

# LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN IBEROAMÉRICA Y SUS PRINCIPALES RETOS

*Hugo Cifuentes Lillo<sup>(1)</sup>*

## I. RESUMEN

Este estudio describe las líneas de tendencias de los sistemas de pensiones, en su contexto de Seguridad Social, en los países iberoamericanos, en las últimas décadas, considerando las bases clásicas sobre las cuales se modelaron. Asimismo, y a medida que se efectúa el análisis tipológico, se presentan los principales retos que ellos enfrentan a mitad de la segunda década del siglo XXI.

El trabajo es una derivación del análisis más extenso y general realizado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS, acerca de las perspectivas de género en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica (2015)<sup>(2)</sup>. Así, conservando y siguiendo la base estructural y conceptual de ese informe, el autor presenta la realidad actual, de nuestros sistemas de pensiones, con especial referencia a la situación de Chile.

## II. CUESTIONES INICIALES

Los sistemas de pensiones pueden clasificarse de acuerdo con diversos criterios, entre ellos las condiciones de acceso a las prestaciones, la forma en que se organiza su financiación, el esquema por el que se regula el otorgamiento de

---

(1) Abogado, Doctor en Derecho. Director de la OISS en Chile, profesor de la p. U. Católica de Chile y de U. Diego Portales y uno de los directores de la Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.

(2) En particular, el estudio se desarrolla a partir del apartado sobre “La lógica de los sistemas de Seguridad Social y las desigualdades en la protección” [www.oiss.org](http://www.oiss.org).

beneficios, la obligatoriedad y según si su administración la realiza el Estado (directa o indirectamente) o entidades privadas.

Asimismo, es posible analizar todo sistema nacional, en función de lo que denominamos los factores claves (4): personas protegidas (universalidad subjetiva); prestaciones aseguradas (universalidad objetiva); financiamiento y, administración y gestión.

La extensión a toda la población (ciudadanos/residentes) es punto central de todo sistema, proclamado y reclamado por los instrumentos internacionales y que tiene consagración en la mayoría de las cartas constitucionales. A nivel supra nacional o regional, se plasma, hasta ahora, en el cada vez mayor número de convenios bilaterales o multilaterales de Seguridad Social<sup>(3)</sup>.

A nivel nacional la extensión se realiza a través de la incorporación de los trabajadores formales a los regímenes previsionales y con el apoyo de los programas de protección social, se avanza o se espera lograr la integración de los informales, como lo reclama la OIT.

#### IV. ACCESO A LAS PRESTACIONES

Según las condiciones de acceso a las prestaciones, los sistemas de pensiones pueden ser contributivos (llamado también esquema Bismarkiano o profesional), o no contributivos (denominado asimismo esquema Beveridgiano de tendencia a la universalidad). En los de carácter contributivo la principal fuente de financiamiento son las cotizaciones sobre el salario/remuneración/renta), y una de las condiciones de acceso a las prestaciones es el tiempo de contribución al sistema (continuidad previsional, eliminación de lagunas y alta densidad de aportes). En general, cuanto mayor es el tiempo de afiliación y la cuantía de las contribuciones, mayor es la prestación que se otorga. Respecto de los regímenes de capitalización individual, lo relevante será la cuantía del saldo y la rentabilidad de las inversiones efectuadas por los administradores.

En el enfoque no contributivo, por el contrario, el criterio predominante para el otorgamiento de las prestaciones está asociado con la residencia o ciudadanía, y ni la historia laboral ni las contribuciones al sistema determinan *per se* el acceso y el nivel de las prestaciones. En la práctica, en los diferentes países de la comunidad

---

(3) OISS: Ídem, vínculo convenio multilateral iberoamericano. Ver también capítulo respectivo en: Cifuentes, Arellano y Walker, Seguridad Social. Parte General y Pensiones. Sgto. Librotecnia, 2013.

iberoamericana, en la actualidad, es frecuente encontrar sistemas mixtos que combinan esquemas contributivo y no contributivo, ya sea en forma dual o en forma integrada. En Chile, en el año 2008, se introdujo el “sistema” de pensiones y aportes solidarios no contributivos “complementario del régimen de capitalización individual”, como un derecho para la mayoría de la población (Ley 20.225). Un reto no menor es la necesaria reforma del sistema chileno para enfrentar la alta desconfianza e inseguridad constatada en el sistema vigente, así como aspectos paramétricos trascendentes. Muchos plantean la necesidad de un nuevo pacto social para las pensiones (Comisión Asesora Presidencial de Pensiones, Propuesta B, 2015)

## V. FINANCIACIÓN

Atendiendo a la financiación, se distingue entre sistemas totalmente financiados (con aportes/cotizaciones), sistemas parcialmente financiados y sistemas sin fondos (no contributivos). En los sistemas totalmente financiados, los beneficios pensionales se pagan utilizando los activos acumulados en el plan de pensiones. En los sistemas parcialmente financiados, los beneficios pensionales se pagan, en una parte, con los activos acumulados y, en otra, con las contribuciones presentes de los trabajadores o con impuestos. En los sistemas denominados sin fondos propios o específicos, los beneficios pensionales se pagan con las contribuciones o con impuestos.

A los sistemas parcialmente financiados o sin fondos específicos se les suele denominar de reparto, o PAYG según sus siglas en inglés (*pay as you go*)<sup>(4)</sup>. Como se ha indicado, en los sistemas de reparto, las pensiones se financian con los aportes dirigido a los fondos de la Seguridad Social que realizan los empleadores y/o trabajadores activos y el Estado, pudiendo contar también con una reserva acumulada, que se genera cuando la recaudación por cotizaciones supera al gasto por prestaciones (capitalización parcial colectiva) y permite mantener el equilibrio financiero del programa durante un período de tiempo. Puede distinguirse, a su vez, entre sistemas de reparto puro, en los que el beneficio no está definido y depende del monto de las recaudaciones por cotización, y los sistemas de reparto asistido, que cuentan para su financiación con recursos tributarios adicionales, además de las cotizaciones sobre los ingresos de los afiliados cotizantes.

Los sistemas totalmente financiados se denominan también sistemas de capitalización. La modalidad más frecuente es la de capitalización individual, llamada

---

(4) Existen posturas que sostienen que un sistema fundado en aportes fiscales vía impuestos, implican un sistema de reparto, tal ha sido la posición de algunos miembros de la Comisión Asesora Presidencial de Pensiones de Chile ([www.comisionpensiones.cl](http://www.comisionpensiones.cl)).

así porque cada afiliado posee una cuenta individual en la que se depositan sus cotizaciones previsionales. Esta cuenta es administrada por una entidad financiera que invierte los fondos con el fin de obtener rentabilidades adicionales, y cobra una determinada comisión por su administración. Al término de la vida activa, el capital depositado en la cuenta le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión. Existen también sistemas de capitalización colectiva, en los cuales las aportaciones periódicas de los partícipes constituyen un fondo destinado a hacer frente al pago de pensiones cuando sus partícipes alcancen la edad de jubilación<sup>(5)</sup>. Generalmente, a estos esquemas financieros obligatorios de capitalización individual se suman los aportes voluntarios, que pueden provenir del afiliado directamente o de mecanismos que incluyen aportes convenidos con el empleador, vía acuerdos individuales o colectivos, que en Chile se integran el llamado sistema de cotizaciones y ahorro voluntario individual o colectivo.

Una alternativa intermedia entre capitalización y reparto la constituye el sistema de cuentas nocionales. Esquema que incorpora elementos estrictamente actuariales bajo la lógica del régimen de reparto. La contribución del trabajador es acreditada en una cuenta individual nocional (virtual), a la que se atribuye un rendimiento ficticio basado en una tasa de interés nocional (asociada con la evolución de distintos indicadores o con un índice combinado: precios, salarios, masa salarial, recaudación, equilibrio financiero o actuarial, PIB). En el momento del retiro, el trabajador obtiene una pensión basada en el saldo de esa cuenta y la esperanza de vida de su cohorte. Se incorpora así el principio de los sistemas de capitalización de una estrecha vinculación entre las cotizaciones y los beneficios, pero manteniendo un financiamiento que es básicamente de reparto, dado que no existe un fondo financiero (y que reconozca titularidad expresa del afiliado sobre sus cotizaciones) que respalde las prestaciones comprometidas. Como han señalado Vidal, Devesa y Lejárraga (2002: 153), la introducción de las cuentas nocionales en sistemas de reparto mejora la credibilidad política y financiera del sistema al ligar los cálculos de incrementos de las pensiones a señales objetivas de sostenibilidad macroeconómica (como el crecimiento de los salarios y de la productividad) y a las mejoras en las expectativas de vida. El sistema de cuentas nocionales se introdujo en Brasil en virtud de la enmienda Constitucional N° 20 de diciembre de 1998. En Chile, la denominada Propuesta B, del Informe Final de la Comisión Asesora Presidencial del Sistema Pensiones (2015), incluye en la parte estrictamente mixta de su recomendación la inclusión de las cuentas nocionales.

---

(5) Por ejemplo, planes cerrados de empresa, que en general, tienen poco alcance.

En el financiamiento de las pensiones en donde existe un conjunto de retos cuyo abordaje no pueden esperar, ya que se encuentra en riesgo la sostenibilidad de los sistemas, entre otros: disminución de la población activa versus incremento de los adultos mayores<sup>(6)</sup> y un retardo en la edad de ingreso al mundo del trabajo de los jóvenes. Adicionalmente, la tasa de cotización debe ajustarse al alza, en varios sistemas, como es el caso de Chile, 10 % de la remuneración/renta imponible de cargo del afiliado a la cuenta de capitalización individual.

Conviene, en todo caso, tener presente la estrecha relación entre los ingresos laborales y la cotización. Empleo formal con cotizaciones a la Seguridad Social sobre todos los ingresos, son una de las bases para pensiones contributivas alineadas o al menos de forma relativa con los ingresos de la época activa del pensionista. La evasión (no aportar por todos los ingresos), como la elusión (dejar fuera de la base cálculo de los aportes parte de las retribuciones), son retos de la adecuada recaudación y control de las contribuciones.

## VI. ESQUEMA DE OTORGAMIENTO DE BENEFICIOS

Atendiendo al esquema por el que se regula el otorgamiento de beneficios, se distingue entre sistemas de beneficio definido, sistemas de contribución definida y sistemas mixtos.

En los sistemas de beneficio definido la cuantía de la pensión está determinada por una regla basada en la historia de las cotizaciones del trabajador. La regla de beneficios se puede establecer en referencia al último ingreso (imponible) o a un período más amplio (por ejemplo, los cinco, diez o quince últimos años de contribuciones), que puede incluso llegar a abarcar toda la vida activa (con mecanismos de actualización), y tiene en cuenta también el número de años cotizados, exigiendo un periodo mínimo para tener acceso a la pensión. Existen observaciones a determinados regímenes en el contexto de nuestros países que consideran como ingreso base de cálculo de pensión a periodos más cortos que los enunciados e incluso incluyendo en esa base retribuciones monetarias por las cuales no se han efectuado aportes (ingresos no imponibles). Aspecto observable desde varias perspectivas, entre otras, de financiamiento y sostenibilidad del régimen de que se trate. Sin contar con el descrédito de esos regímenes excepcionales y privilegiados, en particular considerando la evolución (disminución) de la masa de

---

(6) Se sigue regulando la edad de pensión con parámetros que no se ajustan a la expectativa de vida y a un concepto actualizado de vejez. Por ejemplo, la edad ficta de vejez para pensionarse de la mujer se mueve entre los 57 (Colombia) y 60 años (Chile).

contribuyentes, que obliga a mayores transferencias fiscales para el cumplimiento del pago de las prestaciones en curso.

Las pensiones no contributivas pueden considerarse un caso particular de sistema de beneficio definido en los que no hay contribuciones y que, por lo tanto, se tienen que financiar con impuestos generales. En nuestro espacio regional, no se encuentra difundida esta fórmula salvo en relación con las rentas básicas de subsistencia para adultos mayores, pensiones puramente no contributivas. Ello, sin perjuicio de complementos solidarios para pensiones previsionales bajo un determinado nivel y para grupos o sectores de pensionados.

En los sistemas de contribución definida, la cuantía de la pensión se determina por el valor de los activos acumulados por un individuo durante su vida laboral incluidos los rendimientos generados por la inversión efectuado por el administrador (AFP, AFJP, AFORES, según el país de que se trate). Los beneficios pueden ser retirados de una sola vez (lo que escapa a las reglas generales de un sistema de pensiones)<sup>(7)</sup>, pueden recibirse mensualmente en la modalidad de retiro programado (en este caso, el monto de la mensualidad se calcula y actualiza periódicamente en función del saldo de la cuenta individual, la rentabilidad de los fondos y la expectativa de vida del afiliado<sup>(8)</sup>, lo que significa que el monto de la pensión varía cada año, disminuyendo con el tiempo), o pueden convertirse en una renta vitalicia transfiriendo los fondos previsionales a una compañía de seguros, que proporciona a cambio un ingreso mensual hasta el final de la vida del individuo. En los sistemas mixtos, la pensión generalmente está determinada por un esquema de contribución definida, pero se estipula un nivel mínimo de pensión equivalente a un beneficio definido mínimo, siguiendo el principio de solidaridad. En estos casos, el plan de pensiones suele exigir un tiempo mínimo de cotización o una edad mínima de retiro.

## VIII. OBLIGATORIEDAD Y LIBERTAD DE AFILIACIÓN

Puede distinguirse asimismo entre sistemas obligatorios y sistemas voluntarios. En los sistemas obligatorios, las personas incluidas en el ámbito de aplicación (por ejemplo, los trabajadores por cuenta ajena) deben afiliarse a un determinado

---

(7) Es necesario tener a la vista la reciente Ley peruana que permite retiro de fondos en determinadas condiciones de una sola vez, o ante eventos personales o familiares trascendentes.

(8) La determinación de la expectativa de vida, su variación al alza, influye en la cuantía de la pensión futura. En Chile, desde julio 2016, se encuentran en vigor tablas que en su aplicación impacta en torno a dos puntos porcentuales a la baja, de las pensiones de los nuevos pensionados del régimen de capitalización individual.

plan previsional y, salvo determinados límites, no pueden fijar libremente el monto de sus aportaciones, aunque en los regímenes de capitalización individual le es posible elegir el administrador, aspecto este que ya en determinados países se ha restringido, dejando ser absolutamente libre<sup>(9)</sup>. Para los trabajadores autónomos o independientes, no todos los sistemas encuentran normas que faciliten su incorporación obligatoria<sup>(10)</sup>. En los sistemas voluntarios no existe una obligación directa de participación para las personas, aunque de ordinario se contemplan mecanismos a través de los que se incentiva la participación, como deducciones impositivas. La tendencia como veremos, es a la existencia de regímenes contributivos obligatorios para todos los dependientes y que incluyen a independientes determinados y con libertad de incorporación a terceros (rentistas, amas de casa, hijos aún dependientes) que no califican en las denominaciones indicadas. Lo consistente en nuestro entender con un sistema de Seguridad Social es la obligatoriedad de afiliación y cotización al régimen contributivo general, y el reto es encontrar mecanismos para la concreción efectiva de las aportaciones. La complementariedad de mecanismos de recaudo de aportes, tanto para la Seguridad Social como de tributos, según el grado de desarrollo de ellos. Es el caso de Chile y la deducción de cotizaciones para sectores de independientes, en proceso de aplicación gradual, como se indicó.

## **IX. ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS**

Atendiendo a la administración de los fondos, se distingue entre los sistemas en los que el Estado administra en forma directa (sistemas de Administración Pública), y aquellos en los que se delega en empresas privadas (sistemas de administración privada). También es posible que la administración de la cuenta (registro, determinación y pago del beneficio) sea realizada por el gobierno mientras que las inversiones sean encargadas a entidades financieras privadas con reglas precisas. Tradicionalmente, los sistemas de pensiones en los países iberoamericanos han sido administrados por el Estado a través de entidades públicas o semi públicas (con o sin participación en sus gobiernos internos de representantes de los afiliados y patronos), pero desde que Chile introdujo un plan de contribución definida administrado por entidades privadas con fines de lucro y con financiamiento

---

(9) En el caso de Chile, por reforma del año 2008 (Ley 20.255), los nuevos afiliados (que inician su vida laboral), deben incorporarse obligatoriamente, por un periodo determinado, a una AFP definida (licitada por el sistema).

(10) En Chile a partir de 2008, determinados sectores de independientes están obligados a incorporarse, pero el proceso gradual de adscripción ya ha debido retrasarse en una oportunidad más allá de lo previsto inicialmente.

total del cotizante en 1981, cerca de una docena de países administran del mismo modo o de forma parecida parte de su sistema de pensiones, aunque informes recientes de la OIT, dan cuenta que ya varios ellos han revertido esos procesos, total o parcialmente<sup>(11)</sup>.

Algunos autores distinguen entre sistemas públicos y privados de Seguridad Social teniendo en cuenta, para evitar la ambigüedad y la carga ideológica que tienen esos términos, no solo la naturaleza privada o pública de la institución que los administra, sino también el régimen financiero y las reglas de definición de cotizaciones y prestaciones (Mesa-Lago, 2004: 27). Por lo general, los sistemas públicos son de contribución no definida (las cotizaciones totales aumentan con el tiempo según madura el sistema y envejece la población), beneficios definidos (determinados y garantizados por la Ley), régimen financiero de reparto sin reservas o de capitalización parcial colectiva (reserva parcial para el colectivo de asegurados), y Administración Pública (por el organismo del seguro social o por el gobierno central). Los sistemas privados tienen, por lo general, contribución definida (no debe aumentar en el tiempo), beneficios no definidos (su monto dependerá de la suma acumulada en la cuenta individual del asegurado según su salario y densidad de cotización, así como del rendimiento de la inversión y de un cálculo actuarial que tiene en cuenta su esperanza de vida al jubilarse), régimen financiero de capitalización plena e individual (cuenta individual propiedad del asegurado cuyo fondo se invierte) y, en la mayoría de los casos, administración privada (por entidades privadas con ánimo de lucro y dedicación exclusiva), aunque la administración puede ser también pública o mixta (Mesa-Lago y Márquez, 2006: 400).

Sobre los modelos de administración, suele incurrirse en miradas puramente ideológicas, como se indicó más arriba, pero ello es parte del debate ya que la estructura que asuma todo sistema debe considerar la realidad económica, social y de evolución histórica de cada país, cuidando sí de conjugar las variables económicas, con la necesidad de asegurar pensión conforme la dignidad de cada adulto mayor.

## **X. EL SISTEMA DE MÚLTIPLES PILARES Y EL PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL**

Los objetivos que persiguen los sistemas de Seguridad Social, habiendo tenido en sus orígenes uno definido y exclusivo: asegurar rentas sustitutivas a los asegurados, sin descuidar este, han ido variando. Podemos distinguir objetivos a

---

(11) Ver informe OIT en seminario de pensiones, Chile, 2015, [www.comisionpensiones.cl](http://www.comisionpensiones.cl)

nivel individual y a nivel colectivo o social. En lo individual, se persigue posibilitar una mejor distribución del consumo de las personas a lo largo de la vida mediante un sistema de ahorro/cotizaciones que permita la transferencia de recursos desde la etapa activa a la de vejez (en algunos casos de retiro), en la que se reduce o desaparece la posibilidad de generar ingresos (suavización del consumo)<sup>(12)</sup>. Por otra parte, protege ante las incertidumbres repartiendo el riesgo mediante la técnica del aseguramiento colectivo (seguro social), en que la comunidad de riesgo, es decir, los afiliados al seguro (futuros beneficiarios) reúnen características de edad, expectativas de vida, etc., de relativa similitud. En definitiva, la Seguridad Social tiene como primer objetivo asegurar rentas sustitutivas y o complementarias, de las que se dejan de percibir (en el caso en estudio por vejez) o porque no son suficientes (por ej.: asignaciones familiares por hijos a cargo).

Entre los objetivos sociales se encuentran el alivio de la pobreza, especialmente en aquellos grupos que no cuentan con cotizaciones durante su etapa activa por carecer de capacidad contributiva, y la redistribución del ingreso. Cuando priman los objetivos individuales de suavización del consumo y protección frente a las incertidumbres, los sistemas tienden a ser de naturaleza contributiva y a veces incluir un componente de contribución definida de capitalización individual o colectiva. Cuando los objetivos predominantes son la redistribución y alivio de la pobreza, los sistemas tienden a organizarse bajo el esquema de reparto con prestaciones relativamente uniformes, cuentan con financiamiento procedente de los impuestos generales y no requieren, de ordinario, largos periodos de contribuciones previas a los potenciales beneficiarios, al menos para pisos mínimos. Es la lógica seguida por los sistemas de reparto que se han ido haciendo deficitarios por falta de adecuaciones paramétricas, pero que adoptadas siempre requieren transferencias fiscales, al menos para aliviar la pobreza.

La multiplicidad de objetivos ha condicionado la conformación de los sistemas de Seguridad Social, que suelen articular diversos componentes o pilares a fin de conjugar los distintos objetivos con diversos instrumentos que tienen lógicas de funcionamiento, administración y financiamiento diferentes. Los cuales, en la práctica, por la conformación normativa adoptada llevan en más de un caso observable en la realidad de nuestros países, a que sectores beneficiados por programas de alivio a la pobreza (protección social) se mantengan al margen de la

---

(12) Ello, en cuanto en un momento “se reduce o desaparece la posibilidad de generar ingresos” en el plano programático, ya que en la realidad las personas, por el aumento de la esperanza de vida, condiciones del empleo, nivel de las pensiones y espacio permitido por la normativa de edad obligatoria o no de retiro, buscan o son requeridas a mantenerse laborando. Se convierte así la pensión en una de las fuentes de ingreso de la vejez (ficta), unida a los ingresos generados por seguir activo.

formalidad laboral, afectando así uno de los principios de todo sistema, la incorporación de los informales a la Seguridad Social previsional, conforme el principio de la universalidad subjetiva<sup>(13)</sup>.

El multipilarismo se refiere a la organización de un sistema de pensiones sustentado en un conjunto de pilares que persigan diversos objetivos, como forma de afrontar la dificultad que supone conciliar los objetivos individuales y sociales. En su conformación más básica, deberían existir al menos dos pilares, de forma que un primer pilar del sistema garantice el alivio de la pobreza y cierto nivel de redistribución, mientras que un segundo pilar cumpla con la función de seguro y ahorro, con el objetivo de suavizar el consumo mediante prestaciones que presenten una adecuada tasa de sustitución de los ingresos laborales. A estos se asocia en algunos sistemas un régimen voluntario.

En los últimos cuarenta años se planteado varios tipos de sistemas multipolares, los que han logrado diferentes formas de implementación con resultados diversos respecto del cumplimiento de sus objetivos aún en proceso de evaluación, ya que, como sabemos, reformas a los sistemas de pensiones requieren de procesos largos y graduales<sup>(14)</sup>.

Uno de estos sistemas es el Proyecto de Código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de Seguridad Social<sup>(15)</sup>, con tres pilares:

1. Un pilar básico, universal para todos, hayan o no aportado cotizaciones a un sistema de prestaciones, financiado con cargo a impuestos generales.
2. Uno segundo (profesional), financiado con aportes de empresas, trabajadores y autónomos, con prestaciones a quienes han desempeñado una actividad empresarial, laboral o profesional, y por tanto es contributivo.
3. Y un tercer pilar, libre, al que cada persona, cubierta o no por el segundo nivel, puede adherirse, separada e individualmente, de acuerdo con sus necesidades.

La organización del segundo pilar fue un tema muy controvertido en los

---

(13) A este respecto, conviene revisar la Recomendación 204, de la OIT (2015): “Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal.”

(14) Por ellos los sistemas de pensiones se conocen también, como sistemas de largo tiempo de acumulación de prestaciones vitalicias.

(15) Elaborado por la Universidad de Lovaina en 1977.

años 90, pues por una parte organismos como el Banco Mundial (BM), promovieron la adopción del sistema de cuentas de ahorro previsional, de contribución definida y administrado por entidades privadas, mientras que otros organismos, como la OIT y la AISS optaron por un sistema de beneficio definido, de reparto y administrado por entidades públicas.

El esquema del Banco Mundial (1994)<sup>(16)</sup>, contempla tres pilares:

- Un primer pilar público financiado mediante impuestos que mantenga a los mayores fuera de la pobreza y cuya función estribe en la redistribución;
- Uno segundo obligatorio, privado y totalmente capitalizado, con prestaciones estrechamente relacionadas con las contribuciones y cuya función sea el ahorro;
- Un tercer pilar voluntario para las personas que deseen ahorrar más.

En esta primera propuesta del BM de tres pilares, el elemento clave son las cuentas de ahorro individual, marginando a los trabajadores a quienes sus circunstancias laborales les impiden adaptarse al modelo. Se esperaba que la capitalización proporcionara un nivel aceptable de pensión a los trabajadores cuyo nivel salarial y regularidad en el empleo se adapta a la exigencia del funcionamiento de régimen, pues solo ellos pueden beneficiarse de la rentabilidad al largo plazo de la inversión de su ahorro. La exigua protección ofrecida por el nivel asistencial no alcanza a ofrecer una pensión; se limita a asegurar un mínimo. El pilar complementario de cuentas de ahorro individual es de menor garantía: la regulación de los fondos de pensiones de este pilar es menos rígida (Águila Cazorla, 2011: 515).

Este esquema, que constituyó la base argumental para muchas de las reformas de carácter privatizador realizadas en los años noventa, fue contestado de manera completa y sistematizada un lustro más tarde por la OIT y la AISS<sup>(17)</sup>.

La OIT promovió un sistema de pilares múltiples, en que los diferentes niveles de protección se coordinan con el objetivo de garantizar un nivel suficiente de ingresos en la vejez y de conseguir una mayor vinculación entre las prestaciones y cotizaciones, capaz de atemperar los efectos del diseño de pilar único configurado a través de prestaciones definidas y financiado mediante reparto. Estos pilares de la OIT son los siguientes:

---

(16) “Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento”.

(17) Informe “Social security pensions. Development and reform” (2000), dirigido por Colin Guillion.

- 1°: Asistencial, centrado en combatir la pobreza. Financiado por ingresos generales del Estado y con prestaciones sujetas a prueba de la necesidad.
- 2°: De prestación definida, contributivo, obligatorio a cargo del Estado, con tasas de sustitución entre 40-50% del salario medio de toda la vida laboral e indexado.
- 3°: De contribución definida, obligatorio hasta un determinado nivel, a cargo de instituciones privadas y con prestaciones en forma de rentas vitalicias.
- 4°: De contribuciones definidas, voluntario, sin límites y gestionado también por instituciones privadas.

El eje central del modelo son los pilares 2° y 3° contributivos, uno financiado a través del reparto y configurado mediante prestaciones definidas o por cotizaciones definidas teóricas (cuentas nocionales), y otro de ahorro individual, capitalizado a cargo de entidades privadas. La división de fuentes de financiación que implica esta propuesta de la OIT tiene por objeto mitigar los riesgos derivados del mercado financiero, fundamentalmente la indeterminación en la cuantía de la pensión que el libre juego de las inversiones puede ofrecer, y los riesgos derivados del sistema tradicional de reparto, al que se atribuyen inequidades redistributivas y una gestión deficiente, unido a cuestionamientos centrales por temas de sostenibilidad financieras, los activos cotizantes disminuyen, frente al incremento de los beneficiarios de prestaciones, rompiendo el equilibrio inicial, cuestiones estas a las que ya nos hemos referido como realidades que retan a futuro la estructuración de los sistemas. En cuanto a la gestión deficiente, generalmente a tribuida al hecho de ser llevada a cabo por entidades públicas o se mi pública y con intervención de los intereses sectoriales, corresponde que sea reconsiderada, al menos conceptualmente, conforme a los actuales criterios de gobernanza y gobiernos corporativos de las entidades de Seguridad Social.

Los pilares primero y cuarto refuerzan las garantías estructurales del modelo y amparan las necesidades de los sectores de población situados en los extremos. Por una parte, los trabajadores de menor nivel salarial que no logren constituir una pensión suficiente a través del pilar contributivo estarán protegidos por el pilar asistencial, mientras que los trabajadores cuyo nivel de ingresos permita dirigir parte de su renta a la consecución de una pensión de jubilación de mayor tasa de retorno pueden encauzar esta renta disponible a la inversión a través de un plan de pensiones voluntario.

Posteriormente, el Banco Mundial, impulsado por los resultados negativos en relación con la cobertura prestacional que se han observado en los países que habían aplicado alguna de las variantes de su primer modelo de pilares múltiples (en particular, regímenes de capitalización individual)<sup>(18)</sup>, ha elaborado una propuesta más compleja, con hasta seis pilares, cada uno de los cuales depende de un método diferente para acumular y administrar el dinero en un plan de pensión, y entre los que se incluye un pilar de reparto, con el que intenta adaptar el sistema a las necesidades de protección de los trabajadores que se habían visto desplazados por el funcionamiento del régimen capitalizado, agregando así un componente de solidaridad como garantía de funcionamiento del sistema. Los pilares son complementarios entre sí y sirven para asegurar que la mayoría de las personas en un país determinado cuenten con una pensión en la vejez:

- Pilar cero: planes de asistencia social, de financiamiento fiscal para ayudar a asegurar que los ancianos más necesitados no caigan en la pobreza.
- 1er pilar: relacionado con los ingresos. Sin financiamiento, con beneficios definidos del tipo “reparto” o pagos con cargo a los ingresos corrientes.
- 2do. pilar: Ahorros obligatorios. De contribución definida y financiamiento total.
- 3er. pilar: planes para trabajadores, donde la empresa fija un plan de ahorro para sus empleados, generalmente con contribución definida y financiamiento.
- 4to. pilar: planes personales y voluntarios en los cuales el individuo crea una cuenta de ahorro privada para depositar dinero adicional. A este plan podrían asociarse beneficios tributarios.
- 5to. pilar: plan familiar, donde se paga una pensión a los miembros de la familia sobrevivientes que no tienen empleo.

La OIT también ha evolucionado, y viene impulsando el denominado Piso de Protección Social (R202: Recomendación 202, de 2002), con el fin de garantizar un nivel básico de protección y, por lo tanto, de vida decente, a todos. Para esta iniciativa, un nivel básico de protección social significa acceso a transferencias

---

(18) En particular, en cumplimiento de las bases con que fueron diseñados y las expectativas generadas, en lo que sin duda ha influido los cambios demográficos y las condiciones de los mercados de trabajo.

y servicios sociales esenciales para los pobres y vulnerables. En el ámbito de su mandato, la OIT está encargada de promover el componente de transferencias del piso social, un conjunto básico de garantías esenciales a través de prestaciones monetarias que garanticen acceso universal a servicios médicos esenciales, apoyo a los ingresos y seguridad de ellos o de sustento. Este modelo se conoce también como de rentas básicas de subsistencia (RBS).

La R202 fue adoptada por la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas en abril de 2009. La OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS) lideran esta iniciativa, que cuenta con el apoyo de 19 agencias de la ONU y otros socios, como bancos de desarrollo, organizaciones bilaterales y organizaciones no gubernamentales. El Piso de Protección Social fue integrado posteriormente al Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2009. El Pacto ofrece un conjunto de medidas políticas concertadas a nivel internacional con el fin de construir un marco orientado hacia el empleo para el futuro crecimiento económico. Las siguientes son las recomendaciones específicas para ampliar la protección social:

- Establecer sistemas de transferencia en efectivo para los pobres, con el objeto de satisfacer sus necesidades inmediatas y de aliviar la pobreza.
- Instaurar una protección social adecuada para todos, con base en un “piso social” que incluya el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los adultos mayores y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para desempleados y trabajadores pobres.
- Incrementar la duración y la cobertura de las prestaciones de desempleo (junto con la aplicación de medidas para crear incentivos al trabajo adecuados que reconozcan las realidades actuales de los mercados laborales de cada país).
- Velar por que las personas desempleadas durante períodos prolongados mantengan el vínculo con el mercado de trabajo, por ejemplo, a través de actividades de desarrollo de competencias laborales para la empleabilidad<sup>(19)</sup>.
- Proporcionar prestaciones mínimas en países donde los fondos de pensiones o de salud ya no dispongan de una financiación suficiente

---

(19) Es el caso del seguro de cesantía chileno (Ley 19.728), que asocia el acceso a prestaciones de un fondo solidario (recursos fiscales y del empleador, al acceso a capacitación y puesto de trabajo.

que les permita asegurar una protección adecuada para los trabajadores, y examinar la forma de proteger mejor los ahorros de los trabajadores al diseñar los sistemas futuros<sup>(20)</sup>.

- Proporcionar una cobertura adecuada a trabajadores temporales y ocasionales.
- Revisar y adaptar los salarios mínimos.
- Fortalecer los sistemas de protección social existentes y sentar las bases de sistemas eficaces en países que acusan un retraso en cuanto a asegurar un régimen básico de protección social (piso social) para todos.

La recomendación también dice explícitamente que las estrategias de extensión de la Seguridad Social deben aplicarse a las personas que forman parte tanto de la economía formal como de la economía informal, deben apoyar el crecimiento del empleo formal la reducción de la informalidad, y han de ser compatibles con los planes de desarrollo social, económico y medioambiental de los países.

## **XI. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES**

Sin perjuicio de los retos descritos a largo de este informe, es necesario indicar que:

- La Seguridad Social es una obra de civilización del siglo XX y forma parte del acervo de nuestras sociedades y que se encuentra en constante mutación a objeto de cumplir con sus finalidades, en contextos económicos y sociales cambiantes.
- Los sistemas de Seguridad Social se han encontrado desde la década de los setenta del siglo pasado (crisis del petróleo) sujetos a cuestionamientos en cuanto la forma de estructurar sistemas nacionales, en atención a las diversas dificultades económicas no menores que ha enfrentado el mundo o determinadas regiones de este.
- El progreso logrado en materia de salud en sus diversos aspectos, ha

---

(20) Sistema de pensiones y aportes solidarios, en Chile, Ley 20.255, año 2008, definido jurídicamente como complementario del régimen de capitalización individual, en los hechos avanza a constituirse en el pilar principal.

traído consigo un aumento de las expectativas de vida y, por consiguiente, los modelos de reparto (en sus versiones clásicas) no han podido responder adecuadamente al incremento de pensionados y la larga vida que ellos alcanza. Unido ello, a una baja de la tasa de natalidad que afecta la población laboral activa, la que además se incorpora cada vez más tarde al trabajo y experimenta constantes cambios de empleo y períodos de vacancia en cotizaciones.

- Los modelos de capitalización individual, enfrentan sus propias crisis, entre otras de confianza, que han llevado en varios de los países que lo adoptaron a introducirles modificaciones o complementaciones, más o menos profundas, que están haciendo, al menos, variar su configuración inicial, sino su reemplazo, como ya ha ocurrido en algunos países.
- Los diferentes modelos de pilares desarrollados a partir de los años noventa, se encuentran en diversos países en proceso y con cambios, que cada vez se hacen más frecuentes, para adaptarlos a las nuevas realidades de la economía y la necesidad de cobertura a la población.
- La gobernanza de la Seguridad Social, en su aspecto inclusivo, debe resolver conforme las realidades nacionales la incorporación de los sectores informales, que en ciertas economías de nuestros países se encuentran en incremento.
- La movilidad laboral entre las naciones es cada día más frecuente, los pactos comerciales bio multilaterales, no incluyen, de entrada, consideraciones sobre la protección y conservación de los derechos sociales, frente a ello se implementan convenios específicos.

Con se ha indicado al inicio, no se pretende en este informe, ni con mucho, abordar todas las cuestiones/retos que enfrentan los sistemas nacionales de Seguridad Social por pensiones, en particular su ampliación a toda la población al menos en un piso mínimo. En todo caso, esperamos que hubiere quedado reflejado adecuadamente, la vitalidad de esta institución, soporte necesario de todo crecimiento y desarrollo económico en un estado democrático y social de derechos, que espera incluir a toda su población.

Santiago de Chile, Julio de 2016