

LOS SISTEMAS DE JUBILACIÓN EN IBEROAMÉRICA EN EL CONTEXTO DE GLOBALIZACIÓN¹

Leopoldo Gamarra Vilchez²

*Profesor de la Facultad de
Derecho y Ciencia Política de la UNMSM.*

SUMARIO: 1.- Antecedentes: los años de formación y expansión. 2.- Reforma de las pensiones en la década 90. 2.1. Diseño de los cambios. 2.2. Nuevo sistema de pensiones. 3.- Modelos de pensiones de jubilación después de la reforma. 3.1. El modelo sustituto. 3.2. El modelo paralelo. 3.3. El modelo mixto. 4.- A manera de evaluación. 4.1. Problemas del sistema público. 4.2. Insuficiencias del sistema privado. 4.3. Dificultades del modelo paralelo. 5.- Necesidad de la seguridad social como sistema. 6.- Conclusión.

¹ El texto es parte del documento presentado por el autor a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social - OISS y a la Universidad Alcalá de Henares, Madrid, julio de 2010.

² Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y actual Especialista de la Comisión de Seguridad Social del Congreso de la República.

1. ANTECEDENTES: LOS AÑOS DE FORMACIÓN Y EXPANSIÓN

La historia de la seguridad social en Iberoamérica, desde hace más de 100 años, es la de un continuo y sistemático intervencionismo del Estado en la creación y defensa de los seguros sociales, para cautelar los derechos de los trabajadores frente a las contingencias de la vida. Antes pasó por etapas primarias de protección, como el ahorro personal, la mutualidad o el seguro privado. Así, en el año 1821, un Decreto del Príncipe Regente Pedro de Alcántara se convirtió en el primer texto legal que registró el tema de la Previsión Social en el Brasil. Posteriormente, el sistema de jubilación suplementario brasileño fue creado a principios de los 50 con el fin de proporcionar una renta de jubilación capaz de suplir la pensión ofrecida por el sistema de la seguridad social³.

En 1883, en España a la par que los demás países de su entorno, se dieron leyes de contenido social, «cuando se crea un organismo al efecto: la Comisión de reformas para el mejoramiento de la clase obrera, que pasó a ser en 1903 el Instituto de Reformas Sociales. La Comisión mencionada elaboró un proyecto que se convirtió en la primera Ley de Accidentes de Trabajo de España, el 30 de enero de 1900. El empresario asumía el riesgo profesional y, en consecuencia, había de indemnizar al trabajador al ocurrir el accidente»⁴.

En 1924 se estableció el primer programa de seguridad social en Chile. Este programa se basaba en un sistema de reparto que contemplaba pensiones de amplia cobertura para vejez, incapacidad y muerte, más subsidios por enfermedad y beneficios de salud⁵. Y en 1936, en el Perú se legisló en materia de seguridad social: la Ley de creación del seguro social obrero de 1936 que sentó las bases y principios de la seguridad social. En efecto, el 12 de agosto de 1936, en un contexto político que recordaba la Alemania de Bismarck -impulsor de los seguros sociales en la Europa de fines del siglo XIX-, se creó el seguro social obligatorio a través de la Ley 8433, que establecía la protección de los trabajadores respecto a enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte. Posteriormente, de forma paralela, se fueron creando

³ El término jubilación proviene del latín *iubilaus* y del hebreo *yobel* que significaba liberación de los esclavos, el retorno de las propiedades vendidas a los antiguos dueños, cada 50 años entre los antiguos israelitas.

⁴ Carmen Moreno De Toro, La prestación de jubilación y sus vicisitudes, Ediciones Laborum, Murcia - España, 2006, p. 19 y ss.

⁵ Vittorio Corbo y Klaus Schmidt, Efectos Macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile, p. 4.

otros regímenes y fondos para determinados trabajadores en base a la actividad económica que realizaban. En 1973 se creó el Sistema Nacional de Pensiones a través del Decreto Ley 19990, que articuló dentro de su ámbito, además de la pensión de jubilación, la de invalidez y las de sobrevivientes, al que accedían todos los trabajadores sin distingo laboral.

Este sistema de reparto busca ser universal y obligatorio, tiene beneficios definidos no vinculados actuarialmente a las aportaciones de los asegurados. En efecto, el nacimiento de la seguridad social en Iberoamérica se basó en un «sistema de reparto» como solidaridad intergeneracional; es decir, que las aportaciones de quienes están trabajando hoy día sirven para pagar la planilla de los actuales pensionistas beneficiarios.

El reparto en realidad implica un pacto intergeneracional: en un «momento en el tiempo» los actuales trabajadores entregan sus aportaciones para ser repartidas entre quienes están jubilados, a cambio de que la siguiente generación de trabajadores financie la pensión que ellos recibirán y que espera que en términos de poder de compra sea similar a lo que entregaron. Los beneficios se definen por la antigüedad o número de aportaciones a partir de una tasa de reemplazo de los últimos o mejores salarios de referencia; pero que sea de referencia no quiere decir que la tasa puede tener como resultado un ingreso igual o mayor a esos parámetros; los estudios actuariales resultan por ello extremadamente importantes, para determinar lo financieramente viable.

2. REFORMA DE LAS PENSIONES EN LA DÉCADA 90

2.1. DISEÑO DE LOS CAMBIOS

Los desequilibrios macroeconómicos de las décadas 80 y 90, motivaron el diseño y la puesta en práctica de programas de estabilización y ajuste estructural en casi toda Iberoamérica. De esta manera, la ideología inspiradora de la reforma de la seguridad social en América Latina se basa en las medidas adoptadas en el Consenso de Washington (CW)⁶, para los países en desarrollo que salían de la crisis de la deuda externa y del período de industrialización por sustitución de

⁶ El Consenso de Washington (CW) es el nombre puesto por el economista Jhon Williamson a lo que él considera ser una idea consensual en el ámbito institucional de Washington, en lo que se refiere a las causas de la crisis económica en América Latina y a la estrategia de desarrollo que debería ser aplicado por esa región.

importaciones(ISI)⁷. El CW es conocido como un paquete de 10 instrumentos de política pública cuya aplicación por los países de Latinoamérica les permitiría ajustar sus economías en crisis y reanudar el crecimiento⁸. Se dio entre los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Internacional de Desarrollo), el Ejecutivo de Estados Unidos, «los miembros del Congreso que tomaron un especial interés en Latinoamérica»⁹. A quienes se sumaron la Reserva Federal que en su tiempo representaba también el Ejecutivo estadounidense, el Tesoro de Estados Unidos, los ministros de Hacienda de los países del G - 7 y los presidentes de los veinte bancos comerciales más importantes.

Samuel Fisher¹⁰, resume el contenido concreto del CW en cuatro principios de base: unos parámetros macroeconómicos sanos y estables, un Estado pequeño y eficiente, un sector privado muy eficiente y que se agrande cada vez más, énfasis en las políticas de reducción de la pobreza, área privilegiada de intervención estatal. Medidas que buscan acabar con los rasgos de las políticas desarrollistas en los países de América Latina e instaurar la soberanía de la economía de mercado. Sin embargo, es discutible su aplicación¹¹.

Por ello, se planteó reducir al Estado a su mínima expresión, entregando la producción, circulación y distribución de bienes y servicios al «libre mercado»¹². No obstante, los países desarrollados han preferido proseguir con medidas protectionistas para proteger áreas específicas de su producción o mantener acuerdos

⁷ La estrategia de la ISI nace en los años 50 como reacción frente a la caída de la demanda por los países industrializados de los productos primarios latinoamericanos, después de la segunda Guerra Mundial, y al consecuente deterioro de los términos de intercambio. Se planteó desarrollar industrias manufactureras para promover el empleo y crear así un auge de la demanda interna, y para no ser más dependientes de la demanda de productos primarios.

⁸ El llamado CW surgió en los 80 por las altas tasas de inflación y déficit de balanza de pagos de los países de América Latina con deuda externa.

⁹ Luis Carlos Bressel Pereyra, *Las Reformas Económicas en las Nuevas Democracias: un enfoque social democrata*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 32.

¹⁰ Samuel Fisher, en John Williamson, *Latin America Adjustment: How has happened?* Washington DC, John Williamson Editor, Institution for International Economics, 1990, p. 26.

¹¹ Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington DC, 1998.

¹² Una de las principales razones esgrimidas a favor de la privatización fue «incrementar el ahorro interno con la privatización de la seguridad social».

que abarquen zonas geográficas para el libre comercio, a diferencia de los países de América Latina que indiscriminadamente han abierto sus fronteras al intercambio comercial¹³.

La privatización ha tenido desarrollo disímil en los países de la región, pero en todos se ha reducido la participación de las empresas públicas en el PBI. Específicamente la privatización de las pensiones, vía capitalización de aporte individual administrado por sociedades anónimas, es el hecho más relevante en la región en las dos últimas décadas. Los organismos financieros internacionales presionaron a los gobiernos para que incluyan como parte de las reformas económicas, en proceso de ejecución, la imperiosa e impostergable necesidad de reformar la seguridad social¹⁴.

2.2. NUEVO SISTEMA DE PENSIONES DE JUBILACIÓN

La reforma de la seguridad social en Iberoamérica significó incorporar el sistema de capitalización individual en reemplazo total o parcial de los de reparto. Este sistema surge en oposición y como crítica al sistema de reparto y en el fondo al Estado de Bienestar¹⁵. Desde la década 80, cuando el ritmo de las economías decayó a partir del incremento de los precios internacionales del petróleo, se empezó a cuestionar la seguridad social¹⁶.

¹³ Ver CEPAL, *Transformación productiva con Equidad: un enfoque integrado*, Chile, 1992.

¹⁴ Sin embargo, según informe de la OIT en la 91 Conferencia del 2003, se verificaron éxitos en mejora de la cobertura en pensiones en Brasil y en salud en Costa Rica, en ambos casos, en base al sistema público.

¹⁵ Durante los años 80 en los países desarrollados, se proponía la revisión del Estado de Bienestar. Así, Ronald Reagan y Margaret Thatcher, hicieron posible la consolidación del neoliberalismo, luego de varias décadas de aplicación de políticas Keynesianas.

¹⁶ Se señaló que la seguridad social agravó la crisis económica mundial, precisándose que era demasiado costosa y que por lo tanto incrementaba el gasto público y generaba desequilibrio en el presupuesto nacional, gestándose el alza de las tasas de interés y la disminución de las inversiones. Además se señaló que reduce el ahorro y alienta la inflación a causa de los mayores impuestos: las deducciones realizadas, con la finalidad de financiar la seguridad social, ocasionan que los trabajadores, cuenten con menores ingresos para gastar y por ello demandan mejoras salariales, más allá de las realidades posibilidades de la economía, generándose presiones inflacionarias. De otro lado, en ese entonces se consideró que los costos de la seguridad social, elevaban los costos de la producción y no permitían a las empresas ser competitivas en los mercados internacionales; y quitaba incentivos para el trabajo, al abonar prestaciones a los desempleados, viudas o inválidos.

Entonces se dio esta otra forma de organizar el ahorro, cuando las personas capitalizan aportaciones y rendimientos sobre ellas para financiar sus pensiones de jubilación; es lo que se llama un sistema de capitalización. En sentido estricto, la pensión que alguien percibe luego de una determinada edad, es resultado de lo que ha invertido (ahorrado), incluyendo los rendimientos capitalizados a lo largo de su vida. En los sistemas de capitalización individual, se fijan las prestaciones sobre el saldo final disponible en la cuenta individual¹⁷. El ejemplo emblemático del sistema de capitalización es el de Chile en donde se creó este sistema en 1981.

El cuerpo teórico de sustento del SPP se basa en los siguientes elementos: la capitalización Individual en donde el afiliado, a lo largo de su vida laboral a porta los recursos que servirán directamente para el pago de su pensión, los cuales siempre permanecen en una cuenta personal por cada trabajador. La libertad de elección, el afiliado es libre de escoger si desea afiliarse al SPP, escoger la AFP que administre sus fondos, traspasar su fondo de pensiones de una AFP a otra, así como elegir la forma de percibir las prestaciones. Es decir, el afiliado puede realizar un traspaso a otra AFP de su elección y puede elegir entre distintos Tipos de Fondo, cada uno de ellos con una composición de cartera de inversiones distinta, que en cada caso se asocian a niveles de riesgo y por tanto de rentabilidad diferentes. También la participación activa, el trabajador puede verificar, en cualquier momento, que sus aportes se realicen e inviertan adecuadamente, contribuyendo de esta forma a un funcionamiento eficiente del sistema. Lo que supone transparencia. Es decir, el afiliado recibe información permanente y oportuna del destino de sus aportes y el rendimiento que obtienen. Finalmente, el sistema cuenta con la fiscalización, el control y la supervisión del Estado, que es ejercido a través de distintas superintendencias.

3. MODELOS DE PENSIONES DE JUBILACIÓN DESPUÉS DE LA REFORMA

La existencia de los dos sistemas de jubilación provocó la implementación de tres modelos: sustituto, paralelo y mixto. Por ello, utilizamos el concepto de modelo en tanto estructura fáctica que sirve sólo de guía para explicar otras estructuras como los sistemas. Es decir, específicamente en nuestro trabajo, explicaremos cómo se implementaron los dos sistemas de la seguridad social: el público y privado. Es decir,

¹⁷ También existen sistemas que se financian sin contribuciones directas de los beneficiarios, sino con impuestos generales, el presupuesto financia el pago de un beneficio de retiro a personas que tienen derecho a él.

trataremos estos tres modelos a través de los casos típicos en determinados países, describiendo cuándo fue la reforma y cómo funciona actualmente¹⁸.

Cabe señalar, el caso especial de Argentina que en el año 1993 bajo el gobierno de Carlos Menem se instauró el sistema, llamado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, constituido por el régimen de Reparto y los agentes conocidos como las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones como empresas privadas con fines de lucro dedicadas a administrar los fondos generados con los aportes jubilatorios realizados por los trabajadores en el régimen de capitalización individual establecido por la Ley 24241. Sin embargo, el 20 de noviembre de 2008, bajo el gobierno de Cristina Kirchner se sancionó la Ley N° 26425 mediante la cual se anula el régimen de capitalización, quedando vigente exclusivamente el régimen público, el que absorbe y sustituye el de capitalización. Se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público, monitoreando los recursos del sistema un Consejo creado a tal efecto. Se vuelve a valorizar el principio consagrado en la Constitución Nacional en cuanto a que le corresponde al Estado otorgar los beneficios de la seguridad social en forma integral e irrenunciable según el artículo 14 bis de la mencionada Constitución argentina.

3.1. EL MODELO SUSTITUTO: CASOS TÍPICOS

Cuando el sistema público de reparto es cerrado y reemplazado con el régimen único de capitalización individual administrado por empresas privadas¹⁹. Existe cotización fija (prima de equilibrio de largo plazo) a una cuenta cuyos recursos se invierten y cuyos rendimientos se capitalizan. La pensión es variable y depende del monto acumulado; la libertad de elección entre administradoras de fondos debe garantizar la competencia entre ellas. Los riesgos de la rentabilidad los asume el afiliado y el Estado asume el riesgo de que los afiliados que cumplen con requisitos de jubilación no alcancen a completar lo necesario para una pensión mínima.

¹⁸ Al respecto, ver el Boletín Estadístico de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondo de Pensiones (AIOS), Los regímenes de capitalización individual en América Latina, Número 11, junio de 2004, p. 2. También el artículo de Carmelo Mesa Lago: «Contrarreformas de Sistemas Privados de Pensiones en América Latina ¿Argentina o Chile?», en la Revista Análisis Laboral, Vol. XXXIV, N° 396, junio 2010, p.14.

¹⁹ Excepto en México en donde las empresas públicas o mixtas también pueden participar en el sistema de capitalización.

El Estado asume con el presupuesto público, a los jubilados anteriormente y de quienes permanecen; también el complemento necesario de quienes no acumulen fondos individuales suficientes como para financiar una pensión mínima; emite bonos para reconocer aportes realizados al sistema anterior, garantiza rendimientos mínimos en caso de quiebra; y, finalmente financia pensiones asistenciales para indigentes. Regula y supervisa el sistema privado. Chile, Bolivia, México y El Salvador, son ejemplos típicos; también en el 2003 se reformó el sistema previsional en la República Dominicana optando por el modelo sustituto²⁰.

3.1.1. CHILE

El 4 de noviembre de 1980, durante el gobierno militar de Augusto Pinochet, José Piñera Carvallo introdujo la reforma de las pensiones con el D.L. N° 3500 y D.L. N° 3501, que puso en vigor una reforma estructural del sistema de pensiones, estableciéndose un régimen obligatorio de pensiones basado en la *capitalización individual* administrada por empresas privadas. Las AFP se encuentran supervisadas por la Superintendencia de Pensiones²¹. Los trabajadores automáticamente afiliados y por tanto obligados a cotizar, son los menores de 65 años, si son hombres, o de 60 años, si son mujeres; para los mayores de esa edad la cotización es voluntaria²².

En marzo de 2008, el Congreso, por unanimidad realizó cambios y otros ajustes menores, mediante la Ley N° 20255, manteniendo el sistema de capitalización individual con una «pensión básica». Actualmente, en este año 2010, la Ministra de Trabajo y Previsión Social señaló que se estudia el retraso en la edad de jubilación de las personas, debido al aumento de las expectativas de vida de la población. La discusión que se ha producido es sobre las libertades de opción existentes para los afiliados al régimen por capitalización individual, en cuanto la destinación de recursos de sus cuentas individuales a fondos riesgosos, según edad, a pesar que el DL 3.500 de 1980 establece restricciones. Finalmente, Chile sigue siendo el ejemplo emblemático: su reforma previsional, es decir, la privatización del sistema de pensiones impactó al mundo con resultados que superaron todas las expectativas y se transformó en producto chileno de exportación²³.

²⁰ Igualmente es el caso de Nicaragua, en donde se aprobó la reforma, por un modelo único, pero con dificultades de implementación.

²¹ Infante María Teresa, AFP Las tres letras que revolucionan América, p. 19.

²² Conforme el art. 69 del DL. 3.500, los pensionados en forma anticipada, tampoco están obligados a cotizar para pensiones, ya que se entienden pensionados por vejez.

²³ Infante María Teresa, AFP Las tres letras que revolucionan América, p. 17.

3.1.2. BOLIVIA

El 29 de noviembre de 1996, durante la primera gestión presidencial de Gonzalo Sánchez de Lozada, se reformó el sistema de pensiones dando nacimiento a la Ley de Pensiones, N° 1732. Con ello se creó dos fondos para tal efecto: el Fondo de Capitalización Individual y el Fondo de Capitalización Colectiva. Esta norma realiza una reforma privatizadora de la Seguridad Social, que se constituirá en un sistema de ahorro forzoso, en el cual el único que aporta es el trabajador, el aporte es equivalente al 10% de su salario. Las entidades que administran las aportaciones para la jubilación son las Administradoras de los Fondos de Pensiones y se encuentran reguladas por la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.

En noviembre de 2007, durante el gobierno del actual Presidente Evo Morales, se promulgó la Ley 3785, la misma que modifica sustancialmente el sistema de pensiones, ya que se incorpora la pensión mínima, se rebaja la edad de jubilación de 65 a 60 años y se abre la posibilidad de afiliarse a terceros. Sin embargo, se continúa con las AFP. Actualmente existe dos AFP: AFP Futuro de Bolivia miembro del grupo Suizo Zúrich Financial Services y el español BBVA Previsión. En este año 2010, el gobierno prevé hacer un cambio radical en el sistema de pensiones de Bolivia, que incluye la estatización de los fondos y la reducción de la edad para acceder a la jubilación. Cabe señalar, que en Bolivia, hasta antes de esta reforma, estaba vigente el Sistema de Reparto que se basaba en la cooperación y la solidaridad (basado en un aporte tripartito de trabajadores, empleadores y el Estado que sumaban el 36% del salario del trabajador) pero con las reformas efectuadas por Sánchez de Lozada, es el propio trabajador el que financiará su renta de vejez, debiendo trabajar y aportar durante toda su vida laboral. Una de las principales causas de la privatización del seguro social fue la poca afiliación, sin embargo actualmente la situación es la misma.

3.1.3. MÉXICO

En el año 1995 se reformó la Ley del Seguro Social debido a los crecientes problemas financieros que enfrentaba. Se pretendía corregir la situación financiera del Instituto de Seguro Social y la problemática del número de pensionados. «Sin embargo estos objetivos sólo se concretarán una vez que el mayor número de trabajadores acepte migrar al nuevo esquema»²⁴.

²⁴ Análisis Estratégico del CEESP, La Nueva Ley del ISSSTE, p. 1.

Mediante esta modificación, se sustituyó el sistema de reparto (beneficios definidos) por el de capitalización individual (contribuciones definidas)²⁵. Sin embargo, el mecanismo propuesto de cuentas individuales ofrece el beneficio a los trabajadores en el sentido de que también se podrán hacer aportaciones voluntarias, para aumentar el monto de la pensión al retiro. Otra de las características del sistema de cuentas individuales es su libre portabilidad, es decir, los trabajadores podrán migrar entre el sector público y privado llevando consigo los recursos de su pensión sin perder las aportaciones que hayan acumulado²⁶. Además, a pesar de ser cuentas individuales existe un esquema de ahorro solidario, en el que, por cada peso que aporte el trabajador, el Estado aporta 3.25 pesos hasta un máximo de 6.5% del sueldo básico. Es también por ello que el Gobierno Federal da mayor protección a los trabajadores de menores ingresos al asegurarles una pensión mínima garantizada, la cual con la iniciativa se eleva de uno a dos salarios mínimos²⁷.

3.1.4. EL SALVADOR

A fines de 1990 el gobierno de turno impulsó el Plan de Desarrollo Económico, que se tradujo en la promulgación de una serie de leyes encaminadas a establecer un marco regulatorio adecuado a las exigencias del país, con miras a promover un desarrollo económico con crecimiento y sostenibilidad. En ese marco de reformas está la referida a la previsión social, adoptada para cambiar el sistema tradicional de reparto que operaba desde 1969. En éste, las cotizaciones de la población joven financian las pensiones de los trabajadores en edad de jubilarse. Además, el sistema público de pensión se caracterizaba por la dispersión de regímenes, desigualdades de sectores y de regiones, baja cobertura, crecientes debilidades financieras, como el déficit fiscal que se preveía, agravado por el incremento de las expectativas de vida, lo que afectaba mucho más el financiamiento de las responsabilidades que el sistema generaba.

En setiembre de 1996 se aprobó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones donde se generaron las condiciones básicas para el traspaso de los trabajadores del antiguo régimen al nuevo y se reformó el sistema de Pensiones Público para administrar las cotizaciones de los trabajadores que no reunían las condiciones

²⁵ Morales Ramírez María Ascensión, Nueva Ley del ISSSTE y pensiones de retiro. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 263.

²⁶ Análisis Estratégico del CEESEP, La Nueva Ley del ISSSTE, p. 3.

²⁷ Morales Ramírez María Ascensión, Ob. cit, p. 265.

para trasladarse al nuevo sistema, y se reformó el sistema tradicional a través de la organización, con carácter transitorio, del Sistema de Pensiones Público para administrar las cotizaciones de los trabajadores que no reunían las condiciones para trasladarse al nuevo sistema²⁸. Así, a través de Decreto Legislativo N° 927, Ley del sistema de ahorro para pensiones, emitido a los 20 días del mes de diciembre de 1996, nace el Sistema de Ahorro para Pensiones, el cual es un Sistema de Capitalización Individual, que tuvo por objetivo sustituir al antiguo sistema de reparto.

En el 2005 la Asamblea Legislativa Salvadoreña reformó la ley del sistema de pensiones. Con esta reforma, los salvadoreños deberán tener más de 25 años cotizados y cumplir con los requisitos mínimos de edad para poder jubilarse, 55 años en el caso de las mujeres y 65 en el de los hombres. Sin embargo, no hubo reformas trascendentales por lo que aún se mantienen en el sistema sustituto.

3.2. EL MODELO PARALELO O DUAL: CASOS TÍPICOS

En el modelo paralelo o dual se mantiene el sistema anterior pero ya no es la única alternativa; el sistema público es reformado gradualmente o al inicio, en parte o en todo, pudiendo contener capitalización colectiva parcial. El afiliado puede elegir entre los dos regímenes y los que están en el sistema de capitalización pueden cambiar libremente de administradora de fondos. Las preferencias entre uno u otro régimen e incluso entre distintas administradoras dentro del mismo régimen deben ponderar riesgos políticos y financieros en el tiempo, también valorar la calidad de la gestión; así mismo, en la elección pesan los incentivos propios al diseño institucional, que definen la movilidad. Como ambos sistemas compiten, la regulación y supervisión puede estar a cargo de una superintendencia en un contexto de autorregulación o en el marco de los reguladores públicos existentes para la banca y seguros. Los países del Perú y Colombia son los casos típicos²⁹.

²⁸ Dueñas Pacheco Irma Lorena, *Análisis de la Reforma de Pensiones*, agosto 2000, p. 3.

²⁹ El Perú fue el segundo país en la región, después de Chile, en crear un sistema privado de pensiones en 1992. Al respecto, ver Carmelo Mesa Lago, *La reforma de la seguridad social, análisis comparativo del Perú en el contexto latinoamericano*, Universidad del Pacífico y Fundación F. Ebert, 1995.

3.2.1. PERÚ

Actualmente, en el Perú existen distintos sistemas de pensiones de jubilación: el público que es de reparto y que está normado a través del Decreto Ley 19990, Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el régimen del Decreto Ley 20530; los planes privados ocupacionales como la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, y la Caja de Pensiones Militar - Policial; y el Sistema Privado de Pensiones (SPP) de capitalización individual normado por el Decreto Ley 25897.

El Sistema Privado de Pensiones fue creado el 6 de diciembre de 1992, mediante el Decreto Ley Nº 25897, con la finalidad de contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema previsional en el país³⁰. El sistema privado surge como una alternativa al sistema público, de tal forma que el trabajador pueda decidir si desea permanecer en el público o afiliarse al privado. Este sistema se sustenta en cuentas individuales de capitalización, lo cual se tomó como modelo el sistema chileno de capitalización individual. Es una cuenta personal que cada afiliado recibe al momento de ingresar el sistema privado y en la cual aporta determinada cantidad (similar a una cuenta bancaria de ahorros). Está conformada por la «Libreta de Capitalización AFP», donde se registran los movimientos y saldos de los aportes obligatorios y, de ser el caso, de los aportes con fin previsional, y por la «Libreta Complementaria de Capitalización AFP» en la cual se anotan los movimientos y saldos de los aportes sin fin previsional.

Es decir, la CIC se encuentra conformada por los aportes del trabajador activo y el rendimiento obtenido de la inversión de los recursos. A diferencia del SNP, administrado por el Estado, el SPP está conformado por empresas llamadas Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones (AFP). Las AFP captan los aportes obligatorios de los trabajadores afiliados que luego invierten en el mercado de capitales, cuyos rendimientos son capitalizados en una cuenta individual, a fin que en el momento de jubilación el ahorro logrado financie una pensión de jubilación. Las AFP guardan una separación patrimonial con los fondos que administran y están controladas por la Superintendencia de Banca y Seguros.

3.2.2. COLOMBIA

En 1993 a través de la Ley Nº 100 se creó el «Sistema General de la Seguridad Social Integral», formado por el conjunto de las entidades públicas y privadas,

³⁰ Un documento muy importante es el especial, sobre el Sistema Privado de Pensiones, dirigido por Luis Aparicio Valdez, en la Revista Análisis Laboral, Vol. XXV, Nº 283, enero 2001.

normas y procedimientos, y por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios. Esta norma elimina el monopolio del Estado en la prestación de los servicios de la Seguridad Social, y establece un sistema competitivo, que implica que cada ciudadano puede elegir voluntariamente. Actualmente los trabajadores son libres de transitar entre los sistemas públicos y privados pero deben cumplir un mínimo de años de permanencia antes de cada traspaso. En el Sistema General de Pensiones, el porcentaje de cotización para la pensión de vejez es del 10% calculado sobre el ingreso base; las correspondientes cuotas se abonan en las cuentas de ahorro - pensional, en el caso de Fondos de Pensiones.

En el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las aportaciones de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago a los beneficiarios de la pensión de vejez, de invalidez o de supervivientes, o una indemnización sustitutiva, previamente definida. Y en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y de sus respectivos rendimientos financieros y la garantía de la pensión mínima. También existen las pensiones voluntarias, estas últimas son un producto que ofrecen las Administradoras de Fondos de Pensiones, a través del cual el afiliado tiene la posibilidad de ahorrar voluntariamente para complementar la pensión obligatoria que recibe con el Sistema General de Pensiones. Cada AFP tiene la libertad de ofrecer diferentes Fondos de Pensiones Voluntarias³¹.

3.3. MODELO MIXTO: CASOS TÍPICOS

El modelo mixto implica la reforma del sistema público y pasa a ser un componente que se combina con la del régimen de capitalización plena e individual. El sistema público reconoce una pensión básica (prestación definida) bajo un sistema de reparto y el de capitalización otorga un monto adicional sobre sus aportes voluntarios. Es decir, tiene dos componentes: un sistema público de reparto y beneficios definidos, y un sistema privado de capitalización individual, el cual se paga una pensión complementaria.

Una parte de la cotización va al régimen público de reparto, que puede solventar una pensión básica y universal a los contribuyentes, la otra parte se incorpora a la

³¹ Raúl Manrique Berrio, Elementos Básicos de la Nueva Reforma Pensional, Colombia, 2001.

cuenta individual una pensión complementaria. Costa Rica, Uruguay, República Dominicana son los países típicos del modelo mixto. Además tenemos Panamá y Venezuela. Se pueden señalar algunas constataciones de la viabilidad de un modelo mixto, tales como la cobertura global y la ampliación de la participación de los trabajadores dependientes del sector formal e informal. Veamos los casos típicos.

3.3.1. COSTA RICA

Mediante la Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias, Ley N° 7523 del 7 de julio de 1995, se autorizó la creación de los sistemas o planes privados de pensiones complementarias y de ahorro individual, destinados a brindar a los beneficiarios protección complementaria ante los riesgos de la vejez y la muerte³². Dicha ley también creó la Superintendencia de Pensiones, la misma que empezó a funcionar a partir de agosto de 1996.

En abril de 2001 Costa Rica puso en funcionamiento un nuevo sistema de pensiones, de tipo «multipilar» mediante un sistema mixto que incluye la participación del sector público y privado para administrar los fondos, el mismo que pretende resolver los problemas señalados en el ámbito de la seguridad social, mediante un mayor grado de cobertura a través del tiempo, equidad entre los cotizantes, junto con sentar las bases para suprimir el eventual déficit financiero que se generaría en esta área³³. Además, se busca lograr en la economía del país resultados de estabilidad y crecimiento³⁴.

La reforma introducida es de tipo «estructural» y este modelo «mixto» permite la generalización de aportes definidos a través de cuentas individuales de capitalización para los trabajadores asalariados y es complementario al sistema público³⁵. Este sistema se estructura sobre la base de tres pilares fundamentales³⁶: un

³² Arguedas Gourzong Cinthya, *Reforma al Sistema de Pensiones en Costa Rica: Evaluación de la Nueva Organización*, agosto 2002, p. 8.

³³ Vindas Espinoza Karol y Matarrita Venegas Rodrigo, *Sistema de Pensiones y Mercado de Valores en Centroamérica*, Revista Iberoamericana de Mercado de Valores, marzo 2008, p. 42.

³⁴ Este nuevo modelo se introdujo en enero de 2000 mediante la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador Ley N° 7983. Todos son de beneficio definido y buscan brindar un nivel básico de protección y cuya capitalización y beneficios son colectivos.

³⁵ Arguedas Gourzong Cinthya, *Ob. Cit.*, p. 3.

³⁶ Los legisladores hablan de cuatro «pilares» (contributivo o régimen de IVM, pensión complementaria obligatoria, pensión complementaria voluntaria y régimen no contributivo), para simplificar el presente análisis y ajustarlo al paradigma del Banco Mundial, se consi-

primer pilar corresponde al régimen público contributivo (IVM) y no contributivo que administra la CCSS. Un segundo pilar es una pensión complementaria obligatoria y definida a la otorgada en el régimen público, cuya administración está a cargo de operadoras de fondos de pensiones de capital público o privado, e instituciones debidamente autorizadas por ley. Por último, un tercer pilar de ahorro voluntario, cuya cobertura es universal y su administración recaen en los mismos entes que administran la pensión complementaria obligatoria. Debemos precisar que para los trabajadores independientes, la cobertura es obligatoria en el primer nivel, voluntaria en el segundo y en el tercero. En el primer pilar la pensión por vejez no puede ser inferior al 60% del promedio del sueldo base, se requiere en el caso de los varones tener 65 años y cotizar un mínimo de 466 mensuales y las mujeres con 60 años y un mínimo de 462 cuotas.

La reforma en Costa Rica, como se ha descrito, si bien introduce un segundo elemento importante (régimen obligatorio de pensiones complementarias), no reforma el sistema público³⁷. Como consecuencia de lo descrito Costa Rica puede catalogarse dentro del modelo «mixto», ya que el sistema público se mantiene y se introduce un componente privado de capitalización individual. Sin embargo, todos los afiliados asalariados forman parte del nuevo sistema, sin que exista la posibilidad de mantenerse únicamente en el sistema público anterior.

3.3.2. URUGUAY

A partir del año 1996 se crearon las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional que son organismos que administran los fondos de pensión en Uruguay. Son sociedades anónimas que poseen un objeto social único, surgen tras la aprobación de la Ley 16.713, la misma que establece un nuevo régimen previsional: El Sistema Previsional Mixto. Una de las condiciones impuestas por la ley es que al menos una de las administradoras debía ser de propiedad estatal. Estas administradoras se encuentran supervisadas por el Banco Central de Uruguay, asimismo esta última custodia el dinero de los afiliados. La función de las AFAP es asegurar a sus afiliados una jubilación digna. Las administradoras reciben el aporte jubilatorio de los trabajadores afiliados y lo invierten con el fin de generar ganancia en las cuentas de ahorro individual.

Las AFAP sólo administran los fondos (llamado «Fondo de Ahorro Previsional») y por ello cobran una comisión que representa su único ingreso y el monto que

deran los dos programas que administra la CCSS (el contributivo y el no contributivo o asistencial) dentro del primer pilar.

³⁷ Arguedas Gourzong Cinthya, Ob. Cit., p. 24.

cobran es diferente en cada AFAP, pero necesariamente deben otorgar las prestaciones establecidas por la ley: jubilación, pensión, subsidios y pago de haber sucesorio. Este sistema se complementa con la prestación que brinda el Banco de Previsión Social, la misma se basa en un sistema de solidaridad intergeneracional³⁸. El ahorro que se genera en la cuenta es propiedad del trabajador. A través del estado de cuenta, éste puede controlar los aportes realizados por la empresa empleadora y observar el crecimiento de su saldo. Por otro lado, el saldo de la cuenta es heredable en los casos en que el trabajador fallece sin dejar beneficiarios de pensión. Es decir el ahorro del trabajador no se pierde nunca ya que siempre beneficia al titular, a sus familiares o a sus herederos. Los requisitos que exige es tener 60 años de edad y 35 años de trabajo. Por otro lado, se debe tener en cuenta que Uruguay es uno de los países con la estructura poblacional más envejecida de América Latina, lo cual lo ubica en una realidad más cercana a la de los países desarrollados que a sus vecinos de la región.

3.3.3. PANAMÁ

En el 2005, se promulgó la Ley N° 51 que reformó la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social. Mediante esta norma se establece un sistema mixto, por el cual existe una cuenta de ahorro personal, es aquella en el que la aportación de cada afiliado al componente de ahorro personal del subsistema mixto se va acumulando en una cuenta individual y cuenta colectiva de reparto. Esta norma establece que aquellos que tienen menos de 35 años, a la entrada en vigencia de esta norma, podrán optar entre el sistema de reparto o el sistema mixto, pero a partir del 2008 no se otorgará estas opciones sino tan solo podrán acogerse al modelo mixto. Respecto a las personas mayores de 35 años se estableció que estas tenían que permanecer obligatoriamente en el sistema de reparto. Asimismo se señala que los trabajadores que devengan un salario inferior a 500 dólares, formarán parte del componente de reparto (del modelo mixto). Aquellos que ganen más de 500 dólares, obligatoriamente ingresarán al componente de ahorro personal, con un aporte del 3.5% para subsidiar el sistema de reparto³⁹.

³⁸ Es el tramo administrado por el Banco de Previsión Social y al cual todos los trabajadores tienen la obligación de aportar. Como lo indica su nombre, se trata de un tramo solidario por el cual los trabajadores activos, con sus aportaciones, financian las prestaciones de los pasivos (en conjunto con otros ingresos patronales y estatales). Por medio de este tramo se pagan, además de jubilaciones y pensiones, prestaciones de carácter «no contributivo».

³⁹ Los que ganan más de 500 dólares ahorran en una cuenta individual y el 3.5% va al sistema de reparto. Garantiza una pensión vitalicia básica más los ahorros. Quien gane menos de 500 solo obtiene la pensión básica.

Es así que por el pilar de las cuentas individuales (personales), los cotizantes se garantizan una pensión mínima que es producto del sistema de reparto, más el monto de lo ahorrado. Es decir, coexisten dos modelos: el de reparto puro (que tenderá a desaparecer en un par de generaciones) y el mixto, que es autofinanciable. El nuevo modelo de pensiones garantiza el carácter público de la institución, porque los ahorros son administrados por la Caja del Seguro Social. Además, se mantiene la solidaridad porque una parte de lo que se ahorra irá para el sistema de reparto puro, donde las cuentas son colectivas.

3.3.4. VENEZUELA

La reforma de la seguridad Social, se inició desde 1999, con la llegada al gobierno Hugo Chávez Frías. Pero fue el 31 de diciembre del 2001 que se aprobó la nueva Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social constituida por los sistemas: prestacional de Salud, Prevención social y de Vivienda y hábitat.

En el año 2002 entró en vigencia la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social integral, en este último se encontraba el Subsistema de Pensiones el cual tenía por objeto cubrir la cobertura de las contingencias de invalidez, vejez, muerte, asistencia funeraria, nupcialidad y sobrevivencia⁴⁰; este subsistema está compuesto por dos regímenes: el de Capitalización Individual y el de Solidaridad Intergeneracional, en los cuales participan, de acuerdo con sus ingresos, todos los contribuyentes.

Respecto al de Capitalización Individual, tenía el objeto de otorgar a los afiliados una pensión cuya cuantía dependía del monto acumulado de los aportes en la cuenta individual del afiliado y del producto que le correspondía por el rendimiento de las inversiones realizadas. Los Fondos de Capitalización Individual eran de propiedad de los afiliados y su patrimonio era independiente y distinto del patrimonio de las instituciones que los administraban. Y el Fondo de Solidaridad Intergeneracional tenía por objeto complementar la pensión mínima vital, a quienes habiendo contribuido en el Subsistema de Pensiones, el acumulado de su cuenta, no alcance el monto de aquella. El subsistema procuraba garantizar, que la pensión mínima vital preserve su capacidad adquisitiva. El mismo será financiado por las cotizaciones de los trabajadores, de los empleadores y por los aportes del Ejecutivo Nacional. El Fondo de Solidaridad Intergeneracional estaba a cargo del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. La supervisión y el con-

⁴⁰ Artículo 27 de la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral, Gaceta Oficial N° 5.568 Extraordinario de fecha 31 de diciembre de 2001.

trol del Régimen de Solidaridad Intergeneracional, estaba a cargo del Ministerio de Finanzas.

3.3.5. REPÚBLICA DOMINICANA

En el año 2001 surge la primera gran reforma de Seguridad Social en la República Dominicana, estableciendo un sistema privado de pensiones. Es así que el 9 de mayo del 2001 fue promulgada por el Presidente de la República la Ley 87-01, mediante la cual se instituyó el Sistema Dominicano de la Seguridad Social, la misma que entró en vigencia en el año 2003. El nuevo sistema comprende un régimen previsional (Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia) basado en la capitalización individual, y a la vez un Seguro Familiar de Salud y un Seguro de Riesgos Laborales (equivalente a Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales), estos últimos basados en el reparto simple.

El nuevo régimen previsional tiene una estructura mixta de beneficio que combina una cuenta personal⁴¹ para cada afiliado, con un componente de solidaridad social a favor de los trabajadores y de la población de bajos ingresos. Por eso se observa que cada afiliado es propietario de una cuenta personal depositaria de los fondos de su eventual pensión y a la vez se contempla un aporte con cargo a los empleadores en beneficio del Fondo de Solidaridad Social (Arts. 60 y 61)⁴². Este fondo posee las características propias del sistema de reparto. En adición, el Seguro de Riesgos Laborales y el Seguro Familiar de Salud previstos en la nueva ley, operan bajo el sistema de reparto⁴³.

En virtud del Principio de Flexibilidad (Art. 3) se permite a los afiliados aportes adicionales con la finalidad de obtener prestaciones complementarias (Art. 35). Esto quiere decir que el afiliado que tenga la posibilidad de contribuir y engro-

⁴¹ También denominada Cuenta de Capitalización Individual. Es el registro individual unificado de los aportes, que de acuerdo a lo establecido es propiedad exclusiva de cada afiliado. Este registro se efectúa en la AFP de elección del trabajador y comprende todos los aportes voluntarios y obligatorios, la rentabilidad y el bono de reconocimiento.

⁴² «Art. 60.- Fondo de Solidaridad Social: El Estado Dominicano garantizará a todos los afiliados el derecho a una pensión mínima». Al efecto, se establece un Fondo de Solidaridad Social en favor de los afiliados de ingresos bajos, mayores de 65 años de edad, que hayan cotizado durante por lo menos 300 meses en cualquiera de los sistemas de pensión vigentes y cuya cuenta personal no acumule lo suficiente para cubrirla».

⁴³ Hernández Contreras, Carlos, *Nociones Básicas del Sistema Dominicano de Seguridad Social*. Instituto del Estudio del Trabajo, 2002, p. 10.

sar su fondo de pensión mediante una cuota mayor a la estipulada en la ley, tendrá la libertad de hacerlo depositando en su cuenta personal el monto adicional correspondiente. Es por el mismo principio que los afiliados podrán cotizar a fondos y planes previstos en leyes especiales o creadas corporativamente, siempre que hagan los aportes correspondientes, y que dichos planes y cajas de pensiones contemplen las prestaciones y prerrogativas básicas del sistema (Art. 4, 40, 41, 43)⁴⁴.

4. A MANERA DE EVALUACIÓN

A manera de evaluación podemos señalar los problemas del sistema público y las insuficiencias del sistema privado de pensiones. Asimismo, mencionar las dificultades del modelo provisional paralelo o dual.

4.1. PROBLEMAS DEL SISTEMA PÚBLICO

Los diferentes problemas y de distinta especie que ha sufrido el sistema previsional público en Iberoamérica, como la cobertura minoritaria respecto a la población, las cotizaciones de los empleadores en momentos de crisis, las limitadas prestaciones, la complejidad administrativa y burocrática, han originado el divorcio del sistema previsional respecto a los beneficiarios, que se expresa en problemas permanentes como la deuda previsional y la falta de institucionalidad de las pensiones de jubilación. En efecto, las dificultades mencionadas del sistema previsional público no son resultado del azar, ni de la inercia o de la simple evolución de las cosas. Se puede entender mejor si se explica, por lo menos parcialmente, las responsabilidades a mediano plazo del sistema de reparto, a las dificultades económicas producto de la inflación, la cuantiosa deuda de los empleadores del sector público y privado, el uso de los recursos para fines ajenos, la deficiente gestión administrativa y económico-financiera, la corrupción, y el no pago del Estado de sus deudas incalculables que terminaron, a fines de los ochenta, haciendo crisis.

Por otro lado, en general, los esquemas administrados de manera pública se fueron erosionando progresivamente por varios factores de orden estructural: el relativo envejecimiento de la población; por tasas de reemplazo mal estimadas o que no tuvieron en cuenta adecuadamente los factores incidentes, como por ejem-

⁴⁴ Hernández Contreras Carlos, *El Sistema de Pensiones y Jubilaciones en República Dominicana*, Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2007, p. 6.

plo la esperanza de vida, el nivel de pensión y el plazo a que se obligaban a entregarlas; menor peso relativo de los empleos dependientes, formales y de mayor productividad (que son el grueso de la contribución obligatoria) y en el contexto, bajas tasas de crecimiento económico. En esa dinámica, los sistemas de pensiones derivaron primero en simples esquemas de reparto, al desaparecer las reservas técnicas; y progresivamente se tornaron más dependientes de las finanzas públicas, con dos restricciones muy claras: el nivel de la cotización de trabajador, que incide sobre los costos laborales de contratación; pero también el nivel de obligaciones previsionales en el gasto público, que presiona sobre los otros componentes del presupuesto, en especial sobre aquel que es más flexible, la inversión pública.

El proceso de reforma también exigió un mecanismo de explicitación de deuda previsional. En sistemas de reparto cada generación paga las pensiones que corresponden a la anterior, en ese sentido no hay una deuda específica, lo que importa es que las obligaciones que se imponen a los trabajadores futuros, es decir los beneficios prometidos a los trabajadores presentes, no sean excesivas al mismo tiempo que financiables por esa generación laboral y en ese sentido sea sostenible. Pero con la reforma surgió la necesidad de tener que expresar en pasos tangibles las promesas/compromisos de pago a futuro cuando se acredita el derecho de tener una pensión; ello se expresa de dos maneras: como bonos del Estado que reconocen aportaciones realizadas y como flujo de pagos futuros para atender pensiones en periodos subsiguientes.

Finalmente, otro problema a considerar es el asunto de la reserva actuarial. Como es normal cuando el factor «tiempo» está de por medio, es necesario apelar a las técnicas del «valor presente» para poder valorizar y hacer operaciones. En ese sentido el «costo previsional» es calculado como el valor presente de los flujos de las proyecciones de planilla del sistema. Luego se trabaja con los asegurados activos, en ellos se debe considerar el valor presente de las obligaciones (pensiones a pagar cuando se jubilen) menos el valor presente del flujo de aportes al sistema mientras estén laborando; la diferencia es negativa por lo que las obligaciones son mayores que la recaudación.

4.2. INSUFICIENCIAS DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

Las drásticas restricciones que aquejaron al sistema público, de cuenta única y solidaridad intergeneracional, alentaron el modelo previsional de capitalización individual del sistema privado con el objetivo de brindar mayores y mejores

pensiones⁴⁵. Sin embargo, a más de una década de la implementación del SPP podemos mencionar algunos problemas. Si bien hubo un momento de euforia en los que dirigen el sistema, en definitiva el SPP no logró insertarse eficazmente en el proceso real de privatización de la seguridad social. Ahora afronta problemas y limitaciones para su desarrollo de manera diferente en cada país iberoamericano.

En cuatro proposiciones puede resumirse el cuerpo teórico del SPP como señalamos en páginas anteriores:

- Las pensiones son mercancías reguladas por la oferta y la demanda del mercado.
- Responsabilidad individual y libertad personal en el ahorro para obtener pensiones⁴⁶.
- La empresa privada es garantía de eficiencia y modernidad en la gestión jubilatoria.
- El sistema es seguro y rentable, y posibilitará la reactivación económica del país.

El SPP, en estos años, regido por esos principios absolutos generó el máximo de ahorro de parte de los trabajadores. Pero, como es bien conocido y reiteradamente olvidado, los cuatro principios señalados exigen para su cumplimiento la recuperación de la actividad económica global, procesos de ajuste real en los mercados de bienes y factores que aseguren el logro de la rentabilidad en las inversiones, y el nivel óptimo de afiliaciones⁴⁷; además, fundamentalmente, el aumento remunerativo que incida en la economía nacional.

⁴⁵ Como señalan Eduardo Morón y Eliana Carranza: «La reforma surge como consecuencia del desequilibrio financiero del antiguo sistema —cuya tendencia de largo plazo era reforzada por el cambio en el patrón de envejecimiento de la población—, la presencia de incentivos hacia la distorsión de los beneficios percibidos por los jubilados...» (Eduardo Morón y Eliana Carranza, *Diez años en el Sistema Privado de Pensiones: avances, retos y reformas*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 2003, p. 22).

⁴⁶ En un contexto mundial de ampliación social de un nuevo individualismo, escindido de ideales sociales y con aspiraciones al bienestar material y creciente hedonismo que tiende a hacer del logro individual el fin de la existencia (Ver Jean Poirier, *La Machine à civiliser*, en *Histoire de mœurs*, La Pléiade, París, 1991. También Gilles Lipovetsky, *L'ère du vide*, Gallimard, París, 1993).

⁴⁷ Uno de los factores que impide que el mercado de pensiones y de seguros de vida se desarrollen más es el hecho de que las empresas aseguradoras sufran de un problema de selección adversa, que resulta de la falta de información sobre la esperanza de vida de sus asegurados individuales, al no poder distinguir entre buenos y malos riesgos.

Una revisión objetiva de la realidad iberoamericana bastaría para demostrar cuán lejos está el modelo teórico del mundo real. La acentuada crisis productiva, tecnológica, ocupacional y social de muchos países iberoamericanos hace irrelevantes las proposiciones planteadas, por varias razones:

- La concentración del ingreso y de la propiedad en el sector financiero transforma en una ficción el mercado de capitales perfectos y vacíos de todo contenido real la idea de tasas óptimas al ahorro, inversión y crecimiento económico, determinada por el libre mercado.
- La marcada crisis industrial y los mercados de trabajo están lejos de convertir automáticamente el ahorro interno en inversión segura.
- El carácter de las remuneraciones y su desregulación, que inciden en la actividad económica junto con la persistente tasa de desempleo y subempleo, ponen de manifiesto el simplismo de la teoría de la previsión social, del ahorro forzoso individual.
- El desempleo y subempleo, expresada en la constante pérdida del poder adquisitivo, sería una de las causas principales del crecimiento de la pobreza, donde pobres son los hogares que no tienen un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

En efecto, el problema del desempleo y subempleo se convierte en un límite estructural para la afiliación masiva. Además, el impacto de esta situación se extiende a la economía informal, por cuanto la demanda de los bienes y servicios depende en gran medida del ingreso medio de los trabajadores. Por otro lado, el SPP, dada su finalidad, tiene otra importante dificultad en la inversión que constituye el valor - cuota como resultado de la participación del aporte del trabajador, que está llevando a muchos a vender sus acciones.

Lo cual lleva al debate de temas colaterales como el grado de desarrollo del mercado local de capitales, el exceso de oferta de fondos y el subsidio que se otorga por el canal de una tasa de interés menor; y el peligro de que los fondos se asocien al uso de títulos emitidos por el Estado ante la precariedad de las finanzas públicas. Pero también otros temas que se relacionan a la manera de vincular el ahorro nacional con las inversiones necesarias en el país y a la manera como se entiende y a qué plazo el criterio maximizador del rendimiento de los aportes de los afiliados; en esta combinación difícil de ahorro inversión, rendimiento y riesgo, en el largo plazo.

4.3. DIFICULTADES DEL MODELO PREVISIONAL PARALELO O DUAL

En el modelo previsional paralelo o dual, todo trabajador nuevo que recién ingresa al mercado laboral tiene la posibilidad de decidir si se incorpora al sistema privado o público, como expresamente se señala en el caso peruano, es decir existe el derecho a elegir. Asimismo, la desafiliación, reversibilidad denominada también «libre movilidad» del sistema privado implica, como su nombre lo indica, el libre traslado en general al sistema público y viceversa. Con la creación del SPP el comportamiento del Estado fue, en plena crisis de la seguridad social, diferente del que tuvo en los años setenta, ya se piense en términos de proyecto nacional o de crecimiento integral, y, en fin, de todos aquellos aspectos fundamentales para el desarrollo del país.

En conclusión, un efecto no buscado de la privatización de la seguridad social en pensiones, fue el resurgimiento de la necesidad de la participación del Estado en la redefinición de aspectos reglamentarios que garanticen y posibiliten la afiliación⁴⁸. Es decir, en estos momentos de dificultad del sistema privado en cuanto a problemas urgentes y concretos, la concepción radical de la subsidiaridad del Estado cedió paso a posiciones más realistas, donde fue importante y vital la participación y ayuda del Estado y no sólo el funcionamiento irrestricto del mercado.

Finalmente, el traslado del sistema privado al público, el trabajador pierde la propiedad de los recursos de la cuenta individual que tiene en el SPP, porque pasan a un fondo común. En el caso inverso, si un trabajador decide dejar el sistema público y volver al sistema privado, podría perder parte de las aportaciones realizadas. Habría un desequilibrio financiero grave en el sistema público ya que un mayor número de pensionistas en el sistema privado (por el traslado), tendría que ser soportado por los trabajadores activos (vía aumento del aporte) o, por un mayor subsidio del Tesoro Público. Se pondría en riesgo la viabilidad financiera del Estado y la prestación de otros servicios públicos, como el otorgamiento de nuevas pensiones, por ejemplo.

5. NECESIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO SISTEMA

La discusión respecto al sistema privado o público hoy en día toma un sentido distinto, ya no está en juego una posición voluntarista a favor de una u otra opción,

⁴⁸ No obstante, existen deficiencias en el marco regulatorio. Ello requiere, a nuestro entender, el desarrollo de una regulación que respete el comportamiento de los agentes de toda economía en países menos desarrollados.

sino la imperiosa necesidad de plantear alternativas. Además, el cuestionamiento a cualquier sistema de pensiones no debe llevar a proponer su liquidación sino a superar esos problemas, para lograr que funcione a través de mecanismos que signifiquen redistribuir mejor la riqueza, afectando la renta nacional de tal modo que sea costeadada por todos para proteger a todos.

En realidad, a pesar de las dificultades del sistema de pensiones, nadie sin embargo, ha declarado difunta la idea de la seguridad social como sistema, y la necesidad de protección no disminuye sino que aumenta en todo el mundo como un derecho fundamental reconocido universalmente⁴⁹.

Es cierto que el concepto y la práctica de la misma se han debilitado considerablemente en la mayoría de países, pero en ninguno, ni siquiera en aquellos que se han proclamado fervientes partidarios del mercado y de la reducción de la participación del Estado, se han quebrado las principales expresiones visibles de la seguridad social. Entonces, a pesar de las insuficiencias que la seguridad social ha demostrado, pensamos que ella seguirá vigente como sistema en torno al cual la acción del Estado debería reformular su estrategia; en tanto dista mucho de lo que es la previsión social que tuvo vigencia hace muchas décadas. Hasta ahora, aquella se entiende como protección a toda la población especialmente contra riesgos, contingencias sociales; aunque el centro sigue siendo el trabajador a partir del cual la protección se va extendiendo a su familia y a otros seguros sociales.

Por eso, la necesidad de la seguridad social en el mundo es admitida por todos, aunque con diferentes matices y énfasis⁵⁰. Pero ¿cuál es el lugar que debe tener en la sociedad y en el Estado? Responder a esa pregunta en una sociedad en permanente confrontación de realidades y derechos, y en un contexto de globalización de la economía⁵¹, requiere de una nueva óptica: la consideración de nuevos enfoques en

⁴⁹ Así tenemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos: «Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social» (Art. 22).

⁵⁰ Es innegable que las sociedades democráticas tienden a obtener, en general, ciertos niveles mínimos de bienestar que en el campo de la seguridad social se traducen en el respeto a principios que reflejan su concepción de los derechos humanos y de la dignidad humana.

⁵¹ La globalización es hoy un fenómeno presente en todos los ámbitos de la vida humana y el mundo entero se convierte paulatinamente en un mercado común. No obstante, como señaló el Papa Juan Pablo II «es un fenómeno que hay que gestionar con sabiduría. Es preciso globalizar la solidaridad» (L' Osservatore Romano, edición en español, mayo 2000,

materia de política social puede ser altamente significativo y las reflexiones que van por nuevos caminos que vinculan el crecimiento con la gobernabilidad deben ser exploradas.

Mencionemos por ejemplo las reflexiones que nos plantea, con relación a este punto el profesor Guendal⁵²: «Por un lado, nuestras sociedades se han vuelto complejas. Por otro lado, nuestros Estados se han hipertrofiado y requieren de cirugía mayor para satisfacer las demandas crecientes». Y en ese sentido se trata de un «enfoque distinto de la reforma de la política social en que se plantea concomitantemente tres grandes desafíos: 1. El viejo, centrado en la atenuación de las desigualdades materiales; 2. El desafío de extender la modernidad hacia el mundo de lo privado, interviniendo consistentemente en los valores y prácticas que gobiernan lo cotidiano y lo íntimo, pero basado en el concepto jurídico de la garantía que establece como condición *sine qua non* el respeto del derecho individual. 3. El empoderamiento de la sociedad civil y de las personas, para propiciar la participación activa y el poder social como marco para conseguir la negociación y no como instrumento de dominación»⁵³. Además, introduce el concepto de gerencia social desde la visión de los derechos que requiere algo más que una simple operación administrativa: revisar los principios fundadores de la política social. En efecto, una política social que asume estos desafíos es una actividad con funciones y propósitos diferentes a los que motivaron su fundación y por consiguiente implica una nueva institucionalidad, asentada en nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. También, es importante el concepto de nueva gestión pública, especialmente para Iberoamérica⁵⁴.

La realidad pensionaria en Iberoamérica y el conjunto de la documentación revisada, muestran aspectos polémicos, la cual pudiera ser complementada con el informe del Banco Mundial⁵⁵, especialmente la necesidad de contar con un modelo mixto

Nro. 18, pág. 6). De igual forma la OIT, en su 89 Conferencia del 2001, señaló como objetivo estratégico institucional «ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca».

⁵² Ludwig Guendal, «Por una gerencia social con enfoque de derechos» en www.iig.org.

⁵³ Como fue la experiencia europea. Al respecto, ver la obra de Chistian Lefèvre, *L'évolution de l'organisation institutionnelle d'Urbanisme de la région d'Ile de France*, 2001, p. 23.

⁵⁴ Ver sobre la implantación de la denominada Nueva gestión Pública, Carlos Ramió Matas, Centro de Investigación Parlamentaria del Congreso de la República del Perú, Seminario Internacional Reforma del Estado, jueves 3 de julio de 2003.

⁵⁵ En el Informe, *Manteniendo la promesa de seguridad de ingresos para los de edad avanzada en Latinoamérica*, analiza 11 países de la región concluyendo que las reformas ignoraron el

que combine el sistema público, como un componente básico y obligatorio, con el régimen de capitalización plena e individual como complemento. Un sistema público con una pensión básica y prestación definida bajo un sistema de reparto y el de capitalización otorgaría un monto adicional sobre los aportes voluntarios. Es decir, tendría dos componentes, superando el modelo dual u opcional⁵⁶: un sistema público de reparto y beneficios definidos, y un sistema privado de capitalización individual, el cual pagaría una pensión complementaria. Una parte de la cotización iría al régimen público de reparto, que puede solventar una pensión básica y universal a los contribuyentes, la otra parte incorpora a la cuenta individual una pensión complementaria.

Se pueden señalar algunas constataciones⁵⁷ de la viabilidad de un modelo mixto, tales como la cobertura global no parece haber aumentado, sigue acotada a los trabajadores dependientes del sector formal; más aún con mercados laborales volátiles e informalizados crecientemente; el Estado sigue teniendo un papel sumamente importante como subsidiario en el sistema, en especial respecto de los trabajadores de bajos ingresos. Además, se solucionaría el tramo de personas que califican para pensiones mínimas, no estando incorporadas al sistema de capitalización, porque su saldo acumulado es insuficiente para financiar una pensión lo cual requiere de un esfuerzo fiscal complementario. De esta manera, la seguridad social en materia de pensiones constituye no sólo un seguro, donde se correspondan aportaciones actuales y prestaciones futuras; sino que también cumple una función redistributiva, en tanto es socialmente equitativo que a los que están en peor situación se les apoye para completar su ahorro o reciban prestaciones relativamente mayores a lo que aportaron⁵⁸. Incluso en contextos de poco desarrollo económico, se requiere consi-

papel del primer pilar público en la reducción de la pobreza, ya que el asunto de la cobertura era uno de los objetivos de las reformas de los sistemas de jubilación.

⁵⁶ La crítica liberal, respecto a los peligros del modelo dual, señala que «es fácil advertir las consecuencias más negativas de estas experiencias. Desde ya, se impide al régimen de capitalización desarrollar todo su potencial, pues se le constriñe a un tamaño menor al que podría tener. En definitiva, se despotencia a la economía del país. Pero también se afecta al régimen de reparto, profundizando la crisis ya existente o anticipando la futura» (Raúl Bustos, *Reforma a los Sistemas de Pensiones: peligros de los programas opcionales en América Latina*, Revista de Estudios Públicos Nro. 58, 1995, p. 331).

⁵⁷ Ver CEPAL, ob.cit., p.151.

⁵⁸ «La seguridad social es al mismo tiempo un programa de ahorro (forzoso) de cara a la jubilación, es decir un programa de seguros, y un programa de redistribución...» (Joseph E. Stiglitz, *La Economía del Sector Público*, 2da Edición, Universitat Pompeu Fabra, Antoni Bosch Editor, 1998, p. 372).

derar a todos los ciudadanos que no tuvieron ningún acceso a ninguno de los sistemas por razones de informalidad y pobreza.

En definitiva, se trata de examinar cómo se conjuga seguro y solidaridad en un esquema general y cómo es posible distribuir y compartir riesgos con equidad. Obviamente ninguno de estos temas es fácil y requiere de condiciones especiales de gobernabilidad, participación ciudadana y crecimiento económico. Esperemos que esta perspectiva de la seguridad social como derecho humano y política social se transforme en un *ethos* normativo que defina valores e ideales. Ciertamente hay mucho camino que recorrer, pero también muchos mitos que desvelar si se quiere tener en general niveles mínimos de seguridad social.

6. Conclusión

En nuestros países, más allá de buenas intenciones, nunca se tuvo universalidad en materia de jubilación; más bien se suele encontrar que el «ahorro forzoso» está normalmente asociado a un tramo, los trabajadores dependientes y del sector formal, y en ese sentido es un espejo del funcionamiento de los mercados laborales. Por tanto, se ve seriamente afectada la función redistributiva de la seguridad social, expresada como garantía constitucional universal, cuando busca transferir recursos en ejercicio solidario con aquellos que definitivamente no están en condiciones de ahorrar de alguna manera para su vejez, pero que igualmente avanzan hacia la ancianidad.

Al respecto, hemos reseñado los modelos de seguridad social, en materia de jubilación, en los principales países iberoamericanos y las insuficiencias de éstos. Por ello, consideramos que es posible encontrar una nueva vía de desarrollo del sistema previsional en Iberoamérica, que consiga sus objetivos mediante la acción determinante del Estado, sin que ésta excluya la iniciativa privada y la participación organizada de los agentes económicos y sociales. Y como objetivo general la implementación de la seguridad social en tanto vía posible que debe surgir de una nueva ecuación planificación - mercado, a partir de un marco estructural que consagre el ámbito de la competencia del Estado, para enfrentar con éxito los problemas reseñados en este artículo. De esta manera se puede avanzar en la construcción de una sociedad que haga compatible el desarrollo material con la equidad social y la democracia.