

LOS NUEVOS ASPECTOS SENSIBLES EN LOS CAMBIOS Y REFORMAS QUE SE ESTÁN DANDO EN LA SEGURIDAD SOCIAL

DIEGO ALFREDO CHIENDA QUIROZ*

DORILA VALVERDE**

Sumario:

I. Una reflexión inicial. II. Sensibilidad a nivel social. III. Sistemas creíbles. IV. Principio de universalidad V. Sostenibilidad económica y disponibilidad de los sistemas. VI. Las opciones

En materia de Seguridad Social algunos paradigmas han sido reformulados, adaptados; para algunos especialistas estos cambios los vienen cuestionando por los resultados, pero lo cierto es que, además en este esquema se ha incorporado una nueva visión en el alcance económico y financiero de las pensiones, lo que ha originado el debate sobre los sistemas de reparto y los capitalización individual donde prevalece la participación del sector privado.

Un considerable sector de países aplicó una reforma de sus sistemas a partir de la década de los años noventa.

Tenemos que “más de la mitad de los países latinoamericanos han adoptado sistemas de capitalización individual obligatoria”¹. Claro, aunque no todos muestran un alcance integral y uniforme ni tampoco exclusivo. Los hay según desde aquellos que *sustitutivos* que han reemplazado al tradicional, como es el caso de Chile, Bolivia, México, El Salvador

(*) Abogado, miembro de AELE.

(**) Abogada por la Universidad Nacional de Trujillo.

1) Katharina Müller, “Las Reformas de Pensiones en América Latina y Europa oriental”. Estudios de la Seguridad Social Año 2003-Nº 92, pág. 10.

y Nicaragua; los *paralelos* que funcionan en Perú y Colombia, en los cuales subsiste el tradicional; el *mixto* en Argentina y Uruguay, en los cuales comparten escenario el sistema tradicional de reparto con el privado en base a capitalización individual².

Así apreciamos que en América Latina se han institucionalizado los sistemas de capitalización, con diversos alcances, sustituyendo a los de reparto, compartiendo alcances o bien con un alcance complementario, paralelo, mixto, entre otros.

En cambio en los países ex socialistas si comparamos las reformas estructurales en materia de seguridad social, se aprecia que en la gran mayoría, Hungría, Polonia, Letonia, Bulgaria, Croacia, Estonia y Macedonia se han aplicado sistemas mixtos a excepción de Kazakistan en el que se aplicó el sistema sustitutivo.

Un elemento importante que ha marcado el alcance y desarrollo de los sistemas, según Carmelo Mesa Lago, es la oportunidad en que aparecieron en América Latina. Por ello clasifica las reformas en sistema “pioneros”, “intermedios” y “tardíos”, atendiendo a la creación de los programas de reforma en el tiempo.

No obstante, nos parece que un elemento inicial integral no se ha considerado en el análisis global del cambio, pues la complejidad económica de los sistemas tradicional en el cambio nublaron los efectos que otras materias estaban influenciando en la seguridad social. Así, el contexto altamente inflacionario de los años ochenta, las devaluaciones, la presión de la deuda externa y los efectos sobre el empleo, dejaron ni siquiera en un tercer ni cuarto nivel de importancia, el desarrollo de la sociedad con el sistema tradicional y las particulares organizaciones nacidas en el tiempo, lo que en cada país presentaba antecedentes y líneas totalmente distintas. En el Perú los sistemas se centralizaron en uno solo, mientras que en Chile prevaleció la proliferación de Cajas o sistemas de acuerdo al sector o labor. En Argentina, se estructuró mayormente teniendo como pilar definitorio el esquema de la Administración Pública y del movimiento sindical.

Inclusive algunos países europeos como Alemania, Suecia, España, Suiza y Gran Bretaña han “ debido reconocer que su esquema- tradicional de seguridad social , basado en el Estado de bienestar- ha sido rebasado por la ruptura del sano punto de equilibrio ingreso- egreso, y por otros factores que al parecer no se pensaron o planearon adecuadamente en su surgimiento; el creciente número de pensionados, trabajadores parados, o sujetos improductivos entre otros , han propiciado la obligada búsqueda de nuevos esquemas de protección financieramente viables y factibles”³.

Ahora, tenemos un gran reto pues muchos de esos elementos y otros derivados tampoco se han tenido en cuenta en toda su magnitud en la reforma emprendida; son pues estos los que nos reclaman su parte en la reforma, pues se aprecia que la situación actual presenta también problemas que requieren pronta solución.

2) CARMELO MESA LAGO, AIOS, FIAP, 1998-2000-2001 Krishock e investigaciones propias, Cit. K.M. (1).

3) RUIZ MORENO Angel , Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Ed. Porrúa. 2002. pág. 565.

Es así que en el resultado de las reformas de los sistemas pensionarios promovidos por el Banco Mundial a inicios de la década de los años noventa, y la evaluación de la participación de entidades privadas en este ámbito, se aprecia la importancia que ha significado la consolidación de un fondo de ahorro interno cuya misión esencial es profundizar los esquemas de inversión sin tener que recurrir a fuentes externas.

Una de las metas de la aplicación de la reforma previsional, al concebirse el sistema fue que a la vez que se establecía una seguridad previsional pensionaria alejada de los embates e influencias políticas, se formara un fuerte y sólido mercado de capitales en base al ahorro interno, lo cual obviamente, podría eliminar o combatir el desempleo, el paro laboral etc. que está en debate la aparición de algunos conceptos que podrían estar marcando el futuro de la seguridad social, aspectos legados a materias ajenas a las tradicionales de recaudación, empleo, la proyección económica o financiera, etc.

Sin tratar de analizar y agotar el debate de esos elementos a que nos hemos referido y que ahora al parecer están repotenciando otros, cuyo antecedente era negado o de incidencia menor, creemos importante atender en esta breve ponencia los conceptos y términos más importantes que estarían diseñando una reflexión de fondo sobre la reforma de los sistemas previsionales, teniendo como marco lo ya recorrido y aquellos elementos que no se le ubicaron en el debido papel que les corresponde.

I. UNA REFLEXION INICIAL

Es necesario que se reflexione sobre los nuevos conceptos o consideraciones que están debatiéndose para estar al corriente de los fenómenos que producen y no incurrir en los mismos errores, o enriquecer nuestros sistemas con experiencias que están dando mejores y mayores resultados.

“Parece ser que, en definitiva, mercado y gobierno son dos sistemas imperfectos de acción, y quizás lo más aconsejable sería intentar hallar la combinación estratégica de ambos, de la acción pública y privada que optimice en cada caso el bienestar conjunto de la sociedad y que obtenga mayores logros con el menor costo posible, en beneficio de todos”⁴.

Quizás esto explica el por qué predomina en el mundo la tendencia a que los sistemas previsionales tengan algún componente de sistema mixto y además la consolidación de nuevos conceptos y materias que trataremos de sintetizar a continuación.

4) RUIZ MORENO Angel, Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Ed. Porrúa. 2002. pág. 568.

II. SENSIBILIDAD A NIVEL SOCIAL

Se parte para este concepto de revisar nuevamente el entorno social en el que se desenvuelve el sistema previsional, tanto en cuanto se refiere a las diferencias al aspecto económico de la sociedad en su conjunto como al nivel de ingresos y la perspectiva situacional en el tiempo.

En el caso peruano por ejemplo el subempleo parece no dejar su parte y permanece de manera invariable en los últimos 10 años. Asimismo, dentro del rango de más del 60% hasta el 70% se desenvuelve la pobreza en nuestro país en más del 60% de los departamentos.

De otro lado, los programas económicos no han tenido los resultados esperados ni en materia de ingresos ni en empleo, por lo que los sistemas previsionales no han ampliado el horizonte de atención; al contrario se aprecia una desaceleración del sistema, a pesar que existen sectores a los que penden abordar, como lo es el sector de independientes pero para los cuales los sistemas no han sido preparados pues en su concepción está el empleo formal, lo que hace que la administración, riesgos y demás aspectos no se apliquen por los riesgos que abarca.

Esa carencia de *sensibilidad* radica en que los propios países contribuyen a la marginación y a acrecentar los sectores de excluidos, al determinar en muchos sectores económicos que la seguridad social sea un derecho opcional, solo por el mero objetivo inmediatista de reducir aparentemente costos, lo que en verdad al desproteger a gran parte de la población, tiene un efecto inverso, pues eleva los costos de los países frente a ese sector desprotegido, frente a los que desarrollan otras actividades, a los que sus ingresos les permite gozar de pensiones en el retiro, o como afirma Darlomer D. Hoskins: “algunos países tienen sistemas financieramente sostenible, pero socialmente inaceptables, porque se ocupan de los ricos, y obviamente no de los pobres”⁵.

La sensibilidad a nivel social no es un concepto ligado a una tendencia socialista que en algunos casos es de nefasta recordación, sino más bien en nuestro concepto implica la necesidad de retomar dos elementos esenciales:

- a) Retomar el escenario básico dejado de lado al implementar los sistemas previsionales reformados y atender a la búsqueda de soluciones que procuren la incorporación de vastos sectores de la población, a los beneficios de la seguridad social pues es un derecho humano al cual debe acceder toda la población y no un derecho patrimonial de los que más tienen. En la mayoría de estos casos existen condiciones para esa incorporación, pero no se cuenta con el medio;

5) RUIZ MORENO Angel, Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Ed. Porrúa. 2002. pág. 568.

b) Racionalizar la participación estatal allí donde es materialmente imposible que el principio de universalidad se aplique a toda la población por múltiples factores. No sólo convertir al Estado en un aparato de asistencia social sino un impulsor de la conversión de las situaciones particulares de la población, con la finalidad de atender sí directamente aquellas franjas de extrema pobreza en las que es imposible una participación activa de las propias personas.

En ambas acciones si bien debe existir una participación estatal, nada impide que el sector privado participe en este empeño, pues estimamos que es inherente al reto de los tiempos, peor solos no podrían dar solución a esta realidad.

Una muestra de esta necesidad la encontramos en la clasificación que se maneja del modelo social europeo actual. Este ha desembocado en cuatro tipos de protección: la escandinava, la anglófona, la continental y la sureuropeo. Estas cuatro formas afectan a los cuatro elementos esenciales de los modelos: a) a la protección de las contingencias y acceso a la protección, b) a la estructura de las prestaciones, c) a los mecanismos de financiación y d) a la organización de la gestión.

En los países escandinavos se concibe la seguridad social como un derecho de los ciudadanos, al cual acceden todos y cuya protección básica alcanza a todos por igual. Los ciudadanos económicamente activos disponen de un segundo mecanismo complementario y obligatorio de protección⁶.

Finalmente cabe señalar que un aspecto sensible en materia de seguridad social, es considerar que “se debe dar protección no solo a los que tienen derecho”, sustentando que la seguridad social no solo sirve para que el Estado construya justicia social y paz social, teniendo en cuenta que debe calzar los ingresos de las cotizaciones con las prestaciones que se dan en un sistema de seguridad social, sino también tales acciones respondan a las necesidades propias de cada país”.

III. SISTEMAS CREIBLES

La credibilidad de los sistemas en uno de los conceptos que debe abordarse más aún en esta etapa de la evaluación de cambios de la reforma, pues la claridad en sus alcances, la *transparencia en su accionar* y el hecho de resaltar las bondades y ventajas que representa lo consolida.

Este constituye un concepto que se ha dejado de lado en el desarrollo de los sistemas previsionales, pues no se ha transmitido los derechos que otorga el sistema y el esquema posible aplicable a las personas.

Es por ello que en el futuro de la seguridad social se requiere que los países atiendan con mayor énfasis los temas siguientes derivados de este concepto:

6) Estudios de la Seguridad Social Año 2003 N° 91, pág.16.

- a) Que el cálculo de las pensiones sea difundido en base a datos ciertos, fáciles de entender.
- b) Que el sistema funciona si se aplica el esquema general y no solo una parte o lo que lo hace vulnerable. No asumir el sector privado las responsabilidades propias del sistema resta solidez al mismo, pero aún es derivar sus responsabilidades a terceros, sin tener mecanismos de protección seguros y confiables, por ejemplo nos referimos al tema de la participación de las compañías de seguros.
- c) Resta credibilidad que el sistema represente un costo al asegurado mayor del que recibe. Es por ello necesario que el sistema sea revisado y revitalizado en todo su escenario para que se racionalicen los costos. De no reflexionarse sobre este tema pasarán otros 30 años y solo un sector de la población habrá accedido a las prestaciones pensionarias.
- d) credibilidad también pasa por el filtro de difusión de la información y de estar atento a que ese sector que no alcanzará una protección sea atendida responsablemente por los gobiernos que asumieron la responsabilidad de brindar seguridad social bajo este nuevo cambio; de lo contrario se está incumpliendo con los asegurados en primer lugar, con los inversionistas probados, con la sociedad en su conjunto.

Se afirma que la credibilidad del sistema conlleva un concepto adicional que es el cariz *social* que tienen los sistemas de pensiones, lo cual los aleja de las pretensiones de ciertos sectores del ámbito bancario o financiero de incursionar en materia de seguridad social.

No dejará de inquietar en las próximas décadas este importante concepto que acerca más a las administraciones con los afiliados, más que si continúan como hasta ahora alejados. Pues este acercamiento no solo es tangible sino se debe plasmar en las recomendaciones legislativas que el tema requiere.

Así se evitará que la seguridad Social complementaria privada, debido a que responde a un sistema económico basado en la capitalización del ahorro individual, y sus beneficios solo son conocidos en el momento en que el riesgo social se realiza (vejez, muertes, invalidez etc). Así, si bien el valor de la prestación depende exclusivamente del valor acumulado de las contribuciones individuales o de los ingresos que las inversiones financieras propician a la entidad gestora de esos recursos, los cuales, por mala administración o factores económicos adversos, se pueden revelar como un engaño en el momento de la jubilación o muerte del asegurado, es aquí en donde los actores y el propio Estado deberán poner énfasis en la protección de los derechos de los afiliados a fin de que no se vean burlados. Es así que una auditoria de técnicos externos al sistema y al poder político le daría una mayor, oportuna y eficaz credibilidad, lo que se complementaría como una supervisión independiente técnico especializada y libre de influencias del poder político.

Es ahora importante recalcar las palabras de Daykin en 1995 cuando señaló que: “Es preciso que una instancia de responsabilidad pública regule y supervise de modo exhaustivo los sistemas de pensiones administrados o por el sector privado. La instancia reguladora también debe tener acceso a asesoramiento actuarial”⁷.

IV. PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD

¿Se debe replantear el concepto de *universalidad* considerado como meta o en verdad es un principio, pero que de ninguna manera puede constituir una meta?

Si partimos que uno de los factores exógenos a la seguridad social y que la afecta esencialmente es el nivel de empleo de los países. Debemos pensar que además de esa necesidad, incluso el sector de pleno empleo puede quedar al margen del sistema, si no se incorpora el concepto de reconversión, polivalencia o capacitación en otros oficios a los programas y planes laborales a corto mediano y largo plazo.

Cada vez con más fuerza gana terreno la idea de que manteniendo tal como está concebido el Principio de Universalidad, pasarán otros 30 años y la cobertura de la seguridad social no superará el 30 a 40 por ciento de la población.

La reflexión de fondo es que no debería ser viable mantener una concepción tradicional de este principio y que debe por tanto explorarse su adecuación a la búsqueda de resultados posibles y viables.

Obviamente la universalidad pasa por el análisis de los efectos que mantiene la seguridad social por cuanto depende esencialmente del desarrollo económico de los países. Para Alvaro Castro Gutierrez, “siendo los países en vías de desarrollo-que concentran la mayoría de la población mundial- los más numerosos, se puede afirmar que la universalización de la protección social queda, hoy en día, como una meta por alcanzar”⁸.

Dos problemas se anexan al resultado de esta evaluación, *uno básico* es la posibilidad de acceder a los sistemas de protección, peor aún es que los gobiernos, como sucede en el Perú favorezcan con normas legales absurdas que la seguridad social sea opcional, con lo cual la deficiencia de universalidad se agrava. Tal es el caso de los trabajadores del agro como el de las microempresas. Lo más adecuado hubiera sido mantener la obligación de buscar métodos de productividad y calidad y nichos de negocios productivos y activos en lugar de ir por lo más fácil, cortar derechos.

El otro problema es el de las menores y *deficientes prestaciones* en la seguridad social. En algunos casos por ser costosos o por que el propio Estado tiene la responsabilidad de cubrir el sistema reduce los beneficios a niveles deplorables, o bien por cuanto el financiamiento no permite proporcionar adecuadas prestaciones.

7) FIDEL FERRERAS ALONSO, Pág. 14, Revista de Relaciones Laborales Nº 10, Año XVIII-Mayo 2002. ED. La Ley - Madrid.

8) CHRISTOPHER D. DAYKIN, Estudios de la Seguridad Social, 1995, Nº 3-4, pág. 87-104.

Así la universalidad también pasa por definir soluciones sobre la financiación como sobre el recurso humano comprendido. La primera solución es inherente al sistema laboral imperante, a mayor permanencia y estabilidad del empleo mayores posibilidad de financiar un sistema que proporcione mayores prestaciones. En caso contrario vemos que como en el caso del Perú entre seis u ocho millones de personas tiene un ingreso mensual pero están al margen de la seguridad social.

Pero siendo complejo este tema, algunos aspectos deben de señalarse:

- a) Debe crearse un sistema que consolide todas las posibilidades de acceso a prestaciones en materia de pensiones.
- b) Las respuestas tradicionales o las innovadoras de capitalización individual no han respondido eficazmente a solucionar este tema.
- c) Definir el alcance de la protección y la estructura de las prestaciones.
- d) Determinar la organización de la gestión en base a capacidad instalada posible de compartir (municipios, entidades de salud etc.).
- e) Establecer sistemas de financiamiento en base a aportes individuales o mediante ayudas directas del estado en aquellos sectores totalmente desprotegidos, bajo condicionantes rígidos. La participación del sector privado y del Estado, gobiernos locales regionales y gobierno central son importantes ahora más que nunca.
- f) La inacción resta credibilidad al sistema.

Tal como se ha definido y mostrado, este tema de la universalidad, es uno de carácter social que compete a la sociedad en su conjunto por lo que no puede estar aislado del principio de solidaridad, el cual debe ser racionalizado, pero nunca excluido de esta materia. Es en todo caso *la nueva solidaridad* como un concepto que le da sostenimiento y acrecienta la credibilidad en el sistema.

V. SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA Y DISPONIBILIDAD DE LOS SISTEMAS

La sostenibilidad económica pasa también por un concepto de transparencia. Es quizás lo que más se ha desarrollado en materia de seguridad social, por los fracasos de los últimos 30 años.

Pero, teniendo en cuenta las tendencias actuales y futuras, mucho de lo que para algunos es una conquista se puede perder, ya que el empleo no es permanente, no está asegurado pues depende en muchos casos de factores exógenos a la seguridad social y lo que es peor ahora de los propios países.

Incluso los sectores formales pueden ser desactivados por una cuestión de polivalencia de especialidades o carencia de mano de obra adecuada o del nivel de capacitación que se requiera.

No son solo el empleo vigente ni el modelo de relaciones laborales los que definirán en el futuro el grado de éxito en materia de seguridad social, sino la capacidad de los sistemas tanto laborales como de seguridad social de adaptarse a los cambios y desafíos.

Nada podrá extrañar que en pocos años, si ya en verdad resulta necesario, las administradores de pensiones, brinden asesoría a los afiliados para que aporte sumas adicionales para favorecer una mejor pensión o bien tratar de revertir los épocas de desempleo. Obviamente esto debe llevar a aplicar comisiones diferenciadas o de rendimiento fijo, pero en este campo se debe ser creativo.

Otro concepto que no solo esta vinculado a la *sostenibilidad económica* del sistema es la *disponibilidad de los fondos*, concepto distinto a la tradicional tentación de los gobiernos de tomar los fondos.

Esto pasa también por una reflexión sobre la eficiencia del aparato estatal frente a la participación de entidades privadas o públicas; es otro concepto importante en estas reformas.

El concepto de disponibilidad de fondos es un elemento que está inmerso en la propia seguridad social y que es ajena al logro de mejores y mayores resultados sobre el fondo acumulado por inversiones que de seguro podrá proporcionar un acrecentamiento del fondo de jubilación, pero cuál es el costo o instrumentos con que cuenta el sistema para que las colocaciones, teniendo en cuenta determinados factores de permanencia en empleo, paro laboral, entre otros, permita acceder a pensiones de refugio o adelantada, lo cual puede, por su implicancia desmejorar las pensiones de aquellos no comprendidos en la medida. Esto implica que las inversiones deben realizarse en consideración a ciertos factores que deben determinarse.

Es así que las nuevas leyes o reformas que se den en materia de pensiones no deben dilatarse sino definirse con claridad y oportunidad para evitar la incertidumbre y la puesta en cuestionamiento del sistema.

Tenemos en el caso peruano por ejemplo una serie de afiliados que están en una situación compleja no definida, y ni el poder político la define con prontitud, ni el órgano supervisor define la solución, esto por cuanto no es autónomo.

VI. LAS OPCIONES

Estos y otros conceptos estarán el debate sobre el futuro de la seguridad social, pero lo importante es definirlos, detectarlos, pues cada país es diferente, y además blindar soluciones oportunas y eficaces que favorezcan el desarrollo de la seguridad, y que este a través de ese instrumento favorezca el desarrollo económico, social y político del país.

Siguiendo la clasificación de Alvaro Castro, con algunas precisiones el futuro de la seguridad social en materia de pensiones, no dejará de tener como esquema de trabajo lo siguiente:

- a) Un régimen obligatorio y contributivo de reparto, que proporcione un ingreso en sustitución en la vejez, relacionado con los ingresos en actividad hasta una alícuota máxima del último ingreso de referencia, el mismo que puede ser administrado por entidades privadas, públicas o mixtas;
- b) Un régimen obligatorio adicional de ahorro individual que sea complementario al anterior, el mismo que puede ser administrado por entidades privadas, públicas o mixtas;
- c) Un régimen adicional a los anteriores, de ahorro voluntario, el mismo que puede ser administrado por entidades privadas, públicas o mixtas;
- d) Dependiente del nivel de desarrollo o cobertura de los países puede implementarse una red de protección financiada con impuestos, para aquellos que no están protegidos por ninguno de los anteriores sistemas o solo parcialmente por ellos.