

Algunas anotaciones sobre los sistemas de pensiones y las reformas implementadas en América Latina, con especial referencia a Venezuela (*)

Marlon M. Meza Salas (**)

Resumen del contenido:

En el presente estudio abordamos el tema de la seguridad social, comenzando por hacer una breve referencia histórica sobre las primeras manifestaciones de lo que podemos llamar la moderna seguridad social. Pasamos luego a analizar la crisis que atraviesa la seguridad social, destacando que la misma, más que un problema de los países latinoamericanos, es un problema que preocupa por igual a casi todos los países del mundo. Se reseñan además, los distintos regímenes de pensiones conocidos para proporcionar prestaciones de vejez, los motivos que se arguyen sobre la necesidad de reformarlos, y, finalmente, hacemos un esbozo sobre la orientación que han seguido las reformas a los regímenes de pensiones implementadas en los países de América Latina, así como del estado actual y algunas reflexiones sobre el futuro del régimen de pensiones en Venezuela.

Summary of contents:

This study deals with the social security system, starting with a brief historical reference to the first signs of what we can call modern social security. We then move to analyze the current social security crisis, pointing out that, more than being simply a Latinamerican problem, this is a matter of concern for virtually all nations worldwide. Various pension systems for the provision of benefits for old people and the causes for the need to reform them are also mentioned and, finally, we outline the orientation of pension system reforms implemented in Latinamerican countries, as well as the current situation and some reflections on the future of pension systems in Venezuela.

Palabras clave:

Seguridad social – seguro social – pensiones de vejez – crisis de la seguridad social – reforma de la seguridad social y de los regímenes de pensiones

(*) Artículo originalmente publicado en la “*Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*” N°37, Enero-Diciembre 2001, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Caracas.

(**) Abogado (1991) Universidad Católica del Táchira (UCAT). Estudios de Especialización en Derecho del Trabajo en la UCAT y UCV (en curso). Abogado asociado del Departamento Laboral del Despacho de Abogados Miembro de la Firma Internacional de Abogados BAKER & MCKENZIE.

Algunas anotaciones sobre los sistemas de pensiones y las reformas implementadas en América Latina, con especial referencia a Venezuela

Marlon M. Meza Salas

SUMARIO: I. LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO, Y EN LATINOAMÉRICA EN PARTICULAR: 1.1. Primeros antecedentes de la moderna seguridad social. 1.2. La implantación del seguro social “europeo” en Latinoamérica. 1.3. La crisis en los países europeos y de Norteamérica. 1.4. Las causas de la crisis de la seguridad social. Retos que supone. II. MOTIVACIONES DE LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL: 2.1. Ampliación de las coberturas: el futuro del modelo “bismarckiano”. 2.2. Razones políticas: ausencia de análisis científicos en los procesos de reforma. 2.3. Los compromisos internacionales con organismos multilaterales de crédito. III. FINANCIACIÓN DE LOS REGÍMENES DE SEGURIDAD SOCIAL EN GENERAL Y DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN PARTICULAR: 3.1. Método solidario o de reparto. 3.2. Método de acumulación de capital o capitalización individual. IV. LOS REGÍMENES DE PENSIONES DE VEJEZ, INVALIDEZ Y SOBREVIVIENTES TRADICIONALMENTE EXISTENTES, VERSUS LOS SISTEMAS PRIVADOS DE PENSIONES: 4.1. Las cuatro técnicas o regímenes conocidos. 4.2. Los planes privados de pensiones y los regímenes complementarios. 4.3. ¿Pensiones vitalicias o pago de una suma única?. 4.4. Preservación del valor de las pensiones. V. ORIENTACIÓN DE LAS REFORMAS A LOS REGÍMENES DE PENSIONES EN EL MUNDO. VI. BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS REFORMAS A LOS REGÍMENES DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA: 6.1. Sistemas de modelo único. 6.2. Sistemas de dos modelos. 6.3. El sistema uruguayo en base a niveles. 6.4. El caso de Argentina. VII. LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL SISTEMA DE PENSIONES EN VENEZUELA. 7.1. Los logros de la concertación social: aprobación de las primeras leyes de reforma. 7.2. El régimen de pensiones inicialmente aprobado. 7.3. Aplazamiento de las reformas. 7.4. Un nuevo ingrediente: la aprobación de la Constitución de 1999. 7.5. El proyecto de ley del Subsistema de Pensiones presentado por el Ejecutivo Nacional al Parlamento en marzo de 2001. 7.6. Algunas consideraciones finales. VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I.-LA CRISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO, Y EN LATINOAMÉRICA EN PARTICULAR

1.1. Primeros antecedentes de la moderna seguridad social¹

A fines del siglo XIX, el entonces Canciller de Alemania Otto Von Bismarck anunciaba la aparición de un nuevo orden previsional, en virtud de un proyecto de ley que regularía la seguridad de los obreros contra los accidentes del trabajo, y el cual sería completado por un socorro en caso de enfermedad, partiendo del reconocimiento de que la ancianidad

¹ No nos referiremos por tanto, a las primeras manifestaciones de solidaridad social que aparecieron entre las familias más primitivas, o luego en el clan, o la tribu, donde “cada generación aceptaba el deber de cuidar a los ancianos y a los débiles” (OIT, 1992, 1-2). Sin embargo, vale la pena mencionar que con posterioridad, manifestaciones similares se dieron en grupos más amplios, al aparecer en Roma ciertas instituciones precursoras como las *Sodalites*, las *Collegias* y las *Guildias*, especie de agrupaciones profesionales que constituían verdaderos gremios o colegios de artesanos, los cuales pagaban cierta suma de dinero al fallecer uno de sus asociados. Ya durante la Edad media, en los centros urbanos los artesanos formaron primero las *cofradías medievales* y luego *los gremios y corporaciones de oficios*, cuyos miembros se protegían entre sí, instituciones todas éstas que serán sustituidas más tarde con la aparición de la Revolución Industrial, por el *mutualismo privado* entre los obreros de las fábricas (Mijares Ulloa, 1983, 201-205).

o la invalidez habían colocado a los obreros en circunstancias de incapacidad para la ganancia diaria. Así, a partir del año 1881 fueron sancionadas por el Parlamento alemán la Ley del seguro obligatorio de enfermedad (1883), la Ley de seguros obligatorios de accidentes del trabajo (1884), y la Ley del seguro obligatorio por invalidez (1889), hasta que finalmente en 1911 se concretó la redacción de un solo Código de Seguros Sociales (Vázquez Vialard, 1996, 336). Nació así, la institución del *seguro social obligatorio* en beneficio de los trabajadores asalariados, para proteger a las personas frente a lo que hoy se denominan “contingencias sociales” tales como la enfermedad, la invalidez, la vejez, etc.

El régimen del seguro social alemán siguió en mucho el modelo de los seguros privados, ya que los trabajadores aportaban una parte de sus ingresos para pagar el precio del seguro, pero se diferenciaban en que mientras los seguros privados eran voluntarios, el seguro social nació siendo obligatorio. Los empleadores también contribuían para solventar una parte de los gastos, creándose un fondo colectivo de dinero destinado a cubrir el pago de las prestaciones requeridas para indemnizar a los accidentados, o cuando se producían cualesquiera de las contingencias previstas. En cuanto al Estado, éste desempeñaba un importante papel en la dirección del régimen.

Este sistema se fue implantando paulatinamente en diversos países del mundo, con algunas adaptaciones e importantes innovaciones como fueron la Ley de Seguridad Social (*Social Security Act*) dictada en los Estados Unidos en 1935,² el sistema neozelandés de 1938,³ y los aportes de Francia, Italia y Bélgica en materia de prestaciones familiares, agregándose así nuevas prestaciones de seguridad social a las inicialmente concebidas en el sistema alemán.

El Plan Beveridge,⁴ implementado en Gran Bretaña a partir de 1941, determinó la existencia de lo que se ha denominado el sistema británico, concebido, más que como un seguro social, como un seguro nacional, ya que propugnaba la generalización protectora a todos los miembros de la población, a diferencia del sistema alemán, donde el campo subjetivo encontraba serias limitaciones, pues los sujetos protegidos lo eran en cuanto

² Con la aprobación de la *Social Security Act*, se utilizó por primera vez en un texto legal la expresión “seguridad social”. Esta Ley vino a regular los seguros de desempleo, vejez, muerte y pensiones no contributivas, organizando la protección y asistencia de los ancianos, ciegos, niños, desamparados, incapacitados y obreros en paro forzoso, englobado todo ello en la locución “seguridad social”, que constituyó un sistema de ayuda a las familias numerosas, a las viudas, a los huérfanos, y, en general, a los carentes de medios de subsistencia, pues históricamente la *Social Security Act* aparece para tratar de remediar muchos de los males económicos y sociales provocados por la tremenda crisis económica mundial iniciada en 1929, y cuyo punto de partida fue precisamente la caída de la Bolsa de New York en el año 1929, primer día de una crisis que, por su amplitud y extensión, no tenía precedentes en la historia del mundo.

³ En Nueva Zelanda y otros dominios británicos, se comenzó a aplicar desde aquél año un sistema de asistencia social sumamente amplio, marcadamente solidario y financiado por vía de impuestos, que prestaba especial atención y protección a los ancianos.

⁴ Conocido también como *Informe de Beveridge*, porque la Comisión que lo elaboró –a requerimiento del gobierno británico–, era presidida por Sir Williams Beveridge.

asalariados. En efecto, en el Plan Beveridge se destacó la necesidad de que la protección social llegara no solamente al trabajador por cuenta ajena, sino a los que lo hacían por su propia cuenta, muchas veces más pobres y necesitados que los primeros. La meta de este plan era el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia, y el tener la certeza de contar con ingresos suficientes para estar a cubierto de la indigencia, cuando por cualquier motivo no se pudiera trabajar (Cabanellas, 1968, 778).

Pero lo cierto es que en Europa y otros continentes se siguió el ejemplo de Alemania –el seguro social–, acogiendo además algunos aspectos del sistema británico. En la década de 1930, el seguro social se había extendido ya a algunos países de América Latina, los Estados Unidos y el Canadá, implementándose después de la segunda guerra mundial en muchos países de África, Asia y el Caribe que se independizaron entonces.

1.2. La implantación del seguro social “europeo” en Latinoamérica

En América Latina fue acogido el sistema “bismarckiano” en forma gradual desde 1920, creándose así en nuestros países –con exagerada simplicidad, a decir de algunos autores– sistemas a imagen y semejanza de los europeos, no obstante que nuestros problemas y requerimientos eran totalmente distintos. Pero lo que es más, mientras los países europeos –desarrollados– hicieron los ajustes y adaptaciones pertinentes y en forma permanente para que sus sistemas de seguridad social continuaran cumpliendo sus fines y objetivos, los latinoamericanos en cambio, no se dieron cuenta de que se trataba de un mecanismo con repercusiones y responsabilidades no sólo de corto, sino también de mediano y largo plazo. Entre otras cosas, los cálculos actuariales en los que se basaron los sistemas latinoamericanos, se vieron seriamente afectados por factores como el aumento de la expectativa de vida de los beneficiarios, deterioro de los fondos de reserva por procesos inflacionarios, incumplimiento de los aportes y contribuciones por parte del sector empleador privado y público, establecimiento de topes muy bajos para los aportes y contribuciones con relación a los salarios, entre otros, sin que se hubieran efectuado los ajustes adecuados (CLAT, 1994, 31).

Para Cabanellas, el *seguro social* es aquél sistema donde los riesgos y todas las contingencias personales, familiares y económicas a que están sometidas ciertas personas –principalmente los trabajadores–, se encuentran cubiertas en un solo régimen de aseguración que ampara cualquier eventualidad adversa para el asegurado. Pero *la seguridad social no se agota en el seguro social*, pues si bien éste comprende una de sus partes de mayor importancia actual y constituye uno de los medios de aquella para el cumplimiento de sus fines, la seguridad social va mucho más allá, ya que mientras los seguros sociales tienden a cubrir sólo determinados riesgos, en cambio, la seguridad social “*procura garantizar el bienestar en todos y cada uno de los instantes de la vida del hombre*” (Cabanellas, 1968, 776). En efecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha entendido la seguridad social, como “*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,*

accidentes 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” (OIT, 1992, 3).

Lamentablemente, en nuestros países latinoamericanos la seguridad social se vio limitada –por no decir identificada– a la sola existencia del seguro social, a través del cual no se llegó a lograr uno de los cometidos fundamentales de la seguridad social, cual es el de brindar protección a todos los integrantes de una comunidad, entre otras, por las siguientes razones:

- a) *Cobertura limitada.* Para algunos, en los países subdesarrollados –entre ellos los latinoamericanos–, las legislaciones de seguro social se han aplicado casi exclusivamente a los asalariados, simplemente porque es a este grupo al que resulta más fácil adaptar las técnicas de la responsabilidad y de los seguros. A ello hay que añadir que a los trabajadores a los que se aplican los seguros sociales son fundamentalmente del ámbito urbano, lo que ha traído como consecuencia que su cobertura haya sido minoritaria. De allí que en los países de la región latinoamericana, la cobertura sólo alcanza un porcentaje que suele oscilar entre el 20 y 30 por ciento de la población, porcentajes que tienden a disminuir cuando se habla de una cobertura real y efectiva y no meramente legal.

- b) *Dificultades de financiamiento del seguro social.* Además de las limitadas coberturas derivadas del hecho de que la población asegurada son sólo los trabajadores asalariados –subordinados, dependientes–, lo que de por sí conlleva dificultades para el financiamiento de los sistemas existentes dado que son muy pocos quienes cotizan, debemos agregar también la atipicidad⁵ y la informalidad⁶ laboral observadas con mucha frecuencia, pues los empresarios, buscando abaratar sus costos de producción (entre ellos los de mano de obra y seguridad social), presionan para que sean reducidas las prestaciones a la seguridad social, pero al no encontrar eco en los gobiernos suelen evadir entonces la obligación de cotizar recurriendo a las más variadas formas de informalidad y contrataciones atípicas, lo que repercute a su vez en altos niveles de desempleo, subempleo y bajos salarios. Todo lo anterior crea serias dificultades en las bases de financiamiento de la seguridad social en los países latinoamericanos, a lo que debemos añadir que los gobiernos tampoco están en condiciones de financiar sistemas universales,

⁵ Entre las *formas de contratación atípicas o precarias* suelen incluirse las más variadas formas de *empleo clandestino*, esto es, aquellos empleos que sin ser ilícitos, son ocultados a las autoridades administrativas para sustraerlos de la reglamentación laboral, o para obtener una reducción en las contribuciones de la seguridad social (Galín, 1991, 13).

⁶ En Venezuela, conforme a cifras de la Oficina Central de Estadísticas e Informática de la Presidencia de la República (OCEI), para el año 1998, el 48,5% de los individuos que constituían la población económicamente activa se encontraban ocupados en el denominado sector informal de la economía, distribuidos así: servicio doméstico (1,7%); trabajadores por cuenta propia no profesionales (30,2%); empleadores (3,7%); empleados y obreros en empresas que ocupan menos de 5 trabajadores (12,1%); y ayudantes familiares no remunerados (0,8%) (Carballo, 1999, 22).

cuando no consiguen recaudar los fondos necesarios por la vía impositiva, ni con el pago de las cotizaciones a la seguridad social.

- c) *El rol del Estado.* Dentro de los regímenes de seguridad social basados en la existencia de los seguros sociales, a pesar de la participación –casi siempre– de los trabajadores o asegurados y de las organizaciones empresariales, en la administración de dichos entes, ha sido sin embargo el Estado el que ha ejercido un papel predominante y protagónico en el funcionamiento y gestión de los mismos, combinando además el seguro social con la asistencia social⁷ y los servicios sociales,⁸ entre otras formas de protección social. Los seguros sociales se convirtieron prácticamente en seguros gubernamentales,⁹ al sostenerse que era función del Estado a través de los programas de seguridad social el garantizar a los trabajadores y ciudadanos en general medicinas, salud, pensiones dignas, entre otras, para aumentar así los niveles de vida de la población (el llamado “*Estado benefactor*” o “*Welfare State*”¹⁰), lo que conllevó a que, tras asumir el Estado el papel de administrador y gestor único de la seguridad social, los seguros sociales se convirtieran en enormes estructuras o aparatos burocráticos ineficientes, creando efectos contraproducentes para los asegurados.

⁷ La asistencia social es financiada generalmente por el erario nacional y no mediante cotizaciones, para aquellas personas que quedan excluidas del campo de aplicación del seguro, o que perciben de éste prestaciones insuficientes para satisfacer sus necesidades

⁸ Entre los servicios sociales se suelen contar los servicios de salud, la prevención de enfermedades y accidentes, la readaptación de los minusválidos, los servicios e instalaciones especiales para inválidos y ancianos, el cuidado y bienestar de la infancia, etc.

⁹ Alguna doctrina señala que el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS) y el Seguro Social no son lo mismo, pues mientras este último –como hemos dicho– es apenas una de las modalidades de la seguridad social para desarrollar políticas protectivas que cubran las contingencias de una determinada población, el IVSS en cambio, es “una institución privada” en la cual el Estado participa como patrono, igual que participan los demás patronos privados y los trabajadores, destacándose que no se trata de una institución del Estado a pesar de ser percibida como parte del mismo (Febres, 2000, 78-82). Si bien compartimos la afirmación de que IVSS y Seguro Social no son equivalentes, no es del todo cierto que el IVSS sea una institución privada (al menos en Venezuela), ya que si bien se trata de un organismo creado por la Ley del Seguro Social (LSS) con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio, distinto del Fisco Nacional, su marcha es dirigida y vigilada por el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio del Trabajo (art. 51, LSS), Ministerio éste al cual continúa adscrito el IVSS (art. 9º, Decreto N° 257 con Rango y Fuerza de Ley sobre adscripción de Institutos Autónomos y Fundaciones del Estado, publicado en Gaceta Oficial –G.O.– N° 36.775, de fecha 30/8/1999). Ni siquiera en la administración del IVSS se observa ese “carácter privado”, pues el Consejo Directivo a cuyo cargo se encuentra dicha administración, lo componen representantes –en número igual– de los patronos, de los asegurados y del Ejecutivo Nacional, cuyo Presidente es además del libre nombramiento y remoción de este último por órgano del Ministerio del Trabajo; en el mejor de los casos, podría afirmarse que la administración de IVSS es de integración “tripartita”, pero en ningún caso privada.

¹⁰ La doctrina da cuenta que con base en la concepción del Estado benefactor, se crearon en la mayor parte de los países de Occidente enormes estructuras burocráticas para ayudar a los pobres y a los trabajadores, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se extendió la creencia por todo el mundo que el Estado podía solucionar el problema de la miseria y el desempleo mediante un mayor gasto público, fundamentalmente a través de programas de seguridad social que les garantizara a la mayoría de los trabajadores medicinas y una pensión de vejez al dejar de trabajar (Pazos, 1997, 16-17).

La ineficiencia de los seguros sociales derivó de la politización de los entes encargados de su administración, el exceso de personal, la mala atención a los asegurados y derechohabientes, la malversación de fondos o el derroche de los mismos, entre otros. Se convirtieron entonces, dichos entes, en una pesada carga para los sectores productivos de cada país, pues su funcionamiento era y continúa siendo cubierto no sólo mediante las cuotas pagadas por empresarios y trabajadores, sino que también en muchas ocasiones son costeados a través de impuestos, que es de donde provienen principalmente los dineros que aporta el Estado.

Como consecuencia de lo dicho y de un examen crítico de los actuales sistemas de seguridad social (casi siempre limitados a la sola existencia de los seguros sociales), los cuales, a pesar del criterio de solidaridad con que han sido manejados sus fondos, han impedido la redistribución del ingreso nacional, los partidarios de las doctrinas neoliberales han venido ejerciendo presión para reducir la intervención del Estado, propugnando la modificación de los principios que rigen en el campo de la seguridad social sobre la base de que si bien ésta es responsabilidad y una función propia del Estado, no debe ser exclusiva de éste (Rauseo, 1998, 229-232). Es lo que algunos movimientos sindicales han denominado la “*ofensiva «privatista» del neoliberalismo*”, señalándose además que con frecuencia los males que aquejan a los seguros sociales no radican en el modelo existente, sino en una aplicación incorrecta, incompleta y deficiente del mismo, por lo que se propone incluso el perfeccionamiento del sistema mediante la corrección de las fallas existentes, en lugar de destruirlo para dar paso a sistemas previsionales privados (CLAT, 1994, 33).

1.3. La crisis en los países europeos y de Norteamérica

Los problemas que afronta la seguridad social en la actualidad no son exclusivos de nuestros países latinoamericanos, pues con base en la concepción del Estado benefactor en los Estados Unidos y en varios países de Europa occidental se aumentó paulatinamente la intervención estatal y el gasto gubernamental (en aplicación de políticas keynesianas¹¹), para ayudar a los pobres y desempleados y financiar los costos de los aparatos de bienestar social, formándose un círculo vicioso: los programas de asistencia crearon más desempleo y más pobres, pues aumentaron los atractivos de declararse desempleados e indigentes (Pazos, 1997, 17-19).

En la actualidad, en Alemania, Francia, España y Gran Bretaña –entre otros países europeos– la preocupación de los gobernantes es cómo restringir o terminar con esos

¹¹ John Maynard Keynes, famoso economista inglés, inspirador de las políticas económicas implementadas por los países occidentales después de la Segunda Guerra Mundial, sostenía que correspondía a los Gobiernos aplicar “*políticas fiscales expansivas a través de un incremento en el nivel de los gastos gubernamentales*”, para alcanzar así el crecimiento con base en los gastos del Estado, los cuales, según Keynes, se convertirían en ingresos para los particulares; estos ingresos generarían consumo; el consumo promovería la producción; la producción se transformaría en nuevos ingresos y estos estimularían aún más el consumo, dando lugar a mayores niveles de producción y así sucesivamente (Toro Hardy, 1992, 3-14).

sistemas. En los Estados Unidos hace pocos años y bajo la administración del ex Presidente Clinton, se aprobó una Ley para reducir drásticamente los programas del “*Welfare State*”, tras comprobarse que la mayoría de los beneficiarios de aquellos programas se acogían a ellos innecesaria y dolosamente, convirtiendo la ayuda del Estado en una forma de vida y no en una última opción –subsidiaria–, como debería ser (Pazos, 1997, 20-21). De manera, pues, que en la mayor parte del mundo los sistemas de pensiones y seguridad social manejados por el Estado, incluyendo los Estados Unidos, están al borde de la bancarrota y su futuro es incierto.¹² De hecho los Estados Unidos, ejemplo de eficiencia económica, tiene, al igual que la mayoría de los países el grave problema de una seguridad social en crisis, ya que las políticas de bienestar social se han transformado en resultados de malestar social.

Se habla, pues, de que la seguridad social a nivel mundial está en crisis, entendiéndose por ésta “*lo acontecido con una serie de variables que han impactado notablemente a las instituciones, sistemas y regímenes de seguridad social, principalmente los regímenes jubilatorios y pensionales por vejez, invalidez y sobrevivencia*” (Méndez, 2000, 177).

1.4. Las causas de la crisis de la seguridad social. Retos que supone

Actualmente asistimos a una discusión a nivel mundial sobre el futuro de la seguridad social. Nuevos retos han aparecido como consecuencia de la mundialización de la economía y la necesidad de una fuerte competitividad,¹³ pero el objetivo sigue siendo el mismo: que la seguridad social continúe siendo un medio de protección frente a las actuales contingencias sociales de todas las poblaciones que existen en el mundo. El problema que se plantea es que los aportes ya no son suficientes para financiar las prestaciones, debido a múltiples factores, entre ellos:

- a) La mala administración de los entes estatales creados para administrar los sistemas, como consecuencia de que dichos organismos han padecido muchos de los vicios que caracterizan a nuestros servicios públicos: hiperburocratización, grandes estructuras de administración compleja –y con costos elevados o excesivos– y con dificultades para generar mecanismos de dirección, gestión, supervisión y control eficientes (CLAT, 1994, 31);

¹² Según algunos estudios, el sistema de pensiones en los Estados Unidos de América, de no ser modificado, en el año 2029 no podrá cumplir con sus obligaciones, por lo que se plantea entre otras cosas la necesidad de realizar inversiones con los fondos de pensiones –p.ej.: en las bolsas de valores– para salvar el sistema, o implantar un sistema de ahorro para el retiro en cuentas individuales (Business Week, 1997, 26-28).

¹³ En México por ejemplo, el costo de la seguridad social sobre nóminas representan una carga para los empleadores del 33,5% sobre los salarios pagados a sus trabajadores, aproximadamente el doble que en los Estados Unidos (que oscila entre el 16 y el 18%), lo que impide a las empresas mexicanas competir en igualdad de condiciones con las empresas norteamericanas.

- b) Crisis financiera de los Estados y entorno económico desfavorable en la mayoría de los países, donde los gobiernos no consiguen recaudar los fondos necesarios ni están en condiciones de financiar sistemas universales de protección;
- c) Aumento del desempleo y del trabajo informal, y reducción del número de personas ocupadas en el sector formal de la economía (recordemos que los seguros sociales sólo cubren a trabajadores asalariados, cuando la realidad es que la mayoría de la clase trabajadora latinoamericana no percibe un salario regular y estable, y, en consecuencia, no está integrada a aquellos sistemas –CLAT, 1994, 31–);
- d) Heterogeneidad y diversidad de regímenes. En casi todos los países existe gran diversidad y pluralidad de regímenes, lo que ha determinado una fuerte dispersión y falta de coherencia, además de una marcada desigualdad en las prestaciones, debido a la coexistencia de múltiples regímenes privilegiados (v.gr.: empleados públicos, militares, trabajadores petroleros, o del magisterio, entre otros, financiados fundamentalmente con aportes fiscales), en contraste a la baja o nula cobertura que reciben los más pobres y necesitados por parte de las instituciones del seguro social (CLAT, 1994, 31);
- e) Aumentos significativos de la esperanza de vida no contemplados al diseñarse e implementarse los sistemas de seguro social, lo que ha determinado una proporción cada vez menor de contribuyentes activos con relación a los pensionados, al tiempo que cada vez es mayor el número de personas cuyo tiempo de pensionados es mayor al de su vida laboral. Ello genera también el encarecimiento de las prestaciones, sobre todo las de salud, y subsecuentemente dificultades financieras para costear dichas prestaciones, incluidas las de vejez.
- f) Elevada evasión por parte de los contribuyentes (trabajadores y empleadores), o retrasos en el pago de las contribuciones;

En cuanto a la necesidad de reformar los sistemas de seguridad social y previsional, existe entre los diversos países un amplio consenso, pero en lo concerniente a la dirección que deben tomar las reformas, existe aún una importante asimetría sobre las tendencias a asumir, aseverándose que cada país debería buscar la solución de acuerdo con sus capacidades y necesidades específicas, pues de nada serviría aplicar mecánicamente un modelo que funciona en otros países, si los problemas o las condiciones socioeconómicas y políticas son diferentes. En efecto, en un documento de trabajo elaborado por la OIT en 1993, como producto de una reunión regional tripartita de expertos de seguridad social de las Américas, se constató lo siguiente:

...si bien se logró un consenso sobre la necesidad de una reforma de la seguridad social y de la protección social, continúan produciéndose, en general, serias divergencias entre lo que debe ser objeto de reforma, es decir, el contenido del cambio. Se espera que el examen y el debate de estos temas preparen el terreno para

que cada país que contempla la reforma de la seguridad social efectúe un análisis estratégico de la situación, que implicaría:

– una evaluación de las necesidades de protección social de toda la población; la determinación de los objetivos de la protección social a nivel nacional; un examen del papel y de la repercusión de la protección social vigente en la satisfacción de tales necesidades;

– una evaluación actuarial de los regímenes existentes, a fin de determinar las obligaciones y proyectar los gastos futuros y las posibles inversiones: la identificación de las áreas en las que se observan deficiencias y prioridades para la reforma; la identificación de los recursos disponibles para cubrir las necesidades de protección social; la determinación de las responsabilidades frente a las necesidades de protección social;

– la determinación de la estructura institucional que asumiría la responsabilidad en el suministro de la protección social; el establecimiento de un cronograma para la ejecución de las actividades pertinentes (Díaz y Ensignia, 1997, 12-13).

II. MOTIVACIONES DE LAS REFORMAS A LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Uno de los mayores desafíos de la seguridad social, por la innegable trascendencia que tiene esta disciplina desde el punto de vista del bienestar de la población, es cómo enfrentar la realidad de que ésta aumenta aceleradamente, tanto por el incremento de la tasa de natalidad como por el hecho de que gracias al avance científico u otros factores que influyen positivamente, el promedio o esperanza de vida ha mejorado significativamente en todo el mundo, aumentando los problemas que debe resolver, y teniendo al mismo tiempo que enfrentar el aumento del costo que conlleva el atenderlos, financiando las prestaciones con recursos que se vuelven cada vez más escasos, sin que ello provoque la quiebra de los sistemas existentes.

Se hace necesario, pues, afrontar nuevos requerimientos como la ampliación de las coberturas, formas de financiamiento y redefinir el futuro del modelo bismarckiano que protege fundamentalmente a la clase asalariada.

2.1. Ampliación de las coberturas: el futuro del modelo “bismarckiano”

Los sistemas de seguridad social, sobre todo en Latinoamérica, han sido incapaces de brindar protección a la mayoría de la población, no obstante que casi todos los países de la región reconocen y proclaman en sus Constituciones el derecho de toda persona como miembro de la sociedad, a la seguridad social, siendo signatarios, además, de Declaraciones y Tratados bilaterales y multilaterales en los que se reconoce ese derecho.

La principal falla fue que se priorizó una seguridad social para los trabajadores asalariados,¹⁴ a pesar de que este derecho no tiene su fundamento en el trabajo asalariado,

¹⁴ Ello se debió quizás a que la seguridad social nació formando parte del Derecho del Trabajo. Sin embargo, hoy nadie discute que se trata de una rama totalmente distinta e independiente de aquella.

ni siquiera en el trabajo, pues se trata de un derecho íntimamente ligado a la naturaleza humana y por ende, concerniente a toda la comunidad y sus miembros. Sin embargo, la seguridad social se vio limitada en muchos países a la sola existencia del seguro social, sistema éste establecido para las personas que trabajaban en el sector formal de la economía, porque se pensó que en la medida que se desarrollasen las economías nacionales, el sector formal crecería dando lugar a una mayor cobertura de la seguridad social, lo cual no ocurrió, convirtiéndose entonces los trabajadores por cuenta propia, eventuales, agrícolas e informales, en los sectores mayoritarios de la población, excluidos por ende de toda clase de protección en materia de seguridad social. Tampoco los seguros facultativos para estos grupos de trabajadores –no dependientes– dieron los resultados esperados como medios de ampliación de las coberturas.

Afortunadamente, durante los últimos años se aprecia una toma de conciencia en cuanto a la necesidad de reformar la seguridad social, fundamentalmente con el objeto de hacer una realidad la aspiración plasmada en instrumentos internacionales, que reconocen la seguridad social como un derecho humano fundamental.¹⁵ Se busca, entonces, que la seguridad social sea un derecho de todos y no un derecho de unos cuantos.

No se trata simplemente de abandonar un sistema y cambiarlo por otro, pues según algunas opiniones muy autorizadas, al menos en nuestros países latinoamericanos, la reforma debería darse teniendo como orientador al modelo bismarckiano que permita la adaptación flexible de los actuales excluidos, a la forma de seguro social obligatorio; en caso de que tal adaptación no sea posible por la misma modalidad de actividad de los no protegidos, debe recurrirse a formas que se alejen de tal modelo, como se ha hecho en otras latitudes (Romero Montes, 1998, 198-202).

En el camino de esas reformas y en la búsqueda por ampliar las coberturas, el mayor problema es el relacionado con el financiamiento para poder resolver la insuficiencia de recursos para determinadas prestaciones y servicios, y decidir qué sistema financiero es el más adecuado para mantener la economía de los programas. En algunos países donde se ha logrado extender las coberturas, se ha trabajado con base en un fondo estatal vía impuestos adscritos a los fines de la seguridad social y a un fondo comunitario distinto al del Estado. En otros, se ha modificado sustancialmente el modelo del seguro social obligatorio, creándose sistemas en los que las aportaciones van a fondos individuales (o cuentas de ahorro individual) a nombre del respectivo trabajador; se trata en estos casos de la sustitución, en cuanto a la administración, de las entidades públicas por entes privados, que cobran a cada trabajador una comisión por administrar su fondo, de allí que se hable muchas veces de la privatización de las pensiones.

2.2. Razones políticas: ausencia de análisis científicos en los procesos de reforma

¹⁵ Entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

El análisis de los procesos de reforma en América Latina hace evidente que éstos no han sido ajenos a los procesos políticos, ya que su diseño final ha sido producto más de las condiciones políticas prevalecientes en cada país que de un minucioso proceso científico.¹⁶ De hecho, varios de los cálculos y reglamentos precisos de diversos proyectos y leyes de reforma, han sido efectuados con posterioridad a la implementación de las propias reformas, y en muchos casos, aún se requiere iniciar las evaluaciones que permitan conocer las proyecciones a largo plazo, tanto del equilibrio financiero, como de la carga de los regímenes para el Estado. Ello ha propiciado que con frecuencia se esperen resultados sobresalientes e inclusive espectaculares, en la solución de los problemas heredados de los regímenes previos, así como en el campo de la economía y las finanzas de cada país, sin que existan mayores garantías de que tales expectativas se verán realizadas.

2.3. Los compromisos internacionales con organismos multilaterales de crédito

Varios países han debido incluir la reforma de sus regímenes de jubilaciones y pensiones, como parte de compromisos financieros internacionales (v.gr.: con el FMI, el Banco Mundial, el BID, etc.), lo que inevitablemente ha reducido el margen de equilibrio entre los objetivos sociales y los objetivos económicos, ubicando de esa manera los procesos de reforma con mayor responsabilidad en los Ministerios de finanzas o economía que en los Ministerios del trabajo o de previsión social, o que en las propias instituciones de la seguridad social.

III. FINANCIACIÓN DE LOS REGÍMENES DE SEGURIDAD SOCIAL EN GENERAL, Y DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN PARTICULAR

Ningún régimen puede denominarse de *seguridad social*, si no puede garantizar, dentro de límites razonables, que estará en condiciones de pagar las prestaciones que promete cuando deba hacerlo.¹⁷ El costo de un régimen de seguridad social es la suma de las prestaciones que paga y de sus gastos administrativos. El problema fundamental de la financiación es la elaboración y aplicación de métodos para recaudar los fondos y recursos necesarios, a fin de poder efectuar sin dificultad los pagos de las prestaciones en el momento que corresponda, y cubrir los gastos administrativos a medida que se deba hacerlo.

Veamos cuáles son los principales métodos o regímenes de financiación conocidos:

¹⁶ Se suele acusar con frecuencia que la falta de racionalidad técnica y decisiones políticas tomadas al margen de cualquier criterio de carácter actuarial, demográfico o financiero, consagraron la crisis de los seguros sociales, desde el mismo momento en que éstos fueron creados (Febres, 2000, 79-80).

¹⁷ En efecto, uno de los principios filosóficos que debe orientar a todo sistema de seguridad social es el de la *inmediatez* u *oportunidad*, ya que la seguridad social debe hacerse presente cuando se necesita, cuando se requiere, cuando se manifiesta la necesidad, la contingencia o el riesgo.

3.1. Método solidario o de reparto

Un régimen de reparto, es aquél en el cual las prestaciones de los beneficiarios son financiadas por las aportaciones de los cotizantes o con impuestos del Estado, sin acumular ningún fondo de capital –aunque conformen un fondo común que por lo general es objeto de inversiones–. Los trabajadores activos financian las pensiones de los que están jubilados, sea mediante cotizaciones, sea mediante aportaciones del Estado de tipo impositivo. Se llama de reparto, de redistribución o de solidaridad, porque los jóvenes financian a los viejos, los que ganan más financian a los que ganan menos.

Aunque la correspondencia no sea absoluta, la regla general es que los regímenes de reparto son públicos –y las instituciones que manejan los recursos también lo son– mientras que los de capitalización son casi siempre privados.

3.2. Método de acumulación de capital o capitalización individual

Un régimen de capitalización se basa en la aportación por parte de los individuos, de cuotas durante su vida activa, a un fondo de pensiones que se materializa en activos financieros, de tal forma que cuando sobrevenga la contingencia protegida (jubilación, invalidez, muerte) tendrán derecho a las cuotas acumuladas más sus intereses. Este régimen funciona bajo la modalidad de cuentas individuales para cada afiliado, a las cuales se van sumando las cotizaciones de cada persona, aunque en ocasiones también contribuyen los empleadores.

En los regímenes de capitalización, la cotización de cada individuo se encuentra definida de antemano, pero el beneficio dependerá de la cantidad acumulada por él. Esto genera lo que algunos críticos denominan “*pensionados de primera y segunda categoría*”, ya que dependiendo del nivel de ingreso de las personas variará la cotización, y por lo tanto, la pensión que obtenga puede ser mayor o menor (Sainz, 1998, 188-189).¹⁸

Pero además, una vez escogido el método –de reparto o de capitalización individual– a ser utilizado para recaudar o financiar los fondos de la seguridad social, se suele distribuir entre los distintos sectores de la población la carga que el sistema representa, de distintas maneras, acudiéndose para ello una veces al cobro de cotizaciones, es decir, pagos efectuados por las personas protegidas y sus empleadores, y otras, a la *financiación con fondos públicos* provenientes de los ingresos generales del erario público o de impuestos especiales cuyo producto se destina a la seguridad social. En la mayoría de los países, se ha adoptado un procedimiento similar al del seguro social implantado por Bismarck en Alemania, ya que *la financiación es costeada en forma tripartita*, pues a las cotizaciones

¹⁸ Para Sainz Muñoz, la existencia de pensiones de primera y de segunda atiende al hecho de que la generalidad de los trabajadores no disponen de recursos ni facilidades para hacer aportes individuales más allá del mínimo obligatorio, convirtiéndose así en pensionados de segunda, que se limitarán a tener prácticamente una pensión mínima vital, en tanto que existirán pensionados de primera, que serán aquellos que por sus recursos económicos habrán podido hacer aportes de mayor intensidad, y por lo tanto tendrán una cuantía mayor en su pensión al final de su vida útil laboral.

de la persona asegurada y de su empleador, se suele agregar un subsidio del Estado (que además se financia siempre con fondos públicos).

IV. LOS REGÍMENES DE PENSIONES DE VEJEZ, INVALIDEZ Y SOBREVIVIENTES TRADICIONALMENTE EXISTENTES, VERSUS LOS SISTEMAS PRIVADOS DE PENSIONES

4.1. Las cuatro técnicas o regímenes conocidos

En el contexto de las prestaciones de vejez, tradicionalmente han sido conocidas cuatro técnicas básicas para suministrarlas (OIT, 1992, 61). Cada técnica origina un régimen específico, que paga también –casi siempre– las prestaciones de invalidez y de sobrevivientes, a saber:

- a) *Regímenes universales.* Conceden una pensión a todos los residentes que han sobrepasado cierta edad prescrita, independientemente de sus ingresos, de su situación laboral o de sus recursos.
- b) *Regímenes de asistencia social.* Otorgan prestaciones a las personas de edad que se encuentren en estado de necesidad, previa comprobación de su carencia de recursos y de los gastos a que inevitablemente deben hacer frente.
- c) *Regímenes de seguro social.* Proporcionan prestaciones a sus afiliados que alcanzan cierta edad, pero con arreglo al tiempo que hayan trabajado o a las cotizaciones que hayan abonado.
- d) *Cajas de previsión.* Pagan a sus afiliados, a una edad prescrita, una suma única constituida por las cotizaciones que han abonado a la caja y los intereses devengados por dichas cotizaciones.

La clasificación antes descrita no significa que en cada país exista exclusivamente uno de tales regímenes, pues en muchos países –y sobre todo en los países industrializados de Europa Occidental y América del Norte, donde la seguridad social tiene una historia relativamente larga–, suele haber dos o más regímenes de prestaciones de vejez. En algunos países en vías de desarrollo, con un seguro social de origen más reciente, suele existir también un régimen de asistencia social que protege a los ancianos previa comprobación de su falta de recursos. Otras veces, al régimen estatal obligatorio han venido a sumarse *planes privados de pensiones*, fruto muchas veces de la iniciativa de los empleadores, o de éstos y sus trabajadores, los cuales se administran separadamente.

Las cajas de previsión ocupan un lugar especial, pues si bien lo normal es que se comprometan a otorgar al beneficiario el pago de una suma única, su fin suele ser también el pago de una anualidad, transformándose así dichas cajas en verdaderos regímenes de pensiones, con la ventaja de que movilizan el ahorro interno impulsando la economía nacional.

4.2. Los planes privados de pensiones y los regímenes complementarios

En cuanto a los planes privados de pensiones a los que ya nos hemos referido, en todo el mundo han existido y existen pólizas o seguros privados de pensiones (de vejez, invalidez, supervivencia), entendidos como regímenes de previsión voluntaria.¹⁹ Igualmente, al lado de esas pólizas o seguros privados, en algunos países han existido y funcionado ciertas figuras comprendidas dentro de lo que se ha denominado la seguridad social complementaria, cuya trascendencia ha sido reconocida por la propia OIT, sobre la base de que vienen precisamente a complementar las pensiones otorgadas por el Estado a través del sistema de seguridad social. En efecto, ha señalado la OIT lo siguiente:

Especial significación revisten los planes de pensiones que algunas empresas crean para sus trabajadores, planes cada día más numerosos y variados y que pagan pensiones que se suman a las de la seguridad social del Estado o las reemplazan en parte...

(...Omissis...)

...A veces, al régimen estatal obligatorio han venido a sumarse planes de pensión privados fruto de la iniciativa de los empleadores de una industria o de éstos y sus trabajadores; ha habido casos en que estos planes han pasado a formar parte del régimen oficial o se han coordinado con él, pero lo usual es que se administren separadamente... (OIT, 1992, 7-8; 61-62).

En España por ejemplo, los fondos de pensiones han sido concebidos como “instrumentos protectores de previsión voluntaria y libre” (Almansa Pastor, 1987, 211), consistentes en patrimonios afectos al cumplimiento de planes de pensiones, gestionados y administrados por sociedades mercantiles –generalmente entidades aseguradoras y bancarias– que deben cumplir ciertos requisitos. Así, las personas a cuyo favor se constituyen estos planes de pensiones, tienen el derecho de percibir ciertas prestaciones por jubilación, supervivencia, viudedad, orfandad o invalidez, a través de diversas modalidades de planes que varían en función de sus promotores y partícipes.²⁰

Pero fuera de los casos antes anotados, en los que existen pólizas o seguros privados de pensiones, o de fondos de pensiones legalmente permitidos, lo cierto es que por lo general, los regímenes de jubilaciones y pensiones generales y obligatorios en el mundo son y han sido administrados por entes públicos, o por organismos de integración tripartita pero con una marcada preeminencia del Estado, sin que se hubiesen dado casos

¹⁹ En el seguro privado, existe un asegurador que asume el riesgo, que al verificarse genera la obligación de indemnizar al asegurado, mediante el pago de las respectivas pensiones, comprometiéndose el tomador del seguro a abonar una prima o cuota como contraprestación por el traslado del riesgo.

²⁰ Esas modalidades de planes son las siguientes: (a) *Planes de empleo*, constituidos por cualquier entidad, corporación, sociedad o empresa, cuyos partícipes son sus empleados; (b) *Planes asociados*, constituidos por cualquier asociación, sindicato, gremio o colectivo, siendo sus partícipes los asociados y miembros; y (c) *Planes individuales*, promovidos por una o varias entidades financieras, cuyos partícipes son personas físicas indeterminadas que se adhieren al plan y, por consiguiente, forman un colectivo de origen heterogéneo.

de administración privada de los mismos hasta la reforma del régimen de seguridad social en Chile en 1981, donde ocurrió la sustitución total de la administración pública por la privada.

4.3. ¿Pensiones vitalicias o pago de una suma única?

En cuanto al tipo y duración del beneficio, tradicionalmente se ha sostenido –y no sin razón– que la prestación de vejez –así como de invalidez o sobreviviente– más eficaz, desde el punto de vista de la seguridad social, es la pensión vitalicia. Los regímenes universales otorgan casi siempre este tipo de pensión. También las prestaciones de asistencia social suelen ser vitalicias, a menos que la persona necesitada deje de estarlo por haber obtenido otros recursos. En cuanto a los regímenes de seguro social, éstos se crean, en principio, para pagar pensiones vitalicias, aunque por lo general prevén también que los afiliados que lleguen a la edad prescrita sin haber alcanzado el mínimo exigido de años trabajados o de cotizaciones abonadas, puedan recibir una suma única equivalente al salario de algunos años.

Así mismo, en la mayoría de los regímenes de jubilaciones y pensiones que han sido recientemente reformados en algunos países, se han introducido modalidades de beneficios denominados “*retiros programados*”,²¹ que no tienen garantía alguna de ser vitalicios, lo cual se encontraría en contraposición con el Convenio 102 sobre seguridad social –Norma Mínima– de la OIT,²² según el cual, los Estados deben garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez consistentes en “*un pago periódico*”.

Se suele sostener que la percepción de una suma única de dinero va en contra del objetivo mismo de todo régimen de jubilaciones y pensiones, cual es el mantenimiento del ingreso durante la vejez, incapacidad, o muerte (en este último caso para los supervivientes), de allí que se insista con mucha frecuencia en las desventajas de esa clase de prestación en comparación con una pensión vitalicia, ya que no garantiza la cobertura de las necesidades a largo plazo.

4.4. *Preservación del valor de las pensiones*

Los beneficiarios de pensiones están tan expuestos como el resto de la población a los caprichos de la inflación y de las coyunturas económicas, de allí que en la mayoría de los países se tomen medidas para proteger a los beneficiarios de pensiones contra tales influjos. De hecho, en la actualidad ha devenido en una práctica casi universal de las administraciones de seguridad social, el ajustar sus prestaciones periódicamente para

²¹ Los retiros programados o pensiones programadas, no toman en cuenta la expectativa de vida del asegurado, sino que se negocia el monto de una pensión sobre la base de un número preestablecido de años de supervivencia, al cabo de los cuales, aun cuando el asegurado sobreviva, deja de percibir la pensión.

²² Este *Convenio* del año 1952, fue ratificado por Venezuela, y publicado en la G.O. N° 2.848 de fecha 27/8/1981.

adaptarlas a las fluctuaciones del clima económico,²³ existiendo tres maneras principales para ello, a saber:

- a) *Ajustes a intervalos preestablecidos*, o bien ajustes automáticos, con procedimientos y límites previamente prescritos en la legislación de seguridad social;
- b) *Ajustes posibles*, cuando la legislación dispone que la cuantía de las prestaciones será objeto de una revisión periódica, pero sin especificar los procedimientos o los límites de los ajustes, ni obligar a efectuarlos;
- c) *Ajustes especiales*, cuando la legislación no los prevé pero las autoridades admiten que tienen la responsabilidad de hacerlo, modificando así ocasionalmente el monto de las pensiones.

En cuanto a los sistemas privados o de capitalización individual cuyo fundamento es la administración privada, el valor de las pensiones dependerá y estará en proporción directa con los aportes que haya hecho cada individuo durante su vida útil, y del rendimiento de las inversiones hechas con los montos acumulados en su cuenta individual, sin posibilidad de actualización o reajuste periódico, salvo en lo que respecta a la previsión bastante común de que el Estado –subsidiariamente– le garantice a los individuos una pensión mínima o vital, cuando lo acumulado por ellos sea insuficiente.

Sin embargo, esta preservación en el valor de las pensiones no suele aplicarse a las prestaciones complementarias a las que hemos tenido oportunidad de referirnos, respecto de las cuales, se suele sostener que *“no tienen por qué orientarse hacia el principio de suficiencia protectora, porque el principio de suficiencia no juega necesariamente dentro del esquema de protección complementaria...”* (Monereo Pérez, 1998, 457-460). Esa *“suficiencia protectora”* es la que caracteriza a las pensiones básicas y universales proporcionadas por el sistema de seguridad social otorgado o promovido por el Estado, que sí suele estar comprometido a proveer pensiones de jubilación o vejez mínimas o vitales, esto es, que sean suficientes para el sostenimiento del individuo y su familia con posterioridad a su retiro, en tanto que las pensiones complementarias dependerán, respecto de su cuantía, de lo que disponga la fuente donde tengan su origen (*v.gr.*: una convención colectiva, o la iniciativa del empleador que los ha implementado en forma voluntaria), ya que por tratarse de prestaciones de carácter complementario o suplementario a las otorgadas por el sistema de seguridad social otorgado o promovido por el Estado, a través de ellas simplemente *“se otorga un subsidio con prescindencia de las consecuencias reales que la contingencia ocasion[e]”* (Vázquez Vialard, 1996, 390).

²³ En tal sentido, en varios Convenios y Recomendaciones de la OIT, se establece como principio el que las tasas de las prestaciones deberían revisarse después de todo cambio substancial en el nivel general de los ingresos o en el costo de la vida, sobre la base de que un régimen de seguridad social que no adapta sus prestaciones a las modificaciones del valor del dinero, no cumple los fines para los que fue creado.

V. ORIENTACIÓN DE LAS REFORMAS A LOS REGÍMENES DE PENSIONES EN EL MUNDO

El proceso de reforma de los regímenes de jubilaciones y pensiones no es exclusivo de América Latina. Prácticamente todos los países en las diferentes regiones del mundo están analizando opciones de reforma de sus regímenes de jubilaciones y pensiones.

Los puntos de partida y las opciones de reforma varían substancialmente entre las diferentes regiones. Así por ejemplo, los países desarrollados tienen estructuras demográficas envejecidas con desarrollo económico sostenido, y con una cobertura cuasi universal de los regímenes de jubilaciones y pensiones. Sin embargo, en la mayoría de los casos se han preservado los sistemas públicos de reparto existentes, optando más bien por disminuir las prestaciones, incrementar los requisitos para el acceso a algunos beneficios o extender la edad de jubilación, entre otras medidas, ya que cualquier intento por modificar radicalmente los sistemas existentes ha traído consecuencias electorales dramáticas, como ha sucedido en Gran Bretaña, Francia y Alemania (Febres, 2000, 86).

Los países de Europa del Este analizan las reformas a sus regímenes de jubilaciones y pensiones en un contexto de reestructuración, e incluso de refundación económica y de cobertura cuasi universal. En África, por el contrario, los fondos de previsión de capitalización individual están siendo transformados en regímenes colectivos de seguridad social, aunque en un contexto de cobertura extremadamente limitada (Bonilla y Conte, 1998, 151-160).

En las décadas de los años 80 y 90, en América Latina se registraron cerca de diez reformas a los regímenes de jubilaciones y pensiones, con características similares, pero también con diferencias fundamentales entre ellas. Lo común ha consistido en la introducción de empresas privadas dentro de los sistemas obligatorios, para manejar y administrar las pensiones, pues aunque en algunos países del mundo ya existían parcialmente y con algunas modalidades, sistemas de pensiones manejados conjuntamente por el Estado y particulares, el primer ejemplo de apertura competitiva de un sistema de pensiones a empresas privadas fue el chileno, donde se instauraron desde 1981 las pensiones privadas obligatorias, lo que ha permitido afirmar que por primera vez en un país latinoamericano se instrumentó primero, para ser copiado después por otros países, incluso por los Estados Unidos, no obstante ser este último país el que ha sido tradicionalmente considerado por nuestros países como el modelo a seguir.

Lo cierto es que los países latinoamericanos que han reformado sus sistemas de pensiones varían en su forma del sistema chileno, lo que significa que no todos han estado dispuestos a implantar dicho modelo como algo universal.

VI. BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS REFORMAS A LOS REGÍMENES DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA

Siguiendo en gran parte el esquema propuesto por el profesor peruano Francisco Romero Montes (1998, 210-215), en cuanto a las clases de reformas instauradas por los países de América Latina, vamos a hacer una caracterización general de los tipos de reformas introducidas en nuestros países:

6.1. Sistemas de modelo único, en los que se cerró el antiguo sistema y sólo quedó el reformado. Han sido implementados en Chile, El Salvador, México y Bolivia. En estos países, el antiguo régimen continúa siendo administrado por un organismo público (o incluso el mismo Seguro Social), aunque está condenado a desaparecer porque sólo se mantiene para los antiguos afiliados, o para los trabajadores que excedían determinada edad o se encontraban ya pensionados para el momento en que se implementó la reforma, pero no admite nuevos afiliados, ya que éstos deben incorporarse obligatoriamente al régimen reformado; en otras palabras, el sistema anterior subsistirá mientras sobrevivan los trabajadores afiliados a él.

También se suele permitir que los antiguos afiliados abandonen el régimen viejo, en cuyo caso generalmente tienen derecho a un bono de reconocimiento que otorga el Estado, y que consiste en una suma representativa del promedio de lo cotizado durante un determinado período anterior al traspaso al nuevo sistema, multiplicado por el número de años de cotizaciones.

El régimen nuevo consiste en un sistema de cuentas individuales, o de capitalización individual, que son administradas por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), llamadas en México Administradoras de Fondos de Retiro (AFORES), que pueden ser públicas, privadas o mixtas.

6.2. Sistemas de dos modelos, donde coexisten el antiguo sistema y el reformado, permaneciendo abiertos ambos, y es el trabajador quien tiene la posibilidad de elegir el que prefiera. Es el caso de Perú y Colombia. En estos países el antiguo sistema público o de reparto (administrado por entes públicos de la seguridad social), coexiste con el nuevo régimen de capitalización individual administrado por las AFP (llamadas en Colombia Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones o Sociedades de Fondos de Pensiones y Cesantías Autorizadas), lo que significa que el trabajador tiene la alternativa de mantenerse en el antiguo régimen o afiliarse al nuevo. Se prevé también bonos de reconocimiento para el caso de transferencia de un afiliado del régimen público al privado.

6.3. El sistema uruguayo en base a niveles, donde existen tres pilares o niveles integrados, que permiten a los trabajadores una mixtura en sus prestaciones y en sus cotizaciones. Esos tres niveles son los siguientes:

Primer Nivel: en principio de carácter público, que otorga pensiones básicas por solidaridad intergeneracional, financiado por aportaciones del Estado, de los patronos y de los trabajadores, siendo obligatoria la cotización para estos últimos (15% de su salario hasta el tope de 5 mil pesos uruguayos);

Segundo Nivel: de cuentas individuales, financiadas sólo mediante cotizaciones obligatorias de los trabajadores que devenguen entre 5 y 15 mil pesos uruguayos, quienes deben cotizar el 15% por sus ingresos comprendidos en el referido tramo (los empleadores no aportan, pues este nivel se considera una especie de ahorro del trabajador). Provee pensiones complementarias que son administradas por Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), las cuales pueden ser públicas, privadas o mixtas;

Tercer Nivel: también de cuentas individuales pero de ahorro voluntario –no obligatorio– para los trabajadores que perciban salarios superiores a los 15 mil pesos, siendo igualmente administradas por las AFAP.

En el sistema uruguayo la afiliación es obligatoria para los trabajadores menores de 40 años de edad al 01/04/96, y voluntaria para los que tuvieran más de 40 años en esa misma fecha, quienes podían optar entre ingresar al nuevo régimen integrado por los tres niveles ya descritos, o permanecer en el antiguo, que está condenado a desaparecer.

4. *El caso de Argentina*, país en el cual, si bien fue eliminado el antiguo régimen público, se establecieron dos nuevos regímenes, uno de ellos público o de reparto, y otro privado o de capitalización individual, donde el trabajador, ya sea antiguo o nuevo, puede optar entre afiliarse a uno u otro de los regímenes del nuevo sistema. Las cuentas de capitalización individual son administradas por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones privadas.

VII. LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DEL SISTEMA DE PENSIONES EN VENEZUELA

7.1. Los logros de la concertación social: aprobación de las primeras leyes de reforma

En Venezuela, la suscripción en marzo de 1997 de un acuerdo enmarcado en el diálogo social entre los sectores laboral, empresarial y estatal, denominado “*Acuerdo Tripartito sobre Seguridad Social Integral y Política Salarial*”,²⁴ provocó algunas reformas legislativas de las normas laborales entonces vigentes, como fue la modificación a partir del 19/6/1997 de la Ley Orgánica del Trabajo en materia de salario y prestaciones sociales, y se dieron los primeros pasos para promover la reforma de la seguridad social. Así, durante la administración del Presidente Caldera el Congreso aprobó a finales de

²⁴ Este acuerdo fue suscrito el 17/3/1997, entre: (i) el Ejecutivo Nacional, representado por los Ministros de CORDIPLAN (Oficina Central de Planificación y Coordinación de la Presidencia de la República), de Hacienda, de Industria y Comercio, y del Trabajo; (ii) las Confederaciones Sindicales CTV (Confederación de Trabajadores de Venezuela), CODESA (Confederación de Sindicatos Autónomos) y CGT (Confederación General de Trabajadores); y (iii) las organizaciones empresariales FEDECAMARAS (Federación de Cámaras de Industria y Comercio), CONSECOMERCIO (Consejo Nacional del Comercio y los Servicios), CONISDUSTRIA (Confederación Venezolana de Industrias), FEDEAGRO (Federación de Agricultores) y FEDEINDUSTRIA (Federación de Artesanos, Pequeños y medianos Industriales de Venezuela).

1997 la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social Integral (LOSSSI),²⁵ en la cual se establecieron –entre otras cosas– las bases del régimen que se implementaría en Venezuela a partir del año 2000 en materia de pensiones y, a finales de 1998, el Ejecutivo Nacional dictó –mediante habilitación legislativa dada por el Parlamento– un Decreto con Rango y Fuerza de Ley que regulaba el Subsistema de Pensiones.²⁶ Como parte del proceso de reforma, en 1998 se dictó también un Decreto-Ley que ordenaba la liquidación del IVSS al 31/12/1999.²⁷

7.2. El régimen de pensiones inicialmente aprobado

El subsistema de pensiones aprobado durante la administración del Presidente Caldera establecía un *régimen mixto* que combinaba la *Capitalización Individual* con la *Solidaridad Intergeneracional*, esta última conformada por un fondo común (Fondo de Solidaridad Intergeneracional), donde los que estaban activos –los más jóvenes–, financiarían las pensiones de los más viejos –los ya retirados–, y donde los que ganaban más financiarían a los que ganaban menos (de allí la solidaridad). Mediante la Capitalización Individual, cada individuo aportaría durante su vida activa cuotas a una cuenta individual que constituiría el fondo de su futura pensión (Fondo de Capitalización Individual).

Según aquél régimen aprobado entre 1997-1998, la administración de los fondos de pensiones –de Capitalización Individual–, estaría a cargo de las AFP, las cuales podían ser públicas, privadas o mixtas. En cuanto al Fondo de Solidaridad Intergeneracional, se dispuso que para su administración el Ministerio del Trabajo podía celebrar convenios de fideicomisos o de administración con entes públicos, privados o mixtos; de manera que el Seguro Social ya no participaría en la administración de ninguno de los nuevos regímenes –ni siquiera en el de Solidaridad Intergeneracional–.

Existiría además la garantía de una pensión mínima vital (tanto de vejez, como en caso de invalidez), para los afiliados que habiendo contribuido al sistema, sin embargo, los fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual no resultaran suficientes para obtener un monto equivalente o superior a aquella pensión mínima, y garantía ésta que se materializaría a través del Fondo de Solidaridad Intergeneracional.

7.3. Aplazamiento de las reformas

El sistema aprobado durante la administración Caldera en materia de pensiones, nunca llegó a aplicarse, ya que el gobierno del Presidente Chávez dio un giro inesperado a las reformas hasta entonces introducidas, reformando en 1999 la LOSSSI (por vía de Decreto, gracias a una nueva habilitación legislativa), en una de cuyas disposiciones se

²⁵ Publicada en G.O. N° 5.199 Extraordinario, del 30/12/1997.

²⁶ Decreto N° 2.993, publicado en G.O. N° 36.575, del 5/11/1998.

²⁷ Decreto N° 2.744 con Rango y Fuerza de ley que regula el proceso de liquidación del IVSS y la transición al nuevo Sistema de Seguridad Social Integral, publicado en G.O. N° 36.557, del 9/10/1998.

derogó el Decreto-Ley del año 1998 que ordenaba la liquidación del IVSS, estableciendo en su lugar la reconversión de este último Instituto. El actual gobierno también aplazó la entrada en vigencia del nuevo sistema de pensiones, ordenando inicialmente que el mismo comenzaría a aplicarse a partir del 1/1/2001,²⁸ posteriormente, ante el inminente vencimiento de dicho período de aplazamiento, la propia Asamblea Nacional estableció que las normas relativas al sistema de pensiones comenzarían a aplicarse a partir del 1/7/2001,²⁹ y más recientemente, se prorrogó una vez más, pero hasta el 1/1/2002, la entrada en vigencia del nuevo sistema de pensiones.³⁰

7.4. Un nuevo ingrediente: la aprobación de la Constitución de 1999

A finales de 1999 fue aprobada una nueva Constitución (elaborada por una Asamblea Nacional Constituyente elegida para tal fin), la cual, en opinión de muchos contiene regulaciones excesivamente paternalistas y estatistas en el campo de los derechos sociales.³¹ No es de extrañar, pues, que desde entonces se esté a la espera de que el régimen aprobado durante el gobierno del Presidente Caldera sea reformado, para adaptarlo esta vez a las previsiones de la nueva Constitución en materia de seguridad social, que entre otras cosas dispuso en su artículo 86 lo siguiente:

Artículo 86: Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección. Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines...

La redacción de la disposición antes transcrita, hizo surgir serias dudas sobre la posibilidad de que pudieran participar entes privados en la administración de los fondos de pensiones, ya que el texto Constitucional enunció, como principio general, que la

²⁸ Según se dispuso en el Decreto N° 424 con Rango y Fuerza de Ley de Reforma de la LOSSSI, y el Decreto N° 426 con Rango y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 2.993 mediante el cual se regula el Subsistema de Pensiones, publicados en G.O. N° 5.398 Extraordinario, de fecha 26/10/1999.

²⁹ Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 424 con Rango y Fuerza de LOSSSI, y Ley de Reforma Parcial del Decreto N° 426 con Rango y Fuerza de Ley que regula el Subsistema de Pensiones, publicadas en G.O. N° 37.125, de fecha 23/01/2001.

³⁰ Ley de Reforma Parcial de la LOSSSI, y Ley de Reforma Parcial de la Ley que regula el Subsistema de Pensiones, publicadas en G.O. N° 5.543 Extraordinario, de fecha 11/7/2001.

³¹ Según expresa Brewer-Carías (2000, 176), “[e]n el campo de los derechos sociales y de las familias, la Constitución de 1999 contiene extensas y complejas declaraciones (...), que atribuyen al Estado innumerables obligaciones y que en gran parte marginalizan a la sociedad civil. El esquema, globalmente considerado es altamente paternalista”.

seguridad social sería un servicio público de carácter no lucrativo. Además, muchos se preguntaron si quedaba o no algún campo para que los trabajadores pudieran acumular fondos de capitalización individual, cuando la Constitución anunciaba que el sistema debía ser universal, unitario y de financiamiento solidario y, en el supuesto de que pudieran existir tales fondos, si éstos podrían ser administrados por instituciones privadas, las cuales son –en principio– entes con fines de lucro, que cobran comisiones por administrar, lo que parecía contradecir el carácter “no lucrativo” que la Constitución le imprimió al sistema de seguridad social.

Algunos consideran que el principal problema de la nueva Constitución es “*la confusión entre las buenas intenciones y los derechos constitucionales y el engaño que puede derivar de la imposibilidad de satisfacer algunos derechos sociales*” (Brewer-Carías, 2000, 200), como sucede por ejemplo con la seguridad social, respecto de la cual se ha llegado a afirmar que los constituyentes confundieron las buenas intenciones y declaraciones sociales, con lo que deberían ser los derechos y obligaciones constitucionales.³² Además, al tiempo que se impregnan los derechos sociales de un excesivo paternalismo estatal, poniendo en manos del Estado enormes cargas cuya posibilidad de cumplimiento se pone aún en duda, también se minimiza y excluye la iniciativa privada en servicios tradicionalmente concurrentes entre el Estado y los particulares, como sucede con la seguridad social, respecto de la cual expresa Brewer-Carías que pareciera excluirse –en principio– “*toda iniciativa privada (...) y se minimiza la participación privada en la administración reproductiva de los fondos de pensiones*” (Brewer-Carías, 2000, 201).

En sentido similar apunta el agudo comentario de Aponte Blank (2000, 125), para quien “*la participación de organizaciones privadas no comunitarias en el ámbito social parece escudarse bajo un manto de pecaminosidad en la nueva Constitución que alcanza una ejemplificación de altos quilates en la aceptación de los fondos privados de pensiones «sin fines de lucro»*”.

Sin embargo, hay quienes defienden la participación de los entes privados en dicha administración, argumentando que lo que la Constitución quiso limitar fue el monto de las comisiones que podrían cobrarse, en el sentido de que éstas deberán ser *moderadas*. De ser así, nos encontraríamos frente otro problema: la calificación y distinción de lo que podría considerarse lucro aceptable, del que no lo sería. También se ha afirmado que la inclusión de la frase de “no lucrativo” se refería a que los recursos de las pensiones no

³² Por ello, Brewer-Carías (2000, 201) afirma sin vacilaciones, que la consagración de los derechos sociales en la forma mencionada origina otro tipo de relaciones jurídicas, “*incluso con derecho de ser amparados constitucionalmente*”. De hecho, algunos sostienen que ante la imposibilidad de realización de los derechos sociales que la Constitución garantiza (“*garantismo estatista*”), al obtenerse los primeros amparos constitucionales contra el Estado (a quien se le asigna el rol de garante y responsable directo del acceso a esos derechos), es muy probable que el Parlamento se vea forzado a reformar el texto fundamental, “*para adecuarlo a las posibilidades reales de un Estado social que, como el venezolano, nunca ha sido – propiamente– un Estado de bienestar*” (Aponte Blank, 2000, 122-123).

podrían ser utilizados en inversiones especulativas, pero que ello no impide en forma alguna la participación privada en el manejo de los fondos.

Ciertamente, el manejo privado de los fondos de pensiones es un asunto que genera posiciones radicales y encontradas. Hay incluso algunos ex constituyentes que sostienen que su intención fue la de permitir sólo un modelo colectivo y público y que, por ende, el debate sobre la participación privada debería limitarse a determinar si el ahorro individual puede ser una opción –no una obligación–, para quienes tienen recursos suficientes.

Lo que sí es un hecho innegable, es que la mayoría de la población, según encuestas confiables, está de acuerdo con los fondos de capitalización individual, dada la ineficiencia que el sector público ha demostrado siempre en la supervisión, administración y rectoría de proyectos de largo plazo, como es el caso de la seguridad social.

7.5. El Proyecto de Ley del Subsistema de Pensiones presentado por el Ejecutivo Nacional al Parlamento en marzo de 2001

Aunque todavía habrá que esperar por el subsistema de pensiones que en definitiva se apruebe, lo importante es que se ha mantenido el debate sobre el futuro de la seguridad social y dentro de ésta, de los Fondos de Pensiones, a tal punto, que a mediados del año 2000 se conformó una Comisión Presidencial para estudiar y elaborar un nuevo marco legal para la seguridad social. Esta Comisión presentó al Ejecutivo Nacional en marzo de 2001, varios proyectos de leyes relacionados con la reforma del sistema de seguridad social y, entre ellos, el correspondiente al subsistema de pensiones, cuya entrada en vigencia se prevé a partir del 1/1/2002. A su vez, el Ejecutivo remitió los referidos proyectos a la Asamblea Nacional, para su consideración y discusión.

Entre las provisiones más importantes del sistema propuesto en materia de pensiones por los proyectos en referencia, merecen destacarse que existirán dos regímenes: uno *contributivo* y otro *no contributivo*. El régimen no contributivo contempla el otorgamiento de pensiones mínimas de vejez equivalentes al salario mínimo urbano, garantizadas por el Estado (con cargo al Presupuesto Nacional), para todas las personas mayores de 65 años en estado de necesidad (carentes de recursos), que no hayan cotizado al sistema de seguridad social, o que, habiéndolo hecho, no cumplan los requisitos contemplados bajo el régimen contributivo para el otorgamiento de una pensión.³³

En el régimen contributivo, en cambio, se crean dos regímenes con no pocas semejanzas con los establecidos en las leyes aprobadas durante la anterior administración, a saber:

³³ Es de suponer que este régimen denominado por el proyecto como “no contributivo”, fue introducido para poder cumplir con el postulado contenido en el artículo 86 constitucional de que la ausencia de capacidad contributiva no excluiría a las personas de la protección de la seguridad social, lo que implica que todo anciano, inválido, e incluso las amas de casa y los trabajadores informales, aunque nunca hayan contribuido al sistema de seguridad social, tendrán derecho a exigir su pensión de vejez, o de invalidez, según se trate.

uno de *Cuentas de Capitalización Individual*, y otro, que funcionará como un *Fondo de Solidaridad Intergeneracional*. Este último se define en el proyecto como un fideicomiso de administración dependiente del Ministerio de Finanzas, el cual podrá celebrar contratos para la administración de los recursos del fondo con entes públicos, privados o mixtos. Sus recursos provendrán, fundamentalmente: (i) de los aportes obligatorios –de solidaridad–, efectuados por los trabajadores y empleadores; (ii) de los aportes directos del Ejecutivo Nacional; y (iii) de los rendimientos e intereses producidos. Este Fondo estará destinado a complementar la pensión mínima de vejez de aquellos cotizantes que a pesar de cumplir con los requisitos exigidos para tener derecho a una pensión de vejez,³⁴ no alcancen a acumular en su Cuenta de Capitalización Individual el monto equivalente a una pensión mínima vital.

Por su parte, las Cuentas de Capitalización Individual serán administradas por AFP que podrán ser públicas, privadas o mixtas y se financiarán, principalmente, por los aportes obligatorios de los trabajadores y patronos, con la posibilidad de que unos u otros puedan efectuar aportes voluntarios.

7.6. Algunas consideraciones finales

Lo señalado por el mencionado Artículo 86 constitucional de que la ausencia de capacidad contributiva no excluirá a las personas de la protección de la seguridad social, trae consigo importantes consecuencias, pues implica que toda persona mayor de 65 años,³⁵ aunque nunca haya contribuido al sistema tendrá derecho a pedir su pensión de vejez, lo que puede significar que el número de pensionados actuales del IVSS (aproximadamente 600.000) se duplique o hasta triplique. Así mismo, y según cifras de la OCEI, deberían agregarse unas 300.000 personas que se encuentran actualmente incapacitadas para trabajar y que tampoco están cubiertos por la seguridad social, ni reciben ningún tipo de prestaciones o pensiones del IVSS. A lo anterior, habría que adicionar también el trabajo del hogar, al que la nueva Constitución en su Artículo 87 reconoce como actividad económica productiva, garantizando a las amas de casa el derecho a la seguridad social, lo que podría implicar que cerca de unos 3.000.000 de amas de casa reclamen al Estado los beneficios del sistema de seguridad social, entre ellos una pensión de vejez, a pesar de no haber contribuido nunca al sistema.

Todo lo anterior ha llevado a afirmar a muchos que el sistema de seguridad social propuesto por la Constitución Bolivariana será insostenible para el Estado, que podría traer la quiebra del Fisco, y que sólo mediante nuevos impuestos podrán obtenerse los recursos necesarios para que los nuevos preceptos constitucionales tengan aplicación

³⁴ Los requisitos exigidos para tener derecho a dicha pensión son: un mínimo de 360 semanas cotizadas, y 60 años, edad ésta que será incrementada en un año en forma bianual, hasta alcanzar los 65 años.

³⁵ La edad de 65 años es fijada como la edad a partir de la cual se debe garantizar el acceso a las prestaciones de vejez, para las personas que sobrevivan dicho límite, según lo establece el artículo 26 del Convenio 102 de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), del año 1952, ratificado por Venezuela el 5/11/1982, y publicado en la G.O. N° 2.848, de fecha 27/8/1981.

práctica, pues un fondo de pensiones sostenido sólo por la solidaridad de los afiliados no será suficiente para cubrir con las responsabilidades que la nueva Carta Magna le asigna al Estado, ya que mientras en 1974 existían en nuestro país un jubilado por cada 39 trabajadores activos que aportaban al sistema, en cambio, la proporción hoy en día es totalmente diferente: sólo aportan seis o menos trabajadores por cada jubilado, siendo ésta una tendencia que se profundiza, lo que haría inviable mantener un sistema que sea exclusivamente de reparto.

Creemos que no obstante lo dispuesto por el artículo 86 de la nueva Constitución, es posible la existencia tanto del ahorro en cuentas de capitalización individual, como la participación privada en la administración de los fondos de pensiones. En efecto, la Constitución Bolivariana también consagró en su artículo 70 el denominado principio de *corresponsabilidad*, estableciendo expresamente mecanismos como la cogestión y la autogestión. El principio de la *corresponsabilidad* ha sido señalado por algunos ex constituyentes como uno de los principales impulsores de la nueva Constitución, para significar con ello que las responsabilidades y derechos consagrados en el nuevo Texto Fundamental no corresponden sólo al Estado, ni a los ciudadanos solos, sino que tiene que haber *corresponsabilidad* entre el Estado y los ciudadanos (Istúriz, 2000, 4). Ello tiene que ver con el papel protagónico y participativo que la nueva Constitución le asigna a los ciudadanos, no sólo en lo político, sino también en lo económico y social, de manera que todos contribuyan en la solución de los problemas en una forma *corresponsable*. No se trata, pues, de la idea manejada por el modelo neoliberal de que cada quien debe proveerse su propio bienestar, sino de la participación conjunta del Estado (sociedad) y ciudadanos (individuos), compartiendo responsabilidades en la consecución y realización del bienestar común.

Abona lo anterior el hecho de que la propia Constitución Bolivariana consagra en su artículo 112 la promoción de la iniciativa privada, para garantizar –entre otras cosas–, la creación de riqueza y su justa distribución; la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población; y la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria.

En todo caso, nos pronunciamos a favor de la existencia de un régimen mixto que combine un sistema de capitalización individual con un sistema colectivo y solidario, ya que la adopción de uno u otro sistema en forma universal y exclusiva podría ignorar, por una parte, que existen ciertamente amplios sectores de la población que requieren y deben ser atendidos prioritariamente, para lo cual se hace imprescindible la solidaridad social, en tanto que no se puede tratar de igual forma a quienes están en mejor condición para proveerse su propia protección. En efecto, la utopía de la universalidad e igualdad se derrumba definitivamente cuando “*no es posible mantener el criterio de otorgar beneficios y servicios por igual a sectores de la población de diferentes estratos sociales que poseen diferentes oportunidades y diferentes recursos para hacerle frente a sus necesidades, requerimientos y contingencias*” (Robles, 2000, 211).

Lo importante es que los fondos privados de pensiones podrían crear nuevas fuentes de empleo e incentivar el ahorro nacional (o más bien, serían un remedio al bajo ahorro interno), convirtiéndose en un mecanismo para atraer inversiones que no sólo obtengan ganancias (mediante la participación de las AFP en su administración), sino que beneficien también a los propios pensionados y al país en general, ya que los fondos concentrarían masas importantes de dinero que podrían ser de gran utilidad para la reactivación económica del país. Venezuela no puede dar la espalda a la realidad constituida por el hecho de que en materia previsional, está surgiendo en el mundo una verdadera industria que puede llegar a *“ser tan grande, tan voluminosa, que se va a convertir en el sector financiero de mayor importancia en el Siglo XXI”* (Venegas, 1998, 66).

El Estado por su parte, debe mantener un rol subsidiario –pero no por ello menos importante, pues la responsabilidad de asegurar a los ciudadanos los beneficios de la seguridad social sigue siendo una responsabilidad central del Estado–, como garante de pensiones mínimas, así como en la regulación (lo suficientemente flexible) y la supervisión (lo suficientemente severa) en los aspectos fundamentales del sistema.

Pensar que las administradoras privadas, por ser instituciones con fines de lucro de alguna manera le disminuirían el beneficio a los trabajadores, sería un error, porque sería tanto como afirmar que el Estado puede ser mejor administrador que la empresa privada, cuando la experiencia nos dice todo lo contrario.

Más allá del sistema que se escoja, lo importante es que las tasas de contribución que se fijen para poder establecer los fondos de pensiones (sean éstos de reparto o de capitalización individual), resulten tolerables tanto por los trabajadores como por las empresas (Arismendi, 1998, 31). Además, salvo en aquellos regímenes en lo que se establecen pensiones uniformes, la pensión de una persona es básicamente el fruto de la remuneración que percibió durante su vida, tanto en los sistemas de reparto como en el de capitalización individual; de allí que cobre singular importancia la necesidad de que existan buenas remuneraciones para los trabajadores, pues si estas lo son, las pensiones también serán buenas, suficientes o de monto aceptable, en tanto que si las remuneraciones son muy bajas, así también serán las pensiones (Febres, 2000, 80), independientemente del sistema que exista y en definitiva se apruebe: público, privado o mixto.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMANSA PASTOR, José M. (1987); “Derecho de la seguridad social”; Editorial Tectos, Madrid.
- ALONSO OLEA, Manuel y TORTUERO PLAZA, José Luis (1988); “Instituciones de seguridad social”; Editorial Civitas, Madrid.
- APONTE BLANK, Carlos (2000); “Los derechos sociales y la Constitución de 1999: ¿nuevas garantías o espejismo?”; en *La cuestión social en la Constitución Bolivariana de Venezuela* (AA.VV.); CENDES/UCV, Caracas.
- ARISMENDI, León (1998); “Futuro del ahorro a largo plazo en Venezuela y su importancia socioeconómica”; en *Ahorro a largo plazo – Visión y tendencias para el Siglo XXI* (AA.VV.); Asociación Venezolana de Ejecutivos, Caracas.
- BONILLA GARCÍA, Alejandro y CONTE, Alfredo (1998); “Modus Operandi para las Reformas de los Sistemas de Pensiones”; en libro del *XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Tomo 3; Panamá.
- BREWER-CARIAS, Allan (2000); “La Constitución de 1999 – comentada–”; Editorial Arte, Caracas.
- BUSINESS WEEK (1997); “How to fix social security?”; January 20.
- CABANELLAS, Guillermo (1968); “Compendio de Derecho Laboral”, Tomo II; Bibliográfica Omeba Editores, Buenos Aires.
- CARBALLO M., César A. (1999); “El Derecho del Trabajo frente a la globalización. ¿La estrategia de Job?”; en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV*, N° 113. Caracas.
- CARDENAS RIVERA, Miguel Eduardo (1997); “La reforma de la Seguridad Social colombiana: entre la competencia y la solidaridad”; en *La seguridad social en América Latina: ¿reforma o liquidación?* (AA.VV.); Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- CENTRAL LATINOAMERICANA DE TRABAJADORES –CLAT– (1994). “Movimiento de los Trabajadores y Ecología” (*por una ecología humana y una ecología social del trabajo humano*). Colección CLAT, N°5, Caracas
- CONVENIOS INTERNACIONALES DEL TRABAJO (1999); “Los derechos de los trabajadores en la era de la mundialización”; Universidad Central de Venezuela-Asociación Venezolana de Abogados Laboralistas, Caracas.
- DE LA FUENTE LAVIN, Mikel y OTXOA CRESPO, Isabel (1998); “Razón Financiera frente a Razón Social”; en libro del *XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Tomo 2; Panamá.
- DIAZ, Rolando y ENSIGNIA, Jaime (1997); “Sistema de seguridad social en América. Respuestas sindicales”; en *La seguridad social en América Latina: ¿reforma o liquidación?* (AA.VV.); Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- EL NACIONAL (1999); “No conviene reservar sólo al Estado la responsabilidad de la seguridad social” (entrevista a Leopoldo Puchi, ex Ministro del Trabajo); 7 de noviembre.
- _____ (1999); “Manejo privado de fondos de pensiones se aprobaría en segunda ronda de la ANC”; 7 de noviembre.
- _____ (1999); “Número de pensionados se incrementará 50% en el 2000”; 9 de noviembre.
- _____ (2000); “2,8 millones de amas de casa podrán exigir al estado su derecho a la seguridad social”; 6 de enero.
- _____ (2001); “La Constitución se hizo para evitar manejo privado de fondos de pensiones”; 22 de julio.
- EL UNIVERSAL (1998); “Pensiones en el tiempo”; 14 de abril.

- _____ (1999): “Cuánto rendiría un fondo de pensiones”; 11 de abril.
- _____ (1999): “El país no está preparado para aplicar el subsistema”; 11 de abril.
- _____ (1999): “Costo de la seguridad social será insostenible para el fisco”; 5 de noviembre.
- _____ (1999): “Seguridad Social quebrará al Estado”; 7 de noviembre.
- _____ (1999): “Ejecutivo apelará a nuevos impuestos para hacer frente a la seguridad social”; 11 de noviembre.
- FEBRES, Carlos Eduardo (2000); “Mitos y simplificaciones sobre la seguridad social venezolana”; en *La cuestión social en la Constitución Bolivariana de Venezuela* (AA.VV.); CENDES/UCV, Caracas.
- GALIN, Pedro (1991); “Empleo precario en América Latina”; en *La Flexibilización Laboral en Venezuela: ¿Nuevo nombre o nueva realidad?* (AA.VV.); ILDIS / Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- GARCIA, Carlos (1997); “La nueva Ley del Seguro Social en México: ¿una ley de consenso?”; en *La seguridad social en América Latina: ¿reforma o liquidación?* (AA.VV.); Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- LA RAZÓN (2000): “El proyecto de seguridad social es violatorio de la Constitución”; 31 de diciembre.
- MENACHO AGUILAR, Manfredo (1998); “La Reforma de la Seguridad Social Boliviana”; en libro del *XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Tomo 2; Panamá.
- MENDEZ CEGARRA, Absalón (2000); “Seguridad Social y Tercera Edad”; en *La Seguridad Social: Temas Puntuales en Venezuela – Cuadernos de Postgrado N° 13* (AA.VV.); Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCV/Fondo Editorial Tropykos, Caracas.
- MEZA SALAS, Marlon M. (2000); “La reforma de la seguridad social”; en *EL UNIVERSAL*; 25 de octubre.
- MIJARES ULLOA, Luis A. (1983); “Sociología de la Seguridad Social”, s/e, Caracas.
- MONEREO PEREZ, José Luis (1998); “El futuro del sistema de pensiones: sistema público y sistemas privados”; en *CIVITAS - Revista española de DERECHO DEL TRABAJO*, N° 89/ Mayo-Junio; Editorial Civitas, Madrid.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO –OIT– (1992); “Introducción a la seguridad social”; Ediciones Alfaomega, México.
- PASCO COSMÓPOLIS, Mario (1998); “La reforma de la seguridad social en el Perú”; ponencia presentada en el *Congreso Internacional sobre relaciones de trabajo y seguridad social: tendencias y desafíos*”; mimeografiado, Caracas.
- PAZOS, Luis (1997); “Mi dinero y las AFORES”; Editorial Diana, México.
- RAUSEO, Xiomara (1998); “La Seguridad Social del futuro: ¿Solidarismo o Individualismo?; en libro de las *Jornadas Internacionales “Diálogo Social y Desarrollo”*; Ediciones del Ministerio del Trabajo, Caracas.
- _____ (1999); “La Ley del Subsistema de pensiones”; en libro de las *XXIV Jornadas “J.M. Domínguez Escovar” sobre la Reforma de la Seguridad Social y de la Legislación del Trabajo*, Barquisimeto.
- _____ (1999); “La Seguridad Social en la actual Constitución: Reflexiones ante el proceso constituyente”; en *Reflexiones y propuestas en torno a la NUEVA CONSTITUCIÓN. Normativa Laboral y Seguridad Social* (AA.VV.); UCAB-ILDIS. Fondo Editorial Nacional: José Agustín Catalá editor, Caracas.
- REVISTA DINERO (1998): “Fondos de pensión: ¿retiro con garantía?”; 15 de diciembre.
- _____ (1998): “Pensiones a la medida de su ingreso”; 15 de diciembre.

- _____ (1998): “Características del sistema de fondos de pensiones latinoamericano”; 15 de diciembre.
- ROBLES R., Víctor R. (2000); “análisis crítico del discurso sobre política social”; en *La Seguridad Social: Temas Puntuales en Venezuela – Cuadernos de Postgrado N° 13* (AA.VV.); Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la UCV/Fondo Editorial Tropykos, Caracas.
- ROMERO MONTES, Francisco Javier (1998). “La discusión sobre la reforma de la seguridad social”; en libro del *XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*”, Tomo 2; Panamá.
- SAINZ MUÑOZ, Carlos (1998); “La Nueva Ley Marco del Sistema de Seguridad Social Integral”; Lito Jet, Caracas.
- SALMERON, Víctor (1999); “Seguridad Social es insostenible”; en *EL UNIVERSAL*; 10 de noviembre.
- SANCHEZ, Mario (1997); “Movimiento sindical y reforma previsional en Argentina”; en *La seguridad social en América Latina: ¿reforma o liquidación?*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- TAL CUAL (2001): “Informe de Gabinete Social frenó ley de seguridad social”; 4 de julio.
- TORO HARDY, José (1992); “Venezuela 55 años de Política Económica – 1936-1991 – Una utopía Keynesiana”; Editorial Panapo, Caracas.
- UZCATEGUI, Rafael (1989); “Financiamiento de la Seguridad Social”; Banco Central de Venezuela, Colección Premio Ernesto Pelizer, Caracas.
- VALLCORBA, Martín (1997); “La reforma de la Seguridad Social en Uruguay”; en *La seguridad social en América Latina: ¿reforma o liquidación?* (AA.VV.); Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- VALDES RODRIGUEZ, Alfredo (1998); “La reforma de la seguridad social en Iberoamérica”; en libro del *XIII Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Tomo 3; Panamá.
- VAZQUEZ VIALARD, Antonio (1996); “Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Tomo 2; Editorial Astrea, Buenos Aires.
- VENEGAS, Alejandro (1998); “Experiencia internacional en el fomento del ahorro a largo plazo, con énfasis en fondos de pensiones, fondos de inversión y seguros de vida, entre otros”; en *Ahorro a largo plazo – Visión y tendencias para el Siglo XXI* (AA.VV.); Asociación Venezolana de Ejecutivos, Caracas.