



## LA ENTREVISTA: ALEJANDRO BONILLA

RESPONSABLE DE CAPACITACION Y FORTALECIMIENTO DE POTENCIALIDADES,  
SEC/SOC, OIT



### “EJEMPLO DE UNA VALUACION EN PANAMA\*\*”

**La experiencia de Panamá muestra que el trabajo técnico no es “nada” si no va acompañado de un consenso entre los principales actores, sobre todo entre las autoridades políticas y los interlocutores sociales.**

OIT Ginebra, marzo de 2009

#### **GESS: ¿Cuál fue el objetivo de este proyecto?**

**Alejandro Bonilla:** El objetivo de este proyecto era consolidar la Caja de pensiones en Panamá y aportar una respuesta nacional a la ola de reformas de los regímenes de pensiones en América Latina. Para ello era imprescindible llevar a cabo una valuación actuarial de la entidad con varios supuestos acerca de la legislación (ninguna modificación en la legislación, varios escenarios de reforma) y extraer conclusiones de este análisis con los interlocutores sociales.

Luego, la consolidación de la Caja debería permitir ampliar la cobertura a los trabajadores de la economía informal.

Varias valuaciones actuariales de la Caja se habían llevado a cabo antes, una por el Banco Mundial a solicitud del Gobierno, otra a solicitud de los empleadores y la última a solicitud de los trabajadores. Las recomendaciones de estas tres valuaciones eran tan diferentes que no hubo consenso entre los interlocutores sobre la estrategia de consolidación de la Caja y la reforma más adecuada.

Es en este contexto que la Caja de pensiones de Panamá solicitó a la OIT que interviniese desempeñando un papel de “árbitro”.

#### **GESS: ¿Entonces, cuál de estos estudios decía la verdad?**

**Alejandro:** De hecho, los tres estudios eran técnicamente “correctos”. Después de haberlos revisado nos dimos cuenta de que las diferencias en las conclusiones y recomendaciones provenían de las diferencias en las fuentes de información utilizadas (Ministerio de Finanzas en un caso, los auditores en otro, y la Caja de Seguro Social en el tercer caso) y en la formulación de hipótesis acerca de los cambios demográficos y económicos (más o menos optimistas o audaces).

#### **GESS: ¿Cómo se desempeñó este papel de “árbitro”?**

**Alejandro:** Se procedió en dos etapas. En primer lugar era necesario obtener un consenso sobre los datos. La OIT propuso la creación de un grupo de análisis tripartito de la seguridad social, donde el primer objetivo era definir con precisión la información necesaria para hacer una valuación actuarial y llegar a un acuerdo sobre las fuentes de información. Este trabajo preliminar duró entre cuatro y cinco meses.

Cada reunión dio lugar a un proceso verbal que fue firmado por todas las partes interesadas. Este pronunciado formalismo parecía necesario para evitar que las decisiones adoptadas dentro de este grupo fueran puestas en tela de juicio posteriormente.

Una vez que se llegó a un consenso sobre los datos, nos trasladamos a la segunda fase. El objetivo era obtener un consenso sobre **las hipótesis del modelo**. Una vez más, de dos a tres meses fueron necesarios para alcanzar un consenso en la formulación de una hipótesis de base (en la que la mayoría de los participantes estuvieran de acuerdo), una hipótesis optimista y otra pesimista.

#### **GESS: ¿Así que después de ocho meses de trabajos preliminares se consiguió un modelo de desarrollo correcto?**

**Alejandro:** Sí, pero no inmediatamente. Ocho meses de trabajos preliminares sin resultados tangibles, es mucho tiempo ..., y tanto la sociedad civil como la clase política, relevadas por la prensa nacional comenzaron a perder la paciencia. Los periódicos estaban preocupados por la lentitud del proceso y acusaron a la OIT de “arrastre”. El Director de la Oficina de la OIT en San José tuvo que escribir un artículo en uno de los diarios nacionales para explicar el proceso de diálogo social y las razones de la lentitud del proceso. Este artículo, firmado conjuntamente por el Director de la OIT, representantes de los trabajadores, empresarios y el representante de las Naciones Unidas en Panamá fue un verdadero apoyo; tuvo un impacto positivo en la opinión pública y ayudó a elevar la visibilidad del proyecto.

\* El proyecto de asistencia técnica en Panamá se efectuó en 1995-1996. Fue conducido por un equipo formado por Anne Drouin y Wolfgang Scholz del Departamento de Seguridad Social (SEC/SOC) de la OIT Ginebra, y Alejandro García Bonilla, miembro del Equipo Multidisciplinario para América Central y Panamá con sede en San José, Costa Rica.



## LA ENTREVISTA: ALEJANDRO BONILLA

RESPONSABLE DE CAPACITACION Y FORTALECIMIENTO DE POTENCIALIDADES,  
SEC/SOC, OIT

Luego pasamos a la tercera fase, el desarrollo conjunto del modelo actuarial que sería el origen de las recomendaciones.

### **GESS: ¿Procedieron también de manera participativa?**

**Alejandro:** Sí, absolutamente. Fue esencial involucrar a todas las partes interesadas en el desarrollo del modelo, dada la desconfianza que existía entre ellas sobre los modelos propuestos por las partes "contrarias".

Para construir este modelo decidimos "secuestrar" a los miembros del grupo de análisis tripartito y hacerlos participar en un seminario de trabajo de tres semanas en [CIESS](#) (Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social) en México. Este seminario contribuyó a desarrollar un modelo conjunto y a evitar, al final, la privatización del régimen.

Además se organizó un seminario de cinco días para un público más amplio sobre experiencias en América Latina en términos de reformas de los regímenes de seguridad social y la extensión de la cobertura, lo cual ayudó a crear conciencia en estos actores para llevar a cabo la reforma en Panamá.

### **GESS: ¿Cuáles son las principales lecciones de esta experiencia?**

**Alejandro:** Tengo en mente varias cosas importantes. Esta experiencia ha demostrado en primer lugar que la formulación de propuestas puramente técnicas pueden ser estériles si no se recoge el consenso indispensable para su aplicación. Esta era la situación en Panamá antes de la intervención de la OIT. La OIT, con su concepto de tripartismo, en esta situación de bloqueo trató de movilizar e implicar a todos los interesados (representantes de los ministerios concernidos, los empleadores y los trabajadores, los técnicos y responsables de la Caja de Seguro Social) en torno a los datos, hipótesis y construcción del modelo. Es a través de este proceso de diálogo social que nació un consenso en torno al modelo y que los interlocutores se lo apropiaron. Este enfoque fue sin duda la clave principal del éxito.

En la mayoría de los casos, los análisis actuariales se hacen de manera relativamente confidencial dentro de las cajas de seguridad social. La experiencia de Panamá, por otra parte, fue una de las pocas veces en que se formó una comisión tripartita para llevar a cabo los análisis actuariales y la toma de decisiones. Esta forma de trabajo de participación tripartita se debería hacer más ameno.

Por último una de las principales lecciones aprendidas de esta experiencia es la importancia de comunicar sobre la seguridad social a fin de permitir a las diferentes partes interesadas y al público en general comprender mejor lo que está en juego. Es importante entender que la construcción de un sistema de

seguridad social integrado y universal es un proceso largo, que requiere años de esfuerzo; también es esencial poner de relieve las ventajas de la seguridad social para el acceso a la atención de la salud por ejemplo, o la lucha contra la pobreza. La prensa nacional debería "estar llena" de artículos para sensibilizar al público y poco a poco construir un consenso nacional en torno a la seguridad social. En esta experiencia, la intervención del Director de la OIT en la prensa fue decisiva. En otros países, como Colombia, los responsables de los regímenes utilizan los medios masivos de comunicación para crear una imagen positiva de la seguridad social. █