

La experiencia en Latinoamérica en el ámbito de las pensiones y jubilaciones como parte del sistema de seguridad social

Rivas T., Frank E.; Silva D., María F.

Recibido: 07-10-15 - Revisado: 25-10-15 - Aceptado: 18-02-16

Rivas T., Frank E.
Abogado.
Doctor en Ciencias Sociales.
Universidad de Los Andes, Venezuela.
frankrivas@ula.ve

Silva D., María F.
Especialista en Derecho Mercantil.
Universidad de Los Andes, Venezuela.
maria.silva@ula.ve

Este artículo tiene como objetivo fundamental describir la experiencia latinoamericana con la seguridad social y específicamente de las pensiones en Venezuela, a través de algunos elementos estructurales, como las reformas jurídicas y políticas así como del entorno económico. La seguridad social es quizá la principal garantía con la que cuenta un ciudadano en su vida laboral y al retirarse de ella. Se utilizó la metodología documental descriptiva. Entre los hallazgos más importantes destacan algunos elementos como la hibridación de los sistemas, la variable demográfica, incremento de la informalidad laboral, desigualdad social, como factores condicionantes de la gestión pública de las pensiones. Con la breve descripción de la experiencia de algunos países latinoamericanos, se pretendió dar un esbozo del contexto que envuelve el futuro del sistema de pensiones en la región.

Palabras clave: Seguridad social, pensiones, Latinoamérica, sector informal.

RESUMEN

This article's main purpose is to describe the Latin American experience in social security and specifically retirement plans in Venezuela, through some structural elements, such as legal reforms and political and economic environment. Social security is perhaps the main guarantee that a citizen has in their working lives and to withdraw from it. A descriptive and documental methodology was used. Among the most important findings highlight some elements such as hybridization systems, demographic variable, increase in labor informality, social inequality as determinants of public management of pensions. With the brief description of the experience of some Latin American countries, it was intended to give an outline of the context surrounding the future of the pension system in the region.

Keywords: Social Security, pensions, Latin America, informal sector.

ABSTRACT

1. Introducción

Desde finales de la década de los ochenta en Latinoamérica, se comienza a desarrollar procesos de cambios y transformaciones en lo que compete a la seguridad social. Algunos países latinoamericanos han experimentado crisis económica producto de la deuda externa e interna; además, el propio sistema de seguridad social, ha traído como consecuencia mayor pobreza y exclusión social. Para Gabriel Martínez (2006), ex Secretario General de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), el reto más grande para el sistema de pensiones en América Latina y el Caribe, entre otros aspectos, es la economía informal. Según, Martínez, algunos países tienen más del sesenta por ciento (60%) de trabajadores fuera del sistema de seguridad social y, aun cuando los trabajadores sí cotizan, en el mejor de los casos lo hacen la mitad de su vida laboral.

En este sentido, en América Latina y el Caribe hay mucha variabilidad y es importante comprender que la situación de cada país es relativamente independiente de la opción que se haya escogido para financiar el sistema (Bosch, 2013). Una manera resumida de explicar por qué la cobertura es tan baja en América Latina y el Caribe es que muy pocos trabajadores cotizan a un sistema de pensiones. La situación varía de país a país; sin embargo, un tema que también se debe tener claro para comprender el sistema de seguridad social es que sumado a que muy pocos trabajadores aportan, existe una variabilidad en términos de quiénes son los que lo hacen y la frecuencia de sus cotizaciones.

Seguramente, desde que se inició la crisis del Estado de Bienestar se ha ido constituyendo una seguridad social hacia la baja. Sucede de igual manera en los países desarrollados y se observa de modo más agudo entre los países del llamado Tercer Mundo. Ya son conocidas las deficiencias que han experimentado muchos ciudadanos con los sistemas de pensiones existentes. Un legítimo sistema de seguridad social desde un Estado de Justicia implica coherencia con políticas fiscales progresivas y no regresivas en la nación, “si la seguridad social se observa no desde el Estado de Bienestar social en declive, sino desde la puesta en práctica de un Estado de Justicia Social la tendencia general tendría que ser una política social centrada en la generación de empleo”. (Arrieta, 1998, p. 151).

Ahora bien, dado que el interés es estudiar la situación de esta garantía social ofrecida por algunos sistemas jurídicos latinoamericanos, y específicamente el caso de las pensiones y jubilaciones que en los últimos años han sido punto de evaluación gubernamental, se desarrolla una metodología de investigación documental descriptiva. Esta metodología es definida como el “estudio de problemas con el propósito de ampliar y profundizar el conocimiento de su naturaleza con apoyo principalmente, en trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos. La originalidad del estudio se refleja en el enfoque, criterios, conceptualizaciones, reflexiones, conclusiones, recomendaciones y en general, el pensamiento de los autores (UPEL, 2010).

2. Marco teórico referencial de la investigación

La reestructuración de la seguridad social bien sea de tipo estructural y/o institucional es un fenómeno que deviene de la globalización, y es sensible a las instituciones elementales del Estado. Todavía no está nada claro la relación entre la globalización y el trabajo remunerado. Pero, se tienen algunos datos que indican al menos tres tendencias: 1) que la concepción organizacional típica de la era industrial (horario fijo, especialización, fábrica, tiempo libre) se ha alterado; 2) que en nuestra época se abren múltiples opciones para el trabajo remunerado; 3) que de ser ciertas estas opciones, se derivan algunas consecuencias para la estabilidad política y para

la manera de organizar la relación entre gobernantes y gobernados (Romero C., 2001).

En este contexto Méndez (2004), expone un conjunto de factores considerados como causantes de los procesos de reforma llevados a cabo en varios países del mundo, principalmente en América Latina, entre los que destacan:

1. **Económicos y sociales.** En este grupo se incluyen los desequilibrios económicos, las elevadas tasas de inflación, la transnacionalización del capital, la eliminación de barreras al comercio mundial y los cambios en el mercado de trabajo que llevan consigo desempleo, informalidad laboral y flexibilidad en la relación laboral, todo lo cual produce un impacto gravísimo en los sistemas de protección social entre los que se encuentran: Disminución de la cobertura, exclusión social, elevación de costos, pérdida del poder adquisitivo de las prestaciones, entre otros.
2. **Administrativos y financieros.** Incorpora hechos relacionados con la revolución de las comunicaciones, tipo de sistemas y regímenes financieros aplicados, ausencia de reservas económicas, mala administración de recursos; mora en el cumplimiento de obligaciones y fraude y violación a normas jurídicas dispositivas de obligaciones y derechos.
3. **Demográficos y actuariales.** Se ubica en este grupo todo lo relacionado con la transición demográfica destacando el tema de la tendencia al envejecimiento de la población con sus secuelas de pasividad laboral, ausencia de contribución y mayores gastos en cuidado de la salud, lo que acarrea el planteamiento de disminuir beneficios e incrementar requisitos.
4. **Sociales e ideológicos.** Grupo que incluyen factores considerados subjetivos por cuanto están contaminados de apreciaciones personales fuertemente ideologizadas, como es el caso de la profundización de las desigualdades sociales (mayor pobreza, menor solidaridad, mayor exclusión social) y los ataques al intervencionismo estatal

Para entender estos cambios y dificultades, es necesario acotar cómo en la agenda mundial se han venido incorporando

algunos puntos, los cuales en el pasado, eran considerados de menor importancia, a éstos, se le da un valor fundamental a la incorporación de temas considerados previamente como ajenos al problema del poder, tales como ambiental, cultural y laboral. Agrega Lucena (2007), que lo laboral se refiere a las relaciones Estado-trabajadores-empresas en cuanto al mundo del trabajo, plantea ir al análisis de las políticas laborales, la seguridad social, el financiamiento de las pensiones, las relaciones entre los actores, el funcionamiento de los mecanismos de este campo todo esto en marco de una política social de Estado, tomando en cuenta las perspectivas que se avizoran y sus dimensiones nacionales e internacionales.

En este sentido, la política social ha sido definida desde varias perspectivas. Desde una perspectiva amplia Méndez (2004), define la política social como “el conjunto de decisiones y medidas de tipo legislativo, programático y administrativo, de carácter general o particular, definidas y ejecutadas por el Estado, orientadas al desarrollo multilateral tanto del individuo como de la sociedad globalmente considerada” (p. 154).

La definición contiene aspectos teóricos esenciales y factibles de ser operacionalizados en la práctica, en función de los fines del Estado, en su función social, a favor de los pobladores de un país como individualidad, y de la sociedad en general como colectivo, para lo cual debe apropiarse de los medios de tipo legislativo, programático y administrativo. Las medidas de tipo legislativa dan cuenta del marco legal, desde la Constitución y demás leyes, reglamentos, decretos y resoluciones, donde se enuncia la visión de un proyecto de país y una determinada concepción de Estado; las programáticas, se expresan en los diferentes planes programas, proyectos y acciones, dirigidas a cumplir los fines del Estado y la parte administrativa se corresponde con el marco institucional e instrumental, que va permitir el desarrollo de las acciones conducentes a la proporción de bienes y servicios a favor de un bienestar individual y colectivo.

2.1. Características de los sistemas de pensiones en Latinoamérica

A finales del siglo XX surgieron numerosos debates referente a la profunda crisis por la que venía atravesando América Latina,

esta región se ha caracterizado por: Desequilibrios económicos, aumento del desempleo e inflación, aumento de la proporción de la población viviendo en condiciones de pobreza y marginalidad, mal funcionamiento y mal manejo de los recursos destinados a la política social, exclusión de los grupos menos favorecidos, entre otros aspectos. Siendo en parte las causas más relevantes que han puesto en tela de juicio a los regímenes de jubilaciones y pensiones provocando reformas contraponiendo lo colectivo y lo individual, lo público y lo privado.

En este contexto Mesa-Lago (2004), desarrolla la dimensión estructural de las reformas de las pensiones de la seguridad social como debate internacional. En Latinoamérica se han caracterizado las reformas de este tipo, con una experiencia acumulada de tres décadas, ejerciendo una influencia importante en otras regiones del mundo.

A continuación, en el cuadro 1, se caracterizan los sistemas:

Cuadro 1

Características de los sistemas de pensiones de seguridad social públicos y privados

Características	"Públicos"	"Privados"
Contribución	No definida	Definida
Prestación	Definida	No definida
Régimen financiero	Reparto o capitalización parcial colectiva (CPC)	Capitalización plena e individual (CPI)
Administración	Pública	Privada o múltiple

Fuente: Elaboración propia con base en los datos aportados por Mesa Lago (2004)

Se evidencia que en las dos últimas décadas del siglo XX y principios del Siglo XXI, en América Latina se han registrado diversas reformas de regímenes de jubilación y pensiones con objetivos, estrategias, estructuras y participación de los actores sociales muy similares a casi todos los países, independientemente de sus economías, tasas demográficas y avance tecnológicos, estas

condiciones han sido tomadas como prerrequisitos para alcanzar niveles más avanzados de desarrollo económico.

Para La Fundación Sol de Chile (2013), en cuanto a los modelos de reforma; no hay un modelo único y universal de reforma estructural de pensiones, en América Latina hay tres modelos generales diferentes (sustitutivo, paralelo y mixto), con considerable variedad en sus características, aún dentro de un mismo modelo.

En general, los países han adaptado la reforma a sus condiciones financieras, económicas, sociales, políticas y de seguridad social; pero algunos han copiado un supuesto modelo universal que no puede funcionar debido a la falta de elementos esenciales. Por tanto, no es correcto proponer un sólo modelo de reforma en la región. Las futuras reformas deberían estudiar cuidadosamente la experiencia de los otros (sus aciertos y fallas), antes de escoger un modelo general y adaptarlo a sus peculiaridades.

En siete de los nueve países que han implantado la reforma, todos los asegurados se han pasado al sistema privado (Bolivia y México) o la mayoría de ellos se ha cambiado. Estos cambios no han sido necesariamente el resultado de las bondades del sistema privado, sino también de la obligación de mudarse, restricciones impuestas a la libertad de elección del asegurado, leyes e incentivos para promover el traspaso, y el tiempo de operación de la reforma.

Las reformas de pensiones deben de intentar alcanzar un equilibrio óptimo entre la libertad de selección y otras metas como el cierre del sistema público y la necesidad de tomar la edad en consideración a efectos acumulativos (Bosh, 2013).

2.2. Cobertura de la fuerza laboral

Ahora bien, el tema de la seguridad social, tras años de ser considerada como una formulación técnica, ha salido del discurso puramente económico y se ha convertido en un tema social. Gamarra (2014), explica que en este tema es necesario tomar en cuenta que la seguridad social nace en un momento muy especial en Europa, por medidas económicas y políticas como son los tributos. Es decir, fue posible pasar de un estado de necesidad como situación de riesgo de la población a un estado de bienestar a través de la seguridad social como sistema de protección contra

todos los riesgos. Esta constatación es fundamental para América Latina, en estas dos últimas décadas, ha tenido crecimiento económico pero no desarrollo expresándose en las desigualdades sociales.

En este sentido, las reformas de pensiones deberían incluir una meta de extender la cobertura, especialmente a grupos difíciles de incorporar (por ejemplo, trabajadores por cuenta propia, economía informal, entre otros), así como considerar la viabilidad financiera de otorgar pensiones asistenciales. Los altos costos fiscales de la reforma deberían balancearse con la necesidad de recursos para la protección social de los grupos de bajo ingreso. Las crisis económicas han afectado adversamente al rendimiento, así el rendimiento histórico promedio de Argentina y Chile hasta la mitad de la década de los noventa fue muy superior al rendimiento promedio posterior. Las oscilaciones del rendimiento envuelven un riesgo para los asegurados y pueden tener un impacto adverso en el monto de su pensión.

En este orden de ideas, Bosch en “Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe” (2013), expone que en la región conviven una rica variedad de sistemas. Antes de las grandes reformas de los años noventa, todos los países tenían sistemas de beneficios definidos en mayor o menor medida financiados. Luego de la reforma chilena de 1981, nueve países más pasaron a sistemas de contribución definida. Sin embargo, los sistemas de beneficio definido aún persisten, incluso en los países donde se reformaron.

Así pues, se tiene que en Chile, El Salvador, México y República Dominicana siguen existiendo de manera transitoria hasta su desaparición. En Colombia y Perú conviven de manera paralela (y permanente) con los sistemas de contribución definida, de tal forma que los trabajadores pueden elegir uno u otro. Y finalmente en Costa Rica, Panamá y Uruguay, están integrados con los sistemas de contribución definida, de tal modo que las pensiones que otorgan estos países son una combinación de beneficios derivados de ambos sistemas

En este sentido, el quid de la reforma del sistema de seguridad social de algunos de los países que componen a América Latina, apunta Mesa Lago (2004), deben redefinir el modelo de pensiones

a partir de los modelos básicos, esto es: En primer lugar, tomar en cuenta de manera diferenciada a los grupos de la población que no se han integrado al sector formal y en segundo lugar, considerar a los grupos de ciudadanos que pueden quedar desfavorecidos y desprotegidos por una decisión equivocada en la postura oficial del Estado.

Esto ha representado un gran desafío porque las desigualdades sociales han crecido y las políticas del subsidio en algunos países que han girado a la izquierda del espectro político como Venezuela mantienen una seguridad social a la baja por enfrentar el problema de una economía inflacionaria, además, producto de la crisis del Estado rentista, dejando al descubierto las fallas y deficiencias de la seguridad social como una tendencia generalizada en Latinoamérica. No obstante, en la actualidad se debe reconocer la creación de leyes de carácter eminentemente social que poco a poco tienden a mejorar el sistema de pensiones.

En concordancia con lo anterior, Venezuela posee el Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y otras Categorías de Personas que tiene por objeto garantizarles atención integral, a fin de mejorar y mantener su calidad de vida y bienestar social bajo el principio de respeto a la dignidad humana. También, garantizar a las personas contribuyentes, las prestaciones dinerarias que les correspondan, de acuerdo con las contingencias amparadas por este Régimen y conforme a los términos, condiciones y alcances previstos en la Ley Orgánica de Seguridad Social y las demás leyes que las regulan.

En este contexto, se puede afirmar que La Constitución venezolana de 1999, es garante de esos derechos, recogiendo todos los elementos que un sistema de previsión social debe tener, además como servicio público y obligación del Estado. Es extensiva a todos los venezolanos, abarca todos los ámbitos de la protección social, todos deben participar en su financiamiento aunque la no contribución no implica la exclusión, es único, sin sistemas paralelos, entre otras cosas más. Bajo este enfoque, todos los venezolanos, sin excepción, tienen la garantía de salud, vivienda, vejez, empleo y desempleo, viudedad, maternidad y paternidad. Entre las misiones más importantes y vinculadas al tema de las personas adultas mayores se encuentra Gran Misión

En Amor Mayor Venezuela, la cual surge por Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley como se indica seguidamente.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Gran Misión En Amor Mayor Venezuela

La misión Amor Mayor Venezuela, es una política del gobierno, creada a través del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley N^o 8694, según Gaceta Oficial N^o 39819, año CXXXIX, mes III, del 13 de diciembre del 2011, con la finalidad de asegurar la máxima protección, inclusión, igualdad, respeto, solidaridad y justicia social para las personas adultas mayores, especialmente para quienes viven en hogares cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo nacional (art 1, Decreto 8694).

Su ámbito de aplicación es en todo el territorio nacional; cuyos beneficiarios son las mujeres adultas mayores a partir de los 55 años de edad y hombres adultos mayores a partir de 60 años de edad. Se establece un régimen especial para la asignación de pensión de vejez, igual al salario mínimo nacional. Igualmente la misión Amor Mayor contempla una serie de programas a favor de las personas adultas mayores; entre otros: de distribución de alimentos, medicinas, bienes o servicios, recreativos y turísticos.

Cuadro 2

Sinopsis de los decretos y programas excepcionales y temporales para proporcionar prestaciones económicas a la población adulta mayor

Decretos y programas excepcionales y temporales para proporcionar prestaciones económicas a la población adulta mayor, por el IVSS			
Decreto o Programa	Fecha	Prestación-Cobertura	Requisitos e institución responsable
N ^o 4.269 Programa excepcional y temporal	10-02-2006	Pensión de vejez Mujeres de 55 años de edad y hombres de 60 años de edad	Tener acreditadas 700 cotizaciones, para la fecha de vigencia del decreto. El Estado asume el número de cotizaciones restantes, hasta 750
N ^o 7.401 Programa excepcional y temporal	Redición Decreto N ^o 4.269 30-04-2010. Vigencia del 01-05-2010 hasta el 31-12-2010 Duración 7 meses	Pensión de vejez Personas aseguradas, mujeres con 55 o más años de edad y hombres con 60 o más años de edad	Con 700 cotizaciones acumuladas, o entre 1 y 749, podrán solicitar la pensión de vejez. Personas aseguradas, hombres con 60 o más años de edad y mujeres con 55 o más años de edad, con 700 cotizaciones acumuladas, o entre una (1) y setecientos cuarenta y nueve (749) cotizaciones semanales

<p>Decreto N° 5.370 Programa excepcional y temporal</p>	<p>Febrero del año 2007</p>	<p>Pensión de vejez Cincuenta mil (50.000) mujeres mayores de sesenta y cinco (65) años de edad, venezolanas radicadas en el territorio nacional o extranjeras con residencia ininterrumpida en el país por un lapso no menor de diez (10) años.</p>	<p>Mujeres dedicadas a los oficios del hogar; desprovistas de atención y protección familiar; carentes de vivienda propia; con impedimento físico limitante de su actividad cotidiana; dependiente económicamente de otra persona; sostén del hogar y con personas bajo su dependencia. Que no perciban pensión, jubilación u otra asignación económica de carácter público o privado.</p>
<p>Decreto N° 5.316 Programa excepcional y temporal</p>	<p>Abril del 2007</p>	<p>Asignación pecuniaria periódica igual al sesenta por ciento (60%) del salario mínimo urbano vigente. Cien mil (1000.000) personas venezolanas o extranjeras, mayores de setenta (70) años de edad, que residan en el territorio nacional</p>	<p>Personas que se encuentren en algunos de los siguientes estados de necesidad: desamparo familiar; carencia de medios de subsistencia; carencia de habitación; discapacidad diagnosticada; dependencia familiar; ser jefe o jefa de familia en estado de necesidad Las responsabilidades de registros y calificación se le asignaron al Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social y el de Participación y Protección Social.</p>
<p>Decreto 7.402</p>	<p>30 de abril de 2010</p>	<p>Pensión de vejez veinte mil (20.000) campesinos y campesinas, pescadores y pescadoras que hubieran cumplido sesenta (60) años de edad en el caso de los hombres y cincuenta y caso de las mujeres.</p>	<p>La responsabilidad de identificación y la información correspondiente a los campesinos y pescadores beneficiarios, se le asignó al Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras</p>
<p>Decreto N° 8694 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Gran Misión En Amor Mayor Venezuela</p>	<p>13 de diciembre del 2011</p>	<p>Asignación de pensión de vejez, igual al salario mínimo nacional. Programas: distribución de alimentos, medicinas, bienes o servicios, recreativos y turísticos. Su ámbito de aplicación es en todo el territorio nacional; cuyos beneficiarios son las mujeres adultas mayores a partir de los 55 años de edad y hombres adultos mayores a partir de 60 años de edad</p>	<p>La responsabilidad de la transferencia económica le corresponde al IVSS Adscripción a la vice Ministerio de la Suprema Felicidad</p>
<p>N° Decreto N° 6.660</p>	<p>30 de marzo de 2009</p>	<p>Pensiones de vejez que otorga el seguro social se homologan al salario mínimo</p>	<p>Institución responsable el IVSS</p>

Fuente: elaboración propia a partir de los diversos instrumentos jurídicos y análisis hecho por Rojas

La sinopsis de los decretos y programas excepcionales y temporales para proporcionar prestaciones económicas a la población adulta mayor, permite apreciar los avances, retrocesos y contradicciones jurídicas en materia de protección social a las personas adultas mayores.

En cuanto a las pensiones contempladas por la previsión social, de tipo contributivas otorgadas por el seguro social se suman las de tipo asistenciales, no contributivas, con cobertura nacional, estatal o regional y municipal o local, cuya representatividad institucional, está bajo la direccionalidad del Instituto Nacional de los Servicios Sociales (INASS), organismo que regula el Régimen Prestacional del Adulto Mayor y otras Categorías de Personas. Desde el año 2007 y en especial en el año 2011 con la creación de la Gran Misión en Amor Mayor el Estado venezolano ha venido implantando algunas medidas de carácter social que les ha permitido a la población no cotizante al seguro social optar por la pensión de vejez y otros beneficios a través de este régimen pensional contributivo, que debió asumirse a través del INASS; y esto es lo que ha hecho que aumente el número de pensionados que reporta el IVSS.

A juicio de Méndez (2012), la coexistencia de ambos régimen (pensiones contributivas y no contributiva) es positiva, pero su desenvolvimiento sin criterio técnico alguno y sin disponibilidad financieras para honrar compromisos presentes y futuros, a la sola expensa de la renta petrolera, puede constituirse "(...) en un polvorín que puede estallar en el momento menos pensado" (p. 117). Obviamente, no se critica el hecho de que se haya incorporado a la seguridad social un amplio contingente de personas que al llegar a determinada edad, haya cotizado o no, requiera de una pensión, ya que eso constituye un derecho inalienable de todo ser humano, y es deber del Estado extender la cobertura de la

seguridad social a toda la población sin discriminación alguna. “La esencia del asunto radica en el hecho de que, una política de tal naturaleza requiere y exige de sus promotores el establecimiento de criterios técnicos y sobre todo de la constitución de fondos de financiamiento cuyas fuentes puedan ser fiscales, de contribución directa o no, o ambas, como precondition de sustentabilidad y permanencia en el tiempo” (Rojas, 2016, p.121).

En el contexto regional, los obstáculos se extienden, para la Fundación Sol del Estado Chileno (2013), si una persona no cuenta con una pensión suficiente para llevar a cabo una vida normal que le permita participar activamente de la vida política, social y cultural o si el monto de esa pensión depende completamente del desempeño que tuvo en el mercado a lo largo de su vida, a esta persona el Estado no le está asegurando su ciudadanía.

Sin embargo, a pesar de que para las políticas públicas la seguridad social constituye un pilar fundamental de la acción del Estado, la situación de la seguridad social deja mucho que desear, ya que se ha mantenido el crecimiento del sector informal y el estancamiento del mercado laboral. Por tanto, se considera incuestionable desarrollar revisiones críticas del sistema de pensiones en estos tiempos, aunque resulte un trabajo arduo porque en el estudio de los fenómenos sociales es el devenir del tiempo que indica el éxito o fracaso de una determinada política social.

A continuación, según lo expuesto por Mesa Lago (2004), en La Revista Nueva Sociedad, se resume la experiencia sobre las pensiones y jubilaciones en Latinoamérica:

Cuadro 3
Características del sistema de pensiones en América Latina para el 2003

Modelo	País y fecha de inicio	Sistema	Contribución	Prestación	Régimen Financiero	Administración
Sustitutivo	Chile mayo 1981 Bolivia: mayo 1997 México: sept. 1997 El Salvador: mayo 1998 Nicaragua: 2003 Rep. Dominicana: mayo 2003	Privado	Definida	No definida	CPI	Privada
Paralelo	Perú: junio 1993 Colombia: abril 1994	Público o privado	No definida definida	Definida No definida	Reparto CPI	Pública Privada Pública
Mixto	Argentina: junio 1994 Uruguay: abril 1996 Costa Rica: mayo 2001 Ecuador: enero 2003	Público y privado	No definida Definida	Definida No definida	Reparto CPI	Pública Múltiple

Fuente: Elaboración propia con base en los datos aportados por Mesa Lago (2004)

En resumen, y desde esta óptica y atendiendo a las convicciones políticas de cada Estado, algunos de los países de la región han establecido tres modelos distintos de seguridad: A. El chileno: (seguido por México, Bolivia, El Salvador, y Nicaragua), donde el carácter privado de la seguridad social se impone sobre lo público. B. El colombiano y el peruano que mantiene paralelamente la existencia del sistema de reparto y el de ahorro individual para que cada quien opte por el que considere conveniente. C. El uruguayo (seguido por Argentina y Costa Rica) que combina ambas modalidades y se le denomina "sistema mixto".

La experiencia de Latinoamérica (con ciertos matices, por ejemplo en Brasil), con la transmisión intergeneracional de la pobreza y la relación existente entre otras distintas variables

como fiscalidad, inflación, demografía, y pensiones, para prevenir las crisis en los sistemas de pensiones, radica en que si por ejemplo, el porcentaje de pasivos supera un determinado índice, pueden incidir sobre las pensiones, si la inflación sube, influye sobre el rendimiento del fondo de pensiones. La fiscalidad debe mantenerse como proveedora de recursos económicos al sistema público de prestaciones sociales y cualquier incremento o reducción debe traducirse en una modificación de los derechos sociales (Rivas y Villasmil, 2015, p. 173).

Ahora bien, un comentario especial, merece el caso cubano, por los cambios experimentados en la seguridad social, según Pérez y Gutiérrez (2003), durante el período de 1990-2002, los beneficiarios se han incrementado en más de doscientos ochenta y nueve mil personas (289.000). De acuerdo a la tasa de crecimiento anual de los afiliados los crecimientos sostenidos son de tres por ciento (3%). Mientras que en la segunda mitad de la década los crecimientos son muy discretos, existiendo una tasa negativa en el año 1999, en el que no se incorporaron nuevos pensionados e incluso hubo bajas del sistema. En Cuba la situación demográfica, así como las transformaciones sociales y económicas experimentadas en los últimos años de los noventa (siglo XX), han señalado nuevos caminos que debe trazar la seguridad social a fin de lograr una vida más plena e integrada a la sociedad de todos los beneficiarios. A partir de lo anterior se recomienda a los especialistas encargados de diseñar las políticas de seguridad social tener muy en cuenta el comportamiento de estas variables.

El sistema de seguridad social cubano está siendo rediseñado para afrontar el reto de la transición demográfica, para esto se creó en el 2003 el Instituto Nacional de Seguridad Social, con el objetivo de prestarles una atención más personalizada al anciano jubilado. Las personas de 60 años y más en Cuba representan el catorce coma cinco por ciento (14,5%) del total de la población y se considera que para el año 2025 esta estructura se incrementará hasta veinticinco por ciento (25%). Esto constituye sin duda un

reto para el sistema de pensiones cubano (Álvarez, 2002).

Con la crisis económica de los años noventa y hasta la actualidad, el poder adquisitivo del peso cubano ha disminuido y los precios de productos y servicios se mantienen elevados para los ingresos percibidos. En adición, la tasa de cambio se mantiene alta (26:1) y la población se ve obligada a satisfacer algunas de sus necesidades básicas en diferentes mercados que venden tanto en moneda nacional como en divisa.

Sin embargo, en un contexto general para muchos trabajadores arribar a la edad de retiro constituye un momento de decisión acerca de la situación de sus futuros ingresos, pues tienen que decidirse entre su salario y la nueva fuente de ingresos proveniente de las pensiones. Esto muchas veces es un elemento clave para continuar en el puesto laboral, a veces esperando mejoras salariales que tributen una pensión de mayor cuantía.

La seguridad social es al mismo tiempo un programa de ahorro (forzoso) de cara a la jubilación, es decir, un programa de seguros, y un programa de redistribución (...). "Si, por otro lado, concebimos la seguridad social como un programa de redistribución, cabe suponer que la justicia dicta que reciban relativamente mayores pensiones los que se encuentran en peor situación; los pobres deberían recibir más de lo que hubieran aportado previamente" (Stiglitz, 1998, p. 372).

En este sentido, y con la intención de resumir las variantes que son predominantes en el estudio e implantación de un régimen de pensiones eficiente en Latinoamérica, se citan, según Mesa-Lago (2004), las once lecciones estructurales más importantes, con base en la experiencia latinoamericana.

Así se muestra a continuación en el Cuadro 4:

En suma, se puede apuntalar la complejidad que ha significado

Cuadro 4
Lecciones estructurales sobre pensiones en América Latina

Lecciones	Reformas estructurales
MODELOS DE REFORMA	No hay un modelo único y universal de reforma estructural de pensiones. En América Latina hay tres modelos generales diferentes (sustitutivo, paralelo y mixto) con considerable variedad en sus características, aún dentro de un mismo modelo. En general, los países han ajustado la reforma a sus condiciones financieras, económicas, sociales, políticas y de seguridad social; pero algunos han copiado un supuesto modelo universal que no puede funcionar debido a la falta de elementos esenciales. Por tanto, no es correcto proponer un sólo modelo de reforma en la región. Las futuras reformas deberían estudiar cuidadosamente la experiencia de los otros (sus aciertos y fallas), antes de escoger un modelo general y adaptarlo a sus peculiaridades.
LIBERTAD DE ELECCIÓN Y CAMBIO AL SISTEMA PRIVADO	En siete de los nueve países que han implantado la reforma, o bien todos los asegurados se han pasado al sistema privado (Bolivia y México) o la mayoría de ellos se ha cambiado. Estos cambios no han sido necesariamente el resultado de las bondades del sistema privado, sino 3 también de la obligación de mudarse, restricciones impuestas a la libertad de elección del asegurado, normas legal e incentivo para promover el traspaso, y el tiempo de operación de la reforma. Las reformas de pensiones deben de intentar alcanzar un equilibrio óptimo entre la libertad de selección y otras metas como el cierre del sistema público y la necesidad de tomar la edad en consideración a efectos acumulativos.
COBERTURA DE LA FUERZA LABORAL	Aunque las comparaciones antes y después de la reforma son imposibles o muy difíciles, los estimados basados en los afiliados indican un incremento de la cobertura en cuatro países (en Chile se observa una reducción con base en contribuyentes activos), estancamiento en dos y reducción en dos. Pero basado en los contribuyentes activos, la cobertura disminuye a la mitad, comparado con la cobertura basada en afiliados. En los últimos 20 años, América Latina ha experimentado una creciente informalidad de la fuerza laboral, que se está agravando con la transformación del mercado de trabajo (flexibilización laboral) como efecto de la globalización y la creciente competencia mundial. La seguridad social no se ha ajustado a esos procesos y debe hacerlo, porque probablemente continuarán y afectarán negativamente a la cobertura. Las reformas de pensiones deberían incluir una meta de extender la cobertura, especialmente a grupos difíciles de incorporar (por ejemplo, trabajadores por cuenta propia), así como considerar la viabilidad financiera de otorgar pensiones asistenciales. Los altos costos fiscales de la reforma deberían balancearse con la necesidad de recursos para la protección social de los grupos pobre y de bajo ingreso.
PAGO DE CONTRIBUCIONES	La propiedad de la cuenta individual y la relación estrecha entre la contribución y el nivel de la pensión, no han resuelto los problemas de evasión y mora. De hecho, en siete países aproximadamente la mitad de los afiliados no son contribuyentes activos, una proporción que cae a una tercera parte en Argentina. La mayoría de las reformas ha eliminado o reducido la contribución del empleador y aumentado la del trabajador, lo cual puede generar desincentivos para el cumplimiento. <i>Se necesita más investigación sobre las causas de éste y para diseñar remedios adecuados, pero las reformas de pensiones deben evaluar con cuidado la eliminación o reducción de la contribución patronal para evitar aumentar el peso financiero sobre los asegurados (o el costo fiscal) y sus efectos adversos.</i>
COMPETENCIA	Para que funcione la competencia se requiere que haya un número adecuado de administradoras, pero esto depende del tamaño del mercado de asegurados. Los países más grandes que tienen muchos asegurados (México y Argentina) son los que tienen más administradoras; por lo contrario, en los países pequeños con pocos asegurados (Bolivia y El Salvador), sólo operan dos administradoras. El gobierno de Bolivia dividió entre dos administradoras a todos los asegurados, con base en su domicilio, y no se permitieron cambios entre las dos hasta fines de 2002, por lo que no ha habido competencia. Inicialmente las administradoras proliferan, pero más tarde se fusionan y su número se reduce. Aun en

	<p>los países que hay un número adecuado de administradoras, existe una alta concentración de asegurados en las tres mayores y la tendencia es creciente. Donde existen sólo administradoras privadas hay también mayor concentración que donde hay administradoras de naturaleza múltiple. <i>Los países pequeños deberían tener cuidado en copiar mecánicamente las reformas de países grandes ya que corren un alto riesgo de que no funcione la competencia.</i></p>
<p>COSTO ADMINISTRATIVO</p>	<p>El costo total toma entre 18% y 45% de la deducción total sobre el salario. La prima por invalidez y muerte es el componente menor del costo y ha tendido a descender (excepto en dos países), mientras que la comisión para administrar el programa de vejez es el componente mayor y se mantiene alta y no ha disminuido significativamente en la mayoría de los países. Las causas del alto costo administrativo son el mercadeo, la publicidad y las comisiones pagadas a los vendedores. La fijación del costo administrativo como un porcentaje del salario no crea incentivos para reducirlo y el Estado no ha querido o podido controlarlo.</p>
<p>ACUMULACIÓN DE CAPITAL Y AHORRO NACIONAL</p>	<p>La acumulación de capital ha sido notable pero varía en los nueve países de acuerdo con el tiempo de funcionamiento de la reforma y otros factores. En 2002 alcanzó 56% del PIB en Chile, el país con la reforma de más larga data (22 años), y de 5% a 16% en los otros países (1% en Costa Rica debido a que el sistema comenzó en 2001). Si la tendencia histórica continúa habrá un crecimiento del fondo y de su porcentaje respecto al PIB. Pero el impacto en el ahorro nacional debe ser medido anualmente subrayando el costo fiscal a la acumulación de capital. Tres estudios sobre Chile, el único país que tiene un largo periodo para sustentar el análisis y cuya reforma ha sido una de las más exitosas, concluyen que el balance neto ha sido negativo (desahorro) en los primeros 16 años. <i>Estos resultados aconsejan no emprender la reforma de pensiones con el objetivo central de incrementar el ahorro nacional, otras deben ser sus metas.</i></p>
<p>COSTO FISCAL</p>	<p><i>El costo fiscal resulta de tres responsabilidades del Estado: el déficit del sistema público, el bono de reconocimiento y la pensión mínima;</i> además algunos países ofrecen garantías estatales adicionales. Existe una disyuntiva entre reducir el costo fiscal y el bienestar de los asegurados. El costo fiscal mayor ha ocurrido en Chile, que también tiene las condiciones más liberales en beneficio de los asegurados; por lo contrario el costo fiscal más bajo se ha registrado en Bolivia y Perú.</p>
<p>DESARROLLO DEL MERCADO DE CAPITALES Y DIVERSIFICACIÓN DE LA CARTERA</p>	<p>El estudio más serio hecho sobre Chile concluyó que la reforma de pensiones ha ayudado a que los mercados financieros sean más líquidos y maduros, así como que la evidencia empírica coincide con el supuesto de que la reforma ha contribuido al desarrollo del mercado financiero y una cartera más diversificada, pero advirtió que no existía prueba fehaciente de que la reforma fuese el factor decisivo. Existe aún poca diversificación de la cartera de inversión del fondo de pensiones.</p>
<p>RENDIMIENTO REAL DE LA INVERSIÓN</p>	<p>El rendimiento real anual promedio desde el inicio del sistema hasta fines de 2002 fue alto en Bolivia y Uruguay (17% y 15%), mediano en Argentina, Chile y México (10%) y en los otros países fluctuó entre 6% y 8%. Estas cifras son el rendimiento bruto, sin descontar el costo administrativo, por lo que el rendimiento neto es entre 0,2 y 2,4 puntos porcentuales inferior. Las crisis económicas han afectado adversamente al rendimiento, así el rendimiento histórico promedio de Argentina y Chile hasta la mitad de la década de los 90 fue muy superior al rendimiento promedio posterior. <i>Las oscilaciones del rendimiento envuelven un riesgo para los asegurados y pueden tener un impacto adverso en el monto de su pensión.</i></p>
<p>MONTO DE LA PENSIÓN E INEQUIDAD DE GÉNERO</p>	<p>La información comparativa del monto de la pensión promedio en los sistemas público y privado es muy escasa, no está al día y es contradictoria. La igualación de las edades de retiro del hombre y la mujer es un paso positivo para reducir las desigualdades por género, pero aún los sistemas privados de pensiones agravan dichas desigualdades comparadas con los sistemas públicos y deberían diseñar técnicas para corregirlas.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los datos aportados por Mesa Lago (2004)

en la región, la seguridad social tanto en la implantación como en la forma jurídica para hacer efectiva el establecimiento de una Ley que reúna todos los elementos indispensables que garanticen la eficiencia y efectividad de un sistema social de carácter universal y solidario. Se ha visto que se trata de un fenómeno complicado que ha estado presente en la evolución social del hombre y que se afianza como un derecho humano, que debe incluirse en la Carta Magna de los Estados con un ideal de justicia social, tomando en cuenta la diversidad de variables que condicionan su funcionamiento.

Aunado a esto, explica Gamarra Vilchez (2014), existen muchos estudios empíricos sobre la causas de la crisis actual de la seguridad social como estado de bienestar:

Específicamente sobre la desigualdad social, que es la causa principal, entre los cuales conviene destacar a Piketty, cuyo libro ha sido considerado, con razón, una revelación, porque advierte que estamos en una senda irreversible hacia los niveles de inequidad en la renta del siglo XIX; además, – según Piketty– tendemos hacia un *“capitalismo patrimonial”* (*“the past tends to devour the future”*) o a una segunda Belle Époque. (p. 14)

Para el precitado autor tres hechos sirven para entender por qué ha crecido la desigualdad a partir de la década del setenta y son hechos exógenos al sistema de la seguridad social, pero que originaron su crisis y cuestionamiento por algunos: 1) Las políticas gubernamentales a favor del capital; 2) El crecimiento de la actividad especulativa del capital financiero; 3) La concentración de la riqueza por parte del capital. Quizá, esto representa una redistribución equitativa de la riqueza, tema que se ha debatido desde 1970 como agenda política mundial.

3. Conclusiones

En suma, se puede apuntalar la complejidad que ha significado la seguridad social tanto en la implantación como en la forma jurídica para hacer efectiva la creación de una Ley que reúna todos los elementos indispensables que garanticen la eficiencia y

efectividad de políticas sociales de carácter universal y solidario. Se ha visto que se trata de un fenómeno complicado que ha estado presente en la evolución social del hombre y que se afianza como un derecho humano, que se debe incluir en la Carta Magna de los Estados con un ideal de justicia social.

En Venezuela particularmente, La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social (2002) vigente, representa más que un texto jurídico, la encarnación de múltiples cambios, reformas y contrarreformas que han intentado proteger al ciudadano, tal parece que la tarea que asume el Estado venezolano, no es nada sencilla, si se tiene presente los efectos cáusticos de la inviabilidad económica, incremento de la burocracia, los cambios políticos e ideológicos, la confusión legislativa y hasta la corrupción que han conspirado negativamente para alcanzar el éxito en la meta propuesta, sobre todo porque son leyes de carácter nominativo que al momento de llevarla la práctica se hace inviable, porque la política económica no concuerda con la política del subsidio, anclada como lo es tradición en Venezuela a la renta petrolera.

Fundamentalmente en Latinoamérica, el aumento de la longevidad y la mejora de calidad de vida en algunos países, hace impostergable la reactivación del mercado laboral y el ajuste de las políticas económicas que propendan a mayores garantías en la edad de retiro de la laboral. Es cierto, que independientemente de los nuevos cotizantes a través de la creación de empleos formales, no se asegura en la administración de pensiones la cobertura y sostenibilidad. En la región latinoamericana la cuestión de las pensiones se ha convertido en una prebenda política, una bandera social que impacta en el electorado y sus reformas van a depender más de los intereses de algunos discursos populistas.

Se está cambiando la forma en que se relaciona el mercado de trabajo con las pensiones, las reformas estructurales y su relación con las variables como la fiscalidad, solidaridad y garantía universal patentadas sobre un hecho común que son las crecientes desigualdades sociales. Los ejemplos para mejorar esta situación en Latinoamérica, deberán ser de otras latitudes como Noruega y Suecia que tienen un avanzado sistema de seguridad social y la

calidad de vida puede medirse en torno a esta garantía.

También de la revisión teórica se evidencia como lo mencionó Gamarra Vilchez (2014), que los problemas centrales que enfrenta el seguro social en América Latina en cuanto a las insuficiencias como sistema contributivo y los intentos de un modelo privado son de insatisfacción de los afiliados y beneficiarios, simplemente porque dicho modelo no es adecuado en los términos como se viene implantando, especialmente por los problemas que se han señalado. Además, al no contar con seguridad social grandes sectores de la sociedad se encuentran en estado de necesidad y vulnerables a cualquier riesgo.

Finalmente, los factores de la población de tipo transversal deben insertarse en el cuadro general de la región para ver su relación con otros factores políticos, económicos, sociales e institucionales, dependientes todos ellos del rasgo distintivo por excelencia del Siglo XXI.

En el primer lustro del nuevo milenio, Latinoamérica está experimentando una transición múltiple —regímenes jurídicos, bloques de integración económicos, estructura social, mejora en la calidad de vida, incremento de la fiscalidad— que configurará el futuro en las próximas décadas.

4. Referencias

- Álvarez, A. (2002). *Efectos redistributivos del gasto social en Venezuela: Análisis de su estructura y tendencia*. Tesis Doctoral, Universidad de Barcelona, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. España.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2012). *Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social*. Gaceta Oficial 37.600. Caracas, 30 de diciembre de 2002/2012
- Brewer-C., A. (1999). *La Constitución Nacional Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Garay.
- Bosch, M. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). New York, USA.
- Centro Internacional de Formación de la OIT y la Asociación Internacional de la Seguridad Social - AISS (1991). *¿Qué es el sistema de seguridad social?*. Disponibile en: www.oit.org.

adultosmayores.org.ve/.../informaciones/66-ique-es-el-sistema-de-seguridad-soc...

- Fundación Sol (2014). Disponible en: <http://www.fundacionsol.cl/> (Consulta en línea, 21-03-2015)
- Gamarra, L. (2014). *La Seguridad Social del estado de necesidad al Estado de Bienestar*. Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima, Perú.
- Méndez, A. (2012). *Tres momentos en el proceso de reforma de seguridad social en Venezuela*. En: Consideraciones sobre la seguridad social en Venezuela. UCV-Caracas.
- Mesa-Lago, C., Ulrich B., Hohnerlein E., Ossio L. y Simonovits A. (2013). *Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría*. Revista Trabajo, N°10 julio-diciembre de 2013, tercera época.
- Mesa-Lago, Carmelo (2004). *La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños*. Revista NUEVA SOCIEDAD (Separatas)
- Organización Internacional del Trabajo - OIT (2007). *Normas internacionales del trabajo por tema*. Disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish> consultado (Consulta: Diciembre 12 de 2007).
- Rivas, F. y Villasmil, M. (2015). *La hora cero en la égida del régimen estatista de pensiones venezolano*. Revista Gaceta Laboral. Vol. 21, No. 2 (2015): 165 – 178. Universidad del Zulia (LUZ). Venezuela.
- Romero, C. (2001). *El factor trabajo como tema en la agenda global*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas-UCV. Caracas.
- Rojas, M. (2016). *Protección social a las personas adultas mayores en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Comisión de Estudios de Postgrado, área de postgrado en Seguridad Social, doctorado en seguridad social. Caracas. Venezuela.
- Stiglitz, J. (1998). *La economía del sector público*. 2ª ed., Universitat Pompeu Fabra. Francia: Antoni Bosch Editor.