴⁷ Los rasgos originales del seguro social se opusieron frente a las características del seguro privado que eran: voluntariedad en el aseguramiento mediante contrato privado y con autonomía de la voluntad

- a) Obligatoriedad. Para todos los individuos sometidos a la ley.
- b) Ámbito subjetivo originario. Protección a los trabajadores asalariados.
- c) Carga financiera. Distribuida entre empleadores y trabajadores.⁴⁸
- d) Causalidad. Atención a los riesgos y causas del infortunio laboral, de tipo reparador al tratar de suplir ante todo la pérdida salarial.
- e) Estructura administrativa. Organización propia por cada seguro.
- f) Gestión. Por entidades públicas sin fines de lucro.
- g) Materia de orden público. Al contener rigurosa ordenación en lo relativo a la afiliación, cotizaciones, prestaciones, etcétera.

Del seguro privado conservó la terminología de riesgo, evento y daño. En tal seguro se entiende por “riesgo” la posibilidad de acontecer un evento o hecho futuro, incierto e involuntario que produce un daño de evaluación económica al asegurado.” De esta forma, el concepto de “riesgo” se adecuó al objeto de los primeros seguros sociales cuyo centro de gravedad fueron los eventos riesgosos que alteraban la fuerza de laboral como las enfermedades y accidentes de trabajo (aunque paulatinamente fue ampliando la protección a otras necesidades sociales).

En este orden, la protección quedó determinada por la mecánica del riesgo. Por una parte, procedía sólo si se aseguraba el riesgo con anterioridad a su concreción. Por otra, se limitaba a reparar el daño o la necesidad. En este marco, la función económico-social de la relación jurídica del seguro social consistió en indemnizar un daño provocador de un

para regular las cláusulas, incapacidad contributiva de los sujetos protegidos para financiar por ellos mismos la protección, el tráfico lucrativo con las necesidades sociales.

⁴⁸ En lugar de ser calculadas las cotizaciones en función del valor de la cosa asegurada y de las probabilidades del evento contra el cual se aseguraba, dichas aportaciones se fijaron proporcionalmente al salario de los afiliados, además la carga financiera se determinó compartida, según modalidades variables, entre el asegurado y sus trabajadores. El Estado asumió subsidios en algunas ramas (invalidez y vejez).

desequilibrio económico desfavorable en el trabajador, a través de otorgar prestaciones destinadas a compensar la pérdida representada por la inutilización de la fuerza de trabajo y el consiguiente perjuicio económico. Con base en esta terminología, en el seguro social privó la teoría indemnizatoria derivada del binomio: consecuencia-daño.⁴⁹

Con el seguro social maduró históricamente la idea de que se tiene un derecho a la protección, en donde las prestaciones son “jurídicamente exigibles”, por la contraprestación previa en forma de cuotas pagadas.

El ejemplo de los seguros sociales alemanes⁵⁰ se extendió hasta la década de los años 40 del siglo XX entre los demás países europeos con más o menos retraso, según las características socioeconómicas de cada país, aunque con algunas variantes.

En efecto, en los países continentales (Francia, Italia y España),⁵¹ los seguros, en su primera etapa fueron voluntarios o de libertad subsidiada; sus leyes resultaron de la sustitución paulatina de las organizaciones mutuales existentes. Se fundamentaron en la teoría del riesgo profesional, basados en un intervencionismo del Estado limitado que estimulaba el seguro privado en relación con accidentes de trabajo y dejaba los demás a la cobertura ofrecida por las asociaciones mutuales.⁵² Se trataba de un primer y modesto intento por conciliar la ideología dominante, en particular, el principio de autonomía individual, con las necesidades y con las exigencias de intervención social

⁴⁹ Almansa, *op. cit.*

⁵⁰ Dinamarca en 1891 estableció el primer régimen no contributivo de prestaciones de vejez.

⁵¹ El modelo continental también llamado conservador o corporativista, se caracteriza por incorporar instituciones de bienestar social adjuntas a la economía. Las prestaciones sociales son otorgadas con base al mérito, a los rendimientos en el trabajo y a la productividad, es decir, su cobertura es selectiva y jerárquica en donde opera el criterio de pertenencia a un grupo social. En este modelo, los servicios y beneficios son facilitados por el Estado directamente, su finalidad principal es mantener el “status quo” de la estructura de clases existente, facilitando una estabilidad social y apoyo al sistema.⁵¹ Pertenecen a este modelo: Alemania, Francia, Italia y España.

⁵² Rendón Vásquez, Jorge, *Derecho de la seguridad social*, Perú, Tarpy, 1992, pp. 27-28.

del poder público. En los seguros voluntarios también denominados sistema de “libertad subsidiada”, el trabajador tenía la opción de asegurarse o no, aunque se incentivaba el aseguramiento mediante subvenciones estatales.⁵³

En la etapa de libertad subsidiada las legislaciones prefirieron volcar sus esfuerzos sólo sobre el problema de la reparación de los accidentes de trabajo, adoptando el derecho de la responsabilidad civil o pública en donde los empleadores debían soportar la carga de éstos porque eran los beneficiados directos del uso de la fuerza de laboral.⁵⁴

En breve tiempo, los países continentales observaron que el seguro voluntario o de libertad subsidiada restaba eficacia a los efectos reales de previsión social generadas por el seguro obligatorio. Por su parte, el VIII

⁵³ En opinión de Paul Duran el conflicto entre el seguro voluntario o de libertad subsidiada y el seguro obligatorio ponía de relieve en el fondo la existencia de dos concepciones de la libertad, “para unos, la facultad reconocida al hombre de obligarse sólo por su propia voluntad: el individuo es libre desde el momento en que él decide soberanamente realizar un acto, incluso si las condiciones económico-sociales le obligan de hecho a abstenerse o actuar. Para otros, el hombre es libre cuando se le ha liberado efectivamente de los condicionamientos que pesan sobre él y que le dificultan su completo desarrollo en tanto persona humana”. Cfr. *La política contemporánea de seguridad social*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Seguridad Social, núm. 4, 1991.

⁵⁴ En Francia, el problema de los accidentes de trabajo fue el primer objeto de una legislación extendida a un número importante de trabajadores de la industria y el comercio: la Ley del 9 de abril de 1898 (descansaba en el principio de la responsabilidad patronal por el riesgo profesional con la mera facultad de seguro en organismos comerciales, en su mayor parte). En 1910 promulgó una Ley sobre Retiros Obreros y Campesinos, aunque nació con carácter obligatorio, entre 1911-1912 dos sentencias dictadas por la Cour de Cassation française anularon tal sentido, al señalar que la no presentación a instancias del trabajador, del documento o carta que acreditara la cotización, no permitía al empleador descontar del salario la aportación obrera, por tanto, éste no tenía responsabilidad alguna. En Italia bajo la presión obrera, en 1886 el Estado aprobó una ley favoreciendo la mutualidad voluntaria, y en 1898, se instituyó la Ley de Accidentes de Trabajo con cargo al empleador, asimismo, en ese año, se Creó la Caja Nacional de Previsión para la vejez de los trabajadores de bajos ingresos con cotizaciones a cargo de éstos. En España en 1900, se expidió con carácter voluntario la Ley de Accidentes de trabajo y en 1908 se creó el Instituto Nacional de Previsión, que integraría las Cajas gestoras existentes e impulsaría la previsión popular a través del sistema de libertad subsidiada. La decisión de optar por el seguro voluntario fue porque el país carecía de precedentes significativos, las organizaciones obreras eran minúsculas y no existía una corriente doctrinal partidaria del seguro social obligatorio. Cfr. Ministerio de Asuntos Sociales, *La seguridad social en Francia*, París, 1958; Bernard, Patrick, “Histoire du système français des retraites”, *Après demain*, núm. 395-396, 1997; Monereo Perez y otros, (Dir), *Comentario sistemático a la legislación reguladora de las pensiones*, Granada, Comares, 2004.

Congreso Internacional de Seguros Sociales celebrado en Roma en 1908, consideró no idóneo el seguro voluntario para el fin de la protección social. Las dificultades de su aplicación derivaron del espíritu imprevisor y de la insuficiencia de recursos para hacer frente a dicho seguro, pues el trabajador en general, apenas ganaba lo indispensable para satisfacer las necesidades presentes y por regla general, su salario no alcanzaba para prevenir las futuras, quedando con frecuencia sólo en poder y disposición de las clases sociales pudientes.

En efecto, el sistema de libertad subsidiada estaba supeditada a diversos y variados factores, por un lado, la existencia de un nivel de vida próspero que permitiera a los individuos destinar parte de sus ingresos a la suscripción de un seguro voluntario, por otro, la eficacia estaba condicionada a las subvenciones por parte del Estado para fomentar su aplicación, y en definitiva su ejercicio práctico dependía en última instancia de la adhesión voluntaria al seguro.

Reconocidas las ventajas de contar con seguros sociales obligatorios, ante la imposibilidad de vencer la imprevisión y satisfacer con el esfuerzo individual necesidades esenciales, éstos tomaron forma.

En Francia, los primeros seguros obligatorios se crearon con las Leyes de 1928-1930, conforme a las normas y estructuras establecidas en la legislación alemana, debido a que al finalizar la Primera Guerra Mundial, Francia recuperó los territorios de Alsacia y Lorena en poder en ese entonces de Alemania, los cuales estaban dotados del sistema generalizado de los seguros sociales, por lo que decidió mantenerlos. Con las leyes de abril de 1928-1930, se instituyeron los seguros sociales de enfermedad, maternidad,

invalidez, vejez y muerte;⁵⁵ con la Ley del 30 de abril de ese año, un régimen especial para los agricultores; y con la del 11 de mayo de 1932, el seguro de subsidios familiares (con la idea de añadir a la remuneración del trabajo un recurso destinado a compensar las cargas en la familia).⁵⁶

En Italia en 1919, se promulgaron leyes de aseguración obligatoria para los accidentes de trabajo, vejez e invalidez (donde los empleadores comenzaron a cotizar en estos riesgos) y desempleo. En 1920, se aprobó el seguro obligatorio de vejez para asalariados y, en 1928, el de enfermedad.⁵⁷

En España, a partir de 1917, el gobierno se propuso la adopción de cuantas medidas fuesen oportunas con el objeto de implantar con alcance obligatorio los seguros sociales. En ese sentido, el seguro de accidentes de trabajo existente adquirió tal carácter así como los seguros creados posteriormente, a saber: en 1919, el de Retiro Obrero; en 1923, el de Maternidad; y en 1931, el Seguro de desempleo (paro forzoso). El primero de estos seguros se consideró un derecho y no un deber, por tanto sólo cotizaban el Estado y el empleador, sin embargo, su aplicación fue hasta 1921 cuando se expidió el Reglamento General para el Régimen Obligatorio del Retiro Obrero del 21 de enero de ese año. A pesar de no cotizar el trabajador, se le estimulaba para que voluntariamente incrementara su pensión a fin de poder retirarse anticipadamente o para garantizar una indemnización a favor de sus derechohabientes.⁵⁸

⁵⁵ La Ley de 1910 sobre retiros obreros y campesinos quedó integrada en esta legislación.

⁵⁶ Mallet, Alfredo, "1883-1983: un siglo de seguros sociales", *Cuestión Social. Revista Internacional del Instituto Mexicano del Seguro Social*, México, año 1, núm. 4 y 5, 1983-1984, pp. 53-54.

⁵⁷ Guidice, F., *Compendio di diritto della previdenza sociale*, III edizione, Italia, Edizione Simona, 2002, pp. 8-10.

⁵⁸ Blasco Lahoz, José Francisco, *et al.*, *Curso de seguridad social*, 8ª. ed., Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2001, pp. 42-43.

Con el tiempo, los seguros sociales de estos países, por un lado, se expandieron a sectores cuya inserción por intereses políticos resultaba necesaria, por otro lado, se crearon nuevos seguros por separado para atender distintos riesgos sociales (profesionales, pensiones y enfermedades), cuya finalidad era “garantizar los ingresos”. Sin embargo, la aparición de los diversos seguros no obedeció a un plan de conjunto, sino fue producto de múltiples causas de tipo político, económico y social. La extensión paulatina fue a través de la creación de seguros y esquemas especiales para nuevos ámbitos (por ejemplo, los agrícolas). La especialidad y distinción consistió no sólo en el amparo a grupos personales definidos sino en la protección especial y distinta. Además, se dirigieron al aseguramiento de cada uno de los riesgos causantes de la necesidad, por ello, cada seguro social era independiente de los otros; se desarrollaban con técnicas diferentes, métodos financieros distintos y órganos administrativos propios, de tal suerte que la pluralidad de entes gestores o aseguradores jurídico-públicos fue una situación normal en el surgimiento de estos seguros.⁵⁹

⁵⁹ Venturi, *Los fundamentos científicos de la seguridad social*, citado por: Ordoñez Barba, Gerardo, “El Estado de bienestar en las democracias occidentales, lecciones para analizar el caso mexicano” *Región y Sociedad*, vol. XIV, número 24, año 2002.

Dentro de los países anglosajones,⁶⁰ la etapa de los seguros sociales de corte alemán surgió en Inglaterra con la llegada del Partido Liberal al gobierno y a través de dos leyes: a) La ley de Pensiones de Vejez (Old age pensions Act) de 1908, que estableció una pensión a cargo exclusivo del Estado, para cubrir las necesidades básicas de los ancianos indigentes en edad de 70 años; pero a condición de necesidad comprobada (en ese momento era imposible un esquema contributivo) y b) La Ley del Seguro Social de 1911 (National Insurance Act) para atención de la enfermedad e invalidez.⁶¹ En ese mismo año se expidió el Seguro de desempleo (para unas cuantas industrias), el cual en 1920 se hizo general y en 1934 se transformó en Ley de Desempleo, con nuevas bases de asistencia a los desempleados. En 1925 se aprobó la Ley que organizó un seguro obligatorio de vejez financiado por cotizaciones para pagar pensiones a los trabajadores que llegasen a los 65 años. También en ese año, se emitió la Ley de Pensiones no contributivas para la vejez, las viudas y los huérfanos.⁶²

Al igual que en los países continentales, los seguros sociales derivados de las leyes inglesas, eran dirigidos por un conjunto de organismos

⁶⁰ El modelo anglosajón denominado también liberal o residual, basa la protección de los ciudadanos en el mercado y en la familia; en donde el Estado juega un papel mínimo y subsidiario en la satisfacción de las necesidades y sólo mediante un nivel de subsistencia exiguo en la prestación de determinados servicios, es decir, el Estado actúa a través de instituciones sociales temporales, cuando el mercado privado y la familia no cubren las necesidades de sus miembros. Predomina la ayuda para aquellos que comprueban no tener medios económicos, a partir de transferencias universales reducidas o planes modestos de seguro social. Al estar basada la protección social en el mercado, el Estado intenta evitar políticas que choquen con éste, en razón de ello, su orientación predominante es hacia los pobres, con un componente de estigmatización, en tanto, los grupos más ricos dependen del mercado. Los beneficios son concedidos mediante la valoración de medios. Se fomentan los fondos privados de previsión.⁶⁰ Bajo este modelo se minimizan los efectos de la desmercantilización y se limita con efectividad el alcance de los derechos sociales. Su principio filosófico es el mérito individual. Los países que encajan dentro de este modelo son: Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia, Irlanda y Nueva Zelanda. Cfr. Espina, Álvaro, "Hacia una Reforma Gradual de los Sistemas de Pensiones en la OCDE", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115, núm. 2, Ginebra, 1996.

⁶¹ Esta ley entró en vigor el 15 de julio de 1912 y tuvo el carácter obligatorio sólo respecto de quienes recibían ingresos inferiores a 250 libras esterlinas en el año. Las personas exceptuadas de esta obligación podían contratar seguros voluntarios. El seguro estaba a cargo de cajas obreras y sociedades autorizadas y el financiamiento era tripartito.

⁶² Paralelamente, una serie de riesgos eran protegidos en forma voluntaria por las Oficinas de Seguro Industrial sobre la Vida, Sociedades Mutualistas y de *Trade Unions*.

administrativos independientes y complejos, desconectados entre sí, con principios diferentes, altos costos económicos y con las dificultades inherentes al tratamiento múltiple de problemas idénticos.

En 1919, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estableció el “seguro social” como instrumento fundamental de la protección de los trabajadores y sus familias contra ciertos riesgos sociales.⁶³ Le dio el carácter de técnica aplicable a través de un sistema obligatorio relativo a determinados riesgos, para la cobertura de los principales sectores de actividad y categorías de trabajadores.

El seguro social dejó de ser una institución europea y pasó a América Latina a principios del siglo XX,⁶⁴ no con pocas dificultades por el escaso desarrollo industrial y la dispersión de la población, entre otras causas. De esta forma, desde el último tercio del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX preferentemente, el “seguro social” constituyó el mecanismo de garantía de la pérdida de los salarios.

Por último, si bien es cierto, el seguro social vino a cubrir las insuficiencias de las medidas asistenciales y de previsión de la protección de necesidades sociales y tuvo la ventaja sobre aquellas de constituir un instrumento específico de protección, también lo es que los condicionamientos de origen le hicieron adquirir desde un principio graves deficiencias en el mejor cumplimiento de su contenido específico. En efecto, por un lado, nació para proteger sólo a los trabajadores asalariados, marginando a otros sujetos⁶⁵ que también debían ser protegidos, por otro

⁶³ La “primera generación” de normas de la OIT se basó en el concepto de seguro social. Las normas abordaron cuestiones que parecían más urgentes y estaban en condiciones de ser objeto de acción internacional (accidentes y enfermedades profesionales y pensiones).

⁶⁴ Chile inaugura la política de los seguros sociales en 1925.

⁶⁵ Independientemente que con el tiempo fue incluyendo trabajadores de mayor poder económico así como trabajadores por cuenta propia, bajo el esquema de seguro voluntario (seguro a favor propio).

lado, la protección se limitaba a reparar el daño previsto y asegurado una vez que se actualizaba el riesgo. El seguro social se constituyó, entonces, como el instrumento defensor y reparador de necesidades únicamente individuales; pero insuficiente para otras necesidades sociales (como las colectivas o la prevención, rehabilitación y readaptación derivadas del riesgo), asimismo, la protección procedía en tanto se hubiera cotizado. El aseguramiento de cada uno de los riesgos dio origen a diversos entes aseguradores y a la especialidad y distinción de la protección de grupos personales definidos.⁶⁶

III. SEGURIDAD SOCIAL

1. TERMINOLOGÍA

La literatura atribuye a Simón Bolívar, haber utilizado el término de seguridad social, en un párrafo del proyecto de constitución para Venezuela, presentado el 15 de febrero de 1819: “El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política”.⁶⁷

Sin embargo, la noción tomó gran importancia después del primer tercio del siglo XX, a partir de varios factores: 1) Un acontecimiento político-militar: la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), 2) Una necesidad social: las legislaciones de protección social sólo se aplicaban a los trabajadores y, dentro de éstos, a una porción de ellos y 3) El Informe Beveridge y los instrumentos internacionales que transformarían las instituciones de atención a las necesidades sociales.

⁶⁶ El seguro social constituyó un avance en la idea de justicia social, empero nunca pretendió erradicar la miseria humana, por lo que se consideró un instrumento de solución parcial.

⁶⁷ Cueva, *op. cit.*, p. 37.

La expresión fue usada en Estados Unidos en la Ley de Seguridad Social (Security Act) del 14 de agosto de 1935, promulgada con la finalidad de hacer frente a la crisis económica que asolaba el país; erradicar la miseria y, evitar las convulsiones sociales ha producirse.⁶⁸

Asimismo, en la Ley de Seguridad Social (Social Security) de Nueva Zelanda del 14 de septiembre de 1938, la cual tendría influencia decisiva en la legislación mundial sobre la materia por sus principios novedosos.

Igualmente, el vocablo fue acogido en la Carta del Atlántico de 1941 y en la Declaración de Washington de 1942, que sancionaron con alcance mundial su contenido al proclamar “Todas las naciones tienen el deber de colaborar en el campo económico-social, a fin de garantizar a sus ciudadanos las mejores condiciones de trabajo, de progreso económico y seguridad social”.

También, la expresión fue incluida en la resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1941. A partir de entonces, se aprobaron una serie de Convenios y Recomendaciones basados en el concepto de “seguridad social” y se establecieron algunos de sus principios.⁶⁹

El concepto moderno y la máxima expresión de “seguridad social” fue desarrollado por William Beveridge, en su informe “Seguridad Social y Servicios Afines” (Social Insurance and Allied Services) en 1942, que pugnaba por proveer servicios a los ciudadanos “desde la cuna hasta la tumba” y por insertar los seguros sociales en esquemas más amplios de

⁶⁸ OIT, *Seguridad social. Guía de educación obrera*, Ginebra, 1995, p. 6.

⁶⁹ Se conjuntaron varios instrumentos previos y se establecieron requisitos básicos en cada contingencia social sobre cobertura, prestaciones y condiciones de acceso. A esta etapa, se conoce como la “segunda generación” de instrumentos normativos de la OIT, en donde el más importante fue el Convenio 102 que estableció la llamada “norma mínima” de seguridad social.

políticas conducentes al progreso social, a través de la cooperación entre el Estado y los individuos.

Por su parte, la Declaración de Filadelfia de la OIT de 1944 elevó la seguridad social a instrumento internacional y proclamó la necesidad de extender su cobertura.

La Declaración Universal de los Derechos de Humanos de 1948, en sus artículos, 22 y 25 estableció: “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social...” “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios;...”.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, en su artículo 9 señaló el “Derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.⁷⁰

Los documentos internacionales señalados consagraron definitivamente el término de “seguridad social”, independientemente de que con el tiempo surgieron otros instrumentos jurídicos también importantes.

2. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

El proceso histórico de aparición de cada uno de los seguros sociales en forma independiente y la ausencia de visión de conjunto con la que se habían creado (carentes de unidad, uniformidad y coordinación), restaba eficacia a los mismos y desdibujaba la finalidad que se perseguía. En efecto, la existencia de dispares sistemas de seguro social, con bases,

⁷⁰ Entró en vigor el 3 de enero de 1976.

orientaciones, recursos económicos y órganos administrativos diferentes (a veces en competencia) provocaron resultados deficientes. Ante esto, los países consideraron necesario proceder a la unificación de los mismos para facilitar su desarrollo, aplicación y asegurar su máxima eficacia.⁷¹

Por ello, históricamente, la expresión “seguridad social”, aparece como una sistematización y racionalización de los seguros sociales existentes, con un objetivo más ambicioso que extendió la técnica asegurativa no sólo a otros grupos profesionales, sino también a sectores no regularmente insertos en el mercado de trabajo, con el propósito de corregir las desigualdades y redistribuir la renta, independiente del salario, en atención a una necesidad del ciudadano, dando lugar además del modelo profesional, al no contributivo. De esta forma, la seguridad social se identificó como un sistema⁷² de protección avanzado de la administración pública que permite ofrecer a la totalidad de la población de un país, o cuando menos a las tres cuartas partes, todos los servicios y prestaciones de los seguros sociales básicos.⁷³

⁷¹ El proceso de unificación de las diversas leyes de seguro social tuvo sus variantes; pueden distinguirse cuatro modelos diferentes de legislaciones: 1) Unificación, 2) Codificación, 3) Unificación mediante coordinación de servicios para la unificación progresiva de los seguros sociales y 4) Coordinación y unificación. Por ejemplo, en Alemania fue muy rápido pues se llevó a cabo en 1911, con la creación del Código Federal de Seguros Sociales cuya estructura se mantuvo vigente y sin reformas sustanciales hasta mediados del siglo XX. Asimismo, este país dio el siguiente gran momento, al elevar a rango constitucional en 1919, las bases de un sistema de protección social pública. En efecto, con la Constitución de Weimar comenzó a conformarse un nuevo ordenamiento que a la postre sentaría las bases jurídicas y morales de la intervención estatal en el desarrollo de sus sociedades, configurando y consolidando con ello, el Estado Bienestar. La principal contribución de dicha Constitución al desarrollo de la sociedad europea consistió en su fórmula de aproximación a un orden social cualitativamente distinto al prevaleciente en las economías capitalistas contemporáneas. Se propuso conciliar tres elementos: intervención estatal, mercado y democracia, sin desconocer derechos y libertades subyacentes, pero concediendo al Estado facultades para regular e intervenir en prácticas contrarias a los principios de justicia o bien general. Sin embargo, este proyecto fue interrumpido abruptamente por la irrupción del nazismo en el escenario político en la década de los 30, aunque sus trazos generales, fueron seguidos por la mayoría de los países europeos occidentales una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial.

⁷² Conjunto de elementos, dinámicamente relacionados, formando una actividad, para alcanzar un objetivo. Cfr. Von Bertalanffy, Ludwing, *Teoría de sistemas*, Petrópolis, 1976.

⁷³ Con su doble sentido de universalidad y eternidad, dejó de contemplar a las clases sociales y mira únicamente al hombre, a fin de resolver el problema de su necesidad. Tiene tres características: a)

En razón de ello, la literatura sobre la materia considera a la seguridad social como un instrumento protector más amplio que la previsión social, pues se extiende a toda la población; niveles, capacidades productivas y de consumo a protegerse ante las contingencias que puedan mermarlos. Los sujetos obtienen prestaciones debido a su necesaria participación como productores o consumidores en el desarrollo y expansión de la economía.

El término de seguridad social a diferencia de la expresión “previsión social”, no permite extraer el significado y contenido jurídico con la unión de sus vocablos. “Seguridad” viene del latín *securitas*, *securitatis* y la palabra social ya se ha referido.

Asimismo, la noción no ha sido definida en una forma consensuada en razón de la perspectiva política y jurídica desde la que se le observa así como tampoco existe un acuerdo para expresar su contenido jurídico,⁷⁴ sin embargo, sirven de ejemplo las siguientes definiciones.

Como máximo exponente, William Beveridge, en su segundo informe de 1944 “Pleno Empleo en una Sociedad Libre” (*Full Employment in a Free Society*) definió la seguridad social “como el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vivan”. De acuerdo con esta definición la seguridad social es la prevención y remedio de siniestros que afectan al individuo en cuanto miembro de la sociedad y que ésta es

dirige su acción a la colectividad en su conjunto, b) toma al individuo como componente de la colectividad y c) le interesa tener esas sumas, pero para invertir las en bienes que fortalecen la economía colaborando en el desarrollo nacional. Sólo actúa planificando su acción.

⁷⁴ De acuerdo con Almansa Pastor, la expresión no es unívoca, y ello deriva de la diversa panorámica que a través de ella se quiere abarcar.

incapaz de evitar en su fase primera de riesgo, aunque puede remediar y, en alguna medida, prevenir su actualización en siniestro.⁷⁵

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es: “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos, como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional; desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.⁷⁶ De acuerdo con esta definición la seguridad social comprende el seguro social (los regímenes contributivos), la asistencia social (prestaciones financiadas con ingresos fiscales, que se facilitan exclusivamente a quienes tienen ingresos modestos) y las prestaciones universales (las que no exigen un examen previo de los ingresos o de los medios económicos).⁷⁷

La Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS)⁷⁸ considera a la seguridad social como: “Todo régimen o programa establecido por ley o por cualquier otra disposición obligatoria que garantiza una protección, sea en prestaciones en dinero o en especie, en caso de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, desempleo, maternidad enfermedad común, invalidez, vejez, jubilación, sobrevivencia o muerte, e incluye, entre otras,

⁷⁵ Alonso Olea, Manuel y Tortuero Plaza, José Luis, *Instituciones de seguridad social*, 17 ed., Madrid, Civitas Ediciones, 2000, p.19.

⁷⁶ Las eventualidades que considera esta definición concuerdan con las enumeradas en la norma mínima sobre la materia el Convenio No. 102 de la OIT, que es el más importante de la treintena de convenios adoptados por esa organización sobre el particular en los últimos 80 años. Estos sucesos tienen efectos individuales, en razón de ello, los sistemas de seguridad social sólo se ocupan de los riesgos colectivos y los cubren indirectamente por medio de la asistencia social.

⁷⁷ OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, Ginebra, 2000, p. 10.

⁷⁸ A raíz del impulso de los debates que tuvieron lugar durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 1927, se instituyó una asociación internacional destinada a promover el desarrollo y fortalecer el seguro de enfermedad en todo el mundo. Esta decisión colectiva condujo a la creación de un organismo internacional, denominado Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales, que a partir de 1947 se conocería como Asociación Internacional de la Seguridad Social.

prestaciones por hijos y por miembros de la familia, prestaciones de salud, prevención, rehabilitación y cuidados de larga duración”. La Asociación considera que el término puede incluir al seguro social, a la asistencia social, a los regímenes de prestaciones mutuales, a los fondos de previsión, y a otros regímenes que, de conformidad con la legislación y práctica nacionales, formen parte del sistema de seguridad social de un país.⁷⁹

Desde una perspectiva jurídica, Almansa Pastor, la define como “el instrumento estatal específico protector de necesidades sociales individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera”.⁸⁰

José Pérez Leñero la considera como “parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones técnicas de ayuda, previsión y asistencia tienen por fin defender, propulsar la paz y la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual”.⁸¹

Del análisis de las definiciones anteriores pueden extraerse los siguientes elementos: se trata de una actividad estatal, protege a los individuos en cuanto a miembros de la sociedad, la protección es independiente de la actividad profesional, incluye medidas de asistencia social y de los seguros sociales, comprende solidaridad general y profesional al hacer financiar la protección mediante impuestos comunes y especiales, englobados en los presupuestos generales y obtenidos de los propios interesados, su finalidad es preventiva, reparadora y recuperadora.

⁷⁹ AISS, *Revista Internacional de Seguridad Social*, Ginebra, vol. 58, 2004, p. 3.

⁸⁰ Almansa, *op. cit.*, p. 65.

⁸¹ Pérez Leñero, José, *Fundamentos de la seguridad social*, Madrid, Aguilar, 1956, p. 35.

La seguridad social trajo consigo cambios importantes así como la introducción de nuevos conceptos que perfeccionaron la protección y sus objetivos socio-económicos. En este orden, como superadora de las deficiencias de los seguros sociales configuró las siguientes características:⁸²

a) **Ámbito subjetivo.** Protección a toda la población.

b) **Solidaridad financiera.** Contribución general aportada por todos los miembros de la sociedad según su capacidad económica, con método financiero de reparto, en base a la solidaridad general entre todos los miembros de la población.

c) **Generalidad.** Atención a los diversos riesgos y necesidades sociales, con un carácter preventivo, reparador y recuperador.

d) **Igualdad.** Protección en idéntica cuantía (nivel mínimo) la situación de necesidad sin atender a la causa productora, ni exigir requisitos de cotización previa.

e) **Gestión.** Única y exclusiva por el Estado (aunque con auxilio de entes públicos instrumentales).

El crecimiento del trabajador asalariado en las sociedades modernas, la progresiva aproximación de los niveles de vida, las necesidades más vivas en materia de seguridad y de salud hicieron posible la idea de que la protección debía extenderse a todos porque nadie estaba al abrigo de los riesgos de la existencia y, asimismo, todos debían contribuir a la realización de la justicia social mediante cotizaciones o impuestos para beneficiarse de esa nueva justicia social.

También, la seguridad social introdujo el concepto de “contingencias sociales”, en lugar de riesgos sociales. El cambio a esta expresión se debió a

⁸² Almansa, *op. cit.*, pp. 58-59.

la protección de los individuos frente a circunstancias que no se comprendían cabalmente en la noción de “riesgo”, por tratarse de acontecimientos deseados (como la maternidad, nupcialidad) merecedores de protección, en cuanto provocan una onerosidad económica o necesidad como consecuencia. Se entendió como “contingencias sociales” los eventos provocados normalmente por una necesidad individual económica traducida en la disminución o pérdida de los ingresos habituales, o bien, generadores de gastos adicionales o suplementarios.”⁸³ Con base en este nuevo concepto los sistemas de seguridad social asumieron la teoría de la necesidad derivada del binomio: consecuencia-necesidad.

La Declaración de Filadelfia y el Convenio 102 “Norma mínima” de la OIT delinearon su contenido: atención médica, prestaciones monetarias de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, vejez, invalidez, sobrevivientes, desempleo y asignaciones familiares. Este convenio, no sólo constituyó una evolución respecto de las normas de la “primera generación” (que consideraban al seguro social), al incluir una serie de contingencias sociales sino también al determinar las metas a ser alcanzadas.

La seguridad social comprende los siguientes principios: a) universalidad, resolver en forma total, en el presente y en el futuro, y en todos los pueblos, el problema de la necesidad; b) integralidad, abarcar la prevención, la recuperación, el resarcimiento, readaptación y la rehabilitación; c) expansividad, adecuarse a las condiciones cambiantes de la economía integrando nuevos tipos de contingencias a cubrir; d) Unidad de acción, centralizar la gestión de la seguridad social para optimizar recursos, y e) eficacia, las prestaciones deben permitir superar las contingencias.

⁸³ De origen patológico: enfermedad, invalidez y riesgos de trabajo; biológico: maternidad, vejez y muerte y económico social: desempleo y asignaciones familiares.

Puede concluirse que la “seguridad social” es un conjunto de medidas estatales que comprenden aspectos de asistencia social y seguros sociales con efectos preventivos, reparadores y recuperadores para garantizar el bienestar de la población.

3. SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Los sistemas de seguridad social constituyen un “conjunto de normas legales que rigen el funcionamiento de la redistribución de ingresos”. Tales sistemas aparecieron como un reflejo de los entornos políticos, económicos y sociales.

El sistema de la Ley de Seguridad Social de Estados Unidos instituyó regímenes para cubrir los riesgos de vejez, muerte, invalidez y desempleo de los trabajadores; además, estableció medidas de asistencia a favor de personas económicamente débiles (con preferencia a viudas, indigentes y ancianos), es decir, reagrupó medidas asistenciales y de seguros sociales traduciendo el deseo novedoso del poder público de afrontar en bloque el problema de la necesidad en la sociedad, al aportar un conjunto de soluciones coordinadas.⁸⁴ Tales medidas no se dirigirían únicamente a los trabajadores asalariados sino al conjunto de aquellos cuya suerte había sido golpeada por las crisis y, por tanto, requerían protección, con ello, la Ley de Seguridad Social (Social Security Act) puso de relieve los lazos entre la política económica y la política social, al comprender varias de las instituciones destinadas a la protección de necesidades sociales. Además,

⁸⁴ De la Cueva, señala que hubo antecedentes en el siglo XVIII con la Declaración de 1793 en donde se destacan tres deberes sociales: a) Proporcionar trabajo a todos los hombres, subsistencia para todos los que no estuvieran en aptitud de trabajar y hacer efectiva la instrucción.

fue la primera ley en concebirse como un “sistema integral”, por tanto, se consideró que a eso atendería la seguridad social.⁸⁵

La Ley de Seguridad Social de Nueva Zelanda del 14 de septiembre de 1938, estableció un sistema de protección contra las necesidades de toda la población. En este sistema apareció por primera vez, una organización sistemática para la eliminación radical del estado de indigencia. La idea central se basó en que todo miembro de la sociedad dispondría contra ella de un crédito alimentario a ser invocado cuando su ingreso fuera inferior a cierto mínimo. Se creaba así un sistema de prestaciones donde cada ciudadano contribuiría según sus medios y se beneficiaría de acuerdo a sus necesidades. El sistema determinó dos tipos de prestaciones: las del seguro social para aquellos cuyas rentas no excedieran de un determinado límite y las universales, otorgadas a todas las personas.⁸⁶

En el informe “Seguridad Social y Servicios Afines” de 1942, Beveridge proponía un Plan de Seguridad Social que integrase tres formas de protección: a) los seguros sociales (pensiones, salud, accidentes y enfermedades de trabajo, promoción del empleo y asignaciones para hijos), b) la asistencia social (de carácter suplementario, para aquellos no cubiertos por el seguro social, que estuviesen en estado de necesidad, sujeta a la comprobación de recursos y con prestaciones inferiores) y c) los seguros voluntarios complementarios (para los asegurados que tuviesen recursos, a fin de estimular el ahorro). Conforme a este Informe, todos deberían ser asegurados contra las consecuencias de una amplia gama de riesgos, independientemente de la situación profesional particular; las prestaciones serían uniformes y suficientes para asegurar un mínimo adecuado. El

⁸⁵ Nugent, Ricardo, “La seguridad social: su historia y sus fuentes”, *Instituciones de derecho del trabajo y de seguridad social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 612.

⁸⁶ Carrillo Prieto, Ignacio, *Derecho de la seguridad social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, p. 33.

principio de prestaciones uniformes correspondería con el de cotizaciones igualmente, uniformes. Según el Plan, en el caso de las cargas familiares y la salud, la solidaridad nacional debía expresarse por el financiamiento fiscal, para ello, el sistema debía ser completado por una política de pleno empleo y una política de salud financiada por impuestos que asegurasen gratuitamente los servicios médicos tanto curativos como preventivos a toda la población.

Después de 1945 varios países europeos se dieron a la tarea de establecer sistemas de seguridad social, ello implicaba eliminar la diversidad creada por los diversos seguros sociales existentes, uniformar prestaciones, ampliar la cobertura y disponer de una ordenación normativa pública. En principio no fue posible instituir el sistema en forma integral, empero paulatinamente fueron incorporando aspectos de éste.

En los países del modelo continental, el proceso de unificación y sistematización de los seguros sociales coincidió con el fin de la Segunda Guerra Mundial y bajo la influencia de los diversos instrumentos internacionales promulgados en ese momento a favor del establecimiento de un Sistema de Seguridad Social.⁸⁷ Se creó una aspiración profunda a la seguridad y a la garantía del mañana y también a la introducción de mayor justicia en la distribución de la renta.⁸⁸

⁸⁷ Carta del Atlántico (1941), Declaración de Filadelfia (1942), el Informe de William Beveridge de 1942.

⁸⁸ Francia, inspirada en el Informe Beveridge propuso: 1) extender la protección contra los riesgos sociales a toda la población y 2) confiar la gestión de la seguridad social a una organización única. Con la Ley del 4 de octubre de 1945, creó la Organización Nacional de Seguridad Social, a efecto de reagrupar a los organismos existentes en una red de cajas que garantizaran el sistema. Asimismo, se compactaron las diversas legislaciones de los seguros sociales con el fin de asegurar su unidad doctrinal y su completa eficacia. El 27 de octubre de 1946, se elevaron a rango constitucional los derechos económicos, sociales y políticos del pueblo y en 1956 se creó el Código de Seguridad Social que unificó los seguros sociales finalmente, sin embargo, quedó integrado por el Régimen Obligatorio (general y especiales) y los Servicios de Ayuda Social para la población desprovista de recursos suficientes y excluidos. Adicionalmente, se incorporaron las Mutuales (para brindar prestaciones complementarias a las obligatorias) y regímenes complementarios de prestaciones de retiro, como un segundo y tercer nivel de protección. En Italia en 1948, se elevaron a rango constitucional los preceptos de la seguridad social y en España, la sistematización de los seguros sociales y su transición

De esta forma, la seguridad social se constituyó en una protección o garantía de prestaciones mínimas para la población con cargo a fondos públicos. No obstante, permitía la existencia otros niveles; un segundo, si se pretendía mantener una cierta relación entre salarios y prestaciones; un tercero, adicional pagado por los individuos que estuvieran en condiciones de hacerlo.

IV. PROTECCIÓN SOCIAL

1. CONCEPTO

Tres acontecimientos pusieron en el temario internacional el concepto de “protección social” y han incidido en la consolidación de su uso en el presente siglo.

El primero, surgió en América Latina a fines de la década de los noventa. A pesar de que en la región se mostraban logros en términos de indicadores sociales básicos, en la práctica se observaban segmentos importantes de la población en condiciones de pobreza crítica. Datos entre 1990 y 2000 reportaron un mejoramiento en indicadores tales como esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo, acceso a agua

hacia un Sistema de Seguridad Social fue un proceso bastante largo, con diferentes intentos y proyectos que no pudieron concretarse por diversos motivos, entre ellos, la guerra civil. Entre 1974-1978, se configuró finalmente el sistema con la aprobación de la Constitución de 1978. El modelo constitucionalizador resultó ser ambicioso, al considerar el desarrollo de tres niveles de protección: el régimen general contributivo, un nivel no contributivo más allá de la histórica asistencia social y el privado complementario. Cfr. *Historique du système français de sécurité sociale* en: http://www.securite-sociale.fr/comprendre/histo/historique/gdes_dates.htm; Marcon Giulio, *Politiche sociali e riforma del welfare*, en w3.uniroma1.it/sles/2006/Testi/Welfare%20State.ppt y Camos Victoria, Ignacio, “*La Configuración de la prestación de jubilación en el régimen contributivo de la seguridad social*”, España, Tesis doctoral, Universidad de Girona, 2000; Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Historia de la seguridad social*, España, 2007, <http://www.seg-social.es/>

potable y saneamiento, sin embargo, al revisar cifras de pobreza e indigencia para el mismo período, se observaron estancamientos o retrocesos.⁸⁹

El segundo, fue derivado de las dificultades y efectos de la “crisis asiática” que en la región generó diversos episodios de inflación, inestabilidad macroeconómica y, en definitiva, una menor capacidad potencial del Estado para cubrir las demandas sociales de la población.

El tercero, lo constituye la “Declaración del Milenio” (donde se fijaron los objetivos y plazos de desarrollo) apoyada por 189 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas, en el año 2000, para erradicar la pobreza, promover la educación, la equidad de género y reducir la mortalidad infantil.⁹⁰

Las interpretaciones en cuanto a lo que en la actualidad debiera constituir la expresión “protección social” varía. En razón de ello, en breves líneas se presentan, algunas definiciones que hasta ahora se han formulado sobre dicha noción a la luz de las lecturas derivadas de organismos internacionales como Naciones Unidas, Internacional del Trabajo, la Asociación Internacional de Seguridad Social y el Banco Mundial así como de la literatura en la materia.

La utilización expresa y formal del término “protección social” en el Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2001, señala como primera definición: “conjunto de políticas y

⁸⁹ De acuerdo con los datos entregados por la CEPAL en Panorama Social de América Latina 2000-2003, de 18 países de la región cinco presentaron estos retrocesos.

⁹⁰ Cfr. Irarrázaval, Ignacio, *Sistema único de información sobre beneficiarios en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2004; CEPAL, *La CEPAL ante los objetivos de desarrollo del Milenio*, documento presentado en el Seminario Internacional “América Latina y el Caribe: desafíos frente a los objetivos de desarrollo del milenio, organizado por el BID, Banco Mundial, PNUD, realizado en Washington, D.F., junio, 2002. ONU, Resolución 55/e de la Asamblea General, 13 de septiembre de 2000.

programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población”.⁹¹ El Secretario General precisa que la anterior no se trata de una definición exhaustiva; en esencia es un punto de partida y en el mismo informe expone una segunda definición de protección social: “intervención colectiva de la sociedad a fin de proteger a sus ciudadanos de diversos riesgos y vulnerabilidades, mantener su bienestar y aumentar su capacidad de hacer frente a los riesgos”. El papel del Estado es vital pues debe garantizar la existencia de los marcos institucionales y normativos apropiados y que las personas conozcan sus derechos en esa esfera.⁹²

Para la OIT, la protección social comprende “no solamente los regímenes de seguridad social sino también los planes privados o no obligatorios que persiguen un objetivo similar, por ejemplo las mutuas y los planes profesionales de pensiones”. Se entiende también, “todo tipo de planes no obligatorios, estructurados o no, a condición de que las cotizaciones a los mismos no vengan determinadas exclusivamente por las fuerzas del mercado. Puede tratarse de un dispositivo de solidaridad colectiva o de un subsidio del patrón, o quizá del Estado”.⁹³

La AISS, considera a la protección social como un “conjunto de intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa una serie de riesgos y necesidades”. Esta organización incluye dentro del concepto general de

⁹¹ Informe del Secretario General de la ONU, “El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización”, Comisión de Desarrollo Social, 39º período de sesiones del 13 al 23 de febrero de 2001, p. 3.

⁹² *Ibidem*, p. 5.

⁹³ OIT, *Informe sobre el trabajo... op. cit.*, p. 32.

protección social tanto a los sistemas de seguridad social financiados mayoritariamente con contribuciones como aquéllos que son financiados básicamente con recursos impositivos de rentas generales.⁹⁴

Por su parte, el Banco Mundial define a la protección social como una “gama de medidas públicas que apoya a los miembros más pobres y vulnerables de una sociedad, y que ayuda a individuos, familias y comunidades a manejar mejor los factores de riesgo”.⁹⁵

Para el Director del Departamento de Protección Social, del Banco Mundial, se trata de “intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza”.⁹⁶

El Comité de la Protección Social de la Unión Europea la define como, “Toda intervención de los organismos públicos o privados destinados a “aliviar” a las familias y a los individuos de una serie determinada de riesgos o de necesidades, sin que ello implique ningún acto recíproco simultáneo ni ninguna disposición individual.”⁹⁷ Engloba las prestaciones dispensadas por los empleadores a sus trabajadores, a excepción de las retribuciones salariales, particularmente los complementos de las prestaciones en las situaciones de incapacidad temporal o de maternidad y, por supuesto, en casos de jubilación, invalidez y muerte”.⁹⁸

⁹⁴ AISS, *Revista Internacional* 58, *op. cit.*, p. 4.

⁹⁵ Banco Mundial, Protección social en América Latina y el Caribe, Hoja informativa de la página www.bancomundial.org/protección social.

⁹⁶ Robert Holzmann, considera que su definición y el marco conceptual de la misma es más amplia en relación a la definición tradicional del Banco Mundial. Cfr. *Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social No. 6, Banco Mundial, 2000, p. 3.

⁹⁷ Comisión Europea, *Informe sobre la protección social en Europa 1999*, Bruselas, Comisión de Protección Social, 2000.

⁹⁸ El Manual del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), toma en cuenta esta misma definición y agrega como lista de riesgos y necesidades: enfermedad/atención

Michael Cichon, define a la protección social como “Conjunto de intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa una serie de riesgos y necesidades. Esta definición involucra, la visión moderna de la protección social fundada en la integración de tres pilares: 1) el acceso a bienes y servicios básicos esenciales, 2) la protección y la prevención y 3) la promoción de oportunidades”.⁹⁹

La revista Spectrum la señala como una “nueva forma de ayudar a los sectores más vulnerables a enfrentar pérdidas repentinas de ingresos y a protegerse de mayor volatilidad y crisis”.¹⁰⁰

En México, el concepto de protección social se ha enfocado a salud entendiéndose por tal “un mecanismo por el cual el Estado garantice el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, mediante la combinación de intervenciones de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y de rehabilitación. Como mínimo deberá contemplar los servicios de consulta externa en el primer nivel de atención, así como de consulta externa y hospitalización para las especialidades básicas de: medicina interna, cirugía general, gineco-obstetricia, pediatría y geriatría, en el segundo nivel de atención...”.¹⁰¹

sanitaria, invalidez, vejez, supervivencia, familia/hijos, desempleo, vivienda y exclusión social clasificada en otra.

⁹⁹ Cichon, Michael, et al., *Financing social protection*, Ginebra, OIT-AISS, 2004, p. 39.

¹⁰⁰ *Spectrum*, Revista Semestral del Sector de Protección Social del Banco Mundial, noviembre, 2003.

¹⁰¹ Artículos 77 bis 1 y 77 bis 2 de la Ley General de Salud.

Si bien como se había señalado, el enfoque y definición de lo que debe constituir la “protección social” difiere considerablemente, sin embargo, del análisis de las definiciones se desprenden algunos elementos:

- a) Está presente el hecho de considerar a la protección social como un concepto amplio que incluye a la seguridad social.
- b) Comprende intervenciones públicas y privadas.
- c) Incorpora expresiones nuevas como “vulnerabilidad” y “volatilidad”,¹⁰² producto del contexto de la nueva economía.
- d) La protección abarca otras contingencias como la exclusión social.
- e) La finalidad no se limita a prevenir, reparar o recuperar sino que comprende el aumento de la calidad de vida y promoción de oportunidades.

2. ENFOQUES INTERNACIONALES

De acuerdo con las definiciones abordadas sobre la noción de “protección social”, aún cuando el tema es amplio y multifacético, se distinguen preferentemente los enfoques de la ONU-OIT y el Banco Mundial, que intentan perfilar el contenido del concepto.

2.1. ONU - OIT

Bajo el enfoque de la ONU y de la OIT, la “protección social” representa las respuestas de la sociedad a los niveles de riesgo o privación considerados inaceptables. Implica un acceso seguro, a formas aceptables, a mecanismos que permitan satisfacer necesidades básicas y ejercer derechos fundamentales como: el ingreso, medios de vida, empleo, servicios de salud, educación, alimentación y vivienda, porque la protección social

¹⁰² El Diccionario de la Lengua Española, define “vulnerabilidad” como la cualidad de vulnerable, es decir, que puede ser herido o recibir lesión física o moralmente y “volatilidad”, de volátil, significa mutable o inconstante.

tiene dimensiones múltiples y no se refiere únicamente a compensar las variaciones de los ingresos en efectivo mediante transferencias públicas o seguros reglamentados; comprende también programas de asistencia social para los pobres, creados para garantizar un nivel mínimo de dignidad mediante la prestación de servicios sociales a los ancianos, los niños y otros grupos vulnerables.¹⁰³

Asimismo, estas organizaciones internacionales consideran que la protección social se basa en valores de seguridad social, solidaridad y fraternidad, así como en la responsabilidad y la autoayuda. Estos valores no son estáticos, pues se ha producido un cambio en la comprensión y aplicación de la solidaridad social y otros principios. En este orden, la protección social se ocupa tanto de la privación total y las vulnerabilidades de los más pobres como de las necesidades de los que en la actualidad no lo son; pero necesitan sentirse seguros ante circunstancias adversas y determinadas etapas del ciclo de vida (en particular, el envejecimiento). El objetivo final de la protección social es aumentar la capacidad y las oportunidades de la población y, por ende, promover el desarrollo humano. Las características de las medidas adoptadas pueden determinar la participación de toda una gama de instituciones: el gobierno central o local, la sociedad civil (asociaciones de voluntarios y otras sociedades, sindicatos y organizaciones no gubernamentales) y el sector privado.¹⁰⁴

En el seno de la OIT, de una forma preeliminar, se han formulado como elementos de la “protección social”, los siguientes aspectos:¹⁰⁵

- a) Seguridad del ingreso
- b) Seguridad y salud en el trabajo y el medio ambiente

¹⁰³ Informe del Secretario General..., *op. cit.*, p. 4.

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ OIT, *Sector de protección social*, Ginebra, 2001, p. 2.

- c) Condiciones de trabajo y cuestiones de familia
- d) Pensiones y jubilaciones
- e) Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
- f) Migración internacional y la pandemia del VIH/SIDA
- g) Exclusión social¹⁰⁶

Otras fuentes, además de los aspectos tradicionales comprendidos en el seguro social y en la seguridad social adicionan los siguientes aspectos: vivienda, urbanismo, nutrición, sanidad en general, transporte colectivo, educación, medio ambiente, protección a la infancia, promoción del empleo, amparo ante situaciones catastróficas, personas de edad, con capacidades especiales. Como puede apreciarse el contenido de la protección social es integral y seguirá ampliándose según aparezcan nuevas necesidades sociales.

Para atender los elementos de la protección social que la OIT ha determinado como preeliminares y, a la vez, hacer frente a los desafíos de la economía globalizada, en su programa para el 2000-2001 se planteó como uno de sus objetivos estratégicos “Realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos”.¹⁰⁷ El cumplimiento de este objetivo se enfocó a cubrir dos aspectos fundamentales: la seguridad social y la protección del trabajador.

¹⁰⁶ Comprende no sólo la falta de acceso a bienes y servicios que subyacen a la pobreza y la satisfacción de necesidades básicas sino también la exclusión de la seguridad, de la justicia, de la representación política y de la ciudadanía”. La OIT señala que la exclusión es un socio pobre de la democracia y es el peor enemigo de una globalización integral y eficaz en la que la economía y el desarrollo social se fortalecen y apoyan mutuamente.

¹⁰⁷ Realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos constituye uno de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT dentro de la estrategia del “Trabajo Decente para Todos” y se ubica en primer lugar en la agenda política mundial al inicio del milenio. Cfr. OIT, *Trabajo decente*, Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999.

Respecto de la seguridad social, las acciones se dirigieron a ampliar el alcance y los instrumentos de los sistemas de seguridad social (incluida la economía informal, los trabajadores empobrecidos, áreas rurales, trabajadores migrantes); mejorar y diversificar las prestaciones; consolidar la gobernación y la gestión; formular una política de lucha contra los efectos nocivos de la inseguridad socio-económica. Lo anterior, implicó desarrollar programas de seguridad social y económica, de políticas y desarrollo de la seguridad social así como de los servicios financieros, actuariales y estadísticos en la materia.¹⁰⁸

En torno a la protección del trabajador, las actividades se encauzaron a mejorar la seguridad, salud, condiciones en el trabajo y el respeto a la dignidad de los trabajadores, con especial atención a los sectores más peligrosos en donde los riesgos para la vida y la seguridad son manifiestamente muy altos: agricultura, minería, construcción; trabajadores del sector informal y personas expuestas a abusos y explotadas en determinadas ocupaciones: mujeres, niños y migrantes. Adicionalmente, se orientaron a cuestiones no tradicionales: drogas, alcohol, estrés y SIDA¹⁰⁹ y a otros recientemente aparecidos como los modelos surgidos respecto al tiempo del trabajo y su organización causados por la sustitución cada vez mayor de la semana laboral tradicional por dispositivos flexibles, lo cual repercute en las familias, en las diferentes expectativas y experiencias de hombres y mujeres en el trabajo, hogar y maternidad.¹¹⁰

¹⁰⁸ Como puede apreciarse, el objetivo estratégico de OIT para extender la protección social, requiere de la aplicación de una estrategia de naturaleza multidimensional.

¹⁰⁹ Con base en la Resolución relativa al VIH/SIDA y el Mundo del Trabajo adoptada en la 88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2000, se creó un programa en el seno de la OIT con el objeto de limitar y controlar la difusión de la infección del SIDA mediante iniciativas en el lugar del trabajo, hacer frente a las consecuencias sociales y económicas de la epidemia y proteger los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias que sufren o están infectados.

¹¹⁰ OIT, *Sector de protección...*, op. cit., pp. 11-16.

En resumen, la OIT no sólo se enfoca a la prevención y protección; adopta un enfoque integral,¹¹¹ empero la atención y cumplimiento de estos aspectos, de los objetivos y la prioridad que se les asigne dependen en última instancia de las condiciones imperantes en cada país.¹¹²

Desde el enfoque de la OIT, la “protección social” implica una estrategia para su fortalecimiento en el actual proceso de globalización a fin de adaptarse a las transformaciones que están ocurriendo en la vida del trabajo (flexibilidad en el empleo y nuevos modelos de organización del trabajo que se ha traducido en una proliferación de formas atípicas, una diversidad mayor de situaciones individuales y pautas de vida laboral tanto para los hombres como para las mujeres), a las nuevas estructuras familiares, a los notables cambios demográficos y a los problemas no tradicionales.

En efecto, el enfoque es hacia el fortalecimiento de la “protección social” al confirmarla como un derecho humano y un elemento fundamental de la viabilidad y aceptabilidad de la globalización económica. Considera que brindar una protección social adecuada a la mayoría, requiere de una economía global exitosa, en consecuencia, surge la necesidad de manejar el riesgo de manera proactiva para poder aprovechar las oportunidades en términos de desarrollo y reducción de la pobreza.¹¹³

¹¹¹ El enfoque es integral por los programas que considera para la protección del trabajador: seguridad y salud en el trabajo y el medio ambiente, condiciones laborales, tiempo de trabajo y organización, trabajo y familia, protección de la maternidad, mejora de las condiciones de los trabajadores rurales y de la pequeña empresa, acoso sexual y violencia en el trabajo; migraciones internacionales, SIDA y el mundo de trabajo.

¹¹² Las funciones de la protección social pueden apreciarse con arreglo a cuatro dimensiones: una protección primaria dinámica que ampare a las personas de imprevistos y riesgos; una función de mantenimiento para satisfacer necesidades básicas; una función del desarrollo dirigida al fomento de la capacidad de la población; y una función de la justicia social encaminada a lograr la solidaridad y la integración sociales.

¹¹³ OIT, *Sector de protección ...*, *op. cit.*, p. 1.

La OIT no asume la protección social como una función residual de la política encaminada a garantizar el bienestar de los más pobres, sino como una base a nivel de la sociedad, para fomentar la justicia y la cohesión sociales, desarrollar la capacidad del ser humano, promover la creatividad y el dinamismo económico. Destaca la importancia del rol del Estado, asignándole en estrecha cooperación con las organizaciones de la sociedad civil, la responsabilidad de crear los mecanismos para impedir que grupos de intereses especiales “se adueñen” de los sistemas de protección social, así como de garantizar una reglamentación independiente del sector privado.¹¹⁴

2.2. BANCO MUNDIAL

De acuerdo con el enfoque del Banco Mundial la “protección social” se dirige a reducir la vulnerabilidad de los hogares de bajos ingresos respecto del consumo y los servicios básicos, así como permitir a las familias administrar el ingreso en forma eficaz durante el ciclo de vida completo, financiando con ello el consumo cuando sea necesario y aumentar la equidad, particularmente en términos de la exposición a las crisis y sus efectos.¹¹⁵ Bajo este enfoque, la protección social incluye:¹¹⁶

- a) Programas de seguridad social: pensiones y seguro de salud.
- b) Programas de asistencia social: empleos de emergencia, asistencia a los indigentes y transferencias de efectivo.
- c) Programas y políticas del mercado laboral.

Para atender estos aspectos con miras a proteger a los pobres y resguardar los servicios sociales en épocas de crisis, el Banco Mundial

¹¹⁴ Informe del Secretario General..., *op. cit.*, pp. 5- 6.

¹¹⁵ Banco Mundial, *El Banco Mundial y la protección social en América Latina y el Caribe*, p. 2.

¹¹⁶ Viveros, Alejandra y Morrison, Lee, *América Latina debe cubrir a mayor número de pobres, para consolidar sus logros en protección social*, Banco Mundial, 13 de noviembre, 2003, p 1.

brinda asistencia técnica y apoyo financiero para el desarrollo de programas que incluyan: redes de protección social, pensiones, intervenciones del mercado laboral y fondos sociales.¹¹⁷

Las redes de protección social están orientadas a programas diseñados para brindar apoyo focalizado del ingreso (transferencias condicionales de dinero en efectivo) y acceso a servicios sociales básicos a grupos más pobres de la población y/o aquellos que necesitan asistencia después de depresiones económicas, desastres naturales u otras situaciones que representen riesgos mayores. En materia de pensiones, se ha inducido la creación de planes de pensiones privadas con ahorro obligatorio (cuentas individuales y administración privada) y apoyo a los ingresos de la tercera edad. En torno a las intervenciones en el mercado laboral, se han diseñado programas de perfeccionamiento de las capacidades antes y durante el servicio, mejorando el funcionamiento de los mercados de trabajo y elaborando programas activos y pasivos de estos mercados.¹¹⁸ Respecto de los fondos sociales, se han financiado proyectos de pequeña escala para ayudar a los pobres a poner en práctica sus propias iniciativas (auxiliarlos a ayudarse a sí mismos).

Adicionalmente, se ha hecho hincapié en la integración de los diversos programas sociales que abordan el mismo objetivo con distintos instrumentos y sin interrelación entre ellos.¹¹⁹

En este enfoque, la protección social se focaliza en la población más desprotegida, vulnerable o críticamente pobre; las intervenciones se

¹¹⁷ Banco Mundial y la protección..., *op. cit.*, p. 3.

¹¹⁸ Se trata de potenciar capacidades para la creación de oportunidades y reducir la pobreza.

¹¹⁹ En 1999, el Banco Mundial creó un grupo de protección social para coordinar y elaborar los programas de mercados de trabajo, redes de protección y planes de seguro social de los países que recurren a los servicios de éste.

desarrollan para lograr un mejor manejo del riesgo social y se estructuran en forma de red o programas sociales integrados. Las iniciativas propician la participación de los beneficiarios y muchas de ellas definen mecanismos de control social por parte de los mismos. Asimismo, los programas determinan incentivos, requisitos, condiciones o contraprestaciones por parte de los beneficiarios, quienes deben cumplir alguna cuota de compromiso.

El Banco Mundial ha dirigido la protección social desde el marco conceptual de la gestión de riesgos sociales, haciendo hincapié en la doble función de todo instrumento de gestión de peligros: proteger a los medios básicos de vida y, a la vez, promover actividades que entrañen asumir riesgos.

En el enfoque de este organismo financiero, “la protección social” aparece como una estrategia dentro de la política social para confrontar las perturbaciones macroeconómicas recurrentes, la volatilidad y la crisis que afectan a los más pobres a fin de mitigar el impacto sobre éstos antes de que ocurran y ayudarlos a enfrentarlas una vez que han ocurrido. Lo anterior, ha implicado reformas económico-sociales e institucionales.

Robert Holzmann, director del Departamento de Protección Social del Banco Mundial considera que la definición del Banco corresponde a una definición tradicional de la “protección social” porque en gran medida está orientada hacia medidas públicas de respuesta (especialmente en intervenciones del mercado laboral, previsión y redes de protección). Propone una nueva definición y un marco conceptual llamado “Manejo Social del Riesgo”, en donde presenta a la protección social como una red de protección y a la vez como un trampolín para los pobres, a fin de que tengan la capacidad de salir de la pobreza o al menos, puedan retomar un trabajo lucrativo; visualiza a la protección como un tipo de inversión en formación de

capital humano, esto es, ayudar a los pobres a aumentar el acceso a los servicios sociales básicos y evitar la exclusión social; sugiere proporcionar a los pobres la oportunidad de adoptar actividades de mayor riesgo y rentabilidad.¹²⁰

Con la definición tradicional o la nueva, lo cierto es que el enfoque de la protección social asumido por el Banco Mundial conforma una estrategia de política social dirigida a los pobres y más que ayudar a enfrentar riesgos, se propone reducirlos o mitigarlos; dispone de una responsabilidad pública mínima, esto es, limitan las responsabilidades del Estado al combate de la pobreza mediante redes de protección (entidades como un sistema modular de programas, flexible según los patrones específicos del riesgo) que contraponen las políticas focalizadas a las universales, desestima la solidaridad de la protección y hace hincapié en la responsabilidad individual para protegerse contra los riesgos.¹²¹

Con base en el enfoque, lineamientos y condiciones determinados por el Banco Mundial, para el otorgamiento de préstamos consistentes principalmente en asegurar el financiamiento y operación de “programas sociales protegidos”, orientados a cubrir las necesidades básicas de las personas de escasos recursos, nueve países de América Latina han encauzado la implantación de sus Estrategias de Protección Social:

¹²⁰ Holzmann, Robert y Jorgensen, Oteen, *Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social núm. 6, Banco Mundial, 2000, pp. 2-3.

¹²¹ Puede establecerse una analogía con las propuestas reduccionistas de focalización propugnadas a partir del decenio de 1980, cuando el Banco Mundial en el marco de propuestas privatizadoras de las políticas sociales que constreñían la solidaridad de su financiamiento, abogó por concentrar el gasto público social en los grupos más vulnerables mediante programas focalizados, y con ello, se desmantelaron servicios universales. Cfr. Sojo, Ana, “Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL* 80, 2003, pp. 121-140.

Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México¹²² y Nicaragua. Otros más, están unificando una serie de programas de educación, alimentos, renta, etcétera, que den cobertura integrada y no aislada.

En un principio, los programas se concibieron como de emergencia porque buscaban reducir la vulnerabilidad de los pobres ante las crisis, empero progresivamente se han fortalecido y han adquirido el carácter de permanentes ante la prolongación de las crisis y la certeza de los ciclos.

3. NATURALEZA JURÍDICA

Para los propósitos de este trabajo, el concepto de “protección social” como naturaleza jurídica tiene una doble acepción: a) es un concepto dinámico, cuyo contenido ha evolucionado con el progreso social y económico, y b) es un concepto integrador que involucra y articula diversos objetivos, valores y políticas.

3.1. CONCEPTO DINÁMICO

Como concepto dinámico la “protección social” es el resultado de una larga evolución histórica y es la expresión más amplia e indicadora de los diversos instrumentos utilizados a lo largo del tiempo para afrontar la pobreza y las necesidades sociales, como derecho fundamental de las personas y ha progresado como un complemento importante de la vida y economía modernas.

¹²² En el caso mexicano, sirve de ejemplo el Programa de Oportunidades (transferencias condicionales de dinero en efectivo a familias pobres a cambio de mantener a los niños en las escuelas y llevarlos al doctor) e incentivos para que los jóvenes terminen la preparatoria para de paso integrarlos al sistema bancario, a través del uso de tarjetas bancarias y cuentas de ahorro para transferir dinero. En Argentina, Jefes de Hogares; en Chile, Solidario. Cfr. *Spectrum* 13 de noviembre, 2003.

Por ello, sus etapas corresponden al reconocimiento de un problema social que creó las condiciones para el desarrollo de mecanismos institucionales como sistemas de la administración pública, destinados a la protección de los grupos sociales, a través de numerosos servicios y prestaciones, establecidos en una legislación especializada, las cuales se diferencian a primera vista por la distinta extensión del ámbito de las personas protegidas, la intervención de tales grupos y del propio Estado para la organización de los servicios respectivos.

En este sentido, se reconoce su carácter de género, con un horizonte multifacético y más amplio que los mecanismos institucionales que la conforman, entre ellos, la propia seguridad social, a pesar de que ésta constituye su elemento esencial. En efecto, varias de sus especies o subcategorías ya expuesta aquí la integran.¹²³

a) La Asistencia Social. Identificada con los focos de pobreza o grupos vulnerables, en razón de que la raíz latina de la palabra asistencia es *assistere* y *sistere* y se refiere a socorrer, favorecer y ayudar. En la Asistencia social los beneficios son concedidos a aquellos que demandan una agenda local, de acuerdo con las disponibilidades y la demostración o prueba de la incapacidad de los individuos para suplir, por si mismos, sus necesidades personales y familiares, tienen por objeto aumentar el total de ingresos de los beneficiarios hasta cierto mínimo fijado por la sociedad, habida cuenta asimismo, de factores como el tamaño de la familia y determinadas obligaciones fijas ineludibles, empero no guardan relación con las ganancias anteriores de los beneficiarios ni con sus niveles de vida normales. El beneficio recibido no transforma al individuo en poseedor de un derecho, ya que su concesión dependerá permanentemente del poder

¹²³ El Sistema Nacional de Protección Social difiere en cada uno de los países y, asimismo, en las modalidades que lo integran y en la selección de los miembros de la sociedad que deban beneficiarse de ellas influyen distintas tradiciones, culturas, estructuras organizativas y políticas.

discrecional de un funcionario, esto es, el gobierno, nacional o local, que administra el régimen sufraga la totalidad de su costo.¹²⁴ Como puede apreciarse, la asistencia social tiene un carácter más propiamente preventivo que una garantía de derechos de la ciudadanía. Se denomina a esta relación social como ciudadanía invertida ya que el individuo o grupo objetivo pasa a ser objeto de la política como consecuencia de su propio fracaso social.¹²⁵

b) El Seguro Social. Cobertura de los grupos ocupacionales a través de una relación contractual. Basado en los principios de solidaridad que surgieron con la formación de la clase trabajadora industrial; los individuos reciben compensaciones en proporción a sus contribuciones al seguro. El esquema financiero del seguro social revela una asociación entre política social e inserción laboral, pues el modelo tripartito expresa la naturaleza corporativa de este mecanismo de organización social. Este tipo de protección es denominada “ciudadanía regulada” por referencia a la regulación ejercida por la inserción en la estructura productiva.

c) La Seguridad Social. Conjunto de políticas públicas que, inspiradas en un principio de justicia social, garantiza a todos los ciudadanos el derecho a un mínimo vital desvinculado de relaciones contractuales o contribuciones. El acceso a los beneficios sociales depende únicamente de la necesidad de los individuos. Se reconoce en esta modalidad el predominio de la relación de “ciudadanía universal”, en la medida en que los beneficios sociales son

¹²⁴ Fleury, Sonia y Molina, Carlos Gerardo, *Modelos de protección social*, BID-INDES, octubre, 2002, p. 8.

¹²⁵ En ciertos países con seguro social existe aún algún tipo de asistencia social que hace las veces de cuerda de salvavidas para aquellas personas que por una u otra razón quedan excluidas del campo de aplicación del seguro o perciben de éste prestaciones insuficientes para satisfacer sus necesidades. En otros países, la asistencia social constituye una especie de “primer escalón” del servicio público, brindada a la colectividad en general, que suele consistir en servicio médico asistencial y en algunas ocasiones prestaciones en metálico para mitigar la pobreza extrema.

asegurados, como derechos, de forma universalizada a todos aquellos que los necesitan.

d) Esquemas complementarios. Originados por la iniciativa del patrón (régimen empresarial) o, de la negociación colectiva (regímenes profesionales e interprofesionales) y por los propios trabajadores (en forma voluntaria).

Dichos esquemas suelen estar vinculados con la situación de los sistemas públicos. En algunos casos los complementan cuando la tasa de sustitución es baja, en otros, tienen como objetivo la protección a los trabajadores cuyas ganancias son superiores al salario medio cuando las pensiones tienen un tope, en otros más, sustituyen al público para determinadas categorías de trabajadores, en donde se autoriza al patrón a desafiliar del público pero afiliado a un régimen complementario reconocido.

e) Planes asociativos. Comprende la colaboración estrecha de los sistemas públicos y privados con programas pluralistas para compartir los riesgos y recursos contra la exclusión y la pobreza.

3.2. CONCEPTO INTEGRADOR

Como concepto integrador, la “protección social” involucra y articula diversos objetivos, valores y políticas. Sin embargo, aún es difícil enfocarla de forma integral a causa de que la información disponible, tanto cuantitativa como cualitativa, es fragmentaria y asimétrica, por lo que no es posible tratar todos sus componentes y aspectos técnicos.

Dentro de sus objetivos, no se limita únicamente a compensar la variación de los ingresos en efectivo mediante transferencias públicas o

seguros reglamentados. También incluye el vasto mundo de las redes de ayuda familiar, los servicios sociales basados en el voluntariado y las iniciativas comunitarias de autoayuda de variado espectro, muchas de ellas sustentadas en la práctica de reciprocidad. Igualmente, comprende formas atípicas de protección obligatoria, entre ellos, recomienda eliminación de los obstáculos jurídicos y administrativos para la incorporación de los trabajadores del sector informal,¹²⁶ para hacer los sistemas más prácticos y adaptables a las necesidades reales de los pobres; considera la promoción de sistemas descentralizados productos de la iniciativa local; la concepción y articulación puente entre los sistemas descentralizados así como diversas formas de protección e intervenciones públicas y privadas.

Como objetivos específicos, incluye la nutrición para todos, el acceso universal a la salud y a la educación, la creación de oportunidades de empleo (incluida la incorporación plena de los trabajadores rurales así como de los pequeños empresarios), la dimensión de género.

Se basa en valores de solidaridad y fraternidad, responsabilidad y auto ayuda, en razón de que ninguna sociedad integrada puede tolerar la marginación y la exclusión de los grupos de personas pobres y vulnerables, y debe ofrecer, al menos niveles de bienestar mínimo a nivel de la sociedad además de desarrollar la capacidad del ser humano y promover la creatividad y el dinamismo económico.

Sus políticas se ocupan tanto de la privación total y las vulnerabilidades de los más pobres como de las necesidades de los que no lo son en este momento pero necesitan sentirse seguros ante circunstancias adversas, en determinadas etapas del ciclo de vida y en razón de las modificaciones en la naturaleza y formas de organización del trabajo

¹²⁶ La informalidad implica desprotección.

(horario diario flexible, trabajo a tiempo parcial, trabajo nocturno y por turnos, semana de trabajo comprimida, horas anuales y trabajo de espera de llamadas). Como puede apreciarse, el concepto se dirige a vincular políticas de mercado de trabajo y de empleo con la protección, por ello, en el presente trabajo se ha preferido su uso con base en su naturaleza dinámica e integradora.

Por último, debido a que la evolución de la protección ha estado relacionada estrechamente con las condiciones del mercado laboral y, particularmente, con el empleo y al considerar la experiencia de las últimas décadas en donde la globalización ha hecho más evidentes los rezagos sociales y permite observar cómo la volatilidad puede aumentar la pobreza, dificultar el acceso de las familias de bajos ingresos a los servicios sociales vitales y perjudicar al conjunto de la sociedad en áreas críticas como salud, seguridad social, empleo, educación, etcétera;¹²⁷ la protección social se encuentra obligada a encontrar remedios a la incompatibilidad entre este proceso y la atención a las necesidades sociales, la vulnerabilidad, la volatilidad y las crisis.

La tarea consiste en definir los ámbitos de aplicación, el alcance y los niveles de protección social, es decir, el grado de solidaridad apropiado. Es un hecho que el mercado de trabajo como fuente de financiamiento es y seguirá siendo clave en el futuro, pero continuar con una fuerte vinculación produce desprotección,¹²⁸ aunque tampoco puede desvincularse porque la inserción social de las personas a lo largo del ciclo de vida se realiza a través

¹²⁷ La Unión Europea en la última década se ha enfocado a cuatro objetivos de la protección social: 1) hacer que el trabajo ofrezca más ventajas y garantizar ingresos seguros, 2) ofrecer pensiones seguras y regímenes de pensiones viables, 3) promover la integración social y 4) proporcionar una atención sanitaria viable y de alta calidad.

¹²⁸ Sobre todo en América Latina por la creciente informalidad y los problemas para generar empleos.

de tres instituciones: el sistema educativo, el mercado laboral y el sistema de pensiones.

Lo anterior, exige determinar cuál es el nivel de vinculación deseable entre protección social e inserción en el mercado de trabajo. Estos elementos serán considerados en el análisis de los modelos de financiamiento objeto de estudio de esta investigación, con miras a ofrecer una visión sobre la tendencia percibida o, concretamente, formular una propuesta.

CAPÍTULO DOS

PROTECCIÓN DE LA VEJEZ

I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

La regulación de la protección ha pasado por fases muy heterogéneas y dispares. Se puede establecer una división de esta regulación en dos grandes etapas: la primera, se extiende hasta antes del último tercio del siglo XIX con numerosas y variadas sub-etapas, algunas de carácter asistencial y otras de previsión (como se analizó en el primer capítulo)¹²⁹ y, la segunda, con la intervención directa del Estado, donde se inicia la configuración de los sistemas de protección social pública a finales del siglo XIX, con la trilogía de las leyes alemanas de 1883-1889.

Las formas en que se ha respondido a la necesidad de garantizar una protección social a la población han sido diversas, no sólo según el país de que se trata, sino también a menudo dentro del mismo. Tales sistemas de protección son el resultado de múltiples factores y se caracterizan por las diferencias existentes entre los entornos económicos, sociales, políticos e ideológicos, así como respecto de los objetivos de los gobiernos, de sus dirigentes y las soluciones propuestas.

¹²⁹ Asistencial: ayuda familiar o vecinal, caridad, beneficencia y la asistencia social. Previsión: ahorro privado, mutualidad y seguro privado.

En la mayoría de los países, la protección social pública ha estado dominada en su estructura por los sistemas de pensiones (invalidez, vejez y sobrevivencia), sin embargo, también está constituida por otros numerosos esquemas y programas que atienden a una multiplicidad de contingencias sociales (atención a la salud, enfermedad, maternidad, riesgos de trabajo, desempleo y prestaciones familiares) así como a amplios sectores de la población.

Sin embargo, todas las sociedades han considerado la cuestión de cómo atender las necesidades de los adultos mayores. Tradicionalmente, la familia y la comunidad asumieron esta responsabilidad y continúan haciéndolo de diversas maneras. Desde finales del siglo XIX varios países adoptaron medidas para la protección de la vejez, a través de los sistemas de pensiones respectivos, con miras a garantizar un nivel de vida adecuado.

El presente capítulo tiene por objetivo realizar una breve revisión del tratamiento dispensado a la vejez a lo largo de la historia y la razón de ser de los sistemas de pensiones. Posteriormente, analizar el nacimiento y desarrollo normativo de la protección social pública, con particular atención a las pensiones de vejez vigentes hasta antes de los procesos de reforma, en América Latina y Suecia a fin de identificar las restricciones de diseño e institucionales relacionadas con los problemas de operación de los sistemas públicos en la materia, así como los factores y condiciones que influyeron de manera directa en el funcionamiento de éstos, por resultar crucial para entender las “soluciones” y los “nuevos modelos” implantados en las décadas de los 80 y 90 en los sistemas de pensiones latinos y sueco ante la eficacia, fragilidad financiera y la adaptación al nuevo contexto económico.¹³⁰

¹³⁰ La crisis de financiamiento de los sistemas de pensiones vincula los desequilibrios entre el crecimiento de los gastos sociales, exigencias de crecimiento económico y acumulación de capital.

II. VEJEZ

1. NOCIÓN

A lo largo de la historia, el término de “vejez” ha pasado por diversas consideraciones, concepciones, tipos de protección y significaciones.

Literalmente la palabra “vejez” se refiere a *cualidad de viejo, edad senil, senectud*.¹³¹ Es la etapa del ciclo de la vida de todos los seres vivos en la cual se hacen presentes los problemas propios del paso del tiempo: enfermedades, disminución de capacidades, etcétera.¹³²

En un principio, la “vejez” fue considerada como un hecho natural de la vida misma y debía ser atendida en el ámbito individual en cada caso, con la miseria consiguiente.¹³³

Posteriormente, constituyó un problema social colectivo al ser agravado fuerte y paulatinamente por la industria; los empleadores empezaron a rechazar a los que por su edad avanzada ya no podían competir en productividad con el trabajo de los jóvenes; de esta forma, resultaba una vejez económica anterior a la fisiológica.¹³⁴

Esta idea corresponde a la construcción social de la “vejez” como un asunto de pobreza. La sociedad consideró que la edad de los viejos constituía una condición de fragilidad en donde descendían bruscamente del nivel de subsistencia al de pobreza con más facilidad que en otras etapas, por ende, debía protegerse a las personas de edad.¹³⁵

¹³¹ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, vigésima segunda edición, Madrid, 2000.

¹³² Por su parte, el envejecimiento, es el proceso que ocurre a lo largo de toda la existencia.

¹³³ Cfr. Elder, Ch., “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos”, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993.

¹³⁴ Bach, Federico, *Los seguros sociales en el extranjero*, México, Ferrocarriles Nacionales de México, Estudio Número 4, Serie A, 1932, p. 23.

¹³⁵ Huenchuan Navarro, Sandra, *Políticas de vejez en América Latina: una propuesta para su análisis*, Santiago, CELADE- División de Población de la CEPAL, 2003, p. 5.

2. RAZÓN DE SER DE LAS PENSIONES

A finales del siglo XIX, la vejez se convirtió en objeto de protección pública al asumirse como una categoría social distinta, compuesta por personas que en razón de su edad merecían consideraciones especiales. El momento de desenlace de la vida se convierte en una fuente generadora de múltiples problemas ligados a la pérdida de la capacidad productiva y a la disminución de los ingresos económicos propiciados por los problemas generados por dicho deterioro, de suerte que el envejecimiento (el efecto de llegar a la vejez) fue reconocido como un problema del Estado, porque si bien directamente afectaba al trabajador, indirectamente aquejaba a la sociedad, por ello, fue la base y origen de las pensiones públicas de vejez de tipo contributivo. La intervención estatal obedeció a varias razones, entre algunas, pueden señalarse:

1. Limitar el mercado. Los mercados libres no funcionan de forma adecuada para dar a todos los ciudadanos una protección financiera idónea durante el retiro de la vida laboral, si no hubiera intervención estatal.

2. Mitigar la pobreza: A medida que se desarrollan las economías, se debilitan los lazos familiares amplios y los gobiernos aceptan tradicionalmente la responsabilidad de asegurar un nivel de vida mínimo a las personas mayores.

3. Miopía. Muchas personas no se aseguran ante los riesgos que puede provocar una interrupción temporal o permanente de sus ingresos, aún cuando por el hecho de trabajar podrían atender adecuadamente sus propias necesidades durante el retiro. En ausencia de un mandato del Estado, algunos no tendrían la previsión o disciplina suficientes para ahorrar lo requerido y cuando pudieran darse cuenta de su error sería demasiado tarde.

4. Proteger a los prudentes frente a los “imprevisores”. Al creer la gente que la intervención estatal asegurará a todas las personas mayores un nivel de vida mínimo, algunas tomarían la decisión consciente de no ahorrar, por ende, a fin de evitar pagar por los imprudentes, los miembros de la sociedad obligan a todos a hacer su aportación.

5. Reducir la incertidumbre. Respecto al hecho de que cada persona realice sus propios planes de retiro y se sujete al ritmo de la actividad económica futura, las inversiones y rendimientos de éstas, la duración de vida, etcétera.¹³⁶

En este orden, a largo del siglo XX se desarrollaron sistemas de pensiones, organizados, en tiempos diferentes, con base en fuentes y orígenes similares. Asimismo, la comunidad internacional en su conjunto, como puede constatarse en la Constitución de la OIT y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, reconoció la necesidad de asegurar la protección de las personas de edad.

De esta forma, los sistemas de pensiones empezaron a jugar un papel fundamental en la sociedad. A través de ellos se buscó resolver institucionalmente un problema esencial del ciclo de vida de los individuos que la integran, mediante la construcción de mecanismos para proveer ingresos evitando retrocesos bruscos en el consumo y en la calidad de vida, cuando las personas son precisamente más vulnerables. A tal fin, se establecieron obligaciones con el propósito de limitar los riesgos involucrados en la imprevisión personal y, de esta forma, anticiparse a las consecuencias sociales futuras de ese comportamiento. Las pensiones se convirtieron en los

¹³⁶ Cfr. Thompson, Lawrence, *Más vieja más sabia: La economía de las pensiones públicas*, México, CISS, AISS, The Urban Institute Press, Serie Estudios 45, pp. 51-66. CISS, *Problemas de financiación y opciones de solución. Informe sobre la seguridad social en América 2002*, México, 2002, pp. 6-11.

logros más importantes de la sociedad y una característica importante de las economías modernas, en la reducción de la pobreza en la tercera edad.

Por ello, los sistemas de pensiones de vejez asumieron como objetivos sociales:

a) Asegurar la estabilidad de ingreso al momento del retiro del mercado laboral, evitando caídas abruptas en el poder adquisitivo y el consumo en una etapa de la vida caracterizada por una mayor vulnerabilidad y el aumento de necesidades en el ámbito de la salud.

b) Prevenir la pobreza en la vejez, procurando ingresos compatibles con niveles mínimos de subsistencia en esta etapa de la vida, aún cuando no se haya contribuido lo suficiente al sistema.¹³⁷

3. CONCEPCIONES

3.1. Invalidez presunta (o para el trabajo)

A partir del seguro obligatorio de vejez alemán de 1889 y durante la primera mitad del siglo XX, las legislaciones concebían a la “vejez” como una invalidez debida a la disminución de las capacidades físicas y mentales para trabajar a cierta edad. Inspirados bajo la idea de que a determinados años, las facultades del trabajador se ven mermadas, se consideró injusto obligarle a continuar sus actividades laborales, esto es, la incapacidad acompañaba a la vejez.¹³⁸

¹³⁷ Algunos países, sobre todo, los que establecieron sistemas de seguridad social, aceptaron tradicionalmente la responsabilidad de asegurar un nivel de vida mínimo a las personas mayores. Asimismo, el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, estableció entre otros aspectos, proporcionar subsidios de vejez no contributivos y otras ayudas a todas las personas que, alcanzada la edad establecida en la ley, no hubieran finalizado el periodo de calificación contributivo y no tuvieran derecho a una pensión de vejez u otro tipo de prestación o ayuda y carecieran de ingresos de otra fuente.

¹³⁸ El seguro de vejez alemán disponía que las pensiones debían concederse sin prueba de invalidez a partir de los setenta años de edad.

Por su parte, la “invalidez” como tal se consideraba “una vejez prematura”. Por ello, ambos riesgos, en muchos países, aparecieron ligados en el mismo seguro, cubiertos simultáneamente por una sola prima y recursos administrados conforme a reglas comunes, cuyo objetivo era la reparación de los daños por la pérdida de la capacidad para el trabajo.

Tal criterio, en su oportunidad, fue adoptado por la OIT en 1944, en la Recomendación 67, sobre “Seguridad de los medios de vida”, al establecer no sólo disposiciones paralelas para las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia sino además al señalar los supuestos en que debía pagarse la pensión de vejez: cuando se alcanzara la edad prescrita, en donde el trabajador fuera incapaz de efectuar el trabajo eficiente; la incidencia de la enfermedad y de la invalidez fuera elevada o el desempleo, si lo hubiera, fuera permanente.¹³⁹

3.2. Derecho al descanso

A mediados del siglo XX la concepción inicial sufrió un viraje. La “vejez” empezó a considerarse como un derecho del individuo, el derecho al descanso del que se hace acreedor quien después de pasar una parte importante de su existencia desarrollando una actividad profesional, decide finalizar su vida laboral y pasar al retiro o jubilación.

Ambos conceptos, aluden a la acción de cese de la actividad profesional y, en su caso, el pase a la condición de pensionado. Sin embargo, tienen una diferencia de matiz de carácter histórico.

a) Retiro. Se asimila con la separación de la vida laboral activa, que en su conformación histórica suponía o implicaba precisamente el recogimiento.

¹³⁹ OIT, *Regímenes de pensiones*, Ginebra, 2001, p. 29.

b) Jubilación. Proviene etimológicamente del vocablo latino *jubilare* (acción de jubileo, alegría). En ocasiones también se refiere a eximir del ejercicio, por ancianidad o por imposibilidad física, a la persona que desempeña un cargo o tarea; pero no lleva necesariamente incorporada esa noción de separación absoluta de la vida activa que sí comporta el retiro, esto es, no impide al pensionado dedicarse a otras labores si aún posee capacidad para el trabajo.

Esta nueva concepción permitió el perfeccionamiento de los seguros de vejez y su anclaje sólido en la legislación social de los distintos países, representando el componente más importante de todas las prestaciones.

A partir de entonces, la vejez interesó a la protección social pública desde el aspecto cronológico, biológico y sus consecuencias económico-sociales. En atención a esta segunda concepción, se asumió como objetivo de la pensión de vejez “garantizar el nivel de vida de las personas en edad avanzada mediante el pago de prestaciones en metálico que tienen por objeto constituir la mayor parte cuando no la totalidad de sus ingresos”.¹⁴⁰ En este sentido el retiro o la jubilación, fueron considerados como la fijación de una edad a partir de la cual, la sociedad a través del Estado, releva al trabajador de la obligatoriedad de seguir laborando, le reconoce el derecho al descanso y le proporciona los medios económicos para vivir sin trabajar.

La OIT a través del Convenio 102 “Norma mínima” de seguridad social” (1952) y el 128 (1967) así como la Recomendación 131 (1967), ambos sobre invalidez, vejez y sobrevivientes, también cambió su criterio inicial y determinó que la contingencia cubierta consistía en la supervivencia

¹⁴⁰ Al tener claro cuál es el objetivo de las pensiones de vejez, es común encontrar en las legislaciones el nombre de la contingencia y su protección, es decir, a qué da derecho, mas no así una definición del concepto de “pensión de vejez”.

más allá de una edad prescrita.¹⁴¹ Asimismo, estableció la diferencia entre la “edad que da derecho a pensión” y la edad de jubilación. La primera, se entiende, como la edad mínima en que una persona asegurada cumple con los requisitos de calificación para recibir una pensión normal de vejez.¹⁴² La segunda, es la edad en que un trabajador deja de ocupar un empleo remunerado permanente y sustancial por haber cumplido con una edad avanzada. Ésta puede tener efectos antes o después de la edad que da derecho a pensión, aunque ello depende en grado relativamente importante de la situación del mercado de trabajo.¹⁴³

Por tanto, la edad de derecho a la pensión no impide que el trabajador se dedique a otras labores si aún posee capacidad para el trabajo,¹⁴⁴ esto es, la posibilidad de percibir una pensión que garantiza un ingreso adecuado influye en la decisión del trabajador para solicitarla o no.

Con lo anterior, se eliminó la idea de considerar a la pensión de vejez como una reparación de la incapacidad para el trabajo. Por el contrario, se constituyó en la gratificación y un derecho a gozar de un descanso justificado, en el momento en que el trabajador cumple con cierta edad, en compensación de sus esfuerzos, logros y cotizaciones a lo largo de su vida laboral.¹⁴⁵ En un significado más amplio se adujo como la protección del ingreso económico del trabajador, su salud y la de sus beneficiarios al momento de pasar de la situación activa a una de inactividad que implica el cese de retribuciones económicas.

¹⁴¹ Previo al Convenio 102, la OIT había regulado en 1933 la protección de la vejez en la industria y en la agricultura, en los Convenios 35 y 36, respectivamente.

¹⁴² La edad de 65 años representa el nivel máximo establecido en las normas internacionales del trabajo de la OIT que prevén, no obstante, excepciones para algunas actividades laborales penosas, peligrosas o insalubres.

¹⁴³ Este criterio es más usado por el empleador para jubilar a un trabajador.

¹⁴⁴ OIT, *Regímenes ...*, *op. cit.*, p. 28.

¹⁴⁵ Las pensiones concedidas inicialmente a los funcionarios públicos y a los militares obedecían a la idea de la “compensación” por los servicios prestados y al principio del derecho al descanso.

3.3. Mecanismo de política de empleo

A partir de la década de los ochenta, criterios de carácter demográfico, económico y social (nivel de promedio de envejecimiento de las personas protegidas, estructura por edades y el costo de financiamiento de las pensiones), en particular, en un contexto económico caracterizado especialmente por un elevado desempleo y una persistente inflación, con consecuencias negativas para las prestaciones de largo plazo dieron lugar a una tercera concepción acerca de la “vejez”, ligada a la política de empleo.¹⁴⁶

La idea de que el trabajador pueda retirarse de la vida activa a cierta edad eligiendo libremente ese momento, dentro de un período determinado y en forma progresiva, es la principal característica de esta nueva concepción. Ésta, reconoce el carácter diferenciado y progresivo del envejecimiento de cada persona y el deseo general de mayor libertad en las posibilidades de organización de la vida activa del ser humano.

En este marco, se asume que gracias a las mejoras de la salud, esperanza de vida, la actitud respecto del trabajo, los intereses, etcétera, el envejecimiento de las personas varía, por tanto, corresponde a ellas determinar el disfrute de su pensión a una edad en la que aún están en óptimas condiciones físicas y gozan de buena salud. Asimismo, se acepta que un cese repentino de la actividad, sobre todo, cuando no es deseado, puede tener efectos psicológicos graves en el futuro pensionado. En este sentido, en 1980 la OIT en la Recomendación 162, “Sobre los trabajadores de edad,” previó una reducción progresiva de la duración del trabajo compensada con una prestación adecuada.

¹⁴⁶ Cfr. OIT, *La protección de la vejez por la seguridad social*, Ginebra, 1989. Schultz, James H., “Evolución del concepto de “jubilación”, con miras al año 2050”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53, núm. 1, 2000.

De esta forma, el retiro es considerado una recompensa importante al final de la vida laboral, que permite a la gente emprender nuevos proyectos y cambiar su estilo de vida. Estas ideas son la fuente de nuevas concepciones relativas a los años y a diversas formas de flexibilización de la edad prescrita para la pensión:

a) Pensión completa. La cantidad es acorde al cumplimiento de los requisitos (edad y año de contribuciones).

b) Pensión reducida (retiro anticipado). El pago se basa en el número de años considerados. La reducción, por un lado compensa en cierta medida la ventaja de pensionarse por razones de conveniencia personal y, por otro, tiene por objeto evitar que su costo sea cubierto por los otros asegurados.¹⁴⁷

c) Pensión aumentada (retiro aplazado). El monto se incrementa con arreglo a un coeficiente proporcional al número de años durante el cual se suspende el pago de la pensión.¹⁴⁸

d) Pensión combinada o no con trabajo (retiro progresivo). Permite al trabajador de edad, la posibilidad de reducir su actividad profesional durante varios años antes del momento de pensionarse o incluso después, puesto que se fijan al mismo tiempo límites mínimos y máximos. La pérdida de ingresos resultante de la reducción del tiempo de trabajo es compensada, en parte, con el pago de una pensión parcial.¹⁴⁹

Tales fórmulas llevan a una individualización creciente de la edad de retiro, ofreciendo al futuro pensionado elegir entre varias posibilidades, esto es, la tendencia es hacia la aplicación de una edad, según las preferencias de cada uno, para la adquisición del derecho a pensión.

¹⁴⁷ Esta disposición se adoptó, principalmente en Europa, con miras a promover el empleo de un gran número de jóvenes, pero implicó, el retiro de los trabajadores de edad en algunos casos amenazados con ser despedidos.

¹⁴⁸ Esta medida se ha utilizado como paliativo para compensar los bajos niveles de las pensiones.

¹⁴⁹ Esta forma pretende evitar la ruptura repentina que causa el retiro, por ello organiza la transición entre el trabajo completo y aquél.

4. SISTEMA PÚBLICO Y MÉTODO FINANCIERO

Los primeros sistemas públicos de pensiones a nivel internacional, principalmente durante los primeros años del siglo XX se basaron en el seguro social.¹⁵⁰

En atención a dicho seguro, el sistema público asume las siguientes características:

a) El derecho a pensión se determina en función de la vida activa del beneficiario. La prestación es definida porque está regulada en la ley (la cual fija un mínimo y máximo), es decir, está determinada la forma de cálculo.

b) Los gastos se sufragan mediante cotizaciones del empleador y del trabajador, con o sin subvenciones del Estado. Las cotizaciones no son definidas porque no son fijas sino inciertas, pues tienden a aumentar en el largo plazo debido a varios factores, como la maduración del programa, el envejecimiento de la población y cambios en las prestaciones.

c) Como método financiero para asegurar fondos suficientes a efecto de pagar las prestaciones en el momento necesario y mantener el equilibrio financiero entre recursos y gastos,¹⁵¹ la mayor parte de los sistemas funcionan como de reparto simple,¹⁵² aunque en varios países, en sus inicios operaron con capitalización colectiva, pero en la aplicación del sistema hubo muchos errores y malentendidos (olvidar que se trata de un sistema y de

¹⁵⁰ Algunos países se basaron en sistemas no contributivos de prestaciones, financiados con fondos públicos, en algunos casos de carácter universal y en otros con asistencia social (sujetos a la verificación de medios de vida).

¹⁵¹ El método financiero es el plan que se adopta para equilibrar ingresos y egresos a lo largo del tiempo, distribuyendo la carga financiera entre diferentes grupos de generaciones de cotizantes.

¹⁵² Dentro del método financiero de reparto se encuentran: reparto simple o anual y reparto de capitales de cobertura (empleado comúnmente en riesgos de trabajo).

unos beneficios a largo plazo, en donde los excedentes de cada año no eran utilidades sino remanentes afectos a reservas técnicas).¹⁵³

En el método financiero de reparto simple, el ingreso anual se utiliza para sufragar las prestaciones en el mismo año. Por ello, es conocido también como de “solidaridad intergeneracional”, pues las personas en edad de trabajar compran, por la vía de financiamiento de las pensiones de quienes se han retirado de la fuerza de trabajo, el derecho a que las futuras generaciones financien a su vez sus pensiones cuando ellas se retiren de la etapa activa.

El reparto, exige anualmente balances actuariales, esto es, evaluar los costos de las prestaciones y establecer el nivel de los ingresos necesarios para cubrirlos, máxime que el sistema va madurando y la población envejeciendo.¹⁵⁴

En teoría, el método financiero de reparto no prevé la acumulación de reservas o éstas son muy pequeñas,¹⁵⁵ porque en un principio genera grandes superávits financieros en razón de que no tiene cantidad de pasivos. Cuando el sistema madura, requiere cambios de tasas para constituir reservas a fin de contar con un flujo de ingreso suficiente para sufragar los gastos de las pensiones.¹⁵⁶

¹⁵³ El método de capitalización colectiva, acumula una reserva que puede o no mantener en equilibrio el programa durante un período de tiempo pero no indefinidamente. Cfr. Bonilla García, Alejandro, “Análisis técnico básico de los sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina”, *La seguridad social en América Latina, al término del siglo XX*, México, CISS, Serie Estudios 35, 1997.

¹⁵⁴ Un método de valuación es la técnica que permite valorar en la forma más apropiada la aplicación de un determinado régimen financiero.

¹⁵⁵ Este método de reparto se utiliza para prestaciones a corto plazo.

¹⁵⁶ La tramitación y discusión del incremento de los aportes resulta muy compleja desde el punto de vista político.

Otros métodos financieros usados en menor medida en los sistemas públicos, en su vertiente de capitalización colectiva son:

a) Prima media uniforme. Tiene como característica mantener el equilibrio por tiempo indefinido (o por unas décadas), mediante una prima fija (cotización) calculada actuarialmente con base en las estimaciones de las obligaciones futuras (considerando variables demográficas, económicas, etcétera). Asimismo, el método requiere no aumentar las prestaciones sin ajustar los correspondientes ingresos, pagar total y puntualmente los ingresos programados, administrar los fondos de reservas con eficiencia y realizar balances actuariales periódicos.

b) Prima media escalonada. Este método consiste en fijar, cada vez, una tasa de contribuciones o “prima” fija para un período limitado de equilibrio, de 5 a 10 ó 15 años, variando la prima de un período de equilibrio a otro hasta estabilizarse cuando el régimen se encuentra en un estado estacionario. La carga al iniciar este método es relativamente baja y, por ende, no constituye un peso excesivo para una economía poco desarrollada; pero aumenta gradualmente conforme también se desarrolla la capacidad económica del país. Tiene la ventaja de adaptarse flexiblemente a las variaciones en la estructura demográfica de la población protegida, a variaciones en las bases biométricas y a las variaciones económicas. Además, permite la acumulación de reservas, cuya inversión puede ser un factor importante en el desarrollo económico.

III. PENSIONES DE VEJEZ EN EL MARCO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

1. AMÉRICA LATINA

1.1. Antiguo sistema

América Latina configuró su protección social, a principios del siglo XX.¹⁵⁷ Su historia y tradición, las semejanzas en costumbres y psicología, la analogía en no pocas condiciones de orden económico-social propias de países en desarrollo, permiten un análisis en conjunto del desarrollo histórico-jurídico de la institución.¹⁵⁸

El modelo de protección social pública no es uniforme en la región, en razón de los períodos en que nacieron los seguros sociales en estos países, sin embargo, permite distinguir tres épocas principales, aunque ellas se superponen parcialmente. Estas etapas coinciden, en cierta forma, con la clasificación moderna y más empleada en las últimas décadas en: pioneros, intermedios o tardíos.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Los antecedentes en materia de protección social en América Latina se remontan a tiempos prehispánicos, de la colonia e independencia hasta llegar a la fase moderna (siguió el proceso occidental europeo, al pasar de las asociaciones mutuales hacia la conformación de los seguros sociales). Dentro de estas etapas es posible observar diversas medidas asistenciales y de previsión individual y colectiva (solidaridad de grupo, mutuales, montepíos, etcétera). Asimismo, a finales del siglo XIX existieron una serie de leyes aisladas y de alcance limitado para cubrir sectores de la población muy reducidos en materia de pensiones, empero por sus características tan sólo constituyeron tímidos e incompletos antecedentes de un sistema de seguro social.

¹⁵⁸ La evolución en la protección estuvo antecedida por los avances sociales que en poco tiempo se consolidaron en las legislaciones laborales y, por ende, estas formas de protección fueron reemplazadas por la intervención estatal a través de los seguros sociales.

¹⁵⁹ Carmelo Mesa Lago, ha diseñado una tipología considerando no sólo las etapas de surgimiento de los seguros sociales en América Latina sino también sus niveles de desarrollo social y económico. Bajo estos elementos ha clasificado a los países en: pioneros, intermedios y tardíos. Véase. *La Reforma de la Seguridad Social y las Pensiones en América Latina. Importancia y Evaluación de las Alternativas de Privatización*, INCAE-AID, Quito, 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*, No. 1, julio, México, 2001, pp. 47-64; “La Reforma Estructural de Pensiones en América Latina: Tipología, Comprobación

A) PRIMERA ÉPOCA

Los primeros países en implantar su protección social pública, en su modalidad de seguro social, se ubican en la etapa que inicia a comienzos del siglo XX y se extiende aproximadamente hasta 1930. Estos países denominados “pioneros” son: Cuba, Brasil, Argentina, Chile y Uruguay. El grupo tiene características ligadas al desarrollo histórico, político y cultural muy particular del Cono Sur que explican, en parte, el liderazgo ejercido en la protección social. El importante flujo de inmigrantes europeos hacia la región a fines del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, jugó un rol de presión en los sistemas políticos para obtener prestaciones sociales, a causa de la gran cantidad de trabajadores, entre los que se encontraban anarquistas, comunistas y socialistas, lo que permitió la creación de un movimiento obrero más rápidamente que en el resto de la región.¹⁶⁰

Este grupo comparte algunas similitudes con los países europeos en cuanto al nacimiento y desarrollo de los seguros sociales, de tal suerte, es posible identificar tres etapas específicas en la evolución histórica-jurídica de tales instituciones sociales: a) nacimiento, b) expansión y c) unificación.

Nacimiento. Estos países iniciaron su protección social pública con legislaciones en materia de pensiones de retiro, vejez y de sobrevivencia, completados algunas veces por pensiones de invalidez, debido a una tradición ya establecida en los mismos desde el siglo XIX, de otorgamiento de pensiones por el Estado a determinados grupos de empleados de gobierno, fuerzas armadas y policía para quienes la protección significaba una prioridad. Estas legislaciones poseían las características generales de los seguros sociales, esto es, obligatoriedad, profesionalidad, prestaciones

de Presupuestos y Enseñanzas”, *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de Reforma*, 3ª. ed., OIT, Lima, 2001, pp. 77-164.

¹⁶⁰ CISS, *Estructura jurídica de la seguridad social y sus instituciones en América*, “Subregión III-Cono Sur”, México, Serie Estudios núm. 30, 1997, p. 13.

proporcionales a las remuneraciones y su financiamiento se realizaba por aportaciones. La administración estaba a cargo de instituciones denominadas Cajas. La existencia de las “Cajas de jubilaciones y pensiones” para estos grupos sociales, cubiertas con fondos propios, garantizaba el pago periódico de las prestaciones independientemente de las vicisitudes de la vida política.¹⁶¹

Expansión. En el período de 1935-1950, las pensiones de retiro o vejez se extendieron por medio de la aceleración de seguros diferentes y separados (con subsistemas o regímenes cada uno), dirigidos a ciertos sectores privados, porque su situación parecía justificar una protección especial o porque disponían de mejores medios de presión debido a una organización gremial sólida y a una posición estratégica dentro de la estructura socioeconómica de cada país: ferroviarios, marítimos, bancarios y otros grupos bien definidos,¹⁶² empero tales seguros eran creados sin técnica y su desarrollo posterior se caracterizó por improvisaciones.¹⁶³

La evolución institucional experimentada por los seguros de retiro, vejez e invalidez creados por estos países se caracterizó por: a) una progresiva afiliación de nuevos grupos de asegurados, en un proceso de universalización de la cobertura, en donde los sectores con mayor poder de organización y presión sobre el gobierno lograron una cobertura más

¹⁶¹ En Argentina, 1904, 1923 y 1930. Uruguay, 1925; Brasil, 1920; en Cuba la primera legislación aparece en 1913. Cfr. CISS, *La seguridad social en Argentina*, México, 1995, Serie Monografías, No. 17; Peñate Rivero, Orlando, “La experiencia cubana”, *Evolución actual de los regímenes de pensiones*, México, CISS, 1994; Bertranou, Fabio M, “Protección social, mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social, *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*, Santiago, OIT, 2005; CISS, *La seguridad social en Brasil*, México, Serie Monografías núm. 16, 1995.

¹⁶² OIT, *La seguridad social en las Américas*, México, 1967, p. 2.

¹⁶³ Chile constituye la excepción en un doble sentido, entre los países de la primera época porque: fue el único país que implantó en 1924 un régimen general de seguro social obligatorio y el régimen además de cubrir la invalidez, vejez y muerte incluyó la rama de enfermedad-maternidad.

temprana (casi total) y, b) una tendencia hacia la diferenciación en materia de prestaciones (subsistemas o regímenes) y una pluralidad institucional.

En efecto, la protección paulatina de los riesgos de trabajadores en forma fragmentada a través de múltiples seguros y regímenes que de forma gradual cubrían a sectores ocupacionales cerrados, cada uno de ellos con sus propias legislaciones, beneficios, financiamiento e instituciones de administración, crearon un sistema estratificado de tipo ocupacional, con diferencias no justificadas en el nivel de cobertura, contingencias y condiciones de acceso, es decir, funcionaba una estructura piramidal con grupos relativamente pequeños de asegurados protegidos por subsistemas privilegiados en el ápice y centro, y la mayoría de la población con subsistemas más pobres de protección en la base. La administración se confió a diferentes instituciones denominadas “Cajas” cuyo proceso de estratificación resultó en una multiplicidad de programas e instituciones gestoras.

Con el transcurso del tiempo, los seguros sociales tuvieron mayor alcance, pues no sólo comprendieron la vejez, invalidez y muerte así como asignaciones familiares sino que incorporaron la enfermedad-maternidad, accidentes-enfermedades de trabajo y desempleo (prestación insólita para ese momento en los países latinoamericanos). Adicionalmente, la protección social pública incluía programas asistenciales o no contributivos de pensiones, que concedían una pensión uniforme a sectores desposeídos, basada en pruebas de ingreso y recursos disponibles, es decir, en la mayoría de los países predominó un sistema mixto; una aproximación entre una protección mínima (prestaciones uniformes) y los mayores niveles posibles de prestación en función de los ingresos.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Mesa-Lago, Carmelo, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, CEPAL núm. 144, Santiago, 2004, p. 15.

Unificación normativa y administrativa entre 1960-1970. La multiplicidad de regímenes por sectores laborales dentro de seguros sociales, con prestaciones cuyo contenido social se había desvirtuado, con financiamiento inadecuado, además de la pluralidad de instituciones gestoras sin coordinación alguna entre éstas, generaron una serie de desigualdades (entre las prestaciones de pensiones de vejez y los diferentes regímenes sectoriales y, entre éstas y la insuficiente protección a la invalidez o muerte) y de dificultades cuyas soluciones carentes de técnica y tomadas bajo la presión de sectores interesados (en obtener un privilegio de grupo) provocaron reacciones en cadena hasta llegar a situaciones fuera de la realidad financiera y social.

En Chile existían 32 Cajas de Previsión y dentro de estas instituciones se encontraban hasta cien regímenes diferentes, aunque el 95% de los trabajadores cotizaba sólo en los tres más importantes.¹⁶⁵ En Argentina había 13 regímenes y tres Cajas Nacionales de Previsión Social (Estado y servicios públicos, industria, comercio y actividades civiles y trabajadores autónomos). Uruguay tenía 50 programas y diez sistemas de pensiones. Brasil contaba con 187 Cajas y seis institutos. En Cuba existían 52 Cajas de Retiro (21 para los trabajadores particulares, 11 para los públicos y 21 para profesionales).¹⁶⁶

Ante este panorama, en las décadas de los 60 y 70 los países pioneros emprendieron una serie de reformas legislativas para unificar y uniformar los subsistemas. Estas reformas tuvieron en común estudios serios, ajenos a las improvisaciones ocasionadas por presiones políticas o

¹⁶⁵ El Servicio de Seguro Social (65 %), la Caja de Previsión de Empleados Particulares (18 %) y la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (12 %).

¹⁶⁶ Cfr. CISS, *La seguridad social en Argentina*, México, 1995, Serie Monografías 17, Bertranou, Fabio M, "Protección social, mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social, *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*, OIT, Santiago, 2005.

sindicales, asimismo, trataron de adaptarse a la realidad económico-social de cada país y procuraron comprender a la totalidad de los trabajadores (agrícolas y a los independientes). El resultado fue la unificación legal, administrativa, financiera y la homologación de los requisitos para obtener las prestaciones y la forma de determinar su cuantía. En algunos países, los seguros fueron prácticamente unificados y en otros se creó un organismo central integrador o coordinador de las diversas instituciones existentes y sus regímenes pensionales.¹⁶⁷

En Brasil y Cuba, los cambios sustanciales dieron origen a una nueva legislación y estructura institucional. En efecto, Brasil en un primer momento uniformó las contribuciones y los planes de beneficios de los diversos institutos, empero, la unificación institucional se hizo efectiva con la creación del Instituto Nacional de Previsión Social en 1966 que agrupó en una misma estructura a los diversos institutos. Por su parte, Cuba en 1959, centralizó en un Banco la administración de 20 Cajas de retiro de trabajadores en general y en una dependencia estatal la administración de 19 regímenes de empleados públicos, posteriormente, la administración de los seguros sociales fue transferida al Ministerio de Trabajo y las recaudaciones de las cotizaciones al Ministerio de Hacienda.

Chile en 1974, racionalizó el régimen de las 32 Cajas de Previsión y uniformó prestaciones, como las pensiones mínimas de las diferentes cajas de previsión, disminuyó las tasas de cotización a los asegurados, uniformó los requisitos de años de servicio y edad para pensionarse por antigüedad y vejez estableciéndose 65 años para los hombres y 60 años para las mujeres con lo cual se eliminaron las pensiones por servicios y, además se creó un sistema general y uniforme de subsidios de cesantía.

¹⁶⁷ En Chile en 1974, aparte del proceso de cambio del modelo de seguridad social se introdujeron sustanciales reformas orientadas a promover el desarrollo de un mercado financiero competitivo y eficiente, compatible con una economía de mercado.

Por su parte, en 1970 Argentina logró la unificación normativa, administrativa y financiera de los sistemas de pensiones.¹⁶⁸ Todos los sistemas pensionales nacionales fueron concentrados en sólo dos: 1) para trabajadores sujetos a una relación laboral y 2) trabajadores independientes, administrados por tres Cajas Nacionales de Previsión Social.¹⁶⁹

En Uruguay,¹⁷⁰ las principales cajas se unificaron en el denominado Banco de Previsión Social (BPS), mientras que en los años setenta los sistemas de retiro de las fuerzas armadas y la policía fueron reestructurados y consolidados en dos cajas de jubilaciones y pensiones independientes.

No obstante la anterior medida, persistieron algunas inequidades que aunadas a la expansión de la cobertura, generaron altos costos de sostenimiento de los diversos regímenes además de otros factores externos, que motivaron la revisión general en las siguientes décadas.¹⁷¹

Los países de este grupo hacia 1980, habían alcanzado una cobertura de población del 70% o más en algunos casos,¹⁷² caracterizándose no sólo por ser los sistemas más antiguos sino también los de mayor alcance con un nivel de prestaciones mayor cuantitativamente, lo cual limitó los alcances en las prestaciones, en la cobertura poblacional y propició la atomización del sistema.

¹⁶⁸ Cfr. CISS, *La seguridad social en Argentina*, México, 1995, Serie Monografías, núm. 17.

¹⁶⁹ Rodríguez Mancini, Jorge, *Curso de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Buenos Aires, Astrea, 1993, p. 740.

¹⁷⁰ Bertranou, Fabio M, "Protección social mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social", Uruguay. Empleo y protección social. *De la crisis al crecimiento*, OIT, Santiago, 2005.

¹⁷¹ En Uruguay por ser un país pequeño, homogéneo, con alto nivel educacional y elevados niveles de integración social y política no fue tan marcado el trato diferenciado. Los otros países pioneros, como consecuencia de este problema, enfrentarían con el tiempo serias dificultades para coordinar y homologar sus programas, debido a la extensión de sus territorios y a la estructura de sus gobiernos.

¹⁷² Mesa-Lago, Carmelo, *Las reformas de pensiones*, op. cit., p. 15.

En el marco de este tipo de protección social, pueden identificarse como características generales de las pensiones de vejez de este grupo (excepto Brasil y Cuba) las siguientes:

a) Financiamiento. Inicialmente las instituciones formadas durante este período se basaron en el método de prima media uniforme. En la década del 50 el método financiero se transformó en uno de reparto. Se fundamentó el cambio en el compromiso de la colectividad a enfrentar, de manera conjunta, la acción destinada a eliminar las necesidades temporales o permanentes derivadas de la presentación de una gama de riesgos demográficos o del trabajo que afectaban las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias.

Bajo este método, se reconocía que las personas de más bajos ingresos estaban, por este mismo hecho, expuestas a sufrir más y mayores adversidades, en relación con su estado de salud, pérdida de trabajo por invalidez, cesantía o supresión del empleo, muerte prematura y otros riesgos, ante los cuales la institucionalidad de la protección social otorgaba una solución paliativa solidaria.¹⁷³

El financiamiento de las pensiones se realizaba con base en porcentajes de cotización a pagar por los trabajadores, empleadores y en algunos casos con aportación estatal (como contribución tripartita además del carácter de empleador). Asimismo, el Estado contribuyó al financiamiento mediante la creación de impuestos específicos (por el consumo de determinados bienes y servicios) o el apoyo directo del presupuesto. Igualmente, otra fuente de financiamiento era el producto de las inversiones de los fondos de reserva especialmente el de pensiones, aunque resultaban

¹⁷³ Miranda Salas, Eduardo y Rodríguez Silva, Eduardo *Análisis del sistema de fondo de pensiones. Perspectivas e interrogantes*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997, p. 21.

modestas a causa de las políticas de inversión seguidas y de que los beneficios crecían más a prisa que las contribuciones.

b) Condiciones de adquisición. Dentro de las instituciones más importantes agrupadoras del mayor número de trabajadores podían encontrarse condiciones de derechos relativamente fáciles de cumplir: edad de retiro baja, por lo general 60 años de edad el hombre y 55 años la mujer y una cotización mínima de 800 semanas (15 años). Aunque para otros sectores privaba la pensión por años de servicios sin un mínimo de edad ¹⁷⁴ y en el caso de algunos empleados públicos se exigían 10 años.

c) Fórmula de cálculo de la pensión. En la mayoría de los países de este grupo, sólo tomaba en cuenta los salarios percibidos durante los últimos 3 ó 5 años antes del retiro (los cuales siempre y cuando el empleo era estable, solían ser los más altos de la carrera laboral), por ende, la tasa de reemplazo resultaba alta, llegando a niveles de 70 ó 75 % del promedio de los salarios percibidos durante los últimos años de cotización, además el monto de la pensión se incrementaba.¹⁷⁵ Asimismo, existía la posibilidad de cobrar varias pensiones o combinar una pensión con trabajo remunerado. La mayoría de las pensiones eran otorgadas en forma vitalicia con traspaso a beneficiarios en caso de fallecimiento.

B) SEGUNDA ÉPOCA

Los países de la segunda época identificados como “intermedios” establecieron su protección social pública, en su modalidad de seguros

¹⁷⁴ En efecto, el derecho a la pensión de vejez variaba según el sector gremial al que pertenecía el trabajador. Mientras los afiliados al Seguro Social debían cumplir con 65 años y contar con un número mínimo de cotizaciones durante los últimos años anteriores al retiro, a otros sectores únicamente se les requería un número determinado de servicios más no una edad determinada.

¹⁷⁵ Uruguay elevaba el 5% por cada cinco años de trabajo que sobrepasaban de 30 años, hasta el 80% de los ingresos. Brasil; el 1% por cada 12 meses de cotización sin sobrepasar el 100 % del promedio de los ingresos.

sociales a partir de 1935 y hasta un poco después de la Segunda Guerra Mundial, inclusive.¹⁷⁶ Esta época comprende el mayor número de países de la región: Ecuador, Bolivia (1935), Perú (1936) Venezuela (1940), Panamá, Costa Rica¹⁷⁷ (1941), México, Paraguay (1943) y Colombia (1945). En los años señalados, gran parte de los países tuvieron un antecedente de seguro, empero la institución como tal, con los elementos que la caracterizan, surgió después de 1943.¹⁷⁸

El grupo tiene como principal particularidad el haber creado *los primeros regímenes generales del Seguro Social*, cuya administración se encargó a un *instituto gestor* (institución de derecho público con personalidad jurídica, autonomía administrativo-financiera y patrimonio propio).¹⁷⁹ Para ello, contaron con la asesoría de la OIT,¹⁸⁰ por ende, adoptaron en alto grado las normas internacionales en la materia, además de que surgen en el período de la influencia del modelo de Beveridge, cuyos objetivos, entre otros, eran las prestaciones uniformes. No obstante, en

¹⁷⁶ Cfr. CISS, *Estructura jurídica de la seguridad social y sus instituciones en América “Subregión I-Andina”*, México, Serie estudios 37, 1997; .López Huaila, Eduardo, *Fundamentos de la seguridad social*, Cochabamba, Universidad Mayor de San Simón, 1990; CISS, *La seguridad social en Bolivia*, México, Serie Monografías núm. 22, 1995; CISS, *La seguridad social en Paraguay*, México, Serie Monografías No. 23, 1998; CISS, *La seguridad social en Colombia*, México, Serie Monografías, núm. 7, 1994; CISS, *Estructura de la seguridad social y sus instituciones en América*, México, Serie Estudios 21, 1995; CISS, *La seguridad social en Panamá*, México, Serie Monografías, núm. 18, 1997; Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, “50 años de los seguros sociales en Venezuela, Caracas, 1994.

¹⁷⁷ Costa Rica se ubica cronológicamente en este grupo porque introdujo su sistema en 1941, y el seguro de invalidez, vejez y muerte en 1947, pero por el desarrollo que adquirió y las características de su sistema podría ubicarse en el grupo de los países pioneros.

¹⁷⁸ Ecuador tiene un antecedente en 1935 aunque su institución surge en 1943, la cual es sujeta de una reforma general en 1961. Bolivia crea un Ahorro Obrero en 1935 y su Seguro Social en 1949, Venezuela organiza su Instituto de Seguros Sociales hasta 1944, Colombia con la Ley 90 de 1946 crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, con lo cual instaura el sistema como tal.

¹⁷⁹ Estos institutos gestores cuentan con cuerpos directivos de las mismas, generalmente de composición tripartita. La proporción en que integran los consejos o juntas directivas los representantes de cada sector varía de uno a otro país; pero los procedimientos de elección o designación de estos no garantiza una auténtica representación de los respectivos sectores interesados.

¹⁸⁰ Coincide con la instalación de la OIT en América y la creación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social CISS), cuya sede se encuentra en México, lo que influyó en la asesoría y aceptación de los diversos principios.

algunos países subsistieron programas previamente existentes (fuerzas armadas, empleados públicos, maestros, trabajadores de energía y ferrocarriles), y en otros, surgieron nuevos programas a la par del régimen general.¹⁸¹

Con el establecimiento de un Régimen General, estos nuevos seguros sociales establecieron disposiciones homogéneas para todas las personas comprendidas en el régimen así como bases financieras más sólidas, logrando sistemas menos fragmentados aunque con restricciones fiscales e institucionales para universalizar la cobertura. Desde su inicio el Régimen General comprendió la rama (o seguro) de enfermedad-maternidad además de las ya conocidas: riesgos de trabajo e invalidez, vejez y muerte. Si bien, las legislaciones protegieron, en principio, únicamente a los trabajadores asalariados también incluyeron explícitamente el elemento de la “extensión gradual” geográfica de su campo de aplicación.¹⁸²

En razón de la unidad y uniformidad los seguros sociales de este grupo, el Régimen General inició con una cobertura baja tanto de población como de riesgos. En efecto, el objetivo de los mismos, fue la protección de los trabajadores del sector formal de la economía y, en cuanto a riesgos, incluyeron con el carácter de ramas sólo los tradicionales y no así las del desempleo y las asignaciones familiares.¹⁸³

¹⁸¹ Los grupos separados son generalmente pocos y representan un porcentaje pequeño en relación con la proporción cubierta por el instituto gestor general. En México, adicional al régimen general existen dos regímenes particulares Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad y Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). También los Estados cuentan con su propio régimen dentro del cual se incluyen todas las prestaciones garantizadas por los seguros sociales, que está a cargo de un organismo público autónomo al que se encomienda la administración y otorgamiento de los servicios.

¹⁸² OIT, “La seguridad social en las Américas”, *op. cit.*, p. 6.

¹⁸³ Excepto Costa Rica que sí consideró el seguro de desempleo, aunque algunos países contemplan ciertas prestaciones por este concepto, como en el caso de México, y en Bolivia y Colombia dentro del Código de Trabajo.

En el financiamiento del Seguro Social, se estableció un esquema tradicional de participación en las aportaciones a las ramas establecidas en cada una de las instituciones gestoras de la región, es decir, todos los países, en sus regímenes generales, incluyeron la participación tanto de los trabajadores, empleadores y gobierno, en consecuencia, la participación del Estado fue decisiva en el financiamiento y desarrollo de la mayoría de los seguros.

El Seguro Social inicialmente se circunscribió a las principales ciudades, empero con base en el principio de “extensión gradual”, a partir de 1970 las legislaciones sufrieron diversas modificaciones a efecto de desarrollar programas de asistencia social para enfrentar situaciones particulares de pobreza con el criterio de ampliar el campo de aplicación a otros sectores de la población, sin embargo, el proceso ha sido lento, de tal suerte que gran parte permanece fuera del seguro social y sin protección alguna.

No obstante, las características con que nació el Seguro Social de esta época, con el transcurso del tiempo los gobiernos también fueron objeto de presiones políticas o gremiales que dieron origen a esquemas especiales dentro o paralelos al régimen general.

Para 1980, sólo tres de estos países alcanzaba una cobertura de aproximadamente la mitad de la fuerza laboral, oscilando en promedio entre el 19% y el 52%.¹⁸⁴

Conforme a la protección social, las características generales de las pensiones de vejez de este grupo son las siguientes:

¹⁸⁴ Mesa-Lago, Carmelo, *Las reformas de pensiones, op. cit.*, p. 15.

a) **Rama.** La pensión se encontraba dentro de la rama del seguro social denominada vejez, invalidez y muerte.¹⁸⁵

b) **Financiamiento.** En su mayoría, operaba la contribución tripartita, en donde la aportación cubierta por el empleador en promedio ascendía al 6% de la nómina,¹⁸⁶ el trabajador contribuía con el 2% y el gobierno con el 1%. El método financiero en esta rama, en sus inicios se basó en estudios técnicos y adoptaron la prima media uniforme, empero con el transcurso del tiempo cambiaron al método de reparto.

c) **Condiciones de adquisición.** Se observaba la tendencia a la diferenciación en el requisito de años cumplidos tratándose de hombres o mujeres. Así, los varones, en siete países del grupo requerían tener cinco años más de los exigidos a las mujeres. Sólo en dos casos la condición de edad era igual para hombres y mujeres. Las edades obligatorias en el grupo iban de los 55 a los 65 años.¹⁸⁷ El hombre en promedio alcanzaba su pensión a la edad de 59.7 y las mujeres a los 53.7 años.¹⁸⁸

Las legislaciones de estos países sujetaban el derecho a la pensión de vejez al cumplimiento de un periodo previo de cotizaciones. En algunos casos se fijó en forma mensual y en otros por semanas, aunque el tiempo de

¹⁸⁵ Recuérdese que algunos de los países de este grupo crearon una legislación especial para determinados trabajadores con sistemas particulares de retiro (empleados del Estado y militares). En el caso mexicano, también el ISSSTE e ISSFAM tienen sus sistemas de pensiones. El segundo, cubre los denominados "Haber de Retiro" que equivalen a los seguros de vejez, invalidez y riesgos de trabajo. Asimismo, cubre pensiones para los familiares del militar en activo o retirado. Adicionalmente, las entidades federativas cuentan con sus propios sistemas de pensiones y prestaciones de tipo económico, aún cuando para el otorgamiento de las prestaciones en salud muchas veces contratan la subrogación del servicio que en ocasiones se hace con los institutos encargados de los sistemas de aplicación federal.

¹⁸⁶ En Bolivia, Ecuador, Panamá y Paraguay el trabajador cubre una aportación superior.

¹⁸⁷ Bolivia exige una edad menor: 55 años para el hombre y 50 para la mujer.

¹⁸⁸ A pesar de que las normas internacionales se han producido en sentido contrario.

aportación era semejante en años de contribución, desde los 10 a los 30 años de cotización y en promedio ascendía a 15 años.¹⁸⁹

d) Fórmula de cálculo. La pensión de vejez otorgada en este grupo oscilaba entre el 30% y el 75% del promedio salarial en los últimos años laborados. Bolivia consideraba la menor cantidad de tiempo para promediar el monto de la pensión, el 30% del promedio salarial de los últimos seis meses; Colombia concedía el 45% de los últimos tres años; Costa Rica, el 60% de los 48 salarios mensuales más elevados de los últimos cinco años; Ecuador el 75% del promedio de los mayores salarios de los últimos cinco años; México, el 35% de los ingresos anuales durante las últimas 250 semanas de cotización, Panamá, 60% del promedio de los ingresos de los últimos tres años más elevados en los últimos 15; Perú el 50% del promedio salarial más alto de los últimos 12 ó 60 meses; Venezuela consideraba una mayor cantidad de tiempo, cuya pensión podía ser menor del 40% del salario anual de los últimos cinco a 10 años.

En síntesis en estos países el promedio de la pensión de vejez correspondía al 48% de los ingresos recibidos en determinados períodos que variaban desde 6 meses hasta 10 años, dependiendo de lo establecido en cada una de las respectivas leyes. Asimismo, en todos los casos existían reglas para el incremento del monto de la pensión, tomándose como denominador común las cotizaciones realizadas durante cierto tiempo, o bien, posteriores al período mínimo de calificación, lo cual hacía, que la cuantía ascendiera sin llegar a rebasar el límite máximo establecido.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Costa Rica es el país que exige más tiempo cotizado, pues las 462 mensuales equivalen a poco más de 38 y a razón de edades de 61 años, 11 meses para el hombre y 59 años, 11 meses para la mujer.

¹⁹⁰ En Ecuador sólo se concede el incremento cuando el trabajador cumple con más de 40 años de contribución, elevándose al 100% del promedio salarial.

C) TERCERA ÉPOCA

Los países de la tercera época o conocidos como “tardíos” introdujeron sus sistemas de protección social después de terminada la Segunda Guerra Mundial:¹⁹¹ Guatemala (1946), República Dominicana (1948), El Salvador (1949), Nicaragua (1955) y Honduras (1952). Algunos de estos países crearon sus seguros en los años señalados, empero la operación de los mismos se realizó tiempo después.¹⁹²

Al contar con una población más joven y una esperanza de vida menor, los seguros sociales de estos países surgieron relativamente más unificados y con menores diferencias, aunque con excepciones (los empleados públicos y los militares tienen sus sistemas aparte).¹⁹³ Este grupo, en su mayoría, estableció leyes de “cuatro”, consistentes en la fijación de los principios básicos del seguro social y los detalles son determinados en los reglamentos de aplicación. Asimismo, las legislaciones contienen, en forma expresa, el principio de extensión gradual; por ramas y contingencias cubiertas por zonas geográficas o por categorías de personas.

La administración del seguro social se encargó a un organismo gestor general, para cubrir a todos los asegurados. Estos países se limitaron en su primera fase a la cobertura de riesgos “a corto plazo”: enfermedad-maternidad y riesgos de trabajo,¹⁹⁴ posteriormente, a los de largo plazo: vejez, invalidez y muerte. La ampliación, consolidación y actualización legal

¹⁹¹ Cfr. CISS, *Estructura de la seguridad social y sus instituciones en América*, México, Serie Estudios 15, 1994; González, Carlos Enrique, *Caracterización del sistema de pensiones públicas en Guatemala*, Universidad Rafael Landívar, 1997.

¹⁹² El Seguro Social de Guatemala en sus inicios cubrió únicamente los accidentes profesionales y no profesionales y, dentro de la zona metropolitana, la maternidad. El del El Salvador inició operaciones hasta 1953.

¹⁹³ En Guatemala existen 16 regímenes de pensiones públicas para estos sectores.

¹⁹⁴ Nicaragua y República Dominicana desde el principio incluyeron las pensiones de invalidez, vejez y muerte.

se realizó prácticamente en los últimos años de los ochenta y principios de los noventa.

El seguro social se circunscribió a la capital y las principales ciudades. La cobertura de la fuerza laboral en 1980 oscilaba entre el 8% y 36 % y sus prestaciones son generalmente de un nivel bajo.¹⁹⁵

En el marco de la protección social, en su primera fase, varios de los países del grupo no incluyeron las pensiones de vejez, a excepción de Nicaragua y República Dominicana. Una vez consideradas tales pensiones, asumieron las siguientes características:

a) Financiamiento. Se estableció en forma tripartita. El mayor porcentaje es otorgado por el empleador con 3.3 % de la nómina, los trabajadores contribuyen con el 1.76 % de sus ingresos y el gobierno con el 0.4%. Como método financiero aplican la prima media escalonada, esto es, hay fijaron una “prima” para un período limitado de equilibrio, a fin de posteriormente variarla.

b) Condiciones de adquisición. Para el otorgamiento de la pensión de vejez, dos países establecieron la diferenciación por sexo, en donde la mujer se retiraba de la fuerza de trabajo cinco años antes que el hombre. El promedio de las edades obligatorias oscilaba en 60 años de edad para los hombres y 57.5 para las mujeres. En cuanto al periodo de cotización se exigían 15 años.

c) Fórmula de cálculo. Estos países otorgan una pensión del 43.1% de los ingresos, en promedio y en algunos casos, es aumentada con años adicionales de afiliación: El Salvador: 40% del promedio de los ingresos

¹⁹⁵ Mesa-Lago, Carmelo, *Las reformas de pensiones, op. cit.*, p. 15.

mensuales, más 1.25% por cada 50 semanas de cotización que pasara de 150. Incremento del 3% de los ingresos. Guatemala el 50% de la remuneración base más 0.5 por cada seis meses de contribución que tenga un exceso el asegurado sobre los primeros 120 meses de contribución. Honduras: 40% del salario mensual más las sumas del 3% del salario base mensual por cada 12 meses de cotización en exceso de las primeras 180 cotizaciones. La pensión no puede ser menor del 50% ni mayor del 80% del salario base mensual. Nicaragua. 40% ó 45% del salario promedio durante los últimos cinco o tres años más incrementos del 1.36% ó 1.59% por cada semana de cotización.

En todos los casos existían reglas para el incremento del monto de la pensión, en donde se tomaba como denominador común las cotizaciones realizadas durante cierto tiempo, o bien, posteriores al período mínimo de calificación, lo cual hacía que la cuantía ascendiera sin llegar a rebasar el límite máximo establecido.

Agotado el proceso histórico-jurídico de la protección social pública y de las pensiones de vejez de los países de América Latina, pueden apuntarse los siguientes señalamientos:

Las primeras manifestaciones formales en materia de protección social estuvieron contenidas en las leyes del trabajo¹⁹⁶ y posteriormente, el Seguro Social se constituyó en el instrumento protector por excelencia.

En sus inicios el Seguro Social presentó limitaciones, en cuanto al número de personas protegidas, riesgos a cubrir, extensión geográfica, y en forma específica los países de la primera época (pioneros) con el transcurso

¹⁹⁶ En la Ley del Trabajo de 1936 de Venezuela, el Título V se refería al seguro social obligatorio.

del tiempo al introducir diferentes regímenes para cada sector generaron un marco legal demasiado amplio.

De manera general, en los países de las restantes épocas, los sujetos protegidos han sido los comprendidos en el campo de aplicación de los regímenes generales, quienes son potenciales acreedores de las prestaciones establecidas, las cuales se hacen efectivas a partir de producido el evento, siempre y cuando reúnan las condiciones exigidas (edad, enfermedad, etcétera). En casi todas las ramas del Seguro Social la responsabilidad legal en el financiamiento es compartida entre trabajadores y empleadores con la participación estatal, excepto riesgos de trabajo.

Los empleados públicos y militares¹⁹⁷ a menudo tienen un régimen separado con prestaciones diferentes y mejores que las proporcionadas por el sistema general (retiro más temprano basado en años de servicio con independencia de la edad), la fórmula de cálculo más generosa (la pensión igual al último salario). Asimismo, existen otros sectores ocupacionales que también gozan de programas de pensiones superiores al régimen general: Congreso, jueces, maestros, universitarios, bancarios, energéticos y aún los propios empleados del seguro social.

Para los no asalariados la cobertura ha estado reducida a ciertas y determinadas contingencias, aunque en la mayoría de los casos, la protección se presenta como consecuencia de adhesión voluntaria. Es decir, el principio de universalidad no ha sido suficientemente desarrollado, permaneciendo como requisito indispensable acreditar ciertas circunstancias para acceder a ellas.

¹⁹⁷ Salvo en Costa Rica porque no tiene ejército.

Respecto de las pensiones de vejez, en los tres grupos, el financiamiento tripartito y el nivel de la tasa de cotización estaban directamente influidos por la elección del método financiero y el grado de madurez del sistema. Asimismo, es predominante la tendencia al retiro de la mujer de la actividad laboral con menos años de edad que el hombre.

1.2. RESTRICCIONES

A pesar del diferente grado de surgimiento y desarrollo de las pensiones públicas de vejez en América Latina, hay características comunes entre los países de la región y también resultados muy parecidos entre sí respecto de las deficiencias de diseño e institucionales y los factores condicionantes observados en tales sistemas.

A) Restricciones de diseño

La legislación en materia de pensiones, en América Latina nació y creció sin seguir ciertas líneas uniformes entre los distintos países y, a veces, ni siquiera dentro de un mismo Estado.

En particular, en los países de la primera época (pioneros), el sistema de pensiones fue producto de improvisaciones legislativas surgidas y extendidas muchas veces a impulsos de presiones de ciertos grupos o de circunstancias de orden político contingente y, por lo general, no conforme a una planificación previa a escala nacional ni mucho menos, considerando la inserción del sistema dentro de los programas de orden social y económico del país,¹⁹⁸ en razón de ello, durante largos años la legislación resultó ser demasiado liberal en la concesión de prestaciones.

¹⁹⁸ OIT, *La seguridad social en las Américas...*, *op. cit.*, p. 24.

Prácticamente la totalidad de los países de la región, definieron en sus leyes y reglamentos, la proporción sobre el salario para calcular el monto de las pensiones. El porcentaje estuvo determinado en función de los años de contribución y la edad del trabajador, de tal suerte que el monto calculado de la pensión no tenía ninguna relación con los rendimientos de los aportes individuales efectuados por el asegurado en su vida activa (caracterizados por tasas de reemplazo con cortos períodos de cotización, difíciles de sostener a largo plazo).

En el aspecto de financiamiento, los sistemas de pensiones de los pioneros fueron creados sin un estudio actuarial previo. Este grupo prefería aumentar sucesivamente las tasas de contribuciones sin considerar un incremento en dicho rubro para otras prestaciones. El grupo de pioneros iniciaron con regímenes financieros de capitalización colectiva, sin embargo, en la práctica, las presiones políticas, la falta de control administrativo, la inflación y el incremento imprevisto de la esperanza de vida se encargaron de invalidar todas las condiciones forzando al abandono de este método financiero por uno de reparto, es decir, se asentaron en el principio de solidaridad entre grupos de ingreso y generaciones (activos y pasivos). El impacto positivo de dicho principio se reducía, en algunos países, por tres factores: la estratificación, la baja cobertura y los topes de cotización.¹⁹⁹

Los países intermedios, establecieron sobre la base de estudios técnicos el sistema financiero de prima media uniforme, aunque ante la devaluación monetaria, una política inadecuada de inversiones, el incumplimiento del Estado en el pago de sus contribuciones y el uso de los recursos de este seguro para cubrir el déficit de otras ramas (preferentemente enfermedad-maternidad) produjeron una distorsión del

¹⁹⁹ Los programas privilegiados que cubrían a un sector de la población de ingreso más alto recibían subsidios fiscales, con lo cual ocurría una transferencia regresiva dentro del grupo asegurado.

sistema financiero original e igualmente terminaron aplicando el método financiero de reparto.²⁰⁰ Los de la tercera época (tardíos) si bien emplearon la prima media escalonada, ante la existencia de diversos regímenes especiales de pensiones públicas, enfrentan también desequilibrios financieros y actuariales.

En materia de condiciones de acceso a las pensiones, puede señalarse que en los países pioneros, la falta de homogeneidad del sistema de pensiones ante la existencia de diversos regímenes, dentro de las cajas de previsión, provocó grandes diferencias en la forma de otorgamiento y pago de las pensiones de vejez a un costo sustancial para toda la economía de estos países. En efecto, al emplearse mecanismos diversos para el cálculo de las pensiones en los distintos casos y exigir diferentes requisitos para el otorgamiento de éstas, originó el retiro prematuro de muchas personas, en tanto otras, obtuvieron más de una pensión bajo diversas cajas, duplicando los beneficios. Sin embargo, un rasgo general, en casi todos los países de la región fue el otorgamiento de las prestaciones en un entorno preñado de paternalismo y clientelismo. Con el transcurso del tiempo y el panorama descrito fue obvio que la relación entre beneficios y aportaciones se hizo cada vez más tenue, aunado a ello la maduración del sistema y el envejecimiento de la población.

En la medida que las cotizaciones de los afiliados activos eran insuficientes para pagar las pensiones del sector pasivo, estaba implícito un compromiso de financiamiento fiscal, de tal suerte que el apoyo del Estado al financiamiento del sistema se tornó inevitable y creciente, obligándolo a

²⁰⁰ Con el método financiero de reparto, al inicio del sistema la contribución tiende a ser baja por haber aún pocos pensionados, en donde los de las primeras generaciones reciben beneficios mayores que las contribuciones; mientras que al madurar el sistema y debilitarse la relación afiliados-pensionados, las contribuciones crecen y las generaciones posteriores reciben beneficios inferiores a las cotizaciones de los que pagan tributariamente.

aportar más del 30% de los ingresos totales del sistema. En el caso de los países pioneros, los sistemas de pensiones hasta 1970 subsistieron a través del financiamiento del Estado que llegó a representar más de un tercio del gasto total así como del incremento de las cotizaciones.²⁰¹

B) Restricciones institucionales

Una de las principales características estructurales en los países pioneros, fue la administración de los sistemas de pensiones de vejez en una pluralidad de instituciones, cuyo número en muchas partes se incrementaron constantemente. Esta superposición de estructuras institucionales, legales y la falta de unidad de gestión no sólo careció de una vinculación con la realidad económica nacional sino generó también mayores gastos administrativos, serios problemas para el control y la supervisión y falta de portabilidad. En el resto de los países de la región, si bien existió un órgano administrador y gestor tampoco evitaron estos problemas ni eliminaron inequidades.

La totalidad de los países de la región enfrentaron históricos desequilibrios financieros y actuariales, especialmente los países pioneros por contar con los sistemas más maduros. La afectación en el volumen de los ingresos de las instituciones y, por ende, la insuficiencia financiera para pagar las pensiones de vejez en los términos de ley fue la problemática derivada de los deficientes métodos de recaudación de cotizaciones y control.

Esta situación, por una parte, dio origen a varios problemas: a) una alta evasión a la afiliación ante las instituciones, b) la evasión o mora en el

²⁰¹ Nunca se buscó remediar el mal de raíz (por ejemplo, revisando los sistemas inadecuados de prestaciones) sino que se prefería aumentar sucesivamente las tasas de contribuciones, sin tomar en cuenta cotizaciones para otras prestaciones. Por tanto, se requería de reformas integrales de las prestaciones junto con la organización financiera.

pago de las cotizaciones por parte del empleador, la cual constituyó una práctica durante muchos años a causa del otorgamiento de facilidades en el pago en cuotas a los deudores atrasados. Este procedimiento nunca fue visto por los empleadores como un estímulo para pagar fiel y oportunamente, sino más bien como una reducción en la contribución real y c) la estimulación de la mora en el pago de las cotizaciones debido al proceso inflacionario sufrido por los países; cuando se cubrieron finalmente, se hacía con una moneda devaluada. Además, debido al elevado interés comercial, la mora era considerada como una especie de crédito barato, a pesar de que posteriormente tuviera que pagarse conjuntamente con intereses de mora.

Se requerían métodos sencillos, un cuerpo eficiente y controlado de inspectores que estuvieran técnica y moralmente preparados para sus tareas de inspección y las de enlace entre la institución, empleadores y asegurados. Asimismo, se necesitaban métodos eficaces de control patronal y un sistema razonable de intereses y recargos de mora aplicado con severidad e imparcialidad.

Por otra parte, la injerencia estatal en la conformación de las carteras de inversión, privilegiando la misma en función de criterios políticos y no de rentabilidad, aunado a la falta de idoneidad profesional en el campo de las inversiones de las instituciones encargadas de administrar los recursos y a las altas tasas de inflación que erosionaron el valor de las inversiones, propiciaron reservas relativamente pequeñas o en algunos casos fueron inexistentes.

Por otro lado, la gran mayoría de los países contaban con un sistema de contabilidad no adaptado a las características y necesidades para realizar un análisis de los costos en materia de pensiones de vejez. Asimismo, la

organización y el uso de métodos administrativos y rapidez en los trámites de solicitudes de prestaciones, unidas a un costo operacional razonablemente bajo fueron omisos en las diferentes instituciones gestoras. Por el contrario, operó una inadecuada mecanización y aplicación de algunos de los procesos administrativos sin una planificación previa detallada de las labores a mecanizarse y de un examen comparativo de costos, de economía de personal, etcétera, es decir, no sólo no se atendieron las dificultades administrativas sino se añadieron otras dificultades con el aumento de personal con el que se elevó el costo de la administración, la cual absorbió, en muchos casos, los recursos que de otra manera podrían haberse destinado a una mejora del sistema de prestaciones o a una baja de las tasas de cotizaciones. Igualmente, se careció de historiales individuales de los asegurados.²⁰²

Como puede observarse, los problemas de los sistemas de pensiones obedecieron al diseño institucional en un contexto de desarrollo nacional caracterizado por modelos económicos proteccionistas.

C) Factores condicionantes

La crisis económica que sufrió la región especialmente a partir de los años 80, aunada a los cambios en el mercado laboral y a la transición demográfica, hicieron más evidente las restricciones o deficiencias de diseño e institucionales y el paulatino deterioro del sistema tradicional de protección social en su modalidad de seguro social y, por ende, en los sistemas de pensiones.²⁰³

²⁰² Independientemente de que obligaba a un penoso proceso de comprobaciones de los tiempos de seguro y de salarios asegurados a los posibles pensionados.

²⁰³ Diversas instituciones advirtieron durante la década de los 80 acerca de los peligros que amenazaban a las economías de América Latina, sin embargo, los esquemas económicos se siguieron al pie de la letra hasta desembocar en el colapso.

El cambio radical en la estrategia económica (alejamiento del modelo de desarrollo protegido y dirigido por el Estado de las décadas anteriores hacia un nuevo paradigma constituido por poderosas fuerzas de mercado tanto internas como externas en un contexto de una economía global; la reducción de las barreras protectoras de las economías nacionales contra el comercio; las tendencias financieras mundiales; la eliminación o disminución de obstáculos a la competencia en los mercados internos de estos países y la reducción de la participación estatal en la actividad económica),²⁰⁴ propició desempleo, reducción del salario real y la quiebra de empresas lo que trajo como consecuencia, la disminución del ingreso a las instituciones de seguridad social, agravada con el descenso o postergación de las contribuciones estatales, es decir, la eliminación de los antiguos mecanismos incompatibles con el nuevo modelo económico orientado al mercado, no se vio equiparada con la creación de un nuevo sistema de protección social adecuado al nuevo entorno económico.

En América Latina el factor sociodemográfico no ha sido un condicionante preponderante ni la causa primordial del deterioro activo/pasivo porque los países de la región se encuentran en una período de transición demográfica, sino más bien la falta de activos derivada de la exclusión legal, multiplicidad de regímenes, desempleo, subempleo e informalidad, esto significa que el aumento de pensionados no ha sido compensado con el crecimiento del empleo formal y de los afiliados.²⁰⁵

En efecto, la transición demográfica difiere entre los países: Brasil, Ecuador, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Venezuela y República

²⁰⁴ Al eliminarse las barreras se hizo difícil mantener una generosa dotación de empleos en el sector público.

²⁰⁵ Bonilla García, Alejandro y Conte-Grand, Alfredo H., “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: Crónica y reflexiones, *Pensiones en América Latina, Dos décadas de reforma*, 3ª. ed., Lima, 2001, p. 50.

Dominicana se encuentran en una etapa de transición demográfica avanzada. Por un lado, se ha consolidado el descenso de la fecundidad y de la población joven respecto de aquellos en edad de trabajar, y por otro, ha comenzado a aumentar la población en la tercera edad. El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, están en una fase moderada de transición demográfica, es decir, tienen un descenso de la fecundidad y comienza a reducirse la población activa aunque todavía es baja la población en edad avanzada. Bolivia está en una fase incipiente, con una tasa de fecundidad alta y aumento de la población joven respecto de aquella en edad de trabajar.²⁰⁶

2. SUECIA

2.1. Antiguo sistema

Los fundamentos de la protección social pública sueca aparecen al final del siglo XIX,²⁰⁷ cuando el Estado a través de las denominadas “Cajas” comenzó a pagar contribuciones a planes de seguros médicos “voluntarios” bajo la Ley de Enfermedad de 1890. Con el mismo carácter en 1901, se promulgó la Ley de Indemnizaciones por Accidentes de Trabajo que establecía un sistema de responsabilidad patronal obligatorio y preveía una compensación muy reducida. En 1913, se expidió la Ley de Pensión Básica general (comprendía vejez e invalidez). En 1916, la Ley de Accidentes de Trabajo fue reemplazada por una Ley de Seguros, la cual aumentó las responsabilidades del empleador y las prestaciones a favor de los

²⁰⁶ Uthoff, Andras, *Brechas del estado de bienestar y reforma a los sistemas de pensiones en América Latina*, Revista de la CEPAL 89, Santiago, 2006, p. 13.

²⁰⁷ Hasta finales del siglo XIX, Suecia era un país agrario, de los más pobres de Europa, por ello la primera forma de protección que existió fue la ayuda asistencial con la finalidad primordial de contrarrestar la pobreza y la muerte de masas. Con el inicio de la industrialización del país y sus consecuencias laborales, la gente empezó a unirse para formar asociaciones, las llamadas Cajas de ayuda en la enfermedad (*Sjunkjelskassor*).

trabajadores o sus sobrevivientes. Por su parte, los sindicatos crearon un Seguro Voluntario de Desempleo constituido con fondos propios.²⁰⁸

En Suecia no se dio la etapa de la transición hacia los seguros sociales obligatorios. Durante mucho tiempo la dinámica fue la creación de seguros voluntarios para la atención de los diversos riesgos, creando las condiciones a fin de procurar una protección básica y situaciones más equitativas a toda la población, independientemente de las circunstancias personales.

Sin embargo, a medida que se protegían los nuevos riesgos, los seguros surgían sin relación alguna entre ellos, dando lugar a la creación de un sinnúmero de oficinas para su administración, lo cual determinó la división de la gestión social e impuso un cierto número de obstáculos.

Ante este panorama, en el período de 1938-1943, se realizaron estudios tendientes a resolver los problemas de organización, como paso previo para la unificación y creación del Sistema de Seguridad Social para todos, pero sin disminuir el sentido de responsabilidad individual. El resultado fue el surgimiento de la Caja de la Seguridad Social en 1955, institución que fijó la afiliación con carácter obligatorio para todos los ciudadanos. Bajo este sistema, se estableció la obligación de pagar cuotas e impuestos, con el correspondiente derecho a participar en el bienestar social cuando se necesitara, en razón de ello, se garantizó a los ciudadanos un determinado grado de protección en su existencia.

El período comprendido entre la posguerra y 1970, se caracterizó por una prosperidad económica sin precedentes para Suecia. La situación de

²⁰⁸ Revista Internacional del Trabajo, "Suecia. Planificación de los servicios sociales en Suecia", vol. XXVII, núm. 3 Septiembre 1943, p. 362.

vida de la población mejoró radicalmente en términos de condiciones de trabajo, atención de salud, asistencia a las personas de edad avanzada, vivienda, educación y asistencia infantil. En razón de ello, se protegieron nuevas contingencias y se crearon diversas prestaciones sociales. En 1948, se estableció la Asignación infantil; en 1955, el Seguro Nacional de Enfermedad con prestaciones monetarias en función de los ingresos y subsidios de atención de salud; en 1960, el Régimen Nacional de Pensiones en función de los ingresos; en 1962, Legislación Nacional de Seguro Social y en 1964 Créditos de mantenimiento para familias monoparentales.²⁰⁹

A partir de ese período, Suecia conformó su Sistema de Seguridad Social destinado a brindar una protección financiera durante las diversas fases de la vida de la persona: familias-niños²¹⁰ y vida laboral-vejez. El sistema se estructuró bajo un enfoque de tres pilares basados en: a) regímenes públicos, financiados con cotizaciones bipartitas e impuestos, b) regímenes complementarios y c) seguros privados.

El régimen público, en cuanto a la rama de familia-niños incluyó un seguro parental (prestaciones por embarazo o por quedarse a cuidar los niños, en lugar de trabajar) asignación infantil (equipara los costos de las personas con hijos respecto de las que no los tienen) y asignación de vivienda. En la rama de vida laboral instituyó los seguros de enfermedad (con prestaciones de invalidez), accidentes de trabajo y desempleo. En la rama de vejez, una pensión básica.²¹¹ El régimen complementario,

²⁰⁹. Instituto Sueco, *La seguridad social en Suecia*, Estocolmo, 2005.

²¹⁰ La rama de “Familia y niños” refleja los cambios producidos en el índice de participación de las mujeres en el mercado laboral, en las estructuras familiares y en el papel de los sexos desde el decenio de 1970. El objetivo de la política familiar consiste en equiparar las condiciones de vida entre los hogares con y sin niños, ayudar a ambos padres a combinar el trabajo fuera del hogar con las responsabilidades familiares y brindar un respaldo especial a las familias en situaciones difíciles. Las prestaciones en este rubro comprenden: asignaciones infantiles y asistencia monetaria, seguro parental y centros de atención para niños de hasta 6 años cuyos padres trabajan o estudian.

²¹¹ AISS, *La seguridad social en Suecia*, Estocolmo, 2001, p. 7.

determinado por convenios colectivos para las personas que excedían el límite máximo de ingresos, comprendió prestaciones adicionales en los seguros: parental, enfermedades, accidentes de trabajo y vejez. El régimen privado, en el aspecto de vida laboral incluyó un seguro colectivo o individual voluntario y, en vejez, los seguros de pensión o de vida.

En el marco de la protección social sueca, las pensiones de vejez tienen su origen en la Ley General del Seguro de Pensiones de 1913. Con base en esta ley se comenzó a proporcionar prestaciones sometidas a la prueba de medios de vida, lo que implicaba la exclusión de determinados sectores de la población.²¹² En 1947 se transitó hacia una pensión universal básica, que eliminó la acreditación de recursos. Se concedía a todas las personas residentes, con independencia de su actividad profesional anterior y equivalía al 20% del salario medio.

En 1960 se introdujo un nivel complementario en proporción con los ingresos, producto de una de las principales demandas de los sindicatos de los trabajadores manuales (*blue-collar*) y ganada en un referéndum a propuesta del partido Socialdemócrata.²¹³ A partir de ese año, quedó debidamente integrado el ahora antiguo sistema de pensiones.²¹⁴

El sistema nacional de pensiones públicas, comprendía la protección de los asegurados contra la vejez conjuntamente con las contingencias de invalidez, muerte y otras prestaciones, como suplementos de vivienda.²¹⁵

²¹² AISS, *El seguro de vejez*, Madrid, AISS, OISS, 1958, p. 2

²¹³ Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, “La reforma del sistema sueco de pensiones”, Madrid, *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, No. 62, 2000, p. 67.

²¹⁴ Cfr. Svensson, Hans, “Suecia”, *El futuro de la seguridad social*, Estocolmo, Federación de Oficinas de Seguridad Social, AISS, 1998.

²¹⁵ Además funcionaba un sistema separado de pensiones parciales para personas entre 61 y 64 años de edad.

A) Componentes. Cada uno de los dos niveles del antiguo sistema,²¹⁶ daba derecho a una pensión.

1. La pensión universal básica (Folkspension, AFP) conformaba el primer nivel de protección y una garantía mínima de mantenimiento de un grado de vida digno. Se otorgaba a toda la población (quienes hubieran vivido en Suecia por lo menos 40 años entre las edades de 16 y 64 años²¹⁷ o trabajado durante 30 años, con ingresos iguales o inferiores a la cuantía básica completa)²¹⁸ a través de prestaciones uniformes, aunque el monto variaba según la existencia o no de cargas familiares: 96% de la cantidad básica para cada persona sola y 78.5% para cada uno de los casados.

2. La pensión general contributiva complementaria (Tjanstepension, ATP), constituía el segundo nivel, con carácter obligatorio para los trabajadores. Tomaba en cuenta los ingresos procedentes de una actividad remunerada, superiores a la cantidad básica pero hasta el tope de 7.5% de base.²¹⁹

El derecho a la pensión de vejez se estableció a los 65 años,²²⁰ en razón de la conciencia de la longevidad de los ciudadanos, fijándose además periodos mínimos²²¹ y máximos de cotización en función de la residencia, de

²¹⁶ A la fecha este sistema, sigue aplicándose a las personas que nacieron en 1937 o antes, y parcialmente a los de 1938-1953.

²¹⁷ El requisito de residencia se introdujo en 1973.

²¹⁸ La cuantía básica en 1998 era de 36,400 coronas suecas. Al final de ese año, 100 coronas equivalían a 10.60 euros y 12.20 dólares.

²¹⁹ Representaban 273,000 coronas suecas en 1998. El salario promedio de los trabajadores de tiempo completo ascendía a 5 cuantías básicas, esto es, 182,000 coronas.

²²⁰ Desde 1913 y hasta el 1 de julio de 1976 la edad para pensionarse era de 67 años.

²²¹ Haber realizado al menos durante tres años una actividad profesional remunerada de los que en, uno de ellos se hubiera percibido ingresos iguales o superiores al importe de la cuantía básica.

forma que para adquirir el beneficio completo se necesitaban 30 años de cotización.²²²

La cuantía de la pensión complementaria se calculaba sobre el 60% de los ingresos anuales de los 15 años más favorables del trabajador en los 30 años de su vida laboral. El total máximo de esta pensión garantizaba el 65% del anteriormente referido ingreso total. Por cada año que le faltara al trabajador, perdía un treintavo de la prestación.

Con la pensión básica universal y la complementaria se pretendía garantizar los recursos del trabajador cuando pasara a pensionista. Aunque a partir de 1976, se consideró la posibilidad de un retiro anticipado a los sesenta o un retiro tardío a los setenta, en ambos casos mediante la aplicación de un coeficiente del 6% de reducción o ampliación de las prestaciones. En 1993, se introdujo el retiro a tiempo parcial con reducción de la jornada de trabajo a un cuarto, la mitad o tres.²²³

B) Financiamiento. La pensión básica se financiaba con cargo al presupuesto estatal, pero también con una cotización especial deducida de la masa salarial, esto es, con contribuciones de los empleadores.

La pensión complementaria, con cargo a las cotizaciones y de los ingresos procedentes de las inversiones. Esta pensión se basaba en el sistema de reparto, con el cual las cotizaciones cubiertas durante un año se usaban en principio para pagar la pensión de ese mismo año.²²⁴

²²² La legislación laboral garantizaba la estabilidad del empleo hasta los 67 años, por lo que a partir de esa edad un empleador podía, en caso dado, despedir a un trabajador previo aviso con una anticipación de un mes.

²²³ En ese mismo año se crearon los fondos de reserva especiales para las pensiones parciales.

²²⁴ AISS, La seguridad social en Suecia, *op. cit.*, p. 27.

Las pensiones se actualizaban cada año según la evolución de Índice Nacional de Precios al Consumidor.

C) Suplemento de pensión. Adicionalmente, el sistema comprendía una pensión suplementaria, otorgada por el Estado en casos de necesidad, en particular, cuando los ingresos de las pensiones resultaban ser bajos o se carecía de una pensión complementaria. Esta pensión se graduaba conforme a una tasa objetiva fija.²²⁵

Para defender el sistema de las fluctuaciones de la economía se crearon “Fondos de Reserva” controlados por el Estado.

Junto a la adopción, en 1960, de la pensión complementaria ATP se introdujeron regímenes profesionales para varias categorías de trabajadores.

A mediados del decenio de 1970, la fuerza laboral estaba cubierta en un 90%.²²⁶ Estos planes eran también de beneficios definidos. Asimismo, funcionaban planes individuales, con bajos impuestos.

2.2. RESTRICCIONES

A) Restricciones de diseño

El antiguo sistema se diseñó teniendo en mente un crecimiento estable de la economía, por ello, sus principales problemas fueron: a) las normas transitorias y, por ende, sus efectos no deseados, b) las fórmulas para calcular y actualizar anualmente la pensión complementaria y c) el otorgamiento de elementos redistributivos (pensión suplementaria, STP).

²²⁵ Palme, Joaquín, *La “gran” reforma sueca de las pensiones*, Instituto Sueco, 2003, p. 2.

²²⁶ Los sistemas privados existen en Suecia desde 1904. La cobertura para categorías profesionales e individuales surgieron en 1930. Un 9% de la mano de obra empleada por el sector privado estaba cubierta por algún plan de pensiones privadas en 1957, antes de la gran reforma de 1960.

- Las normas transitorias establecieron para los primeros pensionados del sistema no más de 20 años laborales a fin de obtener la pensión completa (en lugar de los 30 años de ley), situación que acontecería en la década de 1980, empero también permitieron al primer grupo de edades elegibles para esta prestación el derecho a tres vigésimos de la pensión total en 1963. De ese año en adelante, se exigió sumar 21 años de derechos adquiridos, luego 22 y así sucesivamente hasta llegar a la edad legal.²²⁷ Asimismo, junto a la introducción de la pensión complementaria en 1960, se incorporaron normas más generosas para los ingresos de sustitución por invalidez y con el transcurrir del tiempo se flexibilizaron los requisitos para los mayores de 60 años, de tal suerte, que a mediados de la década de 1980 sólo un pequeño porcentaje de personas mayores de 64 permanecía activo.²²⁸

Los primeros pagos de la pensión complementaria (ATP) incrementaron la presión compensatoria referente a mayores prestaciones para los que sólo recibían la pensión básica, a tal grado que para 1980, se había triplicado el pago en comparación con la de 1960 y, por su parte, la pensión básica se había duplicado en relación con los ingresos medios. Si bien este contexto redujo la pobreza y la desigualdad, también fue el inicio del debilitamiento financiero del sistema, y a ello, se sumó el otorgamiento de las prestaciones especiales por la pensión suplementaria.²²⁹

- La fórmula para calcular y actualizar la pensión general implícitamente estaba estrechamente vinculada a la variación de la inflación, pero sin tomar en cuenta la evolución económica del país. En períodos de

²²⁷ Palmer, Edward, “Evolución de los seguros público y privado en Suecia durante el decenio de 1990”, *Construyendo la seguridad social: el rol de la privatización*, Ginebra, Xenia Scheil-Adlung, Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2001, p. 216.

²²⁸ Hasta 1960, antes de que se introdujera la pensión complementaria, el 43% de las hombres entre 65 y 74 años seguían activos, pues la pensión básica universal era baja.

²²⁹ Palme, *op. cit.*, p. 2.

bajo crecimiento, la economía soportaba un peso demasiado alto por las pensiones, empero, en los momentos de alto crecimiento real de ingresos, mayor número de ciudadanos sobrepasaban el tope máximo de cálculo, con lo que la pensión se distanciaba cada vez más de los ingresos del trabajador, y en forma simultánea provocaba una presión fiscal porque la cuantía de la pensión básica cubierta con impuestos era mayor.²³⁰ En este sentido, la relación entre las pensiones y su financiamiento desestabilizaban el sistema no sólo desde el punto de vista financiero sino también de los objetivos de la política social.²³¹

Adicionalmente, el sistema fomentaba la desigualdad pues la fórmula de la pensión complementaria al considerar los 15 mejores años de los 30 de la vida laboral, perjudicaba a los que tenían una larga vida profesional y un perfil uniforme de ingresos durante su vida (salarios bajos).

- En cuanto a la prestación suplementaria a favor de personas con una pensión complementaria baja, el incremento gradual, fue dejando sin ningún valor las contribuciones de los empleadores.²³²

B) Restricciones institucionales

Las instituciones estatales suecas “Cajas de Seguridad Social, son bastante competentes y proveen de servicios eficaces, de tal suerte que no influyeron en la problemática financiera del sistema.

C) Factores condicionantes

La profunda crisis económica iniciada a partir de 1991 que interrumpió el largo período de pleno empleo gozado por Suecia durante la posguerra,

²³⁰ Scherman, Karl Gustaf, *The swedish pensión reform*, Geneva, International Labour Organization, 1999, pp. 7-8.

²³¹ Palme, *op. cit.*, p. 1.

²³² *Ibidem*, p. 3.

puso de manifiesto la fragilidad del sistema, pues su operación radicaba en el crecimiento económico.²³³ Aunado a lo anterior, el creciente aumento de pensionados con cada vez más cuantiosas prestaciones.²³⁴ Las proyecciones mostraban que los problemas existentes tenderían a agravarse, aunque el sistema se mantenía en marcha por los intereses de los fondos de reserva.

A efecto de mantener los niveles de las pensiones con crecimiento bajo o cero (propiamente de la complementaria que se encontraba insuficientemente financiada), diversas Comisiones de Trabajo, consideraron que las cotizaciones deberían girar en torno al crecimiento económico. Esto implicaría incrementar las aportaciones a una gran amplitud hasta equipararlas con las prestaciones, empero serían inaguantables para la población activa, además los beneficios tenderían a ser bajos e uniformes, con lo que se impediría una protección eficaz.

Asimismo, las Comisiones llegaron a la conclusión de que el incremento del PIB en períodos de tiempo tan largos, no era posible conocerlo ni tampoco asegurarlo. Sin embargo, sí se podría saber con certeza que un aumento inferior al 2%,²³⁵ no permitiría mantener a largo plazo cotizaciones tan elevadas sin dañar el bienestar general.²³⁶

Por tanto, los crecientes costos de las pensiones en combinación con el bajo crecimiento económico (la pensión complementaria ATP dependía de un crecimiento estable) fueron las principales razones para motivar la

²³³ Se hicieron numerosos recortes en el sistema de seguridad social, se volvieron a introducir días de carencia, no aportándose ninguna prestación en los seguros de enfermedad y desempleo, se redujeron los niveles de las prestaciones y la actualización de las pensiones por algún tiempo.

²³⁴ Svenskka Institutet, *La seguridad social en Suecia*, 2005, p. 1.

²³⁵ Se requería un crecimiento económico del 3.5%.

²³⁶ Scherman, *op. cit.*, p. 8.

revisión del sistema (aparte de los efectos de distribución de ingresos no sistemáticos y vínculos actuariales débiles).

Indirectamente, la esperanza de vida y el aspecto demográfico afectaban el sistema aún cuando la amenaza de la generación del “boom” arrojaba datos alarmantes sobre la futura presión sobre los costos de las pensiones.

La revisión del tratamiento dispensado a la vejez en América Latina y Suecia ha permitido identificar las deficiencias de diseño y las restricciones que afectaron a los sistemas de pensiones. Procede ahora, el análisis de las soluciones emprendidas para enfrentar las respectivas problemáticas.

CAPÍTULO TRES

SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL Y AMÉRICA LATINA

I. NUEVA IDEOLOGÍA PENSIONAL

El sistema de capitalización individual se ubica dentro de la denominada nueva ideología²³⁷ o procesos de “reforma-refundación”, cuyo resultado es el diseño de otro sistema, en donde se definen los objetivos prioritarios que merecen ser atendidos, se discuten los sustratos deontológicos de los sistemas hasta ese momento vigentes así como la forma, los instrumentos de protección, el rol de los diferentes actores y agentes protectores y los métodos técnico-financieros en que se basan, para cumplir con sus nuevos objetivos.²³⁸ Estos procesos, conllevan la permanente necesidad de reformas, para ajustar o revisar aspectos del sistema, empero siempre bajo la dinámica reforma-refundación.²³⁹

²³⁷ La ideología se define como un conjunto de ideas que caracterizan un pensamiento. Consta de dos componentes: a) Una representación del sistema, en donde se proporciona un punto de vista propio y particular sobre la realidad, vista desde un determinado ángulo, o preconceptos, a partir del cual se analiza y critica, habitualmente comparando con un sistema alternativo (real o ideal), b) Un programa de acción, con el objetivo de cambiar el sistema existente al ideal pretendido.

²³⁸ Cfr. Saldain, Rodolfo, *Las reformas de los sistemas de seguridad social en Iberoamérica*, Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales, <http://www.finteramericana.org/>, 2005.

²³⁹ De manera general, la literatura ha denominado a las reformas-refundación como “estructurales o sistémicas”, porque cambian los beneficios, cotizaciones, administración y financiamiento. A las reformas-ajuste, les nombra “paramétricas”, pues mejoran la viabilidad financiera de los sistemas a través de los cambios en las condiciones de adquisición de las prestaciones (como las edades de retiro) o en los parámetros financieros (como las tasas de cotizaciones).

La tendencia “refundadora” o “nueva ideología” o “nueva ortodoxia previsional”²⁴⁰, como se suele denominar, ha sido la transformación más importante en los sistemas de pensiones públicas y entre las políticas sociales puestas en vigor en América Latina durante el último tercio del siglo XX y principios del XXI.

Esta metamorfosis acaparó la atención, particularmente al tomar como antecedente la experiencia chilena que implantó en 1981 un sistema privado de administración de las pensiones basado plenamente en el ahorro obligatorio individual (capitalización). Hasta 2009, once países más de los dieciocho de la región (Perú, Argentina,²⁴¹ Colombia, Uruguay, Bolivia, México, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador y República Dominicana) realizaron reformas, en donde cambiaron el método financiero de reparto por la introducción total o parcial del sistema de capitalización individual, constituyéndose así en la nueva ideología o paradigma.²⁴²

Asimismo, tales reformas han conducido además a otras de fondo en materia de salud, que también involucran aseguradores y prestadores de servicios privados y han inducido cambios en la protección contra riesgos de trabajo.

²⁴⁰ Rubén M. Lo Vuolo utiliza la expresión “nueva ortodoxia previsional”, en *Reformas previsionales en América Latina: Una visión crítica en base al caso argentino*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, No. 16, 1995.

²⁴¹ En Argentina, a causa de la crisis económica de 2001-2002 que afectó, entre otras cosas, el fondo de pensiones, el sistema mixto fue objeto de debate, en torno a si debía reservarse o permitir a los afiliados regresar al sistema público. Se realizaron algunos trabajos de diagnóstico, empero en octubre de 2008, el Ejecutivo presentó ante el Congreso una Iniciativa de Ley para eliminar el sistema de capitalización individual a fin de sustituirlo por el de reparto.

²⁴² Algunos países llevaron a cabo reformas-adequación. Brasil la hizo en 1999, para los trabajadores del sector privado y en el 2003-2004 para los del sector público. La reforma realizada al Régimen General no alcanza a caracterizarse como estructural, sin embargo, introdujo importantes cambios que involucraron un intenso proceso de negociación entre los actores sociales, por las modificaciones de adecuación (paramétricas) en la fórmula de cálculo de la pensión. En principio, no supuso un cambio de modelo, pues refuerza el carácter contributivo, continúan los beneficios definidos, el método financiero de reparto y la gestión pública. En Venezuela en 2002, se discutieron dos proyectos de reforma: uno, con reforma-refundación y otro, de tipo adecuación, Se aprobó el segundo de ellos. Panamá, en 1997 introdujo el sistema de capitalización individual para los empleados públicos.

La oleada de reformas al sistema de pensiones aún no ha terminado. En muchos otros países de la región, el cambio se encuentra en discusión dentro de la agenda política.²⁴³ En el escenario internacional, el debate actual no se circunscribe a la recepción de este tipo de reforma y modelo.

En este capítulo, por un lado, se analiza el establecimiento del sistema de capitalización individual en las pensiones públicas de América Latina y sus diseños resultantes. El análisis se aborda en un contexto general atendiendo a las relaciones político-jurídicas, económicas y sociales en donde se desarrollaron las reformas respectivas, porque dicho marco es vital a los efectos de situar con corrección los procesos e identificar los factores determinantes y los agentes participantes en la transformación y construcción de los nuevos sistemas pensionales. Por otro lado, se revisarán los aspectos de dichas soluciones, con un doble propósito: a) tipificar el modelo de cada país en atención a la inclusión del componente de capitalización individual (o sea, el elemento “privado” o ahorro individual obligatorio del sistema) respecto a los aspectos de cobertura, beneficios, financiamiento y administración, particularmente, en las pensiones de vejez y b) determinar el grado de privatización alcanzado.

Por último, si bien en Ecuador y Nicaragua el sistema de capitalización individual no está operando, se expondrán y analizarán ambos casos únicamente para efectos del estudio comparativo. En Ecuador la Ley 2001-55 fue objeto de análisis por parte del Tribunal Constitucional el cual determinó la inconstitucionalidad de varios artículos de esta ley, entre los cuales se encuentran los referentes a la capitalización individual, como

²⁴³ Guatemala, Honduras y Paraguay.

consecuencia de la sentencia del máximo tribunal el sistema no puede ser implantado.²⁴⁴

En Nicaragua, la Ley 340 de 2000 permaneció varios años pendiente de implantación. En noviembre de 2003 se conformó una Comisión Técnica Interinstitucional conformada por funcionarios del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco Central y Superintendencia de Pensiones con el fin de implantar la ley. Finalmente, en 2005, fue derogada por la Ley 568 a causa del fuerte costo que suponía el período de transición y su incidencia en el gasto público, según fue expuesto en el considerando III de la ley derogatoria: "...el Gabinete Económico del Gobierno, con base en los estudios y análisis realizados por el Poder Ejecutivo y Legislativo, así como los Organismos Internacionales Financieros, resolvió suspender la implementación de la Ley 340, debido a que pone en peligro la estabilidad macroeconómica del país, al causar un déficit insostenible para el Estado, las alternativas de financiación propuesta son insuficientes para cubrir el déficit; y genera desigualdad social, al obligar a la población a asumir costos de transición que benefician solamente al sector laboral formal del país".²⁴⁵

A partir de 2006, dos tipos de Comisiones para la Reforma de Pensiones: la Técnica Interinstitucional (CTI) y la Comisión de Alto Nivel (CAN) iniciaron trabajos: la primera, con el objetivo de preparar el análisis y propuestas técnicas para la posible opción de reforma, la segunda, a fin de considerar el impacto social, fiscal, político y económico de las diferentes alternativas.

²⁴⁴ Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), *Banco de información de los sistemas de seguridad social en Iberoamérica*, Madrid, 2007, p. 56.

²⁴⁵ Navarro, Karlos, "El fracaso del modelo chileno de pensiones en Nicaragua", *Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, núm. 45, mayo, 2006.

II. BASES DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Hasta la aparición del sistema de ahorro obligatorio en las pensiones públicas, las fórmulas de cotización definida fueron utilizadas exclusivamente en los regímenes voluntarios privados de pensiones profesionales y en algunos fondos nacionales de previsión social.²⁴⁶²⁴⁷

1. OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS

A. Objetivos

- Proporcionar pensiones adecuadas y sostenibles
- Mitigar la pobreza de la población adulta
- Promover la participación en el mercado de trabajo formal
- Impulsar el ahorro nacional
- Desarrollar el mercado de capitales

B. Características

El sistema de capitalización individual consiste en la acumulación de las aportaciones de los trabajadores (y, en algunos casos, las de los empleadores también), en cuentas individuales. Cada afiliado aporta un porcentaje fijo de su ingreso, destinado a formar un capital, el cual al ser invertido y junto con sus rendimientos financieros agregados a la cuenta, determina al momento del retiro el valor de la pensión individual.²⁴⁸

Los elementos clave del sistema incluyen el desplazamiento de buena parte de la responsabilidad previsional a un conjunto de nuevas instituciones

²⁴⁶ Cfr. Cichon, Michael, “Regímenes de cotizaciones definidas teóricas: ¿un vino añejo en botellas nuevas?, Ginebra, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 52, núm. 4, 1999.

²⁴⁷ Los fondos nacionales de previsión social son básicamente cajas de ahorro obligatorio.

²⁴⁸ Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones (AIOS), *La capitalización individual en los sistemas provisionales de América Latina*, 2003, pp. 3-4.

especializadas en la administración de fondos de pensiones. Cada trabajador tiene derecho a elegir una institución que administrará sus fondos y también puede cambiar de administrador periódicamente; pero debe trasladar el saldo total de su cuenta a la nueva entidad financiera. Por esta gestión, las administradoras tienen derecho a una retribución sobre la base de comisiones a cargo del afiliado.

El monto de la pensión está determinado por los ahorros de las contribuciones individuales y el rendimiento que logran obtener las entidades administradoras de todos los ahorros individuales, los cuales se invierten en diversos instrumentos financieros, dentro de los límites autorizados por el gobierno, menos las comisiones que son los costos explícitos del sistema.

La pensión puede adoptar la forma de rentas vitalicias adquiridas a compañías aseguradoras con el saldo de los ahorros acumulados, pagos periódicos programados u otras combinaciones. Los elementos esenciales del sistema son:

a) Contribución definida. Se trata de un aporte fijo o uniforme indefinidamente, pues se piensa que la edad de la población como del sistema no la afectará.

b) Prestación indefinida. La pensión no está definida porque al tiempo de retiro el trabajador la recibe de acuerdo con el monto acumulado en su cuenta individual, el cual dependerá de factores diversos, como el salario, densidad de la cotización, el rendimiento de la cuenta individual, las comisiones y expectativa de vida al momento del retiro.

c) Método financiero. Capitalización plena, es decir, ahorro individual, en donde cada trabajador ahorra en actividad para el período inactivo.

d) Administración privada (parcial o total). El sistema está administrado por entidades financieras, generalmente privadas, con fines de lucro, de dedicación exclusiva, es decir, constituidas específicamente y solamente para esa función.

e) Rol subsidiario del Estado. Se limita a la definición del marco regulatorio, la fiscalización y a la entrega de apoyo financiero a los trabajadores de menores ingresos.

2. PRESUPUESTOS Y CRÍTICAS

A. Presupuestos

Dentro de los supuestos efectos que se atribuyen al sistema, se encuentran.²⁴⁹

- Al vincular la cotización con la prestación se favorece el cumplimiento de las obligaciones pensionales.
- La competencia asegura bajos costos administrativos.
- Ofrece mejores incentivos al mercado de trabajo.
- La tasa de rentabilidad es mayor.
- Contribuye mediante sus mecanismos financieros a impulsar el desarrollo de mercado de capitales, el aumento del ahorro y el crecimiento económico.

²⁴⁹ Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento (Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth)*. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Washington, 1994. Además este enfoque fue apoyado por literatura como la de Feldstein, Milton, *Would privatizing social security raise economic welfare?*, NBER Working, Paper, núm. 5281; “The missing Piece in policy analysis: social security reform”, *American Economic Review Papers and proceedings*, 1996 y *Americas golden opportunity*, The Economist, 1999; *Privatizing social security*, University of Chicago, 1998.

B. Críticas

El debate internacional confronta los supuestos efectos del sistema a los cuales denomina “mitos” con los siguientes aspectos.²⁵⁰

- En el sistema de capitalización individual los riesgos financieros, económicos y demográficos están a cargo del afiliado.²⁵¹
- Tiende a reproducir la desigualdad de la sociedad y a desvirtuar los propósitos de la protección social de la cual forman parte los sistemas de pensiones.²⁵²
- Supone la ruptura de la cohesión social y del derecho de igualdad de oportunidades, pues no todos los niveles profesionales pueden optar por las mismas cuantías y recibir al final de su vida laboral cantidades equivalentes.²⁵³
- Refleja el deseo de fomentar una mayor responsabilidad individual y, por tanto, implícitamente se encuentra el deseo de restar importancia al papel del sistema de pensiones como un mecanismo para promover la solidaridad social a través de la redistribución del ingreso.
- La pensión es imprevisible (los trabajadores no saben a cuánto va a ascender en términos monetarios, en términos reales o en relación

²⁵⁰ En el debate mundial sobre los “mitos” del sistema de capitalización individual, destacan los esgrimidos por Orzang, P., y Joshep Stiglitz, Rethinking pensions reform: ten myths about social security systems, *New Ideas about old age security: Towards sustainable pensions systems in the 21st century*, Washington, D.C., Banco Mundial; 2001; Nicolas Barr, *Reforming pensions: myths, truths, and policy choices*, *Internacional Social Security*, vol. 55, No. 2, Oxford, Blackwell publishing, 2002; y Carmelo Mesa Lago. Myt and reality of pension reform: The latin America evidence, *World Development*, vol. 30, No. 8, Amsterdam 2002, Elsevier SCIENSE, La reforma de pensión en América Latina: modelos, características, mitos, desempeños y lecciones, en *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América latina después de dos décadas*, Caracas, Nueva Sociedad, 2004.

²⁵¹ Los riesgos del empleo y la baja densidad de las cotizaciones persiste para la mayoría de la población, por ende, reproduce los problemas del mercado de trabajo así como las incertidumbres y restricciones que limitan a la persona durante la etapa activa de su ciclo de vida, esto es, propaga los mismos factores que el sistema debiera contrarrestar.

²⁵² Uthoff, Andras, “Mercados de trabajo y sistema de pensiones”, *Revista de la CEPAL* 78, Washington, 2002, p. 40.

²⁵³ Vázquez Mariscal, Andrés, “Reformas de los sistemas de pensiones en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 54, 2004, p. 39.

con sus ingresos laborales anteriores), no hay garantía de que esos ingresos duren toda la vida y mantengan las prestaciones actualizadas con las tendencias vigentes para salarios y precios. Además, es objeto de descuentos por las comisiones durante el período de acumulación y por la prima de seguro, en el caso de rentas vitalicias con ello, se aumenta artificialmente el costo económico del sistema de ingresos durante el retiro (pensión).²⁵⁴

- Es excluyente y discriminatorio. Sólo considera a los grupos que siempre han estado protegidos y, por otro lado, protege menos a las mujeres.²⁵⁵
- Crea estructuras de costos muy onerosos para el sistema (gastos de administración y costos de transformación de los fondos en una renta vitalicia) y sujetas a mecanismos de mercado.
- Su transición, sobre todo en países de cobertura escasa, supone un alto costo para la población activa.
- Madura con más lentitud y requiere más de 40 años para aproximarse a todo su potencial como fuente de ingresos para el retiro.²⁵⁶

III. EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL EN AMÉRICA LATINA

1. ORIENTACIÓN POLÍTICO-JURÍDICA DE LAS REFORMAS

Chile fue el primer país en introducir una “reforma refundación” a sus pensiones basada en el sistema de capitalización individual, con fundamento en el Decreto Ley 3,500 del 13 de noviembre de 1980 y cuyo inicio de operaciones fue el 1 de mayo de 1981. El cambio ocurrió bajo condiciones

²⁵⁴ OIT, *Informe sobre el trabajo en el Mundo 2000*, Ginebra, OIT, 2000, p. 157.

²⁵⁵ El modelo discrimina entre quienes tienen y no tienen capacidad de ahorro, y entre los primeros selecciona a aquellos a quienes el Estado puede obligar a cotizar y puede fiscalizar.

²⁵⁶ Aparicio Luis y Jorge Bernedo Alvarado, “Financiamiento y administración de pensiones en América Latina y la Europa Oriental. Una visión comparativa”, *Revista Análisis Laboral*, julio, 1999, p. 14.

de dictadura política, en donde la oposición a la reforma habría sido imposible. El acceso al poder de un gobierno autócrata, brindó la oportunidad de modificar radicalmente el sistema de pensiones y darle un giro totalmente diferente a su naturaleza original.

Antes de la imposición del régimen militar, varios gobiernos habían intentado “reformas-ajuste” del sistema de pensiones. El fracaso de estos ensayos se debió en gran parte a la fuerte oposición de grupos de presión que defendían con fuerza sus respectivos privilegios. El régimen de Pinochet disolvió los partidos políticos, aplastó los sindicatos, reprimió a la oposición y suspendió los derechos políticos y civiles.

Bajo este escenario, el nuevo sistema no fue un cambio aislado, sino un elemento más dentro de una reforma institucional mayor que afectó muchos aspectos de la vida nacional de ese país.²⁵⁷ Se efectuaron dos programas: el de Restauración Capitalista (liberación de los precios, supresión de todos los controles estatales y reducción sustancial del gasto público) y el de Recuperación y Consolidación de la Economía.²⁵⁸ Se aplicaron los postulados de la ciencia económica a las instituciones nacionales, por ende, a la naturaleza del sistema de pensiones para hacerlo acorde con el sistema económico y social implantado en ese tiempo. Asimismo, la reforma coincidió con una coyuntura fiscal favorable, reforzada por el auge económico de los últimos diez años.²⁵⁹

²⁵⁷ Cfr. Morales Ramírez, María Ascensión, *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

²⁵⁸ Estos programas implicaron el reemplazo del estatismo socialista por una economía de mercado, en una época en que estaba muy lejos abrir la economía, reducir los aranceles, orientar el esfuerzo productivo a la exportación, privatizar las empresas públicas, incorporar al sector privado en la administración de los fondos de pensiones y la prestación de servicios de salud, flexibilizar los mercados laborales.

²⁵⁹ Tamburi, Giovanni, “Las problemáticas de las pensiones al acercarse el nuevo siglo. Un pasado inconciliable y un futuro incógnito”, *Panorama Internacional, Seguridad Social*, México, CISS, núm. 200, 1996, pp. 164-167.

El naciente modelo correspondió a un cambio completo de la protección social, en tanto que fue integral y con un proyecto nacional cuya fuente primaria directa emanó de la propia Constitución Política de 1980, de ese país. En este sentido, simultáneamente con el nuevo modelo de pensiones se crearon otros instrumentos legales para resolver la salud previsual y la vivienda social, beneficios antes unidos en un mismo sistema y, por ende, competían por el financiamiento.

El discurso gubernamental chileno, desde un principio aceptó que el nuevo modelo era un sistema dentro de la economía de mercado, por ello, sus principios respondían a él: administración privada, libertad de elección, competencia y rol subsidiario del Estado en cuanto a los beneficios sociales.

La literatura especializada en materia de pensiones, anticipó que una reforma de tal envergadura no podría ser replicada por los demás países de la región. Aducía que sólo un régimen autoritario sería capaz de promover una transformación tan impopular como radical (solía verse como un caso aislado, explicado por el carácter neoliberal del régimen de Pinochet). Además, con la tercera ola de democratización se esperaba una nula recepción del modelo.²⁶⁰

Sin embargo, cuando en 1994, el Banco Mundial en su libro “Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento” (*Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*), identificó a los sistemas públicos de pensiones como causantes del déficit; pero a la vez, como una fuente potencial de financiamiento y desarrollo del mercado de capitales, las predicciones cambiaron. La literatura consideró, que los países de América Latina

²⁶⁰ Castiglioni, Rossana, “Reforma de pensiones en América Latina: orígenes y estrategias, 1980-2002”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, núm. 2, 2005, pp. 173-174.

altamente dependientes de los organismos financieros internacionales, comenzarían a promover las reformas a sus sistemas para amoldarlos a tales recomendaciones.

El documento del Banco Mundial criticó a los sistemas de pensiones tradicionales tanto por razones de eficacia como económicas.²⁶¹

- La administración de los fondos para la vejez difiere de la administración de los otros seguros (enfermedad, invalidez y muerte).
- El régimen financiero entre generaciones no permite hacer frente a cambios demográficos significativos como los que acompañan al rápido envejecimiento de la población latinoamericana.
- El fondo de reparto es claramente vulnerable al uso político de sus recursos, pues existe la posibilidad de que los gobiernos se endeuden con ese capital para fines loables de financiamiento de su política pública; pero siempre, sin garantizar los fondos de reserva destinados a pagar beneficios de largo plazo.
- La naturaleza del aporte al sistema y su relación con las prestaciones permiten importantes subsidios cruzados que no son transparentes, no siempre solidarios y afectan la solvencia del mismo.²⁶²
- Los sistemas aminoran el crecimiento económico porque no incrementan el ahorro nacional e incluso lo reducen.
- No consiguen proteger a las prestaciones de la inflación, aplican fórmulas excesivamente generosas y registran elevados costos administrativos.

²⁶¹ El Banco Mundial hizo caso omiso de los méritos positivos de los sistemas públicos de reparto en muchos países, particularmente los industrializados, en cuanto a la reducción de la pobreza en la vejez y la eficiencia administrativa, por tanto, adoptó un punto de vista unilateral sin mayor justificación.

²⁶² Uthoff, Andras, "Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina", *Revista de la CEPAL* 89, Santiago, 2006, p. 21.

Con base en ello, en el informe de 1994 el Banco Mundial propuso reformas de largo alcance en los sistemas de pensiones y recomendó un nuevo modelo con una estructura de tres “pilares” para promover la seguridad económica en la vejez y fomentar el ahorro, el mercado de capitales y el crecimiento económico. Como pilar central determinó un plan de ahorro obligatorio, de capitalización completa, cotizaciones definidas y administración privada; un pilar mínimo, de administración pública con participación obligatoria (limitado al pago de una prestación relativamente baja sujeta a examen de medios o una uniforme todo lo restringida posible); y, uno tercero, de ahorro voluntario para quienes desearan contar con mayores ingresos.

El informe, no sólo elogió el sistema chileno sino prescribió planes de cotización definida y capitalización completa al estilo de ese sistema, como el modelo a seguir. De esta forma, el Banco Mundial se introdujo en el campo de la protección social, en especial, de las pensiones de vejez, dominado principalmente, hasta ese momento por la OIT (Convenios; 35, industria; 36, agricultura, ambos de 1933; 102 de seguridad social, “norma mínima” (1952); Convenio 128 y Recomendación 131 (1967), los dos sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes y Recomendación 162 (1980) relativa a los trabajadores de edad, igualdad de oportunidades y de trato, protección en el empleo, preparación y acceso al retiro.²⁶³

La OIT, por su lado, trató de impulsar reformas antípodas al Banco Mundial.²⁶⁴ Por una parte, propuso soluciones intermedias o menos destructivas para el otorgamiento de pensiones, como la necesidad de

²⁶³ Así como la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS) y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

²⁶⁴ También la AISS subrayó la creativa adaptabilidad de los sistemas tradicionales y señaló las principales insuficiencias del modelo de capitalización prescrito por el Banco Mundial. Cfr. *Protecting retirement incomes: Options for reform*, 1996.

perfeccionar los sistemas corrigiendo sus defectos de concepción y las ineficiencias e injusticias: adoptar medidas encaminadas a mejorar la gestión, la gobernabilidad, el grado de cumplimiento de las obligaciones, el equilibrio financiero y el actuarial, la eficiencia, el pago de pensiones adecuadas, hacer más estrictas las condiciones de acceso, eliminar los regímenes de privilegio y las prestaciones generosas.

Por otra parte, la complementariedad a través de la creación de pilares (de dos, tres y cuatro),²⁶⁵ como alternativas de fuentes de financiamiento y distribución de riesgos, al combinar un componente público con una prestación “definida” (pensión regulada por ley) y otra u otras complementarias “no definidas” (sometidas a los vaivenes del mercado).

La propuesta de la OIT de tres pilares, en comparación con la del Banco Mundial, comprendía: un primer pilar, pensión universal de subsistencia administrada por el Estado; un segundo pilar, con régimen de capitalización parcial colectiva, administrado por el Estado y financiado por asegurados y empleadores para proveer prestaciones definidas y, el tercero, de ahorro voluntario con regulación estatal, pero administrado por la empresa privada.²⁶⁶

Si bien ambos organismos internacionales se pronunciaron a favor de sistemas multi-pilares, la diferencia radicaba en el peso otorgado a cada uno de ellos. Por parte del Banco Mundial, predominaba el componente de ahorro obligatorio: capitalización individual plena en las pensiones ligadas a los

²⁶⁵ El de dos pilares: uno, universal y un régimen complementario, ambos obligatorios, gestionados por organismos especializados de giro único tanto en administración de fondos individuales como en la administración de fondos colectivos de pensiones, con el control, una vigorosa y eficiente supervisión por parte del Estado. El de cuatro: uno, 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, con elemento de cotizaciones definidas obligatorias y un pilar superior, de ahorro voluntario para el retiro y de ingresos distintos a las pensiones.

²⁶⁶ OIT, *Pensiones de seguridad social, desarrollo y reforma*, Ginebra, 2002, pp. 32-34.

ingresos; en donde la sustitución de éstos dependiera del crecimiento de la economía y de los mercados financieros. Para la OIT, la capitalización parcial colectiva (reparto y prestaciones definidas) a efecto de proveer un 40% más del ingreso pensionario.

A pesar de la disertación de diversos expertos quienes rebatían la tesis del Banco Mundial de que tanto en el plano social como en el económico los sistemas públicos de pensiones hubieran fracasado²⁶⁷ y el cuestionamiento a la aducida superioridad del nuevo modelo así como las orientaciones antípodas de la OIT, América Latina sucumbió a la propuesta del organismo internacional financiero.

En este contexto, las restricciones de diseño e institucionales de los sistemas públicos de pensiones sirvieron de argumento para justificar, a partir de la década de los 90, la necesidad de las reformas denominadas de “segunda y tercera generación” en la región,²⁶⁸ en donde el desempeño de ese organismo internacional fue preponderante a través no sólo de asistencia técnica sino también, por la influencia en las “condicionalidades” impuestas para el otorgamiento de apoyos financieros.²⁶⁹

La campaña en pro de la capitalización individual en las pensiones, fue también impulsada por otras dos instituciones internacionales: el Fondo Mundial Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo que se

²⁶⁷ Roger Beattie y Warren McGillivray realizaron un análisis crítico del Informe del Banco Mundial. En igual sentido lo hicieron Joseph E. Stiglitz y Peter R. Orzag. Cfr. “Reforma de las pensiones. Una estrategia riesgosa. Reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado “Envejecimiento sin crisis”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 48, núms. 3-4, 1995. “Un análisis de la reforma de pensiones: Diez mitos sobre los sistemas de seguridad social, presentado en la conferencia “nuevas ideas sobre la seguridad en la vejez, Washington, Banco Mundial, 1999.

²⁶⁸ El sistema de capitalización individual no es exclusivo en América Latina, también en algunos países de Europa Central y del Este lo han establecido.

²⁶⁹ Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), “La protección social en América Latina: los desafíos de la heterogeneidad y la inequidad”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 58, núms. 2-3, 2005, p 5.

convirtieron en poderosos actores externos en varios países de la región, sustituyendo a la OIT en su acción orientadora y de asesoría, como lo fue en el establecimiento de los seguros sociales, en los diferentes países de Latinoamérica.

En este marco, en los diagnósticos, informes, exposición de motivos de las leyes, discursos y mensajes oficiales se replicaron los argumentos del Banco Mundial (síntesis del modelo de reformas impulsado en la región),²⁷⁰ en donde se cuestionaron prácticamente todos los aspectos del sistema basado en el método financiero de reparto, se confrontaron lo público y lo privado; la técnica financiera y la técnica actuarial y, los objetivos sociales sobre los económicos.

En efecto, las reformas pensionales de los años 90 no pueden ser entendidas solamente a la luz de la difícil situación de los sistemas tradicionales, pues no explicarían por sí solas los cambios y mucho menos la orientación en la materia. Éstas no sólo expresan problemas de financiamiento y de funcionamiento sino forman parte de un proceso mayor, en la reorganización global de la sociedad y la reforma del Estado en lo económico, social y político,²⁷¹ aunado a la existencia de una crisis económica precedente (alto endeudamiento externo).

En la región, las reformas económicas se orientaron a la apertura y liberalización de la economía, y de ellas hicieron parte, las modificaciones

²⁷⁰ El Banco Mundial calculó para los países de la región la relación de obligaciones generadas en el sistema y pagadas a los pensionados así como las obligaciones creadas a ese momento. Cfr. Vera, Tabaré, “Reforma de los sistemas de seguridad social: la opción Uruguay”, *Cepal*, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 2.

²⁷¹ Murro, Ernesto, *Una visión crítica de las reformas privatizadoras y la necesidad de reformas progresistas en América Latina*, [www://www.redsegsoc.org.uy/Al-Brasilia-EM.PDF](http://www.redsegsoc.org.uy/Al-Brasilia-EM.PDF).

laborales que flexibilizaron la contratación.²⁷² Los cambios fiscales permitieron la participación de inversionistas extranjeros y el funcionamiento de administradoras privadas de fondos de pensiones; el hilo conductor en materia de pensiones y de salud fue la abolición del monopolio público, la separación entre financiamiento y prestación de los servicios con miras a una prosperidad (ahorro interno) transformando al sistema pensional en un eje dinamizador de la economía, en donde no es el individuo el centro de la reforma sino el mercado.²⁷³

En general, se adecuaron los sistemas regulatorios para ordenar la economía a las nuevas circunstancias mundiales y regionales con el fin de asegurar un camino de crecimiento y desarrollo económico,²⁷⁴ por ello, las reformas pensionales centraron su atención en objetivos macroeconómicos invirtiendo la jerarquía respecto de los sociales²⁷⁵ y fueron determinantes en la elección del modelo de reforma y en el involucramiento de las instituciones financieras internacionales, comprendiéndose así, la rapidez con que el Banco Mundial desplazó a la OIT en su función tradicional de depositaria del conocimiento en el campo de las políticas de protección social.

²⁷² En México la reforma pensional se ubica el marco de una liberalización y apertura externa, firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, privatización de bancos, carreteras y la mayoría de las empresas paraestatales, desregulación económica y financiera, restricciones a la educación pública gratuita y reducción gradual de los subsidios, un proceso sostenido de deterioro de las principales instituciones sociales, con el estrangulamiento financiero y la desvaloración del trabajo, ligada a la caída salarial y del empleo formal. Cfr. Laurell, Asa Cristina, “La reforma del Estado y la política social en México”, Caracas, *Revista Nueva Sociedad*, núm. 164, 1999.

²⁷³ En 1991, Colombia acababa de promulgar una nueva Constitución Política en donde la seguridad social figura como una prioridad del Estado y el artículo 48 la estableció como un derecho irrenunciable de los ciudadanos y un servicio público de carácter obligatorio, que podrá ser prestado por entidades públicas o privadas. La reforma se acometió simultáneamente con la del régimen de salud, bajo el concepto de “Seguridad Social Integral”. Cfr. Uribe Mallarino, Consuelo. “La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género”, *Los sistemas de pensiones en América: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 90, 2004.

²⁷⁴ Ayala Oramas, Ulpiano, “El sistema pensional colombiano”, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 2, pp. 423-424.

²⁷⁵ Sirve de ejemplo la reforma mexicana en donde la ley proclamó los objetivos macroeconómicos en el preámbulo de la misma.

2. PROCESO POLÍTICO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Aparte de los factores económicos y la presión de las instituciones financieras internacionales, después de la crisis de la deuda, para impulsar el notorio proceso de transformación de los sistemas de pensiones latinoamericanos, en el campo de la economía y ciencia políticas, se distinguen cuatro interpretaciones más, no necesariamente incompatibles, a saber:

1) Tipo de régimen político: cuanto más democrático, menor posibilidad de privatizar completamente el sistema;

2) Distribución de la autoridad gubernamental: los presidentes que detentan poderes constitucionales fuertes están en posición ventajosa para materializar sus preferencias políticas;

3) Posiciones ideológicas de los actores políticos: cuando éstos consideran al mercado, en lugar del Estado, como el proveedor más eficiente de bienes y servicios sociales y el mejor asignador de recursos, es más probable que el proceso de privatización ocurra;

4) Rol del actor de veto (individual o colectivo): la capacidad de los gobiernos de implementar sus proyectos de reforma depende del grado en que los actores no gubernamentales puedan convertirse en actores de veto, reconociendo el rol crucial de la arena institucional en la que éstos operan; pero también, la importancia del nivel de cohesión, la capacidad y estrategias organizativas.²⁷⁶

En atención a estos elementos, en América Latina se identifican cuatro modalidades que explican las decisiones políticas para haberse embarcado en una estrategia tan costosa (tanto en términos políticos como fiscales) y

²⁷⁶ Castiglioni, Rossana, *The politics of social policy change in Chile and Uruguay. Trenchment versus maintenance, 1973-1998*, Nueva York, Routledge, 2005. Pierson, Paul, *Dismantling the welfare state?, Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge, University Press, 1994.

cómo consiguieron la implantación del sistema de capitalización individual: a) Decisión al más alto nivel, b) Consulta y negociación, c) Consulta limitada y d) Nula consulta.

a) Decisión al más alto nivel. En Chile y Perú el proceso de reforma fue decidido por el ejecutivo; en el primer país, por tratarse de un régimen autoritario que eliminó toda posible oposición, mientras en el segundo, no hubo debate parlamentario porque el Decreto Ley 25,897 se dio cuando el ejecutivo había disuelto el Congreso, bajo el “Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional” de Alberto Fujimori,²⁷⁷ es decir, en ambos países, la reforma no fue objeto del Congreso, sino sancionada a través de decretos de emergencia por parte del ejecutivo.²⁷⁸

b) Decisión en un contexto de consulta y negociación. Este nivel de decisión se caracterizó por la creación de pequeñas comisiones o equipos de trabajo, dependientes de los Ministerios de Hacienda, cuya tarea consistió en elaborar la reforma e incluso el proyecto de ley.

En Argentina, Colombia, Uruguay, México, Nicaragua, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana, se adujo en la exposición de motivos de las respectivas leyes y en documentos oficiales que las reformas fueron precedidas por un diagnóstico de las instituciones gestoras, estudios técnicos realizados en períodos previos a ellas así como la conformación de comisiones tripartitas para lograr un consenso entre los diferentes partidos políticos, sindicatos y empleadores.

²⁷⁷ Perú: Informe sobre el sistema privado de pensiones en Perú, *Revista Análisis Laboral*, Lima, enero, 1994, p. XIII. Matta, Cecilia, Castillo, Lily y Caldas, Melina, Introducción al sistema de pensiones, www.actualidadeconomica-peru.com/antiores/a2_2004/ene-feb/ofps1.pdf

²⁷⁸ En Perú, a finales de los 80, la violencia política, la hiperinflación, el caos económico y la erosión severa de la autoridad estatal provocaron la crisis en ese país y las condiciones para el acceso al poder de Alberto Fujimori.

En Argentina,²⁷⁹ según los documentos y mensajes oficiales, la reforma fue precedida por 40 estudios técnicos realizados entre 1989-1993, con financiamiento del Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en diversos campos como: financiero-económicos, jurídico-legales y proyecciones estadísticas.²⁸⁰ A principios de 1992, se iniciaron diálogos con los partidos políticos y las organizaciones sindicales. El primer proyecto de ley proponía un sistema mixto integrado por dos componentes: el sistema público reformado y un componente de capitalización individual. Este segundo elemento creó polémica, por tanto, a efecto de asegurar la aprobación de la reforma numerosas modificaciones fueron incorporadas en versiones sucesivas del proyecto legal: entidades públicas, sindicatos, mutuales, cooperativas y bancos fueron autorizados para administrar los fondos de pensiones complementarios.

En Colombia,²⁸¹ la aprobación de la reforma surgió como una solución de compromiso ante la imposibilidad de obtener el consenso en torno a alguna de las alternativas presentadas consistentes en la modernización y capitalización del régimen colectivo o en su sustitución por uno de capitalización individual (impulsada por el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República). La propuesta de un sistema mixto contaba con el mayor apoyo, empero el presidente presentó ante el Congreso un proyecto de ley al estilo del modelo chileno, sin embargo, la fuerte oposición parlamentaria, sindical y pública obligó al gobierno a cambiar el diseño original. La anuencia

²⁷⁹ El sistema de pensiones estaba en crisis desde el decenio de 1980 y requería subsidios fiscales sustanciales; además la severa crisis económica había erosionado el valor real de las pensiones y el gobierno adquirió una gran deuda, sin embargo, el régimen autoritario no tuvo éxito en imponer el sistema de capitalización individual, en tanto, el primer gobierno democrático fue débil para conseguir una reforma, ante la férrea oposición de las organizaciones sindicales.

²⁸⁰ Mesa-Lago, “La reforma de la seguridad social en la Argentina. Comparación con el modelo chileno”, Lima, *Revista Análisis Laboral*, enero, 1994, p. XIII.

²⁸¹ En Colombia, desde principios de los 90 existía un consenso en la necesidad de una reforma sustancial del sistema público de pensiones por encontrarse en crisis.

se obtuvo finalmente para dar cabida a las dos propuestas (modelo paralelo) y dejar a los participantes la posibilidad de optar, por una de ellas.²⁸²

En Uruguay,²⁸³ la Comisión de Asuntos laborales y Seguridad Social del Parlamento, una vez presentado el proyecto de ley, recibió durante sus deliberaciones a distintas organizaciones de pensionados y jubilados, trabajadores de la seguridad social, confederaciones de trabajadores (Plenario Intersindical y Convención Nacional de trabajadores), etcétera, las cuales externaron sus opiniones, en su mayoría en contra del proyecto de reforma, en razón de ello, la iniciativa fue modificada tomando en consideración algunos cuestionamientos y el resultado se denominó “una reforma a la uruguaya”.²⁸⁴ Este caso, muestra que elementos de democracia directa (referéndum o plebiscito) pueden otorgar a los opositores una oportunidad para revertir o modificar los proyectos y leyes de reforma.

En México, en la Exposición de motivos de la ley se señaló la elaboración de un diagnóstico realizado por el propio instituto gestor (actor clave en la evaluación de sus propios problemas financieros), un proceso de consulta, debate y la constitución de una Comisión Tripartita para el Fortalecimiento y Modernización de la Seguridad Social,²⁸⁵ con la cual se legitimó y exhibió públicamente un frente unido de los tres sectores del

²⁸² Uribe Mallarino, Consuelo. “La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género”, *Los sistemas de pensiones en América: un análisis de género*, CEPAL, Cuaderno, núm, 2004, p. 192.

²⁸³ La crisis del sistema uruguayo fue quizá la más severa y, por ende, experimentó más intentos fallidos de reforma, incluyendo uno por el gobierno militar. En 1985 el gobierno firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para reducir el déficit fiscal mediante el recorte del valor real de las pensiones, pero no se puso en práctica ante la oposición de los partidos de izquierda. En 1987, el segundo intento de reforma que atendía las orientaciones del Banco Mundial otorgaba importantes concesiones a la oposición, tampoco prosperó y posteriormente, hubo tres proyectos de ley más. Las consecuencias fiscales de la falta de reforma se tornaron apremiantes, empero cuando los dos partidos tradicionales formaron una coalición de gobierno en 1995 fue la oportunidad para introducir el sistema mixto.

²⁸⁴ Noya, Nelson, *Efectos económicos y políticos de la Reforma en la seguridad social de Uruguay*, Montevideo, Centro de Investigaciones Económicas, 1996, pp. 106-114.

²⁸⁵ *Diario Oficial de la Federación*, Exposición de motivos, 21 de diciembre de 1995.

poder, cuyo acuerdo político incluía importantes concesiones para todos los grupos, de esta manera se eludió la oposición a la reforma. El proyecto de ley se aprobó tres semanas después de presentada la Iniciativa.

En Nicaragua, en mayo de 1996 el instituto gestor expidió una resolución administrativa en virtud de la cual ponía en vigencia el sistema de capitalización individual, sin pasar por un proceso legislativo. Esta resolución fue rechazada por la Asamblea Nacional, sector empresarial, sindical y civil. No obstante, en el 2000 se aprobó la Ley 340 “Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones”, producto de la Comisión de Reforma de Pensiones encargada de elaborar el proyecto de Ley, la cual contó con la asesoría técnica y financiera del Banco Mundial,²⁸⁶ es decir, la ley representó el modelo de reforma impulsada por el organismo financiero internacional y su implementación fue incorporada dentro de los planes macroeconómicos como criterios de condicionalidad para la suscripción de acuerdos financieros.²⁸⁷

En Costa Rica, la débil mayoría legislativa del gobierno se combinó con la tradición negociadora de este país, obligando a la creación de una Comisión Nacional para alcanzar el consenso requerido. La reforma fue producto de una concertación nacional (sindicatos, las cooperativas, el grupo empresarial, la Caja Costarricense de Seguro Social, partidos políticos y el Poder Ejecutivo),²⁸⁸ que implicó el rechazó a la propuesta del Banco Mundial de una privatización completa al estilo chileno.

²⁸⁶ Resolución Ministerial No. 014-98.

²⁸⁷ Comisión de Alto Nivel de Reforma de Pensiones (CAN), *Informe de Recomendaciones*, julio, 2006, p. 4.

²⁸⁸ Argueda Gourzong, Cinthya, *Reforma al sistema de pensiones en Costa Rica: Evaluación de la nueva organización*, Santiago, Universidad de Chile. 2002, p. 18.

En Ecuador, en 1992 el Congreso expidió La Ley de Modernización, Privatización y Prestación de Servicios. Con base en ella, en mayo de 1994 se conformó la Comisión de Reforma a la Seguridad Social y en 1995, mediante plebiscito el pueblo se pronunció por la negativa a algunas reformas constitucionales, entre ellas, las de seguridad social, debido a ello, se inicia la reforma silenciosa.²⁸⁹

En la República Dominicana la ley fue el resultado de la aceptación entre los sectores gubernamental, empleador y trabajador, a través de un esquema abierto y participativo (Consulta Nacional). En agosto de 1996, el Presidente de la República creó una comisión tripartita conformada por el Secretario del Trabajo, sector laboral y privado. La comisión preparó un proyecto de Ley que fue sometido al Congreso Nacional; en donde se proponía un esquema de dos pilares: reparto y capitalización individual. Un grupo de senadores sometió también al Congreso un proyecto también de dos pilares; capitalización y un fondo de solidaridad social. Posteriormente, se formó una Comisión Permanente de Seguridad Social creada en el Senado en 1998, que inició un amplio proceso de consulta, integrando los dos proyectos.²⁹⁰

Por último, en este grupo de países, los documentos legales y discursos oficiales omitieron precisar el grado de apoyo financiero y/o técnico de las instituciones financieras internacionales en la reforma de pensiones (principales actores de las mismas). Tampoco precisaron y formaron parte

²⁸⁹ Posso Zumárraga, Manuel, “Motivaciones para la reforma al sistema de seguridad social en el Ecuador”, Revista Judicial.

²⁹⁰ Superintendencia de Pensiones, “Antecedentes al proceso de reforma de pensiones”, *El sistema de pensiones, una reforma exitosa para garantizar el bienestar de los dominicanos*, Santo Domingo, 2006.

del debate público la magnitud y el financiamiento de los costos fiscales del período de transición de un sistema al otro.²⁹¹

Los dirigentes de Argentina y Uruguay, pidieron la inclusión de la privatización de pensiones en los acuerdos con tales organizaciones, como una forma de evitar ser culpados; en México, por razones políticas los organismos financieros fueron oficialmente dejados fuera del proceso de reforma, aunque el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo otorgaron sustancial asistencia financiera y técnica.

c) Consulta limitada. En Bolivia no se activó un mecanismo de consulta, sólo se restringió a pequeños sectores. El nuevo sistema fue aprobado luego de un proceso corto y muy rápido (debido a la amplia mayoría gubernamental en el Congreso), sin dar lugar a la participación ciudadana en el estudio y discusión sobre la ley antes de su aprobación ni en el momento de su impugnación.²⁹²

d) Nula consulta. En El Salvador, la reforma fue trabajada con mucha reserva, por lo que el proceso de análisis y consulta pública con los sindicatos y la oposición fue imposible, al grado de reconocerse que ofrece una lección negativa de una reforma sin discusión pública, no obstante, que el Código de trabajo establece la obligación de consultar al Consejo Superior del Trabajo sobre toda iniciativa de uno de sus constituyentes (empleadores, trabajadores y gobierno) en materia social,²⁹³ es decir, este país se alineó

²⁹¹ Mesa Lago, Carmelo y Müller, Katharina, “La política de la reforma de pensiones en América Latina”, *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*, Nueva Sociedad, Caracas, 2004, p. 83.

²⁹² Iñiguez de Salinas, Elizabeth, “Género en el sistema provisional de pensiones, *Enfoque de género en el sistema provisional de pensiones en Bolivia*, Tribunal Constitucional de Bolivia, p. 4. http://www.tribunalconstitucional.gov.bo/descargas/articulos/EDGSPEDPEB_EIS.pdf.

²⁹³ Bonilla García, Alejandro y Conte-Grand, Alfredo H., “Las reformas de los regímenes de pensiones en América Latina: Crónica y reflexiones”, *Pensiones en América Latina. Dos Décadas de reforma*, Lima, OIT, 2001, p. 45.

abiertamente a las recomendaciones de las organizaciones financieras internacionales, dada la ausencia de tradiciones democráticas y la carencia de experiencia política de los partidos de oposición.²⁹⁴

En resumen, el tipo de régimen político (autoritario o democrático) determinó en cierto sentido la mezcla público-privada del producto de la reforma, empero el contexto y actores políticos (el nivel de control del ejecutivo sobre el Congreso y los arreglos institucionales) definieron el resultado final, esto es, el margen de maniobra y el tipo de respuesta a las presiones de los organismos institucionales financieros.²⁹⁵

3. TÉCNICA LEGISLATIVA Y MARCO LEGAL

La técnica de legislar en la carrera reformista de los sistemas de pensiones en América Latina, fue diferente y constituye un reflejo del carácter contradictorio y de la complejidad de la materialización de las políticas sociales. En este orden, se distinguen dos tipos de procesos:

a) Constitucional. El sistema de capitalización individual, tiene fundamento constitucional, en tres países: Chile, Perú y Colombia.

En Chile, en el Artículo 19, No. 18 del Capítulo III de la Constitución Política de 1980, con el cual se entregó al Estado la función de supervigilar y

²⁹⁴ Paralelo al proyecto sustitutivo financiado por el Banco Mundial, la Fundación Guillermo Manuel Ungo, realizó un estudio patrocinado por la Fundación Friedrich Ebert, en donde se proponía un modelo mixto con menores costos de transición.

²⁹⁵ En muchos de los casos, el Banco Mundial tuvo una influencia importante sobre el diseño e implantación de las reformas, en razón de que el objetivo era el impacto fiscal (aunque no se prestó atención a la provisión de niveles de pensiones adecuadas o a la reducción de la pobreza entre la población anciana). En otros apoyó, sistemas multi-pilares, sin dar atención suficiente a las debilidades del sistema financiero y de gobernabilidad institucional.

garantizar el acceso a prestaciones básicas uniformes otorgadas a través de instituciones públicas o privadas. Aunque, el sistema como tal se implantó sin pasar por el proceso legislativo.

En Colombia, la Constitución de 1991 estableció en el artículo 48 "...como un derecho irrenunciable de los ciudadanos y un servicio público de carácter obligatorio, que podrá ser prestado por entidades públicas o privadas, de ahí la opción por seguir el modelo alterno (paralelo) de reforma.

En Perú, la Constitución establecía la seguridad social como una responsabilidad del Estado y permitía la provisión de pensiones privadas sólo en forma complementaria.

b) Infra-constitucional. En la gran mayoría de los países, los artículos constitucionales de la protección social fundamento de los sistemas de pensiones, no fueron referentes en los procesos de reforma.

Se actuó en la práctica legislativa infra-constitucional con base en la Iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo y, posteriormente, a través de una serie de reglamentaciones dada la enorme complejidad de su regulación jurídica conformando lo que se ha denominado "legislación motorizada", esto es, un conjunto normativo amplio y heterogéneo, en donde el derecho es cambiante e impreciso y, cada vez, se "mecaniza" y "tecnifica" a efecto, por un lado, de envolver u ocultar los ajustes a los derechos de los asegurados y, por otro lado, ir adecuando el andamiaje legal a través de disposiciones complementarias.

PAIS	LEY	FECHA DE PROMULGACIÓN	ENTRADA EN VIGOR
1ª Generación			
Chile	D. L. N° 3.500	13 noviembre 1980	1 mayo 1981
2ª Generación			
Perú	Decreto Ley 25.897	6 diciembre 1992	21 junio 1993 ^[1]
Argentina	Ley 24.241. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones	23 septiembre 1993	15 Julio 1994 ^[2]
Colombia	Ley 100. Sistema de Seguridad Social Integral	23 diciembre 1993	1 abril 1994 ^[3]
Uruguay	Ley 16.713	11 septiembre 1995	1 abril 1996
México	Ley del Seguro Social	21 diciembre 1995	1 julio 1997 ^[4]
Bolivia	Ley de Pensiones No. 1732	29 noviembre 1996	1 mayo 1997 ^[5]
El Salvador	Decreto No. 927. Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones	3 diciembre 1996	15 abril 1998 ^[6]
3ª Generación			
Costa Rica	Ley 7.523 del Régimen Privado de Pensiones Complementarias Ley 7983. Ley de Protección al Trabajador	24 enero 2000	1 abril 2001
Nicaragua	Ley 340. Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones	15 marzo 2000	NO
Ecuador	Ley de Seguridad Social	30 noviembre 2001	NO
República Dominicana	Ley 87-01	9 mayo 2001	Implantación gradual entre 2003 – 2006

^[1] Actualmente, el Marco Normativo General del Sistema Privado de Pensiones está establecido en el Decreto Supremo No. 054-97-EF y el Reglamento Decreto Supremo 004-98-EF.

^[2] En el 2001 se introdujeron cambios importantes mediante los Decretos No. 1387/01 y 1495/01.

^[3] Reformada mediante la ley 797 del 20 de enero de 2003 y Acto Legislativo de enero de 2005.

^[4] Reformada en 2001.

^[5] Fue reglamentada por Decreto Supremo No. 24469 del 17 de enero de 1997.

^[6] Decreto No. 927 del 1 de enero de 1997.

4. MODELOS CONCEPTUALES

La influencia del sistema de capitalización individual considerada y transmitida principalmente a través de las recomendaciones del Banco Mundial, como estrategia fue interpretada de diferentes maneras, en atención al régimen, contexto y actores políticos. En este sentido, varias de las reformas latinoamericanas, se apartaron del sistema exclusivo de capitalización chileno, dando lugar a diversos modelos conceptuales y a estrategias de diseño o “paquetes estratégicos”, para privilegiar de alguna u otra forma el pilar de ahorro obligatorio individual.

Los diferentes modelos conceptuales presentan importantes diferencias sustanciales, empero comparten el siguiente conjunto de objetivos generales:²⁹⁶

- Establecer una fuerte vinculación entre el esfuerzo individual y el beneficio.
- Reducir la inviabilidad financiera
- Estimular el ahorro local
- Desarrollar los mercados de capitales locales
- Impulsar el crecimiento económico

Las estrategias de diseño o “paquetes estratégicos”, en algunos casos, presentaron la reforma en forma compleja a fin de esconder o disfrazar tanto los cortes o ajustes a los beneficios de los asegurados así como las desventajas del cambio al nuevo sistema (costo fiscal de la transición, riesgos que conllevaba, condiciones necesarias en la economía y mercado laboral para materializar los beneficios esperados) ,y en su lugar,

²⁹⁶ Oman, Charles y Tapia, Waldo, ¿Ha fracasado la reforma del sistema de pensiones en América Latina, Paris, *Percepciones*, núm. 51, Centro de Desarrollo de la OCDE, 2007, p. 1.

atraer la atención pública sobre aspectos de derechos de propiedad individual.²⁹⁷

En este sentido, a partir de la década de los 90, la mayoría de las reformas pensionales plasmó estrategias y modelos de cambio heterogéneos. En efecto, se articularon con una combinación de giros en determinados parámetros intrínsecos de los sistemas (edad mínima, tasa y años de contribución) exigidos para pensionarse, con modificación en la organización de los mismos, a través de sustituir, alternar o integrar el antiguo sistema (de reparto) con el de capitalización individual.

La gama de opciones con que América Latina ha establecido el sistema de capitalización individual, se sintetiza en tres grupos generales, en donde algunos privilegian al mercado y otros retienen un importante rol del Estado,²⁹⁸ producto en, cierta medida, del grado de democratización del régimen político existente al tiempo de implantación del modelo.

a) Sustitutivo y obligatorio. Implica el cierre del antiguo sistema de reparto hacia el futuro al no permitir nuevos afiliados y se sustituye o cambia totalmente por el de capitalización individual, en consecuencia, la afiliación es obligatoria para todos los trabajadores cubiertos así como para los de nuevo ingreso al mercado laboral. Este modelo se identifica por haber sido

²⁹⁷ En el caso mexicano, al momento de proponer la reforma pasó inadvertido el tema de la deuda e implicaciones fiscales, en su lugar, se habló del peligro representado por las finanzas públicas el posponer el cambio hacia el nuevo sistema.

²⁹⁸ La tipología propuesta por Carmelo Mesa Lago, distingue entre modelos sustitutos, paralelos y mixtos. Cfr. “Reforma de la seguridad social en América Latina: Modelos actuales y tendencias futuras de sistemas de pensiones”, *Sistema privado de pensiones en América Latina*, Lima, Revista Análisis Laboral, enero, 1994. “La revolución de las pensiones en América Latina: comparaciones y desempeño”, México, *Revista CIESS*, No. 1, julio, 2001. “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. Sin embargo, para la Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones (AIOS), desde el punto de vista de la estructura de los sistemas de pensiones, sólo existen los modelos mixtos y los de capitalización total. Cfr. *Revista Internacional de Fondos de Pensiones*, AIOS, núm. 2, 2000.

adoptado por los regímenes políticos menos democráticos, como Chile, Bolivia²⁹⁹ y El Salvador. Aunque México constituye un caso intermedio de democratización, también se encuentra en este modelo conceptual al igual que Nicaragua y República Dominicana.³⁰⁰

En este modelo conceptual se identifican dos variantes: a) cierre inmediato y total del antiguo sistema como sucedió en México y Bolivia, al obligarse a todos los asegurados a trasladarse al sistema de capitalización individual³⁰¹ y b) cierre para los asegurados futuros y extinción gradual de los asegurados existentes que se quedaron en el antiguo, como es el caso de Chile, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana.

b) Alternativo y voluntario. En este modelo coexisten el antiguo y el nuevo sistema de capitalización individual. El primero aunque no se cerró, fue completa o parcialmente reformado, empero terminó su monopolio al crearse el nuevo. Ambos sistemas compiten entre sí, en razón de ello, se ha considerado como un modelo paralelo. Los países que lo incorporaron son: Perú y Colombia.

En Perú, el sistema de capitalización se estableció con fuerte apoyo gubernamental. El antiguo sistema no fue reformado inicialmente, sino más tarde y de manera parcial, en sucesivas etapas (1995-1997), para impulsar el traslado de los asegurados al sistema de capitalización individual y es administrado por la Oficina de Normalización Provisional creada para ello. El sistema capitalizado es gestionado por las administradoras privadas. Siempre hay opción para cambiarse al nuevo sistema, pero no se puede

²⁹⁹ Bolivia llevó el modelo sustitutivo al extremo, incluso más lejos que Chile, pero en un contexto no autoritario.

³⁰⁰ República Dominicana implantó gradualmente el nuevo sistema entre 2003 y 2005.

³⁰¹ En México se otorga al asegurado, al tiempo del retiro, la opción de calcular su pensión de acuerdo con el programa público cerrado (prestación definida) o con base al monto acumulado en su cuenta individual (prestación no definida).

regresar al antiguo. Los nuevos entrantes al mercado laboral tienen opción por 10 días, si no la ejercen, el empleador los afiliará.

Colombia, fortaleció el sistema público para hacerlo competitivo frente al nuevo. Por un lado, reformó íntegramente el antiguo sistema, unificando los dos sistemas públicos (trabajadores privados y del gobierno) en el Instituto de Seguros Sociales y estableció como método financiero el de capitalización parcial colectiva (prima media) a fin de reforzar sus finanzas. Por otro lado, el sistema de capitalización individual opera con todas las características propias de éste y es gestionado por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantía. Bajo este esquema, el afiliado tiene libertad para moverse entre los dos sistemas tantas veces como quiera dentro de los márgenes definidos por la ley (edad o periodo de tres años).

c) Integrativo complementario: Voluntario u Obligatorio. Este modelo se caracteriza por la permanencia del sistema público (reformado) y la introducción de un componente de capitalización individual con carácter complementario. El nuevo elemento asume parte de la prestación global, de modo que los beneficios se determinan sobre la base de un componente público y otro privado (sistema mixto). El antiguo paga una pensión básica (prestación definida) y el de capitalización individual una complementaria (prestación no definida).

La literatura reconoce como el modelo adoptado por los países más democráticos dentro de la región al momento de la reforma: Argentina, Uruguay, Costa Rica y Ecuador, sin embargo, no presenta las mismas características en su diseño específico, por lo que, se identifican las siguientes variantes:

1. Complementario voluntario. El asegurado puede escoger entre el modelo antiguo público y el nuevo mixto. Los países que instituyeron este sistema son: Argentina y Uruguay.

En Argentina, el antiguo sistema no se cerró pero fue reformado haciendo más estrictas sus condiciones de acceso y sus prestaciones. Por un lado, sigue funcionando y, por otro lado, se convirtió en un componente del sistema mixto (antiguo sistema reformado más el de capitalización individual), en este sentido, operan dos sistemas: a) el antiguo reformado y b) el nuevo mixto denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. El antiguo es gestionado por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)³⁰² y el mixto por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). El asegurado presente y futuro puede escoger entre los dos sistemas. No sólo es un mecanismo complementario al antiguo sistema, 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, es decir, siempre hay opción de cambiarse del antiguo reformado al mixto, pero no a la inversa.³⁰³

En Uruguay, el antiguo sistema se cerró hacia el futuro y es administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), y en el establecimiento del nuevo sistema mixto (antiguo reformado y capitalización individual), gestionado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), unificó los sistemas para los trabajadores del sector privado y público así como sus condiciones de acceso. Los asegurados al tiempo de la reforma pudieron escoger entre el antiguo o el nuevo mixto de acuerdo con su edad y nivel de ingresos.

³⁰² Organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

³⁰³ AISS, *Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina*, Buenos Aires, 1997, pp. 2-7.

2. Complementario obligatorio. En este modelo el antiguo sistema sigue funcionando y coexiste con un régimen obligatorio de pensión complementaria. Costa Rica y Ecuador legislaron dicho modelo.

Costa Rica, no realizó una reforma estructural en materia de pensiones; pero en 1995, introdujo el sistema de capitalización individual de tipo voluntario y complementario al sistema tradicional básico.³⁰⁴ Posteriormente, en el 2000, incorporó la capitalización individual obligatoria, instituyendo un sistema de pensiones multinivel: a) un primer nivel, cubierto por el antiguo sistema para invalidez, vejez y muerte; b) un segundo, de capitalización individual obligatoria, mediante el Régimen Obligatorio de Pensión Complementario; y c) el tercero, de capitalización individual voluntaria a través del Régimen Privado de Pensiones Complementarias que ampara vejez y muerte.

Así concluyó la reforma al sistema de pensiones, la cual contó con el apoyo de un equipo técnico multidisciplinario de la OIT para crear un sistema de pilares: primer pilar, programa contributivo, fortalecido y racionalizado de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); segundo y tercer pilar, complementarios obligatorio y voluntario respectivamente, ambos a cargo de las Operadoras de Planes de Pensiones Complementarias (OPC).³⁰⁵

Adicionalmente, existe un cuarto nivel que comprende una pensión no contributiva para las personas mayores de 65 años en condición de pobreza.

³⁰⁴ Costa Rica durante la década de los 80 y principios de los 90 introdujo reformas a su Caja de Seguro Social para estabilizar subprogramas de pensiones: incrementó la edad para la pensión de vejez de 55/57 a 60/62 para mujeres y hombres, elevó la cotización y estableció aportaciones escalonadas para desanimar el retiro anticipado, incorporó medidas de control para disminuir la evasión y mora, políticas de ajuste y eficiencia para recortar el gasto administrativo. En 1992 integró a la CCSS los programas de jubilación de los empleados públicos que ofrecían privilegios injustificables.

³⁰⁵ Argueda Gourzong, *op. cit.*, p. 9.

Este pilar se financia por medio del fisco y el 95% de las utilidades netas de la lotería electrónica.³⁰⁶

En Ecuador, subsistiría el antiguo sistema y en 2001 se incorporaría el de capitalización individual como segundo nivel. El primero, denominado “Régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional” está a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y, el segundo, por las Entidades Depositarias del Ahorro Previsional (EDAP), cuyo régimen obligatorio de pensión complementaria está en función de la edad y los montos de ingreso. También se considera la posibilidad de un tercer nivel de ahorro voluntario, para los de ingresos superiores a 500 dólares.³⁰⁷

5. INSTRUMENTACIÓN TÉCNICA Y POLÍTICO-JURÍDICA

Los países de la región han seguido distintos caminos para integrar la capitalización individual en sus sistemas de protección social. Las diferencias en las estrategias de reforma se explican principalmente por la magnitud de los compromisos previsionales preexistentes, la deuda provisional y la situación del presupuesto público por las diferencias en las condiciones políticas al momento de hacerse las reformas respectivas. En este sentido, el sistema de capitalización individual en América Latina, revela una verdadera heterogeneidad en términos de los modelos de reforma adoptados así como en la configuración de los sistemas de pensiones en cuanto a cobertura, niveles de beneficios, reglas de elegibilidad, cotizaciones de los empleadores, administración, etcétera.

³⁰⁶ Morera Martinelli, Ana Patricia, *Benchmark de las superintendencias de pensiones en América Latina*, Costa Rica, Superintendencia de Pensiones, marzo 2003, p. 5-6.

³⁰⁷ Superintendencia de Bancos y Seguros de Ecuador, *Sistema de seguridad social*, http://www.superban.gob.ec/pages/b_seguridad_social.htm. AIOS La capitalización..., *op. cit.*, pp. 179-182.

En efecto, la estructura de protección del nuevo sistema y, específicamente, las contingencias difieren entre los diversos países. Para la gran mayoría el sistema comprende invalidez, vejez y muerte (IVM), como es el caso de Chile, Argentina, Uruguay, Colombia, Perú, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Ecuador. En Bolivia, además de las tres anteriores, incluye los riesgos de trabajo (IVMRT). En República Dominicana, las tres contingencias tradicionales y la cesantía en edad avanzada (IVMC). México: retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (RCV).³⁰⁸

Con este señalamiento, a continuación se realiza el análisis comparativo de los aspectos principales del diseño, organización y funcionamiento del componente “privado o de capitalización individual” en los modelos conceptuales por lo que hace únicamente a la *pensión de vejez*.

5.1. COBERTURA

El nuevo sistema comprende, de manera preferente, a los trabajadores ligados a una relación laboral, o sea, a los que ya estaban cubiertos por el antiguo sistema, y en forma voluntaria a los denominados autónomos o independientes.³⁰⁹ En este sentido, se identifican los siguientes tipos de cobertura:

- a) Trabajadores del sector privado, público e independientes. Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador;
- b) Privados y públicos. El Salvador, Perú, Costa Rica y República Dominicana;
- c) Asalariados del sector privado. Chile, Bolivia, México³¹⁰ y Nicaragua.

³⁰⁸ OISS, *Leyes de reforma de la seguridad social en Iberoamérica*, Madrid, 2001.

³⁰⁹ Se excluyen a grupos de asegurados que tienen programas separados como las fuerzas armadas en todos los países (salvo Costa Rica) y los funcionarios públicos en algunos de éstos.

³¹⁰ El 31 de marzo de 2007, se promulgó la Nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que adopta el sistema de capitalización individual, con lo cual se unificó dicho sistema en las dos instituciones de seguridad social más importantes.

5.2. DERECHO A OPCIÓN

En los diversos modelos conceptuales, se identifican variantes en cuanto a la libertad otorgada a los asegurados al momento de la reforma para escoger entre el antiguo y el nuevo sistema. El derecho a opción fue determinado con base en un plazo, la edad, o ambos, incluso, por el monto de los salarios y por medidas legales,³¹¹ es decir, el grado de libertad determinó tres tipos de afiliados: los optados, los eclécticos y los obligados.

a) Plena libertad: Optados. Permitieron tanto a los asegurados existentes como a los futuros, seleccionar uno de los dos sistemas. Por ejemplo, en Argentina, además, pudieron cambiarse en cualquier momento del sistema público al privado y tuvieron la posibilidad, en los dos primeros años del nuevo sistema, de realizar la opción inversa. Por su parte, Perú, permite el cambio del sistema público al privado y viceversa, aunque este último está condicionado a una declaración de nulidad del proceso de afiliación.³¹² En Colombia pueden cambiar de sistema cada tres años, a partir de la selección inicial.³¹³

b) Mediana libertad: Eclécticos. Concedieron un plazo, determinaron una edad o ambos, de la suerte que es posible encontrar tres categorías etarias de personas: 1. A quienes se les permitió elegir entre pasarse al nuevo o permanecer en el antiguo; 2. Los forzados a permanecer en el anterior (reformado o no) y 3. Los obligados.

³¹¹ AIOS, *op. cit.*

³¹² También establece un tratamiento diferenciado para los mayores de 50 años que deseen cambiarse del sistema privado al público.

³¹³ Los asegurados mayores de 35/40 (mujeres/hombres) tuvieron un plazo para permanecer en el antiguo sistema no reformado.

Chile estableció un plazo de cinco años para decidir entre quedarse o cambiarse al nuevo sistema.³¹⁴ Uruguay conjugó un plazo, cierta edad y monto salarial: seis meses para los de 40 años ó más que no hubieran cumplido al 31 de diciembre de 1996 los requisitos para pensionarse, los cuales pudieron optar por mantener las condiciones del antiguo sistema no reformado; pero cerrado o pasarse al mixto. Los obligados a incorporarse al nuevo sistema fueron los menores de 40 años, cuyos salarios excedieran de 165 y hasta un límite de 500 dólares.³¹⁵ Los de ingresos inferiores a \$5,000.00 permanecieron en el antiguo.

En el Salvador los mayores de 36 y menores de 50/55 años (mujer/hombre) tuvieron un plazo de seis meses para elegir, en caso contrario, pasarían al nuevo sistema y los mayores de 50/55 se quedaron en el antiguo sistema (reformado), por tanto, los jóvenes fueron obligados a cambiarse al nuevo sistema.

Ecuador fijó una edad y plazo, al conceder seis meses a los mayores de 40 años. En otros, la libertad de elección estuvo determinada por la edad: en Nicaragua a partir de los 43 años y en la República Dominicana los de 45 años en adelante, en consecuencia, el grupo mayoritario compuesto por jóvenes fue obligado a trasladarse al nuevo sistema.

c) Nula libertad: Obligados. No otorgaron el derecho de opción, pues la ley impuso a todos los asegurados la obligación de trasladarse al sistema de capitalización individual, como fue en Bolivia y México.

³¹⁴ El plazo expiró en 1986, aunque la opción de cambiarse al nuevo siempre está abierta. Sin embargo, se motivó el cambio al nuevo sistema a través de incentivos (aumento salarial y reducción en la contribución).

³¹⁵ AIOS, *op. cit.*, pp. 181-182. Según cifras de 2006, los trabajadores con ingresos inferiores a \$13,748 pesos uruguayos cotizan al antiguo sistema y aquellos cuyos ingresos estaban entre \$13,748 y \$41,244 al sistema de capitalización individual.

En la mayoría de los países, es obligatoria la incorporación al nuevo sistema para los que ingresan por primera vez al mercado de trabajo.³¹⁶

5.3. RECONOCIMIENTO DE LAS CONTRIBUCIONES ANTERIORES

Los nuevos sistemas establecieron mecanismos para estructurar y financiar los beneficios en la fase transitoria, es decir, para el reconocimiento de los períodos aportados al antiguo sistema como derechos adquiridos y pensiones en curso de pago (se calcula que la fase durará previsiblemente 40 años).³¹⁷

Aunque hay elementos comunes, también existen notables diferencias entre estos dispositivos para el reconocimiento de las cotizaciones previas: a) bonos de reconocimiento o b) responsabilidad compartida (no se ganan beneficios adicionales en el antiguo sistema, total o una porción de los beneficios adquiridos se retienen en el sistema público y al retiro se paga un beneficio equivalente al valor actualizado de los derechos acumulados).

A) Bonos de reconocimiento

Chile, introdujo un instrumento denominado “Bono de Reconocimiento”, correspondiente a la valoración estimativa de las contribuciones efectuadas en los antiguos sistemas, pagadero por el gobierno con cargo a recursos fiscales cuando se cumple con la edad legal para pensionarse, por invalidez o muerte.³¹⁸

³¹⁶ Chile fijó a partir de 1983, la incorporación obligatoria para los de nuevo ingreso.

³¹⁷ Bonilla García y Conte-Grand, *op. cit.*, p. 5.

³¹⁸ Myers, Robert J., “Privatización en Chile del sistema de seguridad social”, *Sistema privado de pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, p. 25.

Para tener derecho a este “bono” se requería haber estado afiliado en el antiguo sistema, tener registradas cuando menos 12 cotizaciones mensuales en cualquier Caja de Previsión en los cinco años anteriores a noviembre de 1980 y optar por el nuevo.³¹⁹ El bono vino a constituir la primera aportación a la cuenta individual del trabajador y forma parte del capital para el financiamiento de las pensiones. Dicho documento fue emitido a nombre del trabajador por el Instituto de Normalización Provisional y tiene como características: a) ajustar su valor al Índice de Precios al Consumidor, b) generar un interés real anual del 4%. Este interés tiene como objetivo compensar tres efectos: incremento de las remuneraciones del trabajador por efectos de la especialización a través de la vida laboral, aumento de las remuneraciones por crecimiento de la economía y, finalmente, aumento de las expectativas de vida.

Diversos países adoptaron el bono chileno, aunque con algunas variantes. En Perú, el bono de reconocimiento se calcula en función de los meses de aporte y el promedio de las remuneraciones asegurables, con un tope establecido, es ajustado a la inflación, pero no genera un interés.³²⁰ El Salvador, otorga un “Certificado de Traspaso” a quienes hayan realizado 12 cotizaciones en el antiguo sistema, aunque es ajustado a la inflación, no genera interés. Colombia, lo denominó “Bono de Pensión”, pero no es un reconocimiento de las contribuciones pasadas, porque éstas eran insuficientes o inexistentes, equivale a lo que se hubiera acumulado en un régimen de capitalización completa hasta el momento del cambio, al ritmo

³¹⁹ CIEDESS, “Transición a un régimen de capital individual, *Estrategias para un modelo integrado de seguridad social*, Santiago, 1992, p. 398.

³²⁰ En Perú, en la actualidad existen tres tipos de “Bono de Reconocimiento”: 1) El Bono 1992, para los trabajadores afiliados a los sistemas administrados por el Instituto Peruano de Seguridad Social al 6 de diciembre de 1992 y hubieran cotizado al sistema público un mínimo de 48 meses dentro de los 10 años previos a aquella fecha; 2) Bono 1996, para los trabajadores afiliados al sistema privado entre el 6 de noviembre de 1996 y el 31 de diciembre de 1997 y cumplan con haber aportado al sistema público un mínimo de 48 meses dentro de los 10 años previos al 1 de enero de 1997 y c) Bono 2001, para los trabajadores afiliados al sistema privado a partir de 1 de enero de 2002 y hayan aportado al sistema público un mínimo de 48 meses dentro de los 10 años previos al 1 de enero de 2002.

necesario para que durante toda la carrera laboral se llegara a acumular el capital necesario para financiar una pensión de vejez como la que regía en el antiguo sistema.³²¹ Para tal bono se exigió un mínimo de tres años de contribución previa aunque se fijó un tope. Es ajustado a la inflación y devenga un interés real anual 4%. Nicaragua, previó un “Certificado de Traspaso” a otorgarse a quienes registraran un mínimo de 12 cotizaciones mensuales a la fecha del cambio al nuevo sistema (toda la regulación sobre el mismo se dejó al Reglamento que se expediría en su oportunidad). En República Dominicana, el bono devengará una tasa de interés anual del 2% por encima de la inflación.

Argentina, reconoció los períodos aportados al antiguo sistema por medio de una parte de la pensión que se agrega a la Básica y a la Complementaria denominada “Pensión Compensatoria”. Se calcula en función de los años de aportes efectuados hasta la fecha en la que entró en vigor la ley (equivale al 1.5% por cada año de servicios con aportes hasta un máximo de 35 años, anteriores al 15 de julio de 1994). Tendrán derecho a ésta quienes: a) acrediten los requisitos para acceder a la pensión básica universal; b) acrediten servicios con aportes comprendidos en el sistema de reciprocidad jubilatoria; c) no se encuentren recibiendo retiro por invalidez, cualquiera que fuere el régimen otorgante.³²²

Bolivia, estableció una “Compensación por Cotizaciones” para pagarse junto con la pensión de vejez, para los afiliados que hayan realizado 60 cotizaciones en el antiguo sistema. Esta compensación corresponderá por cada mes al resultado de la multiplicación del número de años, o fracción de ellos, efectivamente cotizados al sistema de reparto, por 0.7 veces el último salario mensual actualizado (antes de noviembre de 1996)

³²¹ Ayala, Oramas, *op. cit.*, p. 426.

³²² AIOS, Reconocimiento de las aportaciones realizadas al sistema anterior a la reforma.

recibido para efectuar cotizaciones, dividido entre 25. El monto de la compensación se incrementará anualmente en un 2% del monto del salario base a partir de los 65. Para los que realizaron menos de 60 cotizaciones, recibirán por una sola vez, el equivalente a 100 veces la compensación de cotización. Adicionalmente, este país estableció el Bono Solidario (Bonosol) emitido con cargo a los fondos de la capitalización de empresas del Estado (privatización). Sin embargo, no está claro el ajuste a la inflación y la tasa de interés no está especificada.³²³

En los casos de Uruguay, Costa Rica y Ecuador, al mantener como parte del nuevo sistema el beneficio total del antiguo, no fue necesario considerar un bono de reconocimiento.

B) Responsabilidad compartida

México, no otorgó ningún bono de reconocimiento, sin embargo, la ley estableció para el afiliado, al tiempo del retiro, la opción de calcular su pensión de acuerdo con el antiguo sistema o con base en el nuevo, para que éste tome la decisión correspondiente.³²⁴ Los partidarios del sistema argumentaron que el tratamiento legal de los derechos adquiridos hacía difícil asignarles un valor a los beneficios adquiridos bajo el antiguo sistema hasta el momento de la reforma, pero al estar reconocidos en el nuevo sistema no se daba margen a una interpretación legal sobre el valor de éstos.³²⁵

³²³ Bonadona Cossío, Alberto, “Género y sistema de pensiones en Bolivia”, *Los sistemas de pensiones en América latina: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 90, p. 161.

³²⁴ Transitorios Tercero y Cuarto de la Ley del Seguro Social, publicada el 21 de diciembre de 1995, en el Diario Oficial de la Federación.

³²⁵ Cerda, Luis y Grandolini, Gloria, “México: La reforma al sistema de pensiones”, *Gaceta de Economía*, año 2, núm. 4, ITAM, 1997, pp. 63-124.

5.4. FINANCIAMIENTO

Una característica del nuevo sistema es su funcionamiento a través de contribuciones definidas. Las cotizaciones del trabajador y del empleador recibieron un trato distinto en los diferentes modelos conceptuales. Algunos casos eliminaron la contribución del empleador; en otros, disminuyeron o aumentaron a alguna de las partes, y en otros más, las dejaron sin cambio.

- Eliminaron la cotización del empleador: Chile, Bolivia y Perú.
- Aumentaron la contribución del empleador: Colombia, Nicaragua y República Dominicana.
- Aumentaron la aportación del trabajador: Colombia, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Perú y República Dominicana.
- Se redujo la del empleador y se aumentó en igual proporción la del trabajador: Uruguay.
- No sufrieron modificación: Argentina,³²⁶ México, Costa Rica³²⁷ y Ecuador.³²⁸

En este orden, las cotizaciones para la pensión de vejez, son de varios tipos:

a) Cotización por parte del Trabajador: Chile y Bolivia 10%, Perú 8 %.

b) Aportaciones bipartitas. Argentina, el trabajador 7% y 10.7% el empleador, El Salvador 6.25% y 4.05%, Uruguay 12.5% y 15%, Nicaragua del 10.5% del salario mensual, 4% y 6.5%. El 7.5% se destina a la cuenta individual y un 3% se canaliza a la administradora para financiar el seguro de

³²⁶ Con el tiempo se redujo a la mitad la contribución del empleador a través de bonificaciones y exenciones así como la del trabajador, empero a partir de 2003, se ha ido incrementando gradualmente la de este último.

³²⁷ Hubo una reasignación de las contribuciones existentes a otros programas.

³²⁸ Aumentaron las cotizaciones de los trabajadores de determinados ingresos.

invalidez y sobrevivencia y el costo de los servicios de aquélla; Colombia el 10% para vejez, del cual corresponde a las partes el 25% y 75% respectivamente, (más un 3.5% para comisiones y primas de invalidez o muerte); Ecuador 5% ambas partes. En República Dominicana, el seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia se financia con una cotización del 10% del salario cotizante, a razón del 2.88% y 7.12% a cargo de las partes (del cual un 8% es para la cuenta individual, 1% cubrirá el seguro de vida del afiliado, 0.4% destinado al Fondo de Solidaridad Social, 0.5% para la comisión básica de la administradora y 0.1% para financiar las operaciones de la Superintendencia de Pensiones).³²⁹

c) Contribuciones tripartitas. México 3.5% el trabajador, 5.25% el empleador y 1.25% el Estado³³⁰ y Costa Rica 2.5%, 4.75% y 0.25%, respectivamente.

5.5. EDAD DE RETIRO Y AÑOS DE CONTRIBUCIÓN

Se observan tres aspectos importantes en este rubro: 1) aumento de la edad para pensionarse por vejez, 2) conservación de la diferenciación por género, en algunos países y 3) fórmulas que permiten cierta flexibilización relacionadas con el ahorro.³³¹

Dentro de los que aumentaron la edad y conservaron la diferenciación de género se encuentran: Chile con 60 para las mujeres y 65 años para los hombres (en los diversos subsistemas variaban las edades), Argentina 60/65

³²⁹ FIAP, Nuevas reformas en los sistemas de pensiones en el mundo, junio 2001. http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20061226/pags/20061226112510.html

³³⁰ En el caso mexicano, el Estado adicionalmente cubre la denominada “cuota social” que equivalía en 1997 al 5.5% del salario mínimo general, por cada día de salario cotizado.

³³¹ Al vincularse la posibilidad real de retiro con el ahorro del individuo se corre el riesgo que aquellos con menores ingresos no puedan alcanzar tal flexibilidad, con lo que se origina una evidente injusticia o inequidad.

(de 55/60) y Costa Rica 60/62³³² (de 59/61). El resto aumentó y unificó la edad para ambos géneros como Perú en 65 (de 55/60), Uruguay, 60 (de 55/60), Ecuador, Nicaragua y República Dominicana en 60 años.

El Salvador (55/60) y México (65) conservaron sus edades pensionarias en el nuevo sistema.

En Bolivia y Colombia no se requiere ninguna edad específica para la pensión, sin embargo, sus regulaciones exigen un porcentaje que se encuentre acumulado en la cuenta individual para financiar la misma. En Bolivia es del 70% del salario promedio en los últimos cinco años, en caso de no alcanzar esta suma mínima, se requiere tener 65 años (antes eran 50/55). En Colombia se exige que el capital acumulado permita obtener una pensión mensual superior al 110% del salario mínimo mensual legal a la fecha de la expedición de la ley.³³³

Los años de contribución son variables. En Argentina, Bolivia, Colombia y Nicaragua no se necesita un período de cotización, (aunque si en las pensiones públicas a razón de 30 ó 20 años). En Perú, 20 años para el nuevo (entre 13-15 años en el antiguo); Uruguay 35, Chile 20 años para la pensión mínima garantizada, México casi 25 años, El Salvador 25 años ó 30 años independientemente de la edad, Costa Rica 39 años, Ecuador³³⁴ y República Dominicana 30 años.³³⁵

³³² Cuando el afiliado postergue su retiro después de la edad mínima necesaria, disminuye el requisito de años cotizados, exigiéndose 20 años de contribuciones hasta un tope de 65 años.

³³³ Artículo 54 de la Ley 199, correspondiente al régimen de ahorro individual con solidaridad.

³³⁴ En Ecuador las contribuciones pueden ser de 480 mensuales (40 años) sin límite de edad.

³³⁵ OISS, Banco ..., y AIOS, *op. cit.*

5.6. MODALIDADES DE PENSIÓN

Las pensiones de vejez están destinadas a mantener la continuidad de los ingresos. Para el otorgamiento de ellas, en los nuevos sistemas existen ciertas modalidades:

a) Renta vitalicia. El afiliado cede sus derechos sobre el capital acumulado en su cuenta individual a una compañía de seguros de su elección, a cambio de una pensión vitalicia. Para ello, celebra un contrato con dicha compañía, la que se obliga a cubrir el pago de una renta mensual desde el momento de suscripción del contrato y hasta el fallecimiento del afiliado y, posteriormente, pagar la pensión de sobrevivencia a sus beneficiarios. Con esto, el afiliado pierde la propiedad de sus recursos acumulados, pero la aseguradora asume el riesgo de “sobrevivencia”, es decir, de vivir más años.³³⁶ La aseguradora calcula la expectativa de vida del grupo familiar y ofrece un pago hasta agotar el saldo ahorrado (capitalizado a una cierta tasa) en el momento en que se estima dejarán de existir los beneficiarios de la pensión.³³⁷

b) Retiro Programado. El afiliado mantiene en la administradora de su cuenta individual los recursos acumulados y recibe mensualmente una parte de su fondo, en forma de retiros mientras tenga saldo. Anualmente se retira la cantidad que resulte de dividir cada año el saldo efectivo de su cuenta individual entre el capital necesario para pagarle una mensualidad y, fallecido éste, a sus beneficiarios. La anualidad resultante se cubre en 12 mensualidades. El monto depende del saldo al retirarse y de su esperanza

³³⁶ Gaete M, María Elena y *et al.*, “Capitalización individual y reparto en el actual sistema de pensiones chileno”, *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988, p. 56.

³³⁷ Esta modalidad presenta el problema de comprometer durante periodos largos el pago de grandes sumas fijas e indexadas, en circunstancias que los retornos de las inversiones son eminentemente variables, pudiendo ser negativos en ciertos periodos.

de vida. El riesgo de “sobrevida” y el financiero son asumidos por el afiliado.³³⁸

Con el fin de asegurar el financiamiento para las pensiones durante el tiempo de vida que reste al afiliado y, posteriormente, a sus beneficiarios, es necesario recalcular el monto de la pensión año con año considerando la esperanza de vida del grupo familiar. La variación anual está determinada en función de la edad y el nuevo capital, el cual disminuye por el pago de los retiros y aumenta o se reduce por la rentabilidad y las comisiones, es decir, no tiene la garantía de ser vitalicio, pues al agotarse el capital sólo se recibe el mínimo garantizado, por el Estado, siempre y cuando se cumplan las condiciones legales.³³⁹

c) Retiro Programado con renta vitalicia. El afiliado al momento de pensionarse contrata con una compañía de seguros el pago de una renta vitalicia mensual a contar en una fecha futura posterior al momento en que se pensiona. Mientras tanto, conserva en su cuenta individual los fondos suficientes para obtener de la administradora una renta temporal, a partir del momento de su elección del retiro programado y hasta la fecha en que la renta vitalicia diferida comience a ser pagada por la aseguradora, es decir, traspasa el riesgo de “sobrevida” y obtiene una pensión vitalicia, con aquella parte del saldo de su cuenta individual que no se destinó a financiar la renta temporal.³⁴⁰

³³⁸ Titze, Mónica y Viancos, Cecilia, “Evolución del sistema: beneficios”, *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDESS, Santiago, 1997, pp. 155.

³³⁹ La modalidad de retiro programado ha sido cuestionada porque origina pensiones decrecientes a lo largo del tiempo, con caída que se acelera hacia los últimos años, siendo contraria al Convenio 102, artículos 21 y 29 por la indefinición del monto de la pensión, no ser vitalicio y no cumplir con el objetivo de garantizar un ingreso en la vejez. .

³⁴⁰ Con esta modalidad, el afiliado se queda sólo con el riesgo de tasa de interés por un período predeterminado, en cuyo caso las variaciones de la rentabilidad generada no impactan tan fuertemente el monto de la pensión, como ocurre en la modalidad de retiro programado.

Las tres modalidades se otorgan en Chile, Colombia, El Salvador, Perú, Uruguay, Nicaragua y Argentina (aunque en este país la tercera forma está limitada a los trabajadores de bajos ingresos). La renta vitalicia y el retiro programado son consideradas en México y República Dominicana. Ecuador sólo reguló la renta vitalicia.

Casos especiales en cuanto a innovaciones de modalidades, son representados por dos países. Bolivia, eliminó el “retiro programado”, y en su lugar, reguló la modalidad de pensión denominada Mensualidad Vitalicia Variable la cual ofrece la alternativa al futuro pensionado de escoger entre una anualidad, que será pagada por la AFP o un seguro vitalicio, que paga un monto fijo por carácter vitalicio. La renta Vitalicia es gestionada por la administradora.

Por su parte, Costa Rica normó cinco modalidades de pensión, aparte de la renta vitalicia y el retiro programado comprende las siguientes:³⁴¹

Renta Permanente. El afiliado contrata con la Operadora un plan por medio del cual recibe el producto de los rendimientos de la inversión del monto acumulado en su cuenta individual, al momento de acceder a los beneficios. El saldo se entrega a los beneficiarios a la muerte de éste.

Renta Vitalicia Personal. El afiliado contrata una renta vitalicia mensual con una aseguradora, la cual se obliga al pago de esa renta desde el momento en que se suscribe el contrato hasta el fallecimiento de éste.

La Renta Vitalicia con período garantizado. El asegurado contrata un plan por medio del cual la entidad aseguradora le cubrirá pagos mensuales hasta su fallecimiento. En el contrato se incluye un período específico a

³⁴¹ AIOS, *op. cit.*, 155-156.

cubrirse por la aseguradora, en caso de que el afiliado muera antes de de la finalización del período pactado, o sea, la compañía seguirá otorgando los pagos periódicos hasta la conclusión de dicho plazo.

Sin embargo, las cinco modalidades operarán hasta después del 2010, porque la reforma estableció que durante los primeros 10 años del nuevo sistema, los afiliados realizarán un retiro total del fondo acumulado.

El ajuste de las pensiones a la inflación se consideró en Chile con la Unidad de Fomento (UF), en Argentina se fija anualmente en el presupuesto, en Bolivia con base en un índice relacionado con el dólar; Colombia y México de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC); en el Salvador se determina con base al salario imponible y en Uruguay basado en el valor constante del peso.

5.7. PENSION MÍNIMA GARANTIZADA

Los nuevos sistemas consideran la figura denominada “pensión mínima garantizada”, la cual es aquella que es completada con un aporte estatal cuando los recursos de la cuenta individual son insuficientes para contratar una renta vitalicia.

Algunos países la regularon aunque con diversas características. Chile, Perú, Colombia, El Salvador, México, Nicaragua y República Dominicana, dentro del sistema de capitalización y en atención al cumplimiento de requisitos legales, por ejemplo; en Chile sólo para los que coticen 20 años como mínimo; en Colombia (en el sistema privado) siempre que tengan 62 años los hombres y 57 las mujeres y hubieran cotizado 23

años (1150 semanas);³⁴² Perú cuando se haya nacido antes del 31 de diciembre de 1945, pensionarse a los 65 años, tener aportaciones por 20 años a cualquiera de los dos sistemas (público o privado); El Salvador exige 25 años de contribuciones para su otorgamiento, se calcula en base al promedio gravable y está limitada a la disponibilidad de recursos fiscales. República Dominicana la condiciona a los mayores de 65 años y que hayan cotizado por lo menos 300 meses (25 años).

Argentina, Uruguay, Costa Rica y Ecuador dada la naturaleza de su sistema de pilares, se encuentra considerada en el componente público del sistema mixto. En tanto, Bolivia no otorga la pensión mínima garantizada.

En la mayoría, la pensión equivale a un salario mínimo mensual general,³⁴³ y en algunos, no es ajustada a la inflación. Con este tipo de pensión, se pretende justificar la existencia del principio de “solidaridad”.

5.8. PENSIÓN ANTICIPADA

Los modelos adoptaron fórmulas que permiten cierta flexibilización relacionadas con el ahorro, es decir, los afiliados pueden pensionarse antes de cumplir las edades y/o de los años de cotización, siempre y cuando los recursos acumulados en la cuenta individual permitan financiar el porcentaje regulado por las respectivas leyes.³⁴⁴

³⁴² A partir del 1 de enero de 2009, el número de semanas se incrementará en 25 cada año hasta alcanzar 1325 en el 2015.

³⁴³ En México la pensión se otorgará bajo la forma de retiros programados y se pagará por el propio IMSS. Esta pensión se suspenderá cuando el trabajador se reincorpore al régimen obligatorio.

³⁴⁴ Al vincularse la posibilidad real de retiro con el ahorro del individuo se corre el riesgo que aquellos con menores ingresos no puedan alcanzar tal flexibilidad, con lo que se origina una evidente injusticia o inequidad.

En este orden, Chile estableció dos supuestos para la procedencia de la pensión anticipada: a) una pensión igual o superior al 50 % del promedio de las remuneraciones imponibles percibidas en los últimos 10 años de trabajo, y b) una pensión igual o superior al 110 % de la pensión mínima garantizada por el Estado.³⁴⁵

En Bolivia, cuando el fondo permita financiar, por lo menos, el 70% de su salario promedio en los últimos cinco años. República Dominicana con 55 años de edad siempre que el fondo acumulado permita una pensión superior en un 50% a la mínima. El Salvador y Nicaragua una pensión igual o superior al 60% del salario básico regulador, que al mismo tiempo sea igual o superior a 160% de la pensión mínima.

En México, cuando la pensión calculada en la renta vitalicia sea superior en más del 30% de la pensión garantizada, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.³⁴⁶ Argentina, 50% del promedio mensual de los ingresos declarados en los últimos cinco años al mes de la opción y que la suma no sea menor a dos veces el importe equivalente a la máxima prestación universal (\$230 en 2003). Perú el 50% del promedio de las remuneraciones imponibles durante los 120 meses anteriores a la solicitud (10 años).

La pensión anticipada no está regulada en Uruguay, Colombia, Costa Rica y Ecuador.

³⁴⁵ Artículo 68 del DL 3.500. La pensión mínima garantizada por el Estado equivalía a 134 dólares para los pensionados mayores de 70 años, en 1998.

³⁴⁶ La pensión anticipada podrá ser por renta vitalicia o retiros programados. Si el trabajador optó por la renta vitalicia y aún tiene un excedente del 30% podrá retirarlo en una o varias exhibiciones o incrementar su renta vitalicia con seguro de sobrevivencia. Artículo 158 de la Ley del Seguro Social

5.9. ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE PENSIONES

Una de las características principales del sistema de capitalización individual es la participación de empresas financieras especializadas denominadas “administradoras de fondos de pensiones” y de compañías de seguros de vida.

La mayoría de los países de la región adoptaron un modelo de administradoras, empero difieren en términos de centralización o descentralización de sistemas de cobranza y de suministro de información. La recaudación se ha centralizado en una entidad distinta a las administradoras de fondos en Argentina, Uruguay y México, en tanto en Chile, Bolivia, El Salvador, Colombia y Perú, se hace en forma descentralizada.

Las administradoras, generalmente, están constituidas como sociedades anónimas con un giro exclusivo; deben cumplir ciertos requerimientos financieros y de otro tipo. Tienen por objeto administrar las cuentas individuales e invertir los recursos del fondo de pensiones en una amplia gama de instrumentos cambiarios cuya rentabilidad pasa a formar parte del fondo con el cual se otorgan, posteriormente, los beneficios correspondientes. Cada trabajador puede decidir a cuál administradora hará sus contribuciones y tiene la posibilidad de cambiar y transferir sus fondos acumulados a otra.

La denominación de las “administradoras” difiere según los distintos países: Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en Chile, Perú, Bolivia, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana; Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en Argentina; Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía (SAFP) en

Colombia; Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional (AFAP) en Uruguay; Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE) en México; Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC) en Costa Rica; Entidades depositarias de Ahorro Provisional (EDAP) en Ecuador.

Por su parte, las compañías de seguros de vida participan a través de la venta de seguros de renta vitalicia, el pago de las pensiones convenidas y el financiamiento de la diferencia que se llegue a producir entre el valor presente de las pensiones y el saldo acumulado en la cuenta individual.

Las administradoras son totalmente “privadas” en Chile, Perú, Bolivia, El Salvador y Ecuador; “múltiples” (privadas, públicas o mixtas) en Argentina, Colombia, Uruguay, México,³⁴⁷ Costa Rica y República Dominicana. En este grupo, las instituciones de seguridad social pueden operar una administradora, excepto en Argentina. En Bolivia, el proceso de creación de las administradoras fue producto de una Licitación Pública Internacional, en la que ganaron las dos empresas dispuestas a cobrar las más bajas comisiones,³⁴⁸ en razón de ello, en los primeros cinco años, sólo operarían éstas y los afiliados fueron divididos entre ambas por zonas geográficas, seleccionados por fecha de nacimiento, es decir, no hubo libertad de elección ni competencia entre las AFP.

En Argentina, Colombia, EL Salvador, Perú y Uruguay las administradoras manejan un sólo fondo, en tanto, en Chile, México y Costa Rica manejan más de uno. En los dos primeros países, en la actualidad manejan cinco tipos de fondos³⁴⁹ y en Bolivia dos clases, el de capitalización

³⁴⁷ En el caso mexicano, la administración de las cuentas individuales y la inversión de los fondos para el retiro están divididas. Las primeras captan fondos y las Sociedades de Inversión especializadas ligadas a las mismas (Siefors) se encargan de invertirlos.

³⁴⁸ Bonadona, *op. cit.*, p. 156.

³⁴⁹ En Chile, desde 2002 funcionan cinco tipos de fondos (A, B, C, D y E), los cuales se distinguen de acuerdo a distintas combinaciones de riesgo-retorno. Entre una posición mínima y máxima de renta

individual y el de capitalización colectiva (único en la región, integrado con las acciones de las empresas públicas capitalizadas que pertenecían al Estado y con el cual se pagará el “Bono de solidaridad”).³⁵⁰

Hasta 2007, existían las siguientes administradoras: Chile 6, Perú 4, Argentina 11, Colombia 8, Uruguay 4, Bolivia 2, México 18, El Salvador 3, Costa Rica 8, República Dominicana 5.³⁵¹

5.10. COMISIONES

En el sistema de capitalización individual, el afiliado debe afrontar costos explícitos tanto a lo largo de su vida activa como durante su etapa pasiva o de pensionista. En el caso de los activos, los costos se expresan en comisiones pagadas a las administradoras, mientras que para los pensionados el costo dependerá de la modalidad de pensión elegida.

Las comisiones pueden ser de dos tipos: a) por la gestión de las contribuciones obligatorias a las cuentas individuales y b) por diversos servicios. Respecto de las primeras, en casi todos los países son deducidas del propio saldo de la cuenta, y en otros, está incluida como un porcentaje del ingreso que se deduce de la propia remuneración del trabajador,³⁵² como es el caso de Chile,³⁵³ Perú, Nicaragua y República Dominicana. Las segundas, son comisiones especiales por diversos conceptos, entre los más

variable, en donde la elección es libre hasta los 55 años para los hombres y 50 para las mujeres. A partir de enero de 2008, funcionan 5 fondos de inversión, los cuales están clasificados en atención a las edades, debiendo los afiliados de mayor edad quedar en la Siefore 1 y los más jóvenes en la 5.

³⁵⁰ Este bono será cubierto a los ciudadanos que tenían 21 años o más al 31 de diciembre de 1995.

³⁵¹ AIOS, *Boletín estadístico*, núm. 17, 2007.

³⁵² En algunos casos, aparte se paga una comisión fija para el pago de la prima del seguro de invalidez y muerte, la cual es descontada del saldo de la cuenta individual.

³⁵³ El trabajador cubre como aportación obligatoria el 13.1% del cual el 10% es para la pensión de vejez.

comunes, las aportaciones voluntarias, depósitos o retiros programados, traspasos, cuentas inactivas, rentabilidad.³⁵⁴

En la gran mayoría de los países, la fijación del monto de las comisiones se requiere la aprobación del órgano contralor, y en otros, se determina libremente por cada administradora como en Chile y Argentina, Nicaragua. En ambos casos, las comisiones tienen carácter general y uniforme para todos los afiliados.

Entre los países, las comisiones se cobran de maneras diferentes. Algunas son comisiones fijas, usualmente una suma a pagar ya sea por adelantado o al vencimiento. Otras son en curso y pueden tomar la forma de una comisión fija, un porcentaje (de las remuneraciones o de los valores transferidos, según corresponda), o bien de una mezcla de ambas.

Al respecto, el porcentaje de comisión sobre las aportaciones, supone al afiliado un mayor esfuerzo inicial, perjudicando a los de ingresos modestos e impediría la extensión de la cobertura del sistema. Para las administradoras resulta positivo porque recuperan más fácilmente sus costos iniciales de puesta en marcha del sistema. El porcentaje de comisión sobre el valor del fondo acumulado, implica al afiliado un menor esfuerzo inicial pero se incrementa considerablemente en la misma medida que el fondo acumulado. En este caso, el afiliado siempre pagará comisiones realice o no aportaciones, las cuales serán cada vez mayores en términos absolutos. La combinación de las dos anteriores, puede suavizar los efectos de las dos formas anteriores.³⁵⁵

³⁵⁴ En México, en forma específica, las comisiones cobradas por servicios son: expedición de estados de cuenta y consultas, reposición de documentos, pago de retiros programados, por depósitos o retiros de la subcuenta de ahorro voluntario.

³⁵⁵ Devesa Carpio, José Enrique, et al., *Los costes de administración para el afiliado en los sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual: medida y comparación internacional*,

Las tres modalidades son cobradas en República Dominicana y México (sólo hasta junio de 2007),³⁵⁶ dos modalidades, (fijas y/o variables) en Chile, Bolivia y Uruguay; en Costa Rica (fija y por rentabilidad), una sola, de tipo variable Argentina, Colombia, Nicaragua y Perú; En Ecuador, no hay normatividad al respecto.

Sin embargo, resulta difícil cuantificarlas a fines de comparación, porque están conformadas por diferentes aspectos. Las comisiones de la mayoría de los países toman en cuenta el salario cotizante del afiliado para determinar el porcentaje o suma fijos.

En forma específica en El Salvador se determina el 3% como máximo respecto de la comisión por la gestión de la cuenta individual y de las primas por invalidez y sobrevivencia; en Colombia el 3% como máximo del ingreso base de cotización, incluyendo los seguros previsionales y el costo de la garantía del Fondo de Garantías de Instituciones financieras; en Bolivia el 0.5%³⁵⁷ del ingreso total ganado o del salario cotizante del afiliado (el porcentaje fue bajo durante los primeros cinco años a causa del proceso de licitación de que fueron objeto las administradoras.³⁵⁸

Casos especiales, son los de Costa Rica, en donde la comisión no se carga al salario sino entre el 6% y 10% sobre el rendimiento del fondo, para crear un incentivo que mejore dicho rendimiento. Asimismo, República Dominicana que considera una comisión del 0.5% sobre el salario cotizante y

Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y social, Documento de Trabajo, núm. 171, 2002, pp. 23.24.

³⁵⁶ Con la reforma a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro en el Diario Oficial de la Federación, el 15 junio de 2007 sólo se cobrarán comisiones por saldo.

³⁵⁷ Adicionalmente, se cobra una comisión por el servicio de administración del portafolio, el cual se contabiliza diariamente sobre el valor del fondo de pensiones de acuerdo a determinados montos establecidos: 0.2285% para montos inferiores o iguales a US \$ 1.000 millones; 0.0140, entre US \$ 1.000 y 1.200 millones; 0.0067% entre US \$ 12000 y 1500.

³⁵⁸ AOIS, *op. cit.*

adicionalmente, una comisión sobre rendimiento (es anual complementaria aplicada al Fondo de hasta un 30% de la rentabilidad obtenida por encima de la tasa de interés).

5.11. TRASPASOS

En la gran mayoría está establecido el derecho de los afiliados a traspasarse de administradora. En Perú no hay requisitos previos. En Argentina y Uruguay dos veces al año, siempre que tengan determinado número de meses de aportaciones en la que abandonan (cuatro para el primer país y seis para el segundo); Colombia y El Salvador transcurridos seis meses contados desde la anterior selección;³⁵⁹ México, Nicaragua, República Dominicana y Costa Rica una vez al año o cuando se den algunos supuestos regulados por la ley (en los dos primeros, al modificarse el régimen de inversión de las administradoras o las comisiones o cuando entre en estado de fusión o disolución la administradora; en los otros dos, cuando se incrementen o modifiquen las comisiones); en Ecuador cada dos años. En Chile, con previo aviso de 30 días de anticipación a la fecha que deban ingresar las cotizaciones del mes en que se dé aviso (aproximadamente 2.5 meses).

En Bolivia, debido al proceso de selección de las administradoras a través de una licitación pública internacional, no se desarrolló una campaña de ventas para ofrecer información a los afiliados potencialmente dispuestos a cambiarse de administradora, además, de prohibirse el traspaso entre las dos administradoras durante los primeros cinco años del nuevo sistema.³⁶⁰ En la actualidad, permite los traspasos cada 12 cotizaciones en la AFP de origen.

³⁵⁹ En Colombia, el afiliado debe avisar con 30 días de anticipación a la nueva administradora.

³⁶⁰ Bonadona, *op. cit.*, p. 159.

5.12. INVERSIÓN DE LOS FONDOS

El nuevo sistema tiene varias reglas en materia de inversiones del fondo de pensiones, en donde destacan, las relativas a los instrumentos elegibles, los límites de inversión; la obligación de efectuar las transacciones en mercados autorizados; clasificación de riesgo de los títulos adquiribles por el fondo y la separación entre éste y la administradora.³⁶¹

En este sentido, la normatividad de los diferentes países coincide en varias disposiciones. En materia de inversiones, se autoriza la inversión de fondos de pensiones sólo en aquellos instrumentos expresamente autorizados por la Ley; límites máximos de inversión tanto por tipo de instrumento financiero como por emisor (para evitar, por un lado, que un determinado instrumento adquiera una gravitación excesiva dentro de las inversiones del fondo de pensiones determinado, y por otro, la concentración excesiva en un emisor y, a la vez, evitar un financiamiento exagerado de una empresa con recursos pensionales). Respecto a mercados, se determinan los autorizados cuyos requisitos mínimos se refieren básicamente a la concurrencia simultánea de compradores y vendedores de instrumentos para la determinación de los precios, información públicamente disponible, mecanismos de negociación de instrumentos, infraestructura necesaria y reglamentación interna. En torno a los conflictos de intereses, se regula la prohibición para divulgar y utilizar información reservada referida a las decisiones de inversión de los fondos; la tipificación de las conductas prohibidas para las administradoras, cuando de éstas puedan resultar perjuicios a los fondos de pensiones o beneficios a terceros y el establecimiento de sistemas de control interno en las

³⁶¹ OISS, *Leyes de Reforma, op. cit.*

administradoras, las cuales deben estar auditadas externamente y sobre la custodia de títulos en una institución autorizada para tal efecto.³⁶²

Las leyes que implantaron el sistema han sido modificadas en varias ocasiones. Buena parte de los cambios refleja la creciente flexibilización del régimen de inversión de los fondos de pensiones, como es la autorización de la inversión en instrumentos previamente excluidos o la modificación en la diversificación de las inversiones: incorporaron nuevos instrumentos, redefinieron los límites de inversión por instrumento y emisor; exigen la clasificación de riesgos de los títulos; permiten la transacción de instrumentos en mercados formales autorizados; imprimen variantes en la regulación de conflictos de intereses; en las normas para la valoración de la cartera de inversiones y en la custodia de títulos e inversiones, entre otros.

En algunos países al inicio del funcionamiento del sistema las inversiones estuvieron orientadas hacia instrumentos financieros determinados,³⁶³ con una lógica de resguardo del capital, con el transcurso del tiempo se ha manifestado una clara tendencia a incrementar la adquisición de títulos de renta variable. En la medida que la gestión financiera de las administradoras se ha ido consolidando, ha existido un avance hacia alternativas más riesgosas, en aras de contribuir activamente, según, al desarrollo económico de los países objeto de estudio, al revitalizar

³⁶² AIOS, *op. cit.*

³⁶³ En un principio, las posibilidades de inversión se orientaron hacia los instrumentos de deuda, principalmente de deuda pública. Se puede pensar en tres razones para ello: una, porque para obtener la confianza en el nuevo sistema se requería de inversión en papeles respaldados por el Estado; dos, para aliviar el problema de gasto fiscal de la reforma y, tres, el mercado de capitales no estaba desarrollado. Entre 1981 y 1988, los fondos de pensiones en Chile constituyeron una fuente importante de financiamiento del déficit previsional público, pues los recursos se canalizaron a través de la compra de títulos de deuda de la Tesorería General de la República y de acciones de empresas públicas que fueron privatizadas.

la estructura del mercado bursátil y financiero, pero también se observa un nulo contenido social.³⁶⁴

5.13. REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN

La regulación, supervisión, control y vigilancia de las “administradoras” y del sistema de capitalización individual en la parte operacional es realizada, por un órgano contralor, que en algunos casos es estatal y creado exprofeso y, en otros, es ejercida por departamentos específicos dentro de sus Bancos Centrales.

El criterio para la instauración de un “supervisor especializado” se basó en tres principios: En primer lugar, en los sistemas de capitalización individual los trabajadores deben confiar sus ahorros a entidades financieras privadas. En segundo, el hecho de que estos ahorros sean de largo plazo requiere una diferente perspectiva de lo que es por lo general el caso para la reglamentación del funcionamiento en otros sectores como el bancario. En tercero, la dependencia de proveedores especializados distintos de otras entidades financieras y que tienen estándares muy específicos requieren de un regulador especializado.³⁶⁵

³⁶⁴ En México, algunas características del marco regulatorio inicial de operación de las Siefores se modificaron prácticamente a partir de 2001, con el objetivo, se adujo de no limitar las inversiones más productivas en el largo plazo y, además, para permitir mayor flexibilidad a medida que el nuevo sistema evoluciona y, de esta forma, estar acorde con la realidad que los mercados financieros imponen en la actualidad. Asimismo, se autorizó la inversión en valores extranjeros, aunque limitada en su aplicación hasta el 20 %, distribuido en 3 años contados a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma en los siguientes términos: el primer año, 10 % del activo total; segundo año, 15 % del activo total y, tercer año, 20 % y condicionada con base en sus resultados a la reducción o supresión del porcentaje por parte del Congreso de la Unión.

³⁶⁵ Palacios, Roberto, “Reforma a las pensiones en América Latina. Diseño y Experiencias, *Resultados y desafíos de las reformas a las pensiones*, Santiago, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), 2003, p. 70

Siete de los doce países instauraron para el nuevo sistema supervisores especializados como órganos contralores públicos y financiados por el Estado. Por su parte, tres crearon departamentos específicos, en tanto Perú lo incluye dentro del Supervisor de Bancos y Compañías de Seguros. En Bolivia el supervisor cubre valores, seguros y pensiones.

En el primer supuesto (supervisores especializados), se encuentran: Chile, Argentina, México, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana. Este ente, en general es denominado “Superintendencia”, excepto en el caso mexicano.³⁶⁶ Es una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Tiene la mayor responsabilidad dentro del sistema de capitalización individual, pues su función central es supervisar y coordinar el funcionamiento de todos los entes operacionales participantes (administradoras, Banco Central, comisiones calificadoras de riesgos, valores y seguros, compañías aseguradoras; bancos e instituciones financieras, etcétera).

Sus funciones comprenden las áreas financiera, actuarial, jurídica y administrativa. En este orden, autoriza la constitución de administradoras, fiscaliza su funcionamiento y vigila que las prestaciones se otorguen a los afiliados e interviene en caso de liquidación. Asimismo, fija la interpretación de la legislación y reglamentación del nuevo sistema y dicta normas generales para su aplicación; fiscaliza la constitución, mantenimiento,

³⁶⁶ En México se llama Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y está integrada por representantes de entidades del gobierno federal, los institutos de seguridad social involucrados y de organizaciones nacionales de trabajadores y patrones. Sus órganos de gobierno son: Junta de Gobierno, Presidencia y Comité Consultivo y de Vigilancia, los cuales también están representados tripartitamente, aunque no en forma equilibrada porque la Junta de Gobierno está integrada exclusivamente por funcionarios públicos y aunque en los otros dos comités están representadas las organizaciones de los trabajadores y de los empleadores, juntas estas dos partes cuentan con el mismo número de votos que los representantes públicos que participan en estas instancias, esto, redundando en una sobre-representación del gobierno federal y, en particular, del sector hacendario y financiero de la administración pública.

operación y aplicación, en su caso, de rentabilidad, encaje y la inversión de los recursos destinados a los fondos; fiscaliza la inversión de los recursos de los Fondos de Pensiones y la composición de la cartera de inversiones; difunde información hacia los afiliados, especialmente aquella relacionada con la rentabilidad de los fondos, costos de los servicios y sobre las prestaciones; realiza estudios técnicos y asesora a las autoridades del gobierno sobre el comportamiento del nuevo sistema.

Igualmente, está facultado para imponer sanciones (multas, suspensiones y disoluciones) en concordancia con las disposiciones legales y reglamentarias. El órgano contralor se relaciona con el gobierno a través de las autoridades del Trabajo (Ministerio o Secretaría del Trabajo y Previsión Social), Fiscales o del Banco Central.

Una particularidad del “supervisor” en Argentina, El Salvador, Bolivia y Perú es que no obstante ser público y cumplir las mismas funciones antes descritas, es financiado por las propias “administradoras”, aspecto que implica un motivo de preocupación por el grado de autonomía del órgano supervisor y su independencia financiera.

En el segundo supuesto, en donde crearon departamentos específicos dentro de sus Bancos Centrales se ubican Uruguay, Colombia y Ecuador. En el primer país, el Banco Central Uruguayo ejerce las funciones supervisoras, en tanto, la Institución de Seguridad Social (BPS) cobra las aportaciones y lleva el historial laboral.³⁶⁷ En Colombia, la supervisión es realizada por la Superintendencia de Bancos a través de una delegación creada para tal efecto. En Ecuador el control y supervisión del pilar de capitalización

³⁶⁷ La administración y supervisión del antiguo sistema son realizadas por el Banco de Previsión Social.

individual está dispuesto para la Superintendencia de Bancos y Seguros a través de la Dirección de Seguridad Social.

5.14. GARANTÍAS ESTATALES

En el sistema de capitalización individual, el Estado otorga determinadas garantías; algunas incluyen la definición de niveles mínimos en las pensiones de vejez; otras para el cobro de las prestaciones ya otorgadas y otras más sobre distintos aspectos financieros. Estas garantías pueden clasificarse en tres grupos: amplias, medias y mínimas.³⁶⁸

a) Garantías amplias. Son otorgadas por Chile, Argentina, Colombia, Uruguay y Costa Rica. El primero, garantiza pensiones mínimas, cubre el bono de reconocimiento ajustado a la inflación y con un rendimiento del 4%, garantiza un rendimiento mínimo de la inversión así como las pensiones, en caso de quiebra de una administradora o aseguradora; Argentina cubre el pago de la “pensión compensatoria” así como la rentabilidad mínima cuando se agoten los mecanismos de garantía cubiertos por las administradoras;³⁶⁹ Colombia cubre la pensión mínima y el pago de las pensiones, en el caso de que, las administradoras o aseguradoras incumplan con sus obligaciones; Uruguay respalda las pensiones en caso de quiebra de las administradoras públicas y la rentabilidad de éstas³⁷⁰ y Costa Rica responde por la “compensación faltante de los aportes” de los trabajadores”, cuando el patrimonio de las operadoras de pensiones resulte insuficiente para cubrir los perjuicios, una vez agotadas las instancias establecidas por la ley.

³⁶⁸ Cfr. AIOSS, La capitalización individual... y OISS, Leyes de reforma... *op. cit.*

³⁶⁹ El rendimiento mínimo de la inversión está respaldada en la FJP operada por el Banco de la Nación.

³⁷⁰ Financia cualquier déficit en el sistema público no reformado y en el componente público en el mixto.

b) Garantías medias. El Salvador, Nicaragua, México, Ecuador y República Dominicana. Los dos primeros, garantizan la pensión mínima y el bono de reconocimiento; México y República Dominicana se obligan a cubrir la pensión mínima, aunque el primero asumió el compromiso de pagar con recursos fiscales las pensiones de los trabajadores que al momento de pensionarse elijan los beneficios del antiguo sistema; Ecuador garantiza la pensión mínima en el componente público.

c) Garantías mínimas. Son concedidas en Perú y Bolivia. El primero, garantiza la pensión mínima y el bono de reconocimiento, el segundo sólo el bono, en ambos casos, sujetos a requisitos legales.

6. GRADO DE PRIVATIZACIÓN Y EXCLUSIÓN

Independientemente que la adopción del tipo de reforma y modelo conceptual de capitalización individual estuvieron determinados por el régimen, contexto y actores políticos, donde cuanto más democráticos eran los sistemas políticos al tiempo de la implantación del nuevo sistema, menor fue la probabilidad de una privatización completa de las pensiones y viceversa, resulta fundamental desde la perspectiva de la protección social (en atención a que el sistema responsabiliza a los afiliados total o parcialmente de los riesgos demográficos, económicos y financieros), la revisión de elementos, tales como: el modelo conceptual, contribución del empleador, administración de los fondos de pensiones y garantías estatales³⁷¹ para determinar el grado de privatización alcanzado en cada país.

³⁷¹ En el 2004, Carmelo Mesa Lago y Katharina Müller analizaron los grados de democratización y privatización de los nuevos sistemas de pensiones en 9 países de América Latina. Véase, “La política de las reformas de pensiones en América Latina, *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas*, Caracas, Nueva Sociedad, 2004.

a) Modelo conceptual. El sistema público de pensiones se redujo, sustituyéndolo por el sistema de capitalización individual (Chile, Bolivia, México, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana); se hizo competir con éste con total apoyo gubernamental (Perú) o se fortaleció para dicha competencia (Colombia). En otros casos, se mantuvo aunque fue combinado con el componente de capitalización dentro de un sistema mixto (Argentina, Uruguay, Costa Rica y Ecuador), de ahí los modelos: sustitutivo, alternativo y complementario.

b) Contribución del empleador. Tuvo un trato diferente en los diversos países: eliminada, en Chile, Perú y Bolivia; reducida en Uruguay; aumentada en Colombia, El Salvador, Nicaragua, Ecuador y República Dominicana; sin modificación en México y Argentina: en Costa Rica, en el pilar de capitalización individual, las contribuciones son inferiores para ambas partes con relación al pilar público.

c) Administración de los fondos de pensiones. Se identifican dos tipos: privada y múltiple. La primera funciona en Chile, El Salvador, Perú, Bolivia, Nicaragua y Ecuador, la segunda en Argentina, Colombia, Uruguay, México, Costa Rica y República Dominicana.

d) Garantías Estatales. Amplias: comprenden pensiones mínimas garantizadas, bono de reconocimiento, ajuste a la inflación, rendimiento mínimo de la inversión, protección en caso de quiebra de una administradora o aseguradora, como son los casos de Chile, Argentina, Colombia, Uruguay y Costa Rica. Garantías medias: incluyen sólo algunos aspectos como el bono de reconocimiento y/o la pensión mínima garantizada. El Salvador,

Nicaragua, México, Ecuador y República Dominicana. Garantías mínimas: pensión mínima garantizada u otro aspecto, Perú y Bolivia.³⁷²

Desde el punto de vista social, la consideración de estas cuatro variables muestra un alto grado de privatización en Bolivia, Chile Perú y El Salvador: mediano en Nicaragua, México y República Dominicana, y, bajo en Colombia, Ecuador, Argentina, Uruguay y Costa Rica.³⁷³

En otro punto, todas las reformas se enfocaron a los regímenes generales aplicables a los trabajadores del sector privado, dejando fuera, (al menos temporalmente), a las fuerzas armadas y algunos otros sectores ocupacionales especiales, existiendo en consecuencia, mosaicos de subsistemas de privilegio o no reformados (municipales y estatales). Así, pueden identificarse tres tipos de exclusiones:

a) Tradicionales. Trabajadores agrícolas, independientes, del sector informal, etcétera.

b) Legales. Los grupos de mayor representación política con regímenes de privilegio.

c) Técnicas. El derecho para quedarse en el antiguo sistema o pasarse al nuevo estuvo condicionado a determinados parámetros, por ejemplo, edad (los mayores de 40 años).

³⁷² Recuérdese que todos los trabajadores que en diciembre de 1995 tenían 21 años recibirán del fondo de capitalización colectiva el Bonosol a partir de los 65 años.

³⁷³ Mesa Lago, Carmelo y Katharina Müller calcularon el grado de privatización de nueve de los sistemas reformados de pensiones en América Latina, en el período de 1998-2001. Asignaron puntos a cinco variables: modelos (1 mixto, 2 paralelo, 3 sustitutivo); tipo de administradora de fondos de pensiones (1 múltiple, 2 privada); contribución del empleador (1 sin cambio, 2 reducida, 3 eliminada); garantía estatales (1 alta, 2 mediana, 3 baja); asegurados en el sistema o componente público (1 para 100%, 2 al 51%, 3 entre 5-6%, 4 de 0-3%). El resultado, con excepción de Nicaragua, Ecuador y República Dominicana es el mismo. Cfr. “La política de la reforma de pensiones en América Latina, *op. cit.*”

Las reformas y los modelos de capitalización resultantes, en su mayoría, han sido más producto de los ministerios de Hacienda que de los del Trabajo o de los propios institutos gestores. Asimismo, tienen como rasgo característico la expectativa de resultados sobresalientes, solución de los problemas anteriores (independientemente de los insumos que se les provean) y pensiones “dignas”.

El juego de las fuerzas políticas ha brindado mayor o menor espacio al análisis docto de la reforma, de ahí su diversidad más que similitud o diferencia entre las condiciones demográficas, económicas, financieras o laborales de los diferentes países.³⁷⁴ En este sentido, el diseño final fue producto más de las condiciones económico-políticas, en donde el sistema político determinó la mezcla público-privada, mientras que el proceso y actores políticos los resultados.

Igualmente, la estrategia de diseño ocultó o distorsionó, por un lado, la magnitud del riesgo que conllevaba el cambio de sistema así como el financiamiento de los costos fiscales durante la larga transición de que serán objeto, por ello, en muchos casos se requerirá iniciar evaluaciones para conocer las proyecciones a largo plazo tanto del equilibrio financiero como de la carga que representan éstos.³⁷⁵ Por otro lado, las condiciones a prevalecer en la economía y mercado de trabajo para materializar los beneficios o presupuestos esperados.

Por último, el modelo conceptual resultante responde a una legislación en cascada y de urgencia, en el proceso de reforma permanente de los nuevos sistemas.

³⁷⁴ Bonilla, *op. cit.*, p. 44.

³⁷⁵ Bertranou, Fabio M, “Reformas a los sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina: Paradigmas y temas emergentes”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, 2004. Bonilla García y Conte-Grand, *op. cit.*, p. 46.

Hasta aquí el análisis comparativo de los modelos conceptuales, en otro capítulo se realizará su evaluación, independientemente, de que en la actualidad, diversos países se encuentran en una tarea de análisis y eventual modificación de los modelos.

Chile en 2008, pasó a un nuevo sistema (mixto). Nicaragua, después de su intento fallido de implantar el sistema de capitalización individual, reinició un proceso de revisión y propuesta de alternativas de reforma que concluyó con la recomendación de un modelo público reformado, o sea, una reforma-adequación. En Argentina, el 4 de diciembre de 2008 se promulgó la Ley del Sistema Integrado Provisional, que implica el regreso al sistema de reparto.³⁷⁶ Uruguay y Colombia están en revisión, es decir, se está ante la presencia de reformas a las reformas, confirmando que éstas constituyen un proceso continuo, o bien, implicarán un regreso a la solidaridad, fundamento de los tradicionales sistemas de pensiones.

³⁷⁶ La Ley 26.425 sustento del sistema público de reparto fue publicada el 9 de diciembre de 2008.

CAPÍTULO CUATRO

SISTEMA DE CUENTAS NOCIONALES Y EL MODELO SUECO

I. ESTRATEGIA ALTERNATIVA

Dentro de la acelerada carrera para reformar los sistemas de pensiones ante las dificultades financieras con que han tropezado, otra de las principales opciones producidas, es la introducción del “sistema de cuentas nocionales de aportación definida” también denominado “sistema de reparto con contribuciones definidas”, sistema de cotizaciones definidas teóricas o cuentas nocionales hipotéticas.

Los importantes costos fiscales asociados a las reformas que sustituyeron los sistemas de reparto con beneficios definidos por el de capitalización individual, han motivado la búsqueda de nuevas soluciones a la problemática de la viabilidad de las pensiones.

El sistema de cuentas nocionales se ubica dentro de las estrategias de “reformas-ajuste”. Estos procesos se caracterizan por la adopción previa de objetivos prioritarios y el análisis técnico de la realidad demográfica, económica y social para el diseño del modelo más funcional al contexto nacional. En ellos, no se discuten o cuestionan los fundamentos últimos de los sistemas vigentes ni los elementos centrales de los mismos.

Tienden a introducir ajustes, adecuaciones o modificaciones más o menos profundas en algunos aspectos, especialmente como los referidos a requisitos de calificación y en la fórmula de cálculo de prestaciones ligadas a las cotizaciones.³⁷⁷

El modelo nocional se coloca en una situación intermedia entre los esquemas de reparto de beneficios definidos y los de capitalización individual con cotizaciones definidas.

El concepto de “cuenta nocional” no es nuevo pues tiene como referente el sistema de pensiones francés de 1945, basado en puntos.³⁷⁸ En este esquema cada afiliado recibía puntos por cotizaciones pagadas anualmente y cuando el individuo alcanzaba la edad de retiro, los puntos acumulados se convertían en una pensión. Todos los años se ajustaban los parámetros del sistema como el precio de compra de los nuevos puntos, la tasa de cotización y el valor de venta de los puntos.³⁷⁹ Sin embargo, al no proyectarse los flujos financieros a largo plazo para comprobar la solvencia financiera, el sistema funcionó como prestación definida.³⁸⁰

Este sistema representa una propuesta, en primer lugar, como un buen camino para iniciar la reforma de los sistemas de reparto maduros a efecto de resolver algunos de sus problemas más importantes y, en segundo, en contrapartida al sistema de capitalización individual, respecto de los países en donde por especiales condiciones económicas, demográficas o

³⁷⁷ Saldain, *op. cit.*

³⁷⁸ El sistema de puntos se hizo obligatorio en Francia en 1972.

³⁷⁹ Boado Penas, Ma. Carmen, *Cuentas nocionales de aportación definida. Aplicación al caso español*, Valencia, Universidad Complutense de Madrid, Universidad del País Vasco, 2004, p. 9.

³⁸⁰ En 1968, Buchanan propuso un modelo para Estados Unidos donde estaba implícito el concepto de cuentas nocionales. El modelo sustituía el impuesto sobre el salario por la compra de “bono de seguro social”, los cuales vencerían en la edad de retiro, por su valor nominal y los intereses acumulados en el período entre la compra del bono y la pensión de vejez.

características políticas, se considera difícil incorporar la capitalización por carecer de instituciones financieras y mercados de capitales desarrollados.

El sistema incorpora al modelo de reparto instrumentos financiero-actuariales que son empleados en el de capitalización individual, para reforzar la solvencia financiera a largo plazo, o sea, posee características ligadas a los dos sistemas, empero se le considera como una variante del sistema de reparto, con una serie de disposiciones destinadas a consolidar un vínculo más estrecho entre cotizaciones y prestaciones.

En el presente capítulo, en primer lugar, se examina la estructura y funcionamiento del “sistema de cuentas nocionales de contribución definida”, en su forma pura a efecto de identificar sus puntos fuertes y débiles con relación a los sistemas de reparto y de capitalización individual. En segundo lugar, se revisa el modelo de reforma aplicado por Suecia así como las circunstancias económicas y las decisiones políticas que llevaron a la elección e implantación de esta estrategia. Posteriormente, se analiza el nuevo sistema general de pensiones de vejez resultante de la reforma con el propósito de extraer el tipo de recepción del modelo nocional³⁸¹ y determinar las particularidades o factores claves del diseño del sistema de cuentas nocionales al estilo sueco.

Ambos análisis (modelo nocional puro y sistema sueco) resultan importantes en la búsqueda de enfoques alternativos al problema de financiamiento de las pensiones públicas.

³⁸¹ El sistema de cuentas nocionales fue introducido también en Italia (1995); Letonia (1996), Polonia (1999) y Mongolia (2000), formando parte de un nivel dentro del sistema multi-pilar. También se afirma que Brasil incorporó algunos aspectos de esta modalidad de organización del financiamiento en su reforma de 1999.

II. FILOSOFÍA NOCIONAL

1. OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS

A. Objetivos

En el sistema de cuentas nocionales el Estado divide en dos elementos el modelo de reparto: uno de redistribución financiado a partir de los impuestos generales y otro estrictamente actuarial, en razón de ello, los objetivos que se persiguen son:

- Estrechar la relación entre cotizaciones y prestaciones
- Conseguir que el sistema se estabilice y sea capaz de hacer frente a las variaciones en la demografía de un país.
- Incrementar la aceptación del sistema por parte de los individuos mediante una redistribución de renta más transparente.

B. Características

El sistema de cuentas nocionales es de contribuciones definidas. Las aportaciones individuales de cada cotizante son registradas en cuentas individuales que generan rendimientos a lo largo de la vida laboral, a razón de una tasa determinada con criterios técnicos actuariales y macroeconómicos y emplea un método actuarial en el cálculo de las pensiones, para el otorgamiento de una renta vitalicia.

La cuenta es denominada “nocional” porque sólo constituye un registro contable en papel, de las cotizaciones definidas realizadas mas no contiene depósito de dinero en efectivo, es decir, el valor es ficticio,³⁸² por ende, la

³⁸² Cfr. Williamson, John B, “Evaluación de las posibilidades de reforma de un pilar jubilatorio de cotizaciones teóricas”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 57, núm. 1, 2004.

cuenta es virtual. Cada mes, el porcentaje de los ingresos de los trabajadores es asentado en la cuenta nocional.

El capital acumulado en la cuenta se incrementa con los registros de los rendimientos que dichas aportaciones generen durante la vida activa. Éstos también son hipotéticos y están ligados normalmente a alguna tasa de interés o índice externo fijado por la ley, denominado “tanto de rendimiento nocional o tasa nocional”, que puede ser: el incremento salarial, el rendimiento de la deuda pública a corto plazo, la variación del PIB, la tasa de inflación, salario promedio o el monto de los ingresos por concepto de cotizaciones, etcétera, el cual es plasmado en el registro.³⁸³ Esta tasa de interés constituye el primer factor discrecional utilizado para la afinación financiera del sistema.

El sistema mantiene y se financia, en cierta forma, a través del esquema de reparto, pues las cotizaciones realizadas cada año son utilizadas para financiar las pensiones en curso de pago, de ahí que las cuentas sean ficticias. En realidad, en el sistema nocional, se usa un esquema de distribución estatal para imitar un sistema de pensión con un aporte definido, el cual desde la perspectiva de la persona se está produciendo una acumulación de fondos para el financiamiento de su pensión.

Hasta la edad de retiro, la cuenta tiene una suma nocional de dinero. El cálculo del monto total de las aportaciones efectuadas en el curso de la carrera laboral así como los rendimientos se realiza en el momento en que la

³⁸³ De un país a otro varía el procedimiento del rendimiento, empero en todos los casos está ligado a los cambios salariales, la suma del salario (la base del salario total sujeto a las contribuciones de la nómina, medida que se funda en las tendencias tanto de los niveles de remuneración como del número de trabajadores cotizantes) o el crecimiento del PIB.

persona se pensiona y es cuando la cuenta nocional se convierte en una renta vitalicia.

Para determinar el monto de la renta vitalicia, primeramente, se define el capital nocional (cotizaciones más rendimientos acumulados);³⁸⁴ luego, esa cantidad se divide por un “factor de renta vitalicia” que toma en consideración como aspectos básicos de la fórmula: la mortalidad específica del grupo que se retira de la fuerza laboral en ese año, el “tanto nocional” utilizado y la tasa de indicación o ajuste de las pensiones futuras,³⁸⁵ es decir, se trata de una fórmula actuarial.³⁸⁶ La pensión puede ser actualizada o no.

El cálculo de la pensión en el sistema de cuentas nomenclales, de acuerdo al principio de renta vitalicia (de un seguro de vida privado) ejerce dos efectos importantes:

a) Consigue establecer un vínculo más estrecho entre el beneficio y los montos de cotización, conduciendo a una mayor dispersión de las cuantías de pensiones individuales y, al mismo tiempo, suprime de la fórmula de pensión importantes elementos de subvención cruzada entre los grupos de ingresos (que tendrán que ser reintroducidos después, por la vía de pensiones mínimas y otras condiciones).

b) Con los factores de renta vitalicia, se ligan las futuras cuantías de pensión a la evolución de la mortalidad, a la edad pensionable y a la edad

³⁸⁴ El cálculo se realiza exactamente igual que el sistema de capitalización individual o de ahorro obligatorio, sumando el monto de las aportaciones y el interés devengado a lo largo de la carrera laboral del interesado.

³⁸⁵ Devesa Carpio, José Enrique y Carlos Vidal Meliá, “*Cuentas nomenclales de aportación definida. ¿Cuál hubiera sido el efecto de su implantación en el sistema de pensiones español?*”, Madrid, *Revista Moneda y Crédito*, núm., 219, p. 104.

Vidal Meliá, Carlos, *et. al.*, *Cuentas nomenclales de aportación definida: Fundamento actuarial y aspectos aplicados*, Anales del Instituto de Actuarios Españoles, núm. 8, 2002, pp. 137-188.

³⁸⁶ La fórmula del sistema de reparto, basada en las remuneraciones es reemplazada por esta técnica actuarial.

elegida para el retiro. Esta característica permite afrontar el aspecto demográfico, al suprimir automáticamente una parte del envejecimiento artificial, esto es, cotizaciones cortas y pagos de pensiones cada vez más largos a causa de las pensiones anticipadas.³⁸⁷

Con base en la fórmula de cálculo de la pensión, si una persona se inserta en el mercado de trabajo tardíamente o se retira de ella durante períodos largos por enfermedad, desempleo o porque abandona la actividad en fecha temprana, la pensión de la cuantía disminuye automáticamente, o sea, cuanto menor sea el período de cotización, menor será el monto de ahorro ficticio.

Este efecto es una sustitución financiera parcial de las edades de retiro en aumento, pues evita la dificultad política de subir las edades al dejar decidir al interesado, entre una elección un retiro tardío combinado con una pensión elevada o una anticipada, empero con una pensión relativamente baja.

Como puede apreciarse, en el sistema de cuentas nocionales los factores de conversión empleados no están basados en los elementos utilizados por las compañías de seguros, ni las rentas vitalicias son compradas a una aseguradora. El factor utilizado en este sistema es un mecanismo para convertir el fondo acumulado en una renta vitalicia, sin embargo, el cálculo, es real porque determina la pensión a cubrirse al cotizante cuando se convierte en pensionista.

³⁸⁷ Cichon, Michael, “Regímenes de cotizaciones definidas teóricas: ¿un vino añejo en botellas nuevas?, Ginebra, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 52, núm. 4, 1999, p. 106.

El sistema de cuentas nacionales es una fórmula alternativa de calcular la cuantía de las pensiones de vejez y fomentar la estabilidad financiera del modelo a largo plazo. Sus elementos esenciales son:

a) Cuenta nacional. Mecanismo individual virtual donde se acumulan las aportaciones y rendimientos ficticios generados a lo largo de la carrera laboral.

b) Rendimiento nacional. Determinado por un índice externo (actuarial y macroeconómico) fijado por ley.

c) Pensión. Cuando se alcanza la edad de retiro, el capital nacional (cotizaciones acumuladas más rendimientos nacionales) es convertido en una renta vitalicia utilizando un factor de división.

d) Factor de división. Toma en cuenta tres parámetros: esperanza de vida, tanto nacional y tasa de indexación de la pensión.

e) Financiamiento: Sobre la base del sistema de reparto, bajo el principio de solidaridad intergeneracional. Las contribuciones actuales sirven para pagar las pensiones del momento.

f) Administración. Es realizada por entidades públicas.

La literatura recomienda este sistema para los países en donde el mercado de capitales no está muy desarrollado, en razón de que no hace falta hacer inversiones reales. Además, porque ofrece la oportunidad de establecer cuentas individuales no capitalizadas que en el futuro podrían incorporar o transformarse en capitalización individual.³⁸⁸

³⁸⁸ Para Michael Cichon, el modelo es en realidad un nuevo instrumento de la política de pensiones para estabilizar las finanzas de los sistemas nacionales de reparto que incluye un paquete de medidas, más que tratarse de una nueva fórmula matemática de los esquemas tradicionales.

2. VIRTUDES Y LIMITACIONES

A. Virtudes

Dentro del conjunto de los principales rasgos positivos del sistema de cuentas nocionales, se reconocen los siguientes aspectos.³⁸⁹

- Representa una mayor equidad o justicia actuarial al conseguir estrechar la relación entre cotización y prestación.
- Ofrece transparencia y equidad, porque contabiliza los compromisos adquiridos por el sistema. La deuda implícita es calculable en cada momento,³⁹⁰ genera un sentido de propiedad y derecho de pensión proporcional a las cotizaciones.
- Mitiga el efecto del desincentivo al trabajo, pues al depender la pensión de las cotizaciones de toda la vida laboral, los asegurados no perciben la contribución como un impuesto sino como un salario diferido.
- Disuade el retiro anticipado, al estar concebido para recompensar a las personas que permanecen más años en la fuerza de trabajo y penalizar a quienes se pensionan tempranamente.
- Encuadra las posibles mutaciones demográficas y las que se experimentan en la fuerza de trabajo, así como las potenciales consecuencias financieras de esos cambios (desempleo y baja fecundidad).

³⁸⁹ Nicholas Barr, reconoce las ventajas de los sistemas de cuentas nocionales con contribuciones definidas, empero, señala que no obstante ser significativas, las mismas son más atribuibles a su origen en un sistema de reparto que a su forma específica de diseño. Asimismo, reconoce que un sistema de reparto bien diseñado, con ajustes actuariales y la consideración de los ingresos a lo largo de toda la vida laboral de un trabajador, puede obtener los mismos resultados que el sistema nocional. Cfr. *Reforma a la previsión social y las cuentas nocionales*, Buenos Aires, OIT, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2004.

³⁹⁰ Una fuerte crítica al sistema de reparto es el hecho de no contabilizar y llevar el registro de las obligaciones pensionarias y la no presentación de un balance actuarial.

- Introduce ajustes periódicos automáticos en las prestaciones, sin tener que esperar la aprobación política.
- Mejora la credibilidad política y financiera del sistema al ligar los cálculos de incremento de las pensiones a señales objetivas de sostenibilidad macroeconómica (crecimiento de los salarios, productividad, etcétera).
- Ofrece una transición sencilla, porque dispersa la carga entre una serie más amplia de sujetos de edad.³⁹¹
- Es menos vulnerable al riesgo político en razón de la transparencia.
- El costo de su administración es menor que un sistema de capitalización individual, porque el registro es más sencillo dado que las cotizaciones no son invertidas en realidad, con lo que se evita medir ingresos de la inversión, ajustar rendimientos, etcétera.
- Favorece la libre movilidad entre ocupaciones, sectores económicos, regiones o países sin que se pierda el derecho a los aportes pasados.³⁹²

Estas virtudes, presentan al sistema de cuentas nocionales con mejores ventajas en comparación con los sistemas de reparto y de capitalización individual, de los cuales adopta algunas de sus características.

B. Limitaciones

Los aspectos observados como no satisfactorios dentro de este modelo son:³⁹³

³⁹¹ Beneficia no sólo a los trabajadores sino también a los gobiernos que encaran el pago de las pensiones dentro del marco del sistema antiguo.

³⁹² Holzmann, Robert y Palmer Edward, “The status of the NDC discusión: introduction and overview”, *Pension reform through NDCs: Issues and prospects for non-financial defined contribution schemes*, Washington, D.F., Banco Mundial, 2005.

- No proporciona equilibrio financiero automático a corto plazo.
- No existe una redistribución de ingresos entre los diferentes grupos de cotizantes.³⁹⁴
- Por sí sólo no está exento de los riesgos macroeconómicos, es decir, no representa una solución definitiva a los problemas de sostenibilidad y de envejecimiento de la población.³⁹⁵
- Adopta un factor uniforme no vinculado con las cotizaciones realizadas a lo largo de la vida laboral del individuo.³⁹⁶
- Sólo toma en cuenta las pensiones contributivas, por lo que debe preverse cómo financiar las pensiones no contributivas y otro tipo de prestaciones.
- Deben integrarse fórmulas tradicionales para cubrir las prestaciones de invalidez, viudez, orfandad, etcétera.³⁹⁷

Los partidarios del sistema de capitalización individual, atribuyen que tiene menores probabilidades de ejercer un impacto positivo sobre el ahorro nacional o el fomento del crecimiento económico, a causa de que el activo de las cuentas nocionales no constituye bienes de capital.

³⁹³ Las desventajas identificadas en este modelo, la literatura considera que son compartidas con el sistema de reparto tradicional.

³⁹⁴ La pensión mínima no forma parte del sistema.

³⁹⁵ En virtud de las condiciones de trabajo, en muchos países, los trabajadores se verían obligados a dejar de pertenecer al sistema y ello conduciría a una reducción de facto de la tasa de reemplazo. Esto podría elevar el costo de las pensiones mínimas garantizadas, en caso de existir o requerir otro tipo de subvenciones públicas para un creciente número de pensionados

³⁹⁶ Las mujeres, especialmente, las de bajos ingresos, pueden correr el riesgo de estar en peor situación que en el sistema de reparto, aunque mejor que el de capitalización individual, pues a causa de la responsabilidad del cuidado de los hijos no podrán realizar las cotizaciones necesarias.

³⁹⁷ También se considera que incluye conceptos difíciles de entender: cuenta y tanto o rendimiento nocional, rentas vitalicias, etcétera.

III. EL SISTEMA DE CUENTAS NOCIONALES AL ESTILO SUECO

1. ORIENTACIÓN POLÍTICO-JURÍDICA DE LA REFORMA

El modelo económico sueco funcionó muy bien durante casi 30 años. Desde 1950 y hasta mediados de la década de los setenta, se disfrutó de una combinación de rápido crecimiento económico, pleno empleo y estabilidad de precios. Sin embargo, el modelo fue incapaz de resistir la crisis generada por la subida de los precios del petróleo y la gran competencia por parte de los países emergentes de reciente industrialización (basada en costos salariales bajos). A partir de entonces, el país experimentó un descenso económico y desempleo.³⁹⁸

En la primera mitad de los 90, Suecia entró en un período de recesión: el PIB se estancó, la tasa de desempleo creció un 13% y el gasto social aumentó un 72.4%.³⁹⁹ A ello, se unió, el costo de las generosas pensiones, un déficit presupuestario y el progresivo envejecimiento demográfico.

En 1994, el partido en el poder (Social-demócrata) puso en marcha una reforma social y un plan de saneamiento.⁴⁰⁰ En este proceso, tuvo cabida el análisis del sistema de pensiones para la toma de una decisión definitiva, pues durante más de diez años se habían formado Comisiones (parlamentarias y oficiales), surgidas en el seno de diversos gobiernos, para tal efecto.

³⁹⁸ Cfr. Anxo, Dominique y Nilklasson, Harald “El modelo sueco en una época turbulenta. ¿Decadencia o renacimiento?”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125, núm. 4, 2006, pp. 279-412.

³⁹⁹ Rojas, Mauricio, *Reinventar el Estado del Bienestar. La experiencia sueca*, España, Gota a Gota, 2008.

⁴⁰⁰ Con ese plan se redujeron drásticamente las ayudas familiares, prestaciones por enfermedad, subvenciones para vacaciones, vivienda y seguro de desempleo.

Las diferentes comisiones, en su oportunidad, hicieron patente la necesidad de estrechar la relación entre activos y pasivos; reducir la desigualdad generacional que producía importantes alzas en las cotizaciones cuando el crecimiento económico era bajo; terminar la inequidad distributiva creada por las fórmulas de beneficios con base en los años de servicios y estabilizar financieramente el sistema para afrontar las variaciones desfavorables en la demografía y economía.

Las comisiones también manifestaron la urgencia de una modificación al sistema so pena de correr el riesgo de incrementar las cotizaciones, por espacio de 20 años, a una amplitud tal que sería inaguantable para la población.⁴⁰¹ Fueron muchas las razones que en su oportunidad, impidieron la reforma de las pensiones, entre otras, porque la estructura del hoy antiguo sistema se había decidido tras una intensa lucha política que desembocó en un referéndum en 1959.⁴⁰²

En esta ocasión, los partidos políticos trataron de evitar la reproducción de esa lucha, aunque ello, implicó un proceso más prolongado. Finalmente, la reforma fue el resultado de un acuerdo entre los bloques de la izquierda y la derecha en la política sueca, el cual quedó de manifiesto en el contenido del diseño del nuevo sistema: el Social-demócrata consiguió el apoyo a un importante compromiso político en una área en que hay alternativas privadas, mientras el Centro-derecha logró cuentas de capitalización individual dentro del marco público. De esta forma se atendieron las presiones financieras, demográficas y políticas de las pensiones de vejez.

⁴⁰¹ Según las previsiones, la proporción de pensionados sobre la población activa pasaría de un 30% en el 2000 a un 41% en 2025.

⁴⁰² Fue el tercero de cinco referéndums realizados en Suecia hasta la fecha.

2. PROCESO POLÍTICO Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

La primera Comisión para la revisión del sistema de pensiones se conformó en 1984, bajo la administración Social Demócrata que gobernaba en ese tiempo. Esta Comisión se integró con siete miembros: tres representantes del partido en el poder y cuatro miembros procedentes de cada uno de los partidos con representación en el Parlamento.⁴⁰³ Asimismo, se nombraron dos categorías más de participantes, los *sakkunniga*,⁴⁰⁴ que estuvieron presentes en todos los trabajos de la Comisión y que no representaban a ningún partido político y los *experter*⁴⁰⁵ (personas que ayudaban a la Comisión mediante la elaboración de informes especiales). La conformación de esta Comisión con representantes de todos los sectores trataba de evitar problemas de técnica parlamentaria, pues previamente estarían suficientemente discutidos y solucionados los problemas de las propuestas y, por ende, deberían de ser aceptadas por la mayoría de los parlamentarios.⁴⁰⁶ La Comisión publicó cuatro informes y en 1990 presentó su informe final, en donde señalaba los efectos de las restricciones internas y externas del sistema y concluía con una propuesta de reforma. Sin embargo, al ser duramente criticado el informe no se presentó ante el Parlamento.⁴⁰⁷

⁴⁰³ El Partido conservador (moderaterna), el liberal (folkpartier), el del centro (centerpartier) y el comunista (vänsterpartier).

⁴⁰⁴ Perteneían a las tres grandes confederaciones sindicales, organizaciones de empleadores y sectores interesados. a) Sindicales: obreros, empleados de oficina y trabajadores de formación universitaria, b) Empleadores: Asociación patronal de municipios. c) Sectores interesados: 1. Pensionados, representados por las dos organizaciones con mayor número de afiliados, 2. Minorías interesadas: Federación de Organizaciones de Minusválidos, 3. Gobierno, a través de los ministerios de Finanzas, Trabajo y Asuntos Sociales e Instituciones de Seguridad Social y Oficina Nacional del Seguro Social y 4. El instituto de Investigaciones de los sindicatos.

⁴⁰⁵ Personas provenientes de organizaciones obreras, empleados de oficina, trabajadores universitarios y de la Oficina Nacional del Seguro Social.

⁴⁰⁶ Wadensjö, Eskil, "Suecia: Las revisiones de los regímenes públicos de jubilaciones", *Reforma de las jubilaciones y concertación social*, Ginebra, OIT, 2002, p. 81.

⁴⁰⁷ Kok Lucy y Hollanders David, *Dutch lessons from the Swedish pension reform*, Research for the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, SEO Economic Research, Amsterdam, 2006. en: www.seo.nl/assets/binaries/publicaties/rapporten/2006/862.pdf

En 1991, se integró una segunda Comisión bajo el gobierno Social-demócrata que había llegado al poder en septiembre de ese año. Esta Comisión estuvo representada por cada una de las fuerzas políticas con presencia en el Parlamento así como expertos auxiliares provenientes de los Ministerios de Finanzas, del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales y de la Oficina Nacional del Seguro Social. Estuvo presidida por el Ministro del Trabajo y Asuntos Sociales, empero fueron excluidos los representantes de los interlocutores sociales. La Comisión presentó su informe final en 1994, el cual fue aprobado por cinco partidos y contó con la oposición del *Vänspartiet* y el *Ny Demokrati*⁴⁰⁸. Con base en este informe, el gobierno de Centro-derecha formalizó los principios generales de la reforma, mas no las modificaciones legales.

En 1994, se nombró un grupo de trabajo que funcionó como una nueva Comisión, compuesta por miembros representantes de los cinco partidos que habían aprobado la propuesta anterior. La misión del grupo consistía en transformar los principios de la reforma propuesta, en un proyecto legislativo.

En 1998, bajo el gobierno social-demócrata, el proyecto fue presentado al Parlamento y se aprobó en junio del mismo año. De esta forma, concluyó el largo proceso de reforma, reconocida en el escenario político como atípica.

Como puede observarse, el proceso de reforma comenzó bajo la forma de un vasto estudio que implicaba a los interlocutores sociales y a otros grupos. En una fase posterior, los participantes en esta reforma fueron fundamentalmente los partidos políticos representados en el Parlamento; y en la tercera y última fase, la reforma implicó sólo a los partidos políticos que

⁴⁰⁸ Partido de Derecha que tuvo una breve representación en el Parlamento de 1991 a 1994.

habían apoyado la misma (Social-demócrata y del Centro-derecha), es decir, la participación de los interlocutores sociales se fue mermando progresivamente, sin embargo, nunca dejó de ejercer presión, incluso, en algunos casos, en estrecha colaboración con partidos políticos implicados.⁴⁰⁹

3. PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS DEL NUEVO SISTEMA

El proyecto aprobado por el Parlamento en 1998, determinó los siguientes lineamientos a seguir en el diseño del nuevo sistema de pensiones:⁴¹⁰

- No abandonar los fundamentos y los principios del sistema de reparto.
- Garantizar la viabilidad del mismo.
- Autonomía de la pensión de vejez dentro del sistema, es decir, no incluir la invalidez y muerte.
- Continuar siendo una responsabilidad básica del Estado, pues sólo a través de un sistema obligatorio y público puede alcanzarse la estabilidad necesaria para garantizar la seguridad individual en la vejez.
- Cumplir con dos requisitos: prever prestaciones cuyas cuantía guardaran una estrecha relación con los ingresos de activo de los asegurados y otorgar protección a aquellos que durante su vida activa sólo alcancen bajos ingresos, o sea, otorgar una protección básica y, además, garantizar el nivel de vida.⁴¹¹

⁴⁰⁹ Wadensjô, Eskil, *op. cit.*, p. 83.

⁴¹⁰ Ferreras Alonso, Fidel, *El sistema de pensiones en Suecia*, Madrid, Tribuna Social, núm. 121, 2001, pp.4-5. Könber, Bo, "Suecia, *El futuro de la seguridad social*, Estocolmo, Federación de Oficinas de Seguridad Social, AISS, 1998, pp. 213-215.

⁴¹¹ Reducir la desigualdad intergeneracional producto de los importantes aumentos en las tasas de cotización previstas para el futuro, necesarios para financiar el antiguo sistema y terminar con la

- Cambiar de un sistema de prestaciones definidas a uno de cotizaciones definidas.
- Abrir la posibilidad al ahorro individual, simultáneamente con el sistema obligatorio y público (protección básica).
- Financiar los costos derivados de las políticas de redistribución o de cualquiera otra (empleo, natalidad, antidiscriminatorias) exclusivamente mediante impuestos.

4. INSTRUMENTACIÓN TÉCNICA Y POLÍTICO-JURÍDICA

Sin abandonar los fundamentos y principios básicos del sistema de reparto, además de seguir los lineamientos legislativos se llevó a cabo una reforma completa y compleja.

Se determinaron como objetivos generales del sistema:

- Viabilidad financiera a largo plazo
- Estrecha vinculación entre cotizaciones y prestaciones
- Transparencia (separación de las funciones de seguro de las de redistribución.)

En efecto, el nuevo sistema general de pensiones sueco, no se limita a la fórmula pura del modelo de “cuentas nocionales”. Se realizaron ajustes *ad hoc* para eliminar las desventajas de éste,⁴¹² de tal suerte que constituye la parte fundamental del sistema.

inequidad intrageneracional (distributiva) creada por la fórmula de beneficios, por años de servicios (donde resultaban afectados los de bajos ingresos), fueron dos de las motivaciones de la reforma.

⁴¹² En su forma pura, el sistema de cuentas nocionales no incluye una redistribución de ingresos entre los diferentes grupos de cotizantes, sólo cubre la mitad del riesgo demográfico, no hace frente automático a los efectos financieros del envejecimiento de la población ni considera el riesgo de la fecundidad así como tampoco el impacto de las contingencias económicas imprevistas. Por ello, el modelo sueco se complementó con otro pilar y estableció una mejor fórmula actuarial, dos frenos demográficos, la pensión mínima, las compensaciones para algunas categorías de personas que están

Adicionalmente, incorporó un segundo pilar de cuentas individuales de contribuciones definidas reales, con carácter complementario, con un reducido porcentaje de cotización y características que también aportan novedades al sistema.

Asimismo, incluyó garantías básicas mínimas para los pensionados, es decir, configura un sistema integral.

El 8 de junio de 1998, fue aprobada la Nueva Ley General de Pensiones base del nuevo sistema. Entró en vigor el 1 de enero de 1999 con aplicación paulatina hasta el año 2002 y rige plenamente desde enero de 2003.⁴¹³

4.1. ESTRUCTURA

El nuevo sistema aplica únicamente a las pensiones de vejez ⁴¹⁴ y está integrado por tres componentes: dos planes pensionales obligatorios y universales, ambos de cuentas individuales y una pensión básica.⁴¹⁵

1. Plan de Cuentas Nacionales, con contribuciones definidas y operado con un esquema de reparto, denominado “Pensión por Ingresos”.

fuera de la fuerza laboral o que por ciertas razones no se hayan sujetas a cotizaciones y el fondo de estabilización.

⁴¹³ Cfr. Ministerio de Salud y Asuntos Sociales (Socialdepartementet), *El sistema sueco de pensión de jubilación*, Estocolmo, 2004.

⁴¹⁴ Todas las contingencias adicionales amparadas por el antiguo sistema de pensiones como, por ejemplo, pensiones por incapacidad, viudez o no contributivas, se transfirieron a planes independientes.

⁴¹⁵ Para información más detallada de la reforma sueca véase: Caja Nacional de la seguridad Social, *La seguridad social*, 2001, *Forsakringskassan*, www.fk.se; *Seguro social en Suecia*, <http://fk.se/sprak/>; *Breves notas sobre la pensión sueca*, <http://www.forsakringskassan.se/spray/spa/pension/inneh.>; Oficina Nacional de Seguridad Social, www.rfv.se; Regeringskansliet, *The swedish national strategy report on adequate and sustainable pensions*, 2005, <http://www.sweden.gov.se/content/>; Scherman, Karl Gustaf, *The swedish pension reform*, Geneva, Internacional Labour Organization, 1999; Ministerio de Salud y Asuntos Sociales, *El sistema sueco de pensión de jubilación*, 2003.

2. Plan de Cuentas de Capitalización Individual, con cotizaciones definidas, complementario,⁴¹⁶ designado como “Pensión por Primas”.

Pensión de Garantía Mínima, financiada con impuestos.

Planes Profesionales. Es importante destacar que, un trabajador típico en Suecia también está cubierto por un plan de pensiones profesionales (pactadas entre empleadores y sindicatos), que complementaban la pensión del anterior sistema y ahora lo harán con el nuevo. La existencia de estos planes colectivos de pensiones se deben en parte, al tope máximo establecido en las bases de cotización en el sistema público, por lo que han desempeñado un papel fundamental para la obtención de ingresos mayores en la vejez, a lo largo de la vigencia del sistema institucional. En este sentido, puede considerarse como un tercer pilar de ahorro voluntario capitalizable.

Hasta antes de la reforma del sistema público, las pensiones profesionales se basaban en esquemas de prestación definida. Con la reforma, la mayoría de los sistemas colectivos, que cubren el 90% de los trabajadores, se convirtieron en planes de cuentas individuales capitalizadas de aportación definida, de tal suerte que desde finales de 2000 todos están bajo este esquema, aportando entre el 2 y 4.5% de sus salarios, excepto los empleados del Estado.⁴¹⁷

⁴¹⁶ Antes de crearse este plan, la mitad de los suecos contaba con alguna experiencia personal directa en el mercado de valores, en fondos mutuos tradicionales, o a través de seguros de ahorro con retorno vinculados a fondos. A pesar de ello, importantes sectores de la población, en principio, se opusieron a la incorporación de este plan, dentro del sistema público, sin embargo, la integración de este pilar capitalizable obedece más a razones políticas que económicas, pues fue una concesión de los social-demócratas a los del centro-derecha.

⁴¹⁷ Cfr. Palmer, Edward, “Evolución de los seguros público y privado en Suecia durante el decenio de 1990”, *Construyendo la seguridad social: El rol de la privatización*, Ginebra, Xenia Scheil-Adlung, Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2001, pp.215-232.

El sistema en su conjunto toma en cuenta al ciudadano en forma individual; él es el primer responsable de su situación: si tiene ingresos superiores al tope máximo de cotización, debe tener la iniciativa de asegurarse un mayor nivel de vida en la vejez; aquel que quiera trabajar más o menos tiempo, tiene ventajas o desventajas cuando llegue a la edad de retiro.

4.2. COBERTURA

El sistema como tal y la pensión general cubren a todos los ciudadanos o personas, que tengan su residencia e ingresos sujetos a cotización en Suecia, en edad de trabajo de los 16 a los 61 años.

4.3. DERECHO DE OPCIÓN

La libertad otorgada a los asegurados al momento de la reforma para optar entre el antiguo y el nuevo sistema estuvo determinada por la edad. El cambio fue obligatorio para los menores de 61 años, es decir, el nuevo sistema comprende a los asegurados nacidos a partir de 1938. Los afiliados anteriores a ese año quedaron excluidos, por ende, se regirán por las disposiciones del antiguo sistema.⁴¹⁸

4.4. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS ADQUIRIDOS

El sistema incluye una serie de disposiciones para efectuar la transición del antiguo al nuevo modelo. El proceso será gradual y las pensiones se basarán en una ponderación de derechos adquiridos en ambos sistemas (anterior y el actual).

⁴¹⁸ Caja Nacional de la Seguridad Social, *La seguridad social*, 2001, *Forsakringskassan*, www.fk.se

En este sentido, los asegurados nacidos entre 1938 y 1953 contribuirán con sólo una parte de la cotización del 2.5% de las cuentas de capitalización individual, en consecuencia, recibirán una parte de la pensión conforme a las normas del antiguo sistema (pensión de vejez y la pensión complementaria) y la otra con base en el nuevo sistema (pensión por ingresos/pensión por primas).

Asimismo, además de tomar en cuenta los dos sistemas (antiguo y nuevo), las pensiones se calcularán mediante porcentajes de peso conforme a la edad de nacimiento. Los de 1938 recibirán 4/20 de sus beneficios ⁴¹⁹ con base en el nuevo sistema y 16/20 del antiguo; los de 1939, 5/20 partes y 15/20, y así sucesivamente, de tal forma, que los de 1953 se les otorgará la 19/20 partes conforme al nuevo sistema. Los nacidos a partir de 1954 recibirán completamente los beneficios de la nueva pensión general. ⁴²⁰

4.5. FINANCIAMIENTO DE LA PENSIÓN GENERAL

La cotización total al sistema, por los dos componentes, corresponde al 18.5% de los ingresos del asegurado. ⁴²¹ Esta cuota es pagada conjuntamente por el trabajador ⁴²² y el empleador ⁴²³ a razón de 7% y 11.5 % respectivamente. ⁴²⁴

⁴¹⁹ La contribución definida en este caso es del 0.5%, y aunque es muy baja, se consideró necesaria la participación de estos asegurados, para otorgar un carácter universal al sistema.

⁴²⁰ La implantación total del sistema se producirá antes de 2020, pues se prevé un período de transición de 16 años.

⁴²¹ En Suecia, los encargados de formular políticas creen que será posible mantener el 18.5% a largo plazo, con lo que se logrará el equilibrio entre prestaciones y contribuciones.

⁴²² Natali, David, *Sweden, The reformed pension system*, Observatoire social européen, Service Public Fédéral Sécurité Sociale, 2004.

⁴²³ La cotización puede ser de 7% de los ingresos del asegurado cuando éstos no rebasen 8.07 veces el importe básico de ingresos.

⁴²⁴ En los planes contractuales, la aportación es del 3.5%, lo que arroja una tasa global de contribuciones de 22% (18.5% + 3.5%).

El 16 % se utiliza para financiar el componente de la Cuenta Nacional (Pensión por Ingresos) y se registra en la cuenta individual del asegurado. Dado el porcentaje, es que este plan constituye la base del nuevo sistema sueco. El 2.5% se destina a la Cuenta de Capitalización Individual (Pensión por Primas) y se deposita en la cuenta capitalizada del afiliado.⁴²⁵

El tope máximo de las aportaciones para los trabajadores es de 7.5 veces la cuantía de los denominados “ingresos básicos”,⁴²⁶ en tanto la cuota del empleador no tiene límite. El gobierno fija anualmente los ingresos básicos (cantidad básica por el índice de precios), la cual es una construcción puramente matemático-estadística, sin que contenga ninguna valoración del nivel de vida mínimo aceptable ni nada por el estilo.⁴²⁷

4.6. PLANES PENSIONALES

A. PLAN DE CUENTAS NOCIONALES O PENSIÓN POR INGRESOS

El plan de cuentas nacionales o pensión por ingresos (*Inkomstpension*), constituye la parte principal y fundamental del nuevo sistema. En éste rige, como principio, los ingresos de toda la vida laboral⁴²⁸ del asegurado hasta el tope del 7.5%, (en lugar de sólo los quince años más favorables considerados en el anterior sistema) de tal forma que las cotizaciones correspondan a la pensión a recibir.⁴²⁹

⁴²⁵ La elección de la tasa del 2.5% fue el resultado de un compromiso político entre los grupos que estaban a favor de una tasa más elevada y los que sugerían un sistema enteramente de reparto.

⁴²⁶ Aproximadamente 32.000 euros anuales en 2002.

⁴²⁷ Svenskka Institutet, *La seguridad social en Suecia*, 2005, p. 2.

⁴²⁸ Los ingresos que dan derecho a la pensión, son los salarios y las compensaciones recibidas del sistema de seguridad social y seguro del desempleo.

⁴²⁹ Cfr. Turner, John, Cuentas individuales: la Lección de Suecia”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol, 57, núm. 1, 2004.

En este plan, el asegurado tiene una cuenta individual en donde se depositan virtualmente las aportaciones tanto de él como de su empleador. La cuenta genera rendimientos (tanto nocional), basados en la tasa de crecimiento del salario imponible promedio.⁴³⁰

El saldo de las cuentas sirve cada año para pagar las pensiones en vigor, es decir, el dinero de la cuenta nocional no se acumula sino se emplea para garantizar la retribución de los ingresos de la generación trabajadora a la generación pensionada, por eso, se asimila con el sistema de reparto.⁴³¹

El asegurado y su empleador cotizan para la cuenta nocional un 16% de sus ingresos y los derechos generados por ello se determinan anualmente por las entidades gestoras en forma individual, o sea, el trabajador conoce contablemente cada año cuánto aportó así como los intereses devengados.⁴³²

Las cuentas nocionales son administradas por la Caja Nacional de Seguridad Social, entidad estatal que mantiene todas las cuentas en esta materia.

En el sistema de pensión por ingresos se denomina “haber de pensión” a la suma del total de los derechos a pensión y sus intereses, porque no corresponde al capital real.

En este plan el seguro de sobrevivencia se disoció de la pensión y se maneja como un mecanismo de seguro.⁴³³

⁴³⁰ En Letonia, el rendimiento se basa en el cambio en la suma del salario. En Italia, en el crecimiento del PIB y en Polonia es igual al 75 por ciento de la suma del salario.

⁴³¹ El plan de cuentas nocionales no genera reservas, eso evita, la probabilidad de un desfaldo privado.

⁴³² Settergren, Ole, *The reform of the swedish pension system – Initial results*, en: www.sante.gouv.fr/drees/rfas/rfas200304/200304-art12uk.pdf

⁴³³ Ferro, Gustavo, “La discusión sobre los sistemas previsionales: últimas tendencias pensando en Iberoamérica ¿capitalización a la chilena o sistema de cuentas nocionales suecas?”, *50 años de*

Si bien el plan de cuentas nocionales está destinado a mantener un equilibrio entre cotizaciones y prestaciones, puede no darse en todos los escenarios demográficos y económicos concebibles. Por ello, la ley sueca dispuso la creación de un “fondo estabilizador de reserva”, que implica el uso de cuentas capitalizadas preexistentes establecidas durante varias décadas previas a la introducción del sistema nocional.⁴³⁴ Con este fondo se atenderán las fluctuaciones en las magnitudes de los grupos de nacimiento, las imperfecciones de diseño y el financiamiento de la transición cuando el conjunto de los nacidos en la década de 1940 se encuentre parcialmente incluido en el nuevo sistema.⁴³⁵

También la ley permite el abandono del mecanismo normal de indexación de las acumulaciones nocionales, cuando la deuda de la pensión implícita ascienda a un nivel determinado.⁴³⁶

B. PLAN DE CUENTAS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL O PENSIÓN POR PRIMAS

El Plan de cuentas de capitalización individual o pensión por primas (*Premiepension*), en su carácter de componente complementario combina elementos sociales y del seguro privado; es obligatorio y las cotizaciones se calculan como si fueran sociales, en tanto, las prestaciones se determinan conforme a los principios del seguro privado, en razón de que las

seguridad social en Iberoamérica. Una referencia para su desarrollo en el siglo XXI, México, OISS, 2004, p. 123.

⁴³⁴ Williamson, *op. cit.*, p. 59.

⁴³⁵ Hay dos fuentes principales de inestabilidad financiera potencial en el sistema: 1) Porque la expectativa de vida se calcula en función de las trayectorias de supervivencia conocidas de los grupos contemporáneos a una edad en que el conjunto ha cumplido los 65 años, 2) La decisión legislativa de indexar las pensiones en curso de pago según la tasa de crecimiento con el salario promedio imponible.

⁴³⁶ Palmer, Edward, *El nuevo sistema de pensiones sueco de cuentas individuales capitalizadas*, Santiago, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Documentos de Trabajo, núm. 15, 2006, p. 42.

aportaciones forman parte del patrimonio individual del cotizante.⁴³⁷ Este componente refleja el deseo de aumentar la masa prefinanciada de la pensión, pero también pone énfasis en las decisiones individuales y en el papel de los mercados de capitales.

En este plan, los afiliados poseen cuentas de capitalización individual de contribuciones definidas, toman sus decisiones personales de inversión entre una gran cantidad de fondos mutuos y el monto de la pensión dependerá de cuatro factores: cuánto dinero depositan en la cuenta de pensión por prima, los rendimientos financieros, tarifas para retirar el dinero de los fondos y la edad elegida para cobrar su pensión.⁴³⁸

Organización del componente de capitalización individual. A efecto de minimizar los costos generales administrativos (gestionar las cuentas individuales, recaudar las cotizaciones, proporcionar información, invertir los recursos y otorgar beneficios) que conlleva un sistema de capitalización individual, los servicios de administración están separados de los financieros o inversión de los fondos. La administración de las cuentas es realizada por una entidad pública y la inversión de los recursos por administradoras privadas, elegidas libremente por el afiliado.⁴³⁹

a) Administración de las cuentas individuales. Está a cargo de la Autoridad de Pensiones de Prima (*Prepensionsmyndigheten*, PPM), organismo público creado expresamente al interior de la administración de la seguridad social.⁴⁴⁰

⁴³⁷ Ferreras, *op. cit.*, pp. 6-7.

⁴³⁸ Autoridad de Pensiones, www.ppm.nu.

⁴³⁹ Palmer, "El nuevo sistema...", *op. cit.*, p. 9.

⁴⁴⁰ Dadas las funciones que cumple en este plan, hubiera sido difícil realizarlas en el marco de las actividades tradicionales de la Oficina Nacional del Seguro Social.

La Autoridad Pensionaria realiza tres grandes funciones: 1) gestiona las cuentas individuales y proporciona los servicios correspondientes;⁴⁴¹ 2) opera como una cámara de compensación en las transacciones de los fondos (actúa como representante legal de los asegurados, pues éstos le comunican la elección de su administradora de fondos y las decisiones personales de inversión para que las lleve a cabo) y 3) es el proveedor monopólico de pensiones.

Como proveedor monopólico de pensiones, la Autoridad otorga rentas vitalicias, porque primó el principio según el cual un sistema obligatorio debería dar una renta vitalicia de precio único a todos los afiliados. Este precio sería calculado sobre bases actuariales uniformes a nivel nacional.⁴⁴² De esta forma, también se evitaría fraccionar la naciente colectividad de pensionados en una gran cantidad de proveedores de tales rentas

b) Administración de los fondos. Es realizada por Administradoras Privadas.⁴⁴³ Éstas celebran el contrato respectivo con la Autoridad de Pensiones de Prima (cómo único cliente), no con el trabajador a título individual,⁴⁴⁴ o sea, desconocen la identidad de los afiliados cuyos fondos invierten, en consecuencia, no asumen los costos de la afiliación, los derivados de llevar la contabilidad y tampoco los gastos de publicidad, pues la más relevante es la información sobre la rentabilidad del fondo mutuo, empero, está disponible gratuita y diariamente en los principales periódicos,

⁴⁴¹ No recauda las cotizaciones, sino que utiliza la infraestructura ya existente para esos fines, por parte de la Autoridad Fiscal Nacional, encargada de recaudar los impuestos y las aportaciones de seguridad social.

⁴⁴² Se consideró que la ausencia de una tarifa única entraría en conflicto con el objetivo de mantener a los adultos mayores fuera de la pobreza y también con la meta de proporcionar beneficios obligatorios de monto adecuado al trabajador de trayectoria normal, aunque fuera imprevisor o miope.

⁴⁴³ Las administradoras de fondos deben estar registradas en Suecia y sujetarse a las normas, regulaciones y procesos de auditoría de la Agencia de Supervisión Financiera, órgano contralor del nuevo sistema.

⁴⁴⁴ Constituye una principal diferencia respecto del sistema de capitalización individual latinoamericano, porque en éste, los afiliados celebran contratos directamente con las administradoras de fondos.

en los sitios Web de éstas y en la página de la Autoridad de Pensiones. Su principal reto es competir entre sí para obtener los recursos administrados por la autoridad pensionaria.

Las Administradoras de Fondos deben informar electrónicamente y en forma diaria sus valores de cuota a la Autoridad de Pensiones a efecto de que ésta pueda ejecutar diariamente las órdenes de transacción y sus demás funciones (mantener cuentas individuales con el número de cuotas en cada fondo participante, calcular los nuevos valores de las cuentas en cada jornada y proporcionar información actualizada sobre el valor de cada fondo a solicitud de los afiliados).⁴⁴⁵

Inversión de los fondos. Las administradoras pueden ofrecer uno o más de los denominados “fondos mutuos”. Estos consisten en la compra de participaciones en una carpeta de títulos de valor, la cual puede estar compuesta por acciones o títulos que producen valor o una mezcla de ambos. La Autoridad de Pensiones ha dividido los fondos en cinco clases:⁴⁴⁶

1. Fondos de Renta Fija, son generalmente de bajo riesgo y la evolución del valor acostumbra ser más limitada pero estable;
2. Fondos de Renta Variable, están compuestos por acciones, las cuales son otorgadas por las empresas como una participación de propiedad, por ello, la evolución del fondo depende de cómo le va a la empresa y al mercado financiero, es decir, su riesgo es más alto;
3. Fondos Mixtos, contienen tanto acciones como títulos de renta fija, es una alternativa en lugar de distribuir el propio afiliado el dinero entre

⁴⁴⁵ Puesto que la Autoridad de Pensiones es el único cliente de cualquier administradora de fondos, en cada jornada de transacciones presenta como máximo una operación de compra o venta neta. Asimismo, concentra todas las órdenes individuales de cambio, las derivadas del dinero fresco que fluye al sistema y las de las ventas de quienes se pensionan, en una sola transacción respecto de cada fondo específico.

⁴⁴⁶ Autoridad de Pensiones www.ppm.nu.

fondos de acciones y de renta fija, las administradoras se encargan de hacerlo. La distribución entre el porcentaje del capital invertido en acciones y en renta fija no es igual en todos los fondos mixtos, de ahí la variación del riesgo, en la proporción entre los fondos invertidos;

4. Fondos Generacionales, son para aquellos que no desean estar muy activos en lo relacionado con los ahorros. La idea detrás de estos fondos es que el afiliado cuando joven tenga invertida en acciones una gran parte de su capital para la pensión por prima y luego, cuanto más se acerque a la edad de jubilación tanto mayor sea la parte de renta fija, en este orden, el riesgo es relativamente alto mientras se es joven y menor a medida que se acerca a la vejez.

5. Fondo de Ahorro de Prima (para los indecisos). Es un fondo de acciones en donde se depositan los recursos del afiliado que no elige, el cual es administrado por la Autoridad de Pensiones con una comisión módica de 0.15% anual y es supervisado por el Séptimo Fondo de Reserva de la Pensión General.⁴⁴⁷

Los afiliados pueden escoger entre los primeros cuatro fondos de manera simultánea, siempre y cuando soliciten a la Autoridad de Pensiones la división apropiada del saldo de su cuenta individual. La elección de los fondos puede hacerse directamente en el sitio Web de la Autoridad (www.ppm.nu) o a través de los formularios diseñados para tal efecto por ésta. No hay un tiempo determinado para cambiar de fondo, puede hacerse en cualquier momento sin costo alguno por dichos traslados.⁴⁴⁸

⁴⁴⁷ Los afiliados que hayan optado por cualquiera de los cuatro fondos mutuos, no podrán cambiarse a este fondo.

⁴⁴⁸ En 2004, existían 75 Administradoras de Fondos (nacionales y extranjeras) que operaban 650 fondos mutuos, de los cuales el afiliado tiene la responsabilidad de tomar en cuenta la rentabilidad esperada y comparar el desempeño de estos, con base en la información que se le proporciona por la entidad pública.

Comisiones. En razón de que el único cliente de las Administradoras de Fondos es la Autoridad de Pensiones, es a ésta a quien le cobran las comisiones, sin embargo, no se fijan por el administrador sino por el promedio ponderado de las opciones individuales de inversión gestionadas por la entidad pública ante las administradoras de fondos. Las comisiones son deducidas del mismo fondo mutuo.

Un aspecto novedoso, en este plan o pensión por prima, es que las administradoras se sujetan a una tasa de comisión máxima⁴⁴⁹ por los recursos que recibe de la Autoridad de Pensiones. Dicha comisión máxima es la tasa normal, menos un reembolso establecido por la entidad pública el cual depende del monto global de los recursos administrados por fondo mutuo.⁴⁵⁰ Posteriormente, la autoridad distribuye el reembolso entre las cuentas financieras de los afiliados que invirtieron en ese fondo particular.

A efecto de evitar una doble comisión, los fondos mutuos no pueden invertirse a su vez en otros fondos, y asimismo, no pueden cobrar comisiones por retiros y deben informar periódicamente sobre cobros por costos administrativos. Cabe señalar, que las comisiones son deducidas del fondo mutuo y por tanto reducen el monto del mismo y de la pensión, sin afectar el salario del asegurado.

Información. La Autoridad de Pensiones proporciona a los afiliados la información referente al perfil e historial de las utilidades de los fondos mutuos durante los últimos cinco años, además realiza mediciones sobre riesgos y costos de las comisiones. Igualmente, la información sobre las

⁴⁴⁹ En su rol de comprador único, la Autoridad de Pensiones de Prima anuncia la comisión máxima que pagará a los administradores privados de fondos.

⁴⁵⁰ El monto del reembolso se determina trimestralmente, mediante una fórmula. La cantidad de la reducción depende de dos factores: la tasa de comisión total (cifra que excluye comisiones de “segundo piso”) que exhibió ese fondo durante el año calendario anterior, y del volumen de recursos que la autoridad pensionaria invirtió en ese fondo.

rentabilidades diarias de los fondos es publicada en los principales periódicos y también puede obtenerse en las pantallas interactivas de los bancos. A pesar de esto, no todos los asegurados saben con certeza en qué fondo invertir.

Seguro de sobrevivencia. La Ley prevé la existencia de un seguro de sobrevivencia que se compra voluntaria e individualmente durante la fase de acumulación de recursos en la cuenta de pensión por prima, es decir, con el saldo de ésta y antes de tener derecho a una pensión.⁴⁵¹ El seguro comprende a los esposos e hijos menores de 20 años.⁴⁵² La prestación se otorga al fallecimiento del afiliado, la cual reviste la forma de pensión pagadera durante 5 años. Para proceder la solicitud de este seguro, no debe haberse reconocido ninguna prestación a cargo de la cuenta individual y la administración de fondos debe garantizar, que al menos durante un año, es posible financiar la pensión.⁴⁵³

Transferencia del derecho a la pensión. Los matrimonios o parejas de hecho (mientras subsistan estos supuestos) pueden traspasarse mutuamente el derecho a pensión en este plan de primas. La transferencia se realizará cada año hasta que el afiliado notifique el cese. Sólo puede cederse el derecho a pensión a partir del año en que se realiza la solicitud, no así respecto del ya devengado.⁴⁵⁴

⁴⁵¹ En los últimos años de vigencia del antiguo sistema de pensiones se suprimieron todos los derechos derivados existentes y se introdujo la generación de derechos propios. Por ello, en la “pensión por primas” se permitió el aseguramiento voluntario del seguro de sobrevivencia, a fin de que no recayera sobre la colectividad las decisiones individuales sobre la forma de vivir.

⁴⁵² La compra del seguro de sobrevivencia se hace con el saldo de la cuenta individual, en consecuencia, a efecto de evitar efectos distorsionados, la autoridad pensionaria, ha fijado un precio elevado para dicho seguro, aunque se reconoce que esto es en perjuicio de los beneficiarios.

⁴⁵³ Ferreras Alonso, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁵⁴ Al hacerse la transferencia se reduce la suma en un 14%, por ende, el destinatario recibe el 86%.

4.7. EDAD DE RETIRO FLEXIBLE

Bajo el nuevo sistema, la edad de retiro es flexible, pues aunque existe una mínima para tener derecho a la nueva pensión general (pensión por ingresos y pensión por prima), que es de 61 años no se determina una edad máxima, pues el objetivo es alentar a la gente en condiciones de permanecer en la fuerza laboral para que la abandone entre los 67 y 70 años.⁴⁵⁵

Un trabajador puede esperar una tasa de reemplazo del salario anterior al retiro de aproximadamente 46% si se retira a los 62 años, de más o menos 60% si lo hace a los 65 años, y de cerca 82% si se retira a los 68.⁴⁵⁶

4.8. PENSIÓN GENERAL

El aspecto de “flexibilidad” también se observa en la forma de obtener la pensión. El sistema está concebido para promover un éxodo gradual de la fuerza de trabajo al otorgar un considerable grado de libertad para combinar opciones de trabajo y pensiones.⁴⁵⁷

El afiliado puede solicitar en el plan de cuentas nocionales o en el de primas la pensión total (100%) o parcial (75%, 50% o 25% de la suma mensual). Asimismo, puede elegir cobrar sólo la pensión por ingresos y

⁴⁵⁵ En principio, se prevé que la mayoría de los afiliados soliciten la pensiones al cumplir los 65 años, porque en más de dos décadas y media la pensión de vejez normal ha sido en esa edad, y en las pensiones contractuales suplementarias (que cubren a cerca del 90% de los trabajadores) se exige la misma. Sin embargo, al determinar la Ley de Protección Contra el Despido el derecho de trabajar hasta los 67 años, los sindicatos se opusieron a tal medida al considerar que se debían buscar formas no de ampliación de la edad sino que permitieran la continuación de la actividad laboral a través de tiempo parcial u otros mecanismos. Ante la falta de acuerdo de las partes sociales, la reforma legislativa de septiembre de 2001, impide en los convenios colectivos establecer la obligatoriedad del retiro antes de los 67 años.

⁴⁵⁶ Myles, J.; Pierson, P, “The comparative political economy of pension reform”, *The new politics of the welfare state*, Nueva York, Oxford University Press, citado por John B Williamson, *op. cit.*, p. 64.

⁴⁵⁷ El nuevo sistema pagó sus primeras pensiones de vejez en 2001.

esperar la pensión por prima o viceversa, o sea, puede recibirla en conjunto o por separado de ambos planes pensionales.

Independientemente de haber solicitado la pensión total o en parcialidades, también existe la posibilidad de continuar trabajando. En estos supuestos, el pensionado seguirá cotizando sobre los nuevos ingresos, lo cual se traduce en un incremento de las cuentas individuales y, en definitiva, del total de la pensión final, cuando ésta sea requerida.⁴⁵⁸

Estas flexibilidades requieren servicios actuariales limitados (con un respaldo de tecnología de la información) que la Autoridad de Pensiones presta internamente como parte del sistema de contabilidad, o sea, las cuentas individuales pueden ser transformadas en rentas vitalicias y reconvertidas en cuentas las veces que se desee). Si las rentas fueran otorgadas por una aseguradora requerirían contar con servicios administrativos adicionales.

Tanto la pensión por ingresos como la de primas, son otorgadas como rentas vitalicias.⁴⁵⁹

A. PENSIÓN POR INGRESOS

Esta pensión es concedida por la Caja Nacional de Seguridad Social.

Cálculo de la pensión. Se aplica una fórmula que consiste en dividir el valor de los recursos acumulados en la cuenta nacional de cada trabajador

⁴⁵⁸ Cfr. Bo Könberg, Palmer Edward y Sundén Annika, "The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present", *Pension reform through NDCs: Issues and prospects for non-financial defined contribution schemes*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2005. pp. 455-460.

⁴⁵⁹ Los estados de las cuentas individuales de la pensión por ingresos y la pensión por primas son enviadas a todos los afiliados una vez al año, a principios del segundo trimestre.

(con sus respectivos rendimientos o tanto nocional) entre un “factor de división o factor de renta vitalicia” anual.

El “factor de división” comprende: la esperanza de vida del individuo, la edad de retiro y el tipo de interés técnico (tasa de crecimiento económico esperado) ya fijado del 1.6%. Este factor determina el valor actuarial de la renta vitalicia a la edad de pensionarse.⁴⁶⁰ Al desglosar la fórmula del cálculo de la pensión de ingresos, se encuentran los siguientes aspectos:

1. Recursos de la cuenta nocional

- a) El importe de las aportaciones realizadas durante toda la vida laboral, es decir, del 16% de los ingresos sometidos a cotización.
- b) El rendimiento o tanto nocional, el cual es determinado en función de la productividad laboral medida por el aumento de los salarios reales, la tasa de crecimiento de la fuerza laboral y un factor de ajuste actuarial,⁴⁶¹ es decir, se toman en cuenta aspectos económicos y demográficos, así como la existencia del factor de ajuste, que permite corregir los desequilibrios actuariales del sistema.

2. Factor de división

- a) La esperanza de vida del grupo que ese año se pensiona, es decir, el promedio estadístico de vida restante (igual para mujeres y hombres) al momento de la pensión.⁴⁶²
- b) Edad de retiro, que puede ser de 61 años en adelante.
- c) El interés técnico (tasa de crecimiento económico calculada para el futuro, o sea, ficticio) del 1.6% anual.

⁴⁶⁰ El factor de división permite distribuir el pago de las pensiones en el tiempo de tal forma que el capital nocional a la edad de retiro, se agota en el valor esperado.

⁴⁶¹ Holzmann y Palmer, *op. cit.*, p. 24.

⁴⁶² La Oficina Nacional de Estadística determina la esperanza media de vida.

Mecanismo equilibrador automático. El factor de división al tomar en cuenta la evolución demográfica y económica, que son elementos de inestabilidad en el sistema, dispone de elementos correctores o frenos para ambos aspectos.

Evolución demográfica. Si aumenta la esperanza de vida, automáticamente, sin necesidad de decisión política alguna, se incrementa también el factor de división, por lo tanto, la cuantía total de la pensión disminuye.⁴⁶³ Con este factor, se pretende que al vivir más, la gente trabaje mayor tiempo, y de esa forma, elimina el efecto de un divisor más alto. Asimismo, se estima con base en la experiencia estadística de que los hombres fallecen más que las mujeres antes de haber llegado a la esperanza media de vida, se convierta en un superávit para el sistema.⁴⁶⁴

Evolución económica. Se toma en cuenta para la “indización de las pensiones”. La actualización está dada por la diferencia entre la variación del salario promedio y el 1.6% (crecimiento ficticio), o sea se toman en cuenta todos los ingresos obtenidos durante un año por la población comprendida entre los 16 y 64 años se dividen entre el número de personas que los obtuvieron, para obtener el promedio. La indización es la diferencia en porcentaje que puede existir entre el cociente de un año respecto del siguiente. Esta diferencia en el porcentaje interanual constituye el factor de valoración para los derechos anuales de pensión y para las pensiones

⁴⁶³ Holzmann y Palmer, *op. cit.*

⁴⁶⁴ Una crítica al sistema es la utilización de las tablas de mortalidad unisex al considerarse que beneficia a las mujeres y perjudica a los hombres. Los cálculos de los diseñadores del modelo ven como una ventaja el empleo de tales tablas, a favor del propio sistema.

corrientes,⁴⁶⁵ o sea, la fórmula toma en consideración tanto la inflación como los cambios en la tasa de crecimiento.⁴⁶⁶

Como consecuencia de la aplicación de esta fórmula (inflación más la diferencia entre 1.6% y el resultado real), los pensionados no tienen garantizada la cuantía de la pensión en función de la evolución de los precios, por tanto, corren el mismo riesgo que los trabajadores en activo si se produce una reducción de la actividad económica.

Muerte del asegurado. El saldo de la cuenta nocional de las personas que fallecen antes de alcanzar el derecho a pensión, se distribuye entre los sobrevivientes que pertenecen al mismo grupo generacional, o sea, los beneficios obtenidos hasta ese momento no son transmisibles por herencia, de esta forma se disocia la protección de los sobrevivientes de la pensión de vejez, propiamente dicha.

B. PENSIÓN POR PRIMAS

La Autoridad de Pensiones es la encargada de otorgar las pensiones en este componente, consistentes en una renta vitalicia, que comprende el monto ahorrado más los rendimientos obtenidos.

Todas las rentas vitalicias se calculan utilizando tablas de expectativa de vida unisex, tal como en el plan de cuentas nocionales, es decir, basada en el saldo de la respectiva cuenta individual y en la esperanza de vida. El afiliado puede obtener la renta vitalicia bajo las siguientes modalidades.⁴⁶⁷

⁴⁶⁵ Para evitar cambios bruscos en cortos períodos de tiempo, el factor de valoración se calcula tomando en cuenta períodos de ingresos de tres años una vez deducido el índice de precios al consumo durante ese tiempo.

⁴⁶⁶ En Italia y Letonia las pensiones se actualizan según la inflación. En Polonia, se basa en la inflación más 20 por ciento de cualquier cambio en la tasa salarial real (después de la inflación).

⁴⁶⁷ Autoridad de Pensiones, www.ppm.nu

a) Renta Vitalicia con y sin seguro de sobrevivencia

Renta vitalicia simple. El asegurado recibe mensualmente su pensión hasta su fallecimiento.

Renta vitalicia con seguro de sobrevivencia. El afiliado recibe el pago mensual mientras viva y una vez fallecido se otorga al sobreviviente, aunque a una tasa reducida normalmente el 60% del monto de la pensión original.⁴⁶⁸ La renta del sobreviviente debe solicitarse al mismo tiempo que la pensión⁴⁶⁹ y, posteriormente, siempre y cuando el afiliado contraiga matrimonio, viva en convivencia o concubinato. La solicitud debe realizarse dentro de los 3 meses siguientes en que se haya dado cualquiera de los supuestos y se debe cumplir con los requisitos legales.

Cuando el afiliado no elige alguna de las dos opciones, se le otorga la renta vitalicia simple.⁴⁷⁰

b) Renta vitalicia con tasa fija o variable

Renta vitalicia con tasa fija (seguro tradicional). Se transfieren los recursos de los fondos mutuos a la Autoridad de Pensiones, la cual garantiza una suma mínima cada mes. A partir de esa fecha, la entidad es responsable de invertir los fondos en el mercado financiero y cada año entregará intereses.

⁴⁶⁸ Para la aprobación de la renta vitalicia con sobreviviente se exigen como requisitos: ser un matrimonio o pareja de hecho, que los dos sean solteros y convivan, pero anteriormente hayan estado casados entre los dos o hayan sido pareja de hecho; y que los dos sean solteros, convivan o tengan un hijo(s).

⁴⁶⁹ La decisión de optar por la renta vitalicia con seguro de sobrevivencia es definitiva aun cuando el beneficiario muera antes que el afiliado. Sólo procede su anulación en caso de divorcio o finalice la relación de convivencia.

⁴⁷⁰ Esta decisión se tomó porque en Suecia existe un sólido consenso político en cuanto a que hombres y mujeres deben ser tratados como individuos, con derechos individuales en los dos sistemas de seguridad públicos y no como miembros de una familia.

Renta vitalicia con tasa variable (seguro de fondos). El afiliado deja sus ahorros en los fondos mutuos y acepta que su pensión sea calculada cada año, sobre la base del saldo de dinero que quede en su cuenta individual y de la expectativa de vida que su grupo de nacimiento tiene a la fecha de recálculo.

La opción para que la renta vitalicia sea fija o variable, es una decisión definitiva, es decir, no podrá cambiarse de una a otra.

Muerte del afiliado. Si fallece antes de pensionarse, el saldo de su cuenta individual se distribuye entre los afiliados sobrevivientes, salvo que haya comprado el seguro de sobrevivencia durante la fase de acumulación de recursos.

4.9 PENSIÓN MÍNIMA GARANTIZADA

En el nuevo sistema general, la pensión mínima garantizada dejó de ser básica o universal, para convertirse en un complemento de la suma de las pensiones de cuentas nocionales y primas de pensión, cuando la cuantía de las mismas no alcance relación alguna con los ingresos percibidos por el asegurado durante su vida activa. La diferencia entre los aportes y el monto para gozar de la pensión es financiada con impuestos⁴⁷¹ y concedida a las personas mayores de 65 años. Con esta pensión, el sistema general introduce un elemento de redistribución de ingresos, que el modelo puro de cuentas nocionales no incluye.

Para el otorgamiento de esta pensión, además de la edad y las contribuciones realizadas, se establecen como requisitos determinados años

⁴⁷¹ Esta pensión vino a sustituir a la básica o universal, transformándose en una pensión para personas mayores que durante su vida en activo no han alcanzado una pensión contributiva.

de residencia en Suecia o en un país de la Unión Europea (mínimo tres años). Para recibir la pensión completa se exige haber vivido 40 años entre los 25 y los 64 años de edad.⁴⁷² El período entre 16 y 24 años sólo se toman en cuenta si se efectuaron cotizaciones al plan de cuentas nacionales o pensión por ingresos. El cálculo es bastante complicado.

4.10. COMPENSACIONES

El sistema comprende compensaciones o “créditos no contributivos” en determinados casos cuando existen pérdidas de ingresos, los cuales puedan disminuir el monto de la pensión, a saber: maternidad, servicio militar (por reclutamiento) y ciertos supuestos de educación superior. Asimismo, incluye derechos por períodos de enfermedad, invalidez y desempleo. En estos eventos, se transfiere dinero del presupuesto público general a los planes de cuentas nacionales y cuentas de capitalización individual para financiarlos.

La compensación por maternidad se otorga por un máximo de cuatro años por cada hijo (desde que nace y hasta cumplir esa edad el menor), aunque en cada año se puede acceder sólo a un crédito no contributivo. Las beneficiarias tienen derecho a una contribución mayor entre: a) una cotización igual al 75% del promedio de todas las cubiertas; b) una aportación igual al 80% de las rentas propias obtenidas por las mismas afiliadas el año anterior al nacimiento del hijo; c) una suma consistente en un monto fijo e igual para todos. Este monto se indexa al salario promedio por trabajadora cubierto en todo el país.

⁴⁷² La pensión completa es igual a 2.1 veces la cuantía básica para el pensionado soltero y 1.87 para el casado.

En los derechos por períodos de enfermedad, invalidez y desempleo el Estado aporta las cotizaciones para el trabajador en los dos planes pensionales (pensión por ingresos y pensión por prima) y la parte del empleador, es financiada con el seguro correspondiente a estos casos.⁴⁷³

4.11. SUPERVISIÓN DEL SISTEMA

La supervisión del sistema integral está a cargo de la Caja Nacional de Seguridad Social, que es la encargada de mantener todas las cuentas de la Seguridad Social, en razón de ello, le es transferida la información sobre las cotizaciones.

La parte de capitalización individual del sistema, está a cargo de la Agencia de Supervisión Financiera, funge como el organismo contralor que regula y supervisa las actividades de las Administradoras de Fondos Privados y de la propia Autoridad de Pensiones de Prima. Es una institución pre-existente, que además evita gastos onerosos al crearse una institución independiente.

Adicionalmente, participan en el nuevo sistema diversos organismos. La Autoridad Fiscal Nacional se encarga de recaudar las cotizaciones de la pensión general. Cuenta con la infraestructura necesaria para tal fin, pues recauda las correspondientes a la seguridad social y los impuestos en general. Asimismo, actúa en todos los procedimientos judiciales de cobranza. La Oficina de la Deuda Pública, que administra las operaciones financieras del Estado, recibe el dinero real de las cotizaciones.

⁴⁷³ Palmer, *op. cit.*, p. 38.

5. CAMBIO RADICAL

La literatura ha señalado que el modelo de cuentas nocionales de contribución definida, en su forma pura, es un sistema más, ni mejor ni predominante.⁴⁷⁴ Sus ventajas no necesariamente son inherentes al diseño específico, sino en su mayoría corresponde a las de los sistemas de reparto en general, sin embargo, tiene mejores perspectivas con relación a la capitalización individual, aunque igual que cualquier otro sistema, no evita enfrentar el problema económico.

Al considerar las limitaciones del modelo de cuentas nocionales puro, la reforma al sistema de pensiones sueco, dentro de las reformas-ajuste no se limitó a la modificación de algunos parámetros del antiguo sistema sino que implicó un cambio estructural radical. En este sentido, se presenta como un sistema integral, innovador y con una naturaleza compleja.

Es radical porque no se limitó a la adopción del modelo de cuentas nocionales puro sino imprimió modificaciones a: los componentes de ingresos, la pensión, el papel y las formas de financiación así como la política social en la materia.

Por un lado, remodeló los parámetros generales del anterior sistema: cambió a contribuciones definidas (en lugar de prestaciones definidas), incrementó las cotizaciones,⁴⁷⁵ se enfocó únicamente a la contingencia de vejez, transformó el mecanismo de acumulación y la fórmula de cálculo de las prestaciones (al considerar los ingresos de toda la vida laboral, en vez de

⁴⁷⁴ Para Michael Cichon, la diferencia conceptual entre el sistema de reparto y el de cuentas nocionales es marginal, sólo es cuestión de principios más que de diseño y distinto paquete político.

⁴⁷⁵ El porcentaje del 18.5 fue determinado con vistas a mantener los niveles de reemplazo del antiguo sistema y el 16 por ciento de la cuenta nocional, se fijó a un nivel, que se supone suficientemente alto como para cubrir los derechos adquiridos en el sistema anterior.

los quince mejores años), estableció una pensión mínima garantizada que sustituye a la antigua básica universal y a la pensión suplementaria graduada, convirtió el componente relacionado con los ingresos (pensión complementaria ATP) en el “primer nivel”, explicitó los tipos de redistribución e incorporó una edad flexible de retiro.

Por otro lado, mejoró el sistema de cuentas nocionales al incorporar elementos redistributivos, como permitir cobrar pensión por determinadas circunstancias, aunque no se haya trabajado durante esos años: maternidad, servicio militar, desempleo, etcétera. Asimismo, incluyó medidas a favor de la igualdad de género y de la natalidad al ofrecer aportaciones adicionales durante los cuatro años siguientes al nacimiento de los hijos. Con esta medida, además se pretende lograr la renovación de la población para evitar problemas futuros de envejecimiento demográfico, que podría afectar la viabilidad del sistema.

Es integral, porque reemplazó completamente el antiguo sistema de pensiones por uno nuevo público obligatorio compuesto de dos conjuntos, uno, de cuentas nocionales que funciona bajo el mecanismo de reparto y el otro con capitalización individual, ambos bajo la modalidad de cotizaciones definidas y administración pública. Al combinar el sistema de reparto (en su modalidad nocional) y un pilar de capitalización complementario, surge como una mejor opción respecto de aplicar únicamente alguno de los dos modelos, pues con los dos pilares aspira a obtener las ventajas de ambos sistemas y reducir los riesgos.

Es innovador, porque introdujo nuevos conceptos y características en el mundo de las pensiones públicas: el tanto nocional (tasa de interés) con base en los salarios reales, la edad de retiro flexible (combinación pensión-trabajo), los créditos de pensión, etcétera.

Destaca como su principal innovación en su modalidad nocional para garantizar la viabilidad financiera el “mecanismo equilibrador automático” o “neutralidad actuarial” que se ajusta según la evolución demográfica y económica. Por un lado, corrige el cálculo y actualización de la pensión frente a los cambios en la expectativa de vida, edad de retiro, indexación de las pensiones, y por otro, si el número de cotizaciones disminuye debido a la reducción de la actividad económica, el índice se revisa a la baja. Con este mecanismo se neutraliza una causa importante del aumento en el gasto público en pensiones.

La novedad, en su modalidad de capitalización individual, es que una proporción relativamente reducida del aporte de cada trabajador se canaliza a un fondo común de inversiones elegido por el afiliado y el cual se administra y gestiona en forma centralizada a efecto de ofrecer el máximo de alternativas individuales sin incurrir en costos administrativos demasiado altos, atribuibles a los sistemas privados, es decir, está diseñado para encontrar el mejor equilibrio entre la capacidad de elección y los gastos de administración. En este orden, el organismo central no sólo se encarga de administrar las cuentas sino también de monopolizar una variedad de rentas vitalicias.

Tiene una naturaleza compleja, no sólo por las innovaciones sino por la fórmula de cálculo de la pensión del componente nocional y las variables en la parte de capitalización individual.

El diseño del nuevo modelo estuvo acompañado por un frente más: una política de empleo. Se fijaron medidas para aumentar el mismo, consolidar los incentivos de trabajo en los sistemas de impuestos y prestaciones sociales, políticas activas sobre el mercado laboral y

adecuación eficaz del puesto a la persona, calidad y mejor atención a la salud durante la vida activa, educación y el aprendizaje permanente.

La concepción del sistema al haber sido el resultado de la iniciativa del propio país y producto del consenso político (para garantizar pensiones adecuadas y financieramente viables) no dio lugar a enconados cuestionamientos, pero sí a algunas preocupaciones, particularmente, en los siguientes puntos:

a) Los posibles traslados de riesgos ligados al cambio demográfico o a las fluctuaciones de la economía a los contribuyentes individuales a causa del mecanismo de ajuste automático, y la desaparición de la pensión universal, con tal carácter.

b) El reforzamiento del carácter contributivo del sistema.

c) La contradicción entre el marcado carácter contributivo y la existencia de la pensión mínima garantizada.

d) En términos de los límites públicos y privados en las pensiones de vejez y de la interacción entre estos dos ámbitos.

En cuanto al “mecanismo de ajuste automático” si bien se reconoce que la fórmula fue diseñada para mantener constantes las cotizaciones, adaptar las pensiones a los cambios demográficos y económicos y evitar el riesgo político de la manipulación del sistema a fin de lograr la estabilidad, también genera encontradas opiniones, en cuanto a los efectos profundos y duraderos en la cuantía de las pensiones.

Para algunos, la fórmula introduce un elemento de incertidumbre en la cuantía de las pensiones y sobre la evolución del sistema, esto, porque tanto en el cálculo de la pensión como su indización está presente el peligro de la reducción de la cuantía en el supuesto de un estancamiento económico.⁴⁷⁶ Los otros, consideran que este supuesto se supera con la complementariedad del componente de capitalización individual, con el cual la cuantía de la pensión dependerá parcialmente del rendimiento de éste.

Asimismo, se señala que el mecanismo sólo considera la esperanza de vida como cambio demográfico, no así una caída de la población activa. Al respecto, la reforma fue acompañada de una política de empleo, precisamente para la incorporación de las personas de entre 55 y 65 años así como la participación femenina.

También se considera que la aplicación del mecanismo de ajuste automático por razones coyunturales puede conducir a la opinión pública a considerar una crisis del sistema. La actual situación económica desencadenará el mecanismo de ajuste.

El marcado carácter contributivo del sistema (justificado para desincentivar el retiro anticipado), se piensa, puede beneficiar a las personas con carreras profesionales más continuadas y estables, pero reducirá las pensiones de los más afectados por precariedad. También afectará a las carreras menos largas (duración menos de 45 años de vida laboral), pues cada vez será más difícil de obtener la incorporación tardía al mercado de trabajo por la prolongación de la escolaridad.

⁴⁷⁶ Al condicionar las pensiones con el crecimiento económico, se prevé que si es elevado, éstas serán mayores que en el antiguo sistema y viceversa.

La contradicción entre lo contributivo y la pensión mínima garantizada (sin cotizaciones previas) encuentra su fundamento en la permanencia de importantes aspectos igualitarios y desmercantilizadores del propio sistema de protección social.

Por último, en cuanto a los límites de lo público y lo privado, el esquema está diseñado para reducir el gasto fiscal pero a costa de una tasa menor de reemplazo, por ello, el impulso a los pilares complementarios privados, con carácter garantista.

CAPÍTULO CINCO

VALORACIÓN ESTRUCTURAL DE LOS MODELOS

I. LOS PARADIGMAS

Los sistemas de pensiones son instituciones muy complejas. Involucran relaciones micro y macroeconómicas, de economía política y política económica, de relaciones laborales y disputas entre actores sociales. Por su propia naturaleza, se sitúan en una dimensión de largo plazo. Su análisis y evaluación requiere de proyecciones para varias décadas antes que indicadores de corto plazo, su sostenibilidad se mide con estudios actuariales en lugar de contabilidad; para proyectarse precisa de la demografía como de la macroeconomía.

Las reformas que dieron origen a los diferentes nuevos modelos, tuvieron entre algunas de sus preocupaciones, lograr una vinculación más fuerte entre los sistemas y las necesidades sociales reales; mayor importancia en la relación de costos sociales y eficiencia económica; avances en la cobertura e identificación de fuentes de financiamiento para lograr un equilibrio financiero.

En este sentido, resulta importante el análisis estructural de comparar y confrontar los sistemas de capitalización individual (modelo latinoamericano) y el de cuentas nocionales sueco, a fin de realizar la

evaluación de sus principales resultados con el propósito de identificar la corrección o no de los antiguos problemas así como el cumplimiento de los objetivos y presupuestos trazados en su implantación, con miras a disponer de elementos de referencia para orientar sobre lo actuado y lo que puede considerarse como experiencias de utilidad para ser tomados en cuenta en los planteamientos que contribuyan a aportar un nuevo conocimiento de la realidad de los actuales paradigmas y a entender lo que está detrás de los debates en materia de pensiones.

Es de particular interés realizar la comparación y evaluación de los modelos desde la perspectiva de la protección social, es decir, del análisis de los aspectos deseables en los sistemas de pensiones (cobertura, nivel de protección generada, efectividad y equidad) más que desde el punto de vista macroeconómico (rentabilidad de los mercados financieros, evolución de los precios macroeconómicos básicos: tipo de interés y tipo de cambio, evolución de la productividad) con el propósito de identificar el cumplimiento de protección en la vejez.

La evaluación del sistema de capitalización individual en América Latina se efectuará a partir de su desempeño en Chile, por ser ese país el iniciador del nuevo paradigma y referente de las reformas a los sistemas de pensiones en la región, especialmente, por basarse totalmente en un esquema privado de ahorro obligatorio (capitalización completa) y tener más tiempo de operación en comparación con los países en donde fue implantado. Adicionalmente, porque fue objeto de análisis por parte del gobierno en 2006,⁴⁷⁷ y ha implicado un replanteamiento de la posición del

⁴⁷⁷ La presidenta Michelle Bachelet, instauró el 17 de marzo de 2006 un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (integrado por 15 académicos de distintos sectores políticos). Este órgano contó con tres meses para realizar el informe de evaluación (fortalezas, debilidades y desafíos) y la elaboración de propuestas. Con base en el texto definitivo, la presidencia presentó un proyecto de ley el 30 de junio de ese año.

Banco Mundial, como se puede contrastar en su segundo informe “Cumpliendo la promesa de seguridad social de los ingresos en la vejez en América Latina”.⁴⁷⁸

Del sistema sueco dado su poca vigencia, es muy pronto para emitir un juicio sobre sus resultados. Sin embargo, hay algunos aspectos acerca de los cuales se puede realizar un examen preeliminar, por ser objeto de debate público.

II. ANÁLISIS COMPARATIVO-CONFRONTATIVO

1. ELEMENTOS FORMALES

Proceso legislativo. En el modelo latinoamericano, sólo tres países implantaron el nuevo sistema a nivel constitucional; la mayoría lo hizo en el marco infra-constitucional. En Suecia, el sistema es producto también del segundo nivel legal

Contribuciones al sistema. Tanto el modelo latinoamericano como el sueco, están ligados a un trabajo en el sector formal y al pago de aportaciones (con lo cual desapareció en Suecia la pensión básica universal como tal). En ambos casos, las cotizaciones se depositan en cuentas individuales del trabajador.

Conformación. El modelo de capitalización individual latinoamericano y, propiamente, el chileno, ha centrado su atención en el pilar privado de ahorro obligatorio (cuyo costo de transición fue uno de los puntos más controversiales, porque el Estado tiene que cubrir el déficit del sistema

⁴⁷⁸ Esto no impedirá hacer, de alguna manera, los señalamientos respectivos a los demás modelos conceptuales de capitalización individual en la región.

público, en algunos casos el bono de reconocimiento y la pensión mínima, además algunos países ofrecieron garantías adicionales).⁴⁷⁹ El sistema latino incluye diversas contingencias, entre otras, como la invalidez y la sobrevivencia conjuntamente con la vejez.

Por su parte, Suecia configuró un sistema mixto de pensiones, más completo en donde las cuentas nocionales constituyen la parte principal y fundamental del nuevo modelo, como pilar público que conforma la base de cualquier sistema de protección social de las personas de edad (representa el 90% del sistema). Adicionalmente, se complementa con un segundo pilar de capitalización individual, con un porcentaje mínimo del 2.5 (contribuciones definidas reales), de características totalmente diferentes al modelo latino, pues incorpora aspectos diversos con miras a ser menos vulnerable a los riesgos (equivale al 10% del nuevo modelo). Ambos componentes son bajo la modalidad de cotizaciones definidas y son convertidos en anualidades, según variables diferentes, en el momento del retiro de la fuerza de trabajo. El sistema es exclusivo para las pensiones de vejez.

El nuevo sistema de pensiones de vejez sueco, al combinar elementos del sistema de reparto (en su modalidad de cuentas nocionales) con los de capitalización individual, intenta representar una mejor opción en relación al modelo seguido en América Latina, pues con los dos pilares pretende obtener las ventajas de ambos sistemas y reducir los riesgos.

a) Cuentas nocionales. Con este plan se intenta reducir la necesidad de financiar la transición.⁴⁸⁰ En efecto, el diseño está enfocado a ayudar a disminuir el impacto del costo fiscal, dispersando la carga del traspaso a

⁴⁷⁹ La transición en el sistema chileno requiere 40 años.

⁴⁸⁰ Los diseñadores del sistema de pensiones sueco estiman la transición en 16 años.

contribuciones definidas (en ambos pilares) entre una serie más amplia de sujetos de edad, mientras se efectúa el viraje, pues los fondos que en el modelo de capitalización individual se redirigen a las cuentas capitalizadas, en éste, en su parte nocional son utilizados para abonar pensiones a los actuales retirados.

El cálculo de la pensión se hace a través de una fórmula compleja; considera los recursos acumulados en la cuenta nocional de cada trabajador (con sus respectivos rendimientos o tanto nocional) divididos entre un “factor de división que toma en cuenta la esperanza de vida, la edad de retiro y un interés técnico predeterminado del 1.6%.

b) Cuentas de capitalización individual. La estructura y operación de estas cuentas, como ahorro contributivo obligatorio en el modelo latinoamericano y en el segundo pilar del modelo sueco, presentan importantes diferencias.

El plan de capitalización individual (pensión por prima) inserto en el sistema sueco, incorpora lecciones aprendidas de la experiencia chilena y de otros países. Fue diseñado para encontrar el mejor equilibrio entre la capacidad de elección y los altos costos administrativos de los modelos latinoamericanos, de dos maneras:

1. Al centralizar todos los documentos de trabajo asociados al mantenimiento de las cuentas individuales, y realizar las transacciones como gestor del fondo.

2. Eliminar los costos de comercialización y pagos a promotores, con base en esa centralización.

Estos elementos, imprimen la diferencia con el modelo latinoamericano, en los siguientes aspectos:

Procedimientos administrativos. Los modelos latinos adoptaron esquemas de administradoras diferentes en términos de afiliación, recaudación, control de las aportaciones, gestión de las inversiones y tratamiento de las pensiones, encontrándose diseños centralizados o descentralizados (bastante costosos estos últimos).

Chile optó por un esquema de gestión descentralizado, según afirmó, para eliminar la influencia del poder político. Los trabajadores eligen la administradora y los empleadores remiten las aportaciones directamente a éstas. En otros países de la región, instituciones estatales, en forma centralizada, realizan el proceso de recaudación de las aportaciones y su asignación entre las administradoras. Sin embargo, esta centralización no se ha acompañado de una disminución de las responsabilidades del empleador en cuanto a la emisión de informes mensuales sobre las aportaciones de cada trabajador.⁴⁸¹

En Suecia, los procesos administrativos se realizan a través de las instituciones ya existentes.

Servicios administrativos. En los países de la región, las administradoras celebran contratos directamente con los trabajadores, en la idea de la competencia por captar afiliados.

⁴⁸¹ Devesa, Carpio, José Enrique, et. al., *Los costes de administración para el afiliado en los sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual: medida y comparación internacional*, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social, Documento de Trabajo, No. 171, 2002, p. 18.

En el modelo sueco, los servicios de administración están separados de los de inversión de los fondos. Los primeros, son realizados por una agencia nacional de seguridad social, la Autoridad de Pensiones de Prima y la inversión de los recursos es realizada por las Administradoras de Fondos Privados, elegidas libremente por los afiliados, aunque los contratos son celebrados con la autoridad pensionaria como representante legal de los mismos, de esta forma, se evitan los gastos de afiliación, contabilidad y campañas publicitarias, y además, se imprime originalidad al sistema, al impedir que las administradoras privadas conozcan la fuente de los recursos, es decir, a sus clientes (afiliados).

Inversión de los fondos. En el modelo latino, las inversiones tienen una serie de restricciones por ley en los límites. Iniciaron con una cartera única y, gradualmente, se han añadido opciones adicionales de inversión.⁴⁸² Por ejemplo, en Chile, en sus primeras dos décadas, sólo se podía invertir en una cartera. Aunque los límites se fueron flexibilizando entre 1981 y 2001, todos los participantes tenían en esencia la misma asignación general en activos en un momento dado. Sin embargo, en julio de 2002 se autorizaron las opciones múltiples de cartera.⁴⁸³ Esta nueva tendencia hacia los multi-fondos también fue adoptada por algunos de los países de la región. En una regulación típica, a los trabajadores jóvenes se les permite invertir una mayor proporción en los activos más riesgosos (acciones), mientras tal opción está restringida para los cercanos al retiro, quienes están obligados a invertir sólo en fondos con bonos a corto plazo que no fluctúan mucho en valor.⁴⁸⁴

⁴⁸² Hasta julio de 2002 existían sólo dos tipos de fondos, a partir del 2004 hay 5 (A, B, C, D, y E).

⁴⁸³ Banco Mundial, *Pension reform primer*, www.worldbank.org/pension.

⁴⁸⁴ Los multi-fondos por edades tienen por objeto adoptar normas que ponen límites a las decisiones de los trabajadores para reducir la incidencia de errores aparentemente obvios, realizados sistemáticamente por un gran número de personas.

El modelo sueco, desde su inicio consideró cinco clases de fondos de inversión, en los cuales se colocan todas las cotizaciones de un año. Además incluye varias opciones de defecto, o sea, apoyos para guiar las decisiones de inversión de los afiliados. La elección dentro de un menú de fondos de inversión privada y pública que cubren segmentos limitados del mercado financiero permite que los trabajadores asuman riesgos considerables, pues el objetivo es invertir en aquellas con mayor rendimiento con la restricción de evitar grandes peligros que amenacen la tasa de reemplazo final, esto es, la inversión en acciones y bonos diferentes de aquellos en que invierte el gobierno permite a los asegurados obtener mejores pensiones. Sin embargo, no deja de implicar una dificultad para los trabajadores el elegir correctamente los fondos para invertir sus ahorros.

Comisiones. En el modelo latinoamericano, las comisiones aplicadas por las administradoras no son muy transparentes, porque no representan, necesariamente, los costos reales ni los de a largo plazo, además de resultar demasiado altas para los afiliados.

En el sistema sueco, las comisiones se fijan con base en el promedio ponderado de las opciones individuales de inversión gestionadas por la Administradora de Pensiones de Prima, esto es, las Administradoras de Fondos se sujetan a una tasa de comisión máxima por los recursos recibidos de la autoridad pensionaria. Dicha comisión máxima es la tasa normal, menos un reembolso establecido por la entidad pública, que depende del monto global de los recursos administrados por fondo mutuo. Posteriormente, la autoridad distribuye el reembolso entre las cuentas de capitalización de los afiliados que invirtieron en ese fondo particular. Aunque tampoco es fácil entender este mecanismo (fijar los costos como un porcentaje del rendimiento de la inversión), se funda en el hecho de obtener a futuro bajas comisiones a medida que aumenten los activos.

Cálculo de la pensión. En el modelo latino, el monto de la pensiones se calculan sumando las aportaciones realizadas en el pasado y el interés que éstas han devengado a lo largo de la carrera laboral de interesado menos las comisiones. Al momento del retiro se dispone de un saldo.

En Suecia, el monto de la pensión en la cuenta de capitalización individual depende de cuatro factores: la cantidad depositada en la cuenta de pensión por prima, los rendimientos financieros, las tarifas para retirar el dinero de los fondos (tasa fija o variable) y la edad elegida para cobrar su pensión. Recuérdese que esta pensión es complementaria a la de la cuenta nacional.

Opciones de pensión. En la mayoría de los países del modelo de América Latina, se restringe la disposición de los fondos a través de un retiro programado o se exige la compra de un seguro de renta vitalicia adquirido en compañías aseguradoras (por medio del pago de una prima única), lo que significa que la cuantía de la pensión, depende, en gran manera, del ahorro alcanzado justo en el momento del retiro.

El sistema sueco sólo otorga rentas vitalicias (de tasa fija o variable, y con o sin seguro de sobrevivencia). Está concebido para promover un éxodo gradual de la fuerza de trabajo al otorgar un considerable grado de libertad para combinar pensiones y opciones de trabajo. El trabajador puede solicitar la pensión total o parcial de ambos planes (cuentas nacionales o de capitalización) y existe la posibilidad de continuar trabajando, lo que conllevará a cotizar sobre los nuevos ingresos, traduciéndose en un incremento de las cuentas individuales y, en definitiva, del total de la pensión final cuando sea requerida.

Supervisión del sistema. En el modelo latino, es realizada por un órgano contralor, que en algunos casos es estatal y creado exprofeso y, en otros, es ejercida por departamentos específicos dentro de sus Bancos Centrales.

En el modelo sueco, se efectúa por un organismo público existente, siguiendo la directriz de mantener un nivel de costos administrativos razonable.

Rol del Estado. En el modelo latinoamericano, el Estado realiza un papel subsidiario, centrado en garantizar el financiamiento de ciertos beneficios (garantía de pensiones mínimas para los trabajadores de menores ingresos, o sea, garante de última instancia), dictar normas para el buen funcionamiento y supervisión del sistema.

En el modelo sueco, continúa siendo una responsabilidad básica del Estado (a través de organismos públicos, como la Caja Nacional de Seguridad Social que contiene toda la información sobre las cotizaciones y la Agencia de Supervisión Financiera que controla y supervisa a los organismos participantes en el componente de capitalización individual: Autoridad de Pensiones de Prima y Administradoras de Fondos Mutuos Privados), al considerarse que sólo a través de un sistema obligatorio y público puede alcanzarse la estabilidad necesaria para garantizar la seguridad individual en la vejez.

Información. En el modelo de la región y, como referencia específica, el chileno, este aspecto no ha sido atendido cabalmente, prueba de ello es el papel jugado por los vendedores o promotores a comisión de las administradoras.

En Suecia, la autoridad pensionaria proporciona la información referente al perfil e historial de las utilidades de los fondos mutuos. Asimismo, las rentabilidades diarias de los fondos son publicadas en los principales periódicos y también pueden obtenerse en las pantallas interactivas de los bancos, esto es, se anula la actividad de los intermediarios.

Redistribución de ingresos. En algunos países del modelo latinoamericano, entre los mecanismos de redistribución que incluye el nuevo sistema hacia grupos poblacionales con ingresos bajos, se encuentran las pensiones mínimas de garantía y las aportaciones estatales. Sin embargo, no se trata propiamente de una redistribución entre los afiliados del sistema porque la regla general es que tales medidas se cubren por ingresos generales, por consiguiente, se efectúa una transferencia de todos los contribuyentes del sistema tributario hacia los trabajadores formales de salarios bajos.⁴⁸⁵

El sistema sueco, incorpora elementos redistributivos mediante las garantías de pensión mínima⁴⁸⁶ y las compensaciones en determinados casos cuando existen pérdidas de ingresos, los cuales puedan disminuir el monto de la pensión (crianza de hijos,⁴⁸⁷ servicio militar, desempleo u otro tipo de servicio equivalente como la invalidez, algunos casos de educación superior, etcétera.). En estos supuestos, se transfiere dinero del presupuesto público general a los planes de cuentas nocionales y cuentas financieras o pensión por primas para financiarlos. Asimismo, al utilizar el factor unisex de expectativa de vida en los planes pensionales no obstante, ser puramente

⁴⁸⁵ Lora, Eduardo y Pagés, Carmen, *Hacia un envejecimiento responsable: Las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina*, Madrid, Cuadernos Económicos del ICE, núm. 65, 2000, pp. 319-320.

⁴⁸⁶ La fórmula pura del sistema de cuentas nocionales convierte estrictamente la cotización individual en una renta vitalicia. En este sentido, no existe una redistribución de ingresos entre diferentes grupos de cotizantes (pues el dinero de éstos vuelve a sus manos).

⁴⁸⁷ La compensación es otorgada por cuatro años, es decir, desde que nace y hasta cumplir esa edad el menor.

individuales, se dan elementos de redistribución interpersonal de hombres a mujeres.⁴⁸⁸

Equilibrio financiero. El sistema de capitalización individual requiere la realización de tres hipótesis: tasas de mortalidad futura, de rendimiento y de ajuste de las prestaciones. Esto significa, que debe existir: a) equilibrio actuarial. El valor actual de todas las prestaciones futuras es igual al monto de las reservas, en cualquier momento dado y b) equilibrio financiero anual, el grado de afluencia de las cotizaciones y de los ingresos obtenidos de las inversiones debe ser igual al gasto ocasionado por las prestaciones más el cambio de reservas.

Con base en estos, cada individuo durante su vida pensionada extraerá dinero de sus propios ahorros y a la hora de su muerte dejará un saldo cero. El sistema en su conjunto, podría atender sus compromisos independientemente de la evolución demográfica, jamás tendría que subir las tasas de cotización.

Sin embargo, en la práctica esto no funciona a la perfección. La gente vive más de lo previsto, las inversiones no consiguen la rentabilidad esperada, o no es posible mantener la tasa de ajuste que se determinó.

En este punto, el sistema sueco, al no adoptar el sistema de cuentas nocionales en su forma pura, intenta conseguir ese equilibrio financiero, aunque a largo plazo, con los ajustes *ad hoc* que imprimió.

⁴⁸⁸ Palmer, El nuevo , *op. cit.*, pp.3-4

2. ELEMENTOS TÉCNICO-JURÍDICOS

La estrategia adoptada en el sistema integral de pensiones sueco es la respuesta al desafío del envejecimiento de la población, al reto de la viabilidad financiera y a los aspectos inequitativos del antiguo sistema, bajo una administración pública. La táctica institucional se enfocó a tres grandes aspectos: reforma del sistema, reducción del gasto público y una política de empleo.

La reforma al sistema de pensiones no eliminó el esquema de reparto. El componente nocional emula la lógica de un sistema de contribución definida, pero permanece con la excepción del fondo de estabilización, esencialmente no financiado. La táctica comprendió también la incorporación de un pilar capitalizado complementario, aunque mínimo, por ofrecer la combinación, mayor seguridad.

El elemento principal de esta estrategia lo constituye la “neutralidad actuarial”, del componente nocional, esto es, el mecanismo equilibrador automático para atender el reto de la viabilidad financiera y las inequidades del antiguo sistema. Fue concebida para establecer un vínculo más estrecho entre el beneficio y los montos de cotización, conduciendo a una mayor dispersión de las cuantías de pensiones individuales.

Asimismo, la “neutralidad actuarial, por un lado, permitirá mantener constante el tipo de cotización en el 18.5% de los ingresos y funciona a través de un ajuste del índice aplicado al capital de pensión nocional, de tal suerte que si el número de cotizaciones disminuye debido a la reducción de

la actividad económica o a una evolución demográfica desfavorable, el índice se revisa a la baja.

Por otro lado, implicará la planeación de la vida laboral de los asegurados con vistas a obtener una pensión adecuada, esto es, permanecer más tiempo en el trabajo. Adicionalmente, la neutralidad actuarial tiene como función contrarrestar una causa importante del aumento del gasto público en pensiones.

Un segundo elemento de la estrategia nacional a favor de la viabilidad financiera y adecuación de las pensiones, es la existencia del fondo equilibrador de reserva, porque ayudará a la financiación del sistema a largo plazo y, por ende, también a la reducción del gasto público, pues atenderá las fluctuaciones en las magnitudes de los grupos de nacimiento, las imperfecciones del diseño y el financiamiento de la transición.

Sin embargo, la estrategia no está libre de riesgos. Los asociados al nuevo sistema vinculados a los ingresos (esperanza de vida, reducción de las prestaciones) son soportados por los afiliados. Por ello, el sistema prevé un alto grado de flexibilidad, tanto respecto de la elección de la edad de retiro como la posibilidad de combinar ingresos procedentes de la actividad remunerada y una pensión total o parcial. Por otro lado, si un elevado número de personas no logra conseguir derechos de pensión adecuados, los riesgos financieros se desplazan a los presupuestos generales a través de la pensión mínima garantizada; la neutralidad actuarial no impide que el Estado, pueda conceder prestaciones compensatorias a personas con rentas bajas o por los períodos durante los cuales no se generaron ingresos y no se pudo cotizar.

Igualmente, el sistema está acompañado de un gran esfuerzo para mejorar el nivel de información de los afiliados. Éstos reciben un estado anual del capital de pensión y un pronóstico de su futura pensión según distintas hipótesis (ritmo de aumento, tasas de rendimiento, edad de retiro).

La estrategia global para garantizar la viabilidad financiera del sistema de pensiones abarcó tres frentes: la reforma pensionaria, reducción del gasto fiscal y una política de aumento de empleo. Existe la obligación de mantener la ocupación y capacidad de trabajar, sobre todo, de una mayor tasa de actividades para los trabajadores de más edad y la actividad femenina (generación de empleos y niveles contributivos). Asimismo, se buscó la reducción del gasto público y creación de fondos de reserva.

Dadas las características del sistema de pensiones sueco, basado principalmente en el de cuentas nocionales perfeccionado, presenta algunas ventajas deseables frente a las alternativas de los esquemas de reparto y de capitalización individual. Suecia prefirió compatibilizar la existencia de un nivel básico de protección, en salvaguarda del principio de solidaridad, con un nivel complementario mínimo de origen individual, adicionado con los planes profesionales.

Con esta combinación no sólo ha intentado diversificar el riesgo de los participantes entre la rentabilidad económica y financiera, sino también mantener las principales características del modelo de protección social.

La estrategia adoptada en América Latina ha sido la respuesta a las recomendaciones del Banco Mundial, o sea, a las presiones por apoyos financieros. Por ello, se centró en el componente contributivo, para establecer una fuerte vinculación entre beneficio y esfuerzo individual y se

fincó en el cumplimiento de funciones económicas: contribuir a la solvencia del sector público, generar ahorro financiero, ayudar al desarrollo del mercado de capitales y ser de bajo costo para mejorar la competitividad de la mano de obra, aunque también se le exigió generar empleo.

La táctica ha implicado un desafío al contrato social al invertir la jerarquía de los objetivos y metas públicas. Involucró cuatro cambios fundamentales en la lógica previa de las pensiones de vejez:

- a) Provisión individual para el retiro
- b) Financiamiento total o parcialmente de capitalización individual
- c) El mercado como principal proveedor de los beneficios de pensión
- d) Competencia-eficiencia como principio clave del sistema

El componente solidario y redistributivo no ha sido objeto de atención ni la provisión de niveles de pensiones adecuadas o la reducción de la pobreza entre la población e dad.

La maniobra ha incluido paquetes de estratégicos para disminuir la visibilidad de los cortes y ajustes necesarios para la reforma, a cambio del otorgamiento de derechos de propiedad individualizada y visible.

La estrategia ha prescindido de la doctrina social y jurídica para basarse exclusivamente en la económica, no obstante, ser altamente costosa, su adopción se ha realizado en el marco de procesos, contexto y actores políticos definidos; el margen de maniobra ha estado influido por arreglos institucionales existentes, junto con factores políticos y condiciones económicas.

La estrategia ha atribuido al nuevo sistema por sí mismo la generación de empleos, en lugar de establecer una política de mercado laboral.

III. EVALUACIÓN DE DOS EXPERIENCIAS

1. SISTEMA CHILENO

1.1. COBERTURA

El grado de protección ofrecido por un sistema está determinado, en gran medida, por la proporción de la población cubierta por éste. La cobertura es uno de sus aspectos claves y puede medirse en función de los aportes o de los beneficios. Respecto de los primeros, se considera la relación entre cotizantes y afiliados, para los segundos, el número de personas que perciben una pensión como proporción de la población mayor a la edad de retiro.

a) Cotizantes/afiliados

Uno de los principales argumentos teóricos en defensa del sistema de capitalización individual chileno, fue que al vincular aportaciones con prestaciones, cambiaría la naturaleza de las cotizaciones, pues existiría un incentivo para afiliarse y éstas al transformarse en ahorro serían un estímulo para una mayor formalización y cobertura de la fuerza de trabajo, y por ende, el cumplimiento en el pago de las cotizaciones.⁴⁸⁹

⁴⁸⁹ Jiménez. Luis Felipe y Cuadros, Jessica, “Ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL* 79, 2003, p. 123.

Al considerar que la evolución de la cobertura está relacionada con el comportamiento de la economía (el total de los impuestos a la planilla salarial, la amplia serie de políticas laborales y sociales), el diagnóstico oficial reveló resultados desalentadores.⁴⁹⁰

En efecto, en Chile durante los 25 años de vigencia, el funcionamiento del sistema no tuvo la capacidad para cubrir al conjunto de la población, porque el trabajador con empleo permanente, cotización continua a lo largo de su vida laboral no corresponde a la realidad.⁴⁹¹ El total de la afiliación superaba a la fuerza laboral, esto debido a ser suficiente con haber cotizado alguna vez en el sistema de pensiones, empero el crecimiento del número de afiliados no implicaba igual cantidad de contribuyentes efectivos.⁴⁹²

Esta situación encuentra su origen en la alternancia entre períodos con y sin cotizaciones, producto de dos fenómenos: a) una inserción laboral inestable para una parte significativa de los trabajadores y b) un limitado grado de adhesión al sistema, pues sólo se cotizaba cuando constituía una obligación.

⁴⁹⁰ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, *Reforma al sistema de pensiones en Chile*, Santiago, Gobierno de Chile, vol. 1, 2006, pp. 31, 45-46, 107.

⁴⁹¹ Mesa Lago, señala que la cobertura disminuyó en todos los países de la región y su promedio ponderado bajó del 38 al 27% comparada con el año anterior a la entrada de las reformas y la situación en 2002, en tanto, el informe del Banco Mundial afirma la existencia de un crecimiento moderado, pero también reconoce un estancamiento en los países de alta cobertura; atribuye tal situación al escepticismo acerca del sistema de capitalización. Cfr. Mesa Lago, Carmelo, "Evaluación del informe cumpliendo la promesa del Banco Mundial", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 58, núms. 2-3, 2005, p. 104.

⁴⁹² En todos los países hay una sobreestimación de la cobertura de la fuerza de trabajo, empero los cálculos basados en afiliados vs. cotizantes en 2002 fue: Uruguay 77% y 60%; Argentina 69 y 24%, México 72% y 30%, Colombia 59% y 24%; Costa Rica 69% (no hay datos sobre aportantes activos); Perú 28% y 11%; El Salvador 40% y 19, y Bolivia 23% y 11%. En el 2004, la cobertura medida por afiliados promedió 60% y por contribuyentes activos 25%. Cfr. Carmelo Mesa Lago, *La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones*, Caracas, Nueva Sociedad, 2004.

La cobertura llegó a ampliarse en períodos económicos expansivos, pero se redujo durante espacios recesivos, en este sentido, las historias laborales mostraron etapas relativamente largas de rotación de empleos, desempleo, informalidad y trabajo por cuenta propia.⁴⁹³

Asimismo, existió una persistente disminución del porcentaje de cotizantes activos durante el período de 1997-2000, declinando del 62% al 58%.⁴⁹⁴ La Encuesta de Protección Civil de 2004 reveló que un 45% de los trabajadores afiliados no habían efectuado cotizaciones desde 2002,⁴⁹⁵ esto es, el sistema no detuvo la fuga hacia el sector informal, en tanto, las transformaciones del mercado laboral condujeron a la expansión de este sector.⁴⁹⁶ Por otro lado, el sistema no incentivó a los trabajadores independientes a cotizar (su afiliación es voluntaria), pues sólo representaban el 5% en el 2001.⁴⁹⁷

En resumen, sólo el 61% de los hombres ocupados participaban en el sistema y lo hacían con una densidad de cotización del 60%. Esto significaba que por cada 10 meses de trabajo en promedio sólo cotizaban seis. La

⁴⁹³ Alteraron el funcionamiento del sistema, los cambios en el mercado de trabajo, la demografía y la estructura social de Chile, elementos no ajenos a los demás países de la región. en los seis países restantes la proporción variaba entre el 9 y 20%, en el período de 1997-2002.

⁴⁹⁴ Cfr. Arenas de Mesa, Alberto y Hernández, H, "Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile, en *Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago, OIT, 2001.

⁴⁹⁵ En diez países, un promedio de 58% de los afiliados no contribuye activamente y el 67% en Argentina. El menor incumplimiento se da en Costa Rica (26%) y Uruguay (47%). Cfr. Mesa Lago, Carmelo, *Evaluación de los efectos de las reformas estructurales de pensiones en América Latina: análisis especial del Uruguay*, Seminario de Evaluación de las Reformas de la Seguridad Social, Montevideo, 2004.

⁴⁹⁶ En los demás países, también los cambios en el mercado de trabajo expandieron el sector informal de la economía del 42 al 47% del empleo urbano en el período de 1999 a 2001, sector excluido de la protección.

⁴⁹⁷ El grueso de los trabajadores independientes, principal componente del sector informal en América Latina, tiene una bajísima cobertura, pues su afiliación es voluntaria en Bolivia, México, El Salvador, Nicaragua y Perú; si bien, en Argentina y Uruguay es obligatoria, la misma no ha resuelto el problema por la baja capacidad de pago de este grupo y serios obstáculos para controlar el cumplimiento. En Costa Rica el Estado subsidia a los independientes de bajos ingresos, con el fin de facilitar su afiliación.

participación de las mujeres era del 56% y una densidad de cotización del 44%, es decir, por cada 10 meses sólo en 4.4 realizaba aportes al sistema.⁴⁹⁸

Adicional a estos aspectos, entre otras razones detectadas en el incumplimiento del pago de las cotizaciones, se identificaron:⁴⁹⁹ a) algunos empleadores continuaron la costumbre de no enterar las cotizaciones retenidas a sus trabajadores o hacerlo con remuneraciones inferiores; b) muchos afiliados dejaban de cotizar cuando ya habían aportado lo indispensable para tener derecho a la pensión mínima y lograr el máximo subsidio estatal; c) el monto de la cotización del trabajador era considerable⁵⁰⁰ y además se veía afectado por las comisiones uniformes, d) los trabajadores preferían diversificar su ingreso pensionario y también ahorrar valiéndose de medios alternativos, e) los riesgos políticos alejaban del sistema.⁵⁰¹

La anterior situación presentada por el diagnóstico oficial, reveló que muchos de los problemas del anterior sistema (evasión y morosidad principalmente) no se eliminaron en el nuevo. El diagnóstico oficial destacó que a septiembre de 2005, la deuda total de los empleadores con las diversas instituciones de seguridad social ascendía a 738 mil millones de pesos, de los cuales tres cuartas partes correspondían al adeudo con las administradoras de fondos de pensiones.

⁴⁹⁸ Uthoff, Andras, “Las administradoras de fondos de retiro y la previsión, el proyecto de reforma de Chile 2006-2207, México”, *Memorias del Taller de Actualización en Seguridad Social*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, p. 174

⁴⁹⁹ Igual situación presentan los demás países de la región. Cfr. Gill, Indermit, *et al.*, “Reflexiones sobre la seguridad social en América Latina”, *Revista internacional de Seguridad Social*, vol. 58, núms. 2 -3, 2005. pp. 89-91.

⁵⁰⁰ El aumento de la cotización del trabajador y la eliminación o reducción de la contribución del empleador han desincentivado el cumplimiento, en varios países.

⁵⁰¹ La crisis argentina es un significativo recordatorio del riesgo político inherente inclusive a los sistemas de capitalización individual.

En este sentido, la persistencia de la evasión se debió, por un lado, al considerarse que si los ingresos disponibles del trabajador estaban por debajo de un mínimo de subsistencia, carecía de sentido ahorrar para la vejez, por otro, si los que cotizan no estaban en mejor situación, no había incentivo para aportar. Además, no existía posibilidad de ser aumentada sustancialmente la cobertura. Esta realidad generó importantes distorsiones en el mercado laboral, conduciendo a una expansión del sector informal.⁵⁰²

b) Beneficios

Las pensiones dependen crucialmente de la estabilidad en el tiempo de las cotizaciones (densidad) y de la rentabilidad de los fondos, entre otras variables.

El sistema de capitalización chileno dio cuenta de un 98% de afiliados a lo largo de estos más de 25 años de vigencia y sólo reportó el 43% de pensiones de vejez, lo que se explica, según, por estar aún en transición, pues tardará otros 20 años en madurar plenamente.⁵⁰³

En este rubro, resultaba necesario identificar en el nuevo paradigma dos aspectos importantes: 1) si las pensiones recibidas fueron mejores que en el antiguo sistema y 2) si creció en número de pensionados.

Los datos oficiales señalaron lo difícil de derivar conclusiones sobre el desempeño del sistema en materia de beneficios, porque: a) Los actuales jubilados corresponden a los pensionados de las antiguas cajas

⁵⁰² Cfr. Arenas de Mesa, Alberto, *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, Santiago, CEPAL, ECLAC, Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 105, 2000. Bertranou, Fabio, *Cobertura y solidaridad en los sistemas de pensiones: experiencia y desafíos*, Seminario Sistema de Pensiones: La experiencia internacional, Santiago, mayo, 2006.

⁵⁰³ Consejo, *op cit.*, p. 33.

previsionales; b) Los pensionados bajo el actual sistema, la gran mayoría son trabajadores que se trasladaron del antiguo, y sus pensiones están determinadas en parte importante por el “Bono de Reconocimiento” y c) Los propiamente del sistema, serán los retirados dentro de 20 años más, período en donde se reflejaría la mayoría de los pensionados, y por ende, se podría constatar en plenitud los beneficios de la capitalización individual.⁵⁰⁴

Sin embargo, se pudo constatar la reducción de las pensiones y su reemplazo por las pensiones asistenciales no contributivas. En este sentido, las proyecciones oficiales indicaron que del total de la población adulta mayor, el grupo cubierto por una pensión contributiva se reduciría de 65% a 50% en 2020, y alrededor de un 60% de los pensionados del actual sistema obtendrían una pensión igual o inferior a la pensión mínima garantizada, esto es, el sistema generaría pensiones bajas o ninguna para una proporción importante de la población, en donde un 65% compuesto por el grupo de mujeres mayores cobraría importancia. Lo anterior, llevaría a una caída de las pensiones, a un incremento obligado de las cotizaciones o a una edad de retiro tardía, haciendo patente la vulnerabilidad de las personas en edad para obtener ingresos en la vejez.⁵⁰⁵

1.2. EFICIENCIA

En Chile se adujo como fundamento esencial del sistema de capitalización, que promovería la eficiencia y con ello generaría dos efectos beneficiosos: reducir el costo administrativo (por la competencia) y aumentar el rendimiento de la inversión.

⁵⁰⁴ *Ibidem*, p. 11.

⁵⁰⁵ Martner F., Gonzalo Daniel. “Reformas al sistema de pensiones y pensión básica garantizada en Chile”, Santiago, *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 9, 2007, pp. 39-40.

Competencia. La realidad del modelo chileno después de 25 años de vigencia, exhibió la nula competencia entre las administradoras. Las dos más grandes concentraban el 66% del total de afiliados y manejaban el 50% de los fondos de pensiones totales administrados,⁵⁰⁶ sin implicar que fueran las mejores por cobrar la comisión baja y otorgar el rendimiento más alto. El diagnóstico oficial, reveló algunas de las causas por las cuales los afiliados contribuyeron a esa concentración, es decir, a la elección de esas administradoras a pesar de no ser las mejores económicamente para ellos: a) la mayoría de los trabajadores no tenían la información y/o calificación para hacer una selección adecuada, b) se veían influenciados por la publicidad, la cual vendía una imagen de seguridad y solidez pero no proporcionaba la información comparativa necesaria sobre comisiones y rendimientos a fin de identificar a las mejores administradoras y c) generalmente, la afiliación era producto de la actividad de los promotores o vendedores, quienes recibían sus respectivas comisiones por parte de las administradoras, por la transferencia de clientes.

Además de la concentración en pocas administradoras, se identificó también como causa de la no competencia entre éstas, la existencia de una legislación restrictiva en materia de inversiones. Al considerarse que el sistema tiene riesgos no asumidos de manera voluntaria por los individuos, los cuales no pueden ser totalmente cubiertos con el limitado capital de las administradoras, la ley, entre otras disposiciones, limitó y previno esos riesgos con topes de inversión y la exigencia de rentabilidades mínimas de corto plazo referidas al promedio de los fondos.⁵⁰⁷

⁵⁰⁶ En opinión de Carmelo Mesa Lago, cuanto más grande es el mercado asegurado aumenta el número de administradoras y esto permite una mayor competencia: en el caso inverso ésta se reduce. Las estadísticas muestran que en todos los países, las administradoras crecen y después bajan por fusiones. En 2004, en México existían 32 millones de afiliados y 12 administradoras, en Chile 7 millones y 5, Perú, 3 millones y 4; Bolivia y El Salvador cerca de 1 millón y sólo dos, respectivamente.

⁵⁰⁷ Lora, *op. cit.*, pp. 314-315.

Esta regulación, según, propició que las administradoras estructuraran sus portafolios en forma muy similar, dando lugar al denominado “comportamiento manada”, o sea, en materia de inversiones, las administradoras ante la existencia de una penalización realizaban una imitación en sus carteras, con lo cual impedían comparar su gestión para conocer si lo estaban haciendo bien o mal, pues prácticamente todas hacían lo mismo.⁵⁰⁸ De esta forma, al tener una clientela cautiva se institucionalizó de facto la industria “oligopólica”, lo que no implicó bajos costos administrativos y elevados rendimientos de capitales.

Costos administrativos. Representados principalmente por las comisiones (como descuento salario), que explican en gran medida el costo total, no se redujeron de manera significativa. La constante rotación de los afiliados (motivada por vendedores o promotores), las costosas campañas publicitarias y el “comportamiento manada” concentraron el gasto administrativo, de esa forma, impidieron obtener costos promedio bajos, de tal suerte, no necesariamente las dos administradoras mayores cobraron la comisión más baja y pagaron el rendimiento más alto,⁵⁰⁹ esto es, a más de dos décadas de vigencia, el nuevo sistema no resolvió el problema de los elevados costos de administración.

Rendimiento de la inversión. Además de los topes máximos y mínimos de inversión en instrumentos financieros,⁵¹⁰ la ley impuso una restricción

⁵⁰⁸ Bravo, David y Vázquez, Javiera, *Comportamiento manada en las administradoras de fondos de pensiones*, Universidad de Chile, Departamento de Economía, 2004, p. 1.

⁵⁰⁹ Para maximizar la eficiencia y lograr menores comisiones se requiere: asegurar la desconcentración de decisiones de inversión, eliminar requisitos de uniformidad de comisiones entre afiliados de una misma administradora, licitar en forma internacional la asignación inicial de cuenta-habientes con libertad de cambiarse, entre otras.

⁵¹⁰ En Chile, la ley imponía las siguientes restricciones por emisor: instituciones estatales, instituciones financieras, empresas (no inferior al 35% ni superior al 50% en estos tres casos), e inversión en el extranjero (no inferior al 10% ni superior al 20%).

más: una rentabilidad mínima. La normatividad chilena, responsabilizó a las administradoras por una rentabilidad real anualizada de los últimos 36 meses de cada uno de los fondos no menor a la que resultara inferior entre:

- a) La rentabilidad real anualizada de los últimos 36 meses promedio de todos los fondos del mismo tipo, menos dos puntos porcentuales.
- b) La rentabilidad real anualizada de los últimos 36 meses promedio de todos los fondos del mismo tipo, menos el valor absoluto del 50% de dicha rentabilidad.

Esta segunda restricción estaba acompañada de una sanción: en caso de no cumplirse, el Estado completaría la diferencia y la administradora sería liquidada.

A fin de evitar dicha sanción, se propició el “comportamiento manada” entre las administradoras y, con ello, se impidió, la obtención del máximo retorno de los fondos⁵¹¹ así como la garantía de un buen reemplazo para los afiliados, pues al no desarrollarse los mercados de capitales, los papeles oficiales absorbieron una alta proporción de las inversiones totales de los fondos de pensiones,⁵¹² independientemente, de que con el tiempo y a través de más de 40 modificaciones a la ley, se diversificó y flexibilizó la inversión incluyendo la posibilidad de invertir en el extranjero, en forma gradual. En efecto, gracias al comportamiento manada en 2004, las rentabilidades de las siete administradoras existentes eran prácticamente iguales.

⁵¹¹ Independientemente de que cada una de las administradoras gestiona distintos fondos de inversión.

⁵¹² La necesidad de financiar el costo fiscal ha implicado la absorción de la inversión de los fondos por los gobiernos. En Uruguay entre el 70 y 90%, en México el 100% y en Bolivia la legislación prescribe que al menos \$180 millones por año. Para Yermo, esta situación ha restringido la efectiva contribución a la inversión privada, dejando los fondos, a la vez, insuficientemente diversificados y excesivamente expuestos a un riesgo soberano.

Reducir riesgos y al mismo tiempo garantizar retornos razonables requiere una legislación cuidadosa, avances continuos en las normas y prácticas de regulación de supervisión efectivas. La experiencia chilena ha demostrado que el problema de la inversión de fondos a cargo de administradoras especializadas y con fines de lucro, no ha sido una solución exitosa.

Injerencias políticas. Se adujo como uno de los presupuestos del sistema de capitalización individual su aislamiento de cualquier injerencia política de los efectos de los ciclos económicos que normalmente afectan al financiamiento de los sistemas públicos, por la existencia de: a) la propiedad de la cuenta individual, la estrecha relación entre cotizaciones y niveles de las pensiones y la administración privada.⁵¹³

La realidad chilena exhibió la exposición del sistema a un gran riesgo por el mismo comportamiento del sector público, de tal suerte, que resultaba imposible su aislamiento de las políticas gubernamentales, de la agitación política y económica o de las crisis externas.

En su oportunidad, los investigadores de la OIT y algunos expertos en la materia declararon que la inmunidad política del sistema de capitalización individual era un mito, por su parte, el Banco Mundial ha reconocido la exageración del argumento de inmunidad.⁵¹⁴

⁵¹³ PIT, Replanteamiento de la seguridad social: la reforma de las pensiones en América Latina, http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Feature_storie.

⁵¹⁴ Mesa Lago, Carmelo, "Evaluación del informe cumpliendo la promesa del Banco Mundial", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 58, núms. 2-3, 2005, p. 21.

1.3. EQUIDAD GENERAL Y DE GÉNERO

En materia de equidad, el diagnóstico oficial descubrió que el sistema de capitalización individual aumentó, en forma general, la desigualdad.⁵¹⁵ Por una parte, al basar la pensión en las cotizaciones de toda la vida laboral, y por otra, al exigir 20 años de aportaciones para tener derecho a la pensión mínima garantizada.⁵¹⁶

En forma específica, ambos aspectos dificultaron aún más a las mujeres el obtener una pensión, dado la densidad inferior de sus cotizaciones a la de los hombres. El diagnóstico oficial reconoció que las grandes diferencias físicas derivadas de las condiciones biodemográficas, ocupacionales, salariales y la división desigual del trabajo reproductivo y doméstico, o sea, la dimensión de género no fue considerada en el diseño del sistema de capitalización.⁵¹⁷

En efecto, la norma perfiló un tipo de mujer perteneciente al sector formal de la economía, se emplea joven, tiene formas de resolver el asunto del cuidado de sus hijos y permanece en el mercado de trabajo al menos 20 años.⁵¹⁸ La realidad mostró que el conjunto de estos factores produjeron una participación esporádica de la mujer en el mercado del trabajo y, por ende, un resultado negativo al ver reducido su fondo de retiro, el cual ni siquiera fue neutralizado por los beneficios de la pensión mínima garantiza.

⁵¹⁵ Cfr. Berstein, Solange, *et. al.*, *Brechas de ingreso entre géneros: ¿Perpetuadas o exacerbadas en la vejez?*, Santiago, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Serie Documentos de Trabajo, núm. 8, 2005.

⁵¹⁶ La mayoría de los países que establecieron el sistema de capitalización individual, aumentaron la duración de ese período.

⁵¹⁷ Consejo Asesor, *op. cit.*, p. 79.

⁵¹⁸ Uribe, *op. cit.*, p. 193.

Adicionalmente, el problema se profundizó por la edad de retiro menor fijada por ley y una realidad de expectativa de vida mayor, cuya consecuencia fue la generación de pensiones bajas e incremento de la brecha de ingresos entre géneros en la etapa activa.⁵¹⁹ En efecto, una mujer al retirarse cinco años antes que el hombre, (por la permisión de la ley) y en razón de vivir más, generaba una pensión menor, porque la renta vitalicia se calcula basada en tablas de mortalidad diferenciadas por sexo y la suma acumulada en la cuenta individual se divide por la esperanza de vida media.⁵²⁰

1.4. CONOCIMIENTO Y ACTITUD DE LOS AFILIADOS

Los creadores y partidarios del sistema de capitalización individual asumieron que los afiliados tendrían información y calificación necesarias para escoger las administradoras más ventajosas (comisiones bajas y rendimientos altos).

El diagnóstico oficial reveló dos notas importantes: 1) severas deficiencias de conocimiento por parte de los afiliados sobre las características y parámetros fundamentales del sistema y 2) desconfianza hacia el mismo.

Con relación al conocimiento del sistema, el diagnóstico reportó una actitud de inercia y pasividad por parte de los afiliados. En primer lugar, las cuentas individuales fueron consideradas un producto de carácter obligatorio

⁵¹⁹ El Banco Mundial señala que es difícil afirmar que el sistema de capitalización no corrigió los efectos regresivos de los sistemas de pensiones públicos porque los gobiernos están pagando los costos de la transición y porque el impacto final de las reformas en la desigualdad de los ingresos no puede medirse exactamente hasta que grandes segmentos de la población comiencen a retirarse con pensiones financiadas principalmente por el nuevo sistema.

⁵²⁰ Cfr. Bertranou, Fabio y Arenas de Mesa, Alberto (comps), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago, OIT, 2003. CEPAL, *Impacto de género, de la reforma de pensiones en América Latina*, Santiago, 2003.

que los trabajadores no demandarían voluntariamente. En segundo, las cuentas, por ende, el sistema, eran vistas como un producto difícil de comprender y cuyos beneficios sólo se experimentarían en un futuro lejano.⁵²¹

Estos aspectos llevaron a la mayoría de los afiliados a no informarse y a agravar su situación al no conocer sus derechos y responsabilidades (elección de administradoras y fondos, descuentos de cotizaciones, comisiones cobradas,⁵²² planificación de la edad de retiro, oportunidades de ahorros voluntarios y otras variables relevantes), asimismo, les impidió ejercer adecuadamente su rol de usuarios.⁵²³

La Encuesta de Protección Civil de 2004, mostró que sólo un 25% conocía la tasa de cotización al fondo de pensiones, el 22% el valor de la pensión mínima y un 23% los requisitos para su obtención. Respecto de su propia cuenta individual, menos del 2% de los afiliados conocía la comisión pagada y únicamente el 22% fue capaz de entregar en forma aproximada el monto correcto de su saldo de pensiones acumulado.⁵²⁴

Por su parte, las administradoras dirigieron, principalmente, sus actividades al refuerzo de la marca, no así a brindar una asesoría a los afiliados. Igual comportamiento siguieron los proveedores de rentas vitalicias, es decir, nula formación, porque para ambas empresas no les representaba alguna compensación económica. Hasta antes de la reforma de 2008, no

⁵²¹ Según el informe del Banco Mundial, encuestas realizadas en varios países indican una sorprendente falta de información entre la población asegurada respecto a sus cuentas individuales, las comisiones cobradas y los rendimientos obtenidos del capital, así como escasa pericia para elegir las mejores administradoras (las cuales se seleccionan sobre la base de la publicidad y el trabajo de vendedores que reciben comisiones).

⁵²² Dos tercios de los afiliados desconocen el descuento que se realiza mensualmente para efectos de las cotizaciones.

⁵²³ Consejo, *op. cit.*, p. 53.

⁵²⁴ Bravo, David, *et al.*, *Encuesta de Protección Social 2004: Presentación general y principales resultados*. Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Centro de Microdatos, Universidad de Chile, Departamento de Economía, 2006.

existió un esfuerzo coordinado y continuo de las administradoras, superintendencia y el gobierno con miras a informar y educar a la población afiliada.⁵²⁵

Respecto de la desconfianza de los afiliados hacia el sistema, se identificó un alto grado. Los beneficios se consideraban muy por debajo de las expectativas generadas por los trabajadores, además, la experiencia de episodios de rentabilidad negativa incrementaron la percepción de la inseguridad de los fondos de pensiones (y la volatilidad).⁵²⁶

Ante el bajo conocimiento del sistema, la complejidad del mismo y la alta desconfianza hacia éste, la actitud del trabajador se dirigió a preferir los ingresos inmediatos (causada en algunos casos por su situación económica) o a subestimar las necesidades económicas en la vejez.⁵²⁷

La escasa adhesión al sistema por los factores señalados, complicó el funcionamiento de los mecanismos del mercado en que éste se sustenta.

1.5. VALORACIÓN JURÍDICO-CRÍTICA

El diagnóstico oficial no descubrió nada nuevo que no hubiera sido señalado previa y permanentemente por la OIT,⁵²⁸ las investigaciones académicas y de los expertos en la materia e incluso, en los últimos años,

⁵²⁵ Igual situación es observable en los demás países de la región.

⁵²⁶ El 77% de los chilenos desconfiaba de las administradoras.

⁵²⁷ Consejo, *op. cit.*, p. 47.

⁵²⁸ OIT, *Cambios en el mundo del trabajo*, Ginebra, 2006.

por el propio Banco Mundial en su segundo informe,⁵²⁹ sin embargo, ahora cobra mayor sentido por el reconocimiento del propio gobierno chileno.⁵³⁰

En efecto, en la presentación del Consejo Asesor encargado del diagnóstico y evaluación, la presidenta Michelle Bachellet reconoció: “Hay supuestos sobre los que se construyó el sistema, que no se cumplieron. El sistema tiene baja cobertura, baja densidad de cotizaciones, deja fuera a una enorme cantidad de trabajadores independientes (95%), muestra poca competencia, altas comisiones, no da cuenta de las complejidades del trabajo moderno, alta rotación, alta informalidad y discrimina a la mujer, entre otras falacias conocidas.”⁵³¹

Bajo esta afirmación y con base en la experiencia chilena resulta conveniente confrontar el sistema de capitalización individual con: los objetivos de los sistemas de pensiones; los objetivos de la reforma y presupuestos del modelo; y, los objetivos desde la perspectiva de la protección social a efecto de determinar si se logró el equilibrio entre ofrecer pensiones dignas y la viabilidad financiera del sistema.

A) Objetivos sociales de los sistemas de pensiones

Las deficiencias identificadas en el dictamen gubernamental chileno, permiten señalar que el sistema no cumplió con los objetivos sociales al no garantizar ingresos adecuados y seguros en la vejez, ni prevenir la pobreza en esa etapa de la vida. Los promedios de participación y densidad de cotizaciones mostraron que muy pocos trabajadores cumplirían la exigencia de autofinanciar su pensión a través del sistema. Lo anterior, confirma el

⁵²⁹ Similar diagnóstico y advertencias aplican para los demás países de la región que receptaron el modelo de capitalización individual.

⁵³⁰ Arenas, Carmelo Mesa Lago, Nicholas Barr, Fabio Bertranou M, Bonilla y Conde-Grand, Andras Uthoff, por citar algunos, así como agencias internacionales (AISS y CEPAL) señalaron estos aspectos.

⁵³¹ *La Nación*, Santiago, 17 de marzo de 2006.

papel secundario asignado a estos objetivos en el cambio a la capitalización individual a favor de las metas económicas.

B) Objetivos de las reformas y sus presupuestos

Algunos de sus supuestos efectos no en vano fueron puestos en tela de juicio desde su implantación. Se afirmó que al vincular la cotización con la prestación se favorecía el aumento de la cobertura, cumplimiento de las obligaciones pensionales, eliminación de las distorsiones del mercado laboral (evasión, mora, transferencias regresivas, retiro anticipado); la competencia entre las administradoras aseguraría bajos costos administrativos y ofrecería mejores incentivos al mercado de trabajo, la tasa de rentabilidad sería mayor y contribuiría mediante sus mecanismos financieros a impulsar el desarrollo de mercado de capitales, el aumento del ahorro y el crecimiento económico.

Por una parte, la realidad laboral demostró la imposibilidad de los trabajadores para cubrir las cotizaciones a causa de sus historiales de trabajo, con períodos activos e inactivos, esto es, el sistema nunca se vinculó con el mercado de trabajo; no tomó en cuenta la precariedad laboral, los bajos salarios, el empleo informal y los lapsos de desempleo, por ende, no pudo brindar una mayor cobertura a importantes sectores de la población y la extensión de ese aspecto continuó siendo la principal tarea pendiente. La evidencia demuestra que los antiguos problemas no fueron solucionados ni mejor enfrentados por el modelo privado.

Asimismo, la industria de las administradoras generó costos altos (los afiliados perdían casi tres puntos o más de rentabilidad por efecto de

comisiones),⁵³² no sólo no fue competitiva sino que se transformó en monopólica y dio lugar a rendimientos bajos por esta misma situación.

Por otra parte, no está probado que conduzca al crecimiento económico, genere un aumento del ahorro nacional y desarrolle los mercados financieros⁵³³ (el florecimiento no es automático. La simple disponibilidad de ahorro financiero a largo plazo no es garantía suficiente de que haya una intermediación financiera capaz de transformarlo en inversión real, crecimiento y generación de empleo).⁵³⁴

En este contexto, los trabajadores fueron expuestos a los grandes riesgos vinculados con las incertidumbres económicas, sobre todo, en una economía globalizada que hace imposible tener la menor certeza en cuanto al rendimiento y a la preservación de los capitales acumulados, en consecuencia, el sistema no cumplió con los objetivos de la reforma ni con sus presupuestos (efectos) esperados.

Parte de la historia no contada, es el costo de la transición. A valor equivalente a 2007 el costo representó 1.3 veces el PIB. En términos de flujo se cubrió en los 25 años un 2.5% del PIB y aún quedan 20 años gastos igualmente elevados.⁵³⁵ Si bien, la transición se hizo con cargo a reducciones de los gastos en salud, vivienda, educación y aumento de impuestos, lo que

⁵³² Uthoff Botka, Andras, “Las administradoras de fondos de retiro y la previsión social, el proyecto de reforma de Chile 2006-2007”, México, *Memorias del Taller de Actualización en Seguridad Social*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, p. 170.

⁵³³ En gran parte de los países de la región, el desarrollo del mercado de capitales se ha producido en ausencia de sistemas de capitalización individual. En el caso chileno, el crecimiento de los mercados financieros se debió al hecho de que a mediados de la década de 1980 se dieron tasas de crecimiento del PIB elevadas y estables, unidas a importantes incentivos para el arbitraje de las tasas de interés internacionales que originaron una gran afluencia de capitales y un alza de la moneda, pero ello, no implicó un efecto causal directo entre los fondos de pensiones y la evolución de tales mercados de valores. La expansión de los mercados de capitales puede hacerse por otras vías y no necesariamente a través de fondos de pensiones.

⁵³⁴ Uthoff Botka, *op. cit.*, p. 171.

⁵³⁵ *Ibidem*, p. 172.

permitió acumular un superávit primario, la medida constituyó un precio muy alto en términos de alternativas de programas de alivio de la pobreza.

C) Objetivos desde la perspectiva de la protección social

No sólo no mejoraron las condiciones de los trabajadores y sus familias sino la situación de la mujer resultó ser aún más desfavorable. El sistema no promovió la decisión de las personas para permanecer más años antes de retirarse, la falta del elemento de solidaridad dentro del sistema entre las generaciones, agudizó las desigualdades sociales y asimismo, no corrigió los efectos regresivos.⁵³⁶

En resumen, el documento oficial mostró un sistema desbalanceado, con muchas responsabilidades individuales, dominado por el ahorro contributivo, en donde se dejaron importantes espacios de discontinuidad que constituyeron verdaderas “trampas de pobreza”, al debilitar los incentivos para cotizar. Por su parte, el esquema voluntario, presentó una cobertura bastante limitada, concentrada en los afiliados de mayores ingresos, o sea, el nuevo paradigma reprodujo las desigualdades en vez de compensarlas.

Con lo anterior, se confirmaron las críticas y advertencias realizadas en su momento al sistema, a sus denominados “mitos” y a la tesis del Banco Mundial. Por un lado, en el sentido de que muchas de las deficiencias identificadas por ese organismo respecto de los esquemas de reparto, podían adjudicarse en igual medida, o más rotundamente, al sistema de

⁵³⁶ Exclusión de los asegurados que se hayan en programas separados (fuerzas armadas) quienes disfrutan de prestaciones generosas y subsidios fiscales, los independientes y otros grupos de bajos ingresos, la acentuada inequidad de género, la eliminación de la contribución del empleador, el alto costo administrativo a cargo de los afiliados y con grandes utilidades para las administradoras, etcétera.

capitalización individual⁵³⁷ (no protegió las prestaciones de la inflación, incitó al retiro anticipado y produjo elevados costos administrativos). Por otro lado, respecto de los riesgos que implicaría para el trabajador, en donde el grado de éstos tendería a ser significativamente menor que los denominados “riesgos políticos” de los sistemas de reparto.

El sistema contribuyó a exponer a los trabajadores a peligros mayores en lo que respecta a cuantía y al valor real de sus pensiones, asumiendo individualmente el riesgo financiero del cual tiene escaso o nulo control y cuyas consecuencias no entienden,⁵³⁸ además del riesgo relacionado con la volatilidad de los mercados financieros.

En vista de los riesgos y deficiencias se afirmó que el sistema se apartaba de los motivos de una política social.⁵³⁹ En efecto, aplicar los principios relacionados con la economía, no condujo a esclarecer las cosas, por el contrario, el sistema reprodujo la desigualdad de la sociedad,⁵⁴⁰ responsabilizó a los afiliados de los riesgos financieros, económicos y demográficos, es excluyente y discriminatorio, crea estructuras de costos muy onerosos, su transición supone un alto costo para la población activa y madura con lentitud, pues requiere más de 40 años.

⁵³⁷ Cfr. Beattie, Roger y McGillivray, Warren, “Una estrategia riesgosa: Reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado envejecimiento sin crisis”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 48, núms. 3-4, 1995.

⁵³⁸ Las críticas de los expertos intentaron evitar que los demás países de la región cayeran en las trampas del informe del Banco Mundial, por ello, sugerían la toma de decisiones después de analizar y entender cabalmente las consecuencias financieras de largo alcance del sistema de capitalización individual.

⁵³⁹ Singh, Ajit, “Reforma de las pensiones, mercado de valores, formación de capital y crecimiento económico: un comentario crítico sobre las propuestas del Banco Mundial”, *Revista internacional de Seguridad Social*, Ginebra, vol. 49, núm. 3, 1996, p. 31

⁵⁴⁰ Se alertó que el sistema era no sólo inequitativo en el seno de grupos sociales de la misma generación, si no tampoco proveía solidaridad intergeneracional alguna.

Con lo anterior, corroboró la negación de la protección social en su modalidad de seguro social, pues precisamente éste surgió como mecanismo para dar solución a los graves problemas originados ante la imposibilidad de que los trabajadores, en forma individual, pudieran hacer frente a los costos y necesidades económicas surgidas como consecuencia de los riesgos de la vida laboral.

En cuanto a su viabilidad, el sistema de capitalización no constituye una estrategia clara y creíble para garantizar la viabilidad y afrontar el envejecimiento de la población, pues no pudo adaptarse o dar solución a los riesgos que enfrentan los sistemas, al mercado laboral, la gestión y los políticos, es decir, no ha constituido un instrumento válido para amortiguar los efectos negativos del ajuste económico y de la globalización.

En su momento, diversos investigadores y expertos en la materia señalaron algunas sugerencias a fin de evitar mayores consecuencias en perjuicio de la población y de los trabajadores (hacían eco sobre la existencia de pensiones básicas no contributivas), otros formularon propuestas para corregir el funcionamiento del sistema: centralizar los servicios administrativos, reforzar la estructura y marco normativo financiero, introducir mecanismos de flexibilidad para hacer atractivo el ahorro en los fondos de capitalización a quienes no tuviera ingresos estatales y estimular la fidelidad de quienes de todas maneras pudieran recibir la pensión mínima.⁵⁴¹

También el Banco Mundial en su segundo informe de 2005, realizó algunas recomendaciones para corregir las deficiencias identificadas, en aspectos muy específicos, como las cotizaciones, gestión, comisiones,

⁵⁴¹ Mesa Iago, Arenas de Mesa, Ruiz Tagle, Lora Eduardo, por citar algunos.

costos administrativos, regulación y supervisión.⁵⁴² Igualmente, hizo lo propio la OIT.⁵⁴³

Las fallas y vacíos institucionales detectados en la evaluación gubernamental chilena, aunados al amplio debate sobre el sentido de los mecanismos de protección social en las sociedades contemporáneas, marcadas por el cambio demográfico y las incertidumbres económicas, muestran que el paradigma de la reforma centrado principalmente en un pilar de ahorro obligatorio (contribuciones definidas) está suficientemente cuestionado como para pensar en políticas públicas y nuevas tendencias.

A ello, obedeció el cauce del proceso de reforma del modelo chileno en 2006.⁵⁴⁴

2. SISTEMA SUECO

Aunque es prematuro realizar una evaluación de los resultados del nuevo sistema de pensiones sueco (por el poco tiempo de su vigencia), es posible efectuar un examen preeliminar de la operación, así como de los problemas reales y potenciales del mismo.

2.1. OPERACIÓN

a) Cobertura. Se han intensificado esfuerzos para que todas las personas en edad laboral trabajen, puedan entrar al mercado de trabajo

⁵⁴² Cfr. Holzmann, Robert, “Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas”; *Fortalecimiento de los nuevos sistemas provisionales: El rol de cada pilar en la solución del problema de las pensiones*, Santiago, CIEDESS, 2005. Truman, G. Packard, *Opciones para mejorar la cobertura de riesgos sociales y la solidaridad en el sistema de pensiones*, Santiago, Seminario Sistema de Pensiones: La experiencia internacional, 2006.

⁵⁴³ OIT, *Seguridad social: Un nuevo consenso*, Ginebra, OIT, 2002.

⁵⁴⁴ La nueva reforma chilena surge en el marco de la estrategia de “crecimiento con equidad” que implicó reformas en educación en 1996, el establecimiento del seguro de desempleo en 2002 y la reforma de la salud en 2004.

antes y salir después. Particularmente, se incrementó la tasa de empleo de los adultos mayores. En 2006, alcanzó una tasa superior al 50% respecto de las personas entre 55 y 64 años de edad y del 60% de ocupación de las mujeres.⁵⁴⁵ Asimismo, el gobierno está tomando medidas para mejorar las tasas de empleo de inmigrantes. En 2003 se incorporó una nueva forma de ayuda supeditada a los recursos, destinada a personas mayores que no tengan derecho a la pensión mínima garantizada, principalmente, inmigrantes.⁵⁴⁶

b) Beneficios. Los datos institucionales reportan que, en el lapso de vigencia del nuevo sistema, el 12% de los pensionados ha recibido la pensión mínima garantizada; el 43% se ubican en el seguimiento intermedio de las pensiones indexadas a los ingresos y de la pensión garantizada vinculada al índice de precios al consumidor y, el resto se ha beneficiado con la plena indexación del sistema vinculada a los ingresos correspondientes al crecimiento medio de los salarios menos el 1.6%.

Se espera a futuro, la disminución de la pensión garantizada y el crecimiento de la pensión vinculada a los ingresos a medida que éstos aumenten.⁵⁴⁷ En el 2005 la tasa bruta de reemplazo fue del 53%, adicionada con la pensión del plan profesional del 15%.⁵⁴⁸

c) Eficiencia. Según datos oficiales, tres aspectos del sistema nacional, a la fecha, han favorecido la reducción del gasto fiscal (que era uno de los objetivos): la vinculación entre cotizaciones y prestaciones a fin de lograr una estabilidad financiera; la cobertura únicamente de la contingencia

⁵⁴⁵ Comisión Europea, *Informe sobre el empleo en Europa*, 2006.

⁵⁴⁶ Comisión Europea, *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y viabilidad de las pensiones*, 2003.

⁵⁴⁷ Settergren, Oleg, “Balance de la reforma de la seguridad social sueca”, *Seguridad Social*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2006 pp. 169-170.

⁵⁴⁸ Bajo el nuevo sistema las tasas de reemplazo disminuyen una vez transcurridos diez años del retiro.

de vejez y la aplicación del factor de división como mecanismo automático financiero.

Sin embargo, se estima que existirá un aumento del gasto en pensiones comparativamente pequeño y no representará un reto financiero (del 9% del PIB al 11.4% en 2040 y disminuirá después).

Asimismo, la información oficial afirma que la vinculación de la revaloración de las pensiones y de las cotizaciones al crecimiento de los salarios medios con reducción del 1.6% ha aportado gran estabilidad financiera, aunque hasta ahora no es absolutamente estable, empero para ello, se cuenta con el fondo de reserva que representa el 25% del PIB, esto es, el importe equivalente al pago de cuatro años de pensiones.⁵⁴⁹

2.2. PROBLEMAS REALES Y POTENCIALES

En los creadores del sistema persiste la preocupación por la aplicación del “mecanismo de ajuste automático”, con el cual las prestaciones aumentarán lentamente o incluso se reducirán durante algunos años cuando el caso lo amerite, trasladando algunos riesgos (ligados al cambio demográfico o a las fluctuaciones de la economía) del gobierno a los contribuyentes individuales.⁵⁵⁰

Reconocen que si bien, el mecanismo de ajuste automático es clave en la estabilidad del sistema, ante una situación difícil podría resultar complicado el respaldo por parte de los parlamentarios cuando se tenga que

⁵⁴⁹ Las primeras pensiones cubiertas conforme al nuevo sistema fueron pagadas en 2001.

⁵⁵⁰ Si bien el sistema nocional implica menos riesgo que el modelo de capitalización individual, entraña un riesgo mayor respecto del reparto, pues traslada algunos riesgos a los asegurados.

ejecutar la medida,⁵⁵¹ esto es, podría resultar no ser totalmente inmune al riesgo político. En efecto, porque las decisiones sobre cómo llevar a cabo la indización son políticas y en cualquier momento se podrían introducir cambios. También lo son las determinaciones respecto de a quiénes acreditar el tiempo que han estado fuera de la fuerza de trabajo y a cuánto ascenderá su crédito contributivo.

Respecto del componente de cuentas capitalizadas o pensión por primas, el sistema sueco enfrenta desafíos y críticas de los expertos de la materia, en las siguientes áreas:

Proceso administrativo. Deberá agilizar el proceso de transmisión, agregación y ejecución de las órdenes de inversión.⁵⁵²

Fondos privados. La existencia de los 700 fondos mutuos, implica un conjunto de opciones demasiado amplio y conlleva a altas las probabilidades de que los afiliados apuesten su dinero sin contar con datos suficientes para adoptar decisiones informadas.

Bajo este abanico de posibilidades, los afiliados pueden cambiarse de fondo mutuo en cualquier momento y el costo del traslado será absorbido por la autoridad pensionaria, o sea, por el conjunto de los afiliados y no por los traspasantes. En 2003, los cerca de 5.3 millones de afiliados realizaron unos 360,000 cambios de fondo mutuo. La tasa de cambios fue 5.7 al mes por cada mil afiliados.⁵⁵³

Para reducir la cantidad de fondos, se han pronunciado varias propuestas. Por un lado, se sugiere que la Autoridad de Pensiones actúe

⁵⁵¹ Comisión Europea, *Informe...2003*, p. 192.

⁵⁵² Devesa, Los costos de las administradoras, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁵³ Palmer, *op. cit.*, p. 16.

como comprador racional en una primera etapa, determinado el tipo de fondos facultados para incorporarse al sistema. En este carácter, la autoridad ajustaría su escala de precios de compra con respecto a la calidad del servicio. También se propone escoger a los administradores sobre la base de una comisión menos un índice de calidad compuesta. En una segunda etapa, se sugiere el establecimiento de opciones por defecto.

Por su parte, el gobierno ha iniciado estudios con miras también a la reducción de la cantidad de fondos y en el establecimiento de una serie de requisitos en cuanto a montos máximos permisibles en una cartera individual, considerando las estadísticas de riesgo estándar. Al mismo tiempo, se analiza la posibilidad de permitir a la gente determinar la composición de esta cartera ateniéndose a dicha restricción (que podrían ser generacionales, es decir, las opciones más riesgosas para los jóvenes y las de un riesgo menor para los mayores).

Renta vitalicia variable. Se ha criticado la desventaja similar al retiro programado, consistente en que en cada recálculo se especifica la rentabilidad fija. Si ésta es peor a la esperada, el cálculo utiliza el nuevo saldo de la cuenta individual y reduce el monto de la pensión. En otras palabras, con la renta vitalicia variable se faculta al afiliado a exponerse al riesgo financiero hasta su fallecimiento, con la posibilidad de que la renta anual se reduzca progresivamente hasta transformarse en un monto insignificante.

Igualmente, se está estudiando una opción por defecto, para personas mayores de 65 años, consistente en una renta vitalicia variable atada a un fondo generacional, cuyo gestor prestaría el servicio de hacer un traslado gradual de cuotas desde un fondo con volatilidad a corto plazo mayor a otro de menor, esto equivaldría más o menos a que el afiliado de más edad

modificara gradualmente su contrato para recibir una renta vitalicia cada vez más fija.

Información. Si bien es cierto que la autoridad pensionaria proporciona información de muy diversas formas sobre los fondos, rentabilidad, comisiones, etcétera, y no obstante la experiencia de los trabajadores suecos en materia de inversiones, se ha identificado, por un lado, que a causa de los 700 fondos privados, la mayoría no son capaces de actuar conscientemente como compradores racionales, y por lo general, no están enterados de cómo hacerlo, o sea, invierten sin saber exactamente lo que hacen.

Por otro lado, el plan capitalizable impone una serie de responsabilidades personales: elegir entre diversos fondos, considerar la rentabilidad esperada de cada uno de ellos y comparar el desempeño con otros usando la trayectoria de los demás como cartera de referencia, tomar en cuenta en el comparativo las comisiones y el reembolso determinado por la Autoridad de Pensiones.⁵⁵⁴

A pesar de que el sistema en forma integral y, específicamente, en la parte nocional, garantiza una sólida relación actuarial entre cotizaciones y prestaciones al permitir a los trabajadores decidir cuándo pensionarse y con qué nivel de ingreso, los creadores del sistema afirman que por el momento no es posible determinar la tendencia al aumento en la edad de retiro. En efecto, existen pocos indicios de que la gente vaya a aplazar su retiro de la fuerza de trabajo hasta que sus cuentas (nocional y capitalizada) contengan una mayor cantidad de fondos, esto es, no puede establecerse claramente si los trabajadores ante la posibilidad de recibir una pensión inferior al alcanzar la edad de retiro anticipado, realmente lo aplazarán o aceptarán la pensión

⁵⁵⁴ Palmer, *El nuevo...*, *op. cit.*, 15.

baja. Consideran que si acontece el aplazamiento el sistema tendrá éxito, en caso contrario, significará un fracaso.⁵⁵⁵

No se ha realizado un análisis profundo sobre la “carga impositiva pendiente” o el “legado fiscal del antiguo sistema”. Tampoco ha sido posible realizar una evaluación de los efectos económicos y sociales de la reforma.

2.3. ACTITUD Y CONOCIMIENTO DEL ASEGURADO

Cada año la Autoridad Estatal envía ocho millones de los denominados “sobres naranja” que contienen información general, estados de cuenta y algunas preguntas para conocer el grado de conocimiento del sistema. El dictamen oficial refiere que el 80% de los asegurados abren los sobres y el 20% no. Del primer grupo, el 40% lee parte de la información y el 30% da un vistazo. Sin embargo, el 70 % se detiene en la parte que corresponde al extracto de a cuánto ascienden los fondos depositados en la cuenta nocional y en la capitalizada. Asimismo, revisa la información sobre los cinco tipos de fondos mutuos.⁵⁵⁶

A pesar de la basta información, reconocen que el 5% reporta conocer a profundidad el sistema, 10% nada en absoluto y el 50% no mucho. Respecto de la confianza que tienen en el sistema, el 5% confía plenamente, el 30% bastante, el 50% no demasiado, el 10% nada en absoluto.⁵⁵⁷

⁵⁵⁵ El retraso de cinco años en la edad de retiro, sería el instrumento más fuerte para alcanzar la viabilidad del sistema de pensiones, pues permitiría mantener un nivel adecuado del gasto público en la materia.

⁵⁵⁶ Settergren, *op. cit.*, p. 189.

⁵⁵⁷ *Idem.*

2.4. VALORACIÓN JURÍDICO-CRÍTICA

No obstante el poco tiempo de vigencia del sistema sueco, las observaciones y críticas preliminares, permiten en igual sentido confrontar el modelo con los diversos objetivos:

A) Objetivos sociales de los sistemas de pensiones

Mantener el nivel de vida después del retiro de la fuerza de trabajo no es fácil aún determinar, pues la existencia de planes complementarios (profesionales e individuales) no son producto del nuevo sistema, porque funcionaban desde años atrás y aún cuando los informes oficiales señalan que un 43% de los pensionados ha obtenido un beneficio intermedio, no es también a causa del actual modelo.

En torno a evitar la pobreza, ésta es exigua en Suecia. Durante muchos años no se sabrá si la transición al nuevo sistema incidirá en la tasa de la gente de edad.

B) Objetivos de la reforma y del sistema

El sistema se planteó como objetivos: ser viable financieramente a largo plazo (adaptarse a los cambios previsibles de su entorno económico y demográfico), incluso en un contexto de bajo crecimiento de la economía; completamente contributivo (vinculación entre cotizaciones y prestaciones); transparente (separación de las funciones de seguro de las de redistribución); terminar con la desigualdad generacional; incentivar la permanencia en el trabajo y facilitar el retiro gradual (avanzar hacia una edad real de retiro), aumentar la población activa, fomentar los sistemas complementarios como una solución mixta para el financiamiento.

Algunos de los antiguos problemas así como objetivos del actual sistema, parecen estarse cumpliendo, otros, requieren aún tiempo. En efecto, la problemática de la fórmula de cálculo de la pensión y su indexación, está resuelta con la consideración de las cotizaciones a lo largo de la vida laboral, la esperanza de vida y el mecanismo de equilibrio automático que toma en cuenta aspectos demográficos y económicos.

Debido a lo anterior, los informes oficiales señalan que se ha observado un avance en la meta de reducir el gasto público en pensiones. Prevén una mejora notable, de forma que después de 2030 (año en el cual alcanzará el punto álgido de la presión fiscal por el envejecimiento demográfico,) permanecerá prácticamente constante, en una situación mejor que el promedio de los países europeos.⁵⁵⁸

Igualmente, reconocen una protección eficaz así como grandes oportunidades para mantener el nivel de vida, empero, la adecuación del sistema en el futuro dependerá del retraso del retiro, pues hasta la fecha no se ha podido advertir la tendencia.

Respecto de los objetivos de aumentar la población activa (personas de edad y mujeres) se están cumpliendo, según los datos oficiales e internacionales, reportan a Suecia con las tasa más altas de los países de la Unión Europea.

También está cumpliendo con el objetivo de transparencia, pues a través de los “sobres naranjas”, proporciona información fidedigna a los asegurados sobre las prestaciones a las que pueden aspirar en diferentes circunstancias.

⁵⁵⁸ Chagny, O, “Reforme du système des retraites en Europa”, *Revue de l'OFCE*, núm. 78, 201, p. 151.

C) Objetivos desde la perspectiva de la protección social

Por un lado, el sistema intenta a través de las compensaciones, eliminar las discriminaciones de género y favorecer la natalidad. Por otro lado, con el uso de formas (retiro parcial) se pretende lograr un equilibrio entre la flexibilidad exigida a los individuos y la seguridad garantizada.

Sin embargo, en este rubro, si bien se pretende producir efectos profundos y duraderos en la cuantía de las pensiones, y con ello, una caída del gasto del 21% del importe medio de las pensiones en porcentaje del PIB por trabajador, los informes oficiales estiman que la tasa reemplazo bajará y la pérdida será más elevada para los de menores ingresos, razón por la cual el gobierno está promoviendo la compensación por prolongación de la vida laboral y una regulación más adecuada de los planes privados e incentivos fiscales para los trabajadores de bajos salarios a fin de contribuir a mantener el nivel de vida durante la etapa pensionaria.⁵⁵⁹

Ante la crítica de que el sistema ha ido muy lejos en la vía del reforzamiento del carácter contributivo (estrechar cotizaciones y prestaciones), en donde sólo se beneficiarán las personas con carreras profesionales más continuadas y estables en perjuicio de las pensiones de los de ingreso menores, se han creado disposiciones para desarrollar oportunidades de cambios de carrera y profesión para aquellas actividades cuya exigencia física y mental hace imposible avanzar gradualmente hacia los 65 años.

⁵⁵⁹ Comisión Europea, *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2009*, COM (2009) 58 final.

3. LECCIONES PRÁCTICAS

Las dos experiencias internacionales muestran que no hay sistema institucional capaz de combinar satisfactoriamente todas las funciones y soportar o ser invulnerable a todos los riesgos; erigirse como una solución universalmente válida, o sea, un modelo único. Pero, las enseñanzas también exhiben soluciones más destructivas o perjudiciales para los individuos que otras.

En efecto, se confirma que la estrategia de América Latina centrada principalmente en el pilar de ahorro obligatorio individual es ajena a la protección social, pues deja sin ella a los individuos. Los países de la región, a pesar de los problemas de insuficiente cobertura, elevada desigualdad de ingresos, bajos salarios e informalidad fueron más audaces en la reforma a sus sistemas de pensiones; pero sin una estrategia global que involucrara una política fiscal y de empleo.

La experiencia chilena exhibió el conflicto entre el funcionamiento del sistema de capitalización individual y el mercado de trabajo; la equidad y solidaridad, la evolución de las necesidades de los individuos y la sociedad. Por tanto, ha representado una solución bastante extrema con tres grandes desafíos: cobertura, costos administrativos y fiscales (por la transición).

Suecia resultó ser más escéptica a la implantación del sistema de capitalización individual plena, no obstante, las diferencias de ingresos relativamente bajas, debidas parcialmente a la alta cobertura del sistema. Sin abandonar el sistema de reparto, buscó una alternativa que compatibilizara la existencia de un nivel básico de protección, diversificara los riesgos de los participantes en la rentabilidad económica y financiera, esto es, se dio a la

tarea de resolver los problemas objetivos de su sistema, sin añadir otros como el desmantelamiento de la protección, planteado como estrategia.⁵⁶⁰

Las lecciones internacionales han reforzado la necesidad de alejarse del diseño de un sólo pilar en materia de sistema de pensiones y, en su lugar, se hace necesario un planteamiento global que abarque un amplio abanico de medidas destinadas a asegurar la capacidad de éstos para cumplir con sus objetivos sociales, en donde tendrán que interactuar necesaria y positivamente las políticas de empleo, económicas y de protección social.

Por su parte, la reforma sueca deja importantes enseñanzas: se puede hacer un cambio radical en un sistema de pensiones público maduro. Técnica y políticamente es posible establecer un sistema de reparto financieramente estable y con ajuste automático, con ello, se contradice la idea de que sólo la privatización hace posible reorientaciones políticas más profundas.

Al incorporar como innovaciones, los divisores anuales para el cálculo de la pensión, los mecanismos de estabilización financiera automática y un balance contable del sistema de reparto, se presenta como una alternativa a las continuas reformas-ajuste (paramétricas,⁵⁶¹ pero, convenientemente acompañada de una política fiscal y de empleo.

⁵⁶⁰ La tendencia en los países europeos ha sido por un lado, hacia sistemas de pilares con bases solidarias y, por otro, el replegarse de la justicia individual hacia el tercer pilar de ahorro voluntario, usualmente con garantía empresarial y presencia asociada a los términos de contratación. Los principios de equidad y solidaridad continúan presentes como objetivos a cumplir.

⁵⁶¹ Algunos opinan que el sistema de cuentas nacionales resulta ser más apropiado para países con mayores niveles de desarrollo económico, amplia cobertura de la población económicamente activa, ingreso promedios, altas tasas de contribución (20% ó 30%) y una mayor proporción demográfica de las personas en edad de retiro.

El sistema ha despertado gran interés, sorpresa y confusión en la comunidad internacional de expertos en pensiones y de planificadores de políticas.

El Banco Mundial reconoce que la experiencia sueca ofrece enseñanzas valiosas para todos los países por la incorporación de las cuentas nocionales y la reforma integral de su sistema de pensiones.⁵⁶² Considera que reformar siguiendo los lineamientos del modelo (si se hace bien) es probablemente la menor manera de reestructurar un sistema tradicional de beneficio definido, dentro de una estructura de múltiples pilares (asegurando la redistribución a través de transferencias explícitas al interior del componente nocional y tener provisiones complementarias capitalizadas para permitir a las personas compensar, a través de ahorros individuales, la tasa de reemplazo).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que es un buen ejemplo de integración de los diferentes componentes, por comprender dos elementos contributivos (un modelo de cuentas nocionales y otro de capitalización individual), complementados por un límite inferior financiado con fondos de rentas generales. Además, porque para lograr una interacción adecuada entre ambos componentes (contributivo y pensión mínima) estableció un mecanismo gradual de reducción de beneficios no contributivos. Con esta combinación no sólo acota los costos de transición sino que facilita la diversificación de los riesgos.

La Unión Europea lo acepta como una estrategia de reforma de los sistemas de pensiones que ofrece perspectivas favorables para la viabilidad financiera, la atención a las presiones demográfico-económicas sin generar cargas adicionales para las futuras generaciones y una protección eficaz.

⁵⁶² Banco Mundial, Comunicado de Prensa No. 2006/266/HD, febrero, 2008, http://web.worldbank.org/WBISTE/EXTERNAL/BANCO_MUNIDAL/NEWSSPANISH/

Además, considera que la reforma basada en un sistema nocional al estilo sueco (como un concepto más amplio, basado en pilares, en lugar de forma aislada) propicia la eliminación de los obstáculos que impiden la movilidad entre profesiones, países y regiones, lo cual la convierte en una opción interesante en zonas de integración económica.

En suma, se ha reconocido que el modelo genera grandes expectativas, empero su aplicación depende de varias cuestiones importantes, en particular, de estar bien administrado políticamente. Asimismo, se considera que puede ser sostenible desde el punto de vista financiero, pero su aplicación puede plantear dificultades por razones tanto técnicas como políticas.

La posibilidad de aplicar la experiencia sueca en América Latina implicaría considerar el contexto dentro del cual funciona (tanto el componente nocional como el de capitalización individual). Suecia es un país relativamente pequeño. En los países de la región, el mismo podría tropezar con problemas planteados por las dimensiones de población que aumentarían la dificultad para administrarlo.

En efecto, la aplicación del sistema de cuentas nocionales en Latinoamérica conllevaría a una capacidad gubernamental muy alta: a) económica para mantener a estabilidad macro, b) política para hacer creíbles en el largo plazo las promesas en relación con las prestaciones; c) institucional básica para ingresar las contribuciones y llevar un adecuado registro individual para cada cuenta nocional de los trabajadores y d) institucional avanzada para detectar oportunamente los cambios en las expectativas de vida a fin de hacer adecuaciones necesarias en los ajustes actuariales de las prestaciones.⁵⁶³

⁵⁶³ Barr, “Reforma a la...”, *op. cit.*

Además de considerar los aspectos económico-demográficos en la adopción del modelo de cuentas nocionales, existen varios elementos a determinar y considerar. Las leyes deben fijar bases para calcular el factor de división para alcanzar la sostenibilidad financiera y la equidad actuarial, decidir la tabla de mortalidad a usar, así como el tipo de interés o tanto nocional a aplicar en la acumulación de los recursos, establecer elementos redistributivos, crear un fondo de reserva como mecanismo de balance para financiar las obligaciones heredadas del sistema reformado (el cual no debe ser utilizado para fines distintos) y no subestimar los requisitos administrativos sustanciales para operar la estructura.

También se debe determinar si se separan los factores de división entre hombres y mujeres (tal como se hace en la capitalización real), o si se usa algún factor de la conversión común, que promedie la esperanza de vida para los hombres y las mujeres, tal como suele aplicarse en los sistemas de reparto tradicionales (como las mujeres viven más, el empleo de la esperanza de vida incrementa el valor de la renta vitalicia para ellas y reduce la de los hombres).

Adoptar todos estos aspectos de manera incorrecta o arbitrariamente por los políticos puede dar lugar a una sub-optimización del modelo de cuentas nocionales.

Por lo que hace al componente de capitalización individual, el colocar todas las cotizaciones de un año en los fondos comunes de inversión puede funcionar en un país pequeño, pero no en uno de mayor población, a causa del efecto que produce sobre los mercados financieros.

CAPÍTULO SEIS

VIABILIDAD SOCIAL Y FINANCIERA DE LAS PENSIONES DE VEJEZ

I. ¿ENFOQUES MATIZADOS O SOCIALES?

El problema del financiamiento de las pensiones aunado a las transformaciones estructurales del mercado laboral y a las necesidades de la nueva economía, propiciaron la construcción de planteamientos doctrinales en la materia; uno, como la “capitalización individual”, que supone una separación de la concepción que les dio origen a los sistemas de pensiones, otro, como el de “cuentas nocionales”, entre ellos, el modelo sueco que surge dentro del propio marco de la protección social.⁵⁶⁴

Las enseñanzas de ambos modelos han demostrado que los sistemas de pensiones responden a condiciones (perspectivas demográficas, capacidad fiscal y regulatoria, tamaño de los mercados financieros y de capitales de cada país) y metas nacionales particulares (cobertura y alcance de las pensiones obligatorias).

Particularmente, los resultados de la experiencia chilena y de las reformas en la región que implicaron un repliegue de la protección social, al

⁵⁶⁴ En el camino se dieron en algunos países, soluciones parciales enfocadas en la necesidad de resolver los problemas objetivos de financiamiento de las pensiones; empero sin añadir otros que condujeran a perjuicios sin beneficio para ninguno.

incorporar nuevos elementos en la gestión, estructura, financiamiento de las prestaciones así como en su regulación y supervisión, además de focalizarse en la interacción de los factores financieros del sistema con la estructura macroeconómica sobre la que actúan, han demostrado lo equívoco de la privatización como elemento principal de las prescripciones internacionales en los sistemas de pensiones.

El momento de interrumpir el debate en la pugna entre el sistema de reparto y el de capitalización individual ha llegado, para hacer un llamado de precaución y realismo. En efecto, el cambio en las ideas ya empezó, con miras a ofrecer nuevos enfoques para orientar la futura evolución de la protección social, específicamente, el de su núcleo fundamental: los sistemas de pensiones. No debe olvidarse que éstos juegan un papel fundamental para resolver institucionalmente un problema esencial de los individuos (determinar el nivel de vida). A través de ellos, la sociedad construye mecanismos y establece compromisos que limitan los riesgos involucrados en la imprevisión personal o ante la falta de capacidad contributiva de las personas, además, desempeñan un papel económico decisivo, por lo que los retos a enfrentar no pueden ignorarse.

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

Bajo este contexto, este capítulo tiene como objetivo, en primer lugar, presentar el viraje de significados y tendencias para recuperar los objetivos sociales de los sistemas de pensiones y atender sus problemas de viabilidad financiera, en segundo lugar, mostrar la aplicación práctica de los actuales lineamientos en la materia, en sistemas que marcarán las pautas a seguir y,

por último, ofrecer un panorama sobre los posibles cambios en la protección social y políticas públicas en materia de pensiones de vejez.

II. ORIENTACIONES INTERNACIONALES

1. POSICIÓN ACTUAL DEL BANCO MUNDIAL

Con base en la evaluación de los resultados de las reformas a los sistemas de pensiones, realizadas en la década de los 90 en América Latina, bajo su primera orientación a favor de sistemas privados de ahorro individual obligatorio (caracterizados por cotizaciones definidas, capitalización plena y administración privada),⁵⁶⁵ las críticas a los sistemas tradicionales aún vigentes, las lecciones aprendidas y una mayor comprensión del problema pensionario, en los informes de 2004 y 2005 “*Cumpliendo la promesa de seguridad social de los ingresos en la vejez en América Latina*” y “*Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*”, el Banco Mundial muestra un cambio en el marco de su pensamiento y prioridades, que se resume en los siguientes puntos.

- Reconoce que el aspecto fiscal orilla a las reformas (es el gran disparador aunque existen otras necesidades también a cambiar más allá de este aspecto) e implica un efecto de exclusión en otros costos como la educación y la salud.⁵⁶⁶ Asimismo, acepta que los sistemas continúan prometiendo más de lo posible, por ende, han resultado ser injustos, con baja

⁵⁶⁵ Los préstamos se dirigieron a reformas caracterizadas por un segundo pilar obligatorio dominante.

⁵⁶⁶ Cfr. Holzmann, Robert y Hinz, Richard, *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*, (Old age income support in the twenty-first century: an international perspective on pensions systems and reform), Washington, D.C., Banco Mundial, 2005. Gill, I, Packard, T, Yermo, J, *Cumpliendo la promesa de seguridad social de los ingresos en la vejez en América Latina* (Keeping the promise of social security in Latin América), Washington, D.C., Banco Mundial, Stanford University Press, 2004.

cobertura y no sólidos financieramente, incluso los recientemente reformados.⁵⁶⁷

- Reitera en el informe de 2004, algunas cuestiones fundamentales de su informe de 1994; pero también pone en tela de juicio ciertos presupuestos y recomendaciones señalados en el documento del 94. Igualmente, reconoce la existencia de graves problemas con los que tropezaron las reformas latinoamericanas.

- Acepta varias deficiencias, al reexaminar los argumentos técnicos (económicos y actuariales) en pro de la privatización radical: su orientación estuvo influenciada por consideraciones respecto a la sostenibilidad fiscal; las reformas de segunda generación desvirtuaron el propósito de los sistemas de pensiones al centrarse en exceso en el pilar privado, en donde la equidad y los problemas de las personas mayores quedaron relegadas a un segundo plano.

- Admite no haber enfatizado en la necesidad de un marco macroeconómico y financiero como condición para la introducción de una reforma basada en la capitalización individual,⁵⁶⁸ por ello, los países que introdujeron el sistema no han logrado mejorar la cobertura y dejan a muchas personas sin protección; han creado efectos adversos desde el punto de vista de la equidad; los costos administrativos resultaron deficientes y, en algunos casos, generaron considerables presiones fiscales a corto plazo,

⁵⁶⁷ Holzmann, Robert, “Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas”, *Fortalecimiento de los nuevos sistemas provisionales: El rol de cada pilar en la solución del problema de las pensiones*, Santiago, CIEDESS, 2005, p. 230.

⁵⁶⁸ Cfr. Lamandany, Rubén y Demarco, Gustavo, *La asistencia del Banco Mundial a las reformas de sistemas de pensiones: La experiencia de la última década*, CEPAL, 2002.

ligadas a la transición, las cuales pueden provocar serios problemas de liquidez.⁵⁶⁹

Con base en la evaluación empírica chilena (y también la ya realizada a los otros países de la región), el Banco Mundial ha modificado su postura y flexibilizado sus orientaciones. En efecto, en la revisión y extensión de su propuesta inicial plasmada en el informe de 2005, como una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y sus reformas, sugiere cinco directrices.⁵⁷⁰

1. Una mayor comprensión de las necesidades y la consideración de criterios más allá de la presión fiscal y aspectos demográficos, como tomar en cuenta:

a) Los cambios socio-económicos⁵⁷¹ y las oportunidades de la globalización,

b) Comprender los límites y otras consecuencias de la participación obligatoria en los sistemas de pensiones, particularmente respecto de los de bajos ingresos, para los cuales otros riesgos diferentes a la vejez pueden ser más inmediatos y más fuertes,

c) Reevaluar la importancia y limitación del pilar de capitalización individual, para enfrentar el envejecimiento de la población ligándolo con la oferta laboral y el retiro tardío.

Dentro de los cambios socioeconómicos plantea considerar el:⁵⁷²

⁵⁶⁹ Concluye que a pesar de una reducción de la deuda implícita de pensiones proyectada, el sostenimiento fiscal dista de estar asegurado. Las reformas han creado obligaciones tanto implícitas como explícitas, por lo que habrá un exceso en los costos de transición inicialmente simulados.

⁵⁷⁰ Holzmann y Hinz, *op. cit.*, pp. 18-20, 59-64.

⁵⁷¹ El Banco Mundial reconoce como un fracaso la existencia de sistemas de pensiones poco sólidos financieramente, porque han olvidado al adulto mayor vulnerable en un escenario de bajo presupuesto.

⁵⁷² Holzmann, Soporte..., *op. cit.*, p. 231-232.

a) Envejecimiento de la población. Adaptarse a la creciente expectativa de vida, fomentar el mayor tiempo de permanencia en la fuerza de trabajo y como contribuyente del sistema. Esto implica, una separación entre las pensiones de vejez respecto de las de invalidez.⁵⁷³

b) Incremento de la participación femenina en la fuerza laboral. Replantear las pensiones por viudez tradicionales y el trabajo a tiempo parcial.⁵⁷⁴

c) Aumento de las tasas de divorcio. Establecer derechos de pensión independientes con movilidad, a través de la individualización con pilares de capitalización.⁵⁷⁵

Respecto de las oportunidades de la globalización, sugiere tomar en cuenta:

a) Mayor flexibilidad y movilidad laboral. Requiere la movilidad de las personas entre profesiones, el sector público y el privado, estados y regiones.⁵⁷⁶

b) Integración a los mercados financieros mundiales. Una estructura de beneficios y financiamiento que permita la migración y la transferencia de prestaciones.⁵⁷⁷

2. Asignar prioridad absoluta al pilar de protección contra la pobreza, en lugar del de ahorro obligatorio.

⁵⁷³ Desde el pasado han estado unidas y bajo la misma fórmula, pues la pensión de vejez era considerada un tipo de pensión por invalidez generalizada.

⁵⁷⁴ Cuando se conceptualizaron los sistemas, se consideró al hombre proveedor de su familia, en donde la esposa estaba en casa al cuidado de los hijos.

⁵⁷⁵ Se estima que al ser tan elevadas las tasas de divorcio, sólo perdurará el 50% de los matrimonios, en consecuencia, un gran número de personas vivirán solas. Esta situación obliga a ver las pensiones en forma individualizada, independientemente de si se vive o no con otros.

⁵⁷⁶ Se afirma que la flexibilidad y movilidad laboral se ven entorpecidas en aproximadamente el 50% de los países del mundo, por la separación de los sistemas de pensiones entre trabajadores del sector público y del privado.

⁵⁷⁷ Holzmann y Hinz, *op.cit.*, pp. 63-64.

La incorporación de un pilar solidario contra la pobreza, es la primera recomendación, a causa de la poca atención brindada a los problemas de las personas mayores, durante estos dos decenios, por parte de los países que siguieron la orientación de 1994. La baja cobertura identificada por el organismo internacional, en las encuestas de hogares realizadas en el período de 1997-2002, mostró que sólo tres países (Chile, Argentina y Costa Rica) comprendían la protección de esos individuos en un 33% a 66%, en los seis países restantes la proporción variaba entre el 9% y 20%.

Este panorama alertó al ente financiero sobre el riesgo de la reducida cobertura y la generación en el futuro de una elevada proporción de ancianos desprotegidos, a pesar de que los países de la región tienen las condiciones fiscales y administrativas para otorgar esa función protectora.⁵⁷⁸ La propuesta del pilar de protección a la pobreza busca proteger a los pobres permanentes al igual que a los trabajadores del sector informal así como a los formales que lleguen a la vejez con recursos insuficientes o no sean elegibles para una pensión contributiva.

Asimismo, con este pilar el Banco Mundial sugiere el otorgamiento de subsidios como una política para avanzar hacia la equidad de género, pues admite que, debido a una esperanza de vida más prolongada de la mujer y al hecho de usarse tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, la pensión recibida por ésta ha sido inferior a la del hombre, aún cuando ambos se retiran a la misma edad.⁵⁷⁹

3. Mayor conocimiento de la diversidad de enfoques multi-pilares, la formulación de cada uno y el balance apropiado entre éstos, en respuesta a

⁵⁷⁸ Gill, I, Packard, T, Yermo, J, *Cumpliendo la promesa de seguridad social de los ingresos en la vejez en América Latina (Keeping the promise of social security in Latin América)*, Washington, D.C., Banco Mundial, Stanford University Press, 2004, pp. 6, 10,99, 219-230.

⁵⁷⁹ *Ibidem*, pp. 72-74.

circunstancias y necesidades particulares (hay un reconocimiento de que se requieren determinadas condiciones para un cambio de sistema).

4. Mejor comprensión acerca de la importancia de las condiciones iniciales para establecer el potencial y las limitaciones dentro de las cuales la reforma es realizable: conocer el sistema heredado, el entorno económico, institucional, financiero y político de un país, para determinar las pautas y alcance de la reforma.

5. Considerar las innovaciones en el diseño e implementación en pensiones lideradas por algunos países, tanto en los esquemas de reparto como en el de capitalización individual (la postura es más abierta).

Bajo estos cinco puntos, la nueva posición del organismo internacional se presenta en una forma más flexible a diferentes opciones, en donde estima.⁵⁸⁰

- Los objetivos de los sistemas de pensiones de vejez.
- La estructura multi-pilar. Pone énfasis en:
 - a) El establecimiento de un pilar cero o básico (red de protección social para pobreza en la vejez financiada con impuestos).
 - b) Un cuarto pilar para la construcción de esquemas optativos de apoyo a la familia y a los excluidos en la tercera edad.
- Ratifica como el eje principal, al pilar de capitalización individual⁵⁸¹ perfeccionado⁵⁸² y en condiciones apropiadas, para ocupar una

⁵⁸⁰ La nueva posición del Banco Mundial fue sometida a discusiones ante la comunidad internacional de expertos en pensiones, en las Asambleas Generales de la Asociación Internacional de Seguridad Social (Beijing, 2004) y la Organización Internacional del Trabajo (Ginebra, 2004) así como frente a especialistas de diversos países (Nicholas Barr, Salvador Valdés Prieto, Axel Boersch-Supan, por citar algunos). Cfr. Holzmann, Robert y Hinz, Richard, *Soporte del ingreso, op. cit.*

⁵⁸¹ El Banco Mundial sugiere que cuando las condiciones sean propicias se opte por la capitalización individual de las pensiones futuras, por resultar ventajoso tanto política como económicamente. Señala que puede establecerse en cualquiera de los pilares, previo análisis de costos y prestaciones, pues los

posición preponderante en cualquier sistema en el mundo a fin de responder al mercado laboral, sector financiero y economía política de diferentes sectores poblacionales en el mundo.

- Criterios para juzgar y otorgar apoyo financiero a una propuesta de reforma.

1.1. OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE VEJEZ

El Banco Mundial ha explicitado los objetivos sociales y económicos de los sistemas de pensiones de vejez. Destaca la relevancia de los principales fines de éstos (aliviar la pobreza y suavizar el consumo) y de la meta más amplia de protección social.

Objetivo Primarios: Sociales. Como objetivo o meta principal, indica que los sistemas deben otorgar beneficios *adecuados, financiados, sustentables y robustos*, además de buscar implementar programas de mejoramiento del bienestar de una manera apropiada para el país.⁵⁸³

1. **Adecuados.** Proporcionar seguridad de ingreso básica y alivio de la pobreza en la tercera edad en toda la amplitud del espectro de la distribución del ingreso.⁵⁸⁴
2. **Financiables.** Capacidad de los individuos y la sociedad de financiar las pensiones, no tener una indebida distribución de los imperativos económicos o llevar a una situación fiscal insostenible.⁵⁸⁵

beneficios netos no se aseguran en forma automática y la manipulación política puede volverlo ilusorio, esto es, los límites del mismo son evidenciados en algunas circunstancias.

⁵⁸² Reconoce la necesidad de realizar mejoras a los pilares de capitalización, para que el sector financiero permanezca en el negocio los próximos veinte, treinta o cincuenta años.

⁵⁸³ Holzmann, Soporte..., *op. cit.*, pp. 237-238.

⁵⁸⁴ El Banco Mundial indica que una meta de tasa de reemplazo para un trabajador típico sería del 40%, para mantener los niveles de subsistencia durante el retiro. Los de menores ingresos requerirán tasas más altas, en tanto, los de mayores ingresos, más bajas.

3. **Sustentables.** Solidez financiera del sistema y capacidad de mantenerse en un nivel previsible, esto es, que no requiera de alzas de contribuciones en el futuro, recortes de beneficios, ni grandes e imprevistas transferencias del presupuesto no previstos en el diseño.
4. **Robustos.** Posibilidad para resistir impactos y contingencias de orden económico, demográfico e inestabilidad política.⁵⁸⁶

Objetivos secundarios: Económicos. Crear efectos de desarrollo económico a través de la minimización de los impactos negativos (en los mercados laborales y en la estabilidad macroeconómica) y multiplicación de los positivos en el aumento del ahorro nacional y la promoción de los mercados financieros, pues los sistemas de pensiones tienen una repercusión importante en el nivel y crecimiento del PIB y en la distribución de los recursos (los ingresos de los pensionados, tanto los financiados como los que no lo son, se sufragan esencialmente con el PIB del país).⁵⁸⁷

1.2. ESTRUCTURA MULTI-PILAR

El Banco Mundial reconoce que cuenta con un mejor entendimiento de las posibilidades; pero también de las limitaciones de los sistemas obligatorios formales así como de los pilares de capitalización individual, de las condiciones del país (presiones específicas, sistema heredado y ambiente, probable o no, de una propuesta de reforma), de las innovaciones

⁵⁸⁵ Considera que el límite de contribución obligatoria en los países bajos puede ser del 10% y en los medianos y altos con estructuras de recaudación desarrolladas puede ser del 20%. Lo anterior, debido a que aunque parecieran deseables tasas de reemplazo altas, éstas tienen un costo: a) directo, se manifiesta en contribuciones mayores, que impiden gastos en otras necesidades, b) indirecto, mayores incentivos para evadir las cotizaciones, optando por actividades del sector informal, con consecuencias negativas para las pensiones, sostenibilidad presupuestaria y crecimiento económico.

⁵⁸⁶ El sistema debe ser diseñado para aguantar los problemas tomando en cuenta explícitamente la estabilidad anticipada del medio ambiente donde será implementado. Para ello, se requiere de un análisis creíble del financiamiento de la reforma a través de toda una gama de escenarios probables y durante todo el plazo requerido para su maduración y lograr su estabilidad a largo plazo.

⁵⁸⁷ Holzamnn, Soporte, *op. cit.*, p. 233.

introducidas por otros países, como el sistema de cuentas nacionales en Suecia (de enseñanzas valiosas y la reforma integral del mismo).

Por ello, propone una estructura de cinco pilares⁵⁸⁸ al considerar que este diseño aumenta la capacidad de tratar con los diversos objetivos de los sistemas de pensiones: reducción de la pobreza, ingresos en la vejez y enfrentar más efectivamente los riesgos de tipo económico, político y demográfico, cuyo resultado será un ingreso en la vejez más eficaz y eficiente, pero además por ajustarse a las necesidades de los diferentes grupos: pobres, trabajadores del sector formal y los informales.

Los principales cambios en la posición del Banco Mundial observados en su actual propuesta, se refieren al mayor énfasis en la provisión de un ingreso básico para los adultos mayores así como al papel de los instrumentos de mercado para suavizar el consumo de los individuos, tanto dentro como fuera de los esquemas obligatorios de pensiones: pilares cero y cuarto.⁵⁸⁹

1. "Pilar cero" o no contributivo, en forma de un beneficio universal fijo,⁵⁹⁰ pensión social o programa de asistencia social, que proporcione un nivel mínimo de protección, con responsabilidad y gestión pública;⁵⁹¹

⁵⁸⁸ Destaca las ventajas en los diseños multi-pilares con un elemento de capitalización, cuando las condiciones sean apropiadas, pero reconoce cada vez más que un rango de elecciones puede ayudar al responsable de política a lograr una protección efectiva en la vejez de una forma fiscalmente responsable.

⁵⁸⁹ Holzmann y Hinz, *op. cit.*, pp.15, 16, 21 y 76.

⁵⁹⁰ Las personas recibirán un monto de dinero basados en la edad y en la residencia. El pilar cero se dirige a la atención de individuos de 70 años o más

⁵⁹¹ El Banco Mundial señala que la viabilidad y forma específica, el nivel, la elegibilidad y el desembolso de beneficios dependerán de la prevalencia de otros grupos vulnerables, de la disponibilidad de recursos presupuestales y del diseño de los elementos complementarios del sistema de pensiones.

2. "Primer pilar" contributivo, vinculado a diversos niveles de ingresos y que sirva para reemplazar parte de los mismos;⁵⁹²
3. "Segundo pilar" obligatorio, esencialmente de una cuenta de ahorro individual, que puede establecerse de distintas maneras y administrada por entidades privadas,⁵⁹³ con el objeto de complementar las prestaciones básicas, proveer tasas de reemplazo razonables para grupos de altos ingresos y, a la vez, restringir los costos fiscales del componente básico.
4. "Tercer pilar" voluntario, consistente en acuerdos a adoptarse de muchas formas (individuales, patrocinados por el empleador, prestación concreta, cotización definida); pero básicamente flexibles y de carácter discrecional;⁵⁹⁴ y
5. Fuentes de apoyo informal intra-familiar o intergeneracional, de ayuda financiera y no incluido el acceso a la asistencia de salud y a la vivienda, para las personas de edad.⁵⁹⁵

El organismo internacional acepta que las alternativas o elecciones de cada uno de los pilares, dependerán de las consideraciones específicas de cada país, necesidades especiales de los esquemas, entornos, capacidad administrativa y desarrollo de los mercados financieros.

⁵⁹² Aborda los riesgos de miopía del individuo, de ingresos bajos y de horizontes de planteamientos inapropiados, atribuibles a la esperanza de vida y del mercado financiero.

⁵⁹³ Somete a los participantes a la volatilidad, costos de transacción altos y riesgos demográficos.

⁵⁹⁴ Compensa las rigideces de los otros dos pilares, empero implica riesgos financieros y de administración como consecuencia del manejo privado de los recursos.

⁵⁹⁵ Está consciente de la existencia de muchas formas en que los pilares pueden formularse e igualmente, de la no presencia del total de ellos, en un país en todo momento.

1.3. PILAR DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

El Banco Mundial reconoce que ha identificado una serie de buenas y mejores prácticas (lo que funciona y no) en los pilares de capitalización, empero, existen asuntos pendientes y la búsqueda de soluciones continúa en áreas como el diseño de éstos y su relativo peso así como en los aspectos de sustentabilidad financiera, administración y economía política.⁵⁹⁶

Entre los temas que detectó con severas fallas y, por ende, propone medidas para su mejoramiento y gestión del riesgo, se encuentran: el no pago de cotizaciones, la no competencia, comisiones y costos administrativos altos, regulación y supervisión insuficiente.

Pago de cotizaciones. Advierte sobre la facilidad con que se evade la obligación de cotizar en los países latinoamericanos y acepta deberse en parte al nivel de éstas, por ello, recomienda:

- Reducir las cotizaciones y salarios máximos imposables vinculados al segundo pilar de ahorro obligatorio.⁵⁹⁷
- Fijar una cotización mínima para lograr una pensión básica y otorgar más importancia al tercer pilar voluntario.

Con estas dos medidas, sostiene el organismo, se aumentará el pago de los afiliados de bajos ingresos y de los trabajadores jóvenes. Asimismo, los afiliados gozarán de libertad de decisión en cuanto a su voluntad de

⁵⁹⁶ En Banco Mundial considera que se requiere una profunda comprensión de la economía política de la reforma pensional para su éxito y sostenibilidad. Ello, implica el desarrollo del compromiso, consenso y la implementación.

⁵⁹⁷ Fijar una cotización mínima para lograr una pensión básica y otorgar más importancia al tercer pilar voluntario permitirá a los afiliados gozar de la libertad de decisión en cuanto a su voluntad de cotizar y al monto de su aporte así como la elección de administradoras y las formas en que desean ahorrar.

cotizar, al monto de su aporte y también podrían escoger a las administradoras y las formas en que deseen ahorrar.⁵⁹⁸

Competencia entre las administradoras. Señala como fallas: a) ser una industria “oligopólica”, b) tener una reglamentación estricta y restricciones rigurosas con relación a la transferencia (creando una clientela cautiva, institucionalizando de facto un oligopolio) y c) la concentración, pues en 2003 era del 100% en tres de las administradoras más grandes de dos países y de 71% a 86% en otros cuatro, de tal suerte, que la industria es cualquier cosa, menos competencia, por tanto, recomienda:

- Dar acceso al mercado a entidades financieras que posean una red nacional e incluir fondos mutuos y compañías de seguros, sobre todo, en el tercer pilar.⁵⁹⁹

Comisiones y gastos administrativos. Afirma que las comisiones continúan siendo elevadas para una gran proporción de la población. Dentro de las nuevas políticas en este punto, sugiere:

- Fijar un tope, tener un sistema de recaudación centralizado y reitera propiciar una mayor competencia mediante el acceso al mercado a otras entidades financieras.⁶⁰⁰
- Limitar los incentivos de publicidad por medio de vueltas “ciegas” o restricciones a los traspasos.
- Promover el uso de opciones de inversión pasivas, elección del empleador del administrador y licitación para adjudicar la gestión de los recursos de los afiliados.

⁵⁹⁸ Gill, “Cumpliendo ...”, *op. cit.*, pp. 13, 194-196.

⁵⁹⁹ *Ibidem*, pp. 196-206.

⁶⁰⁰ Mesa Lago, Carmelo, “Evaluación del informe cumpliendo la promesa del Banco Mundial”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 58, núms. 2-3, 2005, p. 112.

Regulación y supervisión. Como reglamentación mínima los pilares de capitalización deben contar con:

- Apropiaada licencia y requerimientos de capital para las administradoras,
- Completa segregación de los activos de las pensiones de las otras actividades de los auspiciantes y empresas administradoras,
- Utilización de un custodio externo,
- Aplicación de reglas de valoración de activos y cálculos de las tasas de retorno transparentes y ampliamente aceptadas,⁶⁰¹ y
- Disponer de funcionarios independientes desde el punto de vista operacional, proactivos, bien remunerados y profesionales.

1.4. CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE UNA PROPUESTA DE REFORMA

El Banco Mundial, con base en la experiencia adquirida producto de los resultados de las reformas de los años noventa (que estuvieron mal adaptadas a las condiciones de los países donde fueron asumidas, a saber: pequeños mercados financieros, poco conocimiento en la reglamentación de estos, el descuido a temas significativos como mejorar la recaudación, solucionar las desigualdades entre sexos y prepararse para enfrentar los efectos del envejecimiento) así como los objetivos de los sistemas de pensiones determinados por el mismo, ha fijado criterios de contenido y del proceso para juzgar la propuesta de una reforma y, por ende, otorgar apoyo financiero:⁶⁰²

⁶⁰¹ Dentro de las regulaciones controvertidas (persiste la duda de cuándo y cómo deben implementarse) se encuentra: a) controles en la estructura del mercado y la elección de portafolios por sus afiliados, b) estándares para el financiamiento mínimo de los beneficios definidos, c) requerimientos de inversión o limitaciones específicas a categorías específicas particulares de activos, d) reglas de movilidad, rentabilidad o requerimiento de la mínima tasa de retorno y garantía.

⁶⁰² Las metas y criterios deben ser cumplidos en los procesos de reforma para que el Banco Mundial provea apoyo financiero y de otro tipo.

a) Criterios de contenido. Juzgan la solidez de una propuesta de reforma en comparación con los arreglos existentes:⁶⁰³

1. **Objetivos sociales.** Proporciona protección razonable contra los riesgos de la pobreza en la tercera edad al distribuir eficientemente los recursos para el adulto mayor, otorga estabilidad social, proporciona incentivos iguales y considera la igualdad de género, el costo de transición está repartida equitativamente inter e intra generacionalmente.
2. **Entornos macro y fiscal soportan la reforma.** Se realizaron y evaluaron concienzudamente las proyecciones financieras en el largo plazo, bajo diversos escenarios económicos. Su financiamiento impone límites razonables a los recursos tanto del sector público como del privado, es consistente con los objetivos macroeconómicos y los instrumentos de que dispone el gobierno.⁶⁰⁴
3. **Administración del nuevo sistema multipilar.** El gobierno cuenta con la infraestructura institucional y capacidad de implementar y gestionar elementos de la reforma administrados públicamente. El sector privado está suficientemente desarrollado para operar las instituciones financieras requeridas en algún pilar de gestión privada.
4. **Creación de instituciones.** De regulación y supervisen del sistema o de los pilares, sean, componentes administrados pública o privadamente.

b) Criterios para el proceso de la reforma. El Banco Mundial indica que la experiencia mostró poner mayor énfasis en el proceso y el entorno

⁶⁰³ Holzmann y Hinz, *op. cit.*, pp. 24-25 y 102-108.

⁶⁰⁴ El Banco Mundial ha desarrollado un modelo genérico de pensiones llamado Herramientas de Simulación de Opciones de Reformas de Pensiones (*Pension Options Simulation Toolkit*, PROST).

político al resultar determinantes, por ende, considera tres criterios centrados en.⁶⁰⁵

1. Construcción del Compromiso. La reforma debe ser creíble y de largo plazo por parte del gobierno, estar acorde con los lineamientos de economía política del país y ser suficientemente estables las condiciones políticas en las cuales se implantará a fin de que sea completa y pueda llegar a su madurez.
2. Consenso. La reforma debe ser preparada por el propio país, sus políticos y expertos. Asimismo, ser comunicada eficazmente a la población y, por tanto, aceptada por ésta, es decir, el apoyo público debe provenir del mismo país y creer en dicho cambio.⁶⁰⁶
3. Implementación. Tener la suficiente capacidad para construir e implantar la reforma, pues no sólo se requiere un cambio en las leyes sino también en la manera de proporcionar la pensión, lo que implica modificaciones en la gobernabilidad, recaudación de contribuciones, registros, información acerca de los afiliados, administración de activos, regulación y supervisión, así como pago de beneficios.⁶⁰⁷

En cuanto a las diferentes opciones de procesos de reforma, en la actualidad el Banco Mundial también considera las reformas-adequación parciales o radicales como el sistema de cuentas nocionales al estilo sueco, las reformas-refundación como la capitalización individual perfeccionada o capitalización con administración pública.⁶⁰⁸

⁶⁰⁵ Holzmann y Hinz, *op. cit.*, pp. 25-26, 39-40, 104-106.

⁶⁰⁶ Considera que aún la reforma mejor preparada desde el punto de vista financiero, fracasará sin no refleja las preferencias del país y no es creíble a la población en general. La creación de conciencia de la problemática entre los políticos y la población es un reto para cualquier cambio.

⁶⁰⁷ La adopción de un marco legal es solamente una mínima parte de la tarea.

⁶⁰⁸ El financiamiento está centralizado en un fondo administrado por el gobierno y el manejo de la inversión es subcontratado con administradoras privadas, para mejorar el agrupamiento de riesgos y mantener los costos de gestión bajos.

1.5. CRÍTICA JURÍDICA

El cambio en la nueva política del organismo internacional, con un carácter más flexible y una apertura a diferentes opciones así como el fortalecimiento del diálogo con la Organización Internacional del Trabajo (tradicionalmente opuesta a incrementar las provisiones con financiamiento exclusivamente individual, aunque también ha adoptado una postura más abierta) y con la Asociación Internacional de Seguridad Social, para determinar las áreas de acuerdo y diferencias en cuanto a objetivos, valores, supuestos y opiniones de funcionamiento, etcétera,⁶⁰⁹ exhibe la transición de una postura netamente liberal a una “intermedia liberal”.

Lo anterior, porque si bien rescata los objetivos sociales de las pensiones de vejez, por un lado, busca una legitimación transparente de la gestión privada en los sistemas de pensiones con la incorporación del pilar cero para los pobres⁶¹⁰ y, por otro, redefine la regulación de lo social hacia un bienestar mínimo con la articulación de dos componentes: público y privado.

2. RECOMENDACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

En el marco de la Unión Europea, la política en materia de pensiones corresponde a los Estados miembros, con base en el principio de subsidiariedad previsto en el artículo 5 del Tratado de las Comunidades Europeas. Sin embargo, ciertos factores exógenos, como la integración de los mercados financieros y la introducción del euro, entre otros, propiciaron la intromisión comunitaria en este tema, incluyéndolo como uno de sus

⁶⁰⁹ Holzmann y Hinz, *op. cit.*, pp. 11-107.

⁶¹⁰ Para Jaime Rosario y Ma. Eutropia Salinas, con el pilar cuatro el organismo financiero internacional, trata de legalizar y afianzar, como incipiente embrión de grandes cadenas de servicios para aprovecharse del mercado de la vejez. Cfr. El planteamiento del Banco Mundial”, Argentina, *Desde el fondo*, Universidad Nacional de Entre Ríos, núm. 38, 2005.

objetivos prioritarios:⁶¹¹ el problema de la seguridad y viabilidad de las pensiones.

En el Consejo de Lisboa de 2000, se resolvió encargar a un grupo de expertos en protección social, de alto nivel, un estudio sobre la evolución futura de la protección social en una perspectiva a largo plazo, con atención particular a la viabilidad de los sistemas de pensiones en diferentes escalas hasta el 2020 y más allá si fuera necesario. El Comité de Política Económica se encargó de presentar un informe sobre el impacto del envejecimiento sobre los sistemas públicos de pensiones, el cual previo análisis de la evolución de los gastos pensionales, concluyó sobre la insostenibilidad y la necesidad de reformas rápidas y profundas. Por su parte, el Comité de Protección Social en octubre de 2000, en su informe propuso el recurso de las pensiones privadas capitalizadas tanto en los regímenes profesionales como los personales, como instrumentos útiles para aligerar la carga de las finanzas públicas.⁶¹²

De esta forma, desde el 2000 los diversos Consejos Europeos⁶¹³ fueron definiendo principios, objetivos comunes y su progresiva puesta en práctica en los procesos de reforma del conjunto de los pilares de los sistemas de pensiones,⁶¹⁴ con miras a enfrentar los retos del envejecimiento

⁶¹¹ En el último decenio, la Unión Europea promovió el análisis de la problemática de la protección social en Europa. En su comunicación “Una estrategia concertada para modernizar la protección social, del 14 de julio de 1999, se propuso 4 objetivos: a) hacer que el trabajo ofrezca más ventajas y garantizar ingresos seguros, b) garantizar pensiones seguras y regímenes de pensiones viables, c) promover la integración social y d) garantizar una atención sanitaria viable y de alta calidad.

⁶¹² Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables*, COM, 2000, 622 final.

⁶¹³ Cfr. Conclusiones de la Presidencia de los Consejos de: Lisboa (marzo 2000); Feira (junio 2000), Niza (diciembre 2000), Estocolmo (marzo 2001), Gotemburgo (junio 2001), Laeken (diciembre 2001), Barcelona (marzo 2002).

⁶¹⁴ Los sistemas de pensiones europeos comprenden tanto regímenes públicos como privados y habitualmente se organizan en tres niveles: públicos, profesionales y planes individuales, empero la mayor parte de los ingresos de pensión proceden del primer nivel.

de la población y el retiro, a partir del 2010, de la generación del “boom demográfico”, antes de que plantearan problemas de financiamiento y así contar con un margen de maniobra para las medidas a adoptar,⁶¹⁵ independientemente de la plena responsabilidad por parte de los Estados en la determinación de sus reformas.⁶¹⁶

Los diferentes Consejos Europeos destacaron el desafío que suponía el envejecimiento de la población y sus implicaciones para el mantenimiento de pensiones adecuadas y sostenibles. En atención a ello, determinaron las medidas necesarias para garantizar que los sistemas pensionales proporcionen ingresos pertinentes financiados de manera segura, de tal suerte, que no desestabilicen las finanzas públicas ni impongan una carga excesiva a las generaciones futuras; mantengan al mismo tiempo la equidad y la solidaridad y, asimismo, respondan a la evolución de las necesidades de los individuos y la sociedad.⁶¹⁷

En este sentido, la Comisión Europea se pronunció por un planteamiento global para las reformas de los sistemas de pensiones (en sus

⁶¹⁵ A través del Método Abierto de Coordinación se explicitó la necesidad de realizar a escala europea una agenda de reforma para garantizar la existencia de pensiones adecuadas y viables a largo plazo. En este orden, se crea un marco integrado de intercambio de información sobre las estrategias nacionales (definición de objetivos comunes, supervisión periódica, elaboración de indicadores y un aprendizaje y emulación entre los Estados).

⁶¹⁶ La incertidumbre planteada por la entrada en juego de los diferentes organismos comunitarios oficiales y extraoficiales, convenció a los Estados más reticentes que habían mostrado actitudes diversas a tratar las pensiones a escala europea, sobre lo inevitable de la discusión en ese nivel. Aunque cada Estado sigue siendo responsable de sus sistemas, la orientación es aprender los unos de los otros.

⁶¹⁷ Cfr. Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables, COM, 2000, 622 final, Informe del Comité de Protección Social sobre la evolución futura de la protección social, junio de 2001; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado, COM, 2001, 362 final, Informe conjunto sobre los objetivos y los métodos de trabajo en el ámbito de las pensiones, OR.en, 14098/01, del 23 de noviembre de 2001; Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones, 6527/03 REV 2, del 3 de marzo de 2003.

tres niveles),⁶¹⁸ con un amplio abanico de medidas destinadas a asegurar a largo plazo sus objetivos sociales y económicos y, de esta forma, mantener y reforzar la confianza pública en los mismos.⁶¹⁹

A través de los diversos documentos comunitarios se postularon tres principios para la elaboración de estrategias nacionales: 1) Adecuación de los sistemas de pensiones, 2) Viabilidad financiera y c) Modernización o adaptación a las nuevas necesidades de la sociedad y de las personas.⁶²⁰ Asimismo, se establecieron 11 objetivos comunes para el cumplimiento de dichos principios.⁶²¹

2.1. ADECUACIÓN

Bajo el principio de “Adecuación de los sistemas de pensiones” y con miras a preservar la capacidad para cumplir con sus objetivos sociales, se determinó que éstos deben permitir a todas las personas mantener, en la medida de lo razonable, su nivel de vida después del retiro de la fuerza de trabajo. Asimismo, contribuir de manera coherente y complementaria a prevenir la pobreza entre las personas mayores, promover la solidaridad inter e intrageneracional, beneficiar el bienestar económico y consentir la

⁶¹⁸ La orientación de la reforma al pilar público es para controlar el gasto en las pensiones, y la de los otros dos niveles a fin de que cumplan un papel más importante en los ingresos de las personas de edad.

⁶¹⁹ Antes del 2000 varios de los Estados miembros ya habían puesto en marcha sus procesos de reformas.

⁶²⁰ Estos tres principios se definieron en el Consejo de Gotemburgo. Los trabajos relativos al primero y tercero fueron realizados por el Comité de Protección Social y el de viabilidad por el Comité de Política Económica y la Dirección General de Economía y Finanzas de la Comisión.

⁶²¹ Se establecieron en el Consejo de Laeken de 2001.

participación activa en la vida pública, social y cultural.⁶²² Para la consecución de este principio se formularon tres objetivos:

a) Prevenir la exclusión social. Establecer disposiciones sobre un mínimo de ingresos para las personas mayores, que por una causa u otra, no acumulen por sí mismas una pensión suficiente.

b) Permitir a las personas mantener su nivel de vida. Fomentar el acceso a mecanismos de segundo y tercer pilar, para contribuir de manera coherente y complementaria con el sistema obligatorio vinculado a ingresos, lo anterior a causa de que éstos tenderán a ser cada vez menos generosos, en primer lugar, por la ampliación del período del historial laboral al tomarse en cuenta los ingresos de toda la vida activa y, en segundo lugar, por los ajustes demográficos en la fórmula de cálculo de la pensión que también implicará reducción en las prestaciones.

c) Promover la solidaridad intra e intergeneracional. Evitar una redistribución injusta que beneficie a las personas con ingresos mayores. A tal efecto, se recomendó establecer mecanismos redistributivos a favor de diversas categorías mediante créditos o compensaciones (por períodos para cuidados de los hijos, enfermedad o desempleo, etcétera) y pensiones mínimas garantizadas, financiados con impuestos en el marco de sistemas vinculados a los ingresos. Asimismo, dar lugar a la redistribución entre hombres y mujeres a través del uso de coeficientes actuariales unisex.

⁶²² Comisión Europea, *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*, 6527/03 REV 2, del 3 de marzo de 2003, p. 24.

2.2. VIABILIDAD FINANCIERA

Este principio constituyó la base de la intervención comunitaria para enfrenar el envejecimiento demográfico y su incidencia en las finanzas públicas, así como en el reparto no equitativo de los recursos entre las generaciones. Para ello, la Unión Europea planteó la adopción de una estrategia polifacética, bajo los siguientes objetivos: aumento de las tasas de empleo, reducción de los niveles de deuda pública y reforma de los sistemas.⁶²³

a) Elevar los niveles de empleo. Abordar de raíz el problema de desequilibrio entre activos/pasivos, mediante el aumento del empleo, para que mayor número de personas contribuya al financiamiento de las prestaciones y, de este modo, mantengan un adecuado nivel.⁶²⁴ La orientación fue en el sentido de:⁶²⁵

- Incrementar el pleno empleo al 70%,⁶²⁶
- Aumentar la participación laboral femenina al 65%⁶²⁷ y la de las personas entre 55 a 64 años al 50 %.⁶²⁸

⁶²³ Comisión Europea, *Informe Conjunto... 2003, op. cit.*, pp. 43-88.

⁶²⁴ La solución atenuará las tensiones del acceso masivo a las pensiones de la generación del “boom” y de su esperanza de vida. Sin embargo, una parte de esos efectos son sólo a corto plazo pues el incremento de las personas empleadas dará lugar al aumento de pensionados.

⁶²⁵ Las Pautas de Orientación para el Empleo de 1998, se iniciaron en la Cumbre de Luxemburgo de 1997. Refleja un giro hacia una política más activa destinada a insertar a la gente en el empleo en lugar de transferir simplemente ingresos a las personas sin trabajo.

⁶²⁶ Mediante políticas económicas, sociales y de empleo centradas en reformas enérgicas.

⁶²⁷ Con la adopción de medidas que faciliten la conciliación de la vida laboral y familiar, pues de esta forma se supone las mujeres permanecerán en el mercado de trabajo.

⁶²⁸ A través de estimular a los trabajadores a prolongar su vida laboral y a los empleadores a conservarlos o contratar a mayores (limitar el retiro anticipado, modificar la edad de retiro o el período de cotización para obtener la pensión íntegra, introducir regímenes de retiro más flexibles, reforzar los vínculos actuariales entre cotizaciones y prestaciones). Este fue un objetivo del Consejo Europeo de Estocolmo para el 2010.

- Garantizar el nivel elevado de cualificaciones, empleabilidad y mejores condiciones de participación de ambos grupos en el mercado laboral a través de: a) consolidar los incentivos de trabajo en los sistemas de impuestos y prestaciones sociales; b) políticas activas sobre el mercado laboral y adecuación eficaz del puesto a la persona, c) calidad en el trabajo y mejor atención a la salud durante la vida laboral y d) educación y el aprendizaje permanente.

b) Prolongar la permanencia de la vida laboral (envejecimiento activo). Estos aspectos, considerados como una forma importante de aumentar la tasa de empleo en general y, por tanto, de gran contribución a la viabilidad financiera en un contexto de envejecimiento demográfico, comprenderían políticas de mercado (acuerdos flexibles de retiro y/o de trabajo a tiempo parcial), reforma a los parámetros y la estructura de los sistemas de pensiones a fin de facilitar el retiro gradual, aumentar la edad de mismo⁶²⁹ y eliminar o limitar el retiro anticipado (aplicación de reducciones actuariales o cotizaciones especiales para ese tipo de pensiones) y endurecimiento de las condiciones para invalidez).

c) Reducir los niveles de gasto en pensiones (sistema viable con finanzas sanas). Ajustar apropiadamente cotizaciones, impuestos y pensiones en forma de equilibrio justo entre activos y pensionados, con base en:

- Políticas públicas para mantener el gasto en pensiones en porcentajes del PIB compatibles con el Pacto de Crecimiento y Estabilidad.

⁶²⁹ La Comisión estima que de aumentar en un año la edad efectiva de retiro sin incrementar los derechos de pensión, el gasto público se reduciría 0.6-1 % del PIB en 2050. Esto significa que el incremento de un año en el retiro absorbería cerca del 20% del incremento medio previsto del gasto de pensiones en dicho año.

- Reducción de la deuda pública a través de una solución mixta duradera basada en pilares (fomento de los planes complementarios y pensiones privadas capitalizadas) a efecto de hacer menos dependiente al sistema del cambio demográfico y de otros vaivenes, garantizar una base de ingresos más amplia y equitativa, y aparte asegurar un amplio reparto de responsabilidades entre gobierno, interlocutores sociales e individuos.⁶³⁰

d) Evitar cargas excesivas sobre las futuras generaciones. (Ajuste equilibrado de las prestaciones y cotizaciones). Asegurar que el impacto financiero del envejecimiento se comparta equitativamente entre las generaciones. Por tanto, se sugirió:

- Evitar los dos extremos de la sobrecarga de la generación en activo: aumento de las cotizaciones y reducción de las prestaciones por debajo de un nivel adecuado.
- Crear fondos de reserva,⁶³¹ para garantizar que los niveles actuales de las pensiones puedan mantenerse o limitar su disminución, en tanto, los regímenes privados profesionales e individuales deberán compensar los niveles menores de pensiones.

e) Garantizar una gestión adecuada y sana desde el punto de vista financiero de los planes complementarios profesionales e individuales de capitalización. Asegurar por medio de marcos regulatorios apropiados que tales planes proporcionen pensiones con la eficacia, asequibilidad, movilidad y seguridad necesarias, reduciendo sus riesgos y

⁶³⁰ Comisión Europea, *Hacia una Europa para todas las edades*, COM, (1999), 221 final.

⁶³¹ Como un esfuerzo para evitar la sobrecarga de la próxima generación en edad de trabajar cuando se pensione la generación del “boom”.

costos administrativos a través de una supervisión eficaz y una gestión prudente.

2.3. MODERNIZACIÓN

En atención a este principio, la Unión Europea recomendó adaptar los sistemas de pensiones a los cambios en las necesidades de la sociedad y las personas, eliminar las causas de desigualdad entre mujeres y hombres, aumentar la transparencia y previsibilidad, facilitar información fidedigna y comprensible sobre las perspectivas a largo plazo, mejorar la base metodológica para realizar un seguimiento eficaz de las reformas y del propio sistema. Para lo anterior, fijó los siguientes objetivos:⁶³²

a) Adaptarse a modelos de empleo y carrera profesional más flexibles. Se argumentó que los sistemas de pensiones basados en modelos familiares y laborales en la actualidad resultaban ser obsoletos, por tanto, debían evolucionar para ser compatibles con las necesidades de flexibilidad y seguridad en el mercado laboral, la movilidad y las formas de empleo no convencionales, así como el trabajo por cuenta propia y los nuevos papeles sociales y económicos de hombres y mujeres (reconciliar las responsabilidades familiares y laborales de ambos progenitores).

Para lo anterior, se propuso mejorar el acceso a los derechos de pensión y aumentar la transferibilidad de los mismos. El primer supuesto, se refiere a dar acceso a los trabajadores atípicos a derechos de pensión⁶³³ y, en el segundo, que los planes complementarios profesionales reduzcan al máximo los obstáculos para la movilidad y, por ende, permitan el traspaso de

⁶³² Comisión Europea, *Informe Conjunto... 2003, op. cit.*, pp. 88-104.

⁶³³ A tiempo parcial, temporales, autónomos (que trabajan en forma independiente para una sola empresa).

los derechos pensionarios. Estos derechos pueden permanecer en el régimen previo, pero protegidos contra la inflación o en el del nuevo empleador.⁶³⁴

b) Igualdad entre mujeres y hombres. Se estimó que los sistemas de pensiones fueron tradicionalmente diseñados para hombres (como cabeza familiar) con tiempo completo y sin interrupciones de la carrera laboral, en donde las necesidades de las mujeres quedaban cubiertas con los ingresos del esposo, o a la muerte de éste, con la pensión de viudez, complementadas, en su caso, con asignaciones familiares, en razón de ello, al incorporarse la mujer al mercado laboral fue objeto de disparidades que repercutieron en las pensiones:⁶³⁵ a causa de una historia laboral más breve, retribuciones inferiores y su no incorporación a los planes complementarios. Tales circunstancias favorecieron el aumento del riesgo de pobreza para las mujeres, sobre todo, ante la carencia de otra fuente de ingreso (pensión de supervivencia).

A fin de eliminar esta situación, se sugirió adaptar la legislación al nuevo papel social y económico del hombre y la mujer así como conciliar las responsabilidades familiares con el trabajo, a través de:

- Medidas compensatorias, como los créditos de pensiones, permiso parental, asignaciones familiares para compaginar las responsabilidades laborales y familiares tanto para el hombre como para la mujer a fin de evitar un incentivo económico para mantener los

⁶³⁴ En Europa los sistemas obligatorios han respondido bien al reto de proporcionar pensiones a los trabajadores atípicos y móviles no así los planes privados.

⁶³⁵ La diferencia entre las pensiones cobradas por las mujeres y hombres es más pronunciada que las salariales.

papeles tradicionales de los géneros y desanimar a los hombres a interrumpir su vida laboral.

- Igualdad de oportunidades en el mercado laboral (salario y pensiones profesionales) y modalidades a tiempo parcial combinado con un permiso parental y el reconocimiento de las cotizaciones por ese período, prestación opcional, que los padres podrían utilizar alternativamente para reducir su actividad o pagar el servicio de guardería.
- Distribución de la pensión en caso de ruptura familiar, por el hecho de haber asumido la mujer la responsabilidad doméstica y el cuidado de los hijos, para que el hombre pudiera trabajar y ganar el derecho a una pensión.
- Reducción de la prestación de supervivencia, a efecto de que la mujer sea menos dependiente de ella a merced de un mejor empleo y un mejor historial de cotizaciones.⁶³⁶

c) Demostrar la capacidad de los sistemas de pensiones para responder a los retos. Se adujo que la creación de los sistemas de pensiones plantea especiales problemas para la gobernabilidad; el efecto de los cambios es lento y a un ritmo distinto al cambio político, sin embargo, sus consecuencias en la vida de los ciudadanos es profundo. En este sentido, los lineamientos de la Unión Europea recomendaron:

- Preparar información adecuada sobre la situación actual y futura de los sistemas, para generar un amplio consenso necesario a fin de

⁶³⁶ Se pretende pasar de la discriminación directa prevista en la ley (a favor de las mujeres dependientes) a nuevas normas que faciliten a ambos padres la conciliación de las responsabilidades familiares con el trabajo e incrementen derechos individuales de pensión. Existe la conciencia de que en este rubro subsistirán por mucho tiempo las diferencias entre hombre y mujer.

evitar los bruscos y frecuentes cambios de dirección que se producen después de cada elección.

- Propiciar la transparencia y previsibilidad de los sistemas, tanto en su conjunto como respecto de los derechos individuales. Por un lado, los políticos deben tener claros los desafíos futuros y las opciones a considerar (la información puede estimarse como indicativa de que los gobiernos y los gestores confían en su capacidad para efectuar los pagos adecuados en el futuro) y, por otro lado, deben informar a las personas sobre lo que pueden esperar de su sistema de pensiones y los esfuerzos adicionales a realizar para alcanzar el nivel de vida deseado tras el retiro de la fuerza laboral. La información periódica acerca de los derechos de pensión genera un sentimiento de propiedad y permite a los afiliados asumir la responsabilidad de su propia previsión de retiro.
- Verificar el sistema. Establecer mecanismos que permitan conocer la situación financiera global del sistema y de sus repercusiones en lo social (como la obligación legal de informar al legislativo). Se considera que el seguimiento regular de los principales parámetros del sistema es una condición previa para disponer de medidas de adaptación más o menos automáticas.

Con los tres principios y los respectivos objetivos, la Unión Europea orientó reformas hacia la consecución del equilibrio entre los objetivos sociales y económicos, como elemento esencial para el éxito del sistema de pensiones. Los lineamientos no se constringieron a atender las consecuencias financieras de la evolución demográfica, sino también la cohesión social (pensiones adecuadas, cierto grado de redistribución y solidaridad) y a la adaptación de los sistemas en un marco de esfuerzos concertados y sinérgicos en tres amplios ámbitos políticos: protección social, empleo y

finanzas públicas. Asimismo, se asumió que la reforma pensional es un proceso continuo y no un evento único y aislado.

2.4. CRÍTICA JURÍDICA

Las orientaciones de la Unión Europea en la reforma de los sistemas de pensiones no están exentas de críticas, en lo general y, particularmente, en algunos de sus aspectos.

El objetivo y medidas para la prolongación de la vida activa laboral no hacen referencia a disposiciones constrictivas a los empleadores, esto es, no se proponen medidas disuasorias para evitar el trato discriminatorio en el empleo y el despido de los trabajadores mayores,⁶³⁷ empero las medidas involucran importantes recortes a las prestaciones sin aún estar asegurada su plena eficacia en el mantenimiento de la actividad de este tipo de trabajadores, pues la conservación del empleo depende del empleador,⁶³⁸ esto es, no se está garantizando que el atraso de la edad de retiro se vea acompañado de la duración de la vida profesional activa.

Asimismo, los lineamientos en cuanto a los parámetros en las prestaciones, implican una tasa de sustitución más baja.

Si bien, los lineamientos reconocen que las pensiones públicas de reparto del llamado primer pilar proporcionan una protección social segura, duradera y efectiva, también se observa su inevitable reducción a través del fortalecimiento de las pensiones complementarias, mayoritariamente de

⁶³⁷ En Francia desde 1987 se penaliza el despido de los mayores de 50 años.

⁶³⁸ Fuente Lavín, Mickel, *Reparto y capitalización. Estudio comparado de sistemas de pensiones*. Madrid, 2007, pp. 66-67.

capitalización individual,⁶³⁹ olvidando que producen desigualdades según niveles de ingreso, sector productivo, estabilidad en el empleo y sexo.

En cuanto a los Fondos de Reserva se señala que, en general, se gestionan públicamente; pero se produce un cierto desplazamiento de su administración hacia lo financiero y fiscal.

También se cuestiona el argumento de que los sistemas de pensiones tradicionales al estar adaptados para empleos vitalicios y tiempo completo, con el mismo empleador, no reflejan las exigencias de trabajo ni las aspiraciones de los ciudadanos, pues se considera, por un lado, que la dinámica de los mercados va en un sentido de la flexibilidad, sin implicar la satisfacción de las personas con trabajos inciertos que para la mayoría, dificultan o impiden cualquier planteamiento de futuro vital. Por otro lado, tampoco el sistema de reparto impide la temporalidad y la parcialidad de los contratos y la movilidad de los trabajadores, pues la existencia de regímenes únicos y centralizados permite proteger esas situaciones con el alcance que determine el legislativo. Esta situación ha sido reconocida por la propia Comisión Europea, al hacer referencia que los planes privados no han superado el problema.

En síntesis, la idea matriz de las recomendaciones comunitarias de racionalización y contención del gasto social tiende hacia el crecimiento de la asistencialización clásica y la privatización de ámbitos prestacionales (mayor peso del privado complementario o suplementario externo), en donde las dimensiones pública y privada reflejan la repartición de la carga de lo social.

⁶³⁹ Cfr. Comisión Europea, *Los sistemas complementarios de pensiones en el mercado único. Libro verde*, 2002.

III. DIMENSIÓN JURÍDICO-PRÁCTICA

1. SISTEMA CHILENO INTEGRADO Y COMPLEMENTARIO

La reforma chilena de marzo de 2008 marca un “hito para América Latina”. Del mismo modo que Chile fue el primer país en establecer un paradigma nuevo (ahorro obligatorio) en materia de pensiones, ahora también señala la pauta sobre los posibles cambios de política y un examen reflexivo de las reformas-refundación o de los parámetros a revisar por los demás países de la región que receptaron el modelo de capitalización individual.

Las características de la nueva reforma al sistema incluyen la mezcla de algunas sugerencias tanto del Banco Mundial, señaladas en dos de sus últimos informes (en uno, el establecimiento de una red de protección social para la vejez financiada con impuestos, y en otro, la construcción de esquemas optativos de apoyo a la familia y a los excluidos)⁶⁴⁰ como de la Unión Europea (adecuación, ciertos aspectos de viabilidad financiera y modernización) e incluso elementos del sistema nocional sueco.

Según los diseñadores, la reforma exigía reconstruir un marco para responder de mejor manera a las necesidades de las personas de cara al riesgo de quedarse sin ingresos; reconocer los estándares cambiantes de la sociedad y las responsabilidades a exigirse. Lo anterior, implicaba: más conciencia sobre los riesgos, fortalecer la causalidad entre contribuciones y beneficios, reciprocidad de los aportes y sacrificios realizados por los trabajadores activos para acceder a una vejez digna; reconocer otro tipo de

⁶⁴⁰ Gill, I., et al., *Cumpliendo la promesa... op. cit.* y Holzmann, R. y Hintz, R., *Soporte del ingreso en la vejez..., op. cit.*

contribuciones, elevar la confianza entre las instituciones públicas y privadas del sistema.⁶⁴¹

Para ello, resultaba importante articular el funcionamiento y organización del sistema, en donde no se privilegiara un mecanismo financiero, sino se tendiera a la *complementariedad*.

Lo anterior significaba la construcción de un pilar solidario integrado, la reforma y fortalecimiento del pilar contributivo de capitalización individual, el desarrollo y consolidación del pilar voluntario (individual y colectivo), consistentes y complementados entre ellos, o sea, la estrategia de diseño fijaba la dirección hacia un modelo multi-pilar.

A diferencia del contexto de 1980, en donde se produjo la reforma que dio origen al sistema de capitalización individual, la transformación actual vino a constituirse en la primera oportunidad en varias décadas en que la sociedad pudo pronunciarse, a través de sus instituciones representativas, sobre el tipo de protección social deseada. El Consejo Asesor Presidencial realizó un intenso proceso de consulta y estudio (ciclo de audiencias con organizaciones sociales, patronales, sindicales, financieras, internacionales y expertos).⁶⁴²

La nueva reforma fue aprobada por el Congreso en enero de 2008 y el 17 de marzo de ese mismo año, se promulgó la Ley No. 22.255, fundamento del ahora sistema mixto de pensiones.

⁶⁴¹ Consejo, *op. cit.*, pp. 89-95.

⁶⁴² El Banco Interamericano de Desarrollo apoyó el proceso de reforma con subvenciones para proyectos de cooperación técnica, estudios de análisis de fortalezas y deficiencias y sugerencias a fin de corregir las imperfecciones. En julio de 2007, el organismo financiero aprobó un préstamo de 17.5 millones de dólares para permitir al gobierno chileno establecer las instituciones necesarias y sistemas de información y regulaciones.

1.1. PILAR SOLIDARIO

La vulnerabilidad de las personas mayores para obtener ingresos en la vejez, mostrada en el diagnóstico oficial, exigía un cambio en el sistema para la creación de pensiones básicas al margen de la contribución en la vida activa, a ello obedece la incorporación de un pilar solidario.

Este pilar denominado “Sistema de Pensiones Solidarias” (SPS), está dirigido a la obtención de una pensión básica universal, por un lado, para las personas que no reciban una pensión contributiva. Reemplaza a la pensión mínima garantizada y a los programas de pensión asistencial.⁶⁴³ Por otro lado, es complementario de la cuenta de capitalización individual o pilar contributivo cuando la persona no obtenga una pensión suficiente. El sistema solidario será financiado con recursos fiscales.

El sistema está constituido por dos tipos de pensiones: la Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario.⁶⁴⁴

a) Pensión Básica Solidaria (PBS). Accederán las personas de 65 años o más que pertenezcan al 60% de la población de menores ingresos, tengan un mínimo de 20 años de permanencia en el país, cuatro de los cinco años previos a la solicitud del beneficio y será por un monto de \$75.000, a partir del 1 de julio de 2009.⁶⁴⁵⁶⁴⁶

⁶⁴³ La pensión mínima garantizada se otorgaba a quienes cotizaran 240 meses. La pensión asistencial se concedía a los de 65 años en adelante que no hubieran cotizado. El acceso dependía del resultado de una evaluación de la situación socioeconómica del grupo familiar y de la disponibilidad de recursos estatales para financiarlo.

⁶⁴⁴ Artículos 1,2, a), 3-5, 9-15 de la Ley 20.255.

⁶⁴⁵ Es equivalente a 150 dólares.

⁶⁴⁶ Esta pensión se sitúa entre el monto actual de la pensión asistencial y de la mínima garantizada. Si embargo, el transitorio Décimo Tercero establece que la pensión del 1 de julio de 2008 al 30 de junio de 2009, será por un monto de \$60.000, para el 40% de los menores ingresos.

b) Aporte Previsional Solidario. Complementará la pensión que el beneficiario logre en la cuenta de capitalización individual, cuando sea inferior o igual a la pensión básica solidaria.⁶⁴⁷ Tendrá un carácter progresivo, su cuantía decrecerá a medida que aumente el valor de la pensión autofinanciada, hasta extinguirse para las personas cuyas pensiones alcancen un monto igual o superior a \$255.000 en julio de 2012.⁶⁴⁸

Este aporte pretende estimular la cotización por parte de los trabajadores, pues al sumarlo al esfuerzo de ahorro personal se intenta evitar la situación sucedida con la pensión mínima garantizada, que al ser alcanzada, el trabajador dejaba de cotizar.

Las mujeres mantendrán el derecho a pensionarse a los 60 años, pudiendo recibir la pensión mínima mientras duren los fondos acumulados en la cuenta individual capitalizada (segundo pilar contributivo). Cuando cumplan los 65 años podrán recibir los beneficios del sistema solidario. Esta medida, constituye una de las formas que incorpora el sistema mixto para atención al problema de equidad de género. Con esta primera medida, serán las mujeres las principales beneficiarias de la nueva pensión, pues son ellas principalmente las que, por razones vinculadas al cuidado de los hijos, tienden a quedar fuera del esquema contributivo o a realizar menos contribuciones.⁶⁴⁹

⁶⁴⁷ Los beneficiarios también tienen que cumplir los requisitos de edad, ingresos y residencia.

⁶⁴⁸ El Transitorio Décimo Tercero establece diferentes períodos y montos para la obtención de este aporte: \$70.000 del 1 de julio de 2008 al 30 de junio de 2009; posteriormente \$120.000, 150, y \$200.000 en los respectivos períodos hasta llegar al 1 de julio de 2011 al 20 de junio de 2012.

⁶⁴⁹ Ruiz Tagle, Jaime, "Hacia una reforma previsional solidaria. Propuestas alternativas", Estado, *Gobierno, Gestión Pública*, Santiago, *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 9, 2007, p. 111.

I.2. PILAR CONTRIBUTIVO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL (REFORMADO)

Los encargados de la reforma consideraron que para fortalecer el pilar contributivo era necesario articular un conjunto de modificaciones en: a) los derechos y obligaciones (cobertura, densidad y cumplimiento de cotizaciones); b) las garantías institucionales (equidad de género, jóvenes y educación e información); c) el funcionamiento y organización de las administradoras y d) la institucionalidad.

1.2.1. DERECHOS Y OBLIGACIONES

A) COBERTURA

En el marco de los derechos y obligaciones, el Consejo estimó que el sistema de pensiones debía tener una cobertura universal y ofrecer un trato justo a todos los trabajadores (hombres y mujeres), además de ser capaz de establecer derechos y deberes similares, independientemente de la situación ocupacional.

A efecto de igualar los derechos y obligaciones, el sistema comprende la afiliación obligatoria de todos los trabajadores dependientes e independientes, otorgando el mismo trato tributario. Los trabajadores independientes serán incorporados como contribuyentes activos a través de varios mecanismos, que incluyan un método más fácil, incentivos, beneficios suplementarios y fiscalización (tendrán derecho a la asignación familiar y se elimina la prohibición de afiliarse a las Cajas de Compensación).⁶⁵⁰ La

⁶⁵⁰ Estos trabajadores representan el 30% de la fuerza de trabajo.

incorporación pasará por un proceso de transición gradual hasta la plena integración de este tipo de trabajadores.⁶⁵¹

B) CUMPLIMIENTO DE LAS COTIZACIONES

La reforma introdujo medidas para el control de las obligaciones de los empleadores (privados y públicos), que actúan como retenedores. También, se tomaron providencias para fortalecer el proceso de recaudación de las cotizaciones y el mejoramiento de la gestión, asimismo, se establecieron procedimientos expeditos y mecanismos para mejorar los incentivos, la motivación e información para la afiliación y cumplimiento del pago de las contribuciones. Tales formas serán de aplicación gradual.⁶⁵²

No deja de llamar la atención que en esta transformación, no se haya incluido la cotización del empleador.⁶⁵³ Se manejaron diversos argumentos para su no incorporación, entre ellos, la posible disminución del empleo y el incremento de la informalidad.

I.2.2. GARANTÍAS INSTITUCIONALES

A) EQUIDAD DE GÉNERO Y JÓVENES

En atención a las garantías institucionales, el Consejo consideró que el sistema ofrecería iguales derechos y obligaciones, para ello, debía

⁶⁵¹ Los trabajadores independientes cotizarán obligatoriamente a partir del cuarto año de inicio de la vigencia de la Ley No. 20.255. Aportarán el 40%, 70% y 100% de la renta imponible correspondiente al cuarto, quinto y sexto año respectivamente. En el séptimo año, contribuirán sobre la totalidad de su renta imponible.

⁶⁵² Se estableció la obligación de las administradoras de fondos de pensiones a entregar la información de los empleadores que no declaren ni paguen cotizaciones.

⁶⁵³ Diversos organismos sindicales propusieron el incremento gradual de las cotizaciones con cargo al empleador, de un 0.5% anual, durante cuatro años, hasta llegar a un 12% a fin de elevar el monto de las pensiones y hacer más explícita la responsabilidad de éstos, pero la propuesta no prosperó.

establecer compensaciones proporcionales a la magnitud de la distorsión, calculadas sobre la base de variables objetivas y expresadas en subsidios que no distorsionaran el mercado laboral y no desincentivaran el trabajo remunerado, a efecto de amortiguar el impacto.⁶⁵⁴ La ley incorporó tres tipos de compensaciones en el pilar contributivo obligatorio:

a) Subsidio a la maternidad. Constituye la segunda forma del sistema para atender la problemática de género. Otorga el derecho a recibir una bonificación monetaria por cada hijo nacido vivo, la que será depositada en la cuenta de capitalización individual de la mujer cuando cumpla 65 años.

Por cada hijo, la madre recibirá un aporte estatal equivalente al 10% de dieciocho ingresos mínimos vigentes en el mes de nacimiento del hijo. Esta bonificación devengará una rentabilidad de un 4% real anual por año completo. El beneficio será otorgado a las que se pensionen a partir del 1 de julio de 2009.⁶⁵⁵ En la transición, para los hijos nacidos con anterioridad a esta fecha, se considerará el salario vigente a dicha fecha y el bono devengará intereses desde ese momento.

b) Subsidio para los trabajadores jóvenes. La ley prevé un apoyo durante las primeras 24 cotizaciones a quienes estén entre los 18 y 35 años y perciban ingresos inferiores a 1.5 veces el salario mínimo. El apoyo está constituido por dos componentes: 1) un subsidio al empleador, equivalente a

⁶⁵⁴ Consejo, *op. cit.*, pp. 118-121.

⁶⁵⁵ Lo recibirán las madres que pertenezcan al 60% más pobre de los hogares y reúnan requisitos mínimos de residencia, independientemente de su historia de cotizaciones. Este subsidio tiende a disminuir si los hijos son concebidos en edades más avanzadas, por ello, Ruiz Tagle sugería no asociarlo a la capitalización individual, sino crear una fórmula alternativa consistente en entregar a la madre un subsidio fijo equivalente a determinado porcentaje de la pensión básica solidaria, con lo que se compensaría en mejor medida, por un lado, el retiro temporal o parcial de la fuerza laboral por parte de la mujer, para cuidar a sus hijos, y por otro, las diferencias entre los subsidios por hijos nacidos en distintas edades de la madre.

la mitad de la cotización correspondiente a un salario mínimo; 2) un aporte por el mismo monto a la cuenta de capitalización individual.⁶⁵⁶

Con este subsidio, los trabajadores jóvenes que reciban el salario mínimo, alcanzarán una cotización total de hasta 15% de su remuneración, con lo cual se incentivará la contratación del 5% de su salario y permitirá alcanzar dos objetivos: a) fomento del empleo juvenil y b) aumento de la cobertura y de los fondos previsionales.⁶⁵⁷

c) Compensación económica en caso de nulidad o divorcio.

Cuando el juez determine la existencia de un menoscabo económico, ordenará el traspaso de fondos desde la cuenta de capitalización individual del cónyuge que deba compensar a la cuenta del otro. De no existir tal cuenta, el traspaso se realizará a una cuenta voluntaria que deberá abrirse a tal efecto. Dicho traspaso no podrá exceder del 50% de los recursos acumulados del cónyuge compensatorio durante el matrimonio.⁶⁵⁸

B) EDUCACIÓN E INFORMACIÓN

Con el propósito de que los afiliados tengan información sobre el diseño y funcionamiento del sistema, conozcan los requisitos de los beneficios, los incentivos, las opciones de inversión y ejerzan a plenitud sus derechos, la ley comprende la creación de un “Fondo para la Educación Provisional”, financiado por las administradoras y el Estado cuya función

⁶⁵⁶ Ruiz Tagle consideró no adecuado otorgar un subsidio al pilar contributivo, en su lugar, sugería un subsidio similar al bono de reconocimiento, que se entregaría en el momento de retiro, en donde el Estado se haría cargo de las 24 primeras cotizaciones de este grupo de jóvenes, con ingresos inferiores a 1.5 veces el salario mínimo, además de otorgar una rentabilidad fija del 4% anual sobre Unidades de Fomento.

⁶⁵⁷ Martner, Gonzalo D, “Reformas al sistema de pensiones y pensión básica garantizada en Chile”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, Santiago, *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 9, 2007, p. 55.

⁶⁵⁸ Artículo 80 de la Ley No. 20.255.

consistirá en desarrollar iniciativas de promoción, difusión y educación del sistema (o sea, fomentar una cultura financiera).

El Fondo será supervisado por el Comité de Usuarios del Sistema, cuerpo creado para evaluar el funcionamiento del sistema y proponer estrategias de educación y difusión del mismo.⁶⁵⁹ Estas actividades se adecuarán institucionalmente en instancias de representación de los usuarios.

1.2.3. FUNCIONAMIENTO DE LA INDUSTRIA DE LAS ADMINISTRADORAS

A) ORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRADORAS

A efecto de contar con un sistema más eficiente, desconcentrado y con menores costos para los afiliados, se consideraron dos medidas:

a) Separar las funciones de gestión de servicios de las de inversión de fondos. Para las actividades operativas básicas de recaudación y administración de cuentas se autorizó la subcontratación de sucursales de atención al público ligadas a esta materia. Con lo anterior, se permitirá la entrada a nuevos actores para operar a menor escala y con menores necesidades de inversión inicial, denominadas Administradoras de Operación Básicas (AOB).⁶⁶⁰

⁶⁵⁹ La Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones estará integrada por un representante de los trabajadores, pensionados, instituciones públicas, entidades privadas del sistema y un académico universitario.

⁶⁶⁰ Se modificó la Ley General de Bancos a efecto de autorizar que estas entidades se constituyan como sociedades filiales. Asimismo, para evitar que la participación de los bancos en la propiedad de las administradoras tenga consecuencias indeseadas sobre el sistema, se reforzaron las normas para prevenir los conflictos de interés en la gestión de fondos y en la comercialización de los servicios previsionales.

Las funciones de gestión de las inversiones de los fondos serán realizadas por las ya conocidas Administradoras de Fondos de Pensiones. Los servicios seguirán siendo financiados por comisiones pagadas por el trabajador quien se entenderá únicamente con la administradora.⁶⁶¹

b) Permitir a las administradoras utilizar en sus mismas siglas, el nombre de su contralor o dueño. Se consideró que una marca ya conocida por el público podía favorecer la entrada de nuevos actores a la industria.⁶⁶² Para ello, se reforzaron las normas de conflictos de intereses a efecto de prevenir e impedir la inversión de los fondos en instrumentos emitidos por los contralores de la administradora o sus empresas relacionadas.

B) COMPETENCIA Y PRECIOS

Con el objetivo de bajar los costos administrativos, generar competencia para traducirse en menores comisiones, favorecer la entrada de nuevos actores y reemplazar la inercia de los trabajadores en la elección de la administradora, se incorporaron los siguientes cambios:

a) Mecanismo de licitación para la asignación de los nuevos afiliados.⁶⁶³

- Grupos a licitar. Todos los de nuevo ingreso al mercado laboral, durante los doce meses contados a partir de la fecha en que de acuerdo con el contrato de licitación, comience la afiliación.

⁶⁶¹ Para la flexibilización de la industria de las administradoras privadas, se modificaron las restricciones legales y tributarias. Se cambió el régimen tributario, eliminado la exención del impuesto al valor agregado a las comisiones cobradas por las administradoras.

⁶⁶² Consejo, *op. cit.*, pp. 129-135.

⁶⁶³ Artículo 160 de la Ley No. 20.255.

- Adjudicación. En el proceso participarán todas las administradoras y las que estén en formación. El grupo de nuevos afiliados se adjudicará a la que ofrezca la comisión más baja, respecto del salario imponible promedio de los trabajadores incorporados al sistema en el año anterior. Si la licitación es declarada desierta, los nuevos afiliados se asignarán de manera aleatoria a las dos administradoras más baratas a la fecha de su entrada al mercado de trabajo. Los afiliados inscritos voluntariamente quedarán en libertad de acción.
- Estructura de las comisiones. El precio licitado se cobrará por un período de 24 meses. Además, la administradora aplicará dicha comisión a los afiliados preexistentes y a los que voluntariamente se afilien durante la vigencia del mecanismo.⁶⁶⁴
- Permanencia. Los afiliados de la administradora licitante no podrán traspasarse a otra durante el plazo de los 24 meses, salvo que sea a una de menor comisión o cuando el traspaso se realice a una administradora cuya mayor rentabilidad respecto de la obtenida por la adjudicataria supere la diferencia de comisiones entre ambas.⁶⁶⁵

El Consejo consideró que el grupo idóneo a licitar, eran los de nuevo ingreso al mercado laboral porque dado el bajo saldo acumulado, la variable más relevante para ellos es la comisión. Además, el grupo permitirá la entrada de una nueva administradora, para cubrir la escala mínima de eficiente operación. Al año se incorporan 200 mil afiliados y una escala mínima eficiente para una administradora de fondos entre 100,000 y 150,000 cotizantes.

⁶⁶⁴ El Consejo prefirió una licitación en lugar de una “asignación directa (como se hace en México) de los afiliados a las administradoras más baratas del mercado. La diferencia estriba en que la licitación se hace con una fecha determinada, promoviendo una inscripción inmediata de un mayor número de afiliados, porque el evento no se repetirá en un lapso prolongado.

⁶⁶⁵ Asimismo, se establecen otras causales que permiten la salida de los afiliados asignados cuando la administradora adjudicataria incurra en incumplimientos legales.

Adicionalmente, por parte de la Superintendencia de Pensiones se promoverá la afiliación voluntaria a la administradora adjudicada, a través de campañas publicitarias para invitar a los trabajadores.

b) Mecanismos complementarios⁶⁶⁶

- Masificar el uso de Internet en los traspasos a las administradoras y a los diversos Fondos, para reducir costos de venta y, a la vez, favorecer la competencia al debilitar las posibilidades de formación de contubernios, por el uso de vendedores o promotores.
- Eliminar el descuento de la comisión fija desde el saldo de la cuenta individual, porque esto reduce los fondos de pensiones y dificulta la comparación de precios (fija y la variable) y, en su lugar, se aplique el descuento desde el salario.⁶⁶⁷
- Fomentar los descuentos por permanencia (24 meses), pues esto genera menores gastos de comercialización.
- Restringir los traspasos según precios. Prohibición del traspaso a una administradora más cara antes de haber cotizado 6 meses en la administradora que se abandona.

C) INVERSIÓN DE LOS FONDOS DE PENSIONES

Con miras a flexibilizar y racionalizar la regulación de las inversiones a efecto de corregir las inconsistencias en la estructura de éstas y responsabilizar a las administradoras en la gestión se establecieron diversas disposiciones:

⁶⁶⁶ Consejo, *op. cit.*, pp. 137-141.

⁶⁶⁷ También se eliminaron las comisiones fijas por depósito de cotizaciones y por transferencia del saldo de la cuenta individual desde otra administradora, por producir una disminución en el ahorro para la pensión.

a) Para la flexibilización en materia de pensiones se propuso una estructura esencial, pero simplificada, de elegibilidad y límites,⁶⁶⁸ a tal efecto se creó el Consejo Técnico de Inversiones que recomendará al ejecutivo la normativa específica sobre inversiones de los fondos de pensiones a cargo de las administradoras.

b) En la racionalización de los límites de inversión a fin de permitir que enfrenten determinadas situaciones de mercado en igualdad de condiciones con otros inversionistas se: 1) eliminaron las inconsistencias de límites por emisor local y extranjero, estableciendo un límite máximo del 5% del valor del fondo, para ambos emisores; 2) clasificaron a los fondos mutuos y de inversión de acuerdo a activos subyacentes (en el régimen que estaba vigente todo fondo de inversión o mutuo independiente de la naturaleza de sus activos subyacentes, se consideraba como instrumento de renta variable, con lo que se evitaba utilizar los fondos de renta fija; 3) ampliaron el rango de instrumentos derivados elegibles por fondos de pensiones y suscribir contratos de *swapas*.⁶⁶⁹

Asimismo, en este punto se promoverá la innovación financiera en instrumentos de libre disponibilidad y se permitirá la inversión en nuevos instrumentos y clases de activos (notas estructuradas, *hedge funds*, etcétera), sólo cumpliendo con los límites establecidos, sin pasar por la Clasificadora de Riesgo y la Superintendencia. Igualmente, se reguló la participación excepcional de los fondos en mercados no secundarios, por ejemplo, en canjes de bonos, para enfrentar en igualdad de condiciones a otros inversionistas en situaciones excepcionales de mercado. También, se

⁶⁶⁸ Se conservaron los límites mínimos y máximos definatorios de los distintos perfiles de rentabilidad esperada y riesgo de multi-fondos; los límites de emisor, referentes a personas relacionadas a las administradoras privadas y las inversiones prohibidas.

⁶⁶⁹ El *swap* es un contrato mediante el cual las partes acuerdan intercambiar flujos de efectivo sobre un cierto principal a intervalos regulares de tiempo durante un período dado.

consideró reemplazar gradualmente el límite de inversión en emisores extranjeros por límite a la exposición de monedas.⁶⁷⁰

c) Para promover la competencia por calidad en la gestión de inversiones y una mayor responsabilidad de las administradoras, por una parte, se propuso redefinir la base de cálculo para rentabilidad mínima, aumentar las bandas de ésta, eliminar la constitución de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, para quedarse únicamente la del encaje. Lo anterior, para reducir el “efecto manada”. Por otra parte, obligar a las administradoras a establecer en sus directorios: 1) políticas de inversión de los fondos, en donde se expliciten objetivos, elegibilidad de instrumentos y emisor, 2) constituir Comités de Inversiones.

Igualmente, se establecieron medidas de riesgos relevantes. Autorizar el cargo al fondo de pensiones de comisiones pagadas a administradores de carteras en el extranjero y reconocer el crédito de primera categoría a las inversiones nacionales y extranjeras, con lo que se pretende incrementar los retornos de los aportes así como aumentar la competencia por rentabilidad.

D) MODALIDADES PARA FACILITAR PENSIONARSE

El Consejo consideró tres objetivos importantes: a) disminuir los riesgos financieros a los que están expuestos los afiliados al momento de decidir entre las modalidades de pensión, b) facilitar el retiro anticipado, a los próximos a pensionarse y con difícil situación laboral, y c) apoyar el empleo del adulto mayor.

⁶⁷⁰ El límite de inversión en emisores extranjeros es del 30% y en su reemplazo gradual se considera que el creciente tamaño de los recursos de los fondos lleva la necesidad creciente de instrumentos de inversión, en donde los mercados locales no tienen una respuesta limitada, con lo que se afecta la rentabilidad, por lo que es necesario la incorporación de mercados extranjeros.

Para el cumplimiento de tales objetivos y, en específico, para reducir los riesgos financieros de las modalidades de pensión, se estimaron, por un lado, el desarrollo del mercado de “rentas vitalicias anticipadas” y, por otro, la redefinición de la fórmula de cálculo de la tasa de interés técnico del “retiro programado” (una tasa de interés de largo plazo, más un *spread*⁶⁷¹ equivalente al riesgo asumido y mayor rentabilidad esperada), esto es, se trata de disminuir el riesgo de que los pensionados bajo esta modalidad agoten sus fondos antes de su fallecimiento.

Por otro lado, a efecto de facilitar el retiro anticipado de los mayores y con difícil situación laboral, se moduló la tasa de reemplazo según la edad del trabajador.

En apoyo al adulto mayor, en materia laboral se flexibilizó la jornada de trabajo, o sea, se incorporaron modalidades de empleo a tiempo parcial, para una mejor adaptación a las capacidades e intereses de los adultos.

1.2.4. INSTITUCIONALIDAD

La ley estructuró el sistema con base en instituciones especializadas para cada uno de los pilares, a efecto de fortalecer la capacidad de reacción de las instancias políticas encargadas de la toma de decisiones, facilitar la gestión administrativa y la colisión de competencias. En este sentido, se crearon dos organismos estatales.

⁶⁷¹ El *spread* o margen financiero, indica el diferencial de precios, de rentabilidad, crediticio, etcétera, de un activo financiero respecto a otro. En los mercados de opciones el término se emplea también para designar un tipo particular de estrategia de actuación (un ejemplo de *spread* de tasa de interés, es la diferencia entre la tasa pasiva (tasa que pagan los bancos por depósitos a los ahorradores) y la tasa activa (tasa cobrada por los bancos por créditos o préstamos otorgados).

1. El Instituto de Previsión Social. Administrará el sistema solidario⁶⁷² y también será responsable de los Centros de Atención Previsional Integral, encargados de atender y de transmitir la información relevante para las decisiones a tomar por parte del afiliado.

Con los Centros de Atención se busca garantizar la prestación de servicios esenciales en materia de información a los usuarios, al actuar de manera imparcial y sin conflictos de interés por medio. Además de proporcionar información, estos centros recibirán las solicitudes de pensiones y de selección de modalidad, entre otras. También verificarán los requisitos para acceder a los beneficios, modificaciones y cese de los mismos, así como el cumplimiento del pago de las cotizaciones.

2. La Superintendencia de Pensiones.⁶⁷³ Supervisará y fiscalizará al Instituto de Previsión Social y a las Administradoras de Fondo de Pensiones.⁶⁷⁴

1.3. PILAR DE AHORRO VOLUNTARIO: Individual y Colectivo

Con el objeto de profundizar este pilar se creó un marco legal para fomentar el ahorro voluntario individual y abrir la puerta al ahorro colectivo.

En torno al ahorro individual se perfeccionó el régimen tributario general, es decir, se eliminó el trato diferenciado entre trabajadores dependientes e independientes (los ingresos no serán considerados como

⁶⁷² Sustituye al Instituto de Normalización Previsional, institución que con el cambio de sistema en 1981, agrupó a las principales cajas de previsión social y administró los regímenes de estas.

⁶⁷³ Reemplaza a la Superintendencia de Administradoras de Pensiones y a la Superintendencia de Seguridad social que supervisaba al Instituto de Normalización Profesional.

⁶⁷⁴ Artículos 25, 46-52 de la Ley No. 20.255.

renta del trabajador; pero sí gasto para el empleador, en el supuesto de contratación laboral).

Asimismo, se creó la figura del afiliado voluntario, cuyo objeto es ampliar la cobertura del sistema de pensiones a personas que realizan actividades no remuneradas,⁶⁷⁵ o sea, se pretende un pilar voluntario más fuerte y con mayor cobertura en los sectores medios de la población.⁶⁷⁶

Igualmente, se establecieron beneficios tributarios y bonificación del Estado, para permitir al trabajador elegir el régimen de afectación de sus aportes, en consideración al pago o exención de impuestos al momento del aporte o retiro de los recursos del ahorro voluntario.

Respecto del ahorro voluntario colectivo, se regularon planes de contribución definida, capitalizables en cuentas individuales y administradas por entidades especialmente autorizadas para ello. El financiamiento de este ahorro, será con los aportes de trabajadores y empleadores más los rendimientos respectivos que se generen.

1.4. VALORACIÓN

La exposición de los aspectos principales de la reforma a la reforma permiten observar que el cambio es fundamental, porque modifica el modelo privado, al pasar a un “sistema mixto”, en el que junto al pilar contributivo se construye un sólido pilar solidario, donde el Estado cumplirá

⁶⁷⁵ Las cotizaciones del afiliado voluntario no tendrán tope imponible. Se considerará como ingreso gravable la cotización mensual, descontando el monto correspondiente a comisiones, multiplicada por 10 de acuerdo a una norma de la Superintendencia. La comisión se establecerá sobre el total del ingreso por el cual se cotiza.

⁶⁷⁶ La oferta de los planes es voluntaria por parte de los empleadores, sin embargo, una vez vigente un contrato, éste se obliga a realizar los aportes comprometidos. Los trabajadores tienen el derecho y no la obligación a adherirse a tales planes.

un rol central, esto es, se intenta hacer frente al principal desafío de los sistemas de pensiones: lograr la inclusión del financiamiento solidario, para combinar esquemas contributivos y no contributivos bajo la lógica de la protección social, esto es, se pretende favorecer a personas con capacidades y niveles diferentes. Esta nueva reforma fue abordada bajo una estrategia global que incluyó políticas fiscales y de empleo (flexibilidad laboral y de pensiones).

Muchos de los aspectos son acordes con la actual posición intermedia liberal del Banco Mundial así como con sus recomendaciones y criterios, a saber, la incorporación del “pilar cero”, la reforma y fortalecimiento del pilar de capitalización individual (en la reducción de las comisiones y gastos administrativos: recaudación, comisión fija, mayor competencia al dar acceso a otras entidades financieras, limitación de la publicidad, licitación para adjudicación de nuevos afiliados, el rescate del papel del Estado en la regulación de la industria de las administradoras de fondos de pensiones y en los aspectos redistributivos del sistema), ampliación del pilar voluntario, etcétera.

Algunos elementos parecidos al modelo sueco, son las compensaciones por maternidad para permitir mejorar la situación de la mujer al tener que dejar el trabajo y situaciones de igualdad de género. De manera general, con ambas políticas internacionales (Banco Mundial y Unión Europea), el nuevo esquema chileno toma en cuenta temas como: información, transparencia y previsibilidad del sistema, entre otros.

En resumen, el modelo mixto de pensiones chileno puede clasificarse también dentro de la postura “intermedia liberal”, entre otros aspectos, porque no sólo conserva la capitalización individual sino también dejó intocable la no contribución del empleador.

2. EL SISTEMA SUECO Y LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

El nuevo sistema integral de pensiones sueco recorrió un largo camino para su diseño así como para su implantación a partir de 1999, en forma gradual. Si bien, su entrada en vigor es anterior a la formulación y puesta en práctica de las recomendaciones de la Unión Europea, el análisis del mismo, permite identificar algunos objetivos plasmados en los documentos comunitarios, que revelan el adelanto de Suecia en la materia, e incluso, parece haber servido de guía en la orientación de los lineamientos europeos.

Lo anterior, se corrobora con la revisión de los aspectos del sistema que implicarían los objetivos de los principios de “adecuación”, “viabilidad financiera” y “modernización” de los sistemas de pensiones determinados en los Consejos Europeos.

2. I. SUFICIENCIA DE LAS PENSIONES (ADECUACIÓN)

Los objetivos correspondientes al principio de “adecuación de las pensiones”: exclusión social, mantenimiento del nivel de vida y solidaridad inter e intrageneracional, pueden extraerse del mismo cuerpo normativo del sistema sueco.⁶⁷⁷

A) En el componente nocional prevé disposiciones para otorgar ingresos mínimos por medio de: a) la pensión mínima garantizada, basada en la residencia para personas de más de 65 años, b) apoyo de mantenimiento para las personas mayores de 65 años (asistencia social complementada por subsidio de vivienda) y, c) ayuda supeditada a los

⁶⁷⁷ Regeringskansliet, *The swedish national strategy report on adequate and sustainable pension*, 2005.

recursos, destinada a los mayores que no tengan derecho a la a la mínima garantizada (principalmente inmigrantes).⁶⁷⁸ Con estas medidas atendería el objetivo de prevenir la exclusión social.

B) La porción principal de los ingresos de los pensionados suecos está determinada por el componente nocional. La pensión proporciona un porcentaje suficiente para los de bajos y medianos salarios, pues aplica un techo específico. A fin de que las personas mantengan su nivel de vida, el componente nocional comprende derechos de pensión actuariales al posponer el retiro y se ve apoyado por la complementación del elemento capitalizado y la promoción de los planes profesionales privados, sobre todo, para los de salarios altos.

1. Con la incorporación del factor de ajuste demográfico (neutralidad actuarial), el aumento de la esperanza de vida propiciará la baja en el coeficiente de sustitución, a menos que la gente retrase su retiro, esto es, si las personas se pensionan a la misma edad, al tiempo de una mayor esperanza de vida percibirán pensiones más bajas, dado que los derechos de prestaciones globales se extenderán durante un mayor número de años, mientras si retrasan el retiro recibirán incrementos actuariales.

2. Aparte del sistema obligatorio (conformado por la pensión por ingreso complementada por la pensión por prima) se pretende mantener la futura adecuación del sistema con los planes por convenio profesional que cubren al 90% de los trabajadores.

⁶⁷⁸ Esta nueva forma se incorporó en el 2003.

C) El sistema sueco contribuye a la solidaridad inter e intra generacional a través de varias vías (mecanismo equilibrador, la indexación de las pensiones y la vinculación entre cotizaciones y pensiones) por ello, se afirma que añadió otra dimensión al concepto de solidaridad.⁶⁷⁹

1. En torno a la solidaridad entre generaciones, la neutralidad actuarial ajustará las pensiones con objeto de reflejar los aumentos en la esperanza de vida media de las generaciones sucesivas. Por una parte, el mecanismo está destinado a garantizar una rentabilidad constante de las cotizaciones de pensiones a todos los individuos y todas las generaciones. Con dicha tasa de rentabilidad, una mayor esperanza de vida se traducirá en una permanencia laborable más larga a fin de mantener el mismo nivel que las generaciones anteriores. Por otra parte, la indexación de las pensiones significa que todas las generaciones en conjunto deben aceptar las consecuencias de los reveses económicos, y por otro lado, la vinculación entre cotizaciones y prestaciones, implica una mayor justicia entre las generaciones.⁶⁸⁰

2. Respecto de la solidaridad dentro de las generaciones, la preferencia por la neutralidad actuarial no impide que el Estado pueda conceder derechos de pensión adicionales a personas con rentas bajas o por los períodos durante los cuales no se generaron ingresos y, por ende, no se pudo cotizar. Los mecanismos para garantizar recursos mínimos y mejorar el nivel de vida son: créditos o compensaciones por períodos para cuidados de los hijos, enfermedad y desempleo así como las pensiones mínimas garantizadas financiadas con impuestos.

⁶⁷⁹ Esta afirmación es realizada por la Comisión Europea en el informe de pensiones seguras y viables de 2003.

⁶⁸⁰ Regeringskansliet, *op. cit.*, p. 33.

Asimismo, en el marco del componente nocional (vinculado a los ingresos) se da una redistribución entre hombres y mujeres mediante la aplicación de coeficientes actuariales unisex.

2.2. SUSTENTABILIDAD FINANCIERA (VIABILIDAD)

Los objetivos del principio de “viabilidad financiera”: política activa de empleo, prolongar la vida laboral, sistema viable con finanzas sanas, equilibrio entre prestaciones y cotizaciones, regulación adecuada de los planes profesionales e individuales desde el punto de vista financiero, pueden sintetizarse en los siguientes aspectos del sistema sueco:

a) Como una política paralela al sistema de pensiones, el gobierno sueco fijó como meta nacional aumentar el empleo de las personas entre 20 y 64 años de edad al 80%. Para ello, determinó medidas tributarias de reducción de impuestos a la renta.⁶⁸¹ A la fecha cuenta con el índice de mayor empleo en la Unión Europea.

b) El nuevo sistema va más allá de la flexibilización de la edad de retiro y la transición del empleo. El componente de cuentas nocionales al comprender una sólida relación actuarial entre cotizaciones y prestaciones actúa como un importante incentivo para el empleo al dejar la decisión a los individuos de elegir cuándo quieren pensionarse y con qué nivel de ingreso pueden hacerlo a partir de los 61 años, con reducción actuarial (anticipada), retiro normal, 65 años y retiro diferido, sin límite de edad y acumulación con ingresos, esto es, con la adquisición de más derechos de pensión se pretende prolongar la vida laboral.

⁶⁸¹ *Ibidem*, p. 34.

Adicionalmente, el gobierno ha instrumentado una serie de medidas tributarias y de transferencias para lograr un mayor impacto en la prolongación de la vida laboral de las personas. Asimismo, existen disposiciones para desarrollar oportunidades para cambios de carrera y profesión para aquellas actividades cuya exigencia física y mental hace imposible avanzar gradualmente hacia los 65 años.

c) En cuanto al rubro de finanzas sanas, la nueva fórmula de cálculo de las pensiones que toma en cuenta la esperanza de vida, fue diseñada para reducir el gasto público y ajustar automáticamente los beneficios si así lo exige la evolución demográfica o económica. Además, el gobierno se comprometió a alcanzar un superávit presupuestario a lo largo del ciclo productivo.

Asimismo, el 18.5% de cotización se mantendrá constante en el futuro a fin de limitar las consecuencias financieras en perjuicio de las generaciones futuras, con lo que el contrato intergeneracional será más equitativo.

d) El sistema pretende un equilibrio justo entre los activos y los pensionados, no sobrecargando a los primeros, y permitiendo mantener pensiones adecuadas para los segundos. En este sentido, si las obligaciones del sistema llegarán a exceder, el mecanismo de equilibrio automático sería activado (las pensiones y derechos se ajustarían a la baja), de tal suerte, que ambos grupos compartirían la carga de los problemas económicos.

Toda vez que ciertos riesgos antes asumidos por la sociedad, se transferirán automáticamente a los beneficiarios, se apoya al nuevo sistema

mediante políticas de información elaboradas, cuyo objetivo es informar a los individuos durante la vida laboral sobre lo que deben hacer para asegurarse de obtener una buena pensión. En especial, se transmite claramente la idea de la prolongación de la vida laboral como una buena forma de atenuar los demás riesgos.⁶⁸²

A efecto de mantener las pensiones en un nivel adecuado, el sistema incluye la existencia de fondos de reserva, en tanto que los planes privados, compensarán los niveles menores de pensiones.

e) En cuanto al aspecto de la regulación de una gestión adecuada y sana desde el punto de vista financiero, de los pilares profesionales e individuales de capitalización, estos planes al ser resultado de las negociaciones colectivas no eran objeto de un contenido específico por ley, pero los empleadores deben garantizar sus compromisos pensionarios, sin embargo, a partir de enero de 2006 entraron en vigor las nuevas disposiciones para fomentar que los rendimientos sean razonables y previsibles.⁶⁸³

2.3. ADAPTACIÓN (MODERNIZACIÓN)

Los objetivos del principio de “modernización de las pensiones”: adaptarse a los modelos de empleo, igualdad entre mujeres y hombres, demostrar la capacidad para responder a los retos, transparencia (situación actual y futura del sistema), información a los beneficiarios y metodología de seguimiento y consenso político, se comprenden en los siguientes puntos del sistema sueco:

⁶⁸² Comisión Europea, *Informe... 2003, op. cit.*, p. 78.

⁶⁸³ Regeringskansliet, *op. cit.*, p. 35.

a) Con el uso de formas de retiro y pensiones parciales, se pretende lograr un equilibrio entre la flexibilidad exigida a los individuos y la seguridad garantizada. De esta forma, el sistema nocional, como un concepto más amplio, basado en pilares, en lugar de forma aislada propicia la eliminación de los obstáculos que impiden la movilidad entre profesiones, países y regiones.

b) El sistema no contiene disposiciones específicas de género, en beneficio de la mujer. Sin embargo, la neutralidad actuarial, los créditos de pensión y las tablas de mortalidad unisex funcionan como garantías para conseguir mayor igualdad entre mujeres-hombres.

En efecto, los créditos de pensión para incrementar los derechos individuales de pensión son otorgados a cualquiera de los padres, si ellos no especifican quién debe recibirlos, aunque generalmente se asignarán al que tenga los ingresos más bajos.

Si bien en el sistema se ha reducido la prestación de supervivencia, permite que se transfieran al cónyuge derechos de pensión de prima en el componente capitalizado. Esto puede decidirse cada año con respecto a la totalidad de los derechos de pensión capitalizada obtenidos durante el año.⁶⁸⁴

Se sostiene que la aplicación de factores unisex permitirá a las mujeres y hombres obtener la misma pensión anual por una idéntica cantidad cotizada.

⁶⁸⁴ Comisión Europea, *Informe... 2003, op. cit.*, p. 97.

c) Por último, respecto de la transparencia y capacidad de los sistemas de pensiones para responder a los retos, de modo que los ciudadanos puedan continuar teniendo confianza en ellos, el modelo sueco comprende tres aspectos:

1. Mecanismos para lograr el consenso político. Suecia. El nuevo sistema es resultado trabajos realizados entre 1991 y 1994 y el consenso político. Cinco de los siete partidos representados en el Parlamento (*Riksdag*) apoyaron la propuesta de reforma y siguieron colaborando en un grupo de aplicación que preparó la adopción de la reforma en 1998 y continúa haciendo su seguimiento.

2. El seguimiento del sistema. A través de la obligación por ley de la Caja Nacional de la Seguridad Social de presentar anualmente al parlamento un informe.⁶⁸⁵

3. Información a los beneficiarios. Mediante el conocido “sobre naranja” se previó la comunicación anual a todos los afiliados respecto de los derechos de pensión adquiridos durante el año anterior, el capital teórico acumulado total y un pronóstico de la futura pensión según diversos supuestos sobre el crecimiento económico, las tasas de rendimiento y la edad de retiro. Adicionalmente, funciona un portal de Internet y comprende esfuerzos informativos públicos para levantar el nivel de conocimiento de las personas sobre el sistema.

⁶⁸⁵ *Ibidem*, p. 99.

Con esta síntesis, es posible desprender que muchos de los elementos del sistema sueco fueron adoptados en los posteriores lineamientos europeos.

3. LAS REFORMAS EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

Si bien los Estados miembros de la Unión Europea mantienen su autonomía y plena responsabilidad para diseñar y establecer las medidas necesarias para alcanzar los objetivos comunes de protección social y garantizar sistemas de pensiones adecuados y viables (y enfrentar el impacto del envejecimiento), en el transcurso de la última década las reformas europeas,⁶⁸⁶ con un ritmo diferente en cada país, han incluido entre otros, los siguientes aspectos de las recomendaciones comunitarias:⁶⁸⁷

a) “Solidaridad”. A través del aumento del nivel de las pensiones mínimas garantizadas y el reconocimiento de períodos de cuidados prestados a personas dependientes para el cálculo de los derechos de pensión (compensaciones).

b) Parámetros y estructura del sistema. Reforzar el vínculo entre cotizaciones y prestaciones, tomar más en cuenta la esperanza de vida en el cálculo de la pensión,⁶⁸⁸ reducir el retiro anticipado. Sin embargo, estas medidas al provocar un descenso en las tasas de reemplazo a una edad

⁶⁸⁶ Alemania, Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido, en el 2003 informaron sobre sus estrategias nacionales en atención a las recomendaciones de la Unión Europea.

⁶⁸⁷ En 2002, la Comisión Europea dio cuenta de que el ritmo de las reformas emprendidas aún era insuficiente. En el informe de 2006, fueron evaluadas las estrategias nacionales, se identificaron las buenas prácticas y se definió una metodología común sobre los indicadores que permitieran examinar las tendencias y los cambios políticos para lograr los objetivos señalados y las previsiones.

⁶⁸⁸ Introducción de mecanismos de ajuste automático o semiautomático que permitan reducir los factores de presión sobre las pensiones, en especial las tendencias demográficas. Se supone que este mecanismo fomenta la transparencia del sistema, junto con la información a los ciudadanos sobre sus derechos de pensión y aumentan la confianza de la población.

determinada, se pretende compensarlas con la prolongación de la vida laboral y más ahorro.

c) Fomento de regímenes privados. Para contribuir a mantener el nivel de vida durante la etapa pensionaria, aunque los sistemas públicos por reparto seguirán siendo la principal fuente de pensiones.⁶⁸⁹

Al respecto, existe una preocupación por su regulación y control con miras al cumplimiento de varios objetivos: 1) reforzar su capacidad para manejar el riesgo en las fases de inversión (rendimientos razonables y previsibles) y pago, 2) mejorar su cobertura, de modo que puedan ser eficaces para hacer frente al envejecimiento demográfico, 3) evitar la desigualdad, por lo que se están revisando las políticas para crear incentivos fiscales para el acceso de los trabajadores de bajos ingresos, 4) permitir la movilidad laboral y portabilidad de derechos de pensión. La Comisión Europea y los propios países miembros están trabajando en la regulación de estos aspectos.

d) Transparencia del sistema. Informar sistemáticamente a los afiliados acerca de sus derechos de pensión y efectuar un seguimiento regular del rendimiento global y la viabilidad del sistema en su conjunto.⁶⁹⁰ De esta forma, se permite a los asegurados planear y prever su retiro de modo que alcancen el nivel de vida deseado y, a la vez, se trata de garantizar la viabilidad y estabilidad a largo plazo del sistema y, por lo tanto, la confianza de los ciudadanos en el futuro del sistema.⁶⁹¹

⁶⁸⁹ Comisión Europea, *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2006*, COM (2006), 62 final.

⁶⁹⁰ De acuerdo con los informes sobre las estrategias nacionales seguidos por los países de la Unión Europea, éstos han aumentado la transparencia del sistema.

⁶⁹¹ Comisión Europea, *Informe conjunto, 2003*, p. 107.

e) Empleo. En respuesta a la longevidad, el objetivo de las reformas ha sido aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad y disminuir los porcentajes de dependencia económica, a fin de no poner en peligro la viabilidad económica de las finanzas públicas. El resultado ha sido un recorte de las expectativas en materia de pensiones y la adopción de normas que permitan a los trabajadores compensar esa disminución con la prolongación de la vida activa⁶⁹² (reducción de la edad de incorporación al mercado de trabajo, la ausencia de largas interrupciones en la carrera profesional y la prolongación de la edad real de retiro).⁶⁹³

Las medidas tomadas por los países europeos, corresponden a una política de Estado, a un proceso gradual, sostenido y tripartito, a una necesidad de transparencia en la distribución y una constante adaptación del proceso.⁶⁹⁴

En los informes estratégicos nacionales de 2008 señalan avances paulatinos en la provisión de pensiones adecuadas sin poner en peligro la viabilidad financiera y los incentivos al empleo, aunque las nuevas perspectivas económicas parecen indicar que será aún más difícil alcanzar el equilibrio necesario.

⁶⁹² En materia de la tasa de empleo, en 2008 sólo 11 de los 25 Estados cumplieron con el objetivo fijado para la ocupación de los trabajadores mayores (55-64 años) al 50%, entre ellos: Suecia, Dinamarca, Reino Unido, Estonia, Portugal, Finlandia, Irlanda, Austria

⁶⁹³ Comisión Europea, *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2009*, COM, (2009), 58 final.

⁶⁹⁴ Se resalta el papel que debe cumplir el Estado para contrarrestar la creciente inseguridad económica (ampliar los sistemas oficiales de seguro de desempleo, seguro de salud y redes de protección para los que no están cubiertos con los programas relacionados con el mercado laboral).

IV. HACIA UNA SOLIDARIDAD INTEGRAL

Las lecciones aprendidas de la experiencia de las reformas y modelos de financiamiento estudiados así como de las recomendaciones de los organismos internacionales dejan en claro que en la actualidad se exige a los sistemas de pensiones cumplir, además de sus objetivos sociales de otorgar pensiones dignas, adecuadas y prevenir la pobreza, también responder a otros propósitos, como la viabilidad financiera, generar ahorro para el desarrollo de los mercados de capitales, contribuir a la competitividad, etcétera.

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

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

Por su parte, los documentos comunitarios señalan que la sostenibilidad de las pensiones no sólo es un problema de encontrar recursos, sino también una cuestión para alcanzar muchos objetivos, particularmente el que se refiere al nivel de protección social (crecimiento sostenible, no inflacionario y cohesión social), a las exigencias demográficas y a la adaptación a los modelos de empleo y carrera laboral más flexibles, entre otros.

En atención a ello, no hay razón para que los sistemas de pensiones sean completamente públicos; pero tampoco exclusivamente privados. La situación actual, vigoriza la preocupación respecto de la reducción de la pobreza, la protección de los trabajadores y de los no comprendidos en estas categorías; pero también requieren ser protegidos. Bajo este marco, hace su aparición un enfoque fundado en los derechos sociales y un pacto de cohesión social: recuperación de lo social.

Desde esta “postura”, los nuevos planteamientos deben insertarse en el marco de una solidaridad integral en la cual se combinen mecanismos no contributivos y contributivos mixtos (reparto y capitalización).⁶⁹⁵ El principal elemento que lleva a repensar los mecanismos instituidos de solidaridad con fines de protección social es el mercado laboral, que no ha demostrado una capacidad incluyente en términos de generación de empleo, de trabajo decente⁶⁹⁶ ni de niveles contributivos.⁶⁹⁷

Esto significa que las reformas tenderán en el futuro a avanzar hacia sistemas obligatorios integrados (componentes no contributivos y contributivos mixtos), equitativos, solidarios y financieramente sostenibles, sin acotar el espacio público en beneficio del privado, con una vinculación deseable entre protección social y mercado laboral, a fin de garantizar una vejez digna y segura.

⁶⁹⁵ También a través de alguna variante, como las recomendadas por la OIT en su oportunidad.

⁶⁹⁶ Término empleado por el Director General de la OIT en su Memoria a la 87ª Conferencia Internacional del Trabajo de 1999, en donde señala: “no se trata simplemente de crear puestos de trabajo, sino que han de ser de una calidad aceptable”.

⁶⁹⁷ La dinámica laboral en América Latina se caracteriza por una mayor inestabilidad ocupacional, informalidad y precarización del empleo (formas atípicas), por un proceso de desregulación laboral y mayor participación de la mujer. A ello se debe la negativa cobertura de protección.

1. AMÉRICA LATINA: PROPUESTAS

Con base en la revisión de los modelos de financiamiento de pensiones objeto de estudio, las orientaciones internacionales y, en forma específica, las de la CEPAL⁶⁹⁸ a continuación, se formulan recomendaciones para encontrar un equilibrio entre necesidades y recursos disponibles en los sistemas de pensiones de América Latina así como entre protección social y mercado laboral.

En la región resulta vital atender los aspectos de cobertura, solidaridad y viabilidad financiera a fin de garantizar una vejez digna y segura.⁶⁹⁹ Esto involucra, también políticas de empleo, fiscales⁷⁰⁰ y una institucionalidad social, para avanzar hacia una protección mediante una mejor redistribución de costos y beneficios con base en una estructura y carga tributaria, expansión y efectividad del gasto social y cierta medida de regulación laboral.⁷⁰¹

⁶⁹⁸ Cfr. CEPAL, *La protección social de cara al futuro*, Montevideo, 2006 y Holzmann, Robert y Hinz, Richard, *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2005.

⁶⁹⁹ La OIT reconoce que las normas internacionales de seguridad social no han respondido a los cambios ocurridos en los últimos tiempos y carecen virtualmente de guía para la búsqueda de métodos financieros justos y viables para enfrentar dichos retos. Asimismo, admite que los convenios existentes son insuficientes para que las naciones sostengan el funcionamiento de los sistemas de pensiones en el clima económico actual. No obstante, señala algunos principios básicos sobre los cuales debe construirse o adaptarse un sistema de pensiones: papel prioritario del Estado para facilitar, promover y extender la cobertura; prestaciones previsible y no discriminatorias; administración sólida y transparente, costos administrativos bajos, función protagónica de los actores sociales e igualdad de género.

⁷⁰⁰ Para cumplir un papel más relevante en términos de complementar el financiamiento de los sistemas de pensiones.

⁷⁰¹ El Secretario General de la ONU, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en 2001 señaló “los recursos destinados a la protección social no se deben considerar gastos improductivos sino una inversión importante en capital humano y cohesión social, así como un requisito necesario para alcanzar una sociedad solidaria.

1.1. SISTEMAS NO REFORMADOS

Los países de América Latina que aún no han reformado sus sistemas de pensiones necesitan avanzar hacia una solidaridad integral en el que se combinen mecanismos no contributivos y contributivos mixtos debidamente integrados.

A) COMPONENTE NO CONTRIBUTIVO (SOLIDARIO)

Mientras en América Latina la cobertura sea insuficiente, la necesidad de garantías para los pobres estará en primer lugar. En efecto, dada la limitada capacidad de ahorro de segmentos importantes de la población y el proceso de informalidad y formas atípicas de empleo, la cobertura del sistema de pensiones debe dirigirse al desarrollo de componentes “no contributivos” (solidarios).

El componente no contributivo o pilar solidario, debe ser entendido como un instrumento esencial para garantizar el acceso generalizado a pensiones dignas para los adultos mayores en situación de pobreza; parte del sistema integrado y no como herramientas de corte asistencial y financiamiento incierto.⁷⁰²⁷⁰³

⁷⁰² CEPAL, *op. cit.*, pp. 136- 138.

⁷⁰³ El problema de recursos públicos, conlleva a repensar un otorgamiento focalizado a todas las personas de edad en condiciones de pobreza. Esta situación no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad (por ejemplo la edad: 65 ó 70 años); pero tampoco puede extenderse hasta niveles que no sean financiables. Con base en un ejercicio hipotético, la CEPAL ilustró que una pensión de este tipo a personas mayores de 65 años permitiría, en promedio reducir a la mitad la incidencia de la pobreza en la vejez, a un costo equivalente al 0.93 del PIB de cada país, mientras que una pensión universal exigiría recursos cercanos al 2.2%.

B) COMPONENTE CONTRIBUTIVO MIXTO

Este elemento debe combinar un componente unificado y reformado de reparto complementado con uno de capitalización mínimo, con miras a reconstruir un pilar obligatorio de carácter mixto (parte público y parte privado) que constituya la columna hegemónica del sistema, con vocación de incorporar en él a la totalidad de la población activa y, de esta manera, también acotar los efectos de los costos de transición, facilitar la diversificación de los riesgos económicos, financieros y demográficos.

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

Por una parte, el perfeccionamiento del sistema de reparto requiere: un marco normativo que comprenda los derechos y obligaciones de todos los actores sociales así como los mecanismos de control pertinentes y la armonización de la estructura del plan de beneficios con miras a garantizar equilibrio financiero del sistema. Lo anterior, se traduce en medidas encaminadas a mejorar la gestión, la gobernabilidad, el equilibrio financiero y el actuarial, hacer más estrictas las condiciones de acceso (elevar la edad de retiro o expandir los años de contribución requeridos para obtener el derecho a una pensión); eliminar los regímenes de privilegio y las prestaciones demasiado generosas.⁷⁰⁴

La gestión y gobernabilidad debe planearse y desarrollarse de modo tal que los empleadores y trabajadores puedan aportar su contribución a la estructura de los programas de seguridad social (mediante su participación

⁷⁰⁴ Cfr. OIT, *Pensiones de seguridad social, desarrollo y reforma*, Ginebra, 2002

en las comisiones de gestión, o actuar como grupo de presión, al votar o participar de cualquier otro modo en el quehacer político).

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

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

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

Por otra parte, además de reforzar el componente contributivo se requiere potencializar la participación de los trabajadores con cierta capacidad de ahorro que actualmente no participan, mediante incentivos y mecanismos de política pública a fin de que las personas hagan el esfuerzo por ahorrar durante su vida activa para la vejez. Se tiene que vincular a

beneficios concretos a corto plazo, tales como acceso más rápido a la vivienda, servicios preferenciales de salud y préstamos.⁷⁰⁵

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

C) INTEGRACIÓN DE LOS COMPONENTES

Integrar adecuadamente los componentes no contributivo y el contributivo mixto a fin de desincentivar la exclusión a la cotización formal y propiciar a solidaridad en ambos componentes, demanda:

a) Determinar reglas para el otorgamiento de beneficios, esto es, hasta dónde llegan las prestaciones solidarias no contributivas, de naturaleza distributiva con financiamiento estatal y en qué momento comienza la pensión contributiva o del propio esfuerzo. Un buen ejemplo de integración de los dos componentes es el modelo sueco, en donde hay una pensión mínima cubierta con impuestos y, a la vez, un mecanismo gradual de reducción de los beneficios no contributivos.

b) Fortalecer los mecanismos de solidaridad orientados a los aportantes de bajos ingresos (fórmulas de cálculo diferenciadas según el nivel salarial y de género).

⁷⁰⁵ CEPAL, *op. cit.*, p. 143.

c) Regular y supervisar la gestión y una responsabilidad estatal para hacer frente, a corto y largo plazo.

La política de empleo exige una vinculación entre trabajo y protección social y políticas: a) macroeconómicas: incentivar la contratación en el sector privado; b) de desarrollo productivo: mejorar la situación de las pequeñas y medianas empresas, promover algunos complejos productivos e incentivar las actividades que suponen un uso intensivo de la mano de obra: turismo y construcción de viviendas de interés social y c) activas de empleo: autoempleo.

Una protección básica en la vejez, independiente del tipo de inserción en el mercado laboral es dable, a partir de sistemas integrados solidarios, esta es la forma deseable entre protección social y mercado de trabajo.

1.2. SISTEMAS REFORMADOS

Para los países latinos que reformaron sus sistemas de pensiones bajo el modelo de capitalización individual, ante los resultados no positivos en la administración de los fondos de pensiones, la alternativa es: a) regresar al sistema de reparto o, b) conservar la capitalización individual pero perfeccionada.

A) REGRESO AL SISTEMA DE REPARTO

Abandonar la ilusión de la capitalización individual y regresar al sistema de reparto porque la garantía ofrecida por la población activa es superior y con mayor dosis de estabilidad que la proporcionada por el

mercado financiero. El regreso implica perfeccionar el sistema y aplicar los criterios abordados para los aún no reformados.

Nicaragua y Argentina son ejemplos del regreso al sistema financiado por reparto. El primero, después de su intento fallido de capitalización individual y la conformación de Comisiones para recomendar la reforma al sistema del seguro social; los trabajos definitivos sugirieron una reforma-adecuación: la implantación de un modelo de “Sistema Público Reformado”,⁷⁰⁶ el segundo, a través de la Ley 26.425 de 2008, ha establecido un Sistema Integral Solidario.⁷⁰⁷

B) CONSERVAR LA CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL (PERFECCIONADA)

Mantener la capitalización individual, implicaría seguir dos caminos: a) con administración pública de las cuentas individuales e inversión privada de los fondos de pensiones, al estilo sueco, o b) la administración e inversión como está actualmente través de las administradoras, pero con el perfeccionamiento en la estructura, gobernabilidad y aplicación de las mejores prácticas de los fondos privados y públicos.

Para la segunda opción, el eje conductor es jerarquizar y conciliar los actuales objetivos (derechos y viabilidad financiera), con base en un acuerdo político muy amplio, que permita compatibilizar varias estrategias para la extensión de la cobertura de las personas en edad, el fortalecimiento de la solidaridad y la reforma del pilar de capitalización a fin de lograr su eficiencia (no sólo en términos macroeconómicos, sino también la capacidad para maximizar los objetivos sociales), competencia y bajos costos administrativos.

⁷⁰⁶ Informe de Recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel de Pensiones (CAN), con apoyo en los trabajos realizados por la Comisión Técnica Institucional (CTI), julio de 2006, www.hacienda.gob.ni/hacienda/inss.jsp.

⁷⁰⁷ *Boletín Oficial* del 9 de diciembre de 2008.

a) Incorporación del pilar solidario. Universalizar el derecho a la protección social de los adultos, sin exigir una dependencia laboral; pero este pilar debe ser fuerte e integrado.

b) Reforma del pilar de capitalización individual. Elevar la densidad de los aportes en el pilar contributivo.⁷⁰⁸ Lograr una administración eficiente: garantizar la rentabilidad de las inversiones y minimizar las comisiones; intensificar los ingresos en la industria de las administradoras (subdividir las); competencia de precios a través de licitaciones para adjudicar a los afiliados; garantizar la seguridad financiera, mediante la gestión del riesgo financiero y el aumento del retorno a los aportes.

c) Fortalecer un pilar de ahorro individual y/o colectivo, apropiado para los trabajadores que requieran compensar los efectos del ahorro obligatorio y permitir a quienes tienen remuneraciones superiores a límite para cotizar, obtener ingresos efectivos, al momento de pensionarse, razonablemente proporcionales, a los que tenían en actividad.

d) Política de empleo y fiscal, pues el principal elemento que lleva a repensar los mecanismos instituidos de solidaridad con fines de protección social es el mercado de trabajo, y la informalización del empleo socava el desarrollo y la sostenibilidad financiera.

⁷⁰⁸ Es posible elevar la densidad de las cotizaciones en la medida que se reconozcan las actuales realidades del mercado del trabajo y se fortalezcan los incentivos a cotizar.

V. EL CASO MEXICANO

La experiencia de la implantación del sistema de cuentas nacionales al estilo sueco así como los virajes de rumbo de las recomendaciones de los organismos internacionales y la nueva reforma chilena, favorecen el momento oportuno para la revisión del marco de derechos, obligaciones, garantías estatales y la implantación de los cambios necesarios en el sistema de capitalización individual mexicano antes de que los problemas así como sus efectos se magnifiquen.

1. SISTEMA DE PENSIONES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

La literatura internacional sobre la implantación del sistema de capitalización en América Latina reconoce algunas aspectos aceptables en el diseño mexicano vigente a partir de 1997, implementados con miras, quizá, para evitar el mal funcionamiento de lo que en su momento ya se criticaba al modelo chileno. Entre los elementos incorporados, se encuentran:

a) Haber separado la contingencia de vejez respecto de la de invalidez y muerte.

b) La inclusión de la cuota social, como un mecanismo de prevención de la pobreza en los trabajadores de edad respecto de los cotizantes de bajos ingresos, consiste en un porcentaje del salario mínimo general (para los de hasta tres salarios mínimos, la cuota sería superior a las comisiones aplicadas a sus cotizaciones, de tal suerte, que sus futuras prestaciones de pensión serían mayores a sus aportes individuales. Con esto se pretendía incentivar la adhesión de los trabajadores de salarios bajos al sector formal o la permanencia a seguir contribuyendo).

c) El esquema centralizado de recaudación de contribuciones (incluyendo un banco de datos “procesar” a través de la Consar), según, para reducir los costos administrativos y el cobro de comisiones.⁷⁰⁹

d) La creación de administradoras múltiples y el establecimiento de las sociedades de inversión especializadas en fondos de retiro (siefores), para el manejo de varios fondos, con el propósito de diversificar la gama de productos o alternativas en términos de riesgo-rendimiento, permitir un mayor grado de flexibilización y coadyuvar a una mayor eficiencia. Con ello, se pretendía evitar exigir un a garantía de rendimiento mínima por parte de las administradoras, por tanto, crear el efecto “manada”.

e) La fijación de un límite de afiliación por administradora del 17% del total de los asegurados en los primeros cuatro años del sistema y 20% desde finales de 2001 a fin de evitar la concentración.

f) La participación de otras entidades como los bancos e instituciones financieras y la creación de las compañías especializadas de rentas vitalicias.⁷¹⁰

A pesar de los cambios efectuados al diseño receptado, muchos de los resultados del desempeño del modelo substitutivo a la chilena, también se han reflejado en el caso mexicano.

⁷⁰⁹ El IMSS mantiene la obligación de recaudar y fiscalizar las aportaciones al Sistema de Ahorro para el retiro, junto con otros ramos de seguros. También se conserva el pago de las contribuciones en ventanillas de los bancos.

⁷¹⁰ Se trataba según, de minimizar los inconvenientes del modelo, al tiempo que se explotaba al máximo sus ventajas: las economías de escala y la competencia de precios, manteniendo el objetivo de eficiencia en administración de cuentas individuales y el de aprovechar el sistema para desarrollar el mercado interno. Sin embargo, para 2001 los resultados no fueron óptimos. Cfr. Budebo, Mario Gabriel, *El sistema de ahorro para el retiro en México en el ámbito de la competencia*, Ponencia presentada en el Seminarios, 15 de mayo 2006.

Innumerables trabajos académicos e investigaciones de expertos en la materia, nacionales e internacionales, entre ellos, del propio Banco Mundial dan cuenta de: baja cobertura y densidades,⁷¹¹ descenso del porcentaje de cotizantes,⁷¹² pensión mínima garantizada ligada al pilar contributivo,⁷¹³ falta de equidad, no competencia y concentración,⁷¹⁴ nivel de comisiones alto, información no accesible a los afiliados,⁷¹⁵ mercado de rentas vitalicias escaso, déficit fiscal persistente, etcétera. Por estas razones, no se dedicará un espacio a la evaluación del sistema, porque desde la óptica de la protección social, son comunes a la mostrada en la evidencia chilena.

La precipitación con la que se aprobó el cambio de sistema en la Ley del Seguro Social en 1995, no permitió una discusión más amplia sobre las consecuencias de la reforma y sobre el comportamiento del nuevo sistema frente a distintos escenarios demográficos y macroeconómicos.⁷¹⁶ Faltó información sobre los costos de la reforma, los riesgos que conllevaba, las condiciones a prevalecer en la economía para materializar los beneficios o presupuestos esperados, esto es, el diseño institucional no tomó en cuenta las transformaciones del mercado de trabajo, la crisis económica, la participación femenina, el empleo informal y la precarización de las relaciones de trabajo, entre otros riesgos.

⁷¹¹ La cobertura permanece estancada y la protección del sector informal es menor del 1%. Gill, *op. cit.*, pp. 3, 5, 7, 70-71.

⁷¹² En 2001 descendió notablemente el porcentaje de afiliados. A febrero de 2006, de 35,587 afiliados, 37% estaban cotizando, o sea, el 63% de inactivos verían reducir sus pensiones, por este hecho y por las comisiones.

⁷¹³ En la actualidad no se podría esperar una pensión igual a dos veces el salario mínimo, sin aplicar ningún descuento y ni siquiera de un salario en caso de aplicarse el descuento.

⁷¹⁴ La Comisión Federal de Competencia de México emitió un dictamen al Congreso sobre la necesidad de modificar la legislación para promover la competencia.

⁷¹⁵ Las administradoras no consideran el impacto negativo de la densidad de cotización, ni el efecto de una posible carrera salarial. Muestran a los afiliados proyecciones inexactas y asumen cantidades que están fuera de lo real y posible. Cfr. Soto Pérez, Carlos. "Crítica propositiva al sistema de ahorro para el retiro en México," *IMEF, Boletín Técnico*, núm. 13, 2006.

⁷¹⁶ Lomelí Venegas, Leonardo, "Perspectiva de la seguridad social en México", México, Revista Mexicana de Sociología, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, vol. 63, núm. 1, 2001.

2. CAMBIOS NECESARIOS

El envejecimiento y el retiro de la fuerza laboral no pueden ser sinónimos de pobreza o de una brusca caída en las condiciones de vida. Una mayor seguridad para las personas no sólo contribuye a la equidad sino también al crecimiento. Por ello, se hace necesaria una protección a la vejez efectiva que refuerce el carácter solidario del sistema, amplíe la cobertura de las personas en edad y supere la discriminación por género.⁷¹⁷

Apostar a que el mercado corregirá una serie de fallas carece de fundamento realista. El mercado como mecanismo para satisfacer las necesidades sociales tiene anomalías insuperables al igual que el Estado. También, apostar a un sistema de un sólo componente de carácter contributivo (sea reparto o capitalización individual), no resuelve el problema de protección de los adultos mayores.

El caso mexicano se encuentra también ante la disyuntiva de: a) regresar al sistema de reparto o, b) conservar el sistema de capitalización.

Desde una perspectiva social ideal, debería atenderse la recomendación de la “postura social”; crear un sistema integral, con componentes: solidario (no contributivo), contributivo mixto (de reparto complementado con uno de capitalización mínima). La decisión está en las manos de los actores políticos y sociales.

En el segundo supuesto, que representa la opción menos idónea, pero partiendo de que el gobierno no quiera eliminarlo dada la unificación de la capitalización individual en los dos grandes institutos de seguridad social

⁷¹⁷ Incrementar la cobertura, atender la equidad y viabilidad financiera son los retos críticos del sistema de pensiones mexicano.

(IMSS e ISSSTE), se hacen necesarios cambios para enfrentar la nula o limitada capacidad de ahorro de los trabajadores, así como la tendencia a la mayor informalidad y precarización del empleo. Entre los aspectos, que deben incorporarse a un proyecto de reforma para su tramitación en la vía legislativa, se encuentran:

- a) Resolver el diseño del pilar no contributivo de prevención a la pobreza en la vejez.
- b) Modificar el sistema capitalización individual vigente.
- c) Ambos aspectos, acompañados de una política de empleo y fiscal.

A) Incorporación de un pilar no contributivo (Solidario)

El número de personas que recibe una pensión en México es infinitamente inferior a la cantidad de adultos mayores existente en el país. Garantizar una vida digna y alivio en la pobreza en esa etapa, como grupo vulnerable de la población es una tarea imprescindible.⁷¹⁸

La pensión debe estar desvinculada del estatus del mercado de trabajo y financiada mediante impuestos generales, esto es, en atención al rubro de “ciudadanía”⁷¹⁹ para romper con el vínculo histórico tradicional entre empleo y protección social.⁷²⁰ La solidaridad y redistribución del ingreso otorga justicia social y desarrollo integral en una sociedad.

⁷¹⁸ De acuerdo con el Banco Mundial, la tasa de pobreza de los ancianos es más alta que la población en general. El 20% de la población urbana de 65 años o más recibe pensión. Cfr. Banco Mundial, México: Panorama de la protección social, *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategia del gobierno*, México, Banco Mundial, 2004.

⁷¹⁹ Expresión de un conjunto de derechos y deberes consagrados.

⁷²⁰ El financiamiento de este pilar podría representar un desafío porque se enfrenta a las demandas de otros grupos vulnerables (niños, juventud, personas con capacidades diferentes, etcétera). La solución al problema integral, es la creación del denominado “ingreso ciudadano universal”, a fin de garantizar a todas las personas sus necesidades básicas y acceder a una vida digna.

Este pilar de pensiones debería concederse a para los mayores de 65 ó 70 años de edad y formar parte del sistema integral con los esquemas contributivos,⁷²¹ a fin de garantizar recursos básicos a los adultos mayores y, de esta forma, terminar con los programas sociales parciales y descoordinados entre sí, creados para tal efecto.⁷²²

La medida tendría que estar aparejada con dos acciones: a) Reforma fiscal, a fin de lograr capacidad de recaudación fiscal y expandir la base tributaria para financiar el pilar solidario solamente con impuestos (reducir el impuesto a la nómina, con el objetivo de incrementar la demanda de trabajo y, por lo tanto, potencialmente crear empleos y aumentar la eficiencia), b) Un debate abierto para asegurar el consenso social y político requerido.

B) Modificación del sistema de capitalización individual

Si bien es cierto que se han incorporado cambios sobre la marcha y recientemente en 2009,⁷²³ para mejorar algunos aspectos, con miras a reducir las comisiones,⁷²⁴ diversificar el régimen de inversiones, propiciar

⁷²¹ Los desafíos de implementación (administrar criterios de elegibilidad, pagar eficientemente pequeñas cantidades a una población en gran parte rural que tiene poca relación con sistemas o con instituciones financieros) requieren mucha atención.

⁷²² En 2006, inició un programa de pensiones mínimas dirigidas a la población abierta de la tercera edad en condiciones de pobreza extrema (oportunidades). En 2007, una pensión básica no contributiva para los adultos mayores de 70 años en localidades rurales. En el 2003, la pensión alimentaria para adultos mayores con residencia en el Distrito Federal.

⁷²³ A partir de 2002, la Consar impulsó dos medidas: 1. Abatir las barreras de entrada a la industria, mediante: a) centralizar los procesos distintos a la atención al público, b) reducir costos regulatorios y agilizar autorizaciones a nuevos entrantes, c) asignar cuentas de trabajadores que no eligen administradora, a las más baratas. 2. Impulsar la competencia de precios, por vía de: a) diseñar un indicador único: la comisión equivalente, b) incrementar cantidad y calidad de información al trabajador, c) desarrollar herramientas de decisión para el trabajador, d) obligar a las afores a dar información comparativa, permitir publicidad, con parámetros únicos, f) desregular traspasos, g) aumentar la sensibilidad: apertura a trabajadores independientes y estímulo al ahorro voluntario individual. Adicionalmente, en 2004, se facilitó la movilidad al eliminar la restricción de un año en el traspaso, siempre que se haga a una afore más barata, en 2005, el traspaso por Internet.

⁷²⁴ En junio de 2007 se determinó el cobro comisión únicamente por saldo.

mayores rendimientos a través de nuevos mercados e instrumentos,⁷²⁵ multifondos con diferentes características de riesgo-rendimiento, la realidad exige cambios profundos para atender los objetivos sociales de cualquier sistema de pensiones así como los económicos.

En efecto, dado que a lo largo de la vida laboral un trabajador se enfrenta a diversas situaciones, es conveniente avanzar hacia el establecimiento de un sistema único que integre el financiamiento de las prestaciones tanto para quienes van a necesitar solidaridad como para quienes están haciendo un esfuerzo contributivo. En este contexto resulta recomendable adoptar algunas de las innovaciones del sistema sueco al pilar de capitalización individual, a saber:

A) Centralizar los servicios de administración de las cuentas individuales a través de un organismo estatal.

B) Dejar la inversión del fondo de pensiones a las administradoras.

El primer punto, puede ser el inicio de la creación del Instituto Nacional de Pensiones a efecto de reducir los gastos administrativos y que opere como un sistema común para resolver en forma sencilla, cualquier cambio o empleo por parte del trabajador, ya sea en diferentes regiones y entidades del país, esté sujeto a un mismo régimen de pensión, admita el reconocimiento de sus derechos adquiridos y el otorgamiento de las mismas prestaciones, como si hubiera permanecido en un solo sistema contributivo. La estructura ya existe:

⁷²⁵ De acuerdo con la Consar, el régimen de inversión era muy restrictivo y no permitía alcanzar una frontera eficiente. Para modernizarlo y facilitar la diversificación, a partir de 2001 se siguieron las siguientes líneas de acción: eliminar las restricciones por tipo de emisor, regular el riesgo de concentración en función de la calidad crediticia, ampliar las oportunidades de inversión por clase de activo y moneda, controlar el riesgo de mercado de forma efectiva, admitir el uso de derivados para administrar la cartera de forma más flexible. Cfr. Diversificación de las inversiones, www.consar.gob.mx, 2005.

(Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado “Pensionisste”), sólo tendrían que modificarse sus facultades y funciones para que actúe como el órgano estatal administrador de pensiones.

El segundo punto, implicará los cambios sustanciales en beneficio de los futuros pensionados porque será el órgano estatal el encargado de convenir las comisiones con las Afores, en una mecánica similar al estilo sueco: determinar una comisión máxima por los recursos canalizados y recibir un reembolso por las inversiones del fondo de pensiones, de donde puede resultar la redistribución al interior del sistema.

Complementariamente, se requiere atender aspectos, entre otros los siguientes:

- Aplicar una política laboral y fiscal a fin de eliminar los obstáculos para incentivar la afiliación al sistema formal⁷²⁶ y de esta forma aumentar la cobertura.⁷²⁷
- Tomar las medidas pertinentes para estimar montos de pensiones realistas: densidad de cotización, carrera salarial de los trabajadores, pago de contribuciones, la evasión, mora y, por ende, las sanciones correspondientes⁷²⁸ en el sistema, que contemple entre otros aspectos, determinación por edad, antigüedad, sexo, nivel salarial, tamaño de la empresa, escolaridad, actividad económica, etcétera.⁷²⁹

⁷²⁶ Reducir los costos de la formalidad impuestos por las rigideces de la legislación laboral y sancionar más efectivamente la evasión.

⁷²⁷ A medida que las personas envejecen tienden a trabajar por su cuenta.

⁷²⁸ Se hace necesario la realización de estudios que permitan identificar los montos de las pensiones más realistas y diseñar remedios adecuados para evadir las obligaciones pensionales.

⁷²⁹ Ante la cruda realidad, es posible esperar que el pago de pensiones mínimas garantizadas incrementarán el costo fiscal porque las diferencias corren a cargo del gobierno federal, aunado a ello, puede ser mucho mayor, por tanto, habrá muchos trabajadores sin cumplir los requisitos para obtener una pensión, con lo que los objetivos propuestos no se cumplirán.

- Implantar un conjunto de medidas destinadas a aumentar la cobertura de los no salariables, igualando sus derechos y obligaciones pensionales con relación a los trabajadores formales, a través de un proceso gradual.⁷³⁰
- Acceder a una pensión básica que cuya cuantía cumpla con la norma de los Convenios de la OIT (mínimo una tasa de reemplazo del 45% del salario de referencia), pues la cuota social y la pensión mínima garantizada, aunque implican elementos redistributivos, es un hecho que una fracción importante de afiliados de bajos ingresos no alcanzarán la densidad contributiva aún con estos elementos.
- Incorporar créditos de pensión o compensaciones, como mecanismos de solidaridad, a favor de las mujeres para aumentar las tasas de reemplazo.
- Impulsar la cobertura de los jóvenes, para contribuir al empleo de éstos, a su formalización y al ahorro para su retiro.⁷³¹
- Establecer fondos de inversión públicos por defecto (para los afiliados sin conocimiento financieros y que no pueden tomar decisiones en materia de inversiones).
- Eliminar o corregir las deficiencias del retiro programado a fin de disminuir el riesgo de que los pensionados agoten sus recursos antes de su fallecimiento.
- Proporcionar información accesible sobre los rendimientos futuros que ofrezcan las opciones de pensión.⁷³²
- Retiro flexible, para combinar pensiones y opciones de trabajo (pensiones parciales para los que desean continuar activos).

⁷³⁰ En la actualidad menos del 1% de los trabajadores no asalariados participa en el sistema de capitalización individual.

⁷³¹ Como se recordará, los lineamientos comunitarios se enfocan a una edad más temprana de ingreso al mercado laboral de la población, empero también, a un retiro más lejano.

⁷³² De acuerdo con la Consar, se creó una familia de folletos con diversos aspectos de información: cómo elegir Afore, rendimientos, comisiones, estados de cuenta, aportaciones voluntarias y traspasos así como el desarrollo de herramientas de decisión para el trabajador, a través de la familia de calculadoras del SAR y obligar a las administradoras a dar información comparativa.

- Modificar las facultades de la Consar para supervisar y regular, en su caso, al Instituto Nacional de Pensiones y a las administradoras.
- Fortalecer el pilar de ahorro voluntario, ampliar la capacidad del sistema a fin de recibir nuevos ahorradores. Para ello es necesario, crear el marco legal para fomentar el ahorro individual y/o colectivo (tanto del sector formal como del informal).
- Transparencia fiscal. Un régimen que de cuenta de los compromisos transitorios como permanentes, con el sistema pensionario.
- Unificar aspectos en las pensiones de las leyes del Seguros Social y del ISSSTE.⁷³³ En cuanto a límite del salario base de cotización a 25 salarios mínimos, la pensión mínima garantizada a dos salarios, el ahorro solidario, entre otros, a efecto, por un lado, de eliminar las desigualdades y discriminaciones preservadas y, por otro lado, que haya un completo beneficio en la movilidad entre el sector público y privado en el aspecto de portabilidad de derechos.
- Aumentar el empleo, a través de consolidar: a) incentivos de trabajo en los sistemas de impuestos y prestaciones sociales; b) políticas activas sobre el mercado laboral y adecuación eficaz del puesto de trabajo a la persona; c) calidad en el trabajo y mejor atención a la salud durante la vida laboral y d) educación y el aprendizaje permanente.

C) PROBLEMÁTICA PENSIONARIA

En materia de pensiones, queda pendiente la atención a la problemática pensionaria con gasto fiscal.

⁷³³ Morales Ramírez, María Ascensión, “Nueva ley del ISSSTE y pensiones de retiro, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, núm. 5, 2007.

En este rubro, es necesario avanzar hacia políticas públicas o a lineamientos generales que regulen el diseño y operación de los diversos sistemas de pensiones: fuerzas armadas, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, banca de desarrollo, el de los propios trabajadores del IMSS que disfrutaban de un régimen complementario al igual que muchas universidades.

Es imprescindible contar con una reglamentación⁷³⁴ a fin de homologar prestaciones y promover la portabilidad de derechos y obligaciones,⁷³⁵ en una tendencia hacia un Modelo Nacional de pensiones,⁷³⁶ para su posterior incorporación al Instituto Nacional de Pensiones.

⁷³⁴ En 2006 el déficit alcanzó el 170% del PIB.

⁷³⁵ Pueden existir los actuales órganos de gestión de los diversos sistemas pensionarios, en forma descentralizada, pero regidos por lineamientos comunes.

⁷³⁶ El actuario Francisco Miguel Aguirre ha desarrollado suficientemente el tema.

CONCLUSIONES

1) El estudio de la evolución histórica del concepto de vejez y de su institución correspondiente la “pensión” permite tener un conocimiento mayor de los mismos, al saber sus orígenes, fundamentos y desarrollo. Particularmente, la “pensión de vejez”, adquiere suma importancia al tratarse de una prestación de ciclo largo, de prolongada duración, sucediéndose en el tiempo, numerosos y diversos regímenes sobre la misma. Aunque en la actualidad tiene una vigencia más o menos plena, pesa sobre ella la duda de cuál es su objeto, al haberse desconfigurado la prestación en las últimas décadas, como se corrobora a lo largo del presente trabajo.⁷³⁷

2) El examen histórico-normativo de la protección de la vejez en el marco de la protección social en América Latina, muestra una serie de problemas de todo tipo, derivados de sus diseños y restricciones institucionales de sus seguros sociales, en un contexto caracterizado por modelos económicos proteccionistas. A estos factores se sumó la crisis económica sufrida en la región en la década de los 80 y el deterioro en el mercado laboral. Aunque el discurso oficial también agrega el factor demográfico, en la región no ha sido un condicionante ni la causa primordial del deterioro activo/pasivo, sino más bien la exclusión legal, la multiplicidad de regímenes, el desempleo y la informalidad.

⁷³⁷ Constituye un instrumento de gestión de recursos humanos usado como colchón de amortiguación del sistema de pensiones. El retiro anticipado implica el traslado del costo al trabajador, mediante la aplicación de coeficientes reductores (sin embargo, afecta a quienes por causas ajenas a su voluntad, por la pérdida del empleo, se ven obligados a recurrir a este tipo de pensión con la consecuente penalización). El retiro prolongado o pensión flexible, significa el un premio por larga carrera laboral, en donde el sistema soporta el costo adicional.

En Suecia, la protección a la vejez, se enmarca dentro de un sistema de seguridad social, con una pensión básica universal sin acreditación de recursos, y una pensión general contributiva complementaria. El pecado, estuvo en la fórmula de cálculo de la prestación: el 60% de los ingreso de los 15 años más favorables del trabajador en los 30 años de vida laboral. Los creadores del sistema pensaron que el país siempre tendría una economía fuerte; pero la crisis económica de los 90 enfrentó al sistema a la realidad, aunada al creciente aumento de pensionados con cada vez cuantiosas prestaciones; el diseño y factores condicionantes, ponían en peligro la viabilidad financiera del sistema.

En ambos casos, la revisión de los sistemas dio paso a las reformas y adopción de diferentes modelos de financiamiento: capitalización individual y cuentas nocionales.

3) En el plano técnico funcional de política jurídica, al analizar y problematizar los dos modelos temas objeto de estudio, se observa que la estrategia adoptada en América Latina es la respuesta a las recomendaciones del Banco Mundial, presididas por orientaciones de recorte de la protección pública y las tendencias privatizadoras, desplazando su cobertura y gestión a través del mercado, cuando durante gran parte del siglo XX, las pensiones públicas fueron un terreno vetado a la iniciativa privada y al ánimo de lucro.

Además, la estrategia preconiza la disociación entre la función del ahorro (técnica del seguro) y la función redistributiva (técnica asistencial)⁷³⁸ y subordina los mecanismos de financiamiento y de gestión (que deberían ser distintos por cada técnica) a las presiones por apoyos financieros. Por ello,

⁷³⁸ Significa el olvido de los elementos solidarios y redistributivos.

se ha centrado en el componente contributivo, para establecer una fuerte vinculación entre beneficio-esfuerzo individual y se finca en el cumplimiento de funciones económicas: contribuir a la solvencia del sector público, generar ahorro financiero, ayudar al desarrollo del mercado de capitales y ser de bajo costo para mejorar la competitividad de la mano de obra; aunque también se le exige generar empleo.

En Suecia, la estrategia para el establecimiento de su sistema integral de pensiones, es el resultado de la iniciativa del propio país, producto de un largo camino para su diseño y del consenso político, después de varios años de discusión. Se enfoca al desafío del envejecimiento de la población, al reto de la viabilidad financiera y a los aspectos inequitativos del antiguo sistema. No tiene como objetivos prioritarios la creación de ahorro y desarrollo de mercado de capitales, aún cuando comprende un componente mínimo de capitalización individual con carácter complementario dentro del propio sistema público; pero ello obedece a cuestiones políticas y no económicas, el cual está muy por encima del modelo latino (fue perfeccionado y es de administración pública). La estrategia institucional comprende tres grandes aspectos: reforma del sistema de pensiones, reducción del gasto público y una política de empleo (mantener la ocupación y capacidad de trabajar, sobre todo, de una mayor tasa de actividades para los trabajadores de más edad) y la actividad femenina (generación de empleos y niveles contributivos).

4) En la gran mayoría de los procesos de reforma de América Latina que implantaron el sistema de capitalización individual no se adoptó como referente directo el mandato constitucional. La práctica de la técnica legislativa infraconstitucional confirma que los poderes públicos ostentan una amplia libertad respecto de la configuración del nuevo sistema de pensiones y, por ende, han reformulado sus principios constitutivos. En este sentido, las

leyes se caracterizan por constituir una legislación en cascada y de urgencia porque va acompañada de un cúmulo de disposiciones legales y administrativas complementarias. Esta técnica de legislar, es un exponente o reflejo del carácter contradictorio y complejo de la materialización de las políticas de derecho social. Asimismo, pone de relieve no sólo la crisis de las leyes generales para regular de modo pleno y permanente el nuevo modelo sino la propia coherencia de la política legislativa. Esto se debe a que las leyes son el resultado de la imposición por parte del Ejecutivo o la negociación con los actores políticos y sociales, de ahí el carácter compromisorio de los productos legislativos como un rasgo de las leyes de reforma pensional.

Es aquí, donde cobra importancia la alteración política a causa de la participación de varios actores, algunos nuevos con intereses en los sistemas reformados⁷³⁹ y, otros, debido a la distribución de atractivos a cambio de su no oposición, a saber: a) economistas ubicados en el Banco Central o en los ministerios de Hacienda, con una posición liberal hicieron esfuerzos por disminuir la intervención del Estado, b) las instituciones financieras internacionales, c) el sector bancario y de seguros interesados en obtener ganancias de estas nuevas iniciativas, d) grupos de intereses locales ávidos en reducir o eliminar su contribución, organizaron pequeñas comisiones o equipos de trabajo, dependientes de Hacienda, encargados de elaborar la reforma e incluso el proyecto de ley y e) grupos de interés con pensiones de privilegio.⁷⁴⁰

⁷³⁹ La aprobación a nivel nacional de la capitalización total o parcial a nivel nacional necesitó no sólo un agente transmisor sino también alguien a nivel local dispuesto a adoptar el modelo y proyecto neoliberal (hacienda).

⁷⁴⁰ Como fue el caso de Argentina, Bolivia, El Salvador, México y Perú.

Si bien el régimen político (autoritario o democrático) ha determinado la mezcla pública–privada del producto de la reforma, el contexto y actores políticos y sociales fijan el modelo de capitalización individual resultante.

En Suecia, también la reforma se hizo a nivel infra-constitucional, aunque la misma es resultado de varios años de discusión en comisiones parlamentarias y oficiales, surgidas en el seno de gobiernos de distintas extracciones partidarias y, finalmente, del acuerdo entre los bloques de la izquierda y de la derecha en la política sueca, por lo que es reconocida como una reforma atípica.

5) Por otro lado, en América Latina la táctica ha implicado un desafío al contrato social, al invertir la jerarquía de los objetivos y metas públicas. También ha involucrado cambios fundamentales en la lógica previa de las pensiones de vejez, significando un repliegue de la protección social y el alejamiento del coto público en las pensiones.

En Suecia, al combinar elementos del sistema de reparto (en su modalidad de cuentas nocionales) con los de capitalización individual, el modelo se presenta como una mejor opción no sólo por reducir riesgos, el impacto del costo fiscal y la carga entre las generaciones sino además por conservar las características de su sistema de protección social.

6) En América latina, la maniobra ha incluido paquetes estratégicos para disminuir la visibilidad de los cortes o ajustes a los derechos de los trabajadores así como los riesgos del cambio al nuevo sistema (costo fiscal de la transición, condiciones necesarias en la economía y mercado laboral para materializar los beneficios esperados) con miras a evitar costos políticos.

En Suecia, el paquete estratégico está dado por la “neutralidad actuarial” y el “fondo de reserva”. El primero, ubicado en el componente nocional como mecanismo equilibrador automático, concebido para establecer un vínculo más estrecho entre el beneficio y los montos de cotización, al conducir a una mayor dispersión de las cuantías de pensiones individuales a fin de atender el reto de la viabilidad financiera y las inequidades del antiguo sistema y, sobre todo, para revisar a la baja en caso de una reducción de la actividad económica o evolución demográfica desfavorable. Esta medida, implicará planear la permanencia en el empleo con vistas a obtener una pensión adecuada. Por su parte, el fondo de reserva, ayudará a la financiación del sistema a largo plazo y a la reducción del gasto público, pues atenderán las fluctuaciones en las magnitudes de los grupos de nacimiento, las imperfecciones del diseño y el financiamiento de la transición.

Lo anterior, no implica que la estrategia sueca esté libre de riesgos. El aumento en la esperanza de vida y, en su caso, la reducción en las prestaciones serán soportadas por los asegurados. Esta es la razón, del grado de flexibilidad, tanto de la elección de la edad de retiro como la posibilidad de combinar ingresos, procedentes de la actividad remunerada y una pensión total o parcial.

7) En el plano estructural, de técnica jurídica, en donde es posible captar la estructura y función de las instituciones jurídicas, la inadecuación o insuficiencia de éstas, los mecanismos de adaptación necesarios y las perspectivas de futuro (adopción de decisiones útiles en los fines y en los medios), el estudio comparativo de evaluación de la experiencia chilena, preferentemente, como iniciadora del modelo latinoamericano de

capitalización individual y la sueca, representando al modelo nocional revela lo siguiente:

El sistema de capitalización individual chileno no atendió los objetivos sociales, al no garantizar ingresos en la vejez ni erradicar la pobreza.⁷⁴¹ Tampoco cumplió con los objetivos de la reforma y presupuestos del sistema consistentes en: por una parte, incrementar la cobertura, lograr el cumplimiento de obligaciones pensionales, eliminar las distorsiones en el mercado laboral (evasión, mora, transferencias regresivas, retiros anticipados). Por otra parte, la administración privada no produjo bajos costos ni rendimientos mayores e incentivos al mercado laboral. Respecto de aumento del ahorro interno aún está en duda si lo produce el propio sistema.

Desde la perspectiva de la protección social, la capitalización individual no mejoró las condiciones de los trabajadores, la falta de solidaridad dentro del sistema entre las generaciones agudizó las desigualdades, no corrigió los efectos regresivos, ni promovió la permanencia en el trabajo, se expuso a los afiliados a mayores riesgos derivados de la volatilidad de los mercados financieros, que afectan a la cuantía y el valor de las pensiones, no impide los efectos negativos del ajuste económico y la globalización.

El sistema impuso mucha responsabilidad individual y al estar dominado por el ahorro contributivo provocó trampas de pobreza por los espacios de discontinuidad laboral. En resumen, el diseño, restricciones institucionales y vacíos legales volvieron a fallar y los factores condicionantes mostraron que también afectan al sistema, por ello, no ha resultado eficaz para atender la viabilidad financiera, motivo del cambio radical.

⁷⁴¹ A pesar que el Estado proporcionaba una pensión asistencial a las personas mayores de 65 años.

El desempeño del modelo chileno mostró que la contra cara de la ideología previsional o del nuevo paradigma de cuentas de capitalización individual, ha sido el aumento de la desprotección en la vejez, al ser más difícil acceder a las prestaciones. También puso de relieve las limitaciones y costos del sistema a partir de premisas poco realistas del papel de los incentivos y de las restricciones estructurales del mercado de trabajo, con lo que se demostró lo equívoco de la privatización como un elemento de las prescripciones internacionales en los sistemas de pensiones.

En este sentido, la experiencia chilena confirma dos cosas importantes: una, la estrategia latinoamericana ha resultado ser ajena a la protección social, por dejar fuera de ella a las personas, otra, no atendió el conflicto entre el sistema y el mercado de trabajo así como tampoco a la equidad y solidaridad, por tanto, no ha constituido una solución real para salvaguardar los sistemas de pensiones.

En el caso sueco, no se partió de una “crisis de viabilidad financiera”, sino el cambio se hizo para en un futuro poder enfrentar de la mejor manera este problema. En este sentido, en los 10 años de vigencia,⁷⁴² el sistema ha respondido a los objetivos sociales, de la reforma y de la protección social. Los primeros siempre han constituido la parte esencial de la protección sueca, los segundos, dan cuenta del incremento de la cobertura de las personas de edad y reducción del gasto fiscal experimentado en este tiempo, así como el avance en la equidad de género, sin embargo, tiene desafíos pendientes, entre ellos, el más importante, es lograr el retiro tardío de los trabajadores, para el éxito del sistema.

⁷⁴² En los primeros años de vigencia del sistema de capitalización individual, tanto en Chile como en los demás países de la región, ya se habían empezado a notar sus efectos negativos. La literatura producida en ese lapso daba cuenta de ello.

Lo anterior, de ninguna manera significa que el sistema de cuentas nocionales al estilo sueco sea una solución mágica e ideal para todos los países, porque, entre otras, cosas se tiene que atender a las realidades nacionales. Sin embargo, sirve para mostrar que se puede hacer un cambio radical en un sistema de pensiones público maduro, dentro del mismo campo de la protección social y con medidas necesarias alternas: política fiscal y empleo, eficiente administración pública, entre otros aspectos.

El sistema sueco representa la cara opuesta a las recomendaciones de la “nueva ideología u ortodoxia pensional” en América Latina, de que sólo un sistema privatizador puede realizar reformas radicales. En ese caso, se conservaron los derechos sociales, se reconocieron y afrontaron las restricciones presupuestales. Asimismo, el modelo aporta grandes enseñanzas, tanto en la parte nocional (reparto) como en la de capitalización individual con “administración pública”.

Las dos lecciones internacionales, son el ejemplo práctico de la existencia de soluciones más destructivas o perjudiciales para los individuos que otras; de la audacia de algunos países en la adopción de su modelo y lo escépticos o moderados de otros. En este sentido, los resultados de la experiencia chilena y de los que ya se vislumbran en los otros países de la región, así como los del caso sueco, han hecho virar las tendencias para atender los problemas de viabilidad social y financiera de las pensiones.

El Banco Mundial que partió de la crítica a los sistemas de pensiones de reparto ha transitado de una posición liberal a una “intermedia liberal” en la actualidad: recupera la jerarquía de los objetivos sociales y señala los aspectos a considerar: sistemas de pensiones adecuados, financiados, sustentables y robustos; atención a la pobreza y a la exclusión, esto es, aborda una preocupación por los pobres, los trabajadores informales y las

personas excluidas. En cierta forma, implica un reconocimiento a las medidas antípodas que en su momento, sugirió la OIT.

Asimismo, el Banco Mundial coloca como objetivos secundarios, a los económicos: ahorro y mercados financieros; pero con la atención de los aspectos negativos del mercado laboral y la estabilidad macroeconómica. También, indica los elementos a tomar en cuenta: esperanza de vida, la existencia de pensiones únicamente de vejez, separada de las de invalidez, participación femenina, pensiones individualizadas, flexibilidad y movilidad laboral, compensaciones para la equidad de género, estructura multi-pilar porque permite enfrentar los riesgos económicos, políticos y demográficos.

Por su parte, la Unión Europea se dio a la tarea de analizar la evolución futura y viabilidad de los sistemas de pensiones (impacto del envejecimiento y gasto público), no para criticar y destruir los sistemas tradicionales sino para buscar soluciones con miras a garantizar ingresos seguros y viables.

Con base en los informes realizados, la Unión Europea ha determinado principios y directrices para ponerse en práctica gradualmente en los Estados miembros, con miras a lograr sistemas de pensiones, seguros, viables y adaptables al nuevo contexto económico. Tales orientaciones se mueven también dentro de una posición “intermedia liberal”. En efecto, las recomendaciones europeas se insertan en dos puntos nodales: a) campos de intervención pública y b) políticas de racionalización.

a) En cuanto a los campos de intervención pública, los procesos de reforma se han enfocado al:

1. Endurecimiento de las condiciones para recibir prestaciones,

2. Diseño de políticas de empleo activas (incluidos los incentivos al retraso de la edad de retiro).

3. Fortalecimiento de los programas de lucha contra la pobreza, orientados en diversos ámbitos: a) el empleo, cuyo objetivo es aprovechar las oportunidades de crecimiento y la estabilidad macroeconómica para consolidar las reformas estructurales, incrementar de forma significativa el nivel de empleo y lograr la viabilidad a largo plazo de los sistemas de pensiones; b) la capacitación y la movilidad de la población; se trata de establecer un equilibrio adecuado entre la flexibilidad de la fuerza de trabajo demandada por los empleadores y la protección de los trabajadores) y c) la adaptación a un mundo laboral en transformación y la articulación de una sociedad no excluyente. Se plantea la promoción de políticas activas y el desarrollo de planteamientos preventivos de la exclusión social.

b) La política de racionalización se ha concretado en medidas de ajuste y contención del gasto público, con las siguientes características:

1. Reforzamiento del principio contributivo, con la finalidad explícita de que se produzca una mayor correspondencia entre aportaciones y prestaciones definidas y, de esta forma, preservar el equilibrio financiero del sistema de pensiones, haciendo compatible con la existencia de un tope máximo de cuantía y pensiones mínimas, como expresión de solidaridad; pero cuyos efectos, son reductores y expulsivos porque hay más dificultades de acceso y menos calidad en la pensión.

2. Promoción de los niveles asistenciales como áreas detentadoras de la solidaridad.

3. Potencialización de los esquemas complementarios privados, a través de planes individuales, enmarcados en el sistema global (público y privado). Las directrices comunitarias se dirigen a garantizar un marco jurídico y económico para el fortalecimiento de este tipo de pensiones mediante el incremento de los beneficios fiscales (racionalidad económica), esto es, se tiende a una política fiscal de marcado carácter regresivo, traduciéndose en una nueva inserción de la regulación de lo social.

4. Introducción de Fondos de Reserva. La política jurídica de la Unión Europea ha rechazado la capitalización completa del sistema público de pensiones, pero opta por la capitalización parcial interna a través de esta clase de fondos, como correctivo de las posibles desviaciones del sistema de reparto.

Bajo la postura “intermedia liberal” europea, por un lado, se conserva y mantiene el sistema de protección social y, en particular, el de reparto en las pensiones de vejez; pero, por otro lado, se introducen medidas de recorte o contención del gasto público, porque lo “social” recibe un tratamiento en términos de “carga” que pesa sobre el Estado. Por ello, los criterios típicos de racionalidad económica y el fomento del mercado de pensiones competitivo, sometido a criterios de equidad (en términos asegurativos), relación costo-eficiencia y rendimientos óptimos. Es la aplicación del método de análisis económico al Derecho Social.⁷⁴³

Con toda la cautela y con el convencimiento de la duda razonable que ofrece el modelo de capitalización individual, el sistema sueco podría situarse

⁷⁴³ Los criterios monetaristas de convergencia definidos por los Tratados de Maastricht y Ámsterdam han contribuido a debilitar sistemáticamente el Estado de Bienestar y los derechos sociales. Asimismo, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se erige en el nuevo núcleo duro de la nueva supranacionalidad, al obligar a los Estados a reducir sus déficit presupuestarios en situaciones de debilidad del crecimiento económico, a la vez, que se revela en una política que frente el crecimiento económico, en oposición del gasto social.

en una posición “intermedia social”. Conserva el mecanismo del sistema de reparto aún con todas las innovaciones que involucra y la capitalización individual es obligatoria y pública, en donde la administración de las cuentas está a cargo del Estado y como único cliente se relaciona con las administradoras privadas, en la inversión de los fondos de pensiones de los trabajadores.

8) Desde la perspectiva jurídica-crítica de conjunto y del sentido jurídico-político más profundo de los cambios en curso, en la actualidad pueden observarse dos virajes o direcciones:

A) Asistencialización de los sistemas públicos y privatización selectiva. La transición de ciclo largo hacia un nuevo modelo de protección de mínimos y más asistencialista y ante un lento camino hacia la privatización selectiva⁷⁴⁴ (progresiva o remercantilización) de la protección de la vejez dentro del propio sistema de protección social en los ámbitos funcionales de los sistemas contributivos profesionales y de la gestión.

La incorporación de modalidades de capitalización no es nueva en Europa. La evolución histórica de los diferentes modelos existentes, ha permitido la recepción de formas de capitalización de muy variada naturaleza, sin embargo, en la actualidad lo novedoso es la ruptura del pilar tradicional que identifica el sistema de reparto, bien con carácter obligatorio o voluntario. Se tiende a un Derecho Social protector de los fuertes y a una protección mínima de los más débiles lo que implica un cambio de orientación política y de valores. En este punto se ubica la posición intermedia liberal de la Unión Europea y nueva posición del Banco Mundial.

⁷⁴⁴ Reservada para quienes tienen capacidad de ahorro.

B) Recuperación de lo social. Conciliar la esfera de los derechos sociales con las finanzas públicas. En este contexto, el individuo debe ser sustraído del libre juego de las fuerzas del mercado respecto a las situaciones de necesidad que amenazan su existencia humana. Esta posición, parte de la premisa de que las reformas a los sistemas de pensiones no sólo deben responder a exigencias demográficas y financieras sino que, sobre todo, deben inspirarse en la justicia social y en la lucha contra la pobreza. Para ello, el criterio de solidaridad permite reconocer la pertenencia de la seguridad social al sistema de protección social, integradora de técnicas contributivas y asistenciales; en donde la solidaridad no puede quedar reducida al nivel asistencial; tiene que penetrar forzosamente también en el nivel contributivo del sistema, como parte del sistema integral.

Estos dos virajes o direcciones, implican el cambio en las ideas con miras a ofrecer nuevos enfoques en la orientación de los sistemas de pensiones, en donde las restricciones presupuestales a reconocer y afrontar también deben considerar los derechos sociales.

Dentro del viraje de la asistencialización y privatización selectiva, se ubican las reformas europeas y el actual sistema mixto chileno. Este último, constituye una estrategia más nítida y transparente, su carácter planificado quedó más evidente, porque se hicieron más explícitos los objetivos reformistas. Destacan tres aspectos: 1. Incorporación de un pilar solidario, que proporcionará una pensión universal a quienes no recibían ningún tipo de pensión y, respecto, de los contributivos, adquirirá el carácter de complementario, cuando la pensión sea inferior o igual a la básica. 2. Perfeccionamiento del pilar contributivo (capitalización individual) para atender los aspectos de cobertura, densidad y cumplimiento de las

cotizaciones) de los trabajadores formales e informales.⁷⁴⁵ Esto, incluye el correcto funcionamiento de la industria de las administradoras a través de establecer una gestión desconcentrada, fomentar la competencia y bajos costos administrativos mediante el ingreso de nuevos actores, mecanismos de licitación, flexibilidad de las inversiones, nuevas modalidades para pensionarse y flexibilización del retiro y 3. Promoción del ahorro individual y colectivo (planes profesionales). Sin embargo, no incorporó la contribución del empleador.

El panorama de la oleada de reformas de la década de los 90 hacía pensar que se avecinaba la crisis de la solidaridad (la ruptura de equilibrar el gasto social con el crecimiento económico y la acumulación rentable del capital). La posición “intermedia liberal” parte de la idea de una búsqueda de una compatibilidad mínima objetiva entre protección social y, en particular, las pensiones de vejez y el binomio formado por la tercera revolución industrial y el fenómeno de la globalización.

Desde el viraje de la recuperación social o “postura social”, la política jurídica está en condiciones de recuperar el objetivo de la humanización de la protección social, situando al hombre en el centro de cualquier tipo de reflexión.

Por lo tanto, la metodología reformista a seguir debe identificar los fines y, después, establecer los medios instrumentales precisos para alcanzarlos. La protección social, por ende, las pensiones de vejez, no deben ser reestructuradas desde el exclusivo punto de vista de la lógica económica externa, sino la lógica interna de los fines sociales que les son

⁷⁴⁵ Igualmente, ha incluido compensaciones igualdad de género (maternidad y ruptura matrimonial), apoyo a jóvenes trabajadores.

propios. En este sentido, las reformas tienen que orientarse hacia la solidaridad integral sin privilegiar el asistencialismo y los planes privados.

La esencia de esta propuesta con base en una estructura multi-pilar: componentes no contributivo y contributivo mixto, integrados, consiste en búsqueda de una nueva distribución de los riesgos asumidos por los individuos y la sociedad para garantizar la seguridad económica en la vejez.

Por ello, América Latina, en primer lugar, debe atender el aspecto de la cobertura, a través de esquemas obligatorios no contributivos y, con base en ello, avanzar hacia una solidaridad integral en donde se combinen mecanismos contributivos: sistema de reparto unificado y reformado, complementado con uno de capitalización mínimo, debidamente integrados, con miras a reconstruir un pilar obligatorio hegemónico de carácter mixto, que permita la incorporación de la totalidad de la población activa, en donde el Estado asuma un nuevo protagonismo y el ciudadano se constituya nuevamente en titular de derechos de carácter público, en un contexto de participación democrática de todos los sectores. Se está consciente, que no se puede operar con un modelo de aplicación universal, pero la fórmula pretende ser un núcleo común, para acomodarse a las particularidades de cada país o para integrar sus singularidades con la suficiente flexibilidad para su aplicación.

Para los países de la región, que se encuentran bajo el sistema de capitalización individual y, no desean regresar al sistema de reparto, se hace necesaria la incorporación del pilar solidario; perfeccionar el pilar contributivo para erradicar las deficiencias identificadas y fortalecer el nivel de ahorro individual, en un marco de integración y complementariedad.

La solidaridad integral a través de una estructura no contributiva y contributiva mixta (reparto complementado con capitalización) del sistema de pensiones,⁷⁴⁶ será la fórmula para lograr la adecuada vinculación entre mercado de trabajo y protección social, en beneficio de la protección de la vejez.⁷⁴⁷ A la vez, se requiere incorporar políticas de empleo y fiscales para completar el financiamiento del gasto pensional.

La realidad de los dos modelos de financiamiento, ha mostrado que el sistema de protección social y el mercado laboral tiene amplias, profundas y complejas vinculaciones. La trayectoria del empleo afecta el acceso de las personas a las prestaciones de vejez y, por su parte, éstas y las reglas de financiamiento influyen en las decisiones tanto de empleadores como de las personas.

A la luz de las nuevas posturas (la intermedia liberal y la social) los aspectos de discusión son: la necesidad de reestructurar la matriz de protección social considerando los aspectos del financiamiento,⁷⁴⁸ el creciente papel de los programas no contributivos, la feminización de la vejez,⁷⁴⁹ la dimensión de igualdad de género, el mercado laboral de los adultos mayores (crecimiento del empleo y la mejora en la estructura del mismo hacia una composición donde aumente la proporción de la ocupación

⁷⁴⁶ No se está descubriendo la piedra filosofal. En 1942, William Beveridge propuso una protección integral con base en: a) los seguros sociales, b) la asistencia social (de carácter suplementario, para aquellos no cubiertos por el seguro social, que estuviesen en estado de necesidad, sujeta a la comprobación de recursos y con prestaciones inferiores) y c) los seguros voluntarios complementarios (para los asegurados que tuviesen recursos, a fin de estimular el ahorro). La propuesta abarca una nueva finalidad: la vinculación deseable con el mercado laboral en materia de vejez.

⁷⁴⁷ Dadas las características estructurales del mercado laboral (aumento de la informalidad, precarización, etcétera), no es viable pensar en la protección de las personas con base en su inserción en el mercado laboral; pero tampoco es posible una desvinculación total entre estas dos instituciones, porque el mercado de trabajo es de relevancia económica y de trascendencia social determinante.

⁷⁴⁸ Tiene dos dimensiones relevantes que se entre cruzan, por una parte, el financiamiento y, por otra, la cobertura y prestaciones.

⁷⁴⁹ El aumento de la expectativa de vida y la prestación recibida por derecho propio y no en forma derivada de su cónyuge, está dando cada vez más rostro femenino a la pensión de vejez.

en forma fácil) y la exclusión social, la transparencia, previsibilidad y adaptación a las necesidades sociales.

El carácter dinámico e integrador de la institucionalización de la protección social pública debe comprender medidas de seguridad social, servicio de salud y servicios sociales. El sistema global de protección social, con dos ámbitos netamente diferenciados: sistema público y el privado, con puntos de intersección.

Éste, fue el propósito que motivó el iniciar el presente trabajo con la naturaleza jurídica del concepto de protección social. En un mundo en el cual la exclusión social es cada vez mayor, los argumentos en pro del uso del término de “protección social” resultan más convincentes que nunca. Su enfoque es más pluralista y, en atención a ello, comprende intervenciones tanto públicas como privadas debidamente integradas, para atender no sólo la pobreza y la sustitución de ingresos sino también situaciones que generan preocupación en materia social.

En este orden, las expresiones “previsión social” y “seguridad social” corresponden a modalidades o sistemas de salvaguarda dentro del desarrollo de la protección social, como derecho fundamental de los individuos que ha evolucionado como un complemento importante de la vida y economía modernas. En razón de ello, el concepto de “seguridad social” no desaparecerá, no está en extinción, pues se refiere a la gestión social por o para el individuo”, en tanto, la protección social, que incluye a la propia seguridad social, alude al amparo de lo social: solidaridad civil, gremial y social. Además de abarcar la protección del ámbito de transferencias y servicios sociales, comprende también a la protección económica de lo social, introduciendo la economía en la sociedad a través de estructuras de sistemas de regulación, protección y distribución que limitan la inseguridad

social y económica, reducen las desigualdades y proporcionan pautas de oportunidades, empero, preservando la solidaridad social.

En síntesis, el concepto de protección social emergió con un carácter superior para hacer frente a nuevos e históricos desafíos en el mundo contemporáneo y, por ende, para darle una dimensión social a la globalización.

Como temas pendientes, puede señalarse que uno de los asuntos más acuciantes en materia de protección social sigue siendo el de la salud. Si bien ha suscitado menos atención que el de las pensiones, en el presente siglo el realce de la protección social y de la solidaridad puede depender más de la reforma a dicho servicio que el de las propias pensiones.⁷⁵⁰

Se requiere reevaluar los programas de salud y asistencia destinada a la población en general,⁷⁵¹ investigar fórmulas innovadoras en la aplicación del servicio médico social con carácter universal.

Asimismo, se hace necesaria una estrategia integral de atención específica para los adultos mayores que comprenda además de la salud, vivienda, ocio, cultura y emprendimientos con miras a la promoción de un envejecimiento exitoso (activo y saludable) y no su exclusión de la sociedad.

⁷⁵⁰ El derecho a la protección a la salud está garantizado en el artículo 4 de la Constitución Política Federal; pero hasta la fecha, no se ha previsto lo necesario para que la población en general lo disfrute.

⁷⁵¹ La atención, en donde existe, no es uniforme ya que las prestaciones son distintas en cantidad y calidad. Quienes carecen de cobertura institucional, tienen que resolver su problema de atención médica con sus propios recursos y, en la gran mayoría de los casos, resulta imposible hacerlo a pesar de la existencia de otros mecanismos de protección social, como el seguro popular, porque implica también el pago de una contribución por parte del usuario. Además, este seguro no es universal, porque sólo cubre ciertos padecimientos y, en algunos supuestos, sólo cuando se contrajeron después del aseguramiento.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, Olga Lucía y Juan Carlos Ramírez J., Las redes de protección social: Modelo incompleto, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 141, 2004.

ADEC-ATC (Asociación Laboral para el Desarrollo), *Constitución, trabajo y seguridad social. Estudio comparado en 20 constituciones hispanoamericanas*, Lima, 1993.

ADLER, Michael, “Un nuevo enfoque híbrido de la seguridad social en el Reino Unido: La combinación de asistencia social, seguro profesional o privado, y créditos impositivos”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 57, núm. 2, 2004.

AGUIRRE BAYLEY, Adolfo, “Los convenios de seguridad social y la caja de jubilaciones pensiones bancarias. Aspectos conceptuales prácticos”, México, *Revista CIESS*, núm. 1, 2001.

AIOS (Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones, *La capitalización individual en los sistemas previsionales de América Latina*, 2007.

_____, *La capitalización individual en los sistemas previsionales de América Latina*, 2003.

_____, *Boletín estadístico*, núm. 20, 2008.

_____, *Boletín estadístico*, núm. 17, 2007.

_____, *Boletín estadístico*, núm. 16, 2006.

AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social), “La protección social en América Latina: Los desafíos de la heterogeneidad y la inequidad”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 58, núms. 2-3, 2005.

_____, “Promoción de la seguridad social en el mundo: El papel de la AISS”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 57, núm. 3, 2004.

_____, “La seguridad social en Suecia”, Estocolmo, 2001.

_____, “El debate sobre la reforma de la seguridad social”, 1998.

_____, “Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina”, 1997.

_____, “Evolución y tendencias de la seguridad social 1993-1995”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 49, núm. 2, 1996.

_____. El seguro de vejez, Madrid, 1958.

ALAMINOS, Antonio, “El Estado protector: Globalización y exclusión social”, en: <http://www.ucm.es/BUCEM/revistas/cee/15766500/articulos/PAPE0606220002APDF>.

ALARCÓN CARACUEL, M.R., y GONZÁLEZ ORTEGA, S., *Compendio de seguridad social*, Madrid, Tecnos, 1991.

ALMANSA PASTOR, José Manuel, *Derecho de la seguridad social*, 7ª. ed., Madrid, Tecnos, 1991.

ALONSO, Javier y CONDE-RUIZ, J. Ignacio, *Reforma de las pensiones: La experiencia internacional*, Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Documento de trabajo 2007-18, 2007.

ALONSO OLEA, Manuel y TORTUERO PLAZA, José Luis, *Instituciones de seguridad social*, 17ª ed., Madrid, Civitas Ediciones, 2000.

ANDRIETTI, Vincenzo, “Transferibilidad de los derechos a la pensión complementaria en la Unión Europea”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 54, núm. 1, 2001.

ANTICHI, Massimo y PIZZUTI, Felice Roberto, “El sistema público de jubilaciones de Italia: Observaciones sobre las recientes reformas y las modalidades de control de su aplicación”, *Reforma de las jubilaciones y concertación*, Ginebra, OIT, 2002.

ANXO, Dominique y NIKLASSON, Harald, “El modelo sueco en una época turbulenta. ¿Decadencia o renacimiento?”, Ginebra, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125, núm. 4, 2006.

APARICIO, Luis y BERNEDO ALVARADO, Jorge, “Financiamiento y administración de pensiones en América Latina y la Europa Oriental. Una visión comparativa”, Lima, *Revista Análisis Laboral*, julio, 1999.

ARENAS DE MESA, Alberto, "Cobertura provisional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado", Santiago, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 105, 2000.

_____, "El sistema de pensiones en Chile: principales resultados y desafíos pendientes", Santiago, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 2, 2000.

ARGUEDA GOURZONG, Cinthya, *Reforma al sistema de pensiones en Costa Rica: Evaluación de la nueva organización*, Santiago, Universidad de Chile, 2002.

ASOCIACIÓN PROFESIONAL DEL CUERPO SUPERIOR DE TÉCNICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, *Pensiones seguras y viables*. Informe del Comité de Protección Social sobre la Evolución Futura de la Protección Social, Madrid, <http://www.foros.org/documentos/indice.htm>.

AUGUSZTINOVICS, María, "Problemas de diseño de los sistemas de pensiones", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 55, núm. 1, 2002.

AYALA ORAMAS, Ulpiano, "El sistema pensional colombiano", Santiago, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 2, 2000.

_____, "¿Qué se ha aprendido de las reformas pensionales en Argentina, Colombia, Chile y Perú?", *II Conferencias Hemisféricas sobre Seguridad Social. Reformas Pensionales y Desarrollo del Mercado de Capitales*, Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

BACH, Federico, *Los seguros sociales en el extranjero*, México, Ferrocarriles Nacionales de México, Estudio Número 4, Serie A, 1932.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Cambio en la reforma del sistema de pensiones en Chile, 26 de febrero, 2008, en <http://www.iadb.org/>

BANCO MUNDIAL, *Modelo de reforma de los sistemas de pensiones*, Washington, 2000, <http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/>.

_____, El Banco Mundial y la protección social en América Latina y el Caribe, www.bancomundial.org/proteccion-social.

_____, *Segundos pilares, Pension reform primer*, del Banco Mundial, www.worldbank.org/pensions.

_____, Comunicado de Prensa No. 2006/266/HD, febrero de 2008, [http://web.worldbank.org/WBISTE/EXTERNAL/BANCO MUNDIAL/NEWSSPANISH/](http://web.worldbank.org/WBISTE/EXTERNAL/BANCO_MUNDIAL/NEWSSPANISH/)

_____, *Envejecimiento sin crisis. Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento (Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth)*, Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Washington, 1994.

_____, *México: Panorama de la protección social, La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, tendencias y estrategia del gobierno*, México, Banco Mundial, 2004.

BARR, Nicholas, *Garantía de los derechos proporcionada por los regímenes de prestaciones privados*, Iniciativa de la AISS, Investigaciones y puntos de vista, núm. 10, 2003.

_____, "Reforming pensions: myths, truths and policy choices", *International Social Security*, vol. 55, núm. 2, Oxford, Blackwell publishing, 2002.

_____, "La verdad sobre la reforma de los sistemas de pensiones", *Finanzas y Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, vol. 38, núm. 3, 2001.

_____, "Reforma a la previsión social y las cuentas nacionales", *El futuro de la previsión social en Argentina y el Mundo: Evaluación y desafíos*, Buenos Aires, OIT, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2004.

BARRETO DE OLIVEIRA, Francisco Eduardo, "El sistema de seguridad social brasileño", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 54, núm. 1, 2001.

BARRETO GHIONE, Hugo, "Concepto y dimensiones del trabajo decente: Entre la protección social básica y la participación de los trabajadores en la empresa", Montevideo, *Boletín del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional*, núm. 151, 2001.

BEALES, Silvia y PETERSEN, Todd, "El futuro de la protección social para las personas de la tercera edad en América Latina", *Estudios de la Seguridad Social*, Buenos Aires, ISSA, AISS, IVSS, núm. 88, 2001.

BEATTIE, Roger y MCGILLIVRAY Warren, "Una estrategia riesgosa: Reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado envejecimiento en crisis", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 48, núms. 3-4, 1995.

_____, "Protección social para todos, pero ¿cómo?", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, núm. 2, 2000.

BERISTÁIN ITURBIDE, Javier, "Crecimiento económico, empleo, salarios y sistema de pensiones", *Sistema de pensiones. Desafíos y oportunidades*, México, Comisión de Seguridad Social, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2004.

BERNARD, Patrick, "Histoire du sistema francais des retraites", *Problemas economicos*, traducción de Víctor Fernández Orcoyo, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, núm. 36, 1998.

BERSTEIN, Solagne, *Sistema de pensiones en Chile: Diagnóstico: SAFP*, Seminario Internacional AIOS, Oaxaca, México, 3 de mayo, 2006.

_____ y TOKMAN, Andrea, *Brechas de ingreso entre géneros: ¿Perpetuadas o exacerbadas en la vejez?*, Santiago, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Serie Documentos de Trabajo, núm. 8, 2005.

BERTRANOU, Fabio, *Cobertura y solidaridad en los sistemas de pensiones: Experiencia y desafíos*, Seminario Sistema de Pensiones: La experiencia Internacional, Santiago, mayo, 2006.

_____, "¿Desarticulación o subordinación? Protección social y mercado laboral en América Latina", *Protección Social y Mercado Laboral*, Santiago, OIT, 2004.

_____, "Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América latina: Enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad de los ingresos", México, *Revista Bienestar y Política Social*, núm. 1, 2005.

_____, "Protección social, mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social", *Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*, Santiago, OIT, 2005.

_____, “Reformas a los sistemas de jubilaciones y pensiones en América latina: Paradigmas y temas emergentes”, México, *Revista Seguridad Social*, núm. 250, 2004.

_____, “De la reforma a la crisis: el sistema de pensiones en Argentina,” *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 56, núm.2, 2003.

_____, *et al.*, “Pensiones no contributivas. Su relevancia en la reforma previsional, Seguridad Social y Reforma del Sistema de Pensiones en Chile”, Santiago, *OITNOTAS*, núm. 3, 2006.

_____ y ROFMAN, Rafael, “La provisión de seguridad social en un contexto de cambios: experiencia y desafíos en América latina”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 55, núm. 1, 2002.

BEVERIDGE, H. William, *Social Insurance and allied services*, traducción al español por Carlos Palomar y Pedro Zuloaga, México, Editorial Jus, 1946 (primera edición en español autorizada por el gobierno inglés de la versión original).

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE, *El sistema previsional en Chile*, Santiago, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, 2005.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos, “Estado social, constitución y derechos fundamentales”, *Constitución, trabajo y seguridad social. Estudio comparado en 20 constituciones hispanoamericanas*, Lima, 1993.

BLASCO LAHOZ, José Francisco, *et al.*, *Curso de seguridad social*, 8ª. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.

BLANCO ÁNGEL, Francisco, “La armonización de las pensiones de jubilación en la Unión Europea desde la óptica del federalismo fiscal”, Madrid, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 62, 2006.

BOADO PENAS, Ma. Carmen, “Cuentas nocionales de aportación definida. Aplicación al caso español”, *Trabajo de Investigación de doctorado Interuniversitario en Finanzas Cuánticas*, Valencia, Universidad Complutense de Madrid, Universidad del País Vasco, Universidad de Valencia, núm. 13, 2004.

BONADONA COSSIO, Alberto, "Género y sistema de pensiones en Bolivia", *Los sistemas de pensiones en América latina: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 90, 2004.

BONILLA GARCÍA, Alejandro, "Análisis técnico básico de los sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina", *Segundo ciclo de conferencias de alto nivel, La seguridad social en América, al término del siglo XX*, México, CISS, Serie Estudios 35, 1997.

_____ y CONTE-GRAND, Alfredo H, "Las reformas de los regímenes de pensiones en América latina: Crónica y reflexiones", *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, Lima, Organización Internacional del Trabajo, 2001.

BRED, Stephan, "Entre el mercado de trabajo y las pensiones de jubilación, la transición flexible ¿es un nuevo paradigma para las sociedades en proceso de envejecimiento?", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 61, núm. 4, 2008.

BROWN, Robert L, "Diseño de un régimen de pensiones de seguridad social", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 61, núm.1, 2008.

BRAVO, David y VÁZQUEZ, Javiera, *Comportamiento manada en las administradoras de fondos de pensiones*, Universidad de Chile, Departamento de Economía, 2004

_____ et al., *Encuesta de protección social 2004: Presentación general y principales resultados*. Santiago, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Centro de Microdatos, Universidad de Chile, Departamento de Economía, 2006.

BRAVO, Jorge, "Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina", Santiago, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 2, 2000.

_____, y UTHOFF, Andras, *Costos fiscales de transición y factores demográficos del cambio de sistemas de pensión de reparto a capitalización*, Santiago, CEPAL, CELADE, 2000.

BRYNS, Davies, "La estructura de la reforma de las jubilaciones en el Reino Unido", *Reforma de las jubilaciones y concertación*, Ginebra, OIT, 2002.

BUDEBO, Mario Gabriel, "El sistema de ahorro para el retiro en México en el ámbito de la competencia", Seminario Sistema de Pensiones. La experiencia internacional, Santiago, 15 de mayo, 2006.

- BUCHELI, Marisa, *et. al.*, *El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿Cuántos y quiénes lo lograrían?*, Montevideo, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, núm. 4, 2006.
- CAJA NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, *La seguridad social*, 2001, *Forsakringskassan*, www.fk.se
- CAMOS VICTORIA, Ignacio, *La Configuración de la prestación de jubilación en el régimen contributivo de la seguridad social*, España, Tesis doctoral, Universidad de Girona, 2000.
- CARRASCO MORALES, Eva, “La protección social en la Unión Europea”, *Boletín Económico del ICE*, Madrid, núm. 2670, 2000.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, *Derecho de la seguridad social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.
- CASTIGLIONI, Rossana, “Reforma de pensiones en América Latina: Orígenes y estrategias, 1980-2002”, Santiago, *Revista de Ciencia Política*, pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 25, núm. 2, 2005.
- _____, *The politics of social policy change in Chile and Uruguay. Tetrenchment versus maintenance, 1973-1998*, Nueva York, Routledge, 2005.
- CASTILLO, José Roberto, “Ocho años del nuevo sistema de pensiones en El Salvador”, México, *Revista CIESS*, núm. 11, 2006.
- CASTRO GUTIÉRREZ, Álvaro, *La evolución reciente en los sistemas de seguridad social: hacia soluciones acordes con las posibilidades económicas y las necesidades sociales*, Buenos Aires, Seminario Evolución de las reformas de la seguridad social en América Latina, 13 al 17 de noviembre de 2000.
- _____, “Evolución de las reformas en la seguridad social”, *Cuestiones Actuales de la seguridad social en América Latina*, Buenos Aires, AISS, Serie Estudios de la Seguridad Social, núm. 88, 2001.
- CAVIGLIA, Ezequiel, *et. al.*, “La reforma de la seguridad social en Argentina: Una contribución del curso a distancia ‘seguridad social’: Nuevas realidades jurídicas”, *CIESS*, México, primera época, núm. 10, 2005.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Objetivos del desarrollo del milenio, una mirada desde América latina y el Caribe*, Santiago, 2005.

_____, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago, 2000.

_____, *La protección social de cara al futuro*, Montevideo, 2006.

CERCAS ALONSO, “El futuro de los sistemas de pensiones en Europa”, *Revista Foro de Seguridad Social*, Madrid, núm. 5, 2001.

CERDA, Luis y GRANDOLINI, Gloria, “México: La reforma al sistema de pensiones”, *Gaceta de Economía*, ITAM, año 2, núm. 4, 1997.

CICHON, Michael, *Abordar el déficit social global en las reformas de pensiones*, Seminario Sistema de Pensiones. La experiencia internacional, Santiago, 15 de mayo, 2006.

_____, “Regímenes de cotizaciones definidas teóricas: ¿Un vino añejo en botellas nuevas?”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 52, núm. 4, 1999.

_____, *Financing social protection*, Ginebra, OIT-AISS, 2004.

_____ y HAGEMER, Krzysztof, “Cambios en el paradigma de las políticas de desarrollo: Inversión en la seguridad social mínima para todos”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 60, núms.2-3, 2007.

CIEDESS, “Transición a un régimen de capital individual”, *Estrategias para un modelo integrado de seguridad social*, Santiago, 1992.

CINTERFOR/OIT, *Aportes para el diálogo social y la formación. Una perspectiva desde los países del Mercosur y México*, Montevideo, 2004.

CISS (Conferencia Interamericana de Seguridad Social), “Evaluación sobre los sistemas y programas de pensiones”, *Informe sobre la seguridad social en América*, México, 2009.

_____, *Globalización y protección social*, México, 2006.

_____, *50 Años de Resoluciones de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1942-1992*, México, 1992.

_____, *Estructura de la seguridad social y sus instituciones en América*, México, Serie Estudios 15, 1994.

_____, *Estructura jurídica de la seguridad social y sus instituciones en América*, México, Serie Estudios 21, 1995.

_____, *Estructura jurídica de la seguridad social y sus instituciones en América*, "Subregión III-Cono Sur", México, Serie 30, 1997.

_____, Problemas de financiación y opciones de solución, México, 2002.

_____, La seguridad social en Argentina, México, Serie Monografías, núm. 17, 1995.

_____, La seguridad social en Chile, México, Serie Monografías, núm. 1, 1993.

_____, La seguridad social en Panamá, México, Serie Monografías, núm. 18, 1995.

_____, La seguridad social en Colombia, México, Serie Monografías, núm. 7, 1994.

_____, La seguridad social en Bolivia, México, Serie Monografías, núm. 22, 1995.

_____, La seguridad social en Paraguay, México, Serie Monografías, núm. 23, 1998.

_____, La seguridad social en Brasil, México, Serie Monografías 16, 1995.

_____, *Estructura jurídica de la seguridad social y sus instituciones en América*, "Subregión III. Cono Sur", México, Serie Estudios 30, 1997.

_____, *Estructura jurídica de la seguridad social y sus instituciones en América* "Subregión I-Andina", México, Serie Estudios 37, 1997.

_____, *Mercado laboral y seguridad social en una sociedad que envejece, Un resumen para México*, México, 2005.

CLARK MEDINA, Regina, "El mito del sistema pensionario chileno: Un desafío pendiente" *Sistema de pensiones. Desafíos y oportunidades*,

México, Comisión de Seguridad Social, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2004.

COMISIÓN DE ALTO NIVEL DE REFORMA DE PENSIONES (CAN), *Informe de Recomendaciones*, Nicaragua, 2006.

COMISIÓN EUROPEA, *Informe sobre la protección social en Europa 1999*, COM (2000) 163 final.

_____, *Hacia un mercado único de sistemas complementarios de pensiones*, COM, (1999), 134 final.

_____, *Hacia una Europa para todas las edades. Fomentar la prosperidad y la solidaridad entre las generaciones*, COM, (1999), 221 final.

_____, *Una estrategia concertada para modernizar la protección social*, COM, (1999), 347 final.

_____, Conclusiones de la Presidencia de los Consejos de: Lisboa, marzo 2000); Feira, junio 2000; Niza, diciembre 2000; Estocolmo, marzo 2001; Gotemburgo, junio 2001; Laeken, diciembre 2001 y Barcelona, marzo 2002.

_____, *La política social y de empleo en Europa: una política para el ciudadano*, 2000.

_____, *Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado*, COM, (2001), 362 final.

_____, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables*, COM, (2000), 622 final.

_____, *La política social y de empleo en Europa: Una política para el ciudadano*, Bélgica, 2000.

_____, *Evolución futura de la protección social desde una perspectiva a largo plazo: Pensiones seguras y viables*, COM, (2000), 622 final.

_____, *Informe del Comité de Protección Social sobre pensiones adecuadas y viables*, 11 junio 2001.

_____, *Informe del Comité de Política Económica sobre el Impacto del envejecimiento de la población en los sistemas públicos de pensiones*. EPC/ECFIN/580/00- Rev. 1, noviembre, 2000.

_____, *Los sistemas complementarios de pensiones en el marco único*. Libro verde, 2002.

_____, *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y viabilidad de las pensiones*, 6527/03 REV 2, del 3 de marzo de 2003.

_____, *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2006*, COM (2006), 62 final.

_____, *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Modernizar la protección social en aras de una mayor justicia social y una cohesión económica reforzada: promover la inclusión activa de las personas más alejadas del mercado laboral*. COM (2007) 620 final.

_____, *Propuesta de informe conjunto sobre protección social e inclusión social 2009*. COM (2009) 58 final.

CONSAR, *Diversificación de las inversiones*, 2005, www.consar.gob.mx

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL, *Reforma al sistema de pensiones en Chile*, Santiago, Gobierno de Chile, vol. 1, 2006.

CONTE-GRAND, Alfredo H., "Impacto de las reformas en el régimen de protección a la vejez de la República Argentina. Reconsideración de los fundamentos de la reforma 1993/1994," *Revista Seguridad Social*, núm. 249, 2004.

CORNELISSE, Setter y GOUDSWARD, Kees P, "Acerca de la convergencia de los sistemas de protección social en la Unión Europea", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 55, núm.3, 2002.

CORREIA DE CAMPOS, Antonio, "Reformas de la seguridad social en Europa. La contribución de las experiencias de América Latina", *Revista Foro de Seguridad Social*, núm. 4, 2001.

- CORTAZAR, René, *Interacciones entre sistema de pensiones y el sistema político*, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, Santiago, 2003, <http://www.fiap.cl/>
- COURTIS, Christian, “El derecho a la seguridad social en el derecho internacional”, *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2003.
- CUEVA, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 3ª edición, México, Porrúa, 1984.
- DEVESA-CARPIO, José Enrique y VIDAL MELIÁ, Carlos, “Cuentas nacionales de aportación definida (NDC’s). ¿Cuál hubiera sido el efecto de su implantación en el sistema de pensiones español?,” España, *Revista Moneda y Crédito*, núm. 219, 2004.
- _____, *et al.*, *Los costes de administración para el afiliado en los sistemas de pensiones basados en cuentas de capitalización individual: Medida y comparación internacional*, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social”, Documentos de Trabajo, No. 171, 2002.
- DIXON, John, “Una clasificación global de los sistemas nacionales de seguridad social”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53, núm. 1, 2000.
- DUCREUX DE CASTILLERO, Elsebir, “Propuesta de una nueva alternativa en el sistema de pensiones de vejez”, *CISS, Revista Seguridad Social*, núm. 252, 2005.
- DURAND, P., *La política contemporánea de Seguridad Social*, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Seguridad Social, núm. 4, Madrid, 1991.
- EINERHAND, Marcel, *et. al.*, “Dependencia de las prestaciones y dinámica del Estado benefactor: una comparación de Suecia y los Países Bajos”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 54, núm. 1, 2001.
- ELDER, Ch., “Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos”. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Porrúa, 1993.
- ERMIDA URIARTE, Óscar, *Concepto y medición del trabajo decente*, Documento preparado para el Secretariado pro tempore del Grupo Bolongna/Castilla-La Mancha, Montevideo, 2002.

- ERRÁZURIZ, Guillermo, *Sistema de pensiones chileno: Desafíos y propuestas de perfeccionamiento*, Seminario Internacional AIOS, Oaxaca, México, 3 de mayo, 2006.
- ESPINA, Álvaro, *Hacia una reforma gradual de los sistemas de pensiones en la OCDE*, Ginebra, Revista Internacional del Trabajo, vol. 115, num. 2, 1996.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- _____, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000.
- EUROSTAT, *Manual SEEPROS 1996*, Luxemburgo, Comisión Europea, 1996.
- EUROPEAN INDUSTRIAL RELATIONS REVIEW, *Reform of Swedis pension system*, núm. 315, 2000.
- EUZEBY, Alain, “Protección social: Valores que hay que defender”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 57, núm. 2, 2004.
- FARNÉ, Stefano, *Enfoques institucionales sobre sistemas pensionales. Algunas reflexiones para el actual debate en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.
- FEDERACIÓN DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, *La carta de jubilación u objetivo deseable*, Madrid, 2003.
- FERRAJOLI, Luigi, *El estado social y estado de derecho, Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2003.
- FERRANTI, David y et al., *Hacia la seguridad económica en la era de la globalización*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2000.
- _____, et. al., “La reforma de las pensiones en América latina”, *Finanzas y Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, vol. 39, núm. 3, 2002.
- FERRERAS ALONSO, Fidel, “Adaptar la seguridad social a las nuevas situaciones sociales: El ejemplo de Alemania”, México, *Revista del CIESS*, núm. 2, 2001.

- _____, *El sistema de pensiones en Suecia*, Madrid, Tribuna Social, núm. 121, 2001.
- FERRO, Gustavo, *La discusión sobre los sistemas previsionales: Últimas tendencias pensando en Iberoamérica, ¿capitalización a la chilena o sistema de cuentas nocionales suecas?*, México, OISS, 2004.
- FIDALGO VELILLA, José María, “El futuro del sistema público de pensiones en España. Una perspectiva viable”, Madrid, *Revista Foro de Seguridad Social*, núms. 5-7, 2002.
- FLEURY, Sonia y GERARDO MOLINA, Carlos, *Modelos de protección social*, BID/INDES, 2002.
- FORSAKRINGSKASSAN, *Seguro social en Suecia*, <http://www.fk.se/sprak/>;
- _____, *Breves notas sobre la pensión sueca*, <http://www.forsakringskassan.se/spray/spa/pension/·inneh>.
- _____, *Lo que conviene saber acerca de los seguros sociales*, 1995.
- FORTEZA, Álvaro, *Política de clientelas y reformas de la seguridad social en América latina*, Montevideo, DEC, 1999.
- FOX, Louise, PALMER, Edward, “La reforma del sistema de pensiones en Europa en el decenio de 1990: Lecciones para América Latina”, *Revista de la CEPAL* 79, 2003.
- FUENTE LAVÍN, de la, Mikel, *Reparto y capitalización. Estudio comparado de sistemas de pensiones*, Madrid, CES, 2007.
- FULTZ, Elaine, “Reforma de las pensiones en los países que van ingresando en la Unión Europea: desafíos, logros y escollos”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 57, núm. 2, 2004.
- GAETE M., María Elena y *et al.*, “Capitalización individual y reparto en el actual sistema de pensiones chileno”, *Sistema privado de pensiones en Chile*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1988.
- 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*, primera época, num. 1, 2001.

GENTILE, Alessandro, "El plan de reforma del sistema de pensiones italiano. Características de una reforma estructural", *Unidad de políticas comparadas*, 2004. En: www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0401.pdf

GILL, I. Packard, T., *Cumpliendo la promesa de seguridad social de los ingresos en la vejez en América Latina (Keeping the promise of social security in Latin America)*, Washington, D.C., Banco Mundial, Stanford University Press, 2004.

_____, et al., "Reflexiones sobre la seguridad social en América Latina", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 58, núms. 2-3, 2005.

GILLION, Colin, "Desarrollo y reforma de las pensiones de seguridad social: el enfoque de la Oficina Internacional del Trabajo", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53, núm. 1, 2000.

_____, et al., *Pensiones de seguridad social. Desarrollo y reforma*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Colección Informes OIT, núm. 57, 2002.

GOBIERNO DE CHILE, *Reforma previsional. Protección para la vejez en el nuevo milenio*, Santiago, 2006.

GONZÁLEZ, Carlos Enrique, *Caracterización del sistema de pensiones públicas en Guatemala*, Universidad Rafael Landívar, *Revista Estudios Sociales* No. 57, 1997.

GONZÁLEZ MOLINA, María Dolores, *Nacimiento y evolución de la seguridad social*, Montevideo, Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales, 1999.

GONZALO, GONZÁLEZ, Bernardo, "La protección social: Perspectiva histórico crítica," Madrid, *Revista Foro de Seguridad Social*, núm. 3, 2001.

GUIDICE, F., *Compendio di diritto della previdenza sociale*, III edizione, Italia, Edizione Simona, 2002.

HECLO, H., "Towards a New Welfare State?", en P. Flora y A. K. Heidenheimer (eds), *The development of Welfare State in Europe and América*, Princenton, Transactions Books, 1981.

HEMMING, Richard, “¿Las pensiones públicas deber ser capitalizadas?”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 52, núm. 2, 1999.

HICKS, Norma y Quentin Wodon, “Protección social para los pobres en América Latina”, Santiago, *Revista de la CEPAL*, núm. 73, 2000.

HIGAREDA HERNÁNDEZ, Benjamín, “Impacto fiscal de la deducción de la previsión social”, *Nuevo Consultorio fiscal*, México, núm. 400, 2006.

Historia y desarrollo del servicio nacional de sanidad del Reino Unido 1948–1999 en:
http://www.dfidhealthrc.org/publications/country_health/nhs/Spanish%20History%20of%20NHS.pdf.

Historique du systeme français de securite sociale en: http://www.securite-sociale.fr/comprendre/histo/historique/gdes_dates.htm

HOLDER, Andelis, *Mercado laboral, seguridad social y exclusión*, Mérida, Fermentum, núm. 32, 2001.

HOLZMANN, Robert, “Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y sus reformas”, *Fortalecimiento de los nuevos sistemas previsionales: El rol de cada pilar en la solución del problema de las pensiones*, Santiago, CIEDESS, 2005.

_____, “El enfoque del Banco Mundial respecto de la reforma de las pensiones”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53, núm. 1, 2000.

_____ y PALACIOS, Robert, “Cuentas individuales como seguro social: una perspectiva del Banco Mundial”, *Construyendo la Seguridad Social: El rol de la privatización*, Xenia Schiel-Adlung, Asociación Internacional de Seguridad Social, Ginebra, 2001.

_____, “Una nota provocativa sobre la cobertura de los regímenes públicos de pensiones”, Estocolmo, AISS, 2001.

_____ y HINTZ, Richard, *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y sus reformas (Old age income support in the twenty-first century: an international perspective on pensions systems and reform*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2005.

_____ y PALMER, E., “The status of the NDC discussion: introduction and overview”, *Pension reform through NDCs: Issues and prospects for non-financial defined contribution schemes*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2005.

_____ y JORGENSEN Steen, *Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*, Washington, D.C., Banco Mundial, Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social, núm. 6, 2000.

HORMAZÁBAL S., Ricardo, “El sistema de AFP chileno: una visión crítica, estado, gobierno y gestión pública”, *Revista chilena de Administración Pública*, núm. 9, 2007.

HOSKINS, Dalmer D., *¿Hacia dónde va la seguridad social?*, Chipre, AISS, 2003.

_____, “Seguridad social: ¿necesitamos un nuevo contrato social?”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 60, núms. 2-3, 2007.

_____, “Reflexiones acerca de los problemas del envejecimiento”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 55, núm. 1, 2002.

HUENCHUAN NAVARRO, Sandra, *Políticas de vejez en América Latina: Una propuesta para su análisis*, Santiago, CELADE, CEPAL, 2003.

IÑIGUEZ DE SALINAS, Elizabeth, “Género en el sistema provisional de pensiones”, *Enfoque de género en el sistema provisional de pensiones en Bolivia*, Tribunal Constitucional de Bolivia, http://www.tribunalconstitucional.gov.bo/descargas/articulos/EDGSPEDP_EB_EIS.pdf

IRARRÁZAVAL, Ignacio, *Sistema único de información sobre beneficiarios en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2004.

JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Adolfo, *Presentación ante el consejo asesor presidencial para la reforma previsional*, Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2006.

_____, “Reflexiones sobre las reformas de los sistemas de pensiones en América latina”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2005.

- JIMÉNEZ, Luis Felipe y CUADROS, Jessica “Ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina”, *Revista de la CEPAL* 79, 2003.
- JÜTTING, Johannes, “Los sistemas de seguridad social en los países de ingresos bajos: conceptos, constricciones y necesidad de cooperación”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53, núm. 4, 2000.
- KANNAN, K.P., “La seguridad social en un mundo en proceso de globalización”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 60, núm. 2-3, 2007.
- KLEINJANS, Kristin J., “El sistema colombiano de pensiones después de la reforma de 1994: una evaluación”, *Revista internacional de Seguridad Social*, vol. 56, núm.1, 2003.
- KOK, Lucy y HOLLANDERS, David, *Dutch lessons from the Swedish pension reform*, Research for the Ministry of the Interior and Kingdom Relations, SEO Economic Research, Amsterdam, 2006. en: www.seo.nl/assets/binaries/publicaties/rapporten/2006/862.pdf
- KÖNBERG, Bo, “Suecia”, *El futuro de la seguridad social*, Estocolmo, Federación de Oficinas de Seguridad Social, Regeringskansliet, AISS, CISS, 1998.
- _____, *et al.*, “The NDC reform in Sweden: The 1994 legislation to the present,” *Pension reform through NDCs: Issues and prospects for non-financial defined contribution schemes*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2005.
- LAGARES, Ana María, “El proceso de reforma de las jubilaciones en España”, *Reforma de las jubilaciones y concertación*, Ginebra, OIT, 2002.
- LAMDANY, Rubén y DAMARCO, Gustavo, *La asistencia del Banco Mundial a las reformas de los sistemas de pensiones: La experiencia de la última década*, CEPAL, 2006.
- LAURELL, Ana Cristina, “La reforma del Estado y la política social en México”, Caracas, *Revista Nueva Sociedad*, No. 164, 1999.
- LECHEVALIER, Arnaud, “Los dos modelos de protección social”, Boletín de Información Sociolaboral Internacional, núm. 39, Madrid, 1998.

LO VUOLO, Rubén M. *Reformas previsionales en América Latina: Una visión crítica en base al caso argentino*, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, núm. 16, 1995.

LOMELÍ VENEGAS, Leonardo, "Perspectiva de la seguridad social en México", México, *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, vol. 63, núm. 1, 2001.

LÓPEZ ALONSO, Carmen, "Cuatro siglos de acción social de la beneficencia al bienestar social", *Seminario de historia de la acción social*, Madrid, Siglo XXI, 1986.

LÓPEZ HUAILLA, Eduardo, *Fundamentos de la seguridad social*, Cochabamba, Biblioteca San Simón, 1990.

LORA, Eduardo y PAGÉS, Carmen, "Hacia un envejecimiento responsable: Las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina", Madrid, *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 65, 2000.

MADRID, Raúl L., *Entender la profusión de reformas en los sistemas de pensiones*, www.unesco.org/issj.

MALLET, Alfredo, "1883-1983; un siglo de seguros sociales", *Cuestión social. Revista Internacional del Instituto Mexicano del Seguro Social*, México, año 1, núms. 4-5, 1984.

_____, "Diferenciación o uniformidad: Dos tendencias en la seguridad social en América Latina", Ginebra, *Revista Internacional del Trabajo*, 1970.

MARCEL, Mario, "Evolución y perspectivas de la protección social en América Latina," *El futuro de la protección social en América Latina*, Santiago, OIT, Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, 2007.

MARCON Giulio, *Politiche sociali e riforma del Welfare*, en: www.uniroma1.it/sles/2006/Testi/Welfare%20State.ppt

MARTÍNEZ, José Octavio, "Los desafíos del crecimiento económico", *Sistema de pensiones. Desafíos y oportunidades*, México, Comisión de Seguridad Social, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2004.

MARTNER F., Gonzalo D., "Hacia una reforma radical del sistema de pensiones", Santiago, *Revista Foro*, 2006.

_____, “Reformas al sistema de pensiones y pensión básica garantizada en Chile”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, Santiago, *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 9, 2007.

MATIJASCIC, Milko y KAY, Stephen J., “La seguridad social en la encrucijada: hacia una eficaz reforma de las pensiones en América latina”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 59, núm. 1, 2006.

McGILLIVRAY, Warren R., “Pensiones de la seguridad social: Temas actuales, estudios de la seguridad social”, Buenos Aires, AISS, 1997.

_____, “Reforma de las pensiones: ¿En qué punto estamos?”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53, núm. 1, 2000.

_____, “Evasión de aportes: consecuencias para los regímenes de pensiones de seguridad social”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 54, núm. 4, 2001.

McKINNON, Roddy, “Seguridad social dinámica: un marco para liderar el cambio y extender la cobertura”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 60, núms. 2-3, 2007.

MELÉNDEZ BARRÓN, Jorge y OREGGIA RODRÍGUEZ, Eduardo, *Informe sobre la seguridad social en América 2003: Evaluación de las reformas*, CISS, México, 2003.

MENACHEM, Georges, “La tasa de seguridad desmercantilizada: Una herramienta de evaluación de los sistemas de protección europeos”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 60, núm. 4, 2007.

MESA-LAGO, Carmelo, “El financiamiento de la seguridad social en los países latinoamericanos”, *La seguridad social y el Estado moderno*, México, FC., IMSS, ISSSTE, 1992.

_____, *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*, Santiago, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 93, 2000.

_____, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, Santiago, CEPAL, ONU, núm. 144, 2004.

_____, “Evaluación del informe cumpliendo la promesa del Banco Mundial”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 58, núms. 2-3, 2005.

_____, *Problemas claves que enfrentan los sistemas de pensiones en América Latina y políticas futuras para resolverlos*, Seminario Sistema de Pensiones: La experiencia internacional, Santiago el 15 de mayo, 2006.

_____, *Evaluación de los efectos de las reformas estructurales de pensiones en América Latina: análisis especial del Uruguay*, Montevideo, Seminario de Evaluación de las Reformas de la Seguridad Social, 2004.

_____, “Las reformas de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños y lecciones”, en *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*, Caracas, Nueva Sociedad, 2004.

_____, “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, *Revista de la Cepal*, núm. 84, 2004.

_____, *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina*, Quito, INCAE, 1993.

_____, *Desarrollo social, reforma del estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI*, Santiago, CEPAL, ONU, ECLAC, Serie Políticas Sociales, núm. 36, 2000.

_____, “El desarrollo de la seguridad social en América Latina”, *Estudios e informes de la CEPAL*, Santiago, 1985.

_____ y Müller, Katharina, “La política de la reforma de pensiones en América Latina”, *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*, Nueva Sociedad, Caracas, 2004.

MEURER, Anne, “Actuales avances de la previsión de la vejez en Alemania: conciliación de la continuidad y el cambio”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 54, núm. 4, 2001.

MINGORANCE ARNAIZ, Ana Cristina, "Alternativas al sistema de pensiones de reparto. El caso de Suecia, *Revista Presupuesto y Gasto Público*, No. 32, 2003.

MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES, *La seguridad social en Francia*, Paris, 1958.

MINISTERIO DE SALUD Y ASUNTOS SOCIALES (Socialdepartementet), *El sistema sueco de pensión de jubilación*, Estocolmo, 2004.

MINISTERIO DEL TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, "Los dos modelos de protección social", Madrid, *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, núm. 39, 1998.

_____, "Francia, Historia del sistema francés de pensiones", Madrid, *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, núm. 36, 1998.

_____, "La protección social en Europa: gastos en pensiones," *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, núm. 99, 2003.

_____, "¿Qué rendimiento se puede esperar de los fondos de pensiones?", Madrid, *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, núm. 53, 1999.

_____, "La protección social en Europa," *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, núm. 82, 2002.

_____, "Costes vinculados al envejecimiento: Reducir los déficit y reformar los sistemas de pensiones desde ahora para llegar a las nuevas generaciones una situación sostenible", *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, núm. 134, 2007.

_____, *Francia, desafíos y fallos de la economía moderna: La financiación de las pensiones frente al envejecimiento de la población*, España, *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, núm. 108, 2004.

_____, *Reforma del sistema sueco*, *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*, núm.62, 2000.

_____, *Historia de la seguridad social*, España, 2007, <http://www.seg-social.es/>

- MIRANDA GUTIÉRREZ, Guido, "La seguridad social en el nuevo milenio", *Acta Médica Costarricense*, San José, vol. 42. núm. 1, 2000.
- MIRANDA SALAS, Eduardo y RODRÍGUEZ SILVA, Eduardo, *Análisis del sistema de fondos de pensiones, perspectivas e interrogantes*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1997.
- MORALES RAMÍREZ, María Ascensión, "Nueva ley del ISSSTE y pensiones de retiro", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 5, 2007.
- _____, *La recepción del modelo chileno en el sistema de pensiones mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MORENEO PÉREZ. José Luis y GARCÍA NINET, José Ignacio, (Dir.), *Comentario a la legislación reguladora de las pensiones*, Granada, Comares, 2004.
- MORENO, Luis, "Esping-Andersen, Gøsta, Fundamentos sociales de las economías postindustriales", España, *Revista Española de Sociología*, núm. 1 en: <http://fes-web.org/revista/archivos/res01/12.pdf>
- MORERA Martinelli, Ana Patricia, *Benchmark de las superintendencias de pensiones en América Latina*, Costa Rica, Superintendencia de pensiones, marzo 2003.
- MORGADO, Emilio, *La seguridad social en las constituciones de Latinoamérica, Constitución, trabajo y seguridad social*. Estudio comparado en 20 constituciones hispanoamericanas, Lima, 1993.
- MURRO, Ernesto, *Una visión crítica de las reformas privatizadoras y la necesidad de reformas progresistas en América Latina*, [www://redsegsoc.org.uy/Al-Brasilia-EM.PDF](http://www.redsegsoc.org.uy/Al-Brasilia-EM.PDF)
- MYLES, J. y PIERSON, P., "The comparative political economy of pension reform", *The new politics of the welfare state*, Nueva York, Oxford University Press, 2001.
- NATALI, David, *Sweden, The reformed pension system*, Observatoire social européen, Service Public Fédéral Sécurité Sociale, 2004.
- NAVARRO FALLAS, Román A., "El derecho fundamental a la seguridad social, papel del Estado y principios informan la política estatal en seguridad social", San José, *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social*, vol., 10, núm, 2002.

NAVARRO, Karlos, “El fracaso del modelo chileno de pensiones en Nicaragua”, *Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, núm. 45, 2006.

NILSSON, Bjorn, “La experiencia sueca”, *Seminario FIAP*, Lima, 2008.
http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20080207/asocfile/2008020712584/bpm_nilsson.

NOGUEIRA, Alejandro, *Reforma: el sistema provisional chileno incorpora pilar solidario*, *observador*, noviembre 2006,
http://www.ciss.org.mx/ciess_es.htm

NOYA, Nelson, *Efectos económicos y políticos de la reforma en la seguridad social*. Uruguay, Montevideo, Centro de Investigaciones Económicas, 1996.

NUGENT, Ricardo, “La seguridad social: su historia y sus fuentes”, *Instituciones de derecho del trabajo y de seguridad social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

OCÉANO, *Diccionario ilustrado de la lengua española*, Barcelona, 2002.

OCHANDO CLARAMUNT, Carlos, Una evaluación de las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 57, núm. 2, 2004.

OFICINA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL, *El sistema sueco de pensión de jubilación*, ONSS, Ministerio de Salud y Asuntos Sociales, 2003.

OISS (Organización Iberoamericana de la Seguridad Social), *Leyes de reforma de la seguridad social en Iberoamérica*, Madrid, 2001.

_____, *Banco de información de los sistemas de seguridad social iberoamericanos*, Madrid, 2007.

_____, *50 años de seguridad social en Iberoamérica. Una referencia para su desarrollo en el siglo XXI*. Madrid, 2004.

OIT, *Cambios en el mundo del trabajo*, Ginebra, 2006.

_____, *Memoria del director general: Trabajo decente*, Ginebra, 1999.

_____, *Una sociedad inclusiva para una población que envejece. El Desafío del empleo y la protección social*, Madrid, 2002.

_____, *Seguridad social. Guía de educación obrera*, Ginebra, 1995.

_____, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000*, Ginebra, 2000.

_____, *Introducción a la seguridad social*, Ginebra, 1984.

_____, *Extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos de América Latina y el Caribe*, OIT/OPS, México, 1999.

_____, *Sector de protección social*, Ginebra, 2001.

_____, *La protección social cuenta*, Ginebra, 2004.

_____, *Regímenes de pensiones*, 2001.

_____, *Seguridad social: Un nuevo consenso*, Ginebra, 2002.

_____, *La protección de la vejez por la seguridad social*, Ginebra, 1989.

_____, *La seguridad social en las Américas*, México, 1967.

OLSSON, Clas, "La experiencia sueca", *Taller, prácticas y experiencias internacionales sobre la gestión del Estado: Sectores sociales y gasto social*, Buenos Aires, PNUD, 2001.

OMAN, Charles y TAPIA, Waldo, "Ha fracasado la reforma del sistema de pensiones en América Latina", *Percepciones*, Centro de Desarrollo de la OCDE, núm. 51, 2007.

ONU, "El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización", *Informe del Secretario General al 39º periodo de sesiones*, Comisión de Desarrollo Social, 2001. E/CN.5/2001/2.

_____, *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el envejecimiento*, Madrid, 2002.

_____, *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago, 2005.

ORDONEZ BARBA, Gerardo, "El Estado de bienestar en las democracias occidentales, lecciones para analizar el caso mexicano", México, *Revista del Colegio de Sonora, Región y sociedad*, vol. XIV, núm. 24, 2002.

ORSZAG, Peter R. y STIGLITZ, Joseph E., "Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems", *New ideas about old age security*, Washington, D.C, Banco Mundial.

PACKARD, Truman G., *Opciones para mejorar la cobertura de riesgos sociales y la solidaridad en el sistema de pensiones*, Seminario Sistema de Pensiones: La experiencia internacional, Santiago, el 15 de mayo de 2006.

PALACIOS, Robert, "Reforma a las pensiones en América Latina. Diseño y experiencias", *Resultados y desafíos de las reformas a las pensiones*, Santiago, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, 2003.

PALME, Joakim, *La gran reforma sueca de las pensiones*, Instituto Sueco, 2003, www.sweeden.se

PALMER, Edward, "Evolución de los seguros público y privado en Suecia durante el decenio de 1990", *Construyendo la seguridad social: El rol de la privatización*, Xenia Schiel-Adlung, Asociación Internacional de Seguridad Social, Ginebra, 2001.

_____, *The swedish pension reform model: Framework and Issues*, en: www.oecd.org/dataoecd/63/51/2638200.pdf

_____, "What is NDC?", *Pension reform through NDCs: Issues and prospects for non-financial defined contribution schemes*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2005.

_____, *El nuevo sistema de pensiones sueco de cuentas individuales capitalizadas*, Santiago, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Serie Documentos de Trabajo, núm. 15, 2006.

_____, "Formas de financiación de la seguridad social en un contexto de disminución del total de las cotizaciones", *Estudios de la Seguridad Social*, Buenos Aires, AISS, 1997.

PAUTASSI, Laura C., "El derecho a la seguridad social. Una aproximación desde América Latina", *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2003.

PEÑATE RIVERO, Orlando, "La experiencias cubana", Evolución Actual de los regímenes de pensiones, México, CISS, Serie Estudios 14, 1994.

PERACCHI, Franco, *et. al.*, *El futuro de los sistemas de pensiones en la Unión Europea: una reconsideración*, Cuadernos económicos de ICE, núm. 65, 2000.

PÉREZ LEÑERO, José, *Fundamentos de la seguridad social*, Madrid, Aguilar, 1956.

PIERSON, Paul, *Dismantling the welfare state?. Regan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge, University Press, 1994.

PIETERS, Danny, *Las reformas de los sistemas de seguridad social en Europa*, Fundación Interamericana para el desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones, http://www.finteramericana.org/sisprevi/sist_prevision

PINO, Eloisa del, *La reforma del estado de bienestar bismarckiano: Instituciones político-económicas, opinión pública y estilo de la reforma de la protección por desempleo en Francia y España*, Universidad Rey Juan Carlos, 2005.

PISARELLO, Gerardo, "El estado social como estado constitucional: mejores garantías, más democracia", *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*, México, Doctrina Jurídica Contemporánea, 2003.

PIT, Replanteamiento de la seguridad social: la reforma de las pensiones en América Latina, 31 de marzo de 2008, http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Feature_storie

PREMIEPESNIONSMYNDIGHETEN, Pensión por prima, <http://www.ppm.nu/dbfiles>.

_____, La nueva pensión general, <http://www.ppm.nu/dbfiles>

PRIDDAT, Birger, "La ilusión del estado de bienestar", Buenos Aires, *Revista Contribuciones*, año. XVIII, núm. 3, 2001.

QUEISSER, Monika, "La reforma de las pensiones de jubilación y las organizaciones internacionales: de la crítica a la convergencia", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53, núm. 2, 2000.

- RAPETTI, Ricardo F., "Determinación cultural e histórica de la seguridad social", Buenos Aires, *Revista de Derecho del Trabajo*, 1999.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22^a. ed., Madrid, 2000.
- RED DE SEGURIDAD SOCIAL, *Principales conceptos utilizados en seguridad social*, Montevideo, 2007, <http://www.redsegsoc.org.uy/>
- REGERINGSKANSLIET, *The swedish national strategy report on adequate and sustainable pensions*, 2005, <http://www.sweden.gov.se/content/>;
- REINO UNIDO en: http://es.wikipedia.org/wiki/Reino_Unido.
- RENDON VÁSQUEZ, Jorge, *Derecho de la seguridad social*, Lima, TARPVY, 1992.
- REPÚBLICA AFAP, *El régimen de ahorro individual: Situación actual, perspectivas, evaluación de sus críticas y propuestas*, Aporte de la República AFAP al Diálogo de la Seguridad Social, noviembre de 2007.
- REVISTA ANÁLISIS LABORAL, "Informe sobre el sistema privado de pensiones en Perú", Lima, 1994.
- REVISTA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, "Suecia. Planificación de los servicios sociales en Suecia", Vol. XXVII, Num. 3, Septiembre 1943, en [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/1943/09645\(1943-28-3\)358-366.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/1943/09645(1943-28-3)358-366.pdf)
- REYNAUD, Emmanuel, *Reforma de las jubilaciones y concertación*, Ginebra, OIT, 2002.
- _____, *Extensión de la cobertura de la seguridad social: La actuación de la OIT*, Ginebra, OIT, ESS, Informe 3, 2003.
- RODRÍGUEZ HERRERA, Adolfo y DURÁN VALVERDE, Fabio, *Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido*, Santiago, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 100, 2000.
- _____, "Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones", Santiago, CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 98, 2000.
- RODRÍGUEZ MANCINI, Jorge, *Curso de derecho del trabajo y de la seguridad social*, Buenos Aires, Astrea, 1993.

- ROJAS, Mauricio, *Reinventar el Estado del Bienestar. La experiencia sueca*, España, Gota a Gota, 2008.
- ROSARIO, Jaime y SALINAS, María Eutropia, “El planteamiento del Banco Mundial”, *Publicaciones Desde el Fondo*, Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina, núm. 38, 2005.
- ROSS, Stanford G., “Doctrina y práctica en la reforma de las pensiones de seguridad social”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53, núm. 2, 2000.
- RUBALCAVA, Luis y GUTIÉRREZ, Octavio, *Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones. Hacia la inversión real en México*, Santiago, CEPAL/ECLAC, Serie Financiamiento del Desarrollo núm. 99, 2002.
- RUIZ TAGLE, Jaime, *Hacia una reforma previsional solidaria. Propuestas alternativas*, Estado, *Gobierno Gestión Pública*, Santiago, *Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 9, 2007.
- SALDAIN, Rodolfo, *Las reformas de los sistemas de seguridad social e Iberoamérica*, Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales, <http://www.finteramericana.org/>, tomado el 11 de mayo de 2005.
- SAMANIEGO, Norma, “Los alcances y las nuevas necesidades de la protección social”, *Los principales desafíos que enfrenta el mercado de trabajo en México en los inicios del siglo XXI*, OIT, Oficina Regional México y Cuba, 2004.
- SARFATI, Hedva, “El diálogo social: potencial “camino real” hacia las políticas que abordan la cuestión del envejecimiento en los Estados miembros de la Unión Europea”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 59, núm. 1, 2006.
- SCARDINO DEVOTO, Adriana, “Las pensiones mínimas garantizadas”, *Revista de Seguridad Social*, CISS, núm. 248, 2003.
- SCHERMAN, Karl Gustaf, *The swedish pension reform*, Geneva, ILO, 1999.
- _____, “¿Un nuevo consenso para la reforma de la seguridad social? La iniciativa de Estocolmo de la AISS”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53, núm. 1, 2000.

- SCHULZ, James H., "Evolución del concepto de "Jubilación": con miras al año 2050", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 55, núm. 1, 2002.
- SCOTT, John, "Seguridad social y desigualdad en México: De la polarización a la Universalidad", México, *Revista Bienestar Social*, núm. 1, 2005.
- SECO MARTÍN-ROMO, Marino, *La organización de la seguridad social*, Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales, Buenos Aires, 2005.
- SECRETARIA DE ESTADO DE TRABAJO, *Ley No. 87 que crea el sistema dominicano de seguridad social*, Santo Domingo, 2001.
- SEDESOL, *Programa institucional de oportunidades 2002-2006*, México, 2003.
- SETTERGREN, Ole, "The reform of the swedish pension system – Initial results", *RFAS*, núm. 4, 2003.
- _____, "Balance de la reforma de la seguridad social sueca", Madrid, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2006.
- SIANDRA, Eduardo, *Sistemas de pensiones, sus reformas y los mercados de capitales*, Montevideo, DEC, 1998.
- SIGG, Roland, "El desafío del envejecimiento para la seguridad social", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 55, núm. 1, 2002.
- SINGH, Ajit, "Reforma de las pensiones, mercado de valores, formación de capital y crecimiento económico: Un comentario crítico sobre las propuestas del Banco Mundial", *Revista internacional de Seguridad Social*, vol. 49, núm. 3, 1996.
- SOJO, Ana, "Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe", Santiago, *Revista de la CEPAL 80*, 2003.
- SOLÍS SOBERÓN, Fernando, "Los sistemas de pensiones en México: La agenda pendiente", *Una agenda para las finanzas públicas de México*, ITAM, 2001.
- _____, y VILLAGÓMEZ, Alejandro, "Las pensiones", *La seguridad social en México*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, núm. 88, 1999.

- 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.
- SOLORIO RIVAS, Francisco, “La equiparación de pensiones entre el sistema de ahorro y el sistema de reparto reformado salvadoreño. Una política pública nacional”, *CIESS*, núm. 10, 2005.
- SOTO PÉREZ, Carlos, *Crítica propositiva al sistema de ahorro para el retiro en México*, IMEF, Boletín Técnico, No. 13, 2006.
- SORTO RIVAS, Francisco, “La equiparación de pensiones entre el sistema de ahorro y el sistema de reparto reformado salvadoreño. Una política pública nacional”, *Revista CIESS*, núm. 10, 2005.
- SPECTRUM, “Una red de protección social en América Latina”, *Revista Semestral del Sector de Protección Social del Banco Mundial*, Washington, 2003.
- STANDING, Guy, *La globalización: Las ocho crisis de la protección social*, Santiago, Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, 2002.
- STAHLBERG, Ann-Carlotte, *Seguridad del ingreso de jubilación para hombres y mujeres*, Ginebra, AISS, 2004.
- STEINMEYER, Heinz-Dietrich, “Seguimiento y reforma de las jubilaciones en Alemania, *Reforma de las jubilaciones y concertación*, Ginebra, OIT, 2002.
- STEVENS, Dennis, “La tercera vía: El modelo CDP capital”, *Sistema de pensiones. Desafíos y oportunidades*, México, Comisión de Seguridad Social, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2004.
- SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE PENSIONES, *El sistema chileno de pensiones, 6ª. ed.* Santiago, 2007.
- SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, “Antecedentes al proceso de reforma de pensiones”, *El sistema de pensiones, una reforma exitosa para garantizar el bienestar de los dominicanos*, Santo Domingo, 2006.
- SVENSKA INSTITUTET, *La seguridad social en Suecia*, 2005, www.si.se

- SVENSSON, Hans, “Suecia”, *El futuro de la seguridad social*, Estocolmo, Federación de Oficinas de Seguridad Social, Regeringskansliet, AISS, CISS, 1998.
- SWEDISH INSTITUTE FOR SOCIAL RESEARCH, *Otorgamiento del derecho a trabajar hasta la edad de 67 años*, <http://www.reformmonitor.org>
- TAMBURI, Giovanni, “Las problemáticas de las pensiones al acercarse el nuevo siglo. Un pasado inconciliable y un futuro incógnito. Panorama Internacional, *Seguridad Social*, México, CISS, núm. 200, 1996.
- TAQI, Ali, “Tercera edad, trabajo e iguales oportunidades”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 55, núm. 1, 2002.
- TITELMAN, Daniel y UTHOFF, Andras, “El Papel del aseguramiento en la protección social”, Santiago, *Revista de la CEPAL* 81, 2003.
- TITMUSS, R., *Social Policy. An introduction*, Nueva York, Pantheon Books, 1974.
- TITZE, Mónica y VIANCOS, Cecilia, “Evolución del sistema: beneficios”, *AFP: Las tres letras que revolucionaron América*, CIEDES, Santiago, 1997.
- THOMPSON, Lawrence, *La reforma de los sistemas jubilatorios en los países industrializados*, Santiago, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 2,
- _____, *Más vieja y más sabia: La economía de las pensiones públicas*, CIESS, Serie Estudios 45, 1998.
- TURNER, John, “Cuentas individuales: La lección de Suecia”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol, 57, núm.1, 2004.
- _____, “Sistemas previsionales obligatorios de cotizaciones definidas: ¿Progreso o regresión?”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53, núm. 4, 2000.
- _____ y RAJINES, David M., “Garantías de la tasa de rendimiento en los planes obligatorios de cotizaciones definidas”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 54, núm. 4, 2001.
- TORTUERO PLAZA, José Luis y ÁGUILA CAZORLA, Olimpia del, “Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: Las realidades, expectativas e ideas para un debate”, Madrid, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 54, 2004.

UNAM, *Diccionario jurídico sobre la seguridad social*, México, UNAM/ISSSTE/IMSS, 1994.

_____, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2002, ts. IV, V y VI.

URIBE MALLARINO, Consuelo, “La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género”, *Los sistemas de pensiones en América: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, núm. 90, 2004.

UTHOFF, Andras, “Mercados de trabajo y sistema de pensiones, Santiago, *Revista de la CEPAL* 78, 2002.

_____, “Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina”, Santiago, *Revista de la CEPAL* 89, 2006.

_____, “Las administradoras de fondos de retiro y la previsión, el proyecto de reforma de Chile 2006-2007”, México, *Memorias del Taller de Actualización en Seguridad Social*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007.

_____, “Opciones y desafíos de los sistemas de pensiones”, *Actualidad y futuro de los sistemas de pensiones*, México, Comisión de Seguridad Social, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2005.

VALDÉS PRIETO, Salvador, “La estabilidad financiera de las pensiones basadas en cuentas individuales”, *Notas de Población de la CEPAL*, núm 72, 2001.

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio, *Los pilares de la seguridad social y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, ponencia presentada en la Décima Asamblea Nacional de la Academia Mexicana de Derecho de la Seguridad Social, A.C., febrero de 2008.

VAN GINNEKEN, Wouter, *Social Security for the Informal Sector: A New Challenge for Developing Countries*, Ginebra, OIT, 1999.

_____, “Extender la cobertura de la seguridad social: Conceptos, tendencias globales y cuestiones políticas”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 60, núm. 2-3, 2007.

VÁZQUEZ MARISCAL, Andrés, “Las reformas de los sistemas de pensiones en Europa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 54, 2004.

VERA, LUZ Y CARBALLO, Clariza, *50 años de los seguros sociales en Venezuela*, Caracas, Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 1994.

VERA, Tabaré, “Reforma de los sistemas de seguridad social: la opción Uruguay”, *CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias*, núm. 2, 2000.

VIDAL MELIÁ, Carlos, *et. al.*, “Cuentas nocionales de aportación definida: Fundamento actuarial y aspectos aplicados,” España, *Anales del Instituto de Actuarios Españoles*, No. 8, 2002.

VIGNON, Jérôme, “La protección social: Una cuestión de interés común para Europa dentro del marco de la nueva estrategia de Lisboa”, Madrid, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2005.

VILLA DE LA SERNA DE LA, Paula, “Las propuestas del Comité de Protección Social para cumplir los cuatro objetivos prioritarios de la Unión Europea”, Madrid, *Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 47, 2002.

VILLAGÓMEZ, Alejandro, “Los sistemas públicos de pensiones y su costo fiscal”, *Sistema de Pensiones. Desafíos y oportunidades*, México, Comisión de Seguridad Social, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2004.

_____, SOLÍS, Fernando, *Las pensiones en México*, CIDE, núm. 87, 1997.

VIVEROS, Alejandra y MORRISON, Lee, *América Latina debe cubrir a mayor número de pobres, para consolidar sus logros en protección social*, Banco Mundial, núm.13, 2003.

VOIRIN, Michel, “Una empresa ambiciosa”. Comentario sobre “Una clasificación global de los sistemas nacionales de seguridad social”, *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 53, núm. 4, 2000.

- VON BERTALANFFY, Ludwing, *Teoría de sistemas*, Petrópolis, 1976.
- WADENSJÖ, Eskil, "Suecia: Las revisiones de los regímenes públicos de jubilaciones", *Reforma de las jubilaciones y concertación*, Ginebra, OIT, 2002.
- WALKER, Alan, "Una estrategia de envejecimiento activo", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 55, núm. 1, 2002.
- WALKER, Robert y WISEMAN, Michael, "Hacer que la protección social funcione: las políticas de activación en el marco del nuevo laborismo", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 56, núm. 1, 2003.
- WALWEI, Ulrich, "Alto empleo y seguridad social: ¿visión o ilusión en un mundo globalizado?", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 54, núm. 1, 2001.
- WILLIAMSON, John B, "Evaluación de las posibilidades de reforma de un pilar jubilatorio de cotizaciones teóricas", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 57, núm. 1, 2004.
- WITTE, Lothar, "La seguridad social en perspectiva: Europa-América Latina-Cuba", *Seguridad social en Cuba. Diagnósticos, retos y perspectivas*, Caracas, Nueva Sociedad, 2003.
- Legislación
- Decreto Ley 3.500, *Diario Oficial*, Santiago, 13 de noviembre de 1980.
- Decreto Ley 25.897, *Diario Oficial*, Lima, 6 de diciembre de 1992.
- Ley 24.241 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, *Boletín Oficial*, Buenos Aires, 23 de septiembre de 1993.
- Ley 100, Sistema de Seguridad Social Integral, *Diario Oficial*, Bogotá, 23 de diciembre de 1993.
- Ley 16.713, Montevideo, *Diario Oficial*, 11 de septiembre de 1995.
- Ley del Seguro Social, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de diciembre de 1995.
- Ley 1731 de Pensiones, *Diario Oficial*, La Paz, 29 de noviembre de 1996.
- Decreto 927, Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, *Diario Oficial*, San Salvador, 23 diciembre de 1996.
- Ley 7983. Ley de Protección al Trabajador, *Diario Oficial*, San José, 24 de enero de 2000.
- Ley 340. Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, *La Gaceta, Diario Oficial*, Managua, 15 de marzo de 2000.
- Ley 55, Ley de Seguridad Social, Quito, *Registro Oficial*, 30 de noviembre de 2001.
- Ley 87.01, *Gaceta Oficial*, Santo Domingo, 9 mayo de 2001.

Ley 20.255 La Nueva Reforma Previsional, Diario Oficial, 17 de enero de 2008.

Ley del Impuesto Sobre la Renta, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, Diario Oficial de la Federación, 1 de enero de 2002.

Ley General de Salud, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 1984 y última reforma publicada el 11 de junio de 2009.

Páginas Web

Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, www.aiosfp.org

Asociación Internacional de la Seguridad Social, <http://www.issa.int>

Autoridad de Pensiones en Suecia, www.ppm.nu.

Agencia Sueca de la Seguridad Social, <http://www.forsakringskassan.se>

Banco Central del Uruguay, www.bcu.gub.uy

Caja Nacional de Seguridad Social Sueca, www.fk.se

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, www.consar.gob.mx

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, www.fiap.cl

Organización Internacional del Trabajo, <http://www.ilo.org>

Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, www.oiss.org

Oficina Nacional de Seguridad social, Suecia, www.rfv.se

Portal Oficial de Suecia, www.sweden.se

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones de Argentina, www.safjp.gov.ar

Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros de Bolivia, www.spvs.gov.bo

Superintendencia de Pensiones de Chile, www.safp.cl

Superintendencia Bancaria de Colombia, www.superbancaria.gov.co

Superintendencia de Pensiones de Costa Rica, www.supen.fi.cr/

Superintendencia de Bancos y Seguros de Ecuador, www.superban.gov.ec

Superintendencia de Banca y Seguros de Perú, www.sbs.gob.pe

Superintendencia de Pensiones de Nicaragua, www.sip.org.ni

Superintendencia de Pensiones de El Salvador, www.sipen.gob.sv

Superintendencia de Pensiones de la República Dominicana, www.sipen.gob.do

Svenska Institutet, www.si.se